

Rapport 2:2020

Mot mer og bedre kunnskapssamarbeid?

Evaluering av Panorama-strategien



Malin Dahle (red.)

Jostein Ryssevik

Amund Eikrem

Kristin Bårnås

Kristian Rostoft Boysen

Malin Dahle (red.),
Jostein Ryssevik, Amund Eikrem,
Kristin Bårnås og Kristian Rostoft Boysen

Mot mer og bedre kunnskapssamarbeid?

EVALUERING AV PANORAMA-STRATEGIEN

Ideas2evidence rapport 2/2020

OXFORD
RESEARCH



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2020

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, mars 2020

978-82-93181-84-2

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence i samarbeid med Oxford Research på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.

Rapporten formidler resultatene fra en evaluering av regjeringens strategi for høyere utdannings- og forskningssamarbeid med Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika (2016-2020), Panorama-strategien. Det overordnede formålet med denne evalueringen har vært å etablere kunnskap om hvorvidt Panorama-strategien – og dens virkemidler – har bidratt til et mer helhetlig og langsiktig høyere utdannings- og forskningssamarbeid med de seks landene, med vekt på samarbeid av høy kvalitet på områder av særlig interesse for Norge.

En første delrapport om studentmobilitet med strategilandene ble levert i september 2019. I tillegg til å undersøke mobilitetsmønstre mellom Norge og Panorama-landene, ser denne rapporten nærmere på hvilken betydning strategiens økonomiske virkemidler har for studentmobilitet til og fra de aktuelle landene. Rapporten inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget til stortingsmeldingen om studentmobilitet som legges fram våren 2020.

I denne sluttrapporten er kapittel 7 utarbeidet av Oxford Research. De andre kapitlene er utarbeidet av ideas2evidence.

Vi vil takke alle som har bidratt til arbeidet gjennom intervjuer, utfylling av spørreskjema og svar på henvendelser.

Bergen,

Mars 2020

Innhold

Forord.....	5
Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger, hovedfunn	7
1.1 Om Panorama-strategien	7
1.2 Om evalueringsprosjektet.....	9
1.3 Noen teoretiske perspektiver.....	10
1.4 Metoder og data	13
1.5 Rapportens oppbygging	15
1.6 Oppsummering av hovedfunn	16
Kapittel 2: Kvantitativ utvikling av kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene	20
2.1 Utvikling i antall samarbeidsprosjekter med Panorama-land	20
2.2 Programmer og finansieringsordninger.....	22
2.3 Sampublisering	27
2.4 Oppsummering	30
Kapittel 3: Utviklingen av samarbeidet i lys av strategiens prioriteringer	31
3.1 Godt samspill mellom utdannings- og forskningssamarbeid.....	31
3.2 Gode koblinger til arbeids- og næringsliv.....	35
3.3 God studentmobilitet, med særlig vekt på gjensidig utveksling som inngår i et bredere faglig/institusjonelt samarbeid	42
3.4 Godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer for utdanning og forskning	43
3.5 Strategiens prioriteringer – en samlet oversikt	49
3.6 Oppsummering	50
Kapittel 4: Utviklingen sett i lys av prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid	51
4.1 Kvalitet	51
4.2 Gjensidighet	56
4.3 Langsiktighet	59
4.4 Relevans.....	64
4.5 Prinsipper for samarbeidet – en samlet vurdering	67
4.6 Vurderinger av samarbeidet med enkeltland	68

Kapittel 5: Vurdering av virkemidler	72
5.1 UTFORSK og INTPART	72
5.2 Tiltak på myndighetsnivå	84
5.3 Oppsummering	94
Kapittel 6: Strategiens forankring og betydning i UH-sektoren	96
6.1 Bakgrunn for strategien.....	96
6.2 Panorama-landenes relevans i dag	97
6.3 Strategiens synlighet i sektoren	102
6.4 Strategiens betydning for sektoren	104
6.5 Oppsummering	106
Kapittel 7: Samordning	108
7.1 Strategiens mål og tiltak for samordning	108
7.2 Departementenes perspektiver	110
7.3 Panorama-forum.....	113
7.4 Koblinger i kunnskapstriangelet: Samarbeid mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge	115
7.5 Oppsummering	121
Kapittel 8: Konklusjoner og drøfting	122
8.1 Bidrar strategien til måloppnåelse?.....	122
8.2 Strategiens relevans og synlighet	125
8.3 Avsluttende refleksjoner	125
Litteratur	129
Appendiks 1: Metoder og data	133
Appendiks 2: Spørreskjema fra survey til prosjektledere	136

Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger, hovedfunn

I dette kapittelet presenteres bakgrunnen for evalueringsprosjektet og de temaer og problemstillinger som behandles. Vi beskriver også hvordan vi har gått frem for å belyse disse problemstillingene og hvilke data som har vært benyttet i evalueringsarbeidet. I tillegg presenteres noen teoretiske perspektiver på strategier som styringsverktøy. Kapittelet avsluttes med en punktvis oppsummering av hovedfunnene fra evalueringen.

1.1 Om Panorama-strategien

Panorama er regjeringens strategi for samarbeid innen høyere utdanning og forskning med seks utvalgte land: Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika. Strategien, som har Kunnskapsdepartementet (KD) som koordinerende departement, ble lansert i 2016 og varer frem til 2020. Strategien berører også andre departementers ansvarsområder, herunder Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Målene

Panorama-strategien har som overordnet formål å skape et mer helhetlig og langsiktig samarbeid med de seks landene. Målet har også vært å utvikle et samarbeid av høy kvalitet på områder med særlig interesse for Norge. Med vekt på langsiktighet, kvalitet, relevans og gjensidig nytte, reflekterer Panorama-strategiens formål allerede etablerte prinsipper for bilateralt kunnskapssamarbeid. Langsiktighet omhandler viktigheten av forutsigbare og stabile rammer, for å etablere langsiktige relasjoner som kan danne utgangspunkt for videre samarbeid. Gjensidighet går ut på at samarbeidet skal være på områder hvor det er felles interesser, og områder hvor samarbeidspartnerne kan utfylle og styrke hverandre. Relevans fokuserer på at de internasjonale samarbeidsaktivitetene skal være en forlengelse av nasjonale prioriteringer, og bygge opp under institusjonenes og fagmiljøenes planer og strategier. Kvalitet innebærer at internasjonalt samarbeid skal være et virkemiddel for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning.

Panorama-strategien slår fast at samarbeidet skal bygge opp under følgende overordnede prioriteringer:

- ◆ Godt samspill mellom høyere utdanningssamarbeid og forskningssamarbeid
- ◆ Gode koblinger til arbeids- og næringsliv
- ◆ God studentmobilitet
- ◆ Godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid

De to første prioriteringene handler om det vi vanligvis omtaler som koblinger i kunnskapstriangelet. Gode koblinger mellom utdannings- og forskningssamarbeid i langsiktige institusjonelle partnerskap skal bidra til økt kvalitet i utdanningen. Samtidig skal gode koblinger til arbeids- og næringsliv sikre

samarbeidsprosjektene relevans og bidrag til innovasjon. God studentmobilitet er trukket fram som en selvstendig prioritering, men er tett knyttet til de to første prioriteringene. Målet er å stimulere til økt studentmobilitet mellom Norge og partnerlandene, der kvaliteten sikres gjennom tette koblinger til forskning innenfor rammene av et bredere institusjonssamarbeid. Til sist er det et mål å utvikle et godt samspill mellom det bilaterale samarbeidet med de seks Panorama-landene og det multilaterale samarbeidet, først og fremst gjennom EUs rammeprogrammer. Man ønsker på den ene siden at aktiv bruk av de europeiske programmene skal bidra til å styrke samarbeidet med partnere fra Panorama-landene, samtidig som samarbeid med disse landene skal styrke de norske miljøenes posisjon i konkurransen om europeisk finansiering.

Valg av samarbeidsland

De seks strategilandene har lenge hatt status som prioriterte samarbeidsland. Dette var primært basert på bilaterale myndighetsavtaler inngått mellom 2001 og 2010. De seks landene, Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika, er utvalgt av forskjellige grunner, men felles for dem alle er en vurdering av at deres utvikling av ny kunnskap har økende betydning for verden og for Norge. Kina og India er inkludert fordi de er blant landene i verden med sterkest vekst innen kunnskapssektoren, og spesielt innen publisering av vitenskapelige artikler. Videre spiller Kina og India sentrale roller både regionalt og globalt, og de er i kraft av størrelse og tyngde viktige også for Norge. Russland har en særlig betydning for Norge som et stort og folkerikt naboland. Landet er viktig av geopolitiske årsaker, spesielt knyttet til betydningen av Arktis og nordområdene. Brasil og Japan er viktige aktører både regionalt og globalt, og de er nært knyttet til norsk utenriksøkonomi. Brasil er Norges viktigste samarbeidsland i Latin-Amerika, mens Japan er et av de største markedene for norske skipsfartstjenester. Japan er også verdens tredje største forskningsnasjon. Sør-Afrika spiller en særlig viktig rolle for Afrikas utvikling og fremtidige rolle i verden, noe som gjør landet til en relevant partner for norske forskningsmiljøer. Landene er med andre ord svært forskjellige hva gjelder Norges interesse i dem og grunnen til at de er inkludert i Panorama-strategien. Det har derfor blitt utarbeidet veikart for forskningssamarbeid for hvert av landene som gir grunnlag for målrettede prioriteringene for de enkelte landene.

Tiltak og virkemidler

De økonomiske hovedtiltakene for Panorama-strategien er samarbeidsprogrammene UTFORSK og INTPART. UTFORSK ble etablert for å støtte høyere utdanningssamarbeid knyttet til allerede etablert forskningssamarbeid. Programmet ble styrket som en del av Panorama-strategien, og det har fra 2016 vært et fleksibelt samarbeidsprogram som favner bredt i universitets- og høyskolesektoren. UTFORSK kan gi støtte til universiteter og høyskoler i form av prosjektmidler til aktiviteter som bygger opp under etablering av langsiktig institusjonssamarbeid, med hovedvekt på høyere utdanning. Målene for programmet er å styrke langsiktige samarbeidsrelasjoner mellom Norge og partnerlandene, og å heve kvaliteten i høyere utdanning gjennom gode koblinger mellom utdanning, forskning og arbeids- og næringsliv.

INTPART retter seg mot forskningsinstitutter og andre relevante fagmiljøer, i tillegg til universiteter og høyskoler. Programmet gir støtte til å etablere eller videreutvikle institusjonelt høyere utdannings- og forskningssamarbeid, nettverksaktiviteter og kunnskapsutveksling. Formålet med INTPART er å utvikle verdensledende fagmiljøer i Norge gjennom økt samarbeid mellom framragende, eller potensielt

verdensledende, forskningsmiljøer. Fra 2016, som en del av Panorama-strategien, ble INTPART styrket og videreutviklet gjennom egne utlysninger rettet spesifikt mot de seks strategilandene.

På myndighetsnivå understøttes samarbeidet med Panorama-landene gjennom myndighetsavtaler, politiske delegasjonsbesøk og større faglige arrangementer. I tillegg er det etablert en årlig møtearena, kalt Panorama-forum, hvor relevante aktører møtes for å sikre god samordning og tilrettelegge for god oppfølging av Panorama-strategien.

1.2 Om evalueringsprosjektet

Allerede i strategidokumentet blir det slått fast at Panorama-strategien skulle evalueres mot utløpet av strategiperioden. Kunnskapsdepartementet gav oppdraget til ideas2evidence i samarbeid med Oxford Research, og evalueringsarbeidet har foregått i perioden april 2019 til februar 2020.

En første delrapport om studentmobilitet med strategilandene ble levert i september 2019.¹ I tillegg til å undersøke mobilitetsmønstre mellom Norge og Panorama-landene, ser denne rapporten nærmere på hvilken betydning strategiens økonomiske virkemidler har for studentmobilitet til og fra de aktuelle landene. Rapporten inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget til stortingsmeldingen om studentmobilitet, som legges fram våren 2020.

Den foreliggende rapporten utgjør hovedrapporten fra prosjektet og omhandler alle andre deler av evalueringsoppdraget. Den gir en samlet vurdering av Panorama-strategiens innretning, virkemidler og måloppnåelse. Resultater og vurderinger fra rapporten om studentmobilitet er summarisk gjengitt for helhetens skyld. For et mer komplett og detaljert bilde, bør de to rapportene leses i sammenheng.

Det overordnede formålet med denne evalueringen har vært å etablere kunnskap om hvorvidt Panorama-strategien – og dens virkemidler – har bidratt til et mer helhetlig og langsiktig høyere utdannings- og forskningssamarbeidet med de seks landene, med vekt på samarbeid av høy kvalitet på områder av særlig interesse for Norge. Innenfor rammene av denne overordnede problemstillingen, har vi sett på en rekke mer spesifikke og spissede evalueringstemaer.

Noen av disse handler om strategiens *utforming* og *relevans*:

- ◆ Vi har vurdert i hvor stor grad virkemidlene i strategien (INTPART, UTFORSK og de ulike tiltakene på myndighetsnivå) bygger effektivt opp under strategiens hovedprioriteringer og prinsippene for bilateralt utdannings- og forskningssamarbeid.
- ◆ Vi har også vurdert strategiens valg av samarbeidsland og undersøkt om de seks landene fortsatt vurderes som de mest relevante utenfor EU av norske utdannings- og forskningsinstitusjoner.

De andre evalueringstemaene omhandler strategiens *implementering* og *måloppnåelse*:

- ◆ Vi har undersøkt og vurdert hvordan samarbeidet med de seks Panorama-landene faktisk har utviklet seg, sett i lys av strategiens hovedprioriteringer og prinsippene for bilateralt utdannings- og forskningssamarbeid.

¹ Dahle et al. (2019)

- ◆ Vi undersøkt hvordan UTFORSK og INTPART samvirker med andre tilgjengelige virkemidler, både norske virkemidler forvaltet av Diku og Forskningsrådet, og virkemidlene under EUs rammeprogrammer.
- ◆ Fordi strategien, i tillegg til de kunnskapspolitiske målsettingene også knytter an til utenrikspolitiske og næringspolitiske interesser, har vi undersøkt i hvor stor grad de ulike virkemidlene har bidratt til bedre samordning på tvers av ulike departementers ansvarsområder, både i forvaltningen på nasjonalt nivå og i uteapparatet.
- ◆ Vi har også vurdert i hvor stor grad det finnes barrierer og utfordringer, i Norge og i samarbeidslandene, som begrenser eller hindrer måloppnåelse.

1.3 Noen teoretiske perspektiver

I det følgende presenterer vi noen teoretiske perspektiver som kan bidra til en bredere og mer kontekstuell forståelse av Panorama-strategien og dens betydning. Vi ser først på noen generelle betraktninger rundt strategier som styringsverktøy og hva som kjennetegner en god og virkningsfull strategi. Vi relaterer deretter dette til styring av kunnskapssektoren, med sine lange og sterke tradisjoner for faglig frihet og autonomi. Til slutt bringer vi noen synspunkt på forholdet mellom kunnskapssamarbeid og diplomati, gitt Panorama-strategiens sektoroverskridende formål.

Strategier som styringsverktøy

Nasjonale strategier for internasjonalisering har blitt et utbredt virkemiddel i europeisk utdanningspolitikk ^{2,3}, og har blitt sett som et viktig tiltak for å fremme internasjonalisering av sektoren selv. I en undersøkelse gjennomført av European University Association blant europeiske universiteter i 2013, ble nasjonale strategier for internasjonalisering trukket fram som et av tre nasjonale tiltak som kunne bidra til å fremme internasjonalisering ved egen institusjon. Finansiering og oppmykning av regelverk og byråkrati ble fremhevet som to andre viktige faktorer. ⁴

I forskningslitteraturen beskrives strategier blant annet som langsiktige, helhetsorienterte og bestående av samordnede tiltak. En strategi kan gi retning, fokusere innsats, mobilisere organisatoriske ressurser og skape konsistens. Gode strategier er med andre ord fokuserte, dvs. avgrenset til de viktigste målene man ønsker å nå, eller de utfordringene man ønsker å løse, samtidig som de beskriver konkrete tiltak for å nå målene. Dårlige strategier er på den andre siden strategier som beskriver mange mål og få tiltak, og som søker å tilfredsstille et utall av motstridende ønsker og interesser. ⁵ Mulighetene til å oppnå resultater av strategiarbeidet, påvirkes dessuten både av interne forhold i organisasjonene som skal iverksette den, og av eksterne forhold i omgivelsene. ⁶ At aktører har *eierskap* til målene, kan påvirke resultater positivt, mens ustabile og uforutsigbare omgivelser gjør

² Crăciun (2018)

³ Matei og Iwinska (2015)

⁴ European University Association (2013)

⁵ Johnsen (2012)

⁶ Boyne og Walker (2010)

strategiarbeid vanskelig.⁷ I Panorama-sammenheng kan f.eks. endringer i politiske eller sikkerhetsmessige forhold i de ulike samarbeidslandene sees som slike eksterne faktorer.

Flere kilder peker på hva som kjennetegner gode og virkningsfulle nasjonale internasjonaliseringsstrategier. For det først bør de være *veldefinerte*. En strategi med uklare mål og prioriteringer gjør det vanskelig både å levere og måle resultater. En virkningsfull strategi bør dessuten ha et *helhetlig* perspektiv, der både institusjonenes interesser og overordnede nasjonale hensyn tas, samtidig som nasjonale prioriteringer på flere sentrale politikkområder sees i sammenheng. En god internasjonaliseringsstrategi eies gjerne av relevant fagdepartement, men samler et bredere sett av målsetninger, fra forskning og innovasjon, næringspolitikk, og det utenriks- og utviklingspolitiske området.⁸⁻⁹ Det siste tiårets fremvekst av «science diplomacy», der forskningssamarbeid sees som et diplomatisk virkemiddel, er et eksempel på hvordan disse ulike politikkområdene spiller sammen. I en rapport fra 2019 peker British Council på at internasjonalisering av utdanning er i ferd med å bli et viktig hensyn i flere lands utenrikspolitikk.¹⁰

Panorama-strategien kan sies å ha en helhetlig tilnærming, i den forstand at den bygger på allerede etablerte prioriteringer og interesser hos en del institusjoner, samtidig som den tar sikte på å forene utdannings- og forskningspolitiske prioriteringer med nærings- og utenrikspolitiske interesser. Strategiens henvisning til at landene er regionale eller globale stormakter med økende utenrikspolitisk betydning, som utgjør viktige markeder for norsk næringsliv, understreker dette.

Strategisk styring av kunnskapssektoren

Universitets- og høyskolesektoren har som følge av en rekke reformer de siste tiårene fått større ansvar for egen virksomhet. Institusjonene er gitt både et strategisk handlingsrom og en finansiell autonomi, «slik at de kan bruke den myndigheten de er delegert og sine faglige friheter til best mulig å oppfylle sitt samfunnsmandat».¹¹ Man kan si at institusjonene i større grad forventes å ledes strategisk som bedrifter, samtidig som statlige mål for utdanning og forskning blir oppfylt.¹² Etersom ansvaret i økende grad har blitt delegert til institusjonene, har det også utviklet seg nye verktøy for statlig styring og kontroll av institusjonenes virksomhet.¹³ Internasjonalt har det i styring av universiteter og høyskoler vært en klar dreining fra innsatsorientering til resultatorientering. Styringen av sektoren bærer preg av å være mer overordnet, strategisk og insentivbasert¹⁴, der harde virkemidler (f.eks. resultatbaserte finansieringsmekanismer) kombineres med mykere virkemidler (styringsdialog). En rekke faglige og politiske føringer legges dessuten gjennom overordnede politiske dokumenter som stortingsmeldinger og strategier, også dette mykere styringsvirkemidler, som angir nasjonale prioriteringer og mål for kunnskapspolitikken. Langtidsplanen for forskning og utdanning, som er et nytt verktøy fra 2014, er et eksempel på dette. Panorama-strategien kan sees som et annet eksempel.

⁷ ibid

⁸ Matei og Iwinska (2015)

⁹ European Commission (2013)

¹⁰ British Council (2019)

¹¹ Hægeland et al. (2014, s. 25)

¹² Frølich og Bleiklie (2014)

¹³ Hægeland et al. (2014)

¹⁴ Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler (2018)

Samtidig peker forskningslitteraturen på at mulighetene for strategisk styring av universitets- og høyskolesektoren er begrenset, grunnet særegenhetene ved akademiske organisasjoner. På den ene siden er disse organisasjoner preget av sterke verdier og normer om akademisk frihet og faglig autonomi. De er tradisjonelt kjennetegnet av komplekse maktforhold og en desentralisert struktur¹⁵, der forbindelsen mellom toppnivået og de vitenskapelig ansatte er svak.¹⁶ Diku peker dessuten på, i et notat om internasjonaliseringsstrategier, at fakulteter og fagmiljøer har stor frihet til å foreta egne prioriteringer. Ulike muligheter og behov finnes innenfor ulike fag, og det kan være vanskelig å enes om felles satsinger på utvalgte partnere eller land. Mange fusjoner de siste årene har også bragt sammen institusjoner med ulik kultur.¹⁷ Man kan derfor si at akademiske organisasjoner utgjør en form for «organiserte anarkier».¹⁸ Disse særtrekkene er viktige for å forstå hvordan denne typen organisasjoner fungerer, og hvorfor utvikling og implementering av strategier kan være krevende i sektoren. Til tross for utfordringer, peker forskning i retning av at evnen til strategisk styring ved universitetene har økt over tid.¹⁹

Gitt disse særtrekkene, og utviklingen i retning av mer strategisk styring av sektoren, pekes det på at akademiske institusjoner best kan styres gjennom en kombinasjon av «bottom-up» og «top-down»-initiativer, for å oppnå endring.²⁰ Fra et slikt perspektiv kan man argumentere for at en nasjonal strategi som Panorama, må være forankret i sektorens behov og prioriteringer for at den skal kunne skape reell endring. Strategien i seg selv kan sies å være en myk form for styring av sektoren, fordi den angir mål som institusjonene ventes å strekke seg mot, uten eksplisitte krav til resultater. Samtidig har strategien elementer av insentivering, ved at den tilfører midler til aktiviteter som fremmer strategiens mål. Insentiver har til hensikt å påvirke atferd, og i tilfellene UTFORSK og INTPART kan man si at det først og fremst er adferd på fag- og forskernivå som søkes endret – selv om programmene forutsetter en institusjonell forankring. Virkningen av denne typen stimuli for å endre adferd, avhenger imidlertid av i hvilken grad enkeltpersoner og miljøer i UH-sektoren motiveres til innsats av insentiver, og i hvilken grad de er drevet av indre motivasjon og egne interesser²¹, jf. diskusjonen om akademisk frihet og utfordringer med strategisk styring over.

Kunnskapssamarbeid som diplomati – «Science diplomacy»

Forskning og vitenskap har lenge spilt en rolle i internasjonal politikk, men har de siste tiårene kommet høyere på agendaen, både i Norge og internasjonalt. Noe av forklaringen er den økte oppmerksomheten om globale og grenseoverskridende problemstillinger som klimaendringer, matsikkerhet og fattigdomsbekjempelse, som i stor grad krever vitenskapelige løsninger. Forskning sees dessuten i større grad enn tidligere som en arena for å bygge tillit og nettverk utenfor tradisjonelle utenrikspolitiske kanaler. At forskningssamarbeid på denne måten kan fungere som diplomatisk virkemiddel, sees i sammenheng med forskningens internasjonale karakter, og dens grunnleggende prinsipper om objektivitet og åpenhet. Det pekes på at dette muliggjør fri ideutveksling

¹⁵ Frølich og Bleiklie (2014)

¹⁶ Diku (2019b)

¹⁷ Ibid

¹⁸ Frølich og Bleiklie (2014)

¹⁹ Diku (2019b)

²⁰ Leistye (2016)

²¹ Drøftes bl.a. i Hetland (2005)

på tvers av nasjonale, kulturelle og religiøse skiller, som i sum kan bidra til å bygge tillit mellom land med ellers svake eller anspente relasjoner, samt åpne nye nettverk og kommunikasjonskanaler utenfor de tradisjonelle utenrikspolitiske kanalene.²² Den amerikanske statsviteren Joseph Nye ser kunnskapsdiplomati som en kilde til myk makt, som stater anvender for å hevde sine interesser, oppnå økt kredibilitet internasjonalt, og tiltrekke seg potensielle samarbeidspartnere.^{23 24} Det finnes flere eksempler på at vitenskapsdiplomati har bidratt til å bedre relasjoner mellom land som ellers har vært preget av svake eller anstrengte politiske eller økonomiske forbindelser.²⁵

I tillegg til at forskningssamarbeid kan brukes for å styrke eller forbedre de diplomatiske forbindelsene mellom land («science for diplomacy»), benyttes betegnelsen kunnskapsdiplomati også gjerne om det å anvende forskningsbasert kunnskap i utviklingen av nasjonal utenriks- og utviklingspolitikk («science in diplomacy»). I norsk utenrikspolitikk reflekteres dette blant annet i regjeringens forskningsstrategi for utenrikstjenesten og i Norad²⁶, som legger til grunn at norsk utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikk skal være kunnskapsbasert.²⁷ En tredje forståelse av kunnskapsdiplomati handler om å legge til rette for internasjonalt forskningssamarbeid («diplomacy for science»)²⁸ – slik samarbeidsprogrammer som UTFORSK og INTPART er eksempler på. Kunnskapsdiplomati kan altså ta ulike former. En rekke av virkemidlene som tas i bruk i internasjonalt kunnskapssamarbeid, kan dermed sees som verktøy også for å fremme kunnskapsdiplomatiske forbindelser, slik som samarbeids- og intensjonsavtaler på myndighetsnivå, samarbeidsprogrammer, spesialutsendinger for forskning og teknologi i utenrikstjenesten, bilaterale toppmøter og faglige arrangementer knyttet til forskning og utdanning.²⁹

1.4 Metoder og data

I evalueringen av Panorama-strategien har vi ikke bare vært opptatt av kvantitativ endring, dvs. om utdannings- og forskningssamarbeidet med de seks landene har økt i omfang. Slik strategien er formulert, har det også vært viktig å vurdere om samarbeidet er av høy kvalitet og skjer på områder som er av særlig interesse for Norge. Mens kvantitativ utvikling kan måles objektivt med statistiske indikatorer, som antall samarbeidsprosjekter eller antall inn- og utgående mobiliteter, er både kvalitet og relevans kvalitative begreper hvor man i betydelig større grad må basere seg på subjektive vurderinger. Evalueringskriteriene for denne studien har derfor dels vært basert på kvantitative indikatorer og mer subjektive og normative vurderinger. Det siste er vurderinger, som innenfor rammene av denne evalueringen, i betydelig grad har vært innhentet fra relevante aktører i kunnskapssektoren. Disse er plassert på ulike nivåer i implementeringsskjeden og spenner over aktører med ansvar for policy- og strategiutvikling, via operative funksjoner ved institusjonene, til ledelse av, og deltakelse i, enkeltprosjekter.

²² The Royal Society (2010)

²³ Nye (2011)

²⁴ The Royal Society (2010)

²⁵ Se f.eks. Domingues og Neto (2017)

²⁶ Utenriksdepartementet (2017a)

²⁷ Strategien fremhever særlig fire prioriterte kunnskapsområder: Sikkerhetspolitikk, nordområdene og Russland, Asia, Europa samt utvikling og bistand

²⁸ The Royal Society (2010)

²⁹ Domingues og Neto (2017)

Kvantitative indikatorer og datakilder

Utviklingen i utdannings- og forskningssamarbeidet med de seks Panorama-landene, beskrives og vurderes med utgangspunkt i et utvalg kvantitative indikatorer, hentet fra ulike databaser og registre.

Tabellen under oppsummerer de kvantitative dataene vi har benyttet i evalueringen, inkludert datakilder som ble benyttet i delrapporten om studentmobilitet (i kursiv):

Data	Kilde
Prosjektdata: INTPART og UTFORSK	Forskningsrådet og Diku
Prosjektdata: Prosjekt finansiert av andre programmer forvaltet av Diku med samarbeidspartnere i Panorama-land	Diku
Prosjektdata: Erasmus+ prosjekter med deltakelse fra Norge og samarbeidspartnere i Panorama-land	EU, via Diku
Prosjektdata: Prosjekt finansiert av andre programmer forvaltet av Forskningsrådet med samarbeidspartnere i Panorama-land	Forskningsrådet
Prosjektdata: Horisont 2020-prosjekt med deltakelse fra Norge og samarbeidspartnere i Panorama-land	EU, via Forskningsrådet
Data om sampublisering mellom bidragsytere fra Norge og ett eller flere Panorama-land	NIFU
<i>Utgående gradsmobilitet</i>	<i>Lånekassen</i>
<i>Utgående og innreisende studentutveksling</i>	<i>Database for høyere utdanning</i>
<i>Utgående og innreisende mobilitet utenfor EU/EØS, gjennom partnerskapsprogrammer forvaltet av Diku</i>	<i>Diku</i>
<i>Utgående og innreisende mobilitet gjennom INTPART</i>	<i>Diku (spørreundersøkelse blant prosjektledere i INTPART gjennomført høsten 2018)</i>
<i>Bruk av ordninger for språkopplæring til ikke-engelskspråklige land</i>	<i>Lånekassen</i>
<i>Vurderinger av utbytte fra utveksling og utenlandsopphold</i>	<i>NOKUTs studiebarometer 2017</i>

Kvalitative intervjuer

Vi har også gjennomført et stort antall kvalitative intervjuer, til sammen 27. Dette omfatter intervjuer i forvaltningen nasjonalt, i uteapparatet, blant relevante studentorganisasjoner og i UH-sektoren. Mer konkret gjelder dette intervjuer med:

- ◆ Relevante informanter i KD, UD og NFD
- ◆ Relevante informanter i Diku, Forskningsrådet og Lånekassen
- ◆ Utsendinger i alle de seks Panorama-landene. Utsendinger i alle de seks Panorama-landene, i enkelte land både nåværende og tidligere utsending (for Sør-Afrika, kun tidligere utsending).
- ◆ Informanter fra studentorganisasjonene NSO og ANSA
- ◆ Institusjonsledelse og/eller administrativ ledelse ved ni utdannings- og forskningsinstitusjoner. Utvalget omfatter både universiteter og høyskoler av ulike størrelser og med ulik geografisk spredning, samt et forskningsinstitutt.

- ◆ Representant fra Universitets- og høyskolerådet

Intervjuene med de ulike informantgruppene har hatt et bredt siktemål, og har blitt benyttet til innhenting av både fakta, erfaringer og vurderinger.

Gjennomgang av institusjonenes internasjonaliseringsstrategier

Vi har gjennomgått de gjeldende strategiene og/eller internasjonale handlingsplanene til 23 universiteter og høyskoler, til sammen 28 strategidokumenter. Målet med dette arbeidet har vært å få et breddeblikk over hvilken plass Panorama-strategien og samarbeidet med de seks Panorama-landene har, i institusjonenes overordnede strategi.

Spørreundersøkelse til prosjektledere

Ledere for samarbeidsprosjekter med partnere i Panorama-landene er godt plassert til å informere om hvordan samarbeidet og de ulike virkemidlene fungerer i praksis. Dette handler blant annet om virkemidlenes utforming og hvor hensiktsmessige de er for å nå målene for strategien, om kvaliteten og relevansen av samarbeidet, samt hvilke utfordringer og barrierer som hindrer eller begrenser måloppnåelsen.

Vi har derfor gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot de norske prosjektlederne i alle utdannings- og forskningssamarbeid med partnere i ett eller flere Panorama-land, som har mottatt støtte fra UTFORSK, INTPART, andre programmer i Diku og Forskningsrådet og Erasmus+. Alle prosjekter er fra 2016 eller senere. Til sammen svarte 163 prosjektledere, av i alt 301, på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 54,2 prosent. Antall prosjekter og antall svar i hver programkategori er vist i tabellen nedenfor. Fordi vi bare har fire Erasmus+-prosjekter i det endelige datamaterialet, er disse slått sammen med andre Diku-program, i analysene vi presenterer.

Tabell 1.1: Utvalg og svarprosent i spørreundersøkelse til prosjektledere

Program	Utvalg	Svar	Svarprosent
UTFORSK	84	51	60,7 %
INTPART	50	26	52,0 %
Erasmus+	8	4	50,0 %
Andre Diku	25	17	68,0 %
Andre Forskningsrådet	134	65	48,5 %
SUM	301	163	54,2 %

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 gir en oversikt over den kvantitative utviklingen i utdannings- og forskningssamarbeidet med Panorama-landene, samt en oversikt over utviklingen i sampubliseringen.

I kapittel 3 beskriver vi hvordan kunnskapssamarbeidet har utviklet seg i lys av strategiens overordnede prioriteringer.

Kapittel 4 ser nærmere på utviklingen i lys av etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid. Vi ser også på hvordan dagens prosjektledere vurderer samarbeidet med de enkelte Panorama-landene, og hvilke utfordringer som eventuelt begrenser måloppnåelsen.

I det femte kapittelet setter vi søkelyset på de sentrale virkemidlene som er satt i verk for å stimulere til økt samarbeid med Panorama-landene. Det gjelder på den ene siden partnerskapsprogrammene UTFORSK og INTPART, og på den andre siden tiltak på myndighetsnivå, som involverer aktører på flere nivåer – institusjoner, forvaltning og politisk ledelse.

Kapittel 6 vurderer Panorama-strategiens forankring i utdannings- og forskningssektoren, og i hvilken grad strategien er i tråd med institusjonenes egne geografiske prioriteringer. I forlengelsen av dette ser vi også på hvordan sektoren vurderer betydningen av å ha en slik strategi.

I kapittel 7 ser vi nærmere på samordningen mellom de ulike aktørene som har eierskap til, eller er involvert i implementeringen av, strategien. Dette gjelder de involverte departementene og direktoratene, og arbeidsfellesskapene i uteapparatet. Vi vurderer også møteplassen Panorama-forum, som er et samordningstiltak for involverte norske aktører.

I det siste kapittelet samles trådene i en mer overordnet drøfting av Panorama-strategiens utforming og evne til å nå sine mål.

1.6 Oppsummering av hovedfunn

I det følgende presenterer vi noen av de viktigste funnene fra evalueringen inndelt etter tema. For en mer overordnet oversikt og drøfting av funn og konklusjoner, henviser vi til kapittel 8.

Kvantitativ utvikling av kunnskapssamarbeidet

- ◆ Kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene er økende. Fra 2012 til 2018 økte antallet prosjekter med partnere i Panorama-land med 52 prosent. Lanseringen av Panorama-strategien representerer ikke noe tydelig trendbrudd i denne utviklingen.
- ◆ De samlede bevilgningene til prosjektsamarbeid med Panorama-landene har imidlertid gått ned over tid.
- ◆ Russland var fram til 2015 det overlegent største samarbeidslandet, men har etter dette blitt relativt sett mindre viktig. Samarbeidet med Kina har den sterkeste langsiktige veksten i antallet prosjekter.
- ◆ UTFORSK og INTPART utgjør en økende del av samarbeidet med Panorama-landene. Den største andelen samarbeidsprosjekter finansieres imidlertid av Forskningsrådets øvrige programmer (utenom INTPART).
- ◆ Strategiens virkemidler har ulik betydning i strategilandene. INTPART og UTFORSK er viktige virkemidler for samarbeid med hhv. Japan og Brasil, men relativt sett mindre viktige for samarbeidet med Russland.
- ◆ EUs rammeprogrammer, Horisont 2020 og Erasmus+, finansierer et relativt lavt antall samarbeidsprosjekter med Panorama-land.

- ◆ Målt i kroner, er UTFORSK og INTPART forholdsvis små ordninger, og utgjorde i 2018 til sammen under 2 prosent av alle nye prosjektmidler.

Sampublisering

- ◆ Det har vært en langsiktig og sterk økning i medforfatterskap mellom forskere fra Norge og Panorama-landene. Utviklingen skiller seg imidlertid i liten grad fra den globale trenden.
- ◆ Sampubliseringen som skjer i nivå 2-publikasjoner har vært stabil over mange år. Resultatene for Panorama-landene ligger marginalt under den tilsvarende andelen på globalt nivå.
- ◆ Panorama-strategien har virket i for kort tid til at vi kan forvente å se eventuelle effekter i sampubliseringsstatistikken. Spørreundersøkelsen til prosjektledere viser likevel betydelig sampubliseringsaktivitet fra prosjekter som har startet opp i strategiperioden.

Utvikling sett i lys av strategiens prioriteringer

- ◆ Evalueringen indikerer at kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene i stor grad realiserer målet om gode koblinger mellom forskning og utdanning.
- ◆ Strategien har trolig også hatt positiv betydning for kvaliteten på studentmobiliteten, gjennom de institusjonelle partnerskapene.
- ◆ Det har vært mer utfordrende å få på plass gode koblinger til arbeids- og næringsliv. En god del prosjekter har samarbeidspartnere utenfor academia, men vurderingene av samarbeidet er blandet.
- ◆ Strategien har kommet kortest når det gjelder å bidra til økt samvirke mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, særlig når det gjelder samvirket mellom strategiens egne virkemidler og de europeiske finansieringsordningene.

Utviklingen sett i lys av prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid

- ◆ Kvalitet har vært et styrende prinsipp i samarbeidet med Panorama-landene, spesielt i samarbeid finansiert av INTPART og UTFORSK.
- ◆ Samarbeidet bygger i svært stor grad på felles interesser og faglig komplementaritet, og er dermed preget av gjensidighet.
- ◆ Mye av samarbeidet kjennetegnes av langsiktighet, men det er utfordringer knyttet til langsiktig finansiering og bedre samordning mellom ulike finansieringsmekanismer.
- ◆ Relevans er noe mindre fremtredende i samarbeidet enn de andre prinsippene.

Barrierer i samarbeidet

- ◆ Vurderingene av samarbeidet med Panorama-landene er stort sett svært positive, og forskjellene mellom landene er små.

- ◆ Mest positivt vurderes samarbeidet med Russland og Brasil, minst i Kina og India.
- ◆ Begrensede ressurser oppleves som den mest fremtredende utfordringen i flere land, unntakene er Kina og Japan der systemforskjeller er den fremste barrieren.
- ◆ Samarbeidet i Japan og Kina møter i litt større grad enn andre land utfordringer knyttet til kulturforskjeller. Språkutfordringene oppleves størst i Kina og Brasil, og til dels Japan.
- ◆ Byråkratiske utfordringer og sendrektighet går igjen på tvers av land. Det rapporteres om flere eksempler på at dette har forsinket og i verste fall hindret samarbeid.

Virkemidlene UTFORSK og INTPART

- ◆ UTFORSK og INTPART har vært viktige virkemidler for å styrke samarbeidet med Panorama-landene. Programmene oppleves å ha en merverdi og å bidra til aktiviteter som ellers ikke ville funnet sted.
- ◆ Programmene bygger opp under sentrale prioriteringer i strategien, først og fremst kobling mellom utdanning og forskning, og studentmobilitet av god kvalitet i institusjonelle partnerskap.
- ◆ Koblingen til næringslivet og samspillet med andre virkemidler er noe svakere.
- ◆ Prosjektsamarbeidet vurderes å holde høy kvalitet og være preget av gjensidighet. Å sikre langsiktighet er mer utfordrende. Programperiodene oppleves som for korte, og finansieringen som begrenset.

Tiltak på myndighetsnivå

- ◆ Samarbeidet med Panorama-landene understøttes av myndighetsavtaler, arbeidsgruppemøter, politiske delegasjonsbesøk og større faglige arrangementer.
- ◆ Myndighetsdialogen varierer mellom landene, men det ser i liten grad ut til å påvirke omfanget av kunnskapssamarbeid med det enkelte land.
- ◆ Tiltakene på myndighetsnivå oppleves som viktige for relasjonsbygging, dialog og tillit.
- ◆ Det stilles spørsmål ved om utbyttet av politiske delegasjonsreiser er tilstrekkelig til å forsvare ressursbruken.

Strategiens forankring og betydning i UH-sektoren

- ◆ Panorama-strategien støttes i sektoren, blant annet fordi den er fleksibel, bygger opp under institusjonenes egne prioriteringer, og fordi den følges av økonomiske midler.
- ◆ Strategien synes først og fremst å ha gjenklang i miljøer som allerede har en internasjonal orientering utenfor Europa. Utenfor miljøer som har deltatt i UTFORSK og INTPART, er strategien lite kjent.

- ◆ Landene anses som relevante i kraft av å være voksende kunnskapsnasjoner og regionale stormakter. Relevansen er først og fremst knyttet til enkeltland, og ikke til landgruppen som helhet.
- ◆ Den geografiske prioriteringen kan oppleves som en begrensning, og mulighet for å inkludere flere land etterspørres. Sør-Korea, Singapore og Australia utpeker seg som viktige samarbeidsland for en del fagmiljøer.

Samordning

- ◆ Strategien har bidratt positivt til samarbeidet mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge, og er en god ramme for samordning for mye av det operative arbeidet inn mot de prioriterte landene.
- ◆ Arbeidsfellesskapet på landnivå er viktig, men det bør vurderes å innføre den samme forvaltningsmessige konstellasjonen på tvers av land.
- ◆ Det er ulike syn mellom departementene på strategiens prioriteringer, samt dens utforming og utgangspunkt.
- ◆ Systematisk kontakt mellom involverte aktører kan sannsynligvis forbedres, bl.a. ved å styrke møteplassen Panorama-forum.

Kapittel 2: Kvantitativ utvikling av kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene

I dette kapitlet ser vi på den kvantitative utviklingen i forsknings- og utdannings samarbeidet med Panorama-landene. Dette gjelder samarbeid finansiert gjennom strategiens egne virkemidler, UTFORSK og INTPART, så vel som andre finansieringsordninger. I kapitlet ser vi også på utviklingen i sampublisering mellom bidragsytere fra Norge og Panorama-landene. Publisering i nivå 2-publikasjoner benyttes i denne sammenheng som en indikator på kvaliteten i samarbeidet.

Kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene er økende. Fra 2012 til 2018 økte antallet prosjekter som involverte partnere i Panorama-land med 52 prosent. Russland var tidligere det klart største samarbeidslandet, men har etter 2015 ligget nær de andre Panorama-landene i antall prosjekter. En betydelig del av samarbeidet med Panorama-landene finansieres gjennom UTFORSK og INTPART. I 2018 hadde 28 prosent av prosjektene finansiering gjennom enten UTFORSK eller INTPART. Sampublisering med de seks landene har økt jevnt siden 2011, men skiller seg i liten grad fra utviklingen i andre deler av verden. Blant strategilandene skiller Kina seg ut med en svært stor økning, og omfanget av sampublisering med kinesiske forskere er klart høyere enn med andre strategiland. Det er imidlertid Japan som er mest representert i sampubliseringer i nivå 2-publikasjoner.

2.1 Utvikling i antall samarbeidsprosjekter med Panorama-land

Et av formålene med evalueringen har vært å etablere kunnskap om hvordan forsknings- og utdannings samarbeidet med de seks strategilandene har utviklet seg over tid. Panorama-strategien spesifiserer en rekke ulike indikatorer knyttet til henholdsvis høyere utdannings- og forskningssamarbeid, som utviklingen skal vurderes ut fra. Indikatorer som gjelder studentmobilitet, er behandlet i delrapporten om studentmobilitet. I dette kapitlet vurderes utviklingen i samarbeidet basert på øvrige indikatorer for utdannings- og forskningssamarbeid:

- ◆ Høyere utdannings samarbeid gjennom Erasmus+
- ◆ Forskningssamarbeid gjennom Forskningsrådets programmer og ordninger
- ◆ Forskningssamarbeid gjennom Horisont 2020 ³⁰
- ◆ Sampublisering

³⁰ Tallene for Horisont 2020 inkluderer alle prosjekter med norsk deltakelse og deltakelse fra Panorama-landene, ikke bare prosjekter der norske institusjoner er koordinator.

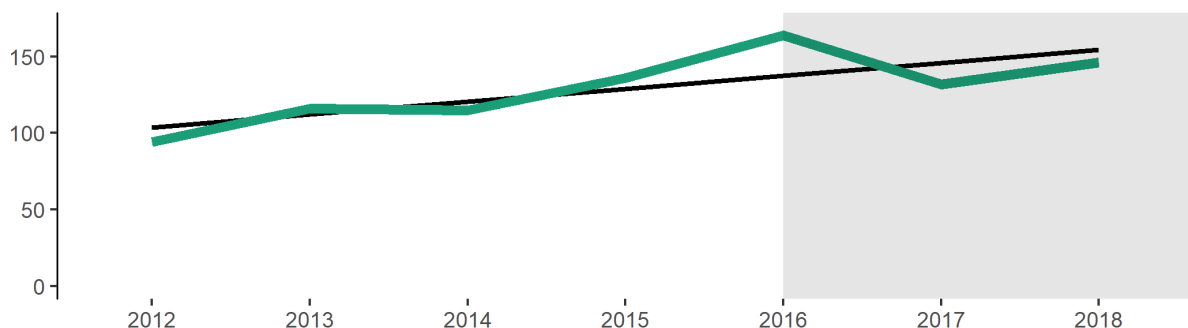
I tillegg til utviklingen av indikatorene over, har vi sett på omfanget av samarbeid gjennom Dikus programmer og ordninger, og gjennom strategiens egne virkemidler, UTFORSK og INTPART. Vi har ikke innhentet data om eventuelle samarbeid som skjer utenom programmene nevnt over. Det kan derfor være samarbeid med strategilandene som finansieres med andre midler, eksempelvis institusjonene selv eller kilder i partnerland, som ikke omfattes av våre analyser.

UTFORSK og INTPART er virkemidler knyttet direkte til Panorama-strategien. Strategiens målsetning er imidlertid å øke kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene, uavhengig av finansieringskilde. Dersom virkemidlene har fungert etter intensjonen, skulle man derfor forvente at det samlede antallet samarbeidsprosjekter med strategilandene, er større enn det ville vært uten strategien. Utviklingen i antall samarbeidsprosjekter med Panorama-landene ³¹ er derfor en viktig indikator på strategiens måloppnåelse.

For å få en oversikt over det totale antallet samarbeidsprosjekter med Panorama-landene, ser vi på utviklingen i antallet nye prosjekter som omfatter samarbeid med minst én aktør i et av Panorama-landene. ³²

Figur 2.1. viser at det totale antallet samarbeidsprosjekter har økt etter 2012. I 2018 var antallet nye samarbeidsprosjekter med Panorama-landene 52 prosent høyere enn i 2012. ³³ Økningen var nokså stabil fram til 2016, og har deretter fluktuert i noe større grad. I toppåret 2016 var det 155 nye prosjekter som fikk finansiering gjennom kildene nevnt over. Blant annet på grunn av de økte svingningene etter 2016, er det vanskelig å fastslå om det har skjedd noen endringer etter Panorama-strategien.

Figur 2.1: Totalt antall nye prosjekter med samarbeidspartnere i minst ett av Panorama-landene.



Figur 2.2 viser hvor mange nye prosjekter som omfatter samarbeid med hvert enkelt Panorama-land. For prosjekter med partnere fra flere land, telles prosjektet én gang for hvert land. Selv om det er tegn til en positiv utvikling for flere av landene, er det bare Kina som har en statistisk signifikant trend gjennom perioden 2012-2018 ³⁴, og antallet nye prosjektsamarbeid med Kina har etter 2015 ligget på et høyere nivå enn tidligere. I 2016, da UTFORSK hadde sin første ordinære utlysning, var det en kraftig økning i antall nye samarbeid med Kina. Det kan nok også delvis sees i sammenheng med oppmykningen av de politiske forholdene mellom Norge og Kina. Utover dette toppåret har omfanget

³¹ Med mindre annet er spesifisert, er Hong Kong, Macao og Taiwan inkludert i tallene for Kina.

³² For å komme fram til disse tallene, har vi benyttet administrative prosjektdata fra Forskningsrådet, Diku og EU. På grunn av ulik registreringspraksis hos de ulike instansene, er tildelingsår og søknadsår brukt om hverandre. Se appendiks 1 for flere detaljer.

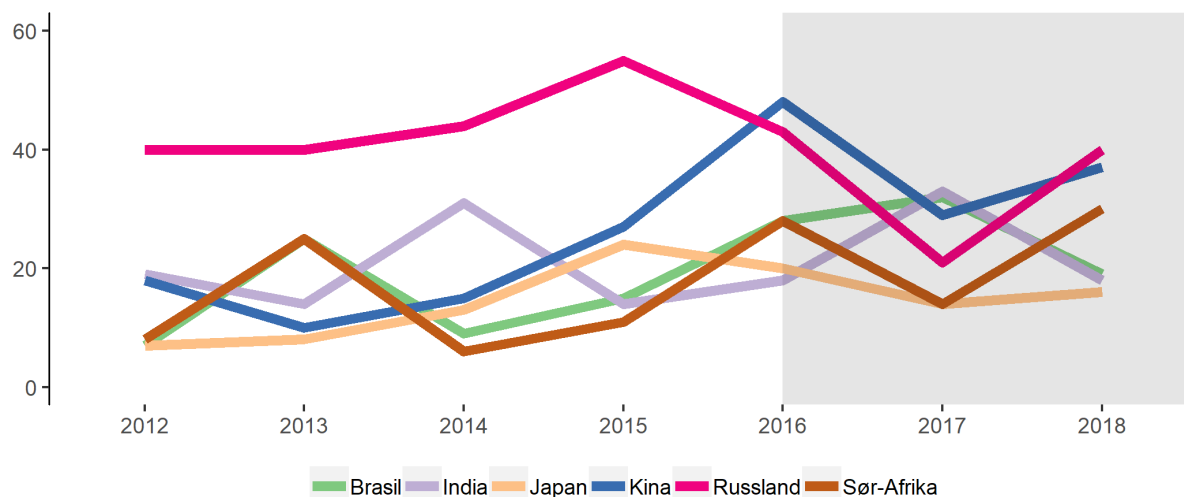
³³ Trenden er statistisk signifikant på 5%-nivå.

³⁴ Denne trenden er statistisk signifikant på 5%-nivå.

av norsk-kinesisk samarbeid ligget nær den langsiktige trenden. Vi kan derfor ikke slå fast at det har skjedd et trendbrudd i forbindelse med Panorama-strategien.

Før 2016 var Russland den klart største samarbeidspartneren blant strategilandene. En sterk reduksjon i antallet nye prosjekter i 2016 og 2017, førte imidlertid Russland ned på et nivå som er mer på linje med de andre samarbeidslandene. Tallet på nye prosjekter tok seg opp igjen i 2018 og dette året er det igjen Russland som, sammen med Kina, topper listen over nye prosjekt. Det er naturlig å se utviklingen i lys av utenrikspolitiske forhold, og restriksjonene som følge av Russlands annektering av Krim-halvøya i 2014.

Figur 2.2: Antall nye prosjekter som omfatter samarbeid med hvert av Panorama-landene.



2.2 Programmer og finansieringsordninger

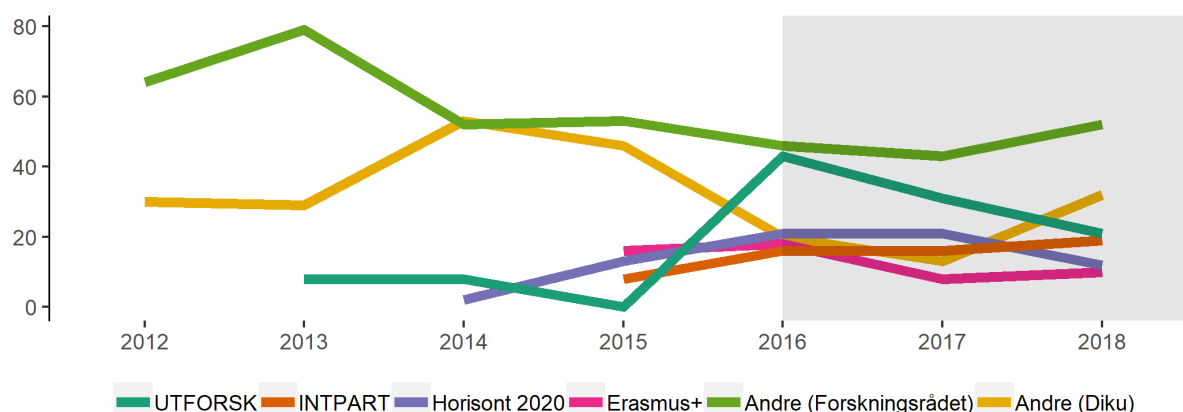
I det følgende ser vi nærmere på utviklingen i samarbeidet med Panorama-landene, fordelt etter finansieringskilde. Ettersom UTFORSK og INTPART er spesifikt rettet mot Panorama-landene, behandler vi dem separat fra andre programmer og utlysninger fra Diku og Forskningsrådet. Også Erasmus+ og Horisont 2020 er behandlet separat.

Forskningsrådet har ofte unike kriterier for hver enkelt utlysning. Dette skiller mange av Forskningsrådets utlysninger fra de regelmessige INTPART- og UTFORSK-utlysningene, hvor kriteriene, med enkelte unntak, er uforandret over tid. I perioden 2012-2018 hadde Forskningsrådet 153 ulike utlysninger, som resulterte i finansiering til prosjekter med samarbeidspartnere i Panorama-land.

Figur 2.3 viser utviklingen i antall samarbeidsprosjekter mellom Norge og minst ett Panorama-land, fordelt etter finansieringskilde. Samarbeidet gjennom UTFORSK og INTPART har økt gjennom perioden. I pilotfasen av UTFORSK ble det gitt støtte til 16 prosjekter. Da den første ordinære utlysningen kom i 2016, økte antallet nye prosjekter til 38. Etter dette har antallet UTFORSK-prosjekter gått tilbake, og i 2018 var det 21 nye prosjekter som fikk finansiering gjennom programmet. Antall INTPART-prosjekter som involverer Panorama-land er lavere, men antallet har vært svakt økende fram til 2018. Dette året ble det etablert 19 nye INTPART-prosjekter med partnere fra et eller flere av Panorama-landene.

Antall prosjekter finansiert gjennom øvrige utlysninger fra Forskningsrådet falt i perioden fram mot 2016, for så å flate mer ut. Etter dette har antallet nye prosjekter med partnere fra Panorama-land ligget mellom 43-53 prosjekter i året. Også samarbeidet gjennom andre Diku-programmer har variert betydelig i årene fram mot 2016. Etter en markant økning i 2014, som i hovedsak kan tilskrives Nordområdeprogrammet og Indiaprogrammet, falt antallet øvrige Diku-prosjekter betydelig i 2016, parallelt med økningen i antall UTFORSK-prosjekter. Dette kan nok delvis henge sammen med at tidligere programmer har blitt avsluttet, eller at det ikke har blitt utlyst midler de senere årene (f.eks. hadde India-programmet bare utlysning i 2014). Som vi pekte på i delrapporten om studentmobilitet, kan det se ut til at UTFORSK har overtatt for noen av Diku-programmene som eksisterte fra før.

Figur 2.3: Antall nye prosjekter med samarbeidspartnere i minst ett av Panorama-landene, fordelt på ulike finansieringskilder.



De europeiske rammeprogrammene Horisont 2020 og Erasmus+ ble innført i 2014. Til sammen har norske institusjoner og partnere fra strategilandene samarbeidet i 69 Horisont 2020-prosjekter og 52 Erasmus+ prosjekter, fra programmene oppstart til 2018. Samarbeidet i Horisont 2020 økte jevnt fram mot 2016, for deretter å gå ned igjen i 2018. Erasmus+ finansierer et relativt beskjedent antall samarbeid med Panorama-landene, og vi observerer en tilbakegang etter 2016. Basert på antall prosjekter, ser det med andre ord ikke ut til at Panorama-strategien har hatt noen tydelig effekt på Norges samarbeid med strategilandene gjennom EUs plattformer.³⁵

Alle strategilandene er representert både i Horisont 2020 og Erasmus+, men i svært varierende grad. I Horisont 2020 er Kina det klart største samarbeidslandet. Siden 2014 har de deltatt i 31 av de 69 Horisont 2020-prosjektene. India er det landet som er involvert i færrest Horisont 2020-prosjekter med Norge, med bare to prosjekter i perioden. I Erasmus+ er Russland den største partneren for samarbeid med norske institusjoner, med 16 samarbeid. I motsatt ende er Brasil, som har hatt to samarbeid med Norge gjennom Erasmus+.

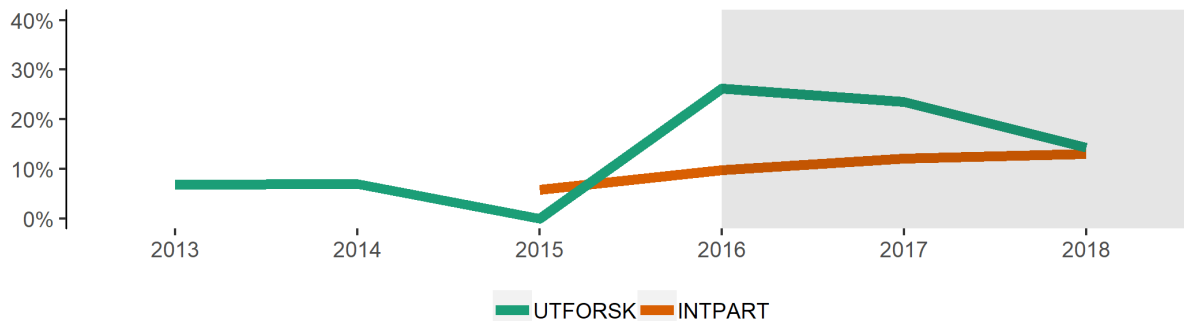
UTFORSK og INTPART

Siden UTFORSK og INTPART er de viktigste økonomiske virkemidlene i Panorama-strategien, er det interessant å se hvilken betydning de har for det samlede samarbeidet med strategilandene. Figur 2.4 viser andelen av de nye prosjektene som er UTFORSK og INTPART-prosjekter. I 2016 utgjorde de to programmene til sammen 38 prosent av samarbeidet. Siden har andelen gått noe ned, til 28 prosent i

³⁵ Se kapittel 3 for utdyppinger om samarbeidet med Panorama-land i EUs rammeprogrammer.

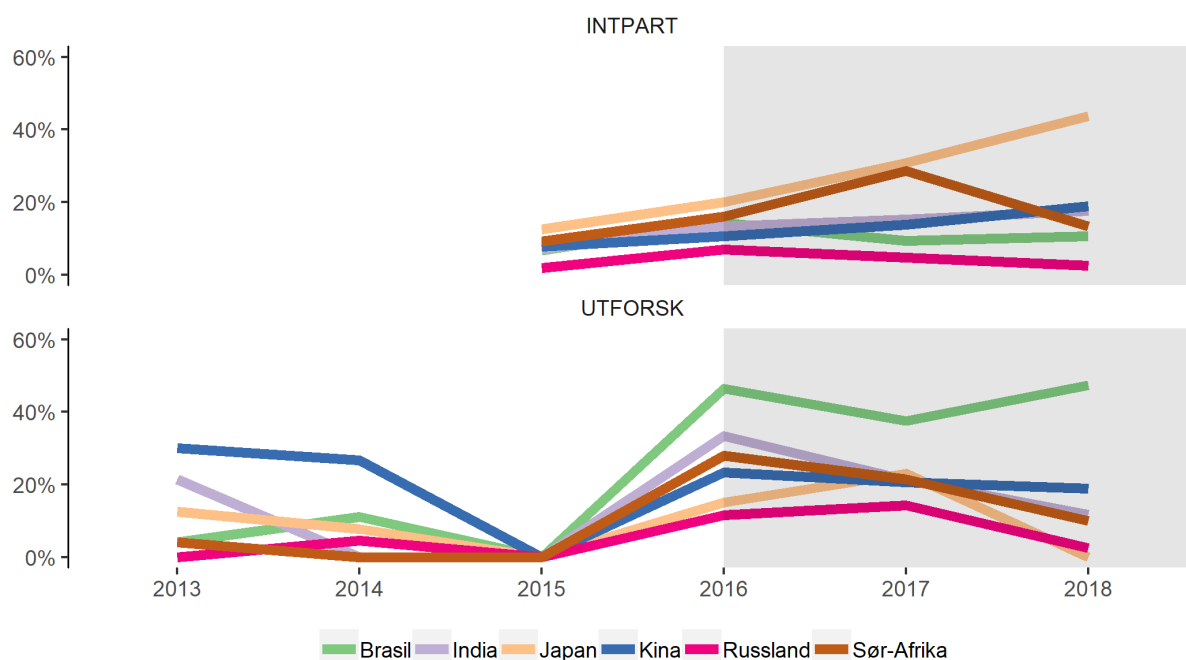
2018. Vi ser også at UTFORSK tidligere utgjorde en betydelig større andel av samarbeidet. Etter toppåret i 2016 har andelen UTFORSK-prosjekter falt hvert år, mens andelen INTPART-prosjekter har økt svakt.

Figur 2.4: Nye UTFORSK- og INTPART-prosjekter, som andel av alle nye prosjekter som omfatter samarbeid med minst ett av Panorama-landene.



Figur 2.5 viser hvor stor andel UTFORSK og INTPART-prosjekter utgjør av det samlede samarbeidet med hvert land. Japan og Brasil skiller seg ut i ulike retninger. Mens Japan har en høy andel INTPART-prosjekter, og en nokså lav andel UTFORSK-prosjekter, er bildet motsatt i Brasil. I 2018 var 47 prosent av samarbeidene med Brasil UTFORSK-prosjekter. Resten av landene er likere hverandre. Kina og Sør-Afrika har imidlertid en større andel av både UTFORSK- og INTPART-prosjekter enn Russland, der andelen UTFORSK og INTPART-prosjekter er lavest. Vi ser også at andelen INTPART-prosjekter med Sør-Afrika varierer mer enn de andre samarbeidslandene. Strategiens virkemidler har med andre ord ulik betydning i strategilandene. Mens INTPART og UTFORSK er viktige virkemidler for samarbeid med hhv. Japan og Brasil, er begge programmer relativt sett mindre viktige for det samlede samarbeidet med Russland.

Figur 2.5: Nye UTFORSK- og INTPART-prosjekter, som andel av alle prosjekter som omfatter samarbeid med hvert land.

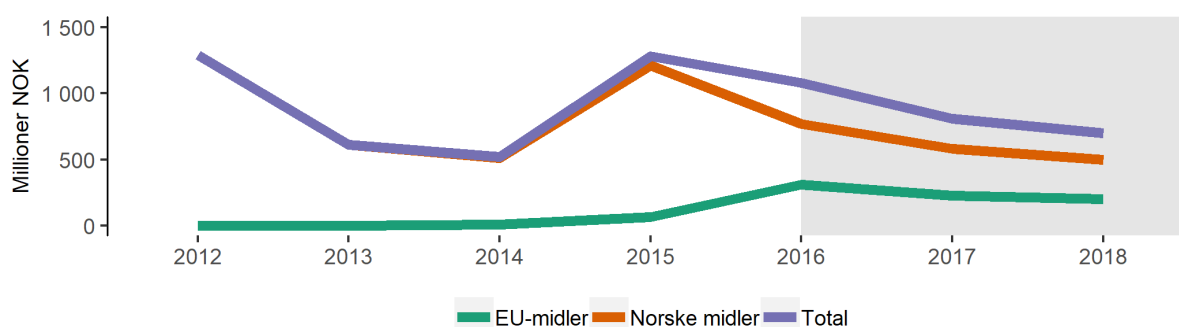


Programmene gir støtte til prosjekter med ulik varighet og omfang. Vi har til nå sett på antallet prosjekter, uavhengig av størrelse. Det er imidlertid interessant å se på om samarbeidet med strategilandene har blitt mer omfattende enn tidligere, målt i kroner. Det er rimelig å anta at større tildelinger vil kunne gi mer av de positive effektene man forventer av samarbeidsprosjekt, i form av for eksempel kvalitetsutvikling og langsiktighet. Vi har derfor sett på tildelinger til prosjekter med strategilandene, målt i kroner.³⁶

Vi ser først på summen av midlene som har gått til samarbeid med Panorama-landene. Figur 2.6 viser at de samlede tildelingene til nye prosjektsamarbeid med Panorama-landene, gjennom bevilgninger fra Forskningsrådet og Diku (inkludert UTFORSK og INTPART), svinger betydelig, men har gått ned over tid, også gjennom strategiperioden. I løpet av perioden vi har sett på, var 2012 året da det ble bevilget mest midler, 1,29 milliarder kroner.

Erasmus+ og Horisont 2020 er i mindre grad underlagt norsk strategisk arbeid, og skiller seg dermed fra de norske programmene. Det kan derfor være fornuftig å skille mellom norske midler og EU-midler. Før 2016 lå bidragene fra EU til kunnskapssamarbeid med Panorama-landene svært lavt. Dette endrer seg ved inngangen til strategiperioden. EU-programmene har fra og med 2016 utgjort omtrent én fjerdedel av de tildelte midlene, og andelen øker stadig. I 2018 utgjorde EU-midler nesten 28 prosent av midlene som gikk til norsk samarbeid med Panorama-landene.³⁷

Figur 2.6: Totale tildelinger til nye prosjekter, som omfatter samarbeid med minst ett av Panorama-landene (millioner NOK).



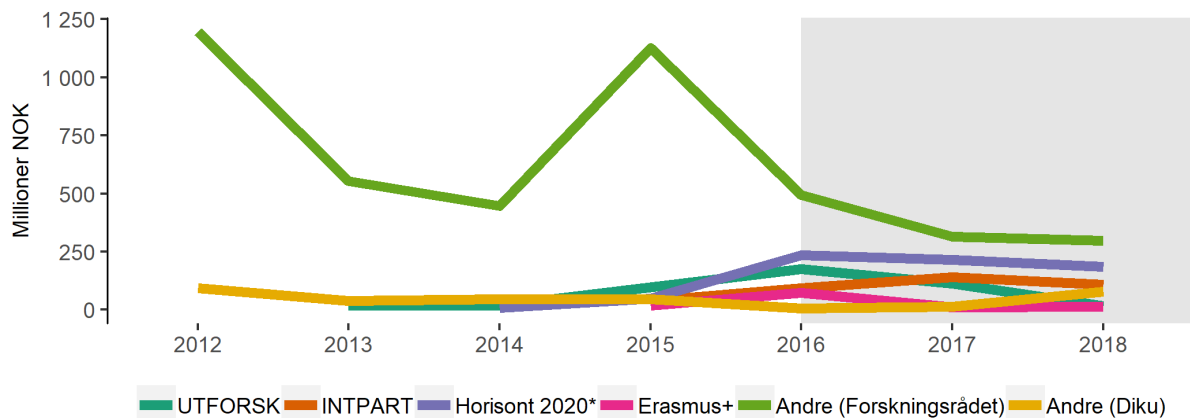
Figur 2.7 viser summen av alle tildelinger til prosjekter som omfatter samarbeid med minst ett av Panorama-landene, fordelt på finansieringskilde. Tildelinger fra Forskningsrådet er finansielt viktige for norsk samarbeid med Panorama-landene, og vi ser at det først og fremst er svingningene i disse tildelingene som forklarer nedgangen i de totale norske beløpene i figur 2.6. Tildelingene gjennom Horisont 2020 utgjør også en relativt stor andel, selv om antallet prosjekter er nokså begrenset.³⁸

³⁶ Kronekursen er satt på tildelingstidspunktet. Unntaket er Erasmus+, hvor vi har benyttet en euro-kurs på 10,04 kr (kurs av 18. desember 2019).

³⁷ Merk at tildelingsbeløpene til de EU-finansierte prosjektene bare inkluderer budsjettet til de norske partnerne og partnerne fra Panorama-landene. Når det gjelder de norsk-finansierte prosjektene, er det ikke mulig å dele tildelingsbeløpet på partnere. Disse beløpene kan dermed også inkludere andeler som går til partnere utenfor Panorama-landene.

³⁸ Horisont 2020-midler blir tildelt på institusjonsnivå. Vi har her bare telt med ressursene som har blitt tildelt partnere i Norge og Panorama-landene.

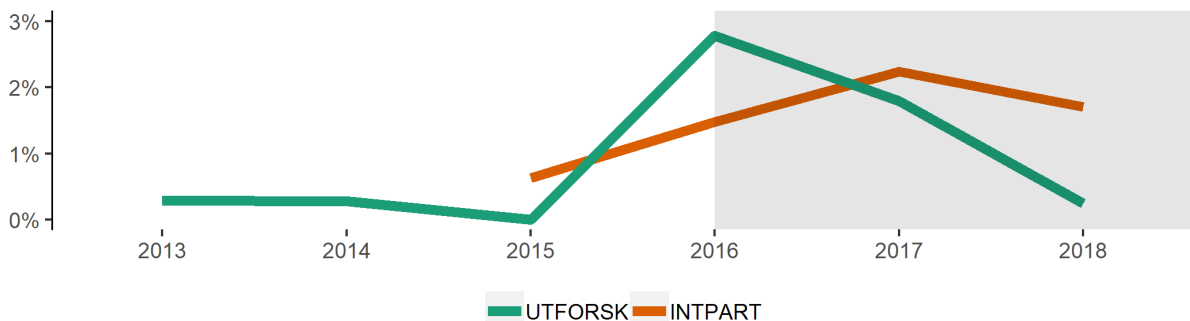
Figur 2.7: Totale tildelinger til nye prosjekter, som omfatter samarbeid med minst ett av Panorama-landene, per finansieringskilde (millioner NOK).



De ulike kildene skiller seg fra hverandre på mange måter, og er ikke nødvendigvis sammenlignbare. Horisont 2020 skiller seg for eksempel ut i størrelse og antall partnere. I gjennomsnitt involverer de 23,7 partnere i tillegg til prosjektleder.³⁹ I et gjennomsnittlig Horisont 2020-prosjekt er 2,4 av partnerne fra Panorama-landene. Til sammenligning er det 2,2 partnere involvert i et gjennomsnittlig INTPART-prosjekt. De institusjonelle og personlige relasjonene mellom prosjektdeltakere i Norge og i Panorama-landene kan derfor tenkes å være svakere i Horisont 2020-prosjekter enn i andre prosjekter med færre deltakere.

Figur 2.4 viste at UTFORSK og INTPART utgjør en betydelig del av samarbeidet med Panorama-landene, målt i antall prosjekter. Målt i kroner utgjør UTFORSK og INTPART derimot en langt mindre andel (jf. figur 2.8). I toppåret 2016 ble 38 prosent av prosjektene finansiert gjennom UTFORSK eller INTPART. Prosjektene sto derimot bare for 4,3 prosent av de samlede midlene som ble tildelt samarbeidsprosjekter med partnere i Panorama-land. I 2018 utgjorde UTFORSK og INTPART til sammen under 2 prosent av prosjektmidlene som ble delt ut. Man kan dermed si at INTPART, og særlig UTFORSK, har relativt begrenset økonomisk betydning sammenlignet med andre ordninger.

Figur 2.8: Sum av tildelinger til nye UTFORSK- og INTPART-prosjekter, som andel av alle nye tildelinger til prosjekter som omfatter samarbeid med minst ett av Panorama-landene.



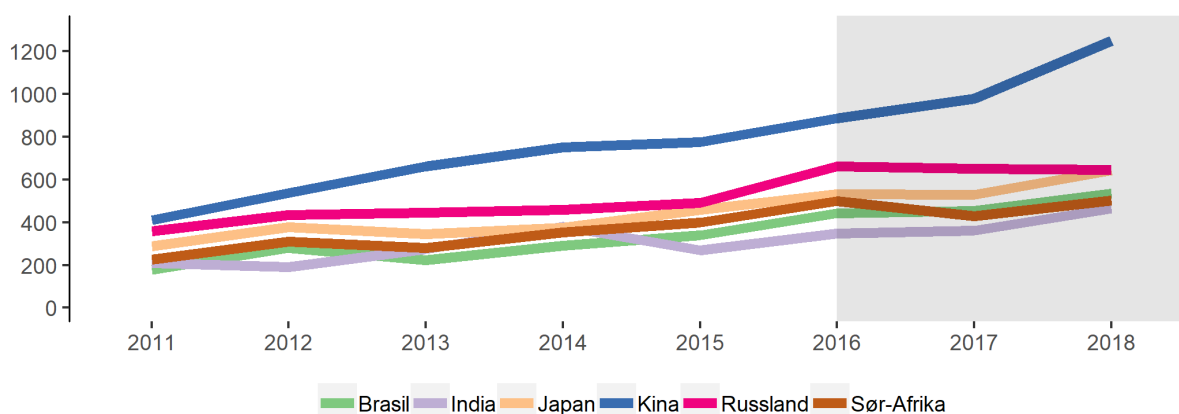
³⁹ Se tabell A1.2 i appendiks 1 for oversikt over gjennomsnittlig antall prosjektpartnere i de ulike programmene.

2.3 Sampublisering

Publisering av forskningsresultater er viktige sluttprodukter for forskningssamarbeid. Det er derfor interessant å kartlegge utviklingen i sampublisering med Panorama-landene. Både publisering og forskningen i seg selv, kan være en langsom prosess, og man må forvente at det går betydelig tid fra et forskningssamarbeid blir inngått, til det resulterer i publiseringer. Det er derfor lite trolig at det vil være mulig å se eventuelle effekter av Panorama-strategien på antall sampubliseringer med strategilandene i våre tidsserier som stopper i 2018. Spørreundersøkelsen til prosjektlederne, som ble gjennomført høsten 2019, viser likevel at prosjekter som har startet opp i 2016 allerede har en betydelig publiseringsaktivitet, både i nivå 1- og nivå 2-publikasjoner. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

I det tilgjengelige tallmaterialet, gir det størst mening å se på sampublisering med enkeltland slik det er gjort i figur 2.9.⁴⁰ Figuren viser en langsiktig og jevn økning i sampublisering med alle landene, men det er sampublisering med Kina som har økt klart mest siden 2011. Sett i lys av at Kina også er det største samarbeidslandet, med flest prosjekter, er det ikke overraskende. I 2018 ble det publisert 1 249 artikler som resultat av et norsk-kinesisk samarbeid. Det er nesten dobbelt så mange som Russland, som er nummer to på listen med 645 sampubliseringer. Japan ligger gjennom hele perioden som nummer tre på listen, mens Brasil, India og Sør-Afrika på lang sikt er nokså like.⁴¹

Figur 2.9: Antall sampubliseringer, per land.



Publisering i nivå 2-publikasjoner gir høyere økonomisk uttelling for institusjonene. Dette er en ordning som skal fungere som insentiv for publisering i de mest prestisjefulle publiseringskanalene.⁴² Selv om man ikke kan sette likhetstegn mellom publisering i nivå 2-publikasjoner og kvalitet, er det rimelig å forvente en rimelig sterk sammenheng mellom kvalitet og publiseringsnivå. Vi benytter

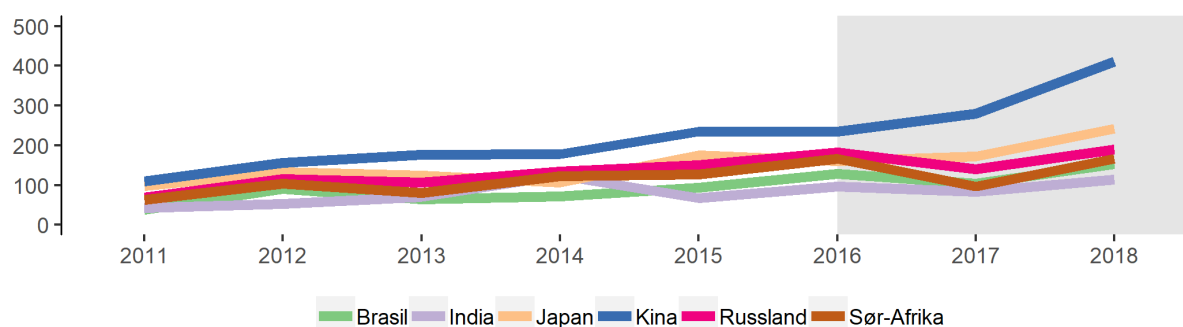
⁴⁰ Tallmaterialet som omhandler sampublisering, er utarbeidet av NIFU. NIFUs beskrivelse av arbeidet er lagt ved i appendiks 2. I tallene for sampublisering er ikke Taiwan, Hongkong og Macao telt med for Kina, da dette ville kunne medføre dobbel telling av sampubliseringer.

⁴¹ Ideelt sett burde vi sammenlignet antallet publikasjoner med antallet prosjekter i hvert enkelt land, for å se om prosjektene leder til flere publikasjoner i enkelte land fremfor andre. Dette er imidlertid vanskelig å få til, gitt at det vil gå en del tid fra prosjektstart til publisering. Om vi likevel, veldig grovt, ser på forholdstallet mellom antall publikasjoner og antall nye prosjekter i hele perioden 2012-2018, finner vi at Kina og Japan har betydelig flere sampubliseringer per prosjekt enn de øvrige landene. Svakest ut i disse sammenlignende kommer Russland og India.

⁴² NSD og UHR (2015)

derfor publisering i nivå 2-publikasjoner som indikator på kvalitet i forskningssamarbeidene (figur 2.10).

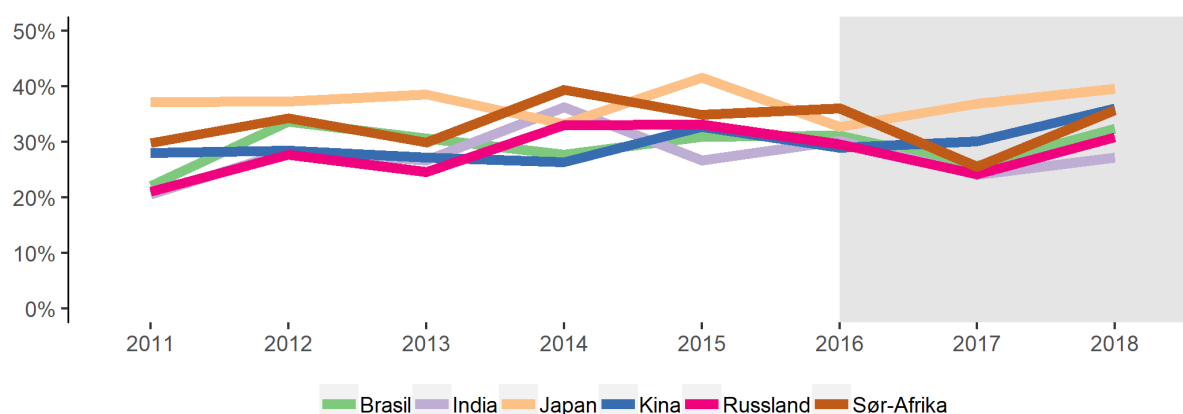
Figur 2.10: Antall sampubliseringer i nivå 2-publikasjoner, per land.



Det er i samarbeid med Kina det publiseres flest artikler – også i nivå 2-publikasjoner. Det betyr at det blir produsert mye forskning av høy kvalitet i samarbeid med kinesiske forskere. Siden Kina er det største samarbeidslandet for norske institusjoner, både i antall prosjekter og total sampublisering, er det ikke et overraskende funn. Kina deltar også i mange av de prestisjefylte Horisont 2020-prosjektene hvor Norge er representert. Dette er prosjekter som kan forventes å resultere i fremtidige nivå 2-publikasjoner.

For å lettere kunne sammenligne kvaliteten mellom landene, kan det være nyttig å se på *andelen* av publiseringene som skjer i nivå 2-publikasjoner, heller enn antallet. Figur 2.11 viser at andelen sampublikasjoner på nivå 2 er nokså stabil over tid. Det er bare for Kina at vi finner en positiv trend.⁴³ Med unntak av enkeltår, er andelen sampubliseringer på nivå 2 imidlertid høyest i Japan. I perioden 2011-2018 var 37 prosent av sampubliseringen med Japan i nivå 2-publikasjoner.

Figur 2.11: Andel av sampubliseringene (prosent) som er i nivå 2-publikasjoner, per land.



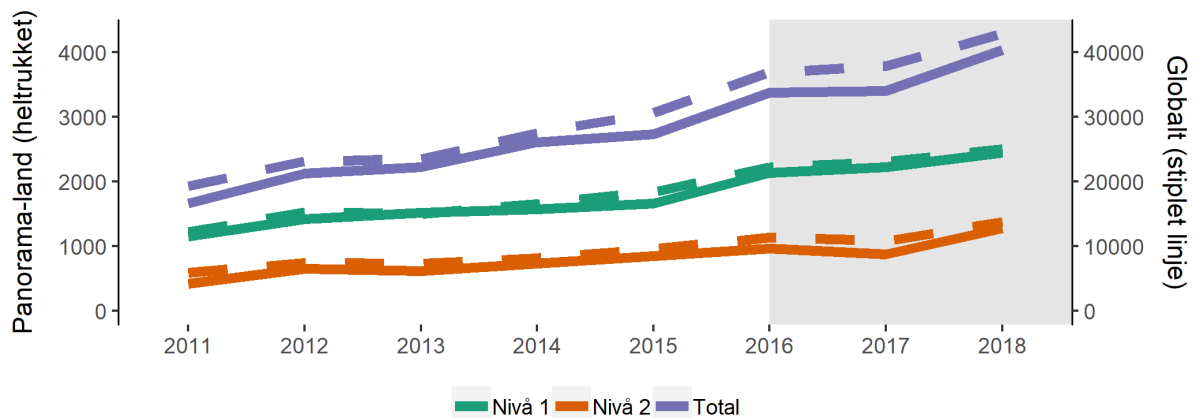
Når vi ser på sampublisering for Panorama-landene samlet, må tallene tolkes på en spesiell måte. I det tallmaterialet vi har hatt tilgang til, telles hver publikasjon flere ganger dersom den i tillegg til norsk forfatter, har medforfattere fra flere andre land. En publikasjon med norsk forfatter og medforfattere fra for eksempel Japan og Kina, vil med andre ord være oppgitt som en sampublisering med begge disse landene. Når vi slår sammen tall fra flere land, vil vi derfor ikke lenger telle publikasjoner, med derimot det vi i de videre analysene har kalt *sampubliseringsbidrag*. Med forfattere fra flere land, vil

⁴³ Denne trenden er signifikant på 5%-nivå, og tilsier en årlig økning i andel nivå 2-publiseringsbidrag på 0,9 prosentpoeng per år.

antallet sampubliseringsbidrag alltid være større enn antallet sampubliserte artikler. Det gir likevel et mål på hvordan internasjonaliseringen i norsk forskning har utviklet seg over tid.

Figur 2.12 viser utviklingen i sampubliseringsbidrag med Panorama-land, sammenlignet med tallet på sampubliseringsbidrag med alle verdens land (inkludert Panorama-landene). Merk at skalaen på den loddrette akse er forskjellig for de to tidsseriene. Fra 2011 til 2018 økte antallet sampubliseringsbidrag fra Panorama-land med 142 prosent. Økningen har vært jevn gjennom perioden, og ligger nokså tett opp mot den globale utviklingen, både når det gjelder nivå 1 og nivå 2-publikasjoner. Sampubliseringsbidragene fra Panorama-land utgjør i underkant av én tidel av de globale publiseringsbidragene.

Figur 2.12: Antall sampubliseringsbidrag med Panorama-land (heltrukket linje) og med alle verdens land (stiplet linje).



Vi kan altså slå fast at det har vært en økning i samarbeid om vitenskapelig publisering mellom Norge og Panorama-landene, men at denne veksten er rimelig parallell til økningen i sampubliseringsaktivitet mellom Norge og resten av verden. Dette gjelder både publisering på nivå 1 og nivå 2.⁴⁴

Fordi tallene som vises i figur 2.12 er sampubliseringsbidrag, og ikke publikasjoner, vil tallene ikke bare påvirkes av hvor mange sampublikasjoner som utgis, men også av hvor mange land som er involvert i de ulike publikasjonene. Dersom det har vært en generell tendens i retning av flere bidragsland per publikasjon, er veksten i tallet på publikasjoner lavere enn det som fremgår av figur 2.12.⁴⁵ Det er likevel ingen grunn til å tro at dette skulle ha påvirket tallene for Panorama-landene mer enn de globale tallene.

Både resultatene i figur 2.12 og de øvrige analysene basert på tall for enkeltland, indikerer derfor at forskningssamarbeidet med Panorama-landene har blitt mer omfattende og resulterer i mer sampublisering. Særlig samarbeidet med Kina har hatt stor vekst, og andelen nivå 2-publikasjoner i samarbeid med Kina er økende. Det er likevel fremdeles sampublikasjoner med Japan som i størst grad skjer i nivå 2-publikasjoner.

⁴⁴ Se kapittel 4 for en videre utdypning av dette perspektivet.

⁴⁵ Mye kan tyde på at tallet på sampubliseringsbidrag har vokst raskere enn tallet på sampubliserte publikasjoner. For eks. viser Indikatorrapporten 2019 at antallet norske publikasjoner med internasjonale medforfattere har økte med 60 prosent fra 2011 til 2016 noe som er en lavere utviklingstakt enn den vi ser i figur 2.12. Jfr. Forskningsrådet, NIFU og SSB (2019) s. 291

2.4 Oppsummering

Samarbeidet med Panorama-landene er økende. Fra 2012 til 2018 økte antallet nye samarbeidsprosjekter med Panorama-land med 52 prosent. Russland var tidligere det klart største samarbeidslandet, men har etter 2015 ligget nær de andre Panorama-landene i antall prosjekter. Det er nokså små forskjeller mellom de andre landene, og det er bare i samarbeidet med Kina at vi ser en klar, langsiktig økning i antallet prosjekter. Vi ser imidlertid ingen tydelige trendbrudd i antall prosjekter i sammenheng med innføringen av Panorama-strategien.

UTFORSK og INTPART representerer en betydelig del av samarbeidet med Panorama-landene. I 2018 hadde 28 prosent av prosjektene finansiering gjennom enten UTFORSK eller INTPART. Målt i penger, er derimot UTFORSK og INTPART små ordninger, og utgjorde i 2018 til sammen under 2 prosent av alle utdelte prosjektmidler.

Panorama-strategien har virket i for kort tid til at vi kan forvente å se eventuelle effekter på sampubliseringen med Panorama-landene. Vi kan likevel se en langsiktig og sterk økning i medfatterskap mellom forskere fra Norge og Panorama-landene. Utviklingen skiller seg imidlertid i liten grad fra den globale trenden, og publiseringsbidragene fra Panorama-landene utgjør omtrent én tittel av de globale publiseringsbidragene.

De langsiktige trendene for samarbeid med Panorama-landene var i utgangspunktet positive allerede før strategien ble innført. Vi finner derfor ingen klare tegn på at Panorama-strategien har ført til markerte endringer i hverken prosjektsamarbeid eller sampublisering med Panorama-landene.

Kapittel 3: Utviklingen av samarbeidet i lys av strategiens prioriteringer

Panorama-strategien slår fast at samarbeidet skal bygge opp under følgende overordnede prioriteringer:

- ◆ *Godt samspill mellom høyere utdanningssamarbeid og forskningssamarbeid*
- ◆ *Gode koblinger til arbeids- og næringsliv/innovasjon*
- ◆ *God studentmobilitet, med særlig vekt på gjensidig utveksling som inngår i et bredere faglig/institusjonelt samarbeid*
- ◆ *Godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer for hhv. utdanning og forskning*

De to første av disse prioriteringene handler med andre ord om samspillet mellom de ulike aktørene i kunnskapstriangelet, den tredje om kvaliteten på studentmobiliteten, og den fjerde om samspillet mellom ulike plattformer og finansierungsordninger for samarbeid med Panorama-landene.

I dette kapittelet ser vi nærmere på i hvor stor grad utviklingen av utdannings- og forskningssamarbeidet med Panorama-landene har vært preget av disse prioriteringene. Analysene bygger i all hovedsak på data fra spørreundersøkelsen til prosjektlederne og intervju med ledelse og administrasjon ved utvalgte UH-institusjoner. Funnene tyder på at samarbeidet med Panorama-landene bygger opp under en god kobling mellom forskning og utdanning, men at det er mer utfordrende å oppnå gode koblinger til arbeids- og næringsliv. Det er også et forbedringspotensial når det gjelder å få til et godt samspill mellom strategiens virkemidler, de europeiske rammeprogrammene og andre programmer i Diku.

3.1 Godt samspill mellom utdannings- og forskningssamarbeid

Panorama-strategien omhandler *både* utdannings- og forskningssamarbeid. Det er også et mål at samarbeidet på de to områdene skal *spille sammen* og *styrke* hverandre. Særlig er det en forventning om at tette koblinger til forskning skal gi økt kvalitet i utdanningssamarbeidet. Som det heter i strategien:

«Koblinger mellom høyere utdanningssamarbeid og annet faglig samarbeid er viktig for økt kvalitet i utdanningen. Tidlig involvering i internasjonalt

forskningssamarbeid bidrar også til at studenter lærer verdien av dette og gis mulighet til å opparbeide et internasjonalt nettverk tidlig i forskerkarrieren.»⁴⁶

Denne prioriteringen er godt forankret i den generelle kunnskaps- og utdanningspolitikken. I Meld. St. 16 (2016 – 2017), *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, understrekes betydningen av et godt samspill mellom utdanning og forskning, slik at disse aktivitetene kan forsterke hverandre:

«Å gi forskningsbasert utdanning krever at studentene tidlig integreres i det faglige fellesskapet, og at de får innsikt og trening i forskningslignende aktiviteter på alle nivåer i utdanningen.»⁴⁷

At tette koblinger til forskning kan bidra til økt kvalitet i høyere utdanning, er også empirisk fundert, blant annet i en evaluering av samfunnsfagene i Norge gjennomført av NOKUT og Forskningsrådet i 2018.⁴⁸ Evalueringen har vurdert kvaliteten på de to kjerneaktivitetene ved ti høyere utdanningsinstitusjoner i Norge, og er særlig opptatt av samspillet mellom forskningskvalitet og utdanningskvalitet. Evalueringen er tydelig i sine konklusjoner om at tette koblinger til institusjonens forskningsaktiviteter styrker kvaliteten på utdanningen. Det påpekes samtidig at koblingene er for svake ved mange mindre utdanningsinstitusjoner, og at særlig bachelor-nivået mangler en slik tilknytning.

Samtidig er det mange indikasjoner på at slike koblinger ikke alltid er lette å realisere i praksis. I Meld. St. 18 (2012–2013), *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, hvor hindringer og forutsetninger for samspill mellom aktørene i kunnskapstriangelet diskuteres, påpekes det blant annet at institusjonenes strategier for forskningsaktivitet og utdanningsaktivitet, i stor grad utvikles separat og uavhengig av hverandre.⁴⁹ De to kjerneaktivitetene er til dels forankret i ulike kulturer og målstrukturer. Denne utfordringen bekreftes av en av våre informanter som beskriver forholdet som et «statusskille». Hun sier videre:

«Vi synes det er positivt at programmene inkluderer/forutsetter økt kontakt mellom forskning og utdanning, men i praksis er det vanskeligere å få til. [...] Man er ikke vant til å tenke slik. Det krever en kulturendring.»

At dette skillet kan være vanskelig å bygge ned, kan henge sammen med en underliggende asymmetri i samspillet mellom forskning og utdanning. Mens relevante policy-dokumenter understreker de positive effektene som tette koblinger kan ha på utdanningskvalitet, er det vanskeligere å finne argumenter for at disse koblingene også vil styrke kvaliteten på forskningen.

Tettere samarbeid mellom Forskningsrådet og Diku gjennom arbeidsfellesskapet er en måte å bygge ned dette skillet på. En av informantene etterlyser flere fellesarenaer for forskning og utdanning, uten at det nødvendigvis er knyttet til spesifikke programmer eller utlysninger, som INTPART.

«Det er sjelden møter der Forskningsrådet og Diku presenterer muligheter og forventninger [i fellesskap]. De som driver forskning går på Forskningsrådets møter, de som er interesserte i utdanning går på Dikus.»

⁴⁶ Kunnskapsdepartementet (2015), s. 9

⁴⁷ Kunnskapsdepartementet (2017)

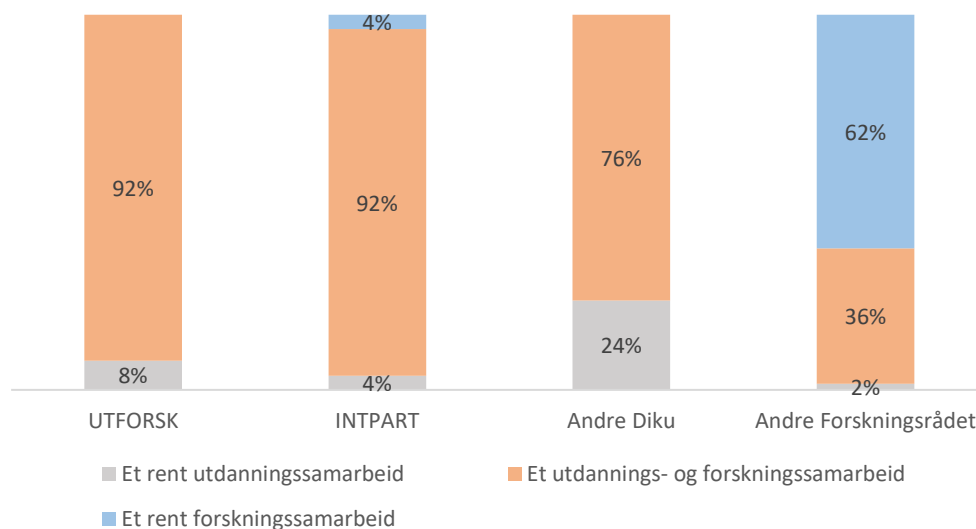
⁴⁸ NOKUT og Forskningsrådet (2018)

⁴⁹ Kunnskapsdepartementet (2013)

Omfang og innretning av prosjektene

Spørreundersøkelsen til prosjektlederne viser at en betydelig del av samarbeidet med Panorama-landene inkluderer både forsknings- og utdanningsaktiviteter. Til sammen 68 prosent av prosjektene oppgir å være et utdannings- og forskningssamarbeid. Mye kan tyde på at Panorama-strategien har bidratt til å legge forholdene til rette for et tettere samspill mellom høyere utdanning og forskning. Som figur 3.1 viser, er koblingen mellom utdanning og forskning særlig sterk når det gjelder prosjekter finansiert av strategiens egne virkemidler, UTFORSK og INTPART. Over 90 prosent av prosjektene under disse to programmene inkluderer både elementer av utdannings- og forskningssamarbeid. Blant samarbeidsprosjekter med Panorama-land finansiert av andre programmer i Dikus programportefølje, er tre av fire kombinerte utdannings- og forskningsprosjekt. Prosjekter med finansiering fra Forskningsrådet skiller seg naturlig nok fra dette mønsteret. Her er hovedtyngden rene forskningsprosjekt, mens vel en tredjedel oppgir å også inkludere elementer av utdanningssamarbeid. Dette handler trolig i stor grad om å involvere ph.d.-studenter i forskningsprosjekter.

Figur 3.1: Prosjekter etter programkategori og innhold.



I tillegg forteller over 90 prosent av prosjektlederne, uavhengig av programkategori, at studenter (på bachelor-, master- eller ph.d.-nivå) er involvert i forskningsaktiviteter i prosjektet.

I rapporten fra Diku fremgår det hvordan utdanning og forskning kobles sammen i UTFORSK-prosjekter.⁵⁰ Det har skjedd ved å tilrettelegge for at studenter får jobbe med oppgaver tett knyttet opp mot eksisterende forskning mellom partnerne, ta del i internasjonale forskningsprosjekt, og delta sammen med ansatte på forskningskonferanser der de har presentert egen forskning. I tillegg vises det til at prosjektene legger godt til rette for studentinvolvering i pågående forskningsprosjekter gjennom intensivkurs og sommerskoler. Rapporten gir også mange konkrete eksempler på hvordan denne integrasjonen er blitt implementert. Diku og Forskningsrådets rapport om INTPART bygger blant annet på en survey til prosjektledere for 65 INTPART-prosjekter. Av disse oppgir tre av fire prosjekter at de involverer studenter som medforfattere i vitenskapelige artikler – noe Diku karakteriserer som en

⁵⁰ Diku (2019a)

avansert aktivitet.⁵¹ Rapporten viser også at det foregår utstrakt bruk av studentaktive læringsformer innenfor rammen av INTPART-prosjektene.

Vurdering av koblingen

Figur 3.2 viser hvordan prosjektlederne vurderer at koblingen mellom forskning og utdanning har fungert. Det er lederne av INTPART- og UTFORSK-prosjekter som gir de beste vurderingene. I figuren er dette vist som en gjennomsnittsskår på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «svært dårlig» og 5 betyr «svært godt». Særlig prosjekter under INTPART gir her en vurdering som ligger nær indikatorens maksimumsverdi.

Figur 3.2: Vurdering av koblingen mellom utdanning og forskning (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



UTFORSK- og INTPART-prosjektene positive vurderinger finner gjenklang i Diku og Forskningsrådets rapporter. Diku viser i sin UTFORSK-rapport at de fleste fullførte prosjektene har ledet til en bedre integrasjon mellom forskning og utdanning.⁵² I Diku og Forskningsrådets rapport om INTPART-programmet kommer det frem tilsvarende funn. Blant annet gir den støtte for at prosjektene har bidratt til å heve kvaliteten ved de norske institusjonene «i forhold til synergier mellom forskning og utdanning».⁵³

De fleste informantene opplever også at det er gode muligheter for å etablere et godt samspill mellom utdannings- og forskningssamarbeid innenfor rammene av Panorama-strategien, og at UTFORSK og INTPART bidrar til dette. Forskningsprosjekter som involverer studenter, kan bli mer relevante og større i volum enn prosjekter uten studenter. Ved en av institusjonene som er mest aktiv i INTPART-programmet, sier informanten følgende:

«... forskerne er veldig glade for å inkludere studentene i sine forskningsnettverk. Å legge til rette for studentmobilitet og utvikling har vært veldig godt mottatt. Og studentene er henrykt over å bli inkludert i sånne fornemme nettverk.»

Vedkommende sier videre at flere prosjektledere gir uttrykk for at programmet bidrar til å rekruttere studenter inn i «forskningfaget». Det samme fremheves ved et av forskningsinstituttene vi intervjuet. De har erfart INTPART som en viktig katalysator for forskerskolene de har drevet over flere år.

⁵¹ Diku og Forskningsrådet (2019)

⁵² Diku (2019a)

⁵³ Diku og Forskningsrådet (2019). Vurderingen gis en skåre på 7.3 på en skala fra 0 til 10.

Prosjektmidlene har gjort det mulig å holde flere forskerskoler i ulike land, og dermed bygge opp et større nettverk av vordende forskere enn de ellers ville gjort. Informanten sier følgende:

«Det gir studentene mulighet til å lage en community paper, de blir publisert tidligere, lærer samarbeid.. Både faglig og forskningsmetodisk lærer de unge involvert i et sånt prosjekt veldig mye.»

I spørreundersøkelsen gis det flere lignende kommentarer:

«INTPART har vært en fantastisk mulighet for oss. Den har gjort det mulig å inkludere mange flere master- og Ph.d.-studenter i forskningen (både fra Norge og partnerlandene). Det har gitt økt student og forsker mobilitet. Vi har arrangert 6 sommerskoler med fokus på studentaktiv læring, hvor vi har kunnet invitere inn de beste forelesere internasjonalt og gi studentene fordypning i viktige temaer i vårt fagfelt.»

At programmene åpner for å kombinere internasjonalt samarbeid med studentutveksling sees med andre ord som positivt, og det vurderes som viktig for å utvikle samarbeidet. For en del forskere er det imidlertid uvant å søke om helhetlige midler som dekker både forskning og mobilitet. Intern kommunikasjon på universitetet blir derfor ekstra viktig.

Et annet poeng er at programmene samlet sett treffer alle de høyere utdanningsnivåene. Mens INTPART i hovedsak involverer Ph.d. og masterstudenter, treffer UTFORSK alle de høyere utdanningsnivåene.⁵⁴ Koblingen skjer med andre ord på alle tre nivåer.

At prosjekter finansiert under INTPART og UTFORSK både kan vise til de mest omfattende koblingene mellom forsknings- og utdannings samarbeid, og samtidig gir de mest positive vurderingene av hvordan disse koblingene har fungert, er en tydelig indikasjon på at strategien har bidratt til å fremme denne prioriteringen.

3.2 Gode koblinger til arbeids- og næringsliv

Forskning og utdanning utgjør to av nodene i det som gjerne omtales som kunnskapstriangelet. Den tredje noden er innovasjon og arbeids- og næringsliv. Panorama-strategien understreker at høyere utdannings- og forskningssamarbeid, innenfor strategiens rammer, skal ses i sammenheng med norsk næringslivs internasjonale virksomhet, kompetansebehov og innovasjonssatsinger. Strategien skal bidra til å styrke norske virksomheters kontakt med ledende kunnskapsmiljøer i andre land, med et langsiktig mål om å fremme norsk næringslivs kompetanse, konkurransekraft og markedsadgang. Det påpekes at forsknings- og utdanningsmiljøer, på den ene siden, og forskningsintensive bedrifter, på den andre, kan fungere som gjensidige døråpnere for hverandre på veien mot samarbeid med aktører i Panorama-landene:

«Samarbeid innen høyere utdanning og forskning kan også fungere som en døråpner for norske bedrifter inn mot kunnskapsmiljøer i vertslandet. I andre

⁵⁴ se Diku (2019a) og Diku og Forskningsrådet (2019)

tilfeller kan næringslivssamarbeid fungere som en døråpner for norske utdannings- og forskningsmiljøer.»⁵⁵

I tillegg understrekes det at studentutveksling mellom Norge og Panorama-landene kan ha en langsiktig, positiv effekt når det gjelder norsk næringslivs behov for landspesifikk kunnskap og internasjonale nettverk.

Også denne prioriteringen er trygt forankret i den norske utdannings- og forskningspolitikken. I Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019 –2028, er styrket konkurransekraft og innovasjonsevne ett av tre overordnede mål. Dette skal bl.a. oppnås gjennom bedre samspill mellom aktørene i kunnskapstriangelet.⁵⁶

Prioriteringen av gode koblinger til nærings- og arbeidsliv er også reflektert i målstrukturen til INTPART og UTFORSK. I UTFORSK er prioriteringen formulert som et mål om «*økt samarbeid med bedrifter i offentlig og/eller privat sektor*». I INTPART har denne formuleringen vært noe vagere. I Diku og Forskningsrådets rapport er målformuleringen slik: «*Det oppfordres til samarbeid med arbeids- og næringsliv, der dette er relevant*».⁵⁷ Forbeholdet, «der dette er relevant», indikerer nok en erkjennelse av at denne formen for samarbeid ikke er like formålstjenlig i alle prosjekter. I programbeskrivelsen fra 2019 er formuleringen blitt tydeligere. Her heter det at «*INTPART skal føre til samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og arbeids- og næringsliv for økt kvalitet og relevans*» (vår understreking).

I INTPART er koblingen til arbeids- og næringsliv også bygget inn i andre deler av programstrukturen. For eksempel har en rekke av de godkjente forskningsfinansieringsordningene bred relevans for samarbeid med arbeids- og næringsliv. Det gjelder bl.a. «Senter for forskningsdrevet innovasjon» (SFI), «Forskningssentre for petroleum» (PETROSENTER) og «Forskningssentre for miljøvennlig energi» (FME). Rundt tretti prosjekter har finansiering fra en av disse ordningene. Noen få har også finansiering gjennom ordningen «Norwegian Innovation Clusters».⁵⁸

Omfang av samspill med næringsliv

Data fra vår egen spørreundersøkelse til prosjektledere, viser at til sammen 43 prosent av samarbeidsprosjektene med Panorama-landene involverer partnere fra nærings- eller arbeidsliv. Figur 3.3 viser andelen fordelt etter finansieringsordning. Andelen er klart høyest i UTFORSK-prosjektene, der 58 prosent oppgir å samarbeide med partnere fra nærings- og arbeidsliv. De tilsvarende andelenene for INTPART og andre programmer i Diku og Forskningsrådet er mellom 35 og 38 prosent.⁵⁹

⁵⁵ Kunnskapsdepartementet (2015)

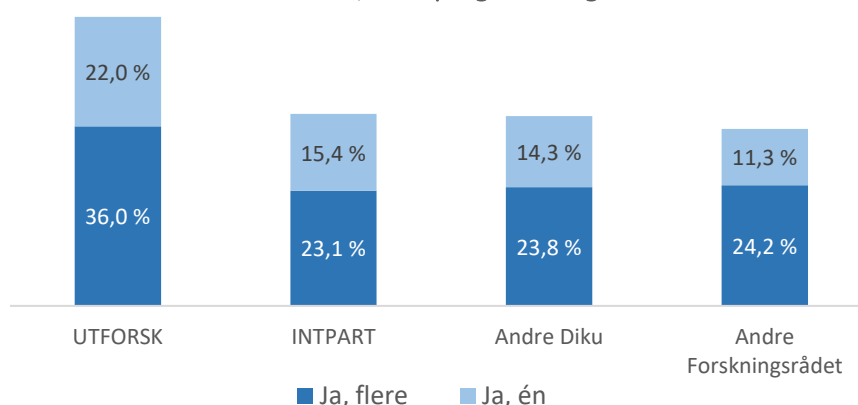
⁵⁶ Kunnskapsdepartementet (2018)

⁵⁷ Diku og Forskningsrådet (2019)

⁵⁸ Diku og Forskningsrådet (2019)

⁵⁹ I Dikus analyse av UTFORSK-prosjekter fra årene 2016-2018, fremgår det at to tredeler (67 prosent) av prosjektene inkluderer partnere fra næringsliv, og offentlig og frivillig sektor. Det store flertallet av disse er offentlige virksomheter og organisasjoner, ikke private bedrifter. Tilsvarende viser Diku og Forskningsrådets rapport at ca. halvparten (52 prosent) av INTPART-prosjektene involvere partnere fra offentlig eller privat sektor. Her gis det ikke oversikt over hvilke typer partnere dette omfatter. I vår undersøkelse til prosjektlederne benyttet vi betegnelsen «partnere fra nærings- og arbeidsliv», som er i tråd med ordbruken for denne prioriteringen i strategidokumentet. I Diku og Forskningsrådets spørreundersøkelse til INTPART-prosjekter benyttes derimot betegnelsen «partners from public and private enterprises», mens Dikus analyse av UTFORSK-prosjekter er basert på gjennomgang av relevant prosjekt-dokumentasjon. Det er vanskelig å avgjøre om det er

Figur 3.3: Andel prosjekter med partnere fra nærings- og arbeidsliv, etter programkategori.



Rapportene fra Diku og Forskningsrådet viser at koblingen skjer på en rekke ulike måter. I INTPART er det vanligst å involvere offentlige/private aktører i seminarer og workshops (74 prosent) og FoU-aktiviteter (71 prosent). 62 prosent av prosjektene som har samarbeid med bedrifter, oppgir at de er involvert i mastergradsoppgave eller doktorgradsavhandling.⁶⁰ Utdanning og nærings-/arbeidsliv kobles også sammen gjennom studentpraksis. Ca. ett av tre prosjekter både i UTFORSK og INTPART inkluderer studentpraksis.

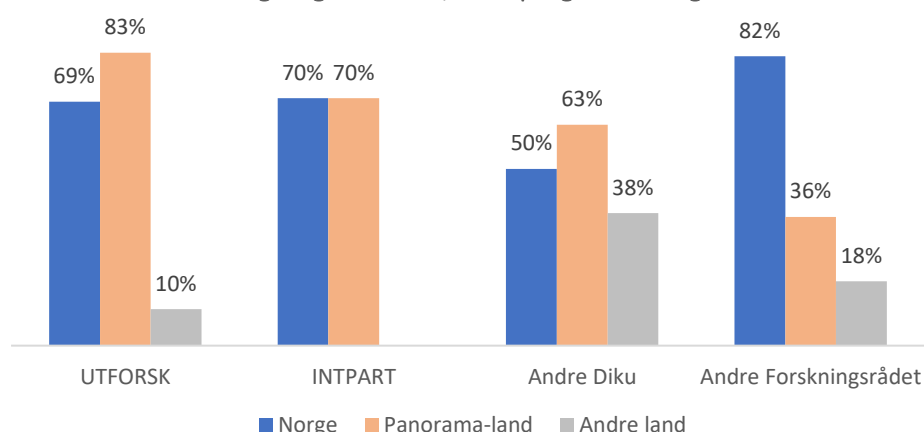
Figur 3.4 viser hvor samarbeidspartnerne fra nærings- og arbeidsliv kommer fra: Norge, Panorama-landene eller andre land.⁶¹ Mens UTFORSK har en svak overvekt av samarbeid med partnere fra Panorama-landene, er det i INTPART en like stor andel prosjekter med partnere fra Norge og Panorama-landene. For andre Diku-finansierte prosjekter er det mer vanlig å inkludere ikke-akademiske partnere fra andre land enn Norge, mens for prosjekter finansiert av Forskningsrådet er forholdet motsatt, der er det norske partnerskap som dominerer. Det er også verdt å merke seg at omtrent halvparten av UTFORSK- og INTPART-prosjektene med samarbeid utenfor academia, har slike partnere både i Norge og i ett eller flere Panorama-land. Sammensetningen av partnerskapene innfor disse programmene er med andre ord preget av en betydelig grad av gjensidighet. For andre prosjekter finansiert av Diku og Forskningsrådet, gjelder dette bare en tredjedel av prosjektene.

disse forskjellene i begrepsbruk og metode som er årsaken til at vår tall for INTPART og UTFORSK er lavere enn de som Diku presenterer.

⁶⁰ Diku og Forskningsrådet (2019)

⁶¹ Basert på tall fra spørreundersøkelsen til prosjektlederne

Figur 3.4: Geografisk lokalisering av samarbeidspartnere fra nærings- og arbeidsliv, etter programtilhørighet.



Vurdering av samspillet

Vurderingene av samarbeidet med næringslivspartnerne er jevnt over gode. Dette kan ses i figur 3.5 som viser gjennomsnittsskåre på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «svært dårlig» og 5 betyr «svært godt». Mest fornøyd med samarbeidet er prosjektlederne for Forskningsrådsprosjektene. Også i INTPART-prosjektene er man stort sett godt fornøyd med samarbeidet, mens UTFORSK-prosjektene skårer noe lavere. Vi merker oss også at det er prosjekter finansiert av andre Diku-programmer som er minst fornøyd med hvordan næringslivssamarbeidet har fungert.

Figur 3.5: Hvor godt samarbeidet med næringslivspartnerne i prosjektet har fungert (gj.snitt på skala fra 1 til 5).

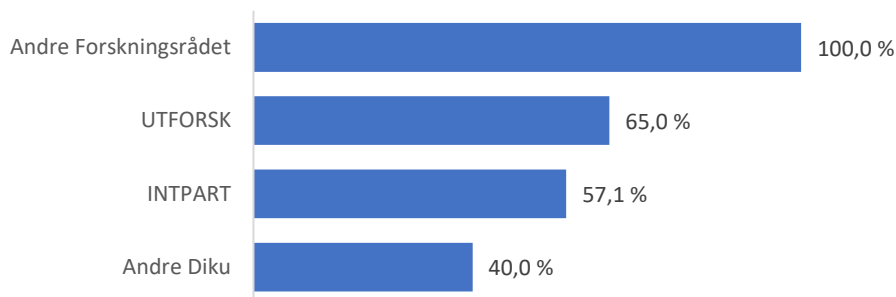


Om vi ser disse funnene i sammenheng med funnene i figur 3.4, kan det være nærliggende å knytte variasjonene til geografi og kulturforskjeller, som vi tidligere har trukket fram som barrierer for et vellykket samspill. I prosjekter finansiert av Forskningsrådet (utenom INTPART), der hovedvekten av næringslivsaktørene er norske, fungerer samspillet best. I UTFORSK-prosjektene er andelen partnere fra Panorama-land høyere, og samarbeidet vurderes noe svakere. En annen hypotese er at det er lettere å finne felles interesser og gjensidig nytte i prosjekter hvor forskning og innovasjon står i sentrum, og at det dermed er de mest forskningsorienterte prosjektene som får mest igjen for næringslivssamarbeidet. Man kan se for seg at det er mer utfordrende for arbeids- og næringslivspartnerne å finne en rolle i et rent utdanningsamarbeid, som er til like stor nytte for dem selv, som for de akademiske partnerne. Diku og Forskningsrådets rapport viser da også at den

vanligste måten å involvere offentlige og private virksomheter på i INTPART, er gjennom forskningsaktiviteter.⁶²

Et annet uttrykk for hvor fruktbart samarbeidet med partnerne fra arbeids- og næringslivet har vært, er om prosjektlederne ser for seg at de vil fortsette samarbeidet etter at prosjektperioden er slutt. I spørreundersøkelsen til prosjektlederne spurte vi om dette, men bare når det gjelder partnere fra Panorama-landene. Mens nesten samtlige prosjektledere oppgir at de ønsker å fortsette samarbeidet med partnerne fra forskning og utdanning, er svarene mer varierende når det gjelder partnere fra nærings- og arbeidsliv, jf. figur 3.6. Alle prosjektene finansiert av Forskningsrådet oppgir at de ønsker å fortsette samarbeidet, mens rundt en tredjedel av INTPART- og UTFORSK-prosjektene ser for seg at dette vil skje. For andre prosjekter finansiert av Diku, gjelder dette bare 40 prosent.

Figur 3.6: Andel av prosjektlederne som ser for seg at de vil fortsette å samarbeide med partnerne fra nærings- og arbeidsliv fra Panorama-landene.



De av våre informanter som har lykket med å bringe aktører fra næringsliv og offentlig sektor inn i sine samarbeidsprosjekter med Panorama-land, framhever gjerne at dette bygger på tidligere etablerte og fungerende relasjoner, og at det skjer innenfor fagområder hvor denne typen samarbeid er naturlig og oppleves som nødvendig for fagmiljøet. Hvorvidt strategiens prioriteringer kan endre på det, er det delte meninger om. En rektor ved ett av de større universitetene gir uttrykk for at strategien ikke har hatt noen innvirkning på deres samhandling med næringsliv i strategilandene, eller med næringsliv i Norge som har eksport til Panorama-land. Ved et annet universitet er erfaringen en annen. Institusjonen har en rekke INTPART-prosjekter, og ledelsen opplever at programmet bidrar til å forsterke den institusjonelle forankringen med næringslivet. De ønsker seg flere prosjekter for å kunne styrke denne koblingen ytterligere.

Utfordringer i samspillet

Flere av informantene og respondentene i evalueringen er positive til at strategien fremmer koblingen mellom forskning, utdanning og næringsliv, og vurderer betydningen av å ha midler som stimulerer til samarbeid hvor næringslivet også kan trekkes inn, som viktig og som noe det er behov for.

Samtidig bygger evalueringen opp under allerede kjente problemstillinger knyttet til samarbeid mellom akademia og arbeids- og næringsliv. I Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, trekkes både geografiske, teknologiske, organisasjonsmessige og kulturelle forskjeller frem som mulige utfordringer. Blant annet pekes det på at utdanning, forskning og innovasjon/næringsliv

⁶² Diku og Forskningsrådet (2019)

styres av ulike og til dels motstridende logikker, med ulike formål.⁶³ Tidligere studier har pekt på at bedriftenes økonomiske interesser kan stride mot utdannings- og forskningssektorens normer og krav om autonomi.⁶⁴ I tillegg må private virksomheter selv finansiere en betydelig del av sin innsats i samarbeidet, i henhold til regelverket for statsstøtte.⁶⁵

En forskningskoordinator ved et forskningsinstitutt trekker fram interessemotsetninger som en av de viktigste grunnene til at de ikke har samarbeidet mer med næringslivsaktører:

«Vi er ute i næringslivet og prøver å få samarbeid med dem, men på en del områder er det et lite gap mellom hva industrien ønsker, og hva forskningen kan levere og hvem som skal ha ansvar for å levere. [...] Næringslivet skal ha en egeninteresse av samarbeidet. Vi har invitert inn foredragsholdere på sommerskoler og de stiller gjerne opp, men skal man samarbeide aktivt må det være veldig spisset mot deres behov. [...] Det kan fort bli litt for akademisk selv om mange i næringslivet har forståelse for å jobbe langsiktig og akademisk.»

Fagenes egenart og tradisjoner for samarbeid er en annen faktor som påvirker muligheten for samspill med næringslivet. Mange miljøer har tradisjonelt svake koblinger til næringsliv og offentlig sektor, og opplever det som utfordrende å etablere slike relasjoner innenfor rammene av et internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid. Det kan dessuten være vanskelig for fagmiljøene å identifisere riktige samarbeidspartnere, fordi de kjenner lite til næringslivets satsinger i de aktuelle landene. Enkelte land kan dessuten ha særegne utfordringer som gjør det krevende for næringslivet å involvere seg. I Russland, der samarbeidet med næringslivet er minst omfattende, kan for eksempel sanksjonsreglene være et hinder. I andre land har man opplevd manglende vilje til å finansiere samarbeid med næringsliv.

Det har også blitt etterlyst økt kommunikasjon, og bedre forståelse for hva næringslivet har behov for, i et samarbeid. I tillegg pekes det på at det å skulle få næringsliv involvert i forskningsprosjekter fordrer at prosjektene er langsiktige sånn at de gir mulighet for å bygge opp tillit mellom partnerne. Forståelse for behovene og ønskene til alle de som skal involveres i et prosjekt i Panorama-landet, er viktig for å få knyttet alle sidene i kunnskapstriangelet sammen. «*Alt det her binder vi sammen til et samspill, men det starter med en behovsforståelse*», som en av utsendingene beskrev det. Bedre forståelse for hva næringslivet trenger, vil potensielt kunne bidra til at samarbeidene i kunnskapstriangelet kan videreutvikles i større grad enn det som har vært tilfellet så langt.

Oppsummert: Koblinger i kunnskapstriangelet

Koblingen til nærings- og arbeidsliv er til stede i kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene, men den er svakere enn koblingen mellom utdannings- og forskningssamarbeid. Selv om en del av prosjektene inkluderer partnere fra nærings- og arbeidsliv, er vurderingene fra de som har etablert et slikt samarbeid, varierende. Det kan se ut til at det er de mest forskningsorienterte prosjektene som får dette samarbeidet til å fungere, mens utfordringene er større for prosjekter hvor utdanningsamarbeidet har hovedprioritet. Diku og Forskningsrådets rapport viser dessuten at det å

⁶³ Kunnskapsdepartementet (2013)

⁶⁴ Brandt et al. (2008)

⁶⁵ Forskningsrådet (2016)

involvere aktører fra næringsliv og offentlig sektor i INTPART-prosjekter, vurderes å ha langt mindre betydning for kvaliteten ved de norske institusjonene, enn kobling mellom utdanning og forskning.⁶⁶

Alt i alt kan det derfor se ut til at prioriteringen av «gode koblinger til arbeids- og næringsliv» i noe mindre grad har preget utviklingen av samarbeidet med Panorama-landene, enn prioriteringen av samspillet mellom utdannings- og forskningssamarbeid.

Siden de to prioriteringene kan sies å representere de tre nodene i kunnskapstriangelet, kan det også være relevant å se hvordan prioriteringene spiller sammen. Er det prosjektene som lykkes best med samspillet mellom utdanning og forskning som også lykkes best med å skape gode koblinger til nærings- og arbeidsliv, eller går prioriteringen av det ene på bekostning av det andre?

Ser vi på samvariasjonen (Pearsons r) mellom spørsmålene om hvor godt de to relasjonene har fungert i de enkelte prosjektene, tegner det seg et interessant resultat: For prosjekter under UTFORSK og andre Diku-program, er samvariasjonen negativ, noe som kan tyde på at de to prioriteringene har vært vanskelige å forene. Prosjekter som får samspillet mellom forskning og utdanning til å fungere, er mindre fornøyd med hvordan koblingen til nærings- og arbeidslivet fungerer, og vice versa. For INTPART-prosjekter og andre prosjekter finansiert av Forskningsrådet, er forholdet det motsatte. Her trekker de to prioriteringene i samme retning, og de som lykkes med det ene, lykkes også med det andre. Dette gjelder i svært stor grad for INTPART-prosjekter hvor det nærmest er en perfekt positiv korrelasjon mellom svarene på de to spørsmålene.

Tabell 3.1: Samvariasjon (Pearsons r) mellom hvor godt samarbeidet mellom forskning og utdanning og samarbeidet med arbeids- og næringsliv har fungert.

Program	Pearsons r
UTFORSK	-.209
INTPART	.833
Andre Diku	-.262
Andre Forskningsrådet	.436

Det kan igjen være nærliggende å se dette i lys av hvor sterkt forskningsorientert prosjektene under de ulike programmene er. En mulig hypotese er at et godt samspill mellom alle nodene i kunnskapstriangelet er enklere å få til i prosjekter hvor hovedprioriteten for samarbeidet er forskning, og hvor utdanningsaktivitetene i prosjektet kan bygges på dette forskningssamarbeidet. Prosjekter hvor forskningsorienteringen er svakere, kan ha større utfordringer med å få de ulike partene i samarbeidet til å trekke i samme retning, slik at prioriteringene av det ene vil kunne gå på bekostning av det andre.

⁶⁶ Diku og Forskningsrådet (2019)

3.3 God studentmobilitet, med særlig vekt på gjensidig utveksling som inngår i et bredere faglig/institusjonelt samarbeid

Økt studentmobilitet er et prioritert mål i Panorama-strategien. Det vektlegges også at studentmobiliteten skal knyttes til forskningsaktivitetene i samarbeidet og foregå innenfor rammene av tette institusjonelle partnerskap. Dette skal sikre at det ikke bare blir en kvantitativ økning i den gjensidige mobiliteten mellom Norge og Panorama-landene, men at denne mobiliteten blir av høy kvalitet.

Utviklingen i studentmobiliteten mellom Norge og Panorama-landene er grundig beskrevet i den første delrapporten fra evalueringen.⁶⁷ Her skal vi for helhetens skyld bare oppsummere de viktigste hovedtrekkene.

Mobiliteten fra Norge til Panorama-landene har vokst i strategiperioden, men dette er i all hovedsak en videreføring av en trend som startet flere år før strategien ble satt i verk. Veksten er også i tråd med utviklingen i studentmobiliteten til andre land utenfor EU/EØS. Også den innkommende mobiliteten har økt over tid, men heller ikke her representerer lanseringen av strategien et klart trendbrudd. Vi ser også at Panorama-landenes andel av den samlede utvekslingen til Norge har gått ned. Panorama-landene skiller seg imidlertid ut med en bedre balanse mellom inn- og utgående mobilitet, enn hva tilfellet er for andre land utenfor EU/EØS.

Det er en rekke barrierer som må bygges ned for å øke mobiliteten til Panorama-landene. De språklige barrierene er fremtredende, og det kan stilles spørsmål ved om virkemidlene til Statens Lånekasse er optimalt innrettet for å redusere disse barrierene. Systemforskjeller, økonomiske barrierer som skolepenger og levekårsforskjeller, samt praktiske utfordringer knyttet til visum og byråkratiske prosesser, er andre barrierer. Vi ser også at faglig kvalitet kan være en utfordring. Analyser av Studiebarometeret 2017 viser at Panorama-landene scorer systematisk lavere på faglig kvalitet, enn andre destinasjoner for studentmobilitet.

Et viktig utviklingstrekk i strategiperioden, er at det har vært en tydelig dreining i retning av korte mobiliteter. Samtidig har det totale volumet av mobilitet gjennom institusjonelle samarbeid i partnerskapsprogrammer økt betraktelig. Panorama-strategiens egne virkemidler har her overtatt for noen av programmene som eksisterte fra før, og i strategiperioden utgjør UTFORSK og INTPART hele 87 prosent av det samlede volumet av mobilitet gjennom partnerskapsprogram.

Disse utviklingstrekkene må ses i sammenheng. UTFORSK og INTPART, med sine sterke krav til tette koblinger mellom forskning og utdanning, stimulerer primært til kortere mobiliteter. At studentene knyttes tett på forskere og det faglige samarbeidet i partnerskapet, bidrar til å øke kvaliteten på mobilitetene. Samtidig kan det tette samspillet mellom mobile studenter og forskning være lettere å få til i opphold av kortere varighet.

Alt i alt kan vi slå fast at Panorama-strategien har lyktes i å fremme gjensidig utveksling, som inngår i et bredere faglig/institusjonelt samarbeid. Mye kan også tyde på at disse rammene rundt studentene kan ha bidratt til å øke kvaliteten og det faglig utbyttet av mobilitetene.

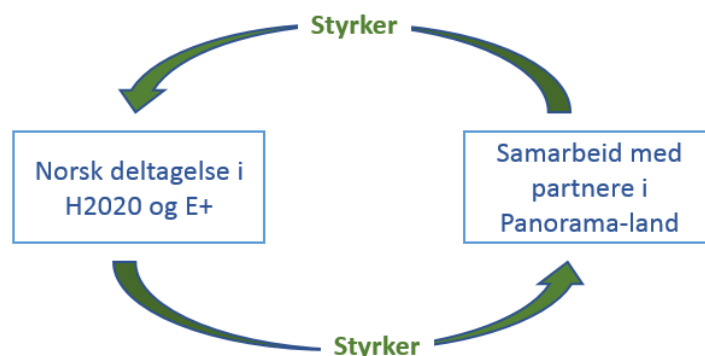
⁶⁷ Dahle et. al (2019)

3.4 Godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer for utdanning og forskning

Selv om INTPART og UTFORSK er de mest direkte og målrettede virkemidlene for å nå målene for Panorama-strategien, legges det stor vekt på at ulike arenaer for internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid skal ses i sammenheng og utfylle hverandre. Særlig viktig i denne sammenheng er EUs rammeprogrammer for henholdsvis utdanning og forskning, Erasmus+ og Horisont 2020. Begge disse programmene åpner for samarbeid med tredjeland utenfor EU/EØS, og det er et uttrykt ønske at de europeiske arenaene skal bli benyttet til å videreutvikle strategiske samarbeid med partnere fra Panorama-landene. Det er også et ønske «at bilateralt samarbeid med sterke fagmiljøer i disse landene stimulerer til flere felles søknader og økt gjennomslag i EUs programmer». ⁶⁸

Med andre ord: Aktiv bruk av de europeiske programmene forventes på den ene siden å styrke samarbeidet med partnere fra Panorama-landene. På den andre siden antar man at etablerte samarbeid med sterke partnere fra disse landene kan styrke de norske miljøenes posisjon i konkurransen om europeisk finansiering. Denne tosidigheten i samspillet er illustrert i følgende figur:

Figur 3.7: Dynamikken i samspillet mellom norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer og samarbeid med Panorama-landene.



Målet om bedre samspill kan også gjelde andre bilaterale og multilaterale finansieringsordninger, bl.a. Forskningsrådets programmer og flere av Dikus programmer som omfatter noen av de samme landene som Panorama-strategien.

Bruk av EUs rammeprogrammer for styrking av samarbeidet med Panorama-landene

Vi ser først på bruken av Erasmus+ og Horisont 2020 som finansieringskilder for prosjekter som inkluderer partnere fra Panorama-landene. Bruk av ulike finansieringskilder for å understøtte samarbeid med Panorama-landene, er langt på vei bygget inn i måten strategiens egne virkemidler er utformet på. I INTPART forutsettes det at forskningsaktivitetene i prosjektsamarbeidet allerede er finansiert gjennom programmer og finansieringsordninger, med høye krav til faglig kvalitet. I tillegg til utvalgte norske ordninger inkluderer listen over kvalifiserende finansieringsordninger også ulike

⁶⁸ Kunnskapsdepartementet (2015), s. 10

Nordforsk-programmer og EUs rammeprogram. Diku og Forskningsrådets rapport viser at 12 av 90 INTPART-prosjekter har europeisk finansiering. Til sammenligning har 30 prosjekter finansiering fra Forskningsrådet og 23 prosjekter er kvalifisert gjennom deres status som Senter for fremragende forskning. Også i UTFORSK var det fra begynnelsen et krav om at prosjektet skulle bygge på et etablert og finansiert forskningssamarbeid, men dette kravet er i dag fjernet.

I vår egen survey til prosjektlederne, oppgir vel en tredjedel at prosjektet har finansiering også fra andre kilder enn oppgitt program.⁶⁹ Det er i størst grad UTFORSK-prosjekter som oppgir å ha finansiering fra andre kilder, deretter andre prosjekter med forskningsrådsfinansiering.

Tabell 3.2: Andel prosjekter som oppgir at de har finansiering fra andre programmer i tillegg til hovedfinansiering.

UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet
39,20 %	30,80 %	28,60 %	36,50 %

Tabell 3.3 viser fordelingen av denne tilleggsfinansieringen på ulike kilder.

Tabell 3.3: Antall prosjekter som har finansiering fra utvalgte kilder i tillegg til hovedfinansiering.

	UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet
Horisont 2020	1		1	4
Erasmus+	5			1
Andre Diku	3	1		1
Andre Forskningsrådet	4	5		
UTFORSK		3	2	3
INTPART	2		0	2

Vi ser at både Forskningsrådets og Dikus programmer er benyttet som finansieringskilder i INTPART og UTFORSK-prosjekter, selv om omfanget er relativt lite. Enda færre oppgir å ha finansiering fra europeiske programmer. Fem UTFORSK-prosjekter har finansiering fra Erasmus+ og ett har finansiering fra Horisont 2020. Utover dette er det fem prosjekter med finansiering fra Forskningsrådet som oppgir at de har finansiering fra Horisont 2020 eller Erasmus+. I utgangspunktet kan derfor koblingene mellom norsk og europeisk finansiering synes å være svake.

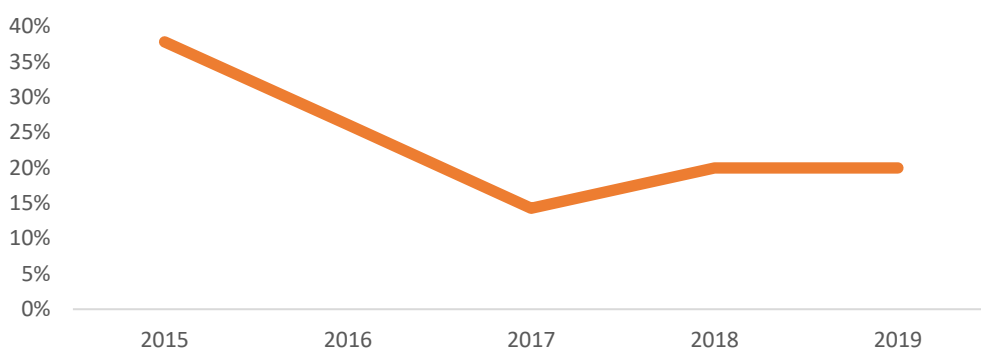
For å komplettere bildet bør vi også se på i hvor stor grad EUs rammeprogrammer benyttes som en plattform for samarbeid med Panorama-landene, uavhengig av koblinger til annen norsk finansiering. Vi har derfor undersøkt hvor stor andel av alle Erasmus+ og Horisont 2020-prosjekter med deltakelse

⁶⁹ Merk at vi ikke brukte betegnelsen kvalifiserende finansiering i dette spørsmålet fordi dette begrepet bare er relevant for INTPART.

fra Norge og tredjeland, som involverer Panorama-landene.⁷⁰ Dette for å se om det i noen av programmene har vært en dreining i det utenomeuropeiske samarbeidet i retning av Panorama-land.

Norske miljøer har i strategiperioden (2016-2019) fått innvilget støtte til i alt 190 Erasmus+ prosjekter som involverer partnere utenfor EU/EØS. Bare 38 av disse prosjektene (20 prosent) inkluderer partnere fra Panorama-landene.⁷¹ Som vist i figur 3.8 er den langsiktige trenden negativ: Panorama-landenes andel av Erasmus+ prosjekter med global mobilitet, har gått ned. Vi finner også at det i strategiperioden bare er tre av Panorama-landene som er inne på topp 10-listen over samarbeidsland utenfor EU/EØS: Russland (15 prosjekt), Kina (9 prosjekt) og Sør-Afrika (5 prosjekt).

Figur 3.8: Andel Erasmus+ prosjekter med deltakelse utenfor EU/EØS som har partnere fra Panorama-landene.



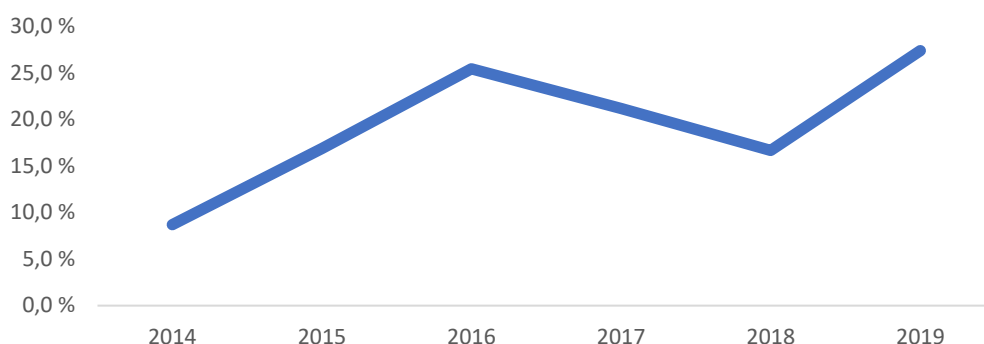
Figur 3.9 viser tilsvarende tall for Horisont 2020. Her inngår norske aktører i 408 prosjektkontrakter med land utenfor EU/EØS i strategiperioden (2016-2019). 92 av disse prosjektene (22,5 prosent) involverer aktører i Panorama-land. Det er altså en marginalt høyere andel prosjekter i Horisont 2020 som involverer strategilandene, sammenlignet med Erasmus+. Vi ser også at den langsiktige utviklingen er mer positiv i Horisont 2020.⁷² Andelen av kontraktene som involverer Panorama-land, øker markant i strategiens første år (fra 15 til 25 prosent), går deretter litt tilbake for å nå en ny topp i 2019 (27 prosent). Alle Panorama-landene, med unntak av India, er inne på topp 10-listen over samarbeidsland utenfor EU/EØS. Kina ligger høyest (30 prosjekt), deretter Sør-Afrika (21 prosjekt) og Russland (15 prosjekt). I EUs 7. rammeprogram (2007-2013) var samtlige land inne på topp 10-listen.

⁷⁰ Disse analysene er basert på komplette prosjektdata, ikke data fra spørreundersøkelsen.

⁷¹ Merk at disse tallene over Erasmus+ prosjekter bare inkluderer prosjektkategorien Global mobilitet, som de aller fleste Erasmus+ prosjekter med tredjeland tilhører. Tallene over Erasmus+ prosjekter som er presentert i kapittel 2, inkluderer også en håndfull prosjekter innenfor andre Key Actions i Erasmus+, bl.a. kapasitetsbygging. Fordi vi ikke har tilgang til komplette data for denne kategorien for tredjeland utenom Panorama, har vi valgt å holde de utenfor i analysene som ligger til grunn for figur 3.8. På grunn av det lave antallet er det ingen grunn til å tro at dette påvirker hovedmønsteret.

⁷² Vi har ikke hatt tilgang til tilsvarende tall for 7. rammeprogram som ble avløst av Horisont 2020 i 2014.

Figur 3.9: Andel Horisont 2020 prosjekter med deltakelse utenfor EU/EØS som har partnere fra Panorama-landene.



Når EUs rammeprogrammer skal vurderes som verktøy for å bygge sterke relasjoner til Panorama-landene, må vi ta hensyn til at disse finansieringsordningene har sine begrensninger. Innenfor Erasmus+ er norsk samarbeid med land utenfor EU/EØS (partnerland) begrenset av de midlene Norge får tilført fra EU. Midlene er øremerket ulike regioner, og fordelingen av midlene mellom regioner har de siste årene ikke vært i samsvar med de norske prioriteringene. Ifølge opplysninger fra Diku, har særlig rammene for Kina, India og Brasil vært betydelig lavere enn det har vært etterspørsel etter. Når det gjelder Russland, som i EUs budsjettfordeling er definert som en egen region, har derimot midlene vært mer romslige. Dette er nok en viktig grunn til at nettopp Russland topper listen av Panorama-land som er involvert i Erasmus+ prosjekter (jf. kapittel 2). Flere av våre informanter forteller at begrensningene i Erasmus+, gjør programmet mindre relevant som finansieringsmekanisme for utdannings samarbeid mellom Norge og Panorama-landene. En prorektor fra et større universitet uttrykker det slik:

«Generelt når det gjelder å utvikle Norges bilaterale samarbeid med disse landene [gjennom Erasmus+], så oppleves det som utfordrende.»

En ansatt i forskningsadministrasjonen ved et annet universitet sier følgende:

«Vi har lykket med Erasmus+ primært med partnerskap med land i sør og med prosjekter med enkelte land i Øst-Europa, altså med land som ikke omfattes av Panorama-strategien.»

I Horisont 2020 må aktører fra Panorama-landene, med unntak av Sør-Afrika, finansiere sin egen deltakelse i prosjektsamarbeidet. Dette til forskjell fra 7. rammeprogram, da de fleste Panorama-landene fikk dekket sine egne kostnader. Det ble i Panorama-strategien uttrykt bekymring for at dette ville legge en demper på strategilandenes interesse for å delta i Horisont 2020. Gitt at vi ikke har data fra det 7. rammeprogrammet, er det vanskelig å si hvordan denne endringen har slått ut. At India har falt ut av topp 10-listen, mens Sør-Afrika er såpass høyt representert, kan imidlertid indikere at deltakelsen kunne vært enda høyere dersom flere av landene fremdeles hadde kvalifisert for finansiering. Flere informanter vurderer imidlertid mulighetene for samarbeid med Panorama-land i Horisont 2020, og for at Horisont 2020 og en ordning som INTPART kan virke sammen, som bedre enn Erasmus+.

Bruk av etablerte partnerskap med Panorama-landene som plattform for gjennomslag i EUs finansieringsordninger

En annen måte å beskrive samspillet mellom ulike arenaer for samarbeid på, er å se i hvor stor grad etablerte partnerskap med aktører fra Panorama-landene leder til nye søknader om støtte fra andre finansieringsordninger, og da i særlig grad de europeiske rammeprogrammene. Ved en av de mest aktive institusjonene, uttrykkes det en forventning om at etablerte partnerskap med aktører fra Panorama-landene skal lede fram til Horisont 2020-søknader, og flere av institusjonens INTPART-prosjekter har som uttrykt mål å utvikle en EU-søknad med utgangspunkt i samarbeidet. Det pekes også på at INTPART-prosjekter kan øke sjansene for å vinne fram i konkurransen om EU-finansiering.

I surveyen til prosjektlederne spurte vi derfor om prosjektet har ledet til nye felles forskningssøknader, med en eller flere av de involverte partnerne. Som tabell 3.4 viser, skjer dette i betydelig grad. Til sammen har 57 prosent av prosjektene som involverer samarbeid med Panorama-land, ledet til nye forskningssøknader. En del prosjekter har dessuten resultert i flere nye søknader: 26 prosjekter har to nye søknader, og 10 prosjekter har gitt tre nye søknader.

INTPART- og UTFORSK-prosjekter resulterer i større grad i nye søknader enn andre samarbeidsprosjekter. Nesten to tredjedeler av INTPART-prosjektene har ledet til nye felles forskningssøknader, i hovedsak til Forskningsrådet. Vi ser imidlertid at de to programmene genererer relativt sett færre søknader til *Horisont 2020*, enn det øvrige programmet i Forskningsrådet gjør. Det kan dermed se ut til at strategiens virkemidler virker bedre sammen med forskningsrådets øvrige ordninger, enn med de europeiske.

Tabell 3.4: Andel prosjekter som har ledet til nye forskningssøknader med en eller flere av de involverte partnerne, prosent (antall prosjekter i parentes).

	UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet	Totalt
Andel prosjekter som har ledet til nye felles prosjektsøknader	60 % (29)	64 % (16)	45 % (9)	57 % (36)	57 % (90)
Av disse, andel Horisont 2020	12 % (4)	31 % (5)	22 % (2)	36 % (13)	27 % (24)
Av disse: andel Forskningsrådet	52 % (15)	88 % (14)	22 % (2)	75 % (27)	64 % (58)
Av disse: andel andre kilder	72 % (21)	44 % (7)	67 % (6)	53 % (19)	59 % (53)

Vi spurte også om prosjektene har ledet til nye samarbeid med andre partnere i noen av Panorama-landene, og ba respondentene oppgi ulike finansieringskilder i det nye samarbeidet. Resultatene vises i tabell 3.5. Til sammen oppgir 43 prosent av prosjektlederne i undersøkelsen at nye samarbeid har oppstått med andre partnere. De fleste samarbeidene er finansiert gjennom Forskningsrådet sine ordninger (28 prosent). Bare 10 prosent oppgir å ha Erasmus+ finansiering og 12 prosent har Horisont 2020 finansiering. Vi ser også at de fleste nye samarbeidene som oppstår av INTPART-prosjekter,

finansieres av andre kilder enn de som er nevnt her, mens UTFORSK leder til flere nye prosjekter gjennom andre Diku-ordninger (32 prosent).

Tabell 3.5: Andel prosjekter som har ledet til nye samarbeid med andre partnere i Panorama-landene, prosent (antall prosjekter i parentes). ⁷³

	UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet	Totalt
Andel prosjekter som har ledet til samarbeid med nye partnere	43 % (22)	60 % (15)	30 % (6)	40 % (24)	43 % (67)
Av disse, andel Erasmus+	9 % (2)		33 % (2)	13 % (3)	10 % (7)
Av disse, andel Horisont 2020	5 % (1)		33 % (2)	21 % (5)	12 % (8)
Av disse: andel Forskningsrådet	14 % (3)	33 % (5)	33 % (2)	38 % (9)	28 % (19)
Av disse: andel Diku	32 % (7)		66 % (4)		16 % (11)

Undersøkelsen viser ellers at det er en betydelig overlapp mellom prosjektene i tabell 3.4 og 3.5. Det betyr at mange samarbeid ikke bare videreføres med ny finansiering, men de utvides samtidig til nye partnere.

Oppsummering

Gjennomgangen i dette delkapittelet viser at det foregår noe kunnskapssamarbeid med Panorama-landene gjennom multilaterale plattformer som de europeiske rammeprogrammene. Samlet sett inkluderer hvert femte EU-finansierte prosjekt med tredjelandssamarbeid, partnere fra strategilandene. Det er imidlertid en betydelig forskjell på Horisont 2020 og Erasmus+. I Horisont 2020 utgjør Panorama-landene samlet sett en økende andel av tredjelandssamarbeidet som norske UH-institusjoner deltar i – selv om bare fem av landene fremdeles er på topp 10-listen over samarbeidspartnere fra tredjeland i Horisont 2020. I Erasmus + er Panorama-landenes andel av tredjelandssamarbeidet derimot synkende.

Koblingene mellom strategiens virkemidler og de europeiske rammeprogrammene synes imidlertid å være svake. Det ser vi blant annet i den relativt sett lave andelen INTPART-prosjekter med kvalifiserende finansiering fra Horisont 2020 (13 prosent mot 33 prosent fra Forskningsrådet), og i antallet INTPART og UTFORSK-prosjekter som har ledet til nye forskningssøknader til Horisont 2020 (hhv. 5 og 4 av de INTPART- og UTFORSK-prosjektene som har besvart undersøkelsen). Det oppleves som utfordrende av flere institusjoner å bruke EUs programmer til å styrke det bilaterale samarbeidet. Dette må sees i sammenheng med begrensninger i de europeiske ordningene, og at EUs prioriteringer ikke alltid samsvarer med de norske (jf. for eksempel den regionale fordelingen av Erasmus+ midler).

Strategiens virkemidler benyttes i større grad sammen med andre nasjonale ordninger, først og fremst i Forskningsrådet. Det reflekteres blant annet i andelen INTPART-prosjekter med kvalifiserende

⁷³ Merk at spørsmålet også inneholdt andre mulige finansieringskilder enn de som er oppgitt i tabellen

finansiering fra Forskningsrådet (en tredjedel), og i den høye andelen INTPART- og UTFORSK-prosjekter som resulterer i nye søknader til Forskningsrådet (hhv. 88 prosent og 52 prosent). Virkemidlene samvirker i mindre grad med Dikus øvrige ordninger.

At INTPART- og UTFORSK-prosjekter i større grad enn andre samarbeidsprosjekter med Panorama-landene, resulterer i nye søknader, tyder på at strategiens virkemidler bidrar til økt samvirke med andre ordninger, men det gjelder i hovedsak norske ordninger gjennom Forskningsrådet.

3.5 Strategiens prioriteringer – en samlet oversikt

Vi skal til slutt gi en samlet oversikt over hvordan prosjektlederne i spørreundersøkelsen vurderer prosjektenes bidrag til de viktigste prioriteringene i strategien. Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «I svært liten grad» og 5 betyr «i svært stor grad». Resultatene i figur 3.10 viser gjennomsnittsverdien på denne skalaen.

Figur 3.10: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad prosjektene har bidratt til å nå ulike prioriteringer (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Figuren viser tre av prioriteringene som vi har diskutert i dette kapitlet.⁷⁴ Vi ser at to av prioriteringene skårer svært høyt; gode koblinger mellom utdanning og forskning, og økt studentmobilitet av god kvalitet. Prioriteringen gode koblinger til nærings- og arbeidsliv, skårer derimot betydelig lavere, og faktisk under vurderingsskalaens gjennomsnittsverdi. Dette samsvarer godt med diskusjonene av de tre prioriteringene over. Gode koblinger til nærings- og arbeidsliv ser med andre ord ut til å være mer utfordrende å nå, enn de andre to prioriteringene.

Tabell 3.6: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad prosjektene har bidratt til å nå ulike prioriteringer, fordelt på programkategori (gj.snitt på skala fra 1 til 5).

	UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet
God kobling mellom utdanning og forskning	4,06	4,33	3,85	3,96
Økt studentmobilitet av god kvalitet	4,24	4,12	4,40	3,50
God kobling til nærings- eller arbeidsliv	3,05	2,95	2,39	3,00

⁷⁴ Den fjerde prioriteringen, godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, er for kompleks til å kunne bygges inn i et enkelt spørsmålsbatteri rettet mot prosjektledere.

I tabell 3.6 har vi fordelt de samme gjennomsnittsskårene på program-kategori. Særlig positive vurderinger er markert med grønt og særlig svake vurderinger med oransje. Vi merker oss at prosjektlederne for INTPART-prosjekter er særlig positive når det gjelder å skape gode koblinger mellom utdanning og forskning. Prosjektens bidrag til økt studentmobilitet av høy kvalitet, vurderes svært positivt av alle program-kategoriene, utenom Forskningsrådsprosjektene. Det er også verdt å merke seg at koblinger til nærings- og arbeidsliv skårer særlig lavt i samtlige kategorier, inkludert de mest forskningsorienterte prosjektene under INTPART og Forskningsrådet. Dette viser med enda større tydelighet at samarbeid med ikke-akademiske partnere kan være utfordrende, også innenfor rammene av et internasjonalt forsknings- og utdanningssamarbeid.

3.6 Oppsummering

Som vi har sett i dette kapittelet, bygger det faktiske samarbeidet med Panorama-landene i ulik grad opp under de fire prioriteringene i strategien. Lengst har trolig strategien nådd når det gjelder å skape gode koblinger mellom forskning og utdanning. Også når vi ser på studentmobiliteten, har strategien hatt en innflytelse på utviklingen, men mer når det gjelder kvalitet og institusjonelle rammer, enn volum. En del prosjekter har koblet på partnere fra nærings- og arbeidsliv, men vurderingen av dette samarbeidet er, som vi har sett, blandet. Kortest har strategien trolig kommet når det gjelder å bidra til økt samvirke mellom bilateralt og multilateralt samarbeid, her forstått som samvirke mellom strategiens virkemidler og europeiske ordninger, og mellom strategiens virkemidler og andre ordninger i Diku. INTPART og ordninger i Forskningsrådet virker betydelig bedre sammen, men alt i alt ser det her ut til å ligge et betydelig forbedringspotensial.

Kapittel 4: Utviklingen sett i lys av prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid

Panorama-strategien slår fast at prioriteringene i det bilaterale høyere utdannings- og forskningssamarbeidet skal bygge på følgende etablerte prinsipper: kvalitet, relevans, gjensidighet og langsiktighet.

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvor styrende disse prinsippene har vært for det konkrete utdannings- og forskningssamarbeidet som har funnet sted i strategiperioden. Vi ser også på hvordan dagens prosjektledere vurderer samarbeidet med de enkelte Panorama-landene, og hvilke utfordringer som eventuelt begrenser måloppnåelsen. Analysene er primært basert på data fra spørreundersøkelsen blant prosjektledere, supplert med intervjudata og kvantitative data om sampublisering.

Evalueringen viser at kvalitet har vært et styrende prinsipp for samarbeidet med Panorama-landene, særlig i UTFORSK og INTPART. Samarbeidet er også preget av stor grad av gjensidighet, basert på felles interesser og faglig komplementaritet. Langsiktighet er også et kjennetegn ved mye av forsknings- og utdanningssamarbeidet med Panorama-landene og Strategien gir en stabil og forutsigbar ramme rundt samarbeidet. Samtidig etterlyses mer langsiktig finansiering, og bedre samordning mellom ulike finansieringsmekanismer. Derimot ser det ut til at relevansprinsippet har vært noe vanskeligere å realisere, enn de andre prinsippene for samarbeidet.

Vurderingene av samarbeidet med Panorama-landene er generelt sett svært positive, og forskjellene mellom landene er ikke så store. Begrensede ressurser oppleves som den mest fremtredende utfordringen i de fleste land. Også systemforskjeller, kulturforskjeller og språkutfordringer, nevnes som en barriere i samarbeidet med flere av landene.

4.1 Kvalitet

Kvalitet i forskning og utdanning har vært det overordnede prinsippet, og målet for hele den norske kunnskapspolitikken, siden lanseringen av Kvalitetsreformen i 2003. Innenfor Panorama-strategiens rammer handler prinsippet først og fremst om kvaliteten i prosjektene og i selve samarbeidet. I strategien er prinsippet formulert slik: «Internasjonalt samarbeid er et sentralt virkemiddel for økt kvalitet i høyere utdanning og forskning». Samarbeidet skal for det første bygge på, og videreutvikle, forskning av høy kvalitet. For det andre skal den tette koblingen mellom forskning og utdanning sikre at studentmobilitet og andre former for utdanningssamarbeid holder høy faglig standard. I et noe videre perspektiv, er det også en underliggende forventning om at kvalitet i det internasjonale samarbeidet skal bidra til kvalitetsutvikling i det norske høyere utdannings- og forskningssystemet.

Høye kvalitetskrav til det internasjonale samarbeidet skal med andre ord fremme kvalitet på hjemmebane.

I spørreundersøkelsen blant prosjektledere spurte vi om hvilke faktorer som har vært viktige for å samarbeide med partnerne fra Panorama-landene, i det aktuelle prosjektet. Ett av alternativene i dette spørsmålsbatteriet, var at «fagmiljøene holder høy faglig kvalitet». De andre var komplementær kompetanse, at det allerede fantes et samarbeid med partnerne, at samarbeidet utløste finansieringsmuligheter, eller institusjonelle prioriteringer. Svarene viste tydelig at kvalitet har vært den viktigste faktoren ved inngåelse av samarbeidet, og spesielt i INTPART-prosjektene.⁷⁵

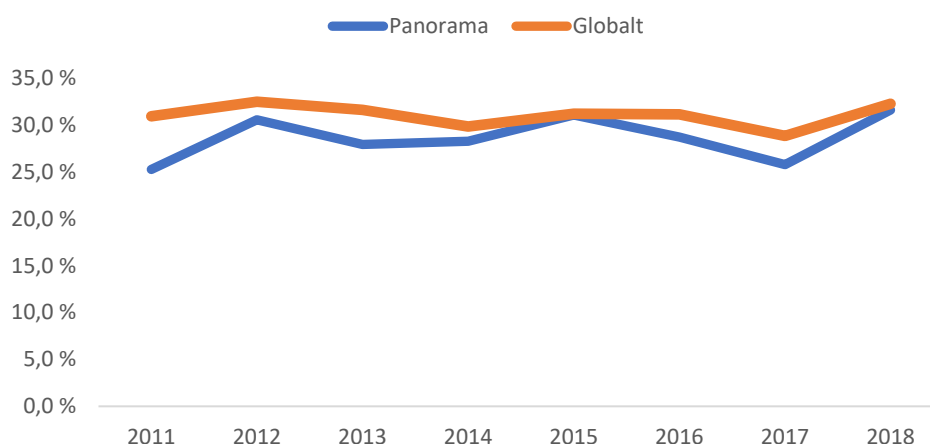
Dette reflekterer trolig de kravene til kvalitet som er bygget inn i nettopp INTPART-programmet, som har som eksplisitt mål å utvikle verdensledende akademiske miljøer i Norge, gjennom samarbeid med sterke internasjonale partnere. Finansiering gjennom INTPART forutsetter en kvalifiserende forskningsfinansiering fra et utvalg norske og utenlandske finansieringsordningen, med særlig høye krav til kvalitet, blant annet Senter for fremragende forskning (SFF) og Horisont 2020. Samarbeid gjennom disse ordningene kan sees som en indikator på kvalitet. Rundt 20 INTPART-prosjekter har finansiering fra SFF i bunn. Når det gjelder Horisont 2020, så vi i kapittel 3 at det har vært en økning i andelen av prosjektene med tredjelandsdeltakelse som har partnere fra Panorama-landene. Samlet finner at hvert fjerde samarbeidsprosjekt med Panorama-landene i strategiperioden, enten er finansiert av INTPART eller Horisont 2020.

En annen indikator på kvalitet i samarbeidet, er sampublisering, og da særlig i nivå 2-publikasjoner hvor kravet til forskningskvalitet er særlig høy. Som vist i kapittel 2, har sampubliseringen med partnere fra Panorama-landene økt jevnt over mange år. Veksten fortsetter gjennom strategiperioden, men uten noe markert taktskifte, og utviklingsbanen sammenfaller med veksten i sampublisering med partnere fra alle land utenfor Norge. Andelen av sampubliseringen som skjer i nivå 2-publikasjoner har holdt seg stabilt i underkant av 30 prosent over mange år, og endres heller ikke i strategiperioden (jf. figur 4.1).⁷⁶ Utviklingen i Panorama-landenes andel er noenlunde den samme som den er globalt, bare marginalt lavere. Basert på denne kvalitetsindikatoren, kan man derfor ikke si at kvaliteten på forskningssamarbeidet med Panorama-landene skiller seg vesentlig fra kvaliteten på forskningssamarbeidet med andre land.

⁷⁵ Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «svært lite viktig» og 5 betyr «svært viktig». Mens komplementaritet får en gjennomsnittsskåre på 4.18, ender kvalitet på 4.33.

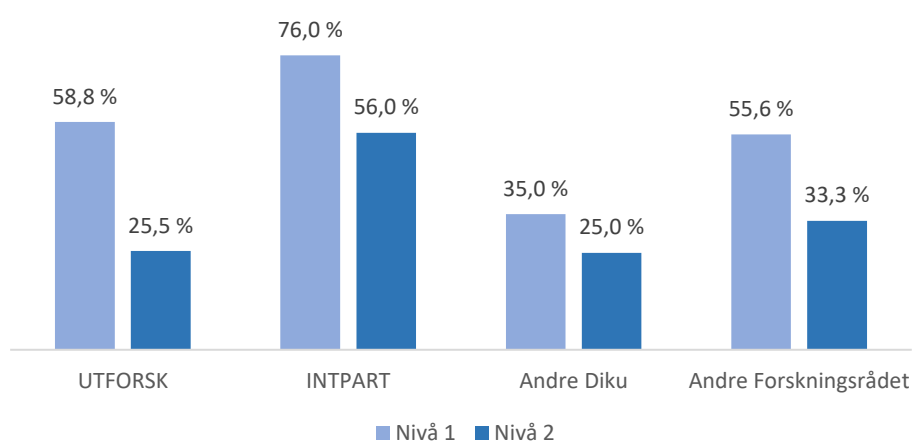
⁷⁶ Merk at disse analysene er basert på *publiseringsbidrag*, ikke *publikasjoner*. Jfr. diskusjonen av disse begrepene i kapittel 2.

Figur 4.1: Andel av alle sampubliseringsbidrag som er i nivå 2-publikasjoner, for Panorama-landene og globalt (prosent).



Spørsmålet om sampublisering er også reist i spørreundersøkelsen til prosjektlederne. Figur 4.2. viser hvor stor andel av prosjektene innenfor hver program-kategori som oppgir å ha ledet til sampublisering i nivå 1 og 2-publikasjoner. I alt har 57 prosent av prosjektene, ifølge disse opplysningene, publisert på nivå 1 og 33 prosent på nivå 2. INTPART-prosjektene skiller seg ut med en betydelig publiseringsaktivitet. Tre av fire prosjekter har publisert i nivå 1-publikasjoner og hele 56 prosent i publikasjoner på nivå 2. Dette er markert høyere enn for andre Forskningsrådsprosjekter i undersøkelsen. Vi merker oss også at UTFORSK har en høy andel publiseringer i nivå 1-publikasjoner, faktisk omtrent like stor andel som prosjekter med finansiering fra Forskningsrådet.

Figur 4.2: Andel av prosjektene som har ledet til sampublisering med partnere fra Panorama-landene, fordelt på nivå (prosent).

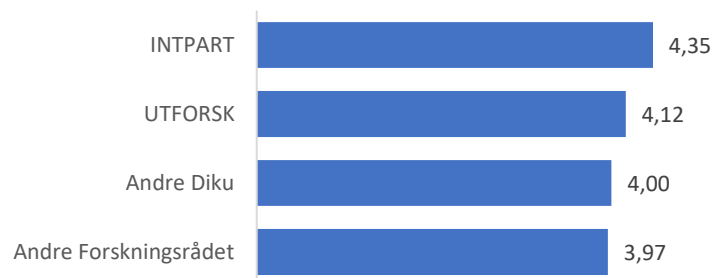


Vurderingen av disse andelene må ta høyde for at det kan gå tid fra prosjektstart til publisering. Dette er prosjekter som er startet opp i perioden 2016-2019 og hvor en betydelig andel derfor har hatt en kort funksjonstid. Om vi bare ser på prosjektene som startet opp i 2016 og 2017, har 64 prosent av INTPART-prosjektene og 40 prosent av Forskningsrådsprosjektene publisert på nivå 2. At andelen prosjekter som har ledet til sampublikasjoner er så høy i INTPART, kan henge sammen med at disse prosjektene ofte bygger på tidligere forsknings samarbeid, og at mye av forskningsarbeidet allerede er

gjort når INTPART-samarbeidet starter. Dermed kan det ta kortere tid fra prosjektstart til man kan produsere felles artikler e.l.

Vi spurte også prosjektlederne om i hvilken grad samarbeidet var kjennetegnet av høy faglig kvalitet hos partnerne (fra Panorama-landene). Svarene ble gitt på en 5-punkts skala, der 1 betyr «i svært liten grad» og 5 betyr «i svært stor grad». Vurderingene til prosjektlederne, som er gjengitt i figur 4.3, er gjennomgående svært gode. Mest positive, er prosjektlederne til INTPART-prosjektene, men vi ser at også UTFORSK ligger marginalt over de andre to program-kategoriene. Det er med andre ord prosjektene finansiert av strategiens egne virkemidler som vurderer den faglige kvaliteten til partnerne høyest.

Figur 4.3: Vurdering av i hvilken grad samarbeidet har vært kjennetegnet av høy kvalitet hos partnerne (gj.snitt på skala fra 1 til 5).

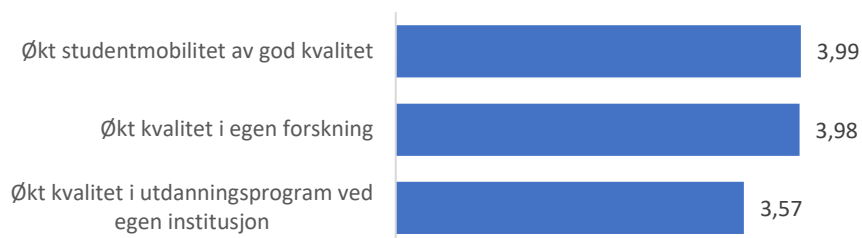


En annen innfallsvinkel til dette temaet, er om prosjektlederne har opplevd utfordringer knyttet til faglig kvalitet i de enkelte samarbeidslandene. Også når det gjelder dette spørsmålet er prosjektlederne gjennomgående positive. Det er små forskjeller mellom landene, men faglig kvalitet har tilsynelatende vært en marginalt større utfordring i Kina, Russland og India, enn i de andre tre landene.⁷⁷ Spørsmålet om utfordringer i samarbeidet er presentert i større bredde mot slutten av dette kapitlet.

Som nevnt innledningsvis, forventes det at internasjonalt forskningssamarbeid av høy kvalitet skal gi ringvirkninger. Det skal for det første skape en ramme for økt studentmobilitet av høy kvalitet, og det skal bidra til kvalitetsutvikling hjemme, både når det gjelder forskning og utdanning. Hvordan prosjektlederne vurderer prosjektenes bidrag på disse områdene, er vist i figur 4.4.

⁷⁷ Svarene er gitt på en 5-punkts skala der 1 betyr «i svært liten grad» og 5 «i svært stor grad». Til høyere verdier, jo større utfordringer. Brasil, Japan og Sør-Afrika har gjennomsnittsverdier i området 1,59 til 1,66, mens Russland, Kina og India ligger tett gruppert i området 1,82 til 1,83. For en komplett fordeling på spørsmålet om utfordringer, se figur 4.15.

Figur 4.4: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad prosjektene har bidratt til kvalitetsutvikling på ulike områder (gj.snitt på skala fra 1 til 5).

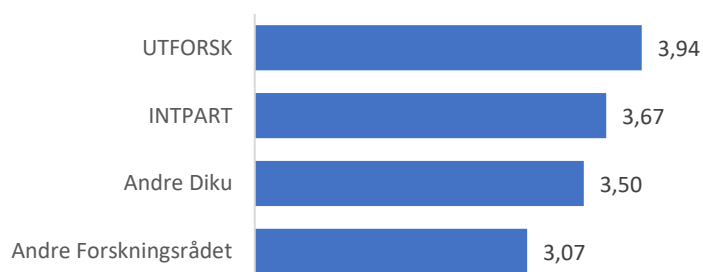


Vi ser for det første at prosjektlederne er rimelig positive når det gjelder spørsmålet om økt studentmobilitet av høy kvalitet. Dette samsvarer godt med konklusjonene vi trakk i den første delrapporten fra evalueringen, hvor tette koblinger til forskning og stabile institusjonelle rammer gjennom partnerskap, ble fremholdt som viktige drivere for kvalitet i studentmobiliteten.⁷⁸

Prosjektlederne er tilsvarende positive når det gjelder prosjektenes bidrag til kvalitet i egen forskning. Det er viktig å presisere at dette spørsmålet omhandler kvalitetsutvikling på forskernivå, ikke i hvor stor grad prosjektene bidrar til å styrke hjemmeinstitusjonens forskningsmiljø. Man må likevel kunne anta at det ene er en forutsetning for det andre, og at kvalitet på forskernivå bidrar til å bygge kvalitet på institusjonsnivå.

Prosjektlederne er noe mer tilbakeholdne når det gjelder prosjektenes bidrag til økt kvalitet i utdanningsprogrammer ved egen institusjon. Her er det imidlertid betydelige forskjeller mellom program-kategoriene (jf. Figur 4.5). Vi merker oss at det også her er strategiens egne virkemidler som gir de mest positive tilbakemeldingene. Dette er kanskje ikke overraskende. Både i UTFORSK og INTPART er målet om økt kvalitet i høyere utdanning sentralt plassert i målhierarkiet. Når det gjelder UTFORSK, ble *hevet kvalitet i høyere utdanning* løftet frem som det overordnede målet for programmet fra og med 2018-utlysningen. I INTPART er målsettingen klart formulert på resultatmål-nivå, og det oppfordres eksplisitt til utvikling av bl.a. felles kurs, seminarer, studieprogrammer og fellesgrader.

Figur 4.5: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad prosjektene har bidratt til økt kvalitet i utdanningsprogrammer ved egen institusjon (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



I Dikus gjennomgang av UTFORSK-prosjekter i 2019, kan vi lese følgende:

⁷⁸ Dahle et al. (2019)

«UTFORSK-prosjektene bidrar til økt kvalitet i utdanning gjennom det internasjonale samarbeidet. Prosjektene etablerer felles møteplasser, utvikler kurs og deler kompetanse og ressurser gjennom gjesteforelesninger, veiledning og deling av forskningsinfrastruktur. Studentmobiliteten knyttes opp mot forskningssamarbeidet, og undervisningen gjøres mer relevant ved å inkludere partnere fra arbeidsliv. Etter gjennomgang av års- og sluttrapportene fra 2018 ser vi at prosjektene i stor grad lykkes i å gjennomføre de planlagte aktivitetene og har kommet langt i nå sine mål.»⁷⁹

Det vises videre til en rekke aktiviteter som bidrar til dette kvalitetsarbeidet, blant annet at det så langt er utviklet hele 84 nye kurs innenfor disse prosjektene, hvorav 44 prosent er blitt tilbudt av den norske institusjonen og ytterligere 24 prosent i fellesskap med internasjonal partner. Diku og Forskningsrådets tilsvarende gjennomgang av INTPART-porteføljen, viser også til en rekke konkrete resultater, bl.a. 105 seminarer, 57 sommerskoler og 64 kurs. Rapporten legger særlig sterk vekt på prosjektenes ustrakte bruk av undervisningsmetoder basert på *aktiv og forskningsnær læring*, for å øke kvaliteten på utdanningsaktivitetene.

I vår egen survey ble prosjektlederene oppfordret til å skrive med ord hva som har vært det viktigste utbyttet av å samarbeide med Panorama-landene. Hele 41 av de 123 kommentarene inkluderte formuleringer om høy eller økt faglig kvalitet. Et par eksempler illustrerer dette: Det første fra et Diku-finansiert prosjekt, det andre fra et INTPART-prosjekt:

«Det viktigste utbyttet er auka kvalitet i lærarutdanningane hjå alle partnerane i samarbeidet, gjennom å skape ein kultur for internasjonalisering med mobilitet, webinar og felles forskingsprosjekt som satsingsområde.»

«Samarbeidet har gitt økt kvalitet både i utdanning og forskning i begge miljøene (Norge og Japan), og vært veldig inspirerende mht videreutvikling på begge felt.»

Oppsummering

Gjennomgangen av det empiriske materialet gir grunnlag for å si at kvalitet i betydelig grad har vært et styrende prinsipp for kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene. Dette gjelder i særlig grad samarbeid finansiert av strategiens egne virkemidler, INTPART og UTFORSK, som både i innretning og målstruktur har kvalitet øverst på agendaen. INTPART-prosjektene vurderer den faglige kvaliteten til sine partnere fra Panorama-landene svært høyt, og utmerker seg også med en betydelig sampublisering i nivå 2-publikasjoner – høyere enn for andre typer prosjekter. Vi ser også tydelige indikasjoner på at høy kvalitet i det internasjonale samarbeidet, bidrar til kvalitetsutvikling hjemme.

4.2 Gjensidighet

Et annet bærende prinsipp for Panorama-strategien, er *gjensidighet*. Ifølge strategidokumentet skal samarbeidet «*knyttes til områder der samarbeidspartnerne har felles interesser og kan utfylle og styrke*

⁷⁹ Diku (2019a)

hverandre». ⁸⁰ Selv om strategiens virkemidler er norskfinansierte, bygger strategien på et prinsipp om symmetriske relasjoner mellom likeverdige parter. En implikasjon av dette, er at strategien er fri for forestillinger om kapasitetsbygging og utviklings samarbeid. Selv om enkelte av Panorama-landene også er blant våre bistandsland ⁸¹, er de i Panorama-sammenheng valgt ut på grunn av sin regionale og til dels globale tyngde, og fordi de «*står for en stor og økende andel av verdens kunnskapsproduksjon*». ⁸² Målet for strategien er å stimulere til samarbeid mellom sterke fagmiljøer i Panorama-landene og Norge, basert på felles faglige interesser.

Vi har vurdert prinsippet om gjensidighet først og fremst på prosjektnivå, ved å se på forholdet mellom samarbeidspartnerne i det enkelte prosjekt, og i hvilken grad det er preget av komplementaritet og gjensidig nytte. Vi må understreke at vi bare har samlet synspunkter fra den norske siden i samarbeidet, og at samarbeidspartnerne vurderinger av gjensidigheten derfor er ukjent.

Spørreundersøkelsen viser at komplementaritet har vært et svært viktig utgangspunkt for å inngå samarbeid med partnerne i Panorama-landene. På spørsmål om hvilke faktorer som har vært viktige for å inngå samarbeid med partnere fra Panorama-landene, er alternativet at «*fagmiljøene har komplementær kompetanse til vår egen*» vurdert som det viktigste etter kravet om kvalitet. Figur 4.6. viser gjennomsnittsverdien av prosjektledernes vurderinger på en 5-punkts svarskala, fordelt på programkategori. ⁸³ Faglig komplementaritet mellom partnerne har vært viktig både i UTFORSK- og INTPART-prosjektene, men i enda større grad i andre prosjekter finansiert av Forskningsrådet.

Figur 4.6: Viktigheten av fagmiljøenes komplementære kompetanse ved valg av samarbeidspartnerne i Panorama-landene (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Vi spurte også prosjektlederne i hvor stor grad prosjektene var kjennetegnet av gjensidig nytte mellom den norske partneren og partnerne fra Panorama-landene. Som vist i figur 4.7 er vurderingene på dette spørsmålet enda mer positive enn når det gjelder komplementaritet. Vi ser også at det er lederne av UTFORSK- og INTPART-prosjekter som i størst grad oppgir at prosjektene er kjennetegnet av gjensidig nytte.

⁸⁰ Kunnskapsdepartementet (2015), s. 10

⁸¹ Både Brasil, Sør-Afrika, India og Kina står på listen over land Norge yter bistand til. I 2018 var Brasil den tredje største mottakeren av norske bistandsmidler. Se NORAD (2018)

⁸² Kunnskapsdepartementet (2015), s. 5

⁸³ Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr «svært lite viktig» og 5 betyr «svært viktig». Mens komplementaritet får en gjennomsnittsskåre på 4.18, ender kvalitet på 4.33.

Figur 4.7: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad samarbeidet er kjennetegnet av gjensidig nytte mellom partnerne (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Mange respondenter trekker også fram komplementaritet og gjensidighet når de blir oppfordret til å skrive hva som har vært det viktigste utbytte av samarbeidet (14 av 123 kommentarer handler om dette). Følgende utvalg er illustrerende for disse synspunktene:

«Nye måter å tenke på og ny kunnskap om komplementære områder. Økning av kunnskapsbasen innenfor våre fagområder.»

«Tilgang til miljøer som behersker teknikker/teknologier som vi i dag ikke er sterke på.»

«Mulighetene til utvidet samarbeid, tilgang til data og prosjekter fra Kina som utvider våre og gir større relevans ut over Norges grenser.»

Diku og Forskningsrådets undersøkelse til INTPART-prosjektene finner tilsvarende empirisk belegg for at komplementaritet betyr mye i samarbeidet med partnerne fra Panorama-landene. Av en liste på ti mulige effekter for de norske partnerne, er det «*improved access to complementary academic knowledge/empirical cases/data*» som nevnes hyppigst. Hele 91 prosent av prosjektene oppgir at dette har vært en viktig effekt av prosjektsamarbeidet.

Også studentmobiliteten med Panorama-landene er samlet sett preget av gjensidighet. Det er et mål å oppnå en rimelig balanse mellom utgående og innkommende mobilitet til og fra Panorama-landene. Som vist i den første delrapporten fra evalueringen, er gjensidigheten i mobiliteten mellom Norge og Panorama-landene samlet sett rimelig bra, og marginalt bedre enn med gruppen av land som vi benytter som sammenligningsgrunnlag. Det er også bedre balanse mellom inn- og utgående mobilitet i UTFORSK og INTPART. Samlet sett finner vi imidlertid at tallet på utreisende studenter har vokst raskere enn tallet på innreisende i løpet av strategiperioden. Om vi ser på landene hver for seg, er også balansen mer varierende enn for gruppen av Panorama-land samlet.

Oppsummering

Alt i alt finner vi et relativt sterkt empirisk belegg for å hevde at forsknings- og utdannings samarbeidet med Panorama-landene har vært preget av gjensidighet. Prosjektene er i betydelig grad basert på felles interesser og faglig komplementaritet og det fremheves at partene har gjensidig nytte av samarbeidet. Også studentmobiliteten er preget av gjensidighet, forstått som balanse mellom inn- og utreisende, selv om den har blitt marginalt svakere i strategiperioden, og varierer betydelig mellom enkeltland.

4.3 Langsiktighet

Panorama-strategien legger også sterk vekt på å skape langsiktige samarbeidsrelasjoner med de seks landene. I strategidokumentet heter det:

«Å utvikle et velfungerende internasjonalt samarbeid kan ta lang tid. Mest mulig forutsigbare og stabile rammer er avgjørende for å etablere langsiktige relasjoner som kan danne utgangspunkt for videre samarbeid etter at enkeltprosjekter eller andre tidsavgrensede aktiviteter er avsluttet.»

En strategi er i seg selv et virkemiddel for å skape forutsigbarhet og stabile rammer. Strategier vil alltid bygge på et element av langsiktighet og gi signaler om prioriteringer som er rimelig forpliktende og stabile, innenfor strategiens funksjonstid. Panorama-strategien er dessuten rettet mot land der det allerede var etablert et betydelig forsknings- og utdanningssamarbeid over flere år, og der det var inngått en rekke avtaler på myndighetsnivå (jf. kapittel 5). I flere av landene har avtalene blitt fornyet og har, sammen med myndighetskontakt, bidratt til å skape en ramme rundt samarbeidet.

Strategiens virkemidler tar også sikte på å fremme langsiktighet, blant annet ved at begge programmene legger opp til samarbeid mellom aktører som allerede har et etablert samarbeid⁸⁴, og varige institusjonelle partnerskap er en del av målstrukturen.

I intervjuer og spørreundersøkelsen fremheves langsiktige og stabile rammer som særlig viktig overfor Panorama-landene. Det pekes på at det tar tid å bygge samarbeidsrelasjoner og partnerskap i land hvor de geografiske, og til dels kulturelle, avstandene er store. Forventningene til tid og planleggingshorisont er ofte forskjellig fra det vi er vant til hjemme. For eksempel sier en prosjektleder for et INTPART-prosjekt følgende om å samarbeide med partnere i Japan:

«Samarbeid med Japan krever langsiktighet og forutsigbarhet. Har man inngått et samarbeid forventes det at dette vedlikeholdes og utvikles. Her må man tenke i 10-års perspektiv. [...] Det kreves kontinuerlig arbeid for å opprettholde kontakter.»

I lys av dette blir innvendingen som fremmes av flere informanter og respondenter om at perioden for prosjektfinansiering under UTFORSK og INTPART er for kort, relevant.⁸⁵ Både på spørsmålet om utfordringer i samarbeidet, og når respondentene inviteres til å vurdere utbytte av programmene, trekkes prosjektperioden fram som et ankepunkt, spesielt dersom målet er å starte nye partnerskap. For eksempel forteller en prosjektleder i UTFORSK at kort varighet, og avslag på søknad om forlengelse, har gått ut over både resultater og konsolidering av samarbeidet:

«Finansierings korte varighet og for sent (og negativt) svar på mulig forlengelse av samarbeidsprosjektet gjorde at en gikk glipp av potensielt viktige resultater, særlig mangfoldiggjøring av igangsatt arbeid, videreutvikling av faglig innhold og forskning, samt konsolidering av institusjonelt samarbeid.»

⁸⁴ Når det gjelder UTPART ble det fra om med 2017-utlysningen også åpnet for at det kunne gis støtte til etablering av nye partnerskap.

⁸⁵ Det bør legges til at enkelte utlysninger har gitt muligheter for forlengelse av eksisterende prosjekter.

Det er også prosjektledere som forteller at prosjektene av ulike grunner bruker tid på å komme i gang, og at det blir lite tid igjen til de planlagte prosjektoppgavene. Følgende kommentar fra et INTPART-prosjekt er illustrerende:

«INTPART is a wonderful tool to enhance collaboration. But it took us at least one year alone to set up the collaboration agreements... and the project runs for 3 years. It is unrealistic to set up viable and long-lasting exchange programs on only a three-year term.»

Videre finansiering trekkes fram som en forutsetning for langsiktighet. Om partnerskapene går i oppløsning eller dvale når midlene tar slutt, vil det være vanskelig å oppnå den langsiktigheten i samarbeidet som er strategiens mål. Både i intervjuer og spørreundersøkelsen trekkes dette fram som en utfordring:

«Det er ofte kapasitet og midler det handler om - når midlene tar slutt så er det ofte vanskelig. Et samarbeid blir liggende passivt i en lang periode til du finner nye midler å samarbeide på. Relasjonen ligger der, men samarbeidet faller bort.»

«Strategi er fint, men den har liten betydning dersom den ikke blir fulgt opp av mer langsiktige bevilgninger ut over prosjektoppstart. Det tar mange år å bygge opp samarbeidsrelasjoner, og når de er bygget opp har man ikke lenger penger til å videreføre samarbeidsaktivitetene. Det er ikke realistisk at disse isteden kan flyttes til ordinært budsjett.»

«Man kan ikke og bør ikke forvente at slike samarbeid skal fullfinansieres av institusjonene selv. Det er ikke mulig i konkurranse med alt annet utdanningsinstitusjonene skal drive med.»

En forutsetning for å lykkes med langsiktig samarbeid, er derfor at ulike finansieringsmekanismer er godt samordnet og at partene lykkes med å utnytte disse ordningene. Flere av våre informanter fra sektoren, etterlyser nettopp bedre samordning, blant annet at tidligere samarbeidsprosjekter med partnere fra Panorama-landene bør veie tungt når nye midler fordeles. En annen informant savner «mekanismer for mer langsiktig finansiering (en slags basisbevilgning) av forsknings- og utdanningssamarbeid med institusjoner i de prioriterte landene».

Videreføring av tidligere samarbeid

Surveyen til prosjektlederne gir oss muligheter til å undersøke i hvor stor grad samarbeid og partnerskap bygges «stein på stein», uavhengig av enkeltstående og tidsavgrensede prosjekttildelinger. Vi kan på den ene siden avdekke i hvor stor grad eksisterende prosjekter bygger på tidligere samarbeidsrelasjoner, og på den andre siden om eksisterende prosjekter planlegges videreført gjennom nye søknader om støtte fra andre kilde. Samlet kan dette si noe om langsiktigheten i samarbeidet med Panorama-landene.

I INTPART-rapporten fra Diku og Forskningsrådet⁸⁶ pekes det på at mange av forskningsmiljøene i INTPART allerede har etablert et forskningssamarbeid med partnere i de aktuelle landene, men at de

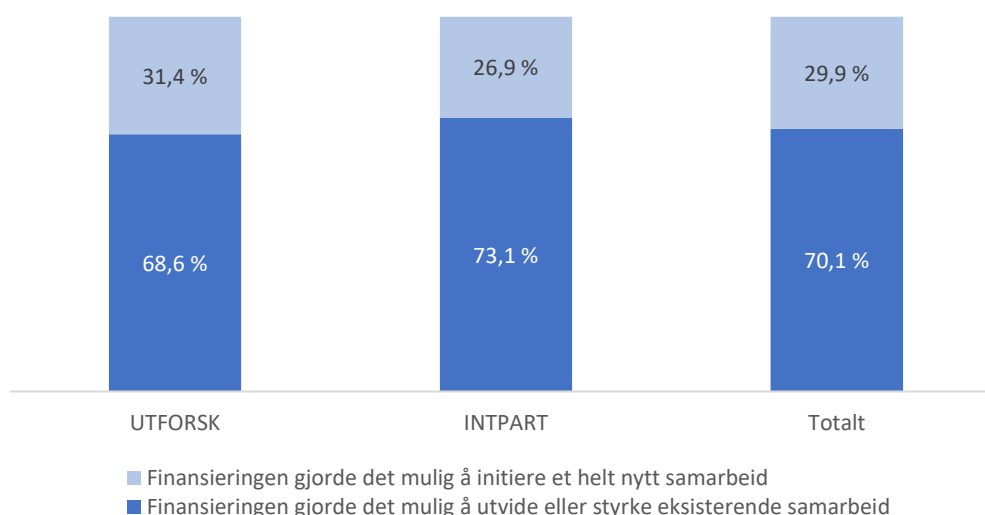
⁸⁶ Diku og Forskningsrådet (2019)

gjern utvider samarbeidet med nye partnere på grunn av krav til sammensetning av partnerskapene og målsettingene for programmet. Enkelte av institusjonene vi har intervjuet, fremhever også at programmene gir mulighet til både å styrke eksisterende samarbeid, men samtidig initiere noen nye.

I spørreundersøkelsen ba vi prosjektlederne i UTFORSK og INTPART angi hva som stemte best med deres egne erfaringer: om finansieringen fra de to programmene gjorde det mulig å utvide eller styrke eksisterende samarbeid, eller om det gjorde det mulig å initiere et helt nytt samarbeid. Ettersom partnerskapene kan inkludere både eksisterende og nye partnere, er det rimelig å anta at begge beskrivelser vil kunne passe for flere av prosjektene. Vi ønsket imidlertid å få et inntrykk av hva prosjektlederne så som den viktigste virkningen av programmet, og ba dem derfor velge mellom de to påstandene.

Figur 4.8 viser at tre av fire INTPART-prosjektledere, og noe færre UTFORSK-prosjektledere, opplever at finansieringen først og fremst gjorde det mulig å utvide eller styrke eksisterende samarbeid. En av fire INTPART-prosjektledere, og nesten to av tre UTFORSK-prosjektledere, har imidlertid erfart at finansieringen gjorde det mulig å initiere et helt nytt samarbeid.

Figur 4.8: Finansiering av helt nye samarbeid eller videreføring/ styrking av eksisterende samarbeid.



Prosjektlederne ble i tillegg bedt om å angi hvor viktig tidligere samarbeid var for at de nå hadde et prosjektsamarbeid med partnere fra Panorama-landene. Her ble svarene gitt på en 5-punkts-skala, der 1 betyr «svært lite viktig» og 5 betyr «svært viktig». Samlet oppgav 67 prosent av prosjektene at dette var en viktig eller svært viktig grunn til samarbeid. Blant UTFORSK- og INTPART-prosjektene har rundt 70 prosent svart at dette var en viktig eller svært viktig grunn. Prosjekter med annen Forskningsrådsfinansiering ligger noe lavere, på 63 prosent. Alt i alt er det derfor mye som tyder på at en betydelig andel av det eksisterende prosjektsamarbeidet, bygger videre på tidligere samarbeidsrelasjoner.

Videreføring av nåværende samarbeid

Langsiktigheten i samarbeidet kan også vurderes ut fra planer om å videreføre nåværende samarbeid i framtiden. Vi har stilt en rekke spørsmål i undersøkelsen som berører dette på ulike måter. Svarene er

oppsummert i tabell 4.1, som viser andel av prosjektene innenfor ulike program-kategorier som svarer bekreftende på de ulike spørsmålene.

Tabell 4.1: Andel av prosjektene som svarer bekreftende på spørsmål om videreføring av samarbeid (prosent).

	UTFORSK	INTPART	Andre Diku	Andre Forskningsrådet	Totalt
Prosjektet har bidratt til nye felles forskningssøknader med en eller flere av partnerne	57 %	64 %	45 %	57 %	57 %
Har videreført samarbeidet med en eller flere av partnerne etter at prosjektet ble avsluttet ⁸⁷	89 %	100 %	50 %	67 %	80 %
Ser for seg å ville fortsette å samarbeide med en eller flere av partnerne fra Panorama-landene	95 %	96 %	94 %	95 %	95 %
Prosjektet har ført til nye samarbeid med andre partnere i noen av Panorama-landene	43 %	60 %	30 %	40 %	43 %

Vi ser at 80 prosent av de avsluttede prosjektene (15 prosjekt), har videreført samarbeidet, mens hele 95 prosent av alle prosjekter ser for seg å ville fortsette å samarbeide med en eller flere av partnerne. 57 prosent av prosjektene har dessuten bidratt til nye forskningssøknader med eksisterende partnere, og 43 prosent har ført til nye samarbeid med andre partnere fra Panorama-landene. Det er derfor tydelige indikasjoner på at eksisterende samarbeid videreføres, eller er planlagt videreført, på ulike måter.

Vi ser også at strategiens virkemidler utmerker seg når det gjelder å ha et langsiktig perspektiv på samarbeid. Alle prosjektledere for avsluttede INTPART-prosjekter og 9 av 10 av avsluttede UTFORSK-prosjekter som har besvart spørreundersøkelsen, har videreført samarbeidet med en eller flere av partnerne. INTPART har dessuten den høyeste andelen samarbeid som har ført til nye prosjektsøknader (64 prosent) og til nye samarbeid med andre partnere (60 prosent).

Varige institusjonelle partnerskap

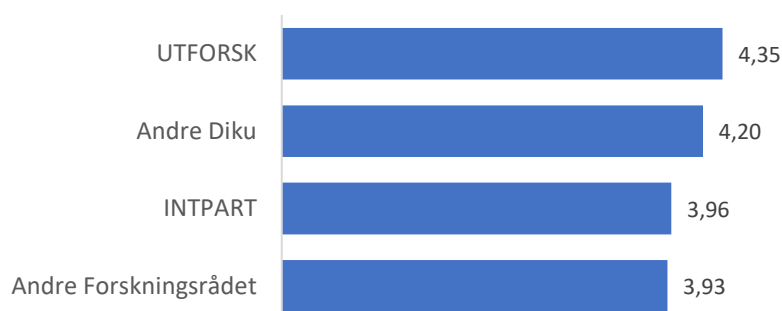
Langsiktighet kan også fremmes gjennom etablering av varige institusjonelle partnerskap, som er sentrale målsetninger i UTFORSK og INTPART. Den høyere graden av langsiktighet i INTPART, og til dels UTFORSK, er naturlig å se i lys av dette. I spørreundersøkelsen har vi også bedt prosjektlederne vurdere i hvilken grad samarbeidet har bidratt til styrket institusjonelt partnerskap. Vurderingen inngikk i et spørsmål der prosjektlederne også ble bedt om å vurdere prosjektets bidrag til strategiens prioriteringer (omtalt i kapittel 3) og prinsipper for samarbeid som er omtalt i dette kapittelet. Når vi

⁸⁷ Merk at det totalt bare er 15 prosjekter som er avsluttet. N for hver program-kategori er derfor svært lav.

ser alle disse prioriteringene og prinsippene under ett, kommer styrket institusjonelt partnerskap ut på topp. Det er med andre ord det respondentene i størst grad vurderer at prosjektene bidrar til.

Figur 4.9 viser prosjektledernes vurderinger på dette spørsmålet, målt i gjennomsnittsverdi, og fordelt på ulike typer prosjekter. De høye gjennomsnittsverdiene viser at prosjektlederne vurderer at prosjektene bidrar til styrket institusjonelt partnerskap i stor grad. Vurderingene er spesielt høye for UTFORSK-prosjekter og andre Diku-prosjekter, mens prosjektledere i INTPART og andre med finansiering fra Forskningsrådet, har noe lavere vurderinger av prosjektets evne til å styrke institusjonelt partnerskap.

Figur 4.9: Prosjektledernes vurdering av i hvor stor grad prosjektene har vært preget av styrket institusjonelt partnerskap (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Funnene finner støtte i intervjumaterialet og spørreundersøkelsen. Informanter påpeker at UTFORSK og INTPART fungerer som en slags «fødselshjelp» til mer institusjonaliserte samarbeid, der samarbeidet i stor grad har vært ildsjelspreget tidligere. En forsker ved et av de store universitetene sier følgende:

«One of the highlights is how different teams at our institutions are working for a common goal: the institutional leaders, administrative staff, IT-digital learning team, students, communication staff, photographers, and more. This brings a motivational factor to the institution that I am confident adds a value not seen in any other funding sources.»

Utsagnet illustrerer også kjernen i et institusjonelt forankret partnerskapsprosjekt: bred forankring i organisasjonen, der administrasjon, ledelse, studenter og ulike fagmiljøer jobber sammen mot et felles mål.

Også Dikus rapport om UTFORSK konkluderer med at programmet bidrar til at det etableres varige institusjonelle partnerskap med de utvalgte landene. De peker også på at flere av samarbeidene i løpet av prosjektperioden har utviklet seg til større utdannings- og forskningssamarbeid, og har hentet inn nye partnere og finansiering fra andre kilder. Diku og Forskningsrådets rapport viser tilsvarende funn fra INTPART. Det fremheves at «samarbeidet gjennom INTPART fører til tettere kontakt mellom partnerne og kan lettere utvides til mer eller flere/andre typer aktiviteter. Dette gjelder særlig forskningssamarbeidet, hvor INTPART bidrar til både bredere aktivitet, med inkludering av nye fagfelt eller nye institusjoner, og styrket samarbeid hvor flere innenfor samme fagfelt blir involvert.»⁸⁸

⁸⁸ Diku og Forskningsrådet (2019), s. 46

Nesten halvparten av prosjektene rapporterer imidlertid at det er for tidlig i prosjektperioden til å si noe om effekten av programmet på det institusjonelle partnerskapet.

Oppsummering

Mye tyder på at prinsippet om langsiktighet har vært et sentralt kjennetegn ved mye av forsknings- og utdanningsamarbeidet med Panorama-landene. Strategien bidrar til å gi stabile og forutsigbare rammer rundt samarbeidet. Virkemidlene bidrar til å gjøre prosjektene mer institusjonaliserte, fremfor ildsjelbaserte, noe som er viktig for videreføring. Vi ser også at konkrete prosjekter i betydelig grad bygger på tidligere partnerskap og samarbeidskonstellasjoner, og at samarbeidet videreføres i kjølvatnet av de prosjektene man akkurat nå er involvert i. Det gjelder UTFORSK og INTPART-prosjekter i større grad enn andre. Disse programmene oppleves også i stor grad å bidra til styrket institusjonelt partnerskap. Samtidig opplever en del forskere prosjektperioden som for kort, og det etterlyses en mer langsiktig finansiering og bedre samordning mellom ulike finansieringsmekanismer.

4.4 Relevans

Det siste prinsippet vi skal se på, er relevans. Panorama-strategien legger vekt på at forsknings- og utdanningsamarbeidet med strategilandene skal foregå på områder som er relevante for Norge og de norske fagmiljøene. I strategidokumentet heter det:

«Internasjonale samarbeidsaktiviteter skal være en naturlig forlengelse av nasjonale prioriteringer og bidra til å bygge opp under institusjonenes og fagmiljøenes planer og strategier.»

Relevans er med andre ord definert på to nivå; *nasjonalt og på fagmiljønivå*.

De nasjonale prioriteringene er formalisert i langtidsplanene for forskning og høyere utdanning, og videre konkretisert og spisset mot de enkelte Panorama-landene i et sett av veikart.⁸⁹ Langtidsplanen for perioden 2015-2024 samler de tematiske prioriteringene under fire brede og fagoverskridende overskrifter:^{90 91}

- ◆ Hav
- ◆ Klima, miljø og miljøvennlig energi
- ◆ Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og velferdstjenester
- ◆ Muliggjørende teknologier

Veikartenes tematiske prioriteringer er mer konkrete og spissede, og i noen grad tilpasset det enkelte lands geografiske, næringsmessige og samfunnsmessige kjennetegn, så vel som faglige styrker. Eksempler på dette er *olje og gass* (Brasil), *nanoteknologi* (India, og Russland), *karbonfangst- og*

⁸⁹ Vi har valgt å ta utgangspunkt i Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024 (Meld. St. 7 (2014–2015)), som har vært det rådende dokumentet under storparten av strategiperioden. Veikartene for de enkelte landene ble utarbeidet av Forskningsrådet i 2014. For to av landene, Kina og Sør-Afrika, har Forskningsrådet og Diku i fellesskap utarbeidet nye veikart for perioden 2018-2020.

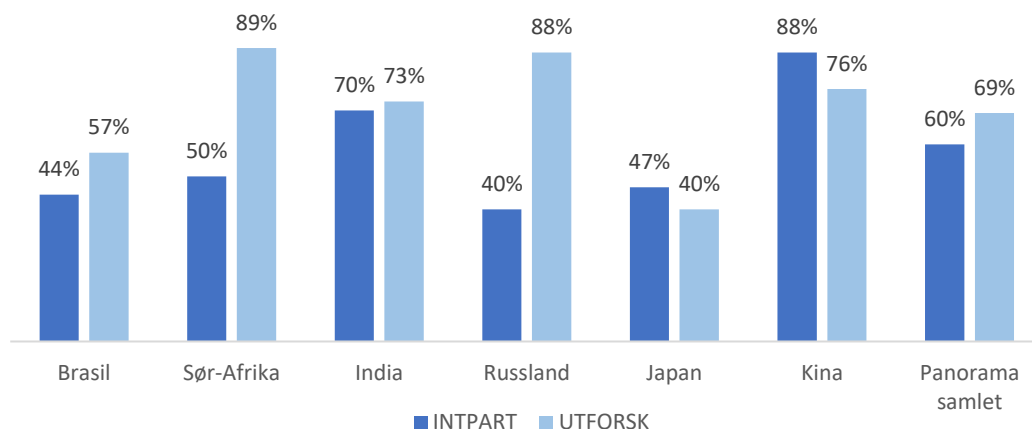
⁹⁰ Kunnskapsdepartementet. (2014a).

⁹¹ I tillegg kommer to andre prioriteringer uten tematiske føringer: a) et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv, og 2) verdensledende fagmiljøer.

lagring (Kina) og *romforskning* (Russland og Japan). Andre er mer generelle og går igjen i veikartene for de fleste land. Det gjelder blant annet *samfunnsfag* og *humaniora*, som er med i alle veikartene, unntatt Japan. Tilsvarende er *medisin og helse* med i en eller annen variant i alle veikartene, men med ulik spesialisering for det enkelte land; for eksempel *bioteknologi i medisinsk forskning* (India), *helseinnovasjoner* (Kina) og *folkehelse og forskning på miljøeffekter* (Russland). Gitt at de tematiske prioriteringene i langtidsplanen er såpass overordnede og brede, vil de aller fleste tematiske konkretiseringene i veikartene kunne plasseres inn der. Det er derfor en betydelig konsistens i de ulike prioriteringsdokumentene.

Spørsmålet om i hvor stor grad det faktiske forsknings- og utdannings samarbeidet er i samsvar med nasjonale prioriteringer, kan belyses ved å holde prosjektporteføljene opp mot listen over prioriterte temaer i veikartene for det enkelte land. Vi har gjort et forsøk på dette når det gjelder alle UTFORSK og INTPART-prosjekter som har fått midler fra utlysninger innenfor strategiperioden, dvs. 2016-2018. Det må understrekes at det ikke alltid er enkelt å klassifisere prosjektene i henhold til tema-betegnelsene i veikartene, bl.a. fordi det i prosjektdataene er benyttet brede fagkategorier, i stedet for beskrivelser av konkrete forskningstema. For å få en så presis klassifisering som mulig, har vi derfor også tatt prosjektenes navn med i vurderingen. Resultatene, som er vist i figur 4.10, må uansett vurderes som litt grove estimater.

Figur 4.10: Andel av UTFORSK- og INTPART-prosjekter (tildelt i 2016-2018) som faller innenfor prioriterte temaer i veikartene for de respektive landene (prosent).

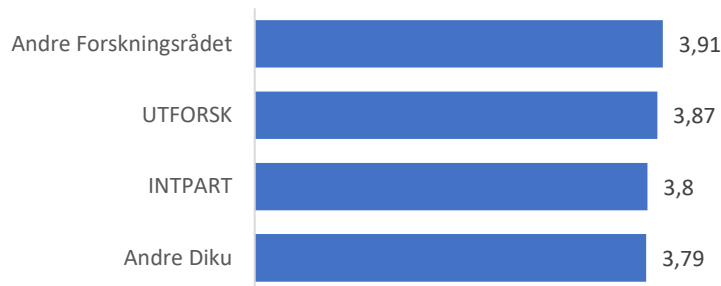


For Panorama-landene samlet er rundt regnet to av tre prosjekter innenfor prioriterte temaer i det landet samarbeidet foregår i. Sammenfallet er noe bedre for UTFORSK enn INTPART. Relevansen i forhold til nasjonale prioriteringer, er høyest i samarbeidet med Kina og India (om vi ser de to programmene samlet). Størst avvik fra nasjonale prioriteringer finner vi derimot i Brasil og Japan. Vi har ikke hatt mulighet til å sammenligne relevansen i samarbeidet før og etter strategien ble innført, eller samarbeidsprosjekter utenfor UTFORSK/INTPART. Det er derfor vanskelig å vurdere om strategien har bidratt til at samarbeidet har blitt mer relevant.

Siden det også er et mål at samarbeidet skal være i samsvar med institusjonenes planer og strategier, er det naturlig å forvente noe avvik fra de nasjonale prioriteringene. I hvor stor grad det enkelte prosjekt faktisk er i samsvar med institusjonens prioriteringer, kan best belyses med et spørsmål fra surveyen til prosjektlederne. Her ble det spurt i hvor stor grad samarbeidet med partnerne fra

Panorama-landene har vært kjennetegnet av relevans for institusjonens planer og strategier (se figur 4.11).

Figur 4.11: Vurdering av i hvilken grad samarbeidet har vært kjennetegnet av relevans for institusjonens planer/strategier (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Vi merker oss at det er små forskjeller mellom ulike typer prosjekter. Vi ser også at vurderingene jevnt over er noe mer avmålte, enn for de tilsvarende spørsmålene om de andre prinsippene som vi har omtalt i dette kapitlet. Det er likevel verdt å merke seg at vurderingene i stor grad er positive – en gjennomsnittsverdi over tre tilsier at et flertall opplever at samarbeidet er i tråd med institusjonens planer og strategier.

En interessant hypotese ville være at svakere nasjonal relevans skyldes at institusjonenes egne prioriteringer har fått større gjennomslag når midlene er blitt fordelt. Dette ser ikke ut til å være tilfellet. Figur 4.12 gir et bilde av samspillet mellom nasjonale prioriteringer og institusjonens prioriteringer. Her har vi sett på hvordan prosjektledere for UTFORSK- og INTPART-prosjekter i hvert enkelt land vurderer samarbeidets relevans for institusjonen (se figur 4.12.). Vurderingene varierer mellom landene, men det er ingen systematisk sammenheng mellom disse variasjonene og samsvaret med de nasjonale prioriteringene. Samarbeidet med Brasil og Japan, som avviker mest fra nasjonale prioriteringer, skårer også lavere enn andre land når det gjelder fagmiljøenes opplevelse av relevans for institusjonens planer og strategier.

Figur 4.12: Vurdering av i hvilken grad samarbeidet har vært kjennetegnet av relevans for institusjonens planer/strategier (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



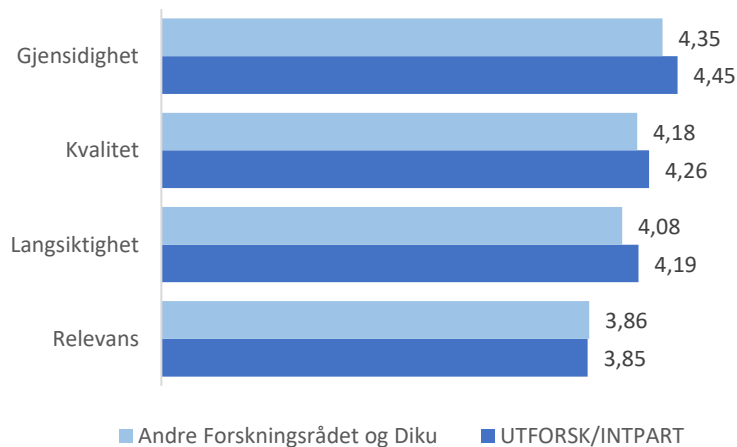
Oppsummering

Veikartene gir føringer for hvilke temaer som er særlig aktuelle i forsknings- og utdanningssamarbeidet, med hvert av Panorama-landene. Vi har sett at to av tre INTPART- og UTFORSK-prosjekter er i samsvar med disse prioriteringene, men at det er betydelige variasjoner mellom landene. Vi finner også at prosjektledernes vurderer at samarbeidet er noe mindre preget av relevans for institusjonens prioriteringer, enn av prinsipper som kvalitet, gjensidighet og langsiktighet. Uten å trekke disse observasjonene for langt, kan de likevel tas som indikasjoner på at målet om relevans har vært noe vanskeligere å realisere enn de andre prinsippene i samarbeidet.

4.5 Prinsipper for samarbeidet – en samlet vurdering

Så langt har vi sett på de fire prinsippene hver for seg, men vi har allerede antydnet at enkelte av prinsippene ser ut til å prege samarbeidet mer enn andre. Om vi tar utgangspunkt i prosjektledernes vurderinger, kan vi se hvordan prinsippene samlet sett gjør seg gjeldende i samarbeidet med Panorama-landene. Figur 4.13 viser at samarbeidet først og fremst kjennetegnes av *gjensidighet*, og deretter *kvalitet*, mens det i minst grad kjennetegnes av *relevans* for institusjonens planer og strategier. Vi ser også at mønsteret er det samme for strategiens egne virkemidler INTPART/UTFORSK og andre Forskningsrådet/Diku-prosjekter.

Figur 4.13: Vurdering av i hvilken grad hver av de ulike prinsippene har kjenntegnet samarbeidet (gj.snitt på skala fra 1 til 5).



Prosjektledere for UTFORSK og INTPART-prosjekter vurderer i noe større grad enn andre at prosjektene deres er i tråd med etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid. Selv om forskjellene ikke er store, er dette nok en indikasjon på at strategiens egne virkemidler gir størst mulighet for å prege utformingen av samarbeidet.⁹² Det er nettopp gjennom Panorama-strategiens egne virkemidler, INTPART og UTFORSK, at strategien først og fremst kan påvirke innholdet av, og innretningen på, samarbeidet. Dette kan blant annet gjøres gjennom virkemidlenes målstruktur og operasjonaliseringene av disse målene, i de ulike utlysningene som har vært gjennomført. Målsettingene til de to programmene speiler i stor grad de overordnede prioriteringene i Panorama-

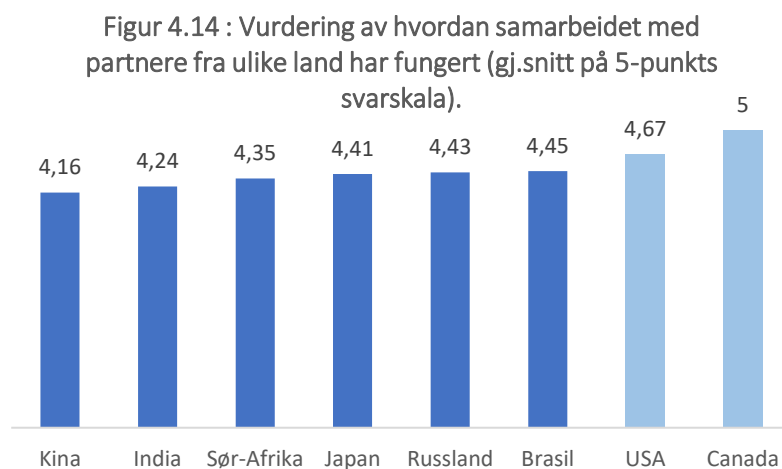
⁹² Det bør understrekes at prosjektledersurveyen bare gir ett av flere perspektiver på disse forholdene. Denne surveyen er imidlertid den eneste datakilden som gir oss mulighet til å sammenligne på denne måten.

strategien. Når det gjelder prosjekter som finansieres gjennom andre Diku- og Forskningsrådsprogrammer, vil strategien først og fremst kunne ha en innflytelse på valg av samarbeidsland. I innhold og innretning, vil disse programmene normalt være styrt av hensyn og prioriteringer som ikke nødvendigvis er fullt og helt i samsvar med de føringer som ligger i Panorama-strategien.

4.6 Vurderinger av samarbeidet med enkeltland

I tillegg til å ligge i ulike deler av verden, er de seks Panorama-landene forskjellige både når det gjelder språk, kultur, økonomi, politisk og administrativt system og akademiske tradisjoner. Erfaringer fra samarbeid med ett av disse landene, vil derfor nødvendigvis ikke ha så stor overføringsverdi til et annet.⁹³ Utfordringene vil være forskjellige og kreve ulike tilnærminger fra land til land. I det følgende skal vi kort se på hvordan prosjektledere med erfaring fra samarbeid med de enkelte Panorama-landene vurderer dette samarbeidet, og hvilke utfordringer de har støtt på.

Vi spurte prosjektlederne rent generelt om hvordan samarbeidet med partnere fra det enkelte land har fungert. Fordi noen av lederne for INTPART-prosjekter også har partnere fra USA og Canada, tok vi også med disse to landene som sammenligningsgrunnlag. Svarene er gitt på en 5-punkts skala der 1 betyr «svært dårlig» og 5 betyr «svært godt». Figur 4.14 viser gjennomsnittsverdien av disse vurderingene for hvert enkelt land.



Vurderingene av samarbeidet med Panorama-landene er generelt sett svært positive og forskjellene mellom landene er ikke så store. Mest fornøyde er prosjektlederne med samarbeid med Russland og Brasil. I andre enden av skalaen finner vi Kina og India. Vi merker oss at vurderingene er enda mer positive når det gjelder USA og Canada, men det bør bemerkes at disse bygger på svar fra svært få respondenter.⁹⁴

Vi spurte også prosjektlederne i hvor stor grad de har opplevd utfordringer knyttet til ulike forhold, i de landene de har hatt samarbeid. Spørsmålet omfattet ikke en uttømmende liste over utfordringer,

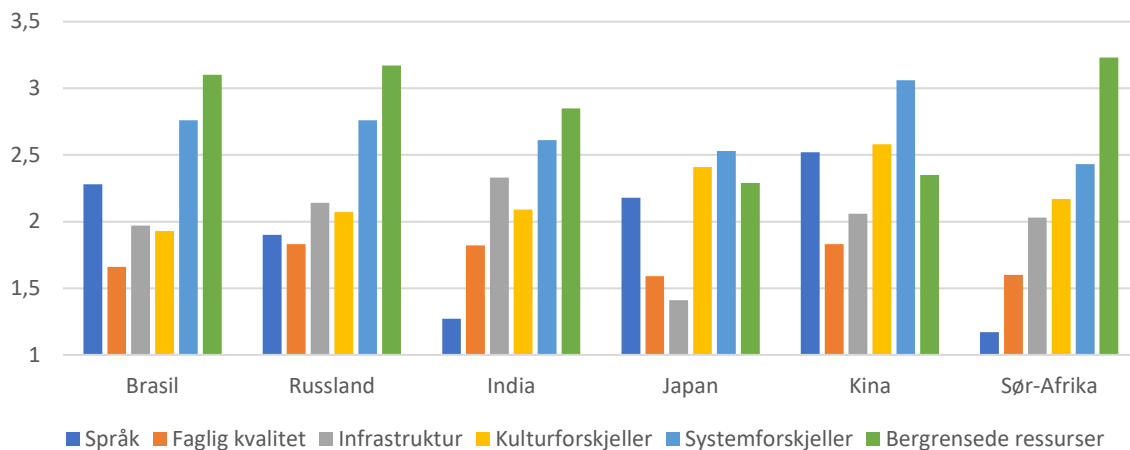
⁹³ Se bl.a. Altbach og Bassett (2014)

⁹⁴ Vurderingene av USA og Canada er gitt av henholdsvis 9 og 4 respondenter. De øvrige landene fordeler seg slik: Brasil: 29, Russland: 30, India: 33, Japan: 17, Kina: 31, Sør-Afrika: 31

men respondentene ble gitt mulighet til å beskrive andre utfordringer i samarbeidet som ikke ble dekket av listen (jf. Figur 4.15).

Svarene er gitt på en 5-punkts skala hvor 1 betyr «i svært liten grad» og 5 betyr «i svært stor grad». Til høyere gjennomsnittsverdi, jo større utfordringer har prosjektlederne opplevd. Vi ser også at de fleste utfordringene på tvers av land har en gjennomsnittsverdi lavere enn 3, noe som tilsier at utfordringen oppleves som relativt begrensede. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de enkelte Panorama-landene, og utfordringer som er av betydning i noen land, kan være mer eller mindre fraværende i andre.

Figur 4.15: Opplevde utfordringer, per Panorama-land (gj.snitt på 5-punkts svarskala).



Begrensede ressurser (grønn søyle) oppleves som den mest fremtredende utfordringen i de fleste land, bortsett fra Kina og Japan. Også systemforskjeller (lyseblå søyle) er en av de utfordringene som skiller seg ut. Det er i Kina, Brasil, Russland og til dels India dette oppleves mest utfordrende, mens det i mindre grad preger samarbeidet med Sør-Afrika.

Manglende systemkompatibilitet trekkes frem som en utfordring også av flere informanter – først og fremst på utdanningsområdet der ulike formelle utdanningskrav og manglende samsvar i studieprogrammer og emner, kan vanskeliggjøre mobilitet.⁹⁵ Strukturelle ulikheter i utdanningssystemet, har tidligere blitt trukket fram som en sentral utfordring for studentmobilitet med Kina.⁹⁶ Et poeng som trekkes frem i spørreundersøkelsen når det gjelder India spesielt, er tradisjonen med at forskning og utdanning foregår på ulike institusjoner, noe som kan gjøre det utfordrende å koble forskning og utdanningsaktiviteter. Det påpekes også i Forskningsrådets veikart for forskningssamarbeid med India, at høyere utdanning er lite forskningsbasert, og at den derfor ikke bidrar godt nok til en reell forskerutdanning.

Spørreundersøkelsen spesifiserer ikke nærmere hva som legges i begrepet systemforskjeller. I tillegg til ulikheter i utdannings- og forskningssystemene, kan det også forstås som ulikheter i de administrative/byråkratiske systemene. Spørreundersøkelsen inkluderte ikke et eget alternativ for byråkratiske utfordringer, men praktiske problemer knyttet til byråkratiske rutiner i samarbeidslandet eller ved samarbeidsinstitusjonene, er hyppig nevnt i de åpne tekstkommentarene til dette

⁹⁵ jf. også delrapport om studentmobilitet.

⁹⁶ Nordhagen og Wold (2018)

spørsmålet. Dette handler bl.a. om visum-problematikk (som nevnes av prosjekter i Kina, Russland og India), tidkrevende administrative prosesser og problemer knyttet til økonomiske rutiner. Flere prosjektledere beskriver blant annet erfaringer med uforutsigbar finansiering eller forsinkede utbetalinger, som en utfordring i det brasilianske og indiske samarbeidet. Byråkratisk treghet kan utgjøre reelle hindre for samarbeid, slik eksempelet under viser:

«Ekstremt omfattende byråkrati ved enkelte institusjoner i Sør-Afrika. Døme: Eit invitasjonsbrev krev underskrift av 12 mellomledarar før vår medarbeider får lov til å komma til Norge! Kontrakt krev omfattande byråkrati før underteikning. Vi gav opp den eine institusjonen etter eit år, og kanaliserar heller fagleg samarbeid gjennom vår andre partner i sør.»

Akademiske institusjoner i Brasil, Russland, India og Kina er også tidligere omtalt som meget byråkratiske og preget av lite effektiv intern styring.⁹⁷

Vi ser også at samarbeidet i Japan og Kina i noe større grad enn andre land, preges av utfordringer knyttet til kulturforskjeller. De to landene er nok de Panorama-landene som skiller seg mest fra en europeisk kulturtradisjon, og hvor det derfor kan være krevende å forene ulike tankesett, normer og kulturelle koder. Ulik ledelseskultur, der hierarkiske normer tillegges ulik vekt, kan være et eksempel. Rektor ved et av universitetene vi intervjuet, forteller for eksempel at de i Asia er helt avhengig av å gå gjennom toppledelsen for å få på plass avtaler og forskningssamarbeid, i motsetning til for eksempel USA.

Figuren viser at infrastruktur er en utfordring særlig i India og til dels Russland. Når det gjelder India, nevnes det i spørreundersøkelsen eksempler på utfordringer knyttet til betalingsmidler, med få muligheter til bankkortbetaling og mangel på kvitteringer. I intervjumaterialet fikk vi også eksempler på at svak digital infrastruktur hadde vært en utfordring i et prosjekt med Sør-Afrika. Institusjonen hadde mål om å utvikle digitale klasserom, men nødvendig infrastruktur var så langt ikke på plass.

Språkutfordringene oppleves størst i Kina og Brasil, og til dels Japan, men noe mindre i Russland. I delrapporten om studentmobilitet, ble språk trukket fram som den mest fremtredende utfordringen i de fire ikke-engelskspråklige landene, og det ble i stor grad knyttet til begrensninger i det engelskspråklige kurstilbudet, spesielt i Kina og Brasil. Også i Japan kan svake engelskkunnskaper være en utfordring. En av informantene forteller at de har opplevd å måtte stille med tolk i samarbeidet med japanske aktører.

Det er verdt å merke seg at faglig kvalitet i begrenset grad oppleves som en utfordring i samarbeidet med partnere fra Panorama-landene. Dette gjelder samtlige land, og variasjonene mellom landene er i tillegg små.

Den politiske situasjonen kan også legge en demper på samarbeidsklimaet, blant annet i Kina, Russland og Brasil, for eksempel som følge av sensur og overvåking. Enkelte respondenter opplever at den politiske situasjonen gjør samarbeid mer krevende enn før:

«Utviklingen i Kina kan legge til rette for politiske vanskelige situasjoner. Som forskere har vi et verdigrunnlag og en integritet, som nå begynner å bli krevende.»

⁹⁷ Se bl.a. Altbach og Bassett (2014)

«Dårligere politiske forhold mellom Russland og Norge de siste par årene har også vært problematiske».

«..har fått tidligere samarbeid og prosjektfinansiering avbrutt pga. utvisning fra feltområde og land. Det er problematisk for langsiktighet i fht samarbeid med land, der ikke kan anses for politisk stabile.»

«Geopolitiske forhold gjør det vanskeligere å samarbeide med Kina enn det som var tilfelle for få år siden (f.eks. at en er anbefalt å reise med "tomme" telefoner og pc'er).»

I datamaterialet vårt legges det først og fremst vekt på utfordringer som norske fagmiljøer opplever i samarbeid med partnere i utlandet, men det kan også være forhold ved norsk UH-sektor som kan være til hinder for økt samarbeid med Panorama-landene. En faktor kan være svakt samspill internt mellom fagmiljø og administrasjon, og manglende strategisk tilnærming slik vi har diskutert i delrapporten om studentmobilitet, og som vi også kommer inn på i kapittel 5. En annen barriere for økt samarbeid, som påpekes av enkelte av utsendingene, er det de ser som manglende landkunnskap i deler av kunnskapssektoren, og mangelfull kunnskap om hva et samarbeid på tvers av de kulturelle skillene faktisk innebærer. De peker på at mer kan gjøres både for å synliggjøre landene og for å øke landkunnskapen mer generelt, også utenfor kunnskapssektoren.

Kapittel 5: Vurdering av virkemidler

I dette kapittelet ser vi nærmere på de sentrale virkemidlene som er innført for å stimulere til økt samarbeid med Panorama-landene. Det gjelder på den ene siden partnerskapsprogrammene UTFORSK og INTPART, som først og fremst kan sees som institusjonsrettede tiltak, og på den andre siden tiltak på myndighetsnivå, som involverer aktører på flere nivåer – institusjoner, forvaltning og politisk ledelse. Kapittelet baseres både på egne data innhentet, gjennom intervjuer med forvaltning, utsendinger og UH-sektor, og spørreundersøkelse i UH-sektoren, samt sekundærkilder som bl.a. Diku og Forskningsrådets rapporter om INTPART og UTFORSK.

Evalueringen tyder på at UTFORSK og INTPART er viktige virkemidler for å styrke og bygge videre på eksisterende samarbeid, men at de også åpner for en del nye samarbeid. De bygger også opp under etablerte prinsipper om kvalitet og gjensidighet, og bidrar til god kobling mellom utdanning og forskning. Tiltakene på myndighetsnivå oppleves som viktige for relasjonsbygging, dialog og tillit, men det stilles spørsmål ved om utbyttet av tiltak som politiske delegasjonsreiser er tilstrekkelig til å forsvare ressursbruken. Det er også lite som tyder på at tiltakene så langt har hatt en innvirkning på det konkrete omfanget av kunnskapssamarbeidet med Panorama-landene.

5.1 UTFORSK og INTPART

Partnerskapsprogrammene UTFORSK og INTPART er de to økonomiske virkemidlene under Panorama-strategien. Programmene gir støtte til samarbeidsprosjekter med alle seks Panorama-land, og INTPART inkluderer også partnere i USA, Canada, Tyskland og Frankrike. Deler av INTPART-midlene er øremerket til prosjekter som involverer Panorama-landene. UTFORSK ble etablert som en pilotordning i 2013, og videreutviklet i forbindelse med innføring av Panorama-strategien i 2016. INTPART ble utviklet i 2014 og innført i 2015. I perioden 2015-2018 er det bevilget 365 millioner kroner til 90 INTPART-prosjekter ⁹⁸, og 81,4 millioner kroner til 80 UTFORSK-prosjekter. ⁹⁹

Formål

UTFORSK og INTPART er begge utviklet med utgangspunkt i partnerskapsmodeller for internasjonalt utdannings- og forskningssamarbeid. En sentral målsetting i partnerskapsmodeller er at samarbeidet skal gagne større deler av organisasjonen enn den enkelte student eller forsker, og at utviklede utdanningsaktiviteter skal nå ut i bredden på institusjonene, gjennom integrering i institusjonenes

⁹⁸ Diku og Forskningsrådet (2019)

⁹⁹ Diku (2019a)

øvrige utdanningstilbud. Utover dette kan partnerskapsprogrammene ha ulike målsettinger og resultatrammeverk og mekanismer for kvalitetsutvikling av utdanning, inkludert studentmobilitet.¹⁰⁰

De to programmene har noe ulik målstruktur. Det overordnede målet i UTFORSK har siden 2018 vært å øke kvaliteten i utdanningen, gjennom å etablere og styrke langsiktig institusjonelt partnerskap innen høyere utdanning i Norge og Panorama-landene. Blant resultatmålene er økt studentmobilitet, styrket kobling mellom høyere utdanning og forskning og økt samarbeid med nærings- og arbeidsliv.¹⁰¹

INTPART har som overordnet målsetting å utvikle verdensledende fagmiljøer i Norge gjennom langsiktig internasjonalt samarbeid. Ordningen skal tilrettelegge for økt samarbeid mellom fagmiljøer som regnes som fremragende i dag, eller som vurderes å ha potensial for å bli verdensledende i fremtiden. Resultatmålene inkluderer økt kvalitet i utdanning og forskning i Norge, varige internasjonale partnerskap, gode koblinger mellom høyere utdanning og forskning, og samarbeid mellom utdannings- og forskningsinstitusjoner og arbeids- og næringsliv for økt kvalitet og relevans.¹⁰²

Begge programmets målstruktur reflekterer med andre ord flere av de overordnede prioriteringene i Panorama-strategien, og prinsippene for prioriteringene i det bilaterale samarbeidet.

Målgruppe

Målgruppen for INTPART er norske universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner, som er gradsgivende på master- og/eller ph.d.-nivå. Søkere og tilhørende nøkkelpersoner må delta i fagfellevurderte prosjekter, som har en aktiv forskningsfinansiering fra bestemte kilder (eksempelvis SFF og SFU), og INTPART-prosjektet må tematisk knyttes til forskningsprosjektet. Både søker og samarbeidspartner må ha erfaring med internasjonale samarbeidsprosjekter. INTPART retter seg med andre ord mot ledende fagmiljøer og vektlegger eksellense. Kravet om fagfellevurdert forskningsfinansiering skal fungere som en kvalitetssikring av fagmiljøene som tildeles støtte, i tråd med målet om å utvikle verdensledende fagmiljøer. I programbeskrivelsen fra 2019, heter det at «programmet etterstreber en portefølje som dekker alle de åtte landene, som omfatter nye og etablerte partnerskap, og som har god faglig bredde».

UTFORSK favner en bredere målgruppe. I utlysningen fra 2018 heter det at søker må være en norsk akkreditert høyere utdanningsinstitusjon, og at prosjektet må inkludere minst én tilsvarende partner i samarbeidslandet. I en tidlig fase var det også her et krav at prosjektene skulle ha forskningsfinansiering i bunn, men dette har man gått bort fra for å gjøre programmet tilgjengelig for flere. Fra 2017 ble det i utlysningen også åpnet tydeligere for å støtte etablering av nye samarbeid, ikke bare styrke allerede etablerte samarbeidsrelasjoner.

Bevilgninger

Det gis støtte til prosjekter av ulik varighet. I UTFORSK er det utlyst midler til to- og fireårige prosjekter, med maksimale budsjetter på henholdsvis 300 000 kroner og 2 millioner kroner per prosjekt. I INTPART bevilges midler til treårige prosjekter med en budsjetteramme på inntil 4,5 millioner

¹⁰⁰ Diku og Forskningsrådet (2019)

¹⁰¹ Diku (2019a)

¹⁰² Diku og Forskningsrådet: INTPART Programbeskrivelse for søknadsåret 2019

kroner per prosjekt. I siste utlysning ble det åpnet for å forlenge tidligere innvilgede prosjekter med inntil 3,5 millioner kroner over 3 år, og sammenslåtte prosjekter med inntil 5 millioner kroner over fire år.

I begge programmer er det satt en øvre grense på 20 prosent av tildelte midler, til å dekke lønn, indirekte administrative kostnader og frikjøp av ressurser til aktivitetene. I INTPART-programmet er det dessuten et krav om en viss egenfinansiering fra institusjonene.¹⁰³

Prosjektportefølje

Ettersom programmene er noe ulikt innrettet, treffer de ulike deler av sektoren. Mens INTPART i hovedsak treffer universiteter og forskningsinstitutter, når UTFORSK også bredt ut blant høyskolene. I perioden 2015-2018 har alle de ti norske universitetene, samt ni forskningsinstitutter, fått midler til et eller flere INTPART-prosjekter (som koordinerende institusjon). I tillegg er Høgskolen på Vestlandet og Oslo universitetssykehus involvert som partnerinstitusjon i tre INTPART-prosjekter hver. Universitetet i Oslo og NTNU er klart best representert i programmet, som koordinator for henholdsvis 28 og 23 prosjekter, mens den tredje mest representerte institusjonen, Universitetet i Bergen, har 12 prosjekter. De øvrige 19 institusjonene har mellom ett og tre prosjekter hver.¹⁰⁴

I pilotfasen (2013-2014) var det også i UTFORSK en klar overvekt av prosjekter blant de mest etablerte universitetene, men etter 2016 er en større bredde av institusjoner representert i porteføljen. I perioden 2016-2018 ble det startet opp UTFORSK-prosjekter ved 19 institusjoner, fordelt på 10 universiteter og 9 høyskoler. Universitetet i Oslo har klart flest prosjekter (18), med NTNU og HVL som nummer to og tre på listen (henholdsvis 11 og 10 prosjekter).¹⁰⁵

Det er også noen forskjeller i den geografiske fordelingen på samarbeidspartnere, naturlig nok siden INTPART inkluderer land også utenfor Panorama-gruppen. Samlet er det 59 INTPART-prosjekter som involverer partnere fra ett eller flere Panorama-land. Tabellen under viser antall prosjekter fordelt på land, i de to programmene i perioden 2015-2018.¹⁰⁶

Tabell 5.1: Antall prosjekter med støtte fra UTFORSK og INTPART i perioden 2015-2018, per land.

Partnerland	UTFORSK	INTPART
Brasil	19	10
Russland	9	6
India	14	11
Kina	24	18
Sør-Afrika	13	13
Japan	6	18
USA		44
Canada		21
Tyskland		4

¹⁰³ Diku og Forskningsrådet: INTPART Programbeskrivelse for søknadsåret 2019

¹⁰⁴ Diku og Forskningsrådet (2019)

¹⁰⁵ Diku (2019a)

¹⁰⁶ Tallene er hentet fra Diku (2019a) og Diku og Forskningsrådet (2019)

Kina og Brasil utmerker seg i UTFORSK, mens det i INTPART er Kina og Japan som er mest representert blant Panorama-landene. USA er ellers det dominerende partnerlandet i INTPART, som deltaker i 44 prosjekter, og som eneste partnerland i 13 prosjekter. INTPART-prosjektene involverer dessuten ofte partnere fra flere enn ett land. 23 prosjekter involverer to partnerland, mens 52 prosjekter involverer bare ett land.¹⁰⁷ Diku opplyser i intervju at UTFORSK-prosjektene i større grad er avgrenset til ett partnerland.

Sektorens vurdering av programmene

I kapittel 2 så vi at samarbeidet med Panorama-landene har økt over tid. Fra 2012 til 2018 økte antallet samarbeidsprosjekter med 52 prosent. Figur 2.1 viste en topp i antall samarbeidsprosjekter i 2016, året etter INTPART ble innført, og samme år som UTFORSK ble innført som ordinær ordning. Etter 2016 har imidlertid UTFORSK og INTPART sin andel av det samlede samarbeidet gått noe ned. Det er derfor vanskelig, ut fra de kvantitative analysene, å slå fast at programmene har hatt en effekt på omfanget av samarbeidet samlet sett.

Evalueringen viser imidlertid at UTFORSK og INTPART bidrar til å bygge videre på en positiv utvikling, og sektoren vurderer dem som viktige virkemidler for samarbeid med Panorama-landene. Flere informanter trekker fram fleksibiliteten i programmene som viktig. I dette ligger det bl.a. at programmene har få faglige eller tematiske begrensninger, utover at de skal stimulere til samarbeid på områder som er av særlig interesse for Norge. Flexibiliteten gjelder også innretningen på prosjektene; det stilles ikke krav til spesifikke aktiviteter for å få støtte. Dette trekkes også fram i Dikus rapport om UTFORSK, som et aspekt som verdsettes i sektoren.¹⁰⁸

Flere av våre informanter peker også på at de to programmene utfyller hverandre godt, særlig etter kravet om forskningsfinansiering ble fjernet i UTFORSK-programmet. Der INTPART fremmer eksellense og legger fagfellevurdert forskning til grunn, sees UTFORSK som et mer tilgjengelig program, som gir mulighet for mindre forskningstunge og mindre internasjonalt anerkjente miljøer å bygge samarbeid med de samme landene.

Programmene kan delvis sees som byggesteiner for å utvikle stadig mer avanserte samarbeidsprosjekter. Ved en av høyskolene vi intervjuet, fortalte informanten at de har en slik tilnærming til programmene:

«Vi har begynt med UTFORSK korte midler, så UTFORSK lange midler, og i samarbeid med [et universitet] er vi nå klare til å søke INTPART.»

Ved et av de store universitetene finner vi lignende erfaringer:

«Det vi ser er at mange av forskerne som deltar i UTFORSK er fra SFF de også. De bruker dette til å utvikle et samarbeid med forskere fra andre land, samtidig som de kan inkludere studenter for så å gå videre og søke et INTPART-prosjekt.»

¹⁰⁷ Diku og Forskningsrådet (2019)

¹⁰⁸ Diku (2019a)

Et annet trekk ved INTPART som fremheves ved en av de store institusjonene, er at programmet også inkluderer viktige kunnskapsnasjoner utenfor Panorama-gruppen, ikke minst USA. Dette gir programmet ekstra kraft og tyngde.

Har programmene en merverdi?

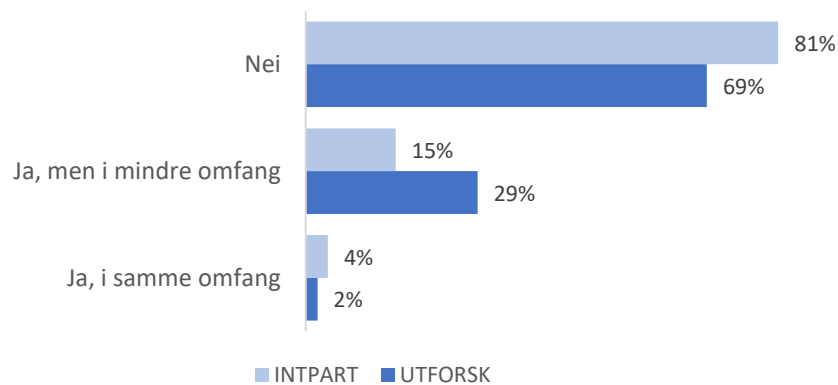
Både i intervju og spørreundersøkelse gis det uttrykk for at virkemidlene har vært avgjørende, både for å bygge videre på eksisterende samarbeid med disse landene og for å frembringe nye samarbeidsaktiviteter. Det kan synes som at programmene representerer noe nytt for mange, ved å tilby midler dedikert til samarbeidsaktiviteter, som gjør forskere i stand til å «sitte face-to-face» med partnerne og bli bedre kjent. Flere kommentarer i spørreundersøkelsen tilsier at programmene stimulerer til aktiviteter som *ellers ikke ville funnet sted*. En prosjektleder skriver for eksempel følgende:

«UTFORSK program har vært meget viktig for oss som institusjon, forskere og studentene. Vi har fått gjennomført mye i det samarbeidet med vår partner i India. Vi fikk publisere mange titalls vitenskapelige artikler, utviklet nye fag på master og PhD-nivå, har organisert mange seminarer, konferanser osv. Uten UTFORSK ville vi ikke ha kommet så langt. UTFORSK har åpnet flere nye samarbeidsmuligheter både med utdannings og forsknings institusjoner og med næringslivet. Håper at alle prosjekter som har hatt gode resultater får fortsette i 4 år til. Vi trenger UTFORSK fortsatt ellers er jeg redd for at det kan bli tilbakeslag i vårt samarbeid med India, siden mobilitet har vært en meget viktig del av vårt samarbeid.»

Når man skal evaluere virkningen av et virkemiddel, er det vesentlig å spørre nettopp i hvilken grad de samme virkningene hadde oppstått uten at virkemiddelet ble innført. I dette tilfellet, ville den positive trenden som startet før UTFORSK og INTPART ble innført, likevel ha fortsatt, eller ville den ha avtatt? Svaret på dette spørsmålet sier noe om virkemidlenes merverdi, eller *addisjonalitet*. Fordi det er en rekke andre faktorer som også kan påvirke et utfall, krever måling av addisjonalitet mer komplekse statistiske analyser enn det som er mulig med de dataene vi har tilgjengelig i evalueringen. En enklere tilnærming er derfor å be prosjektlederne selv vurdere om aktivitetene som har blitt gjennomført i UTFORSK og INTPART-prosjektene, ville blitt gjennomført uten disse midlene. Dette gir en pekepinn på programmenes merverdi.

Spørreundersøkelsen tyder på at begge programmene har initiert en lang rekke samarbeidsaktiviteter som ikke ville ha funnet sted uten programmene. Figur 5.1 viser hvordan prosjektledere i UTFORSK og INTPART vurderer muligheten for å gjennomføre de samme samarbeidsaktivitetene, uten finansiering gjennom programmet.

Figur 5.1: Ville dere ha gjennomført de samme samarbeidsaktivitetene uten finansiering fra UTFORSK/INTPART, prosent, N=77.



Bare rundt tre prosent av prosjektlederne oppgir at de ville ha gjort det samme uten midlene fra UTFORSK/INTPART. En av fire oppgir at de ville ha gjennomført noen av aktivitetene, men i mindre omfang. I tre av fire tilfeller ville aktivitetene ikke ha funnet sted i det hele tatt. Det er imidlertid en viss forskjell mellom UTFORSK og INTPART. Andelen prosjektledere som oppgir at samarbeidsaktivitetene ikke ville funnet sted uten programmet, er betydelig høyere i INTPART enn i UTFORSK. Slik sett kan man si at INTPART har en noe større merverdi enn UTFORSK. At INTPART skiller seg ut som et unikt program, gir også flere informanter uttrykk for.

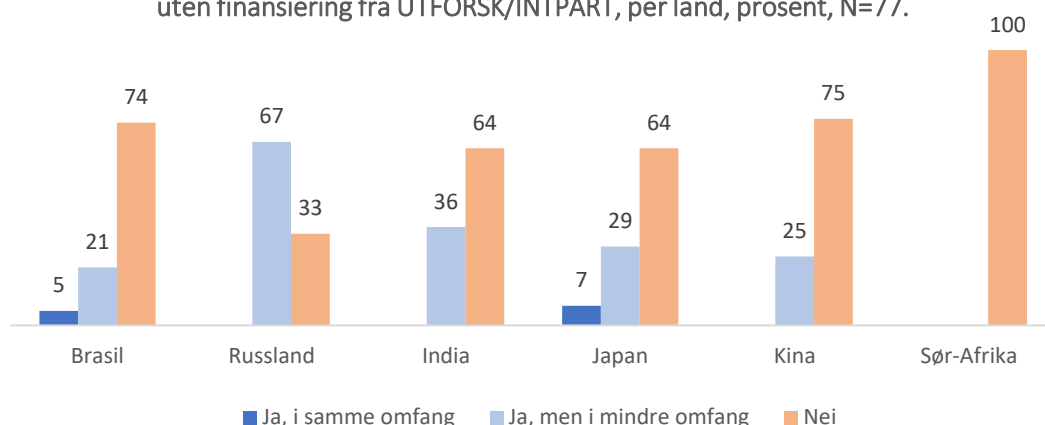
Man kan derfor anta at programmene gjorde det mulig å fortsette den positive trenden som startet før de ble innført, og at utviklingen ville sett annerledes ut uten.

Vi har sett nærmere på hvordan dette fordeler seg på de ulike landene. Har programmene større merverdi for enkelte land enn andre? I kapittel 2 så vi at INTPART hadde særlig betydning for samarbeidet med Japan. Også enkelte informanter fremhevet programmets betydning for norsk-japansk samarbeid, fordi det finnes få andre finansieringsordninger rettet mot landet.

Når vi bryter svarene i figur 5.2 ned på enkeltland, ser vi imidlertid at det er Sør-Afrika, Kina og Brasil som skiller seg ut med høyest merverdi, basert på prosjektledernes vurdering av om aktivitetene ville funnet sted uten programmet. Japan er, sammen med Brasil, faktisk det eneste landet der en liten andel oppgir at samarbeidet ville ha funnet sted i samme omfang, uavhengig av UTFORSK/INTPART.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Merk her at prosjektlederne har svart for prosjektet som helhet, og at svarene ikke skiller mellom enkeltland i tilfeller der flere land inngår i prosjektene. Blant de 77 respondentene som har besvart spørsmålene, inngår 12 i samarbeid med flere enn ett land.

Figur 5.2: Ville dere ha gjennomført de samme samarbeidsaktivitetene uten finansiering fra UTFORSK/INTPART, per land, prosent, N=77.



Støtter UTFORSK og INTPART opp om strategiens prioriteringer?

I kapittel 3 og 4 har vi diskutert utviklingen i samarbeidet med Panorama-landene, i lys av strategiens fire hovedprioriteringer og prinsippene for internasjonalt kunnskapsamarbeid. Her fant vi tegn på at samarbeid gjennom UTFORSK og INTPART skiller seg positivt ut fra andre samarbeid, med en tydeligere kobling mellom forskning og utdanning, sammenlignet med andre samarbeidsprosjekter med strategilandene. Dette henger trolig sammen med at koblingen er tydelig innbygd i programmenes målstruktur og resultatrammeverk, og at det gis støtte til en rekke aktiviteter som tar sikte på å koble utdanning og forskning tettere sammen. Det er derfor rimelig å si at UTFORSK og INTPART støtter opp om strategiens prioritering om god kobling mellom utdanning og forskning. De støtter også opp om prioriteringen «gode koblinger til arbeids- og næringsliv», men i noe mindre grad. UTFORSK-prosjektene har den høyeste andelen partnere fra arbeids- og næringsliv sammenlignet med andre prosjekter, inkludert INTPART. Vi finner imidlertid at prosjekter i begge programmene har en *mindre positiv* vurdering av det faktiske samarbeidet med arbeids- og næringslivspartnere, enn prosjektledere med annen finansiering. Så selv om programmene bidrar til økt kobling til næringslivsaktører i samarbeidet med Panorama-landene, er det vanskeligere å konstatere at de bidrar til *gode og velfungerende* koblinger. Her er det imidlertid variasjoner mellom institusjonene, der enkelte opplever at særlig INTPART bidrar til å styrke og institusjonalisere deres samarbeid med næringslivet.

Delrapporten om studentmobilitet viser at programmene legger til rette for god og gjensidig studentmobilitet gjennom institusjonelle partnerskap, og at det er den tette koblingen til forskning som bidrar til dette. Programmene bygger i mindre grad opp under prioriteringen om godt samspill mellom bilateralt og multilateralt samarbeid. Kravet om forskningsfinansiering i INTPART legger riktignok til rette for samvirke, og vi har sett at prosjekter finansiert gjennom de to programmene, i større grad enn andre, resulterer i nye søknader. Likevel ser vi her et forbedringspotensial, blant annet fordi samvirket med de europeiske rammeprogrammene er relativt svakt.

Bidrar programmene til langsiktig, institusjonelt samarbeid forankret i prinsipper om gjensidighet, kvalitet og relevans?

I kapittel 4 har vi sett i hvilken grad etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid er lagt til grunn i samarbeidet med Panorama-landene. Evalueringen tyder på at samarbeidet i stor grad bygger på etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid, om kvalitet, gjensidighet, langsiktighet og relevans. Det er også mye som tyder på at strategiens virkemidler bygger opp under disse prinsippene i større grad enn andre ordninger, selv om forskjellene ikke er store.

Samarbeidet kjennetegnes for det første av høy grad av kvalitet. Blant annet så vi at prosjekter som er finansiert gjennom de to programmene, vurderer den faglige kvaliteten til partnerne høyere enn andre prosjekter. Over halvparten av INTPART-prosjektene har dessuten ledet til sampublisering i nivå 2-publikasjoner, mot 33 prosent blant andre prosjekter med finansiering fra Forskningsrådet, og 25 prosent blant UTFORSK-prosjekter. Dette tyder på at INTPART står i en særstilling når det gjelder å stimulere til samarbeid av høy kvalitet med Panorama-landene.

Samarbeidet i UTFORSK og INTPART ser også i stor grad ut til å være preget av gjensidighet, forstått som interessefellesskap og komplementaritet. At partnerne har komplementær kompetanse, har vært blant de viktigste faktorene for å inngå samarbeid, ifølge spørreundersøkelsen blant prosjektledere. Også studentmobiliteten gjennom programmene er preget av høy grad av gjensidighet samlet sett, men med betydelige forskjeller mellom land, der Russland og Sør-Afrika skilte seg ut med størst ubalanse mellom inn- og utgående mobilitet. Vi har også flere funn som viser at UTFORSK- og INTPART-prosjektene er preget av en stor grad av kontinuitet i begge ender av prosjektperioden, i startfasen ved at programmene i stor grad bygger videre på og styrker tidligere samarbeid, og i sluttfasen ved at de fleste samarbeidene er, eller planlegges, videreført i en eller annen form. Slik sett bidrar programmene også til langsiktig samarbeid. Relevans for institusjonenes planer og strategier, og for nasjonale prioriteringer, ser ut til å være noe mindre fremtredende i UTFORSK og INTPART-samarbeidet, enn de øvrige prinsippene – og betydelig mer varierende mellom land.

Evalueringen identifiserer noen viktige problemstillinger knyttet til samarbeidets gjensidighet og langsiktighet, og innretningen av virkemidlene, som er relevante å ta med i vurderingen om en eventuell videreføring av programmene. Vi drøfter disse i det følgende.

Gjensidighet – en utfordring?

Innenfor Panorama-strategien er målet at mer av samarbeidet skal foregå i et partnerskap mellom likeverdige parter, basert på felles interesse og utfyllende kompetanse. Det skiller seg dermed fra samarbeid der målet er kapasitetsbygging, og kompetanseoverføringen i større grad går én vei. Samtidig er strategiens virkemidler utviklet med utgangspunkt i norske interesser og kunnskapspolitiske mål, og finansiert utelukkende med norske midler. I tilfeller der partnerlandet har motstridende politiske mål, kan det oppstå en ubalanse i samarbeidet, og legge begrensninger for hva som er mulig å oppnå. En av respondentene i spørreundersøkelsen sier for eksempel følgende:

«Det har vært et problem at institusjonene i Kina har fått veldig press på forskning og publikasjoner. Som en konsekvens vektlegger de i mindre grad utdanningsaktiviteter og samarbeid med næringsliv/arbeidsliv som er en sentral

del av prosjektet. Også lokalt merker vi dette presset og påfølgende mindre interesse for utdanningsdelen av UTFORSK.»

Den unilaterale finansieringsmodellen innebærer videre at prosjektmidlene i programmene tildeles den norske søkerinstitusjonen, og det er der ansvaret for budsjettstyring og forvaltning av midler ligger. Partnerinstitusjonen er avhengig av å få midler overført for å dekke sin deltakelse i prosjektets aktiviteter. At flere prosjektledere oppgir at de har hatt utfordringer med å overføre midler til partnerinstitusjon, understreker den underliggende ubalansen som ligger i dette. Det oppleves å skape merarbeid for norske partnere, mens den utenlandske partneren havner i et slags «avhengighetsforhold»:

«Det er kun den norske institusjonen som mottar penger og styrer hele budsjettet. Det gir oss god oversikt over budsjettet, men det ble av og til utfordrende ved betaling av utgifter i Sør-Afrika. Vi måtte bruke mye tid på dette.»

«Det har vært vanskelig å få økonomisystemet internt ved norsk universitet å skjønne at vi ikke har med rike utenlandske universiteter å gjøre, og at utlegg de har må dekkes ganske umiddelbart siden de ikke har mye penger og utleggene de har må tas av egne privat økonomi. Siden det er India, tror det norske universitetet at det er høy risiko for korrupsjon og prioriterer å overføre penger veldig lavt, og derfor må vår utenlandske samarbeidspartner vente (altfor) lenge på å få tilbakebetalt.»

Det er ikke utenkelig at dette kan bidra til svakere eierskap til prosjektene hos samarbeidspartnerne, enn hos de norske institusjonene.

Graden av gjensidighet i partnerskapet vil trolig også avhenge av at partnerlandet/partnerinstitusjonen tilfører egne ressurser inn i samarbeidet. I delrapporten om studentmobilitet påpekte vi at flere informanter opplever at partnerskapsmodellen bidrar til sterkere forpliktelse og tilførsel av ressurser fra samarbeidspartner, blant annet på grunn av den institusjonelle forankringen. Dette får man ikke nødvendigvis når samarbeid foregår mellom enkeltforskere.¹¹⁰ Spørreundersøkelsen viser at denne erfaringen er svært varierende. I enkelte prosjekter har det vært betydelige utfordringer med å få finansiering fra partnerlandet, enten på grunn av strengere finansieringskrav, eller uforutsigbarhet og treghet i systemet. En prosjektleder forteller at halvparten av bevilgningen fra partnerlandet ble trukket på kort varsel.

Eksemplene vi her har løftet fram, utfordrer ideen om et samarbeid bygget på gjensidige interesser og likeverdige partnerskap. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om en det er mulig å oppnå reell likeverdighet og gjensidighet mellom partnere innenfor en unilateral finansieringsmodell, eller om økt bruk av samfinansiering ville være bedre egnet med tanke på sikre eierskap og langsiktighet i samarbeidet. I denne sammenheng må det legges til at det i noen tilfeller er blitt gjennomført felles bilaterale utlysninger av prosjektmidler, blant annet innenfor rammene av UTFORSK i Brasil. Det er også blitt inngått langsiktige avtaler om samfinansiering, senest under delegasjonsreisen til Japan i 2019, hvor Forskningsrådet undertegnet en avtale basert på prinsippet «money follows cooperation».

¹¹⁰ Dahle et al. (2019)

Avtalen innebærer at forskere kan søke midler fra forskningsrådene i både Japan og Norge, til prosjekter de samarbeider om.¹¹¹

Hva hindrer langsiktighet i samarbeidet?

Panorama-strategien legger vekt på at mer av kunnskapssamarbeidet skal foregå gjennom langsiktige, institusjonelt forankrede partnerskap. Dette er også inkorporert i målstrukturen til både UTFORSK og INTPART. Å bygge opp gode, solide samarbeidsrelasjoner og partnerskap tar tid. Tatt i betraktning de til dels betydelige geografiske, kulturelle og samfunnsmessige forskjellene mellom Norge og Panorama-landene, og utfordringene de kan skape for framdrift i prosjektsamarbeidet, er det grunn til å tro at man trenger en lenger tidshorison for Panorama-samarbeidet, enn for en del andre land.

Prosjektsamarbeid, som strategiens virkemidler finansierer, er imidlertid i sin natur tidsavgrenset. I UTFORSK og INTPART er det snakk om tidsrammer på henholdsvis to og fire år og tre år – med muligheter for utvidelser i siste utlysning. I en kontekst der partnere opererer med betydelig lengre tidshorisoner for samarbeid, eller der omstendelige byråkratiske prosesser forsinker framdrift (jf. kapittel 4), kan tre- eller fireårige prosjektsamarbeid fortone seg som kortsiktige. Som påpekt i kapittel 4, har flere prosjektledere opplevd at prosjektperioden har vært for kort til å oppnå resultatene de ønsket. Programmenes ambisjonsnivå, og graden av kompleksitet i en del av aktivitetene, gjør også at man kan stille spørsmål ved om prosjektperioden er tilstrekkelig lang.

Prosjektfinansieringen i UTFORSK og INTPART er med andre ord ikke nødvendigvis tilstrekkelig til å bygge opp langsiktige institusjonelle samarbeid. Videre finansiering er en forutsetning for langsiktig samarbeid. Med kortvarig prosjektfinansiering som eneste virkemiddel, legger strategien et stort finansielt ansvar på institusjonene for å videreføre samarbeidsrelasjoner på lang sikt. Flere respondenter i evalueringen gir uttrykk for at denne typen nasjonale strategiske prioriteringer burde følges av mer langsiktige midler.

Barrierer for institusjonelle partnerskap

Langsiktigheten som Panorama-strategien målfester, innebærer at det etableres samarbeidsstrukturer og relasjoner som forankres bredt ved institusjonene. Krav om institusjonell forankring er derfor en viktig del av strategiens virkemidler. Institusjonelt forankrede partnerskap forutsetter imidlertid gode koblinger mellom ulike deler av institusjonen; mellom ledelse, administrasjon og fagmiljøer. Det fremheves som et mål i INTPART at samarbeidet bør «involvere både strategisk ledelse og administrasjon, og forankres i søkerinstitusjonens strategiske planer». Diku og Forskningsrådet understreker også i sin rapport betydningen av at «administrasjonen involveres på et tidlig tidspunkt og som en integrert del av det langsiktige samarbeidet».

I mange tilfeller oppleves en slik bred institusjonell forankring krevende å realisere. Diku og Forskningsrådets rapport viste at administrasjonen er involvert i 45 prosent av INTPART-prosjektene, noe som betyr at koblingen mangler i over halvparten av prosjektene.¹¹² I rapporten kommer det også frem at flere av prosjektene ønsker seg mer støtte både fra administrasjonen og mellomledernivå, i utviklingen av utdanningssamarbeidet. I delrapporten om studentmobilitet pekte vi på at samspillet

¹¹¹ Løkeland-Stai (2019)

¹¹² Diku og Forskningsrådet (2019)

mellom fagmiljøer og administrasjon ved flere institusjoner, er utfordrende eller mangelfullt, og at dette hadde konsekvenser for arbeidet med studentmobilitet.

Svakt samspill har også blitt trukket fram som en utfordring av flere ledere og prosjektledere, både ved større og mindre institusjoner. I spørreundersøkelsen oppgir fagmiljøer fra flere ulike institusjoner, at de erfarer manglende støtte og engasjement fra egen administrasjon. Ved en av de mindre institusjonene vi intervjuet, uttrykte administrasjonen frustrasjon over at de ble lite involvert av fagmiljøene som har partnerskapsprosjekter, og over det de opplevde som en for lite strategisk tilnærming til institusjonens internasjonaliseringsarbeid, som en følge av en sterk todeling mellom fagmiljøene og administrasjonen. Ved en annen institusjon uttrykte administrasjonen at de ikke i tilstrekkelig grad ble involvert i dialogen som Diku og Forskningsrådet har med forskerne, noe de opplevde som uheldig, gitt deres ansvar som koordinator og fasilitator for prosjektene. «*Vi forventes likevel å ha oversikten, det opplever vi som en utfordring*», sier en informant. Hen peker videre på at bedre informasjonsflyt mellom forvalterne og institusjonen, der institusjonens programansvarlige holdes informert, vil kunne gi færre 'information gaps', og redusere ressursbruken i håndteringen av virkemidlene. Eksempelene viser at utfordringen i det faglig-administrative samspillet er flerfoldig, og at både den interne og eksterne kommunikasjonen og samhandlingen er viktig for å oppnå god institusjonell forankring.

Finansiering og rammebetingelser

Det hersker stor enighet blant informanter og respondenter om at de økonomiske virkemidlene betyr mye for utviklingen av samarbeidet med partnerinstitusjonen. Begrensninger i de økonomiske rammebetingelser er imidlertid en gjentakende problemstilling blant informanter og respondenter i evalueringen. Partnerskapsprogrammer og internasjonale samarbeidsprosjekter oppleves generelt som tids- og ressurskrevende, og begrensningen på andelen av midlene som kan benyttes til å dekke lønn og frikjøp av ressurser, problematiseres. Dette er perspektiver som er kjent også fra evalueringer av andre partnerskapsprogrammer¹¹³, og andre studier om internasjonalt forskningssamarbeid.¹¹⁴

Særlig INTPART-finansieringen omtales av flere som beskjeden, gitt programmets høye ambisjonsnivå. Flere prosjektledere opplever at samarbeidet medfører en høy administrativ overhead, som de ikke får tilstrekkelig avlastning til å håndtere. En prosjektleder kommenterer følgende:

«*Meget stor overhead med å administrere INTPART prosjekter, spesielt med mange partnere. Det er vanskelig å outsource mange av oppgavene til administrasjonen, og da faller mye av jobben på prosjektleder, som i mitt tilfelle også har forpliktelser i forhold til undervisning, veiledning og forskning. Det blir mye overtid som jeg ikke får betalt for!*»

Det kan tenkes at ressursbelastningen som enkelte fagmiljøer opplever, kunne vært redusert ved et bedre samspill mellom fagmiljø og administrasjon, jf. diskusjonen tidligere i kapittelet.

Et dilemma med egenfinansieringskravene og budsjettbegrensning på lønnsmidler, som ikke er unikt for INTPART, men også gjelder andre finansieringsordninger, er at de slår ulikt ut overfor målgrupper som opererer under ulike økonomiske rammebetingelser. En viktig forskjell på universitets- og

¹¹³ Se for eksempel Dahle og Nordhagen (2018) og Nordhagen, Dahle og Bråstein (2019)

¹¹⁴ Rensburg, Motala og David (2016)

høgskolesektoren og instituttsektoren, er at sistnevnte er avhengig av å finansiere en stor del av lønnsmidlene gjennom eksterne midler. Med 20 prosent begrensning i andelen fakturerbar tid, kan det dermed være en utfordring å benytte alle tildelte midler. En informant i instituttsektoren hevder at programmet har for lite handlingsrom til å engasjere forskerne i sektoren.

Flere fremhever også mangelen på forskningsfinansiering i programmene som en begrensning. Mot dette kan det innvendes at INTPART og UTFORSK ikke er rammeprogrammer for forskningsfinansiering, og derfor heller ikke bør vurderes på det premisset. Når det gjelder UTFORSK, er dette primært et virkemiddel for utdannings samarbeid, selv om det er et mål å koble utdanningsaktiviteter til forskningsaktiviteter. INTPART representerer en form for toppfinansiering for relasjons- og nettverksbygging, som kommer i tillegg til forskningsaktiviteten, og bør derfor i stedet sees i *sammenheng* med andre virkemidler for forskningsfinansiering. I dette perspektivet kan man imidlertid stille spørsmål ved om programmene er tilstrekkelig samordnet med det øvrige virkemiddelapparatet på kunnskapsområdet. INTPART og UTFORSK er så langt de eneste økonomiske virkemidlene som er knyttet direkte til de strategiske prioriteringene i Panorama-strategien, med et samlet budsjett på 446 millioner kroner. Til sammenligning forvalter Forskningsrådet 11 milliarder kroner årlig til forskning og innovasjon. Spørsmålet er dermed om ikke Panorama-strategien burde reflekteres tydeligere også i andre deler av virkemiddelapparatet, for eksempel gjennom utlysninger som premierer/stimulerer til samarbeid med Panorama-landene innenfor prioriterte fagområder for det enkelte land.

Målrettede økonomiske midler til forskningsaktiviteter med disse landene ville kunne gi større tyngde inn i kvalitetsutviklingen i forskning og utdanning, og bygge tydeligere opp under ambisjonen om å utvikle verdensledende fagmiljøer i Norge. Dette er også syn som fremmes i intervju med toneangivende aktører i sektoren, blant annet:

«[Vi] må ha en form for tydeliggjøring om at deler av budsjettet skal bidra til å oppfylle Panorama-strategien. Det må komme tydeligere til syne gjennom en kobling mellom virkemidlene.»

«Virkemiddel-apparatet kunne vært mer utarbeidet, spesielt det tverrsektorielle, sammenhengen mellom næringsliv og Panorama. Få virkemidlene til å henge godt sammen på utviklings/innovasjons/næringsliv og forskningssiden.»

«[Det er] muligheter for å se synergien med andre programmer i større grad enn det som gjøres i dag.»

Oppsummering

Gjennomgangen tyder på at UTFORSK og INTPART har vært viktige virkemidler for å styrke samarbeidet med Panorama-landene. Programmene oppleves å ha en merverdi og å bidra til aktiviteter som ellers ikke ville funnet sted. Med en målstruktur tilpasset målene i Panorama-strategien, bygger programmene opp under sentrale prioriteringer i Panorama-strategien, først og fremst når det gjelder å koble utdanning og forskning tettere sammen, og legge til rette for studentmobilitet av god kvalitet. Koblingen til næringslivet og samspillet med andre virkemidler, er noe svakere.

Samarbeidet gjennom programmene vurderes å holde høy kvalitet og være preget av gjensidighet. Noe mer utfordrende er det å legge til rette for langsiktige samarbeid gjennom programmene. Dette henger delvis sammen med at programperiodene oppleves som for korte, og finansieringen som begrenset, med tanke på ressursbelastning og ambisjonsnivå, primært i INTPART. Annen finansiering er nødvendig for å videreføre samarbeid. Det stilles også spørsmål ved om programmene alene, uten dedikerte forskningsmidler, er tilstrekkelig til å realisere ambisjonene i Panorama-strategien.

5.2 Tiltak på myndighetsnivå

På myndighetsnivå understøttes samarbeidet med Panorama-landene gjennom myndighetsavtaler, med tilhørende arbeidsgruppemøter, politiske delegasjonsbesøk og større faglige arrangementer. Det er også etablert arbeidsfelleskap mellom Forskningsrådet, Diku og Innovasjon Norge, med felles utsendinger i Japan og Brasil. Dette er omtalt i kapittel 7. I det følgende diskuterer vi betydningen av de førstnevnte typer myndighetstiltak.

Myndighetsavtaler og arbeidsgruppemøter

Samarbeidet med Panorama-landene er forankret i ulike avtaler på myndighetsnivå. De fleste avtalene ble inngått mellom 2002 og 2010, men for enkelte land er avtalene senere blitt fornyet. Med noen av landene er det inngått avtaler både på forsknings- og utdanningsområdet, i tillegg til at kunnskapssamarbeid omtales i andre avtaler eller politiske dokumenter. Det varierer om samarbeidet er forankret i en samarbeidsavtale eller et Memorandum of Understanding (MoU), dvs. en intensjonsavtale. Man kan slik sett si at omfanget, bredden og statusen for myndighetsavtalene med de seks landene, varierer.

I tabellen under følger en oversikt over myndighetsavtaler på kunnskapsområdet for det enkelte land. I tillegg til disse avtalene, har Forskningsrådet inngått egne avtaler med partnere i samtlige land, og Diku har egne avtaler med aktører blant annet i Kina og Brasil.

Tabell 5.2: Myndighetsavtaler med Panorama-landene.

	Forskning	Utdanning	Andre
Brasil	MoU 2008, fornyet 2012 og 2016 (varighet til 2020)	MoU, 2008 MoU 2016	Overordnet myndighetsstrategi, 2010 (UD) MoU Akvakultur, 2009 (NFD) Forsknings- og teknologiavtale, 2013 (OED) – Annex til MoU forskning, fornyet 2016
Russland	Under utvikling	Avtale 2010	Nordområdemeldingen, 2012 Nordisk-russisk avtale om forsknings- og utdannings samarbeid, 2011
India	Avtale 2006	MoU 2008, revidert 2014. Fornyes 2020.	Overordnet myndighetsstrategi, 2018
Kina	Avtale 2008 Handlingsplan 2017-2020	MoU 2008 Handlingsplan 2018-2020	

		MoU Godkjenning av høyere utdanning, 2018	
Sør-Afrika	Avtale 2002		SANCOOP (South Africa – Norway Research Cooperation on Climate, the Environment and Clean Energy), 2013 (UD).
Japan	Avtale 2003		

I Panorama-strategien omtales betydningen av avtaler på myndighetsnivå. Avtalene sees som virkemidler for å fremme faglig samarbeid med landene. Det påpekes at det i flere land er avgjørende med myndighetsavtaler for å inngå samarbeid på institusjonsnivå, og at det i enkelte land utløser midler til institusjonelt samarbeid.¹¹⁵ Betydningen av myndighetsavtaler, særlig i Asia, fremheves også av utsendinger og informanter i forvaltningen. Det pekes særlig på den legitimerende virkningen avtalene kan ha på samarbeidet på institusjonsnivå.

«Norge ville kommet veldig langt ned på lista i Japan uten.»

«Det er viktig for institusjonene og miljøene i Kina at noe er støttet og bifalt på myndighetsnivå, da skjer ting fort nede i systemet. Det er vanskelig å få til ting uten velsignelse fra toppen.»

«På indisk side er det viktig å ha avtaler på plass. (...) Viktig for å få det i gang. (...) Det formelle er veldig viktig.»

Betydningen av myndighetsforankring må også sees i lys av at deler av forsknings- og utdanningssektoren i flere av disse landene, er preget av relativt stor grad av styring og kontroll fra myndighetenes side.¹¹⁶

Avtalene følges normalt opp av egne arbeidsgrupper med deltakere fra de respektive myndigheter i Norge og samarbeidslandet, noen ganger også med representanter fra utvalgte utdannings- og forskningsinstitusjoner til stede. Her konkretiseres innholdet i de respektive avtalene ytterligere. I løpet av strategiperioden har det blitt avholdt arbeidsgruppemøter knyttet til myndighetsavtaler med fem av de seks landene. Unntaket er Sør-Afrika, hvor det ikke har blitt avholdt felles arbeidsgruppemøter siden 2009. Kunnskapssamarbeid har imidlertid vært et tema i bilaterale konsultasjoner mellom UD og Sør-afrikanske myndigheter, der også Forskningsrådet har deltatt.

Tabell 5.3: Oversikt over møtene som har blitt avholdt i strategiperioden.

	Forskning	Utdanning	Andre
Brasil	2017	2016, 2017	
Russland		2016, 2017, 2018, 2019	Årlige nordisk-russiske møter (unntatt 2018)

¹¹⁵ Kunnskapsdepartementet (2015)

¹¹⁶ Altbach og Bassett (2014)

			Norge har formannskapet i Barentsrådet 2019-2021
India	2016	2016	
Kina	2017, 2019	2017, 2018, 2019	
Japan	2018		

Møtene vurderes i stor grad som nyttige, både av utsendinger og andre informanter som har deltatt. Særlig for samarbeid med de asiatiske landene, vurderes arbeidsgruppemøtene som viktige, noe utdraget fra intervju med en av utsendingene i Asia illustrerer:

Intervjuer: «Kunne man oppnådd det samme uten denne typen møter?»

Utsending: «Jeg tror ikke det. Ambassaden har tett og god dialog med departementene her, men jeg opplever at vi får en helt annen type kontakt og gehør under arbeidsgruppemøtene som del av en overordnet strategisk dialog om samarbeidet.»

Møtene kan sies å ha både en praktisk funksjon, i den forstand at partene blir enige om konkrete samarbeidsaktiviteter (f.eks. bilaterale utlysninger, samarbeidsprogrammer, felles seminarer/workshops), og en mer symbolsk eller strategisk funksjon, ved å bidra til å bygge langsiktige relasjoner og bevisstgjøre betydningen av det bilaterale samarbeidet hos begge parter. Møtene er dessuten en arena for å utveksle erfaringer og kunnskap om politikkutvikling og aktiviteter på utdannings- og forskningsfeltet i det enkelte land, noe deltakelse fra UH-sektoren selv trolig bidrar til. I et av referatene oppsummeres betydningen av møtene slik: «*The annual JWG is a meeting point for friendship and cultural learning, helping us to understand one another better*». Sitatet fra utsendingen over, indikerer også at arbeidsgruppemøtene kan fungere som en arena for å fremme norske interesser.

Enkelte melder imidlertid om utfordringer med hyppige utskiftninger i bemanningen på myndighetsnivå i noen av landene, noe som kan forsinke dialogprosessen og medføre «stille perioder».

Politiske delegasjonsbesøk

I tilknytning til Panorama-strategien har Kunnskapsdepartementet gjennomført politiske delegasjonsbesøk til Brasil (2016), Kina (2018), Sør-Afrika (2018) og Japan og Sør-Korea (2019), med formål å styrke samarbeidet med de aktuelle landene innen høyere utdanning og forskning, både på institusjons- og myndighetsnivå. Det ble også gjennomført et delegasjonsbesøk til India februar 2020. I dette kapitlet omtaler vi i hovedsak de tre førstnevnte besøkene.

Delegasjonsreisene har omfattet både politiske og faglige programmer, og Panorama-strategien har vært førende for innholdet i programmet. I tråd med målet om å koble utdanning- og forskningssamarbeid tettere sammen, har Diku og Forskningsrådet i fellesskap hatt ansvar for å forberede det faglige programmet. Departementet har også oppfordret til samarbeid med Innovasjon Norge for å fremme koblingene i hele kunnskapstriangelet.

Det har videre vært et mål at det faglige programmet skal vektlegge temaer som er pekt ut som gjensidig prioriterte områder (jf. veikartene og myndighetsavtaler mellom landene), og hvor Norge og det aktuelle landet har fagmiljøer av høy kvalitet. I Sør-Afrika omfattet programmet blant annet temaene hav og helse, i Brasil energi, klima og miljø og i Kina bl.a. bærekraftig byutvikling, digitalisering og ny teknologi. Institusjonene har blitt gitt anledning til å komme med innspill til det faglige programmet, for å sikre at programmet gjenspeiler institusjonenes egne prioriteringer, planer og strategier.

Fra departementets side har det vært en forventning om at institusjonene ville delta med ledernivå, og med en klar ambisjon om å etablere og/eller videreutvikle samarbeid med de aktuelle landene, i tråd med egne strategier. Institusjonenes deltakelse i delegasjonen er imidlertid frivillig. Reisene har blitt møtt med betydelig interesse i sektoren. Det gjelder særlig Kina-besøket, der et trettitalls universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, og over 200 personer, deltok i det faglige programmet. Flere av institusjonene deltok med både ledelse, forskere og administrativt ansatte. Til Brasil og Sør-Afrika var deltakelsen betydelig lavere, både samlet sett og per institusjon. Deltakelsen var også langt smalere, med færre høyskoler og forskningsinstitutter representert.

Delegasjonsbesøk som døråpnere

Politiske delegasjonsbesøk begrunnes gjerne med at de kan fungere som viktige døråpnere for norske aktører som ønsker å etablere eller styrke sitt samarbeid med partnere i det aktuelle landet. At nasjonale myndigheter og toppledelsen ved institusjonene prioriterer slike besøk, viser vilje og ønske om å satse. Dette kan potensielt ha stor betydning i en del land der forvaltningskulturen er preget av mer hierarkiske normer, og der posisjoner har stor symbolsk verdi. Samarbeidsavtaler som inngås på politisk nivå, kan sende et viktig signal i begge land. Utsendingen til Kina sier følgende:

«Hvis man ønsker å få til et styrket samarbeid med Kina, er det avgjørende med besøk på politisk og embetsnivå. Møtene under et høynivåbesøk danner utgangspunktet for den videre oppfølgingen av samarbeidet. Besøkene har stor profileringsverdi for oss som kunnskapsnasjon opp mot det kinesiske systemet. For Norge sin del, som et lite land, men med sterke fagmiljøer, har det betydning når en stor delegasjon ledet på høyt nivå tar turen til Kina. Det viser en genuin interesse og vilje til å prioritere fra norsk side og legges merke til hos vertskapet. Besøket til Kina ga også anledning for kinesisk side og fagmiljøer å vise en tilsvarende sterk interesse for styrket samarbeid med Norge.»

Flere av våre informanter fra UH-sektoren legger også vekt på døråpner-effekten, og opplever at det bl.a. kan gi tilgang til institusjoner som ellers ikke ville være like interesserte i å samarbeide med den norske institusjonen. En informant fra en av høyskolene påpeker at denne typen drahjelp fra myndighetene, kan ha særlig verdi for mindre institusjoner som ikke er like markante internasjonalt, som de største universitetene med lange samarbeidstradisjoner. Vedkommende sier dette:

«[Det er] nesten alltid positivt at leder går foran og markerer det de syns er viktig. På alle nivå, institusjonsledelse og politisk ledelse. For forsker innen et felt kan det bety mye for klimaet for det samarbeidet at rektor og øverste politiske ledelse besøker og fronter betydningen av samarbeid. Det kommer nok ikke masse konkret samarbeid ut av det, men hvis forskning- og utdanningsminister

ikke sa noe om prioriteringer og retning ville det vært uheldig. [Det er] viktige symbolhandlinger.»

Andre informanter uttrykker noe skepsis til den reelle virkningen av slike besøk og peker på at «det blir ofte mye styr for lite gevinst». Ressursbruken i forbindelse med Kina-besøket ble kritisert fra flere hold, og besøket ble av enkelte betegnet som «akademisk turisme». ¹¹⁷ Det er etter Kina-besøket satt begrensninger på antall deltakere fra hver institusjon.

Flere av institusjonene har dessuten arrangert reiser i egen regi både før og etter de politiske delegasjonsbesøkene, som kan tjene mye av det samme formålet. Dette ble også fremhevet av de som var kritiske til Kina-besøket i 2018. Rektor ved USN uttalte blant annet til Khrono at akademisk samarbeid ikke er avhengig av offisielle delegasjonsbesøk eller nasjonale myndigheter som døråpnere for å etablere og videreutvikle utdannings- og forskningssamarbeid. ¹¹⁸

Debatten rundt Kina-besøket, og våre intervjuer, viser med andre ord at det er ulikt syn på «døråpner-effekten» av slike besøk, og det stilles spørsmål ved om nytten av delegasjonsreiser står i forhold til kostnadene ved denne typen reiser. I tillegg til kostnadene ved selve reisen, kreves betydelige ressurser til forberedelser. Eksempelvis opplyser Forskningsrådet i et intervju at de brukte 1,4 årsverk til å planlegge og gjennomføre Kina-besøket.

Resultater av besøkene

Om man ser bort fra den mer langsiktige symbolverdien og en mulig døråpner-effekt, er spørsmålet hvilke konkrete resultater slike besøk skaper, i form av for eksempel nye eller styrkede samarbeid, og partnerskap på ulike nivåer. Man kan måle resultatene – eller output – av denne typen besøk på ulike nivåer, der resultatene blir mer konkrete jo lenger ned i hierarkiet man kommer. På myndighetsnivå vil besøkene gjerne kunne ut i offisielle dokumenter, som handlingsplaner, MoU-er, joint statements e.l., som signaliserer et gjensidig ønske og mål fra begge lands myndigheter om å samarbeide. På forvaltningsnivå kan resultatene f.eks. sees i form av felles utlysninger, og på institusjonsnivå i form av avtaler om forsknings- og utdanningssamarbeid og konkrete prosjekter som involverer ansatte og studenter.

Som en del av besøkene i Kina og Brasil ble det signert flere samarbeidsdokumenter på myndighetsnivå. I Kina gjaldt det ny handlingsplan for utdanningssamarbeid og en avtale om godkjenning av utdanning. Etter besøket i Kina har det også blitt utarbeidet en felles utlysning innen forskning, og det arbeides med en felles utlysning innen utdanning. I Brasil ble det inngått en ny MoU om utdanningssamarbeid og et Joint statement med utdanningsmyndighetene i Brasil, der partene enes om å etablere en felles arbeidsgruppe. I Sør-Afrika ble det, etter det vi har forstått, ikke signert tilsvarende dokumenter.

Utbytte fra delegasjonsreiser

Institusjoner som deltok i besøkene til Brasil og Kina, har rapportert til Kunnskapsdepartementet om konkrete resultater eller oppfølging av besøket. Flere av institusjonene oppgir at besøkene både ble brukt til å pleie relasjonen til eksisterende samarbeidspartnere, til å signere konkrete avtaler om

¹¹⁷ Se bl.a. Silvola (2018) og Lie og Larsen (2018)

¹¹⁸ Silvola (2018)

samarbeid og til å etablere nye kontakter og nettverk med mulighet for framtidig samarbeid. Under følger noen eksempler:

Universitetet i Bergen skriver i sin årsrapport at «fagmiljøene som deltok fra UiB har rapportert at utbyttet av turen var veldig bra». Det vises til at besøket har bidratt til å styrke velfungerende langvarige samarbeid. Bl.a. har eksisterende samarbeid blitt utvidet til nye fagfelt og til å inkludere flere forskere på begge sider, og til å etablere nye forskningssamarbeid for å styrke UiBs strategiske satsinger, herunder et senter for molekylær biologi. Det er også etablert kontakter mot nye miljøer som kan bli relevante for forskingsmiljøer ved UiB i framtiden, herunder en ny planlagt prosjektsøknad.

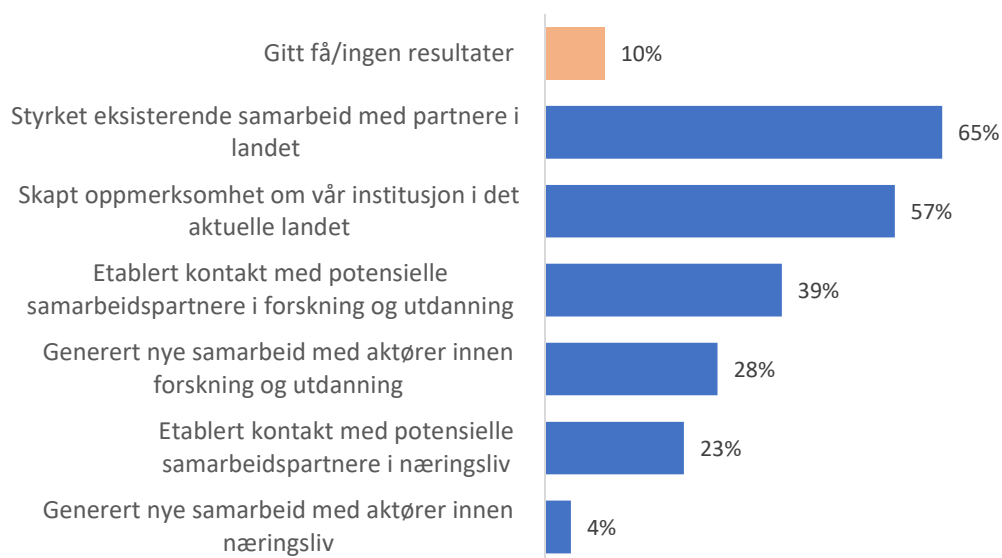
Ved NTNU var besøket først og fremst viktig for å styrke relasjonen til kinesiske partnere, og i etterkant har det blant annet blitt utlyst felles doktorgradsprosjekter. Også søknader til Horisont 2020 og INTPART nevnes som oppfølging av besøket.

Høgskolen i Østfold opplyser at de benyttet besøket til å møte sine to kinesiske samarbeidspartnere, og at det i etterkant av besøket har blitt inngått samarbeidsavtaler som dekker flere av Høgskolens avdelinger. De har også fått innvilget UTFORSK-prosjekter og etablert en forskergruppe med norske og kinesiske deltakere.

I undersøkelsen vi har gjort blant forskere som samarbeider med Panorama-landene, spurte vi om de hadde deltatt på delegasjonsbesøkene til hhv. Brasil, Kina, Sør-Afrika og Japan/Sør-Korea. 28 personer oppgav at de hadde deltatt på én eller flere reiser, og disse ble deretter bedt om å angi ulike typer resultater av besøkene.

Figur 5.3 viser andelen som har svart at besøkene har hatt et gitt resultat. Andelen er et gjennomsnitt av svarene for de fire besøkene. Resultatene tyder på at besøkene i størst grad bidrar til å styrke eksisterende samarbeid med partnere i landet (65 prosent), og til å skape oppmerksomhet om institusjonen i det aktuelle landet (57 prosent). For noen har de også resultert i nye kontakter innen forskning og høyere utdanning, som kan bli samarbeidspartnere i framtiden (39 prosent). 28 prosent oppgir at det har generert nye konkrete samarbeid med forsknings- og utdanningsaktører. Besøkene har imidlertid langt mindre betydning for koblingen til næringsliv. Bare noen få personer oppgir at de har etablert kontakt med næringslivsaktører i landene som en følge av besøket, og enda færre at det har resultert i et konkret samarbeid. Svært få oppgir at reisene ikke har gitt noen konkrete resultater. Alt i alt, ser altså delegasjonsbesøkene ut til å vurderes positivt.

Figur 5.3: Andel som oppgir at delegasjonsbesøkene har gitt ulike typer resultater, prosent, N=28.



Vi gjør oppmerksom på at disse dataene er basert på svar fra et lite antall respondenter, og utgjør en relativt liten andel av det samlede deltakerantallet ved de ulike reisene. Det gir likevel en viss pekepinn om verdien av politiske delegasjonsreiser, og støtter opp under funn som kommer frem i enkelte intervju og tilbakemeldinger fra institusjonene, jf. gjennomgangen over.

Hva skaper resultater?

Flere aktører, både blant institusjonene og på myndighetsnivå, har erfart at resultater best oppnås under gitte forutsetninger: 1) at besøkene følges opp i etterkant, og at delegasjonene dermed 2) involverer en bredere gruppe av deltakere enn toppledelsen, og 3) at institusjonene planlegger egne programmer eller besøk som en del av reisen, for å etablere eller pleie kontakter.

Evalueringen indikerer at særlig det første punktet er vesentlig, og at det også her ligger et forbedringspotensial – både på institusjonsnivå og myndighetsnivå. Representanter fra begge nivåer peker på at oppfølgingen knyttet til enkelte av delegasjonsbesøkene har vært mangelfull. En informant fra Forskningsrådet sier dette om besøket til Sør-Afrika:

«Det som jeg synes er synd, er at det aldri ble et møte mellom statsråd Nybø og hennes motpart i Departementet of Science and Technology Kubayi-Ngubane. Ett år senere er besøket ikke blitt fulgt opp på noen særlig synlig måte. Overfor Forskningsrådet har både embetsverket ved Forskningsdepartementet i Sør-Afrika og ambassaden uttrykt ønske om en mer konkret oppfølging. Statsrådsbesøket har uansett skapt visse forventninger i Sør-Afrika, og det kan ha en negativ effekt om disse ikke blir fulgt opp. Vi ser det som positivt med policy-dialog, men det er ikke så nyttig når det stopper opp.»

Også andre informanter, i forvaltning og ved institusjonene, stiller spørsmål ved oppfølgingen av delegasjonsreisene og peker på viktigheten både av klare målsettinger for besøkene, og tydelige

planer for oppfølging i etterkant. Det gjelder oppfølging både i dialogen på myndighetsnivå, internt ved institusjonene og i virkemiddelapparatet. En av informantene sier følgende:

«Problemet med sånne store ting, det skaper forventinger. Det er et tveegget sverd å ha sånne store arrangementer. (...) å kjøre en stor science week uten at du har virkemidler som skal følge opp det som kommer, det er litt meningsløst.»

Mer konkrete mål og tydelige planer for oppfølging vil kunne gjøre det enklere å vurdere utbyttet av besøkene i etterkant.

På institusjonsnivå vil oppfølgingen av denne typen besøk i mange tilfeller være avhengig av at institusjonenes deltakelse favner bredere enn toppledelsen. Ledelsen kan gi synlighet og åpne dører, men konkrete resultater er like gjerne avhengig av forskere og administrativt ansatte, som har kapasitet og er i posisjon til å ta det praktiske arbeidet videre i etterkant. Ved en av de mindre institusjonene vi intervjuet, deltok rektor alene på en av delegasjonsreisene. Informantene ved internasjonalt kontor fortalte at de på forhånd samlet inn mye informasjon om institusjonens samarbeid med det aktuelle landet, men at de fikk lite eller ingen informasjon tilbake i etterkant av reisen.

«Vår erfaring er at når de kommer tilbake, sitter vi og lur på hvilke institusjoner de har vært på og hva som skjer videre. Det knyttes mye kontakter på rektornivå blant institusjonene, men det å få det oversatt til praktisk samarbeid, der tror jeg det er utfordringer. For rektor er travel når han kommer tilbake. De største universitetene har koblet på flere ansatte på slike delegasjonsreiser, det var også administrative ansatte som var med ut, og som var involvert både i for- og etterarbeid (...) Når ingen slike ansatte er med, så er man veldig avhengig av hva rektor bringer tilbake.»

Andre informanter, også fra større institusjoner, peker på det samme; nytten for institusjonen er lavest når deltakelse bare er på rektornivå, ettersom det blir vanskelig for vedkommende å følge opp i etterkant. Størrelsen på delegasjonen bør imidlertid veies opp mot økonomiske og miljømessige kostnader. Her ligger det et klart dilemma.

Et fjerde poeng som trekkes fram er betydningen av at besøkene planlegges i tett dialog med institusjonene, og at de involveres tidlig. Institusjonene har som nevnt fått anledning til å komme med innspill til det faglige programmet, basert på eget samarbeid med de aktuelle landene. Det ser ut til å være noe delte oppfatninger om hvordan denne innspillprosessen fungerer. Enkelte informanter opplever at det er gode muligheter for å påvirke programmet. Rektor ved et av de større universitetene sier for eksempel at de spiller inn det de mener er viktig, og gjør mye for å få det gjennom. Andre har opplevd at de i mindre grad har blitt hørt, og at det er for kort tid til å komme med innspill. En av institusjonene forteller at de til besøket i Japan sendte inn en oversikt over japanske institusjoner de samarbeider med, men at ingen av disse ble inkludert i programmet. En annen institusjon sier at de «følte seg litt irrelevante» da de deltok i planleggingen av Brasil-besøket, fordi «mye av planene allerede var overtatt av de som drev med forskning».

At programmet ble for forskningstungt, og i for liten grad reflekterte utdanningenes plass i kunnskapssamarbeidet mellom Norge og Brasil, var også blant tilbakemeldingene departementet fikk fra enkelte institusjoner i etterkant av besøket. Andre institusjoner meldte tilbake at de savnet noe

mer bredde i innretningen på det faglige programmet, bl.a. at samfunnsvitenskapen, humaniora og profesjonsfagene burde fått mer plass.

Selv om dette er erfaringer fra bare en håndfull institusjoner, illustrerer det likevel et relevant poeng. Det er trolig vanskelig å utarbeide et program som ivaretar alles interesser i like stor grad, og det er rimelig at de store aktørene setter sitt preg på en slik prosess. Men dersom man ønsker å understøtte hele bredden i samarbeidet med Panorama-landene, bør det være stor bevissthet rundt balansen mellom de ulike institusjonenes interesser og behov. Relevant i den forbindelse, er at det i tilbakemeldingene etter Brasil-besøket ble etterlyst noe mer styring fra departementets side i programutformingen, for å unngå «drakamp» mellom norske miljøer og for å sørge for en bedre faglig/tematisk balanse i programmet. Poenget understreker for så vidt også betydningen av at institusjonene planlegger egne programmer som en del av delegasjonsbesøket, slik vi har pekt på over.

Faglige arrangementer

I enkelte av landene har det blitt avholdt større faglige arrangementer i løpet av strategiperioden, i samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Diku. Arrangementene er en arena både for å formidle forskning og for å stimulere til økt samarbeid mellom de to landene. Japan-Norway Science Week ble avholdt i 2016, og i Sør-Afrika ble tilsvarende arrangement avholdt i 2016 og 2017. I Japan var Science Week ikke et nytt initiativ med Panorama-strategien, men et arrangement som hadde blitt avholdt over tre påfølgende år før Panorama-strategien trådte i kraft, knyttet til hver av de tematiske prioriteringene i forskningsavtalen mellom Norge og Japan. I 2016 var temaet polarforskning, og arrangementet gikk over tre dager, med plenumskonferanser, seminar og feltbesøk. Det ble også holdt et arrangement for master- og ph.d.-studenter fra begge land.

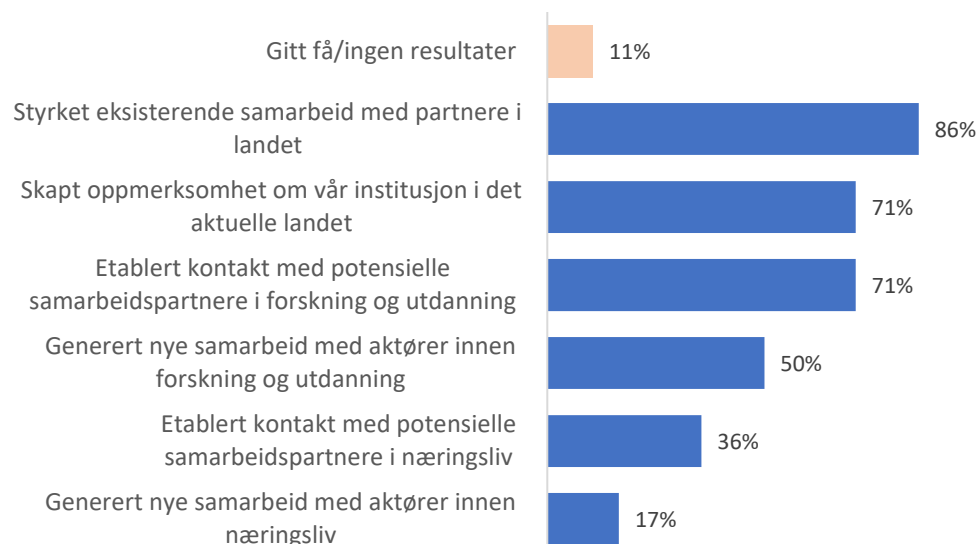
De to arrangementene i Sør-Afrika har også vært tematisk avgrenset til et gjensidig prioritert område; bærekraftig havøkonomi. Det første arrangementet ble holdt over fem dager, med plenumskonferanser, workshops, heldagsseminarer og feltbesøk. Dette ble vurdert som vellykket av arrangørene, med langt flere påmeldte enn forventet, og med deltakere fra en rekke bedrifter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner (overvekten av deltakerne var fra Sør-Afrika). Arrangørene viser også til svært gode tilbakemeldinger på arrangementet. Året etter fulgte arrangørene opp temaet fra det første årets konferanse, med et kortere arrangement i tilknytning til South-Africa Science Forum og en konferanse for SANCOOP-deltakere.

Den tematiske avgrensningen utelukker naturlig nok en del aktører, og forumet blir dermed ikke en møteplass som representerer bredden i forskningssamarbeidet med de ulike landene. Samtidig kan det være strategisk riktig å løfte frem gjensidig prioriterte felt. En slik tilnærming bygger dessuten opp under målet om å øke samarbeid som er relevant for Norge, ved at det stimulerer til samarbeid på prioriterte kunnskapsområder. I samarbeidet med Japan, har dette blitt løst ved å sette fokus på ett prioritert område om gangen.

Vurderinger fra forskere som har deltatt på faglige arrangement, indikerer at de gir noen konkrete resultater, både i form av nye samarbeid eller styrking av etablerte samarbeidsrelasjoner. I spørreundersøkelsen ba vi respondentene svare på om de hadde deltatt på Science Week i Japan eller Sør-Afrika (jf. Figur 5.4). Til sammen 20 personer hadde deltatt, 12 i Sør-Afrika og åtte i Japan. Halvparten av disse har erfart at arrangementene har generert nye samarbeid med aktører innen forskning og utdanning, og 17 prosent har erfart at det har generert nye samarbeid med næringsliv. En

av ti opplever imidlertid at det gir få eller ingen resultater. Også dette er svært små tall sammenlignet med det samlede antallet deltakere på de arrangementene, og resultatene må derfor naturligvis tolkes med varsomhet.

Figur 5.4: Andel som oppgir at faglige arrangement har gitt ulike typer resultater, prosent, N=20.



Funnene støttes imidlertid av vurderinger som arrangørene selv har gjort. I en oppsummering av Science Week i Sør-Afrika viser arrangørene til at det skapte og styrket koplinger, innenfor flere sektorer og på flere nivåer. Også i enkelte av institusjonsintervjuene trekkes det fram at denne typen arrangementer er mer hensiktsmessig for å skape økt samarbeidsaktivitet, fordi de i større grad er rettet mot enkeltforskere. Ved et universitet forteller to av prorektorene følgende:

1: «Der ble det samarbeid på forskningsnivå, temaet var akvakultur. De fikk bygget nettverk, og noen har søkt om midler, mens andre har planer om å jobbe videre med det. Det er på forskernivå man får aktivitet.»

2: «Det andre [politiske delegasjonsbesøk] er mer sånn... Det er hyggelig å signere kontrakt, men vi har mange kontrakter som har blitt signert gjennom årene, som i realiteten er sovende kontrakter. Vi har hatt en tradisjon med at jo flere avtaler jo bedre. Nå har vi endret strategi med å velge ut et mindre utvalg avtaler, og heller pleie et aktivt samarbeid.»

1: «Det gjelder også forskning, at man får et eierskap blant forskere [til avtalene/samarbeidet].»

Utdraget over viser at ledelsen er opptatt av at samarbeidet må forankres nedenfra, hos forskerne, og at det har vært en tendens til å signere avtaler uten at det har frembrakt konkret aktivitet i form av forsknings-/utdannings-samarbeid. De viser også til at forskerforankret samarbeid er lettere å etablere på arenaer der forskerne selv deltar. Mer topptunge initiativer, som delegasjonsbesøk, kan være viktig for å få avtaler på institusjonsnivå, men som disse lederne har erfart, vil det kunne resultere i sovende avtaler dersom det ikke også knyttes til konkrete forsker-til-forsker-samarbeid.

Avslutningsvis er det verdt å påpeke hvor ulikt faglige arrangementer og politiske delegasjonsbesøk vurderes. Som figur 5.3 og 5.4 viser, er det en langt høyere andel som har erfart positive resultater av de faglige arrangementene, enn av de politiske delegasjonsbesøkene. Det ser vi særlig når det gjelder å etablere kontakt med potensielle samarbeidspartnere i forskning og utdanning. En mulig årsak kan være nettopp det som informantene over peker på – at de faglige arrangementene er forskernære.

5.3 Oppsummering

I dette delkapittelet har vi sett at graden av forankring på myndighetsnivå, målt i antall avtaler og tilhørende arbeidsgruppemøter i løpet av strategiperioden, varierer mellom landene. På den ene siden kan man si at Kina og Brasil er eksempler på et bredt og rimelig tett myndighetssamarbeid, med avtaler/handlingsplaner både innenfor utdanning og forskning, noen av dem nye i løpet av strategiperioden, og regelmessige arbeidsgruppemøter på myndighetsnivå. I tillegg har det blitt avholdt politiske delegasjonsbesøk til begge land. På den andre siden kan myndighetssamarbeidet med Sør-Afrika karakteriseres som rimelig svakt forankret på myndighetsnivå, uten avtale på utdanningsområdet, og uten felles arbeidsgruppemøter.¹¹⁹ Det har imidlertid vært avholdt både faglige arrangementer og politisk delegasjonsbesøk her. Samarbeidet med Russland kan plasseres et sted mellom disse ytterkantene, med avtaler bare på utdanning, men med regelmessige arbeidsgruppemøter knyttet til denne avtalen.

Hvordan sammenfaller dette med den faktiske utviklingen i kunnskapssamarbeidet, som omtalt i kapittel 2? Figur 2.2 viser utviklingen i antall samarbeidsprosjekter med det enkelte Panorama-land over tid. Kina har som det eneste av Panorama-landene hatt en signifikant positiv utvikling. Det er likevel verdt å merke seg at den positive utviklingen startet før kontakten på myndighetsnivå ble gjenopptatt i 2016, og at den faktisk gikk noe tilbake i 2017. Kunnskapssamarbeidet med Sør-Afrika, der myndighetsdialogen har vært svakere, har derimot økt siden 2015, mer enn samarbeidet med både Kina og Brasil. Antallet samarbeidsprosjekter med Sør-Afrika er faktisk nesten på nivå med antallet norsk-kinesiske samarbeidsprosjekter i 2018. Fra analysene av studentmobilitet så vi også at den samlede mobiliteten (utenom gradsmobilitet) med Sør-Afrika, økte mer enn mobiliteten med Brasil. Dette er altså til tross for at det ikke har vært myndighetsdialog med Sør-Afrika i regi av Kunnskapsdepartementet i løpet av perioden. Det er også verdt å påpeke at Japan har hatt en solid økning både i antall norske gradsstudenter og i antall mobilitetsopphold inn og ut av landet mellom 2015 og 2018, til tross for at det ikke har foreligget en myndighetsavtale eller vært gjennomført felles arbeidsgruppemøter på utdanningsområdet i perioden.¹²⁰

Det er med andre ord ingen entydig forskjell i kunnskapssamarbeidet, mellom land der myndighetssamarbeidet kan karakteriseres som sterkt forankret (f.eks. Kina og Brasil), og land med svakere forankret myndighetssamarbeid (f.eks. Sør-Afrika). Slik sett er det vanskelig å slå fast at myndighetstiltakene så langt har påvirket det samlede omfanget av kunnskapssamarbeidet med disse landene, selv om spørreundersøkelsen har vist eksempler på at politiske delegasjonsbesøk og faglige arrangementer i enkeltland har generert noen positive resultater.

¹¹⁹ Merk at dette gjelder samarbeid i regi av Kunnskapsdepartementet. Kunnskapssamarbeid er som tidligere nevnt behandlet som del av Utenriksdepartementets dialog med sør-afrikanske myndigheter.

¹²⁰ Se delrapport om studentmobilitet, Dahle et al. (2019)

Når det er sagt, kan tiltak på myndighetsnivå likevel virke positivt på det bilaterale forholdet, og bidra til økt samarbeid på lengre sikt. Som vi har pekt på i dette kapitlet, signaliserer denne typen tiltak en gjensidig vilje til å prioritere samarbeid, det kan skape økt bevissthet om betydningen av samarbeid og ha en legitimerende virkning nedover i systemet. I land med mer hierarkiske styringskulturer er det rimelig å tro at den legitimerende virkningen – eller signaleffekten – for samarbeid på institusjons- og forskernivå, kan være særlig stor. Gjennom myndighetsdialog kan man også initiere konkrete tiltak som muliggjør mer samarbeid, og løfte frem utfordringer som ligger utenfor institusjonenes eller enkeltforskeres kontroll, f.eks. knyttet til systemforskjeller.

Kapittel 6: Strategiens forankring og betydning i UH-sektoren

I dette kapittelet ser vi nærmere på Panorama-strategiens forankring i utdannings- og forskningssektoren, og i hvilken grad strategien er i tråd med institusjonenes egne geografiske prioriteringer. I forlengelsen av dette ser vi også på strategiens synlighet i sektoren, og hvordan institusjonene vurderer betydningen av å ha en strategi for Panorama-landene.

Kapittelet er basert på intervjuer med ledelse og administrasjon ved utvalgte utdannings- og forskningsinstitusjoner, samt spørreundersøkelse blant ledere for prosjekter som involverer partnere fra strategilandene.

Vi finner at strategien har stor grad av støtte i sektoren blant annet fordi den bygger opp under og styrker institusjonenes egne prioriteringer, og fordi den følges av økonomiske midler. En nasjonal strategi oppleves blant annet å ha en legitimerende virkning internt ved institusjonene, og eksternt overfor samarbeidspartnere og i søknadsprosesser bl.a. til EU. Landene anses i det store og hele som relevante samarbeidsland, i kraft av å være voksende kunnskapsnasjoner og regionale stormakter, og det pekes på nødvendigheten av at norsk kunnskapssektor orienterer seg mer globalt. I hvilken grad strategien har bidratt til å skape oppmerksomhet om betydningen av samarbeid med prioriterte land utenfor Europa, er imidlertid vanskelig å si. Strategien synes først og fremst å ha gjenklang i miljøer som allerede har en internasjonal orientering utenfor Europa.

6.1 Bakgrunn for strategien

Panorama-landene har i flere år hatt status som prioriterte land for Norge på kunnskapsområdet. Strategien omtaler de seks landene, og interessene som ligger til grunn for Norges prioritering av dem, som svært forskjellige. Et fellestrekk som understrekes i strategien, er at landene står for en økende andel av verdens kunnskapsproduksjon. Flere av landene er dessuten regionale eller globale stormakter med økende utenrikspolitisk betydning, eller de utgjør viktige markeder for norsk næringsliv. Norge har siden 2002 inngått en rekke bilaterale avtaler og intensjonsavtaler på myndighetsnivå for å styrke kunnskapssamarbeidet med de aktuelle landene, og det har vært utarbeidet myndighetsstrategier for enkelte av landene, som bl.a. omfatter kunnskapssamarbeid. Strategien skulle bidra til et mer helhetlig og koordinert tilnærming til samarbeidet med de seks landene.

Etter sektorens innspill å dømme, hadde innføringen av strategien stor støtte i deler av sektoren. Blant institusjonene og organisasjonene som gav sine innspill til strategien, ble initiativet i all hovedsak sett som positivt. Selv om enkelte oppgav at de hadde helt andre geografiske prioriteringer, beskrev

mange, også flere av de mindre institusjonene, et allerede betydelig samarbeid med flere av landene. Noen av dem fremhevet at en strategisk satsing på disse landene var i tråd med institusjonens egne målsettinger. Andre gav uttrykk for at samarbeidet på det tidspunktet var begrenset, men at de gjerne ville utvikle dette. Det ble pekt på potensialet for at en helhetlig, nasjonal strategi kunne bidra til å øke og styrke samarbeidet, og gi legitimitet internt i organisasjonen. Forutsetningen var at det fulgte med konkrete, finansielle virkemidler. Det ble også pekt på behovet for at strategien ble sett i sammenheng med andre nasjonale satsinger, som f.eks. Nordområdestrategien.

6.2 Panorama-landenes relevans i dag

Innspillene fra sektoren tydet med andre ord på at Panorama-landene ble vurdert som relevante samarbeidsland da strategien ble innført. Hvordan ser dette ut i dag, fire år etter? Vurderes Panorama-landene som de mest relevante samarbeidslandene utenfor Europa? I det følgende diskuterer vi landenes relevans i dag, sett fra institusjonsledelsen og fagmiljøenes side.

Institusjonsledelsens vurderinger

Institusjonenes prioriteringer for internasjonalt samarbeid kan gjerne leses ut av virksomhetsstrategier eller handlingsplaner for internasjonalisering. Om Panorama-landene er løftet frem i virksomhetens sentrale strategidokumenter, kan det sees som en indikasjon på at de vurderes som relevante samarbeidspartnere.

En gjennomgang av 28 inneværende strategier og/eller handlingsplaner til 23 universiteter og høyskoler ^{121 122}, viser at ca. halvparten av institusjonene har gjort geografiske prioriteringer i sine strategidokumenter. ¹²³ Et notat utarbeidet av Diku, viser at det først og fremst er EU som er en uttalt prioritering for institusjonene. 12 av de 22 institusjonene som er behandlet i notatet, har trukket fram EU som satsingsområde. ¹²⁴ Enkelte institusjoner omtaler også Nord-Amerika. Kina utmerker seg som det viktigste landet utenfor Europa og Nord-Amerika, selv om det bare er fire institusjoner som eksplisitt nevner Kina i sine strategier/handlingsplaner. Når det gjelder Panorama-landene samlet sett, er ett eller flere av disse eksplisitt nevnt bare i fire strategidokumenter/handlingsplaner: UiB, Nord Universitet, Høyskolen i Volda og BI. ¹²⁵ UiB er, så vidt vi kan se, den eneste institusjonen som eksplisitt omtaler samtlige Panorama-land i sin strategi.

Andre institusjonsstrategier inneholder noe bredere formuleringer om geografiske prioriteringer, der Panorama-landene kan tolkes inn. Eksempelvis formulerer UiO i sin strategi at «samarbeidet med prioriterte land i andre verdensdeler skal styrkes, også med utvalgte institusjoner i sør». ¹²⁶ Også

¹²¹ Vi har lagt til grunn det samme utvalget av institusjoner som Diku har inkludert i sitt notat «Strategier for internasjonalisering ved norske universiteter og høyskoler», se Diku (2019b)

¹²² Med enkelte unntak, er alle strategiene utviklet etter Panorama-strategien ble innført

¹²³ Gjennomgangen omfatter bare institusjonsstrategiene. Flere institusjoner har også egne fakultetsstrategier. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad Panorama-landene er synliggjort her.

¹²⁴ Diku (2019b)

¹²⁵ Landene er dessuten nevnt i Handlingsplan for internasjonalisering ved UiO for 2012-2014, som ligger ute på institusjonens nettsider.

¹²⁶ Universitetet i Oslo (2020)

Universitetet i Agder omtaler «det globale sør» som en prioritering ¹²⁷, uten å spesifisere enkeltland. Det er imidlertid verdt å merke seg at betegnelsen «Panorama» ikke benyttes i noen av strategidokumentene, til tross for at de fleste strategiene, med enkelte unntak, er utviklet etter at Panorama-strategien ble innført.

Selv om Panorama-strategien i liten grad er eksplisitt synliggjort i institusjonenes overordnede strategidokumenter, inngår den flere steder i institusjonenes øvrige planprosesser. Ved de fleste institusjonene vi har intervjuet, er samarbeid med strategilandene løftet fram i årsrapportene, der også planer for videre utvikling av samarbeidet kommer frem.

I intervju gir ledere ved institusjonene uttrykk for at flere av Panorama-landene er høyst relevante å samarbeide med, selv om relevansen naturlig nok varierer mellom fagmiljøer. Det vises til at dette er land med stor økonomisk vekst, og viktige partnere for Norge også handels- og utenrikspolitisk. Særlig Kina trekkes fram som en viktig aktør på flere ulike fagfelt, i kraft av sin størrelse og massive satsing på forskning og utdanning. Rektor ved et av universitetene understreker betydningen av å ha en strategi som inkluderer Kina, Japan og Sør-Korea «når man ser hvor mye penger de bruker på forskning».

Flere ser imidlertid rom for å inkludere andre land i strategien, blant annet nettopp Sør-Korea, som betegnes som «industrielt interessant». Ved et av de store universitetene som har mye samarbeid med Panorama-landene, fremheves også Singapore og Australia som strategisk viktige land, blant annet på grunn av høy faglig kvalitet. To informanter fra institusjonen sier følgende:

«(...) tenker du på kvaliteten på fagmiljøene i Singapore så er det skyhøyt, i et excellence samarbeid så er det gull verdt. Singapore er annerledes enn Sør-Korea. De tilrettelegger mye mer, og trykket er større for internasjonale samarbeidsprosjekter der enn det er med Sør-Korea. Vi opplever at våre fagmiljøer er mer rettet mot Singapore [enn Sør-Korea], det er mer interesse for det.»

«Men Australia, hvorfor har vi ikke det med – burde de være på radaren? – de har ekstremt gode institusjoner. Veldig mange studenter drar til Australia.»

Slike vurderinger fra enkeltinstitusjoner er ikke nødvendigvis representative for sektoren som helhet. Siden dette gjelder en toneangivende aktør med utstrakt internasjonalt samarbeid både innenfor og utenfor Panorama-strategien, kan det likevel være grunn til å ta innspillet med i den videre drøftingen av Panorama-strategiens innretning.

Fagmiljøenes vurderinger

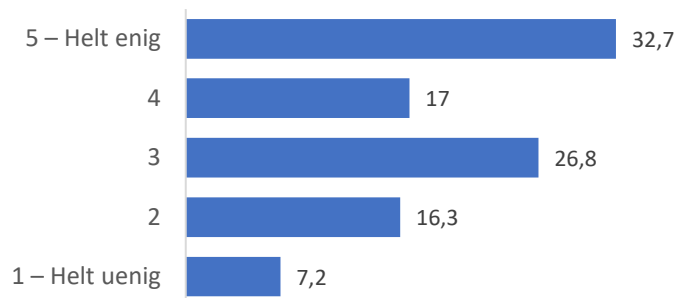
At samarbeid med Panorama-landene, eller Panorama-strategien som sådan, ikke er spesifikt fremhevet i institusjonsstrategiene, er gjerne ikke overraskende. En overordnet virksomhetsstrategi skal forene mange ulike disipliner, tradisjoner og interesser, og det er naturlig at prioriteringene blir av overordnet og generell karakter. En av institusjonslederne vi intervjuet, sier at de har lagt lite vekt på samarbeid med spesifikke land i sin virksomhetsstrategi, nettopp for å gjøre det lett å utvikle internasjonale samarbeid som de faglige forskningsmiljøene er opptatt av. Lenger nede i organisasjonen, tettere på fagmiljøene, kan prioriteringene være tydeligere formulert. Vi har ikke undersøkt strategier på fakultets- eller avdelingsnivå, men kjenner til enkelte eksempler der fakulteter

¹²⁷ Universitetet i Agder (2016)

har knyttet sin strategi tett til Panorama, selv om institusjonens overordnede strategi ikke har noen slike geografiske prioriteringer.

Det er også interessant å merke seg at halvparten av prosjektlederne i spørreundersøkelsen oppgir at ett eller flere Panorama-land er prioriterte samarbeidsland ved deres institutt (jf. figur 6.1).¹²⁸ Dette dekker institutter ved 25 ulike universiteter, høyskoler og forskningsinstitutt. 40 prosent av prosjektlederne oppgir også at nettopp dette var en viktig grunn til å inngå samarbeid med partnere i landet. Svarene indikerer med andre ord at Panorama-landene er viktige samarbeidsland for fagmiljøer ved bredden av norske utdannings- og forskningsinstitusjoner.

Figur 6.1: Enighet med påstanden: "Ett eller flere Panorama-land er prioriterte samarbeidsland ved mitt institutt", prosent, N=153.



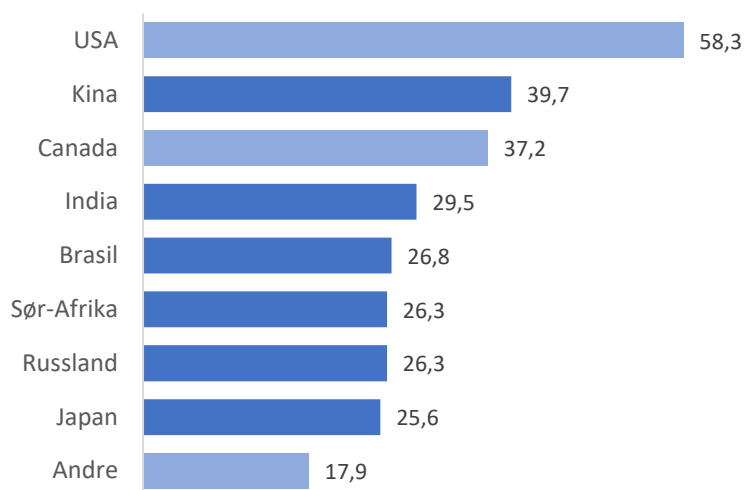
Vi ba også prosjektlederne oppgi hvilke land som var mest relevante for dem å samarbeide med utenfor EU. Dette både for å få et inntrykk av hvorvidt fagpersoner som samarbeider med et gitt Panorama-land, også ser andre Panorama-land som aktuelle samarbeidspartnere, og for å avdekke om det er andre land utenfor Panorama-gruppen de vurderer som relevante.

Figur 6.2 rangerer landenes relevans basert på respondentenes vurderinger. Ser vi bort fra USA, som ikke overraskende er det landet flest oppgir som den mest relevante samarbeidspartneren utenfor EU, kommer Kina ut på topp. 40 prosent oppgir at Kina er blant de mest relevante landene når de skal samarbeide internasjonalt. De øvrige Panorama-landene vurderes som noenlunde like relevante.

Respondentene kunne velge flere land på dette spørsmålet, og de aller fleste (ca. 80 prosent) har oppgitt mer enn ett land. Over halvparten har oppgitt tre land eller mer, og 14 prosent har oppgitt mellom fem og åtte land. Dette tyder på at fagpersoner som samarbeider med strategilandene, har en bred geografisk tilnærming når de velger samarbeidspartnere.

¹²⁸ Respondentene ble bedt om å si seg enig eller uenig i påstanden: «ett eller flere Panorama-land er prioriterte samarbeidsland ved mitt institutt». 50 prosent svarte «enig» eller «helt enig».

Figur 6.2: Hvilke land utenfor EU er de mest relevante når du skal samarbeide internasjonalt? Flere svar mulig, prosent.



Det er gjerne ikke overraskende at fagpersoner som har et pågående samarbeid med for eksempel kinesiske partnere, vurderer Kina som et viktig samarbeidsland. Vi har derfor også sett på hvordan Kina vurderes som mulig samarbeidsland bare av de fagpersoner som *ikke* har et pågående samarbeid med partnere i landet. Slike innbyrdes vurderinger av enkeltlands relevans, kan si noe om graden av «indre sammenheng» i denne gruppen av land. Analysene viser at Japan og Kina er land som flest eksterne fagpersoner (dvs. som samarbeider med andre Panorama-land) vurderer som relevante for samarbeid, mens Russland nesten utelukkende vurderes som relevant for fagpersoner som allerede samarbeider med russiske partnere. Også Brasil og Sør-Afrika vurderes i hovedsak som relevant for fagpersoner som har et pågående samarbeid disse landene, og i liten grad av andre. Disse funnene kan tyde på at forskernes oppfatning av relevans er knyttet til enkeltland, og at de i mindre grad oppfatter Panorama-landene som *gruppe* som relevant.

At Japan og Kina vurderes som relevante såpass bredt, også av fagpersoner som ikke har pågående samarbeid med de to landene, gjør dessuten at man med større sannsynlighet kan anta at landene også vurderes som relevante utenfor målgruppen for spørreundersøkelsen.

Hvorfor er landene relevante?

Landenes relevans i fagmiljøene kan også leses ut av de åpne kommentarfeltene i spørreundersøkelsen, der vi ba respondentene beskrive det viktigste utbyttet av å samarbeide med Panorama-landene. Mange trekker fram at det har stor verdi å samarbeide med land utenfor Europa generelt, på grunn av tilgangen det gir på nye perspektiver, nye måter å tenke på og økt kulturforståelse. Flere av kommentarene er dessuten helt i tråd med de kunnskapspolitiske og utenrikspolitiske hensynene som ligger til grunn for Panorama-strategien. Det pekes blant annet på at Panorama-landene vil være de førende forskningsnasjonene i framtiden, at de er viktige regionale aktører, og toneangivende stormakter globalt. For eksempel påpeker én prosjektleder at BRIKS-landene vil være opplagte partnere for å løse klimautfordringene. Det er også verdt å merke seg at noen forskere ser samarbeidet med Panorama-landene i et *kunnskapsdiplomatisk* perspektiv. Enkelte fremhever forholdet til Russland og Kina spesielt, mens andre peker på potensialet for økt politiske forståelse og dialog mer generelt:

«Det er viktig å støtte forsknings- og utdanningssamarbeid, særlig når politiske forhold ikke er optimale.»

«Jeg mener betydningen er stor innen mitt fagfelt som handler om utdanning. I en tid der Kina synes å stramme til, er det helt avgjørende å holde dialogen åpen. Vi har svært mye å lære av hverandre og om oss selv gjennom "den andre".»

Andre relevante land

Undersøkelsen gir også et bilde av hvilke land utenfor Panorama-gruppen som oppleves som viktige samarbeidspartnere. Som vist i figur 6.2 oppgir til sammen 18 prosent andre land enn USA, Canada og Panorama-landene. Dette gjelder et bredt spekter av land i alle verdensdeler, til sammen 24 ulike land. Australia går igjen blant flest respondenter. Fagpersoner ved seks ulike institusjoner trekker fram landet som et av de mest relevante å samarbeide med.

Det er også verdt å merke seg at et mindre antall respondenter, når de får mulighet til å kommentere betydningen av Panorama-strategien, gir uttrykk for at de opplever det geografiske utvalget av land som begrensende. Muligheten til å inkludere andre land trekkes fram som et forbedringspunkt. Sør-Korea nevnes konkret, mens andre unnlater å nevne konkrete land. Følgende utsagn kan illustrere:

«Again, limiting this to a small set of countries is problematic. If other countries could be included, our project would have been even more successful.»

«For oss er dette gode samarbeidspartnere, men vi har måttet prioritere samarbeid der det er midler å hente. Dersom det blir flere eller andre land også med i strategien så ønsker vi det velkommen.»

I et av intervjuene nevnes muligheten for å tilføre strategien et *regionalt* perspektiv, ut fra et rasjonale om at mange av problemstillingene i forskningssamarbeidet med Panorama-landene er grenseoverskridende. Informanten viser til sitt eget fagfelt, havforskning, som et eksempel:

«Det er regionale problemstillinger, hele det indiske hav fra Indonesia til Sør-Afrika. Skulle vi kjørt havmodell for det indiske hav vil vi gjerne jobbe med andre enn India og Sør-Afrika. Var det innenfor Panorama kunne vi ikke trukket det [arbeidet] helt opp til Bangladesh der problemene er størst.»

Noe lignende påpekes i spørreundersøkelsen. En av respondentene opplever det som uheldig at samarbeid med Sør-Afrika blir isolert fra samarbeid med andre afrikanske land, og henviser til oppsplittingen mellom UTFORSK og NORPART – Dikus program for akademisk samarbeid med utvalgte land i det globale sør. Det ville vært en fordel for andre afrikanske land å ha mer samarbeid med Sør-Afrika, mener vedkommende. Muligheten for sør-sør-samarbeid innenfor Panorama, etterlyses også av andre:

«Keep it up! Håper det blir ei ny fase. Kanskje og at det kan koplatt på eit tredje land utanfor Panorama - altså f.eks eit sør-sør samarbeid.»

En slik tilnærming ville dessuten være i tråd med strategiske prioriteringer ved enkelte institusjoner, om å styrke samarbeid med institusjoner i sør, jf. diskusjonen innledningsvis i kapittelet. Det ville også gitt strategien en tydeligere kobling til utviklingspolitiske interesser.

6.3 Strategiens synlighet i sektoren

Hensikten med en strategi er å styre prioriteringer og adferd i retning av et ønsket mål – i dette tilfellet å stimulere til økt samarbeid med Panorama-landene. For å oppnå ønsket endring, er det vesentlig at strategien og målene synliggjøres overfor – og oppfattes av – de aktørene som skal iverksette den og bidra til at målene nås. Panorama-strategiens og virkemidlenes synlighet er med andre ord av stor betydning.

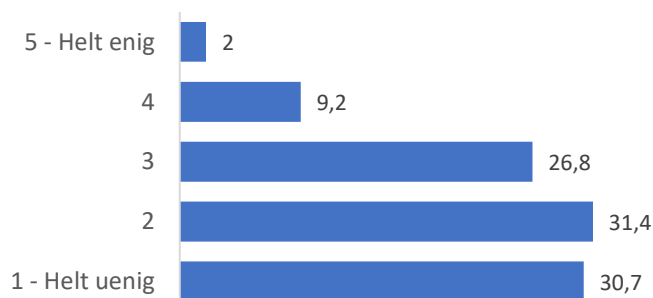
Intervjuene viser at strategien både er godt kjent og støttet av ledelse og internasjonalt ansvarlige ved institusjonene. Bildet er noe annerledes blant de faglig ansatte. Flere funn peker i retning av at strategien er relativt lite kjent ute i fagmiljøene. Blant respondentene i spørreundersøkelsen oppgir én av fire at de ikke har hørt om Panorama-strategien (jf. figur 6.3). Dette til tross for at de har, eller nylig har hatt, et samarbeid med partnere i et Panorama-land.

Figur 6.3: Kjenner du til regjeringens Panorama-strategi?
prosent, N=162.



Vi ba også prosjektlederne svare på om Panorama-strategien var kjent ved eget institutt (jf. figur 6.4). Bare 11 prosent sa seg enig eller helt enig i dette.

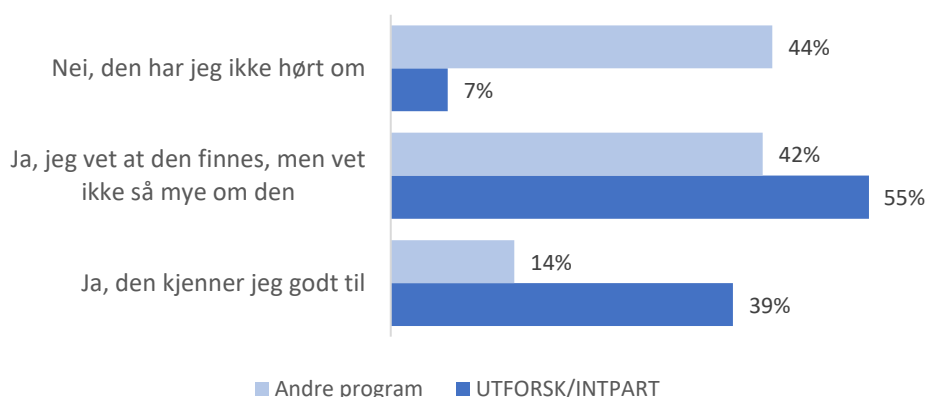
Figur 6.4: Enighet med påstanden: "Panorama-strategien er godt kjent ved mitt eget institutt", prosent, N=153



Intervju ved institusjonene utfyller inntrykket av at strategien er relativt lite kjent blant andre enn fagpersoner som allerede har forskningsinteresser eller samarbeid i de aktuelle landene. Det gis også uttrykk for at det først og fremst er de konkrete virkemidlene, mer enn strategien, som er kjent blant de ansatte. Dette påpekes av informanter fra flere institusjoner. «Det folk legger merke til, dvs. de som er interessert, er hvilke programmer som fins, og som man kan søke midler», sier en informant.

En rimelig hypotese er med andre ord at det først og fremst er virkemidlene i strategien som bidrar til å synliggjøre strategiens prioriteringer. Dette indikerer også funn fra spørreundersøkelsen. Den viser at strategien er langt bedre kjent blant dem som har benyttet seg av strategiens virkemidler, enn blant fagpersoner som samarbeider med aktører i Panorama-land med finansiering fra andre programmer i Diku eller Forskningsrådet. Figur 6.5 viser prosjektlederens kjennskap til strategien, fordelt på UTFORSK/INTPART og andre program. Mens nesten 40 prosent av prosjektledere i UTFORSK/INTPART oppgir at de kjenner godt til strategien, svarer bare 14 prosent av øvrige prosjektledere det samme. Mer enn 40 prosent i denne gruppen oppgir at de ikke har hørt om strategien.

Figur 6.5: "Kjenner du til regjeringens Panorama-strategi", prosent, N=162.



Også i spørsmålet om hvorvidt strategien er kjent ved eget institutt, finner vi en forskjell mellom prosjektledere som har søkt midler gjennom UTFORSK og INTPART og andre. Førstnevnte gruppe opplever i større grad at strategien er kjent blant kolleger ved instituttet. Prosjektledere med Forskningsrådsfinansiering er de som i minst grad opplever at strategien er kjent. Siden UTFORSK og INTPART er direkte knyttet til strategien, kan det være at de skaper mer oppmerksomhet eller omtale av strategien blant kolleger, enn prosjekter med annen finansiering. Forskjellen kan også henge sammen med kravet om at UTFORSK- og INTPART-prosjektene skal ha en institusjonell forankring.

Det er også verdt å merke seg at Panorama-landene og strategien som sådan, ser ut til å ha lite oppmerksomhet blant studentorganisasjonene. Kjennskapen til virkemidlene UTFORSK og INTPART er også begrenset. En av representantene etterlyser tydeligere signaler fra myndighetenes side om at disse landene er prioriterte, bl.a. når det gjelder organisasjonenes arbeid ut mot studentene.

«Jeg opplever ikke at vi har fått noe press for å prioritere disse landene foran andre land. (...) Jeg tror regjeringen bør være klare på at disse landene ønsker de å prioritere over en periode. Mitt generelle inntrykk av Panorama er at den kanskje var veldig synlig i starten og så har det falt litt bort. Vi skulle gjerne sett og opplevd mere press på det.»

Oppsummert kan det se ut til at strategien først og fremst er synlig og kjent blant institusjonenes ledelse og administrasjon, og blant de fagmiljøene som har benyttet seg av strategiens virkemidler. Hvilken verdi opplever så disse aktørene at en slik strategi har?

6.4 Strategiens betydning for sektoren

Som tidligere nevnt, hadde strategien støtte i store deler av sektoren da den kom fordi den bygget opp under allerede eksisterende prioriteringer og samarbeid ved flere institusjoner. I sin gjennomgang av internasjonaliseringsstrategier ved norske universiteter og høyskoler, påpeker Diku at det «samlet sett er en tendens til at prioriteringene følger nasjonale satsinger og tilgjengelige finansieringsordninger knyttet til disse». Diku skriver videre at «Koblingen til nasjonale satsinger er i noen tilfeller helt eksplisitt», og viser bl.a. til følgende utdrag fra UiB sin internasjonale handlingsplan:

«Nordisk og europeisk samarbeid står sterkt, og i tillegg legges det vekt på å styrke relasjoner og samarbeid med partnere i USA, Canada, Japan, Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika i tråd med nasjonale prioriteringer.»¹²⁹

I hvilken grad det er de nasjonale satsingene som legger føringer for institusjonenes prioriteringer, eller om satsingene snarere synliggjør prioriteringer som allerede ligger der, er imidlertid ikke helt klart. Trolig er det en vekselvirkning. Når det gjelder Panorama-strategien, peker flere informanter fra UH-sektoren på det siste; at strategien først og fremst bygger opp under allerede etablerte prioriteringer. Rektor ved et av de større universitetene sier følgende:

«[Strategien] sammenfaller med egne prioriteringer, og med samarbeid som [vi] har hatt over mange år. [Vår] forrige internasjonaliseringsstrategi var mer generisk – den nye er mer konkret og legger seg så tett opp til Panorama-prioriterte land som mulig. Vi hadde ikke gjort det om det var andre land som var mye viktigere [for oss]. Da hadde vi tatt med andre land».

Vedkommende påpeker at dette ikke bare gjelder strategiens geografiske prioriteringer, men også andre føringer og prinsipper i strategien. På spørsmål om strategiens betydning for institusjonene, trekker flere frem nettopp det at den bekrefter, og bidrar til å styrke, institusjonens egne prioriteringer, som positivt. Vi oppfatter at dette gir strategien stor grad av legitimitet i sektoren. Sitatene under er hentet fra to institusjoner av ulik størrelse:

«Viktig for oss som universitet at den nasjonale strategien styrker våre egne prioriteringer, dytter oss i en retning. Men det viktigste er at forskerne har akademisk frihet til å samarbeide med de forskerne de får mest resultater av. (...) Strategien forsterker samarbeidet vi har, og planer vi har på internasjonaliseringsområdet».

«Jeg opplever at den har en veldig stor betydning fordi det gir oss, eller det støtter veldig i det arbeidet vi hadde staket ut for oss selv»

At strategien oppleves som fleksibelt og generell, kan også gjøre at flere ser den som relevant for egne prioriteringer. Det gir rom for individuelle tilpasninger og akademisk frihet, og gjør at den treffer bredt i sektoren. Andre innvender mot dette at midler blir «spredt for tynt utover», og argumenterer for at en mer differensiert innretning med tydeligere prioriteringer av temaer eller utvalgte fagmiljø, kunne gitt strategien større slagkraft.

¹²⁹ Diku (2019b)

De fleste informantene vi har intervjuet, er tydelig på at deres prioriteringer skjer delvis uavhengig av nasjonale satsinger og prioriteringer, forankret i fagmiljøene. Det understrekes at forskernes egeninteresser er de viktigste driverne for internasjonalt samarbeid, og personlige relasjoner og nettverk betyr mye. Dette synet uttrykkes også av enkelte av prosjektlederene i spørreundersøkelsen, når de blir bedt om å vurdere betydningen av å ha en strategi for økt utdannings- og forskningssamarbeid med de aktuelle landene, for eksempel:

«Det viktigste samarbeidet oppstår nok gjennom direkte kontakt forsker til forsker, uavhengig av nasjonale og institusjonelle strategier. Verdien av strategi på overordnet plan ligger etter mitt syn i å kunne pushe på, støtte opp og videreutvikle når slikt samarbeid først har oppstått.»

«I guess it is a good idea to have a strategy, but at the end it is about personal relationships, which can only be facilitated, but not established by a strategy.»

Også disse utsagnene gir uttrykk for at en nasjonal strategi først og fremst kan støtte opp under og styrke eksisterende prioriteringer i fagmiljøene, heller enn å endre dem. Strategien kan imidlertid gi en tydeligere retning på institusjonens internasjonaliseringsarbeid. Internasjonaliseringsansvarlig ved en høyskole sier f.eks. at Panorama er nyttig ved valg av partnerland når institusjonen utarbeider egne internasjonaliseringsstrategier.

Strategiens evne til å gi retning eller styre prioriteringer, ligger først og fremst i de økonomiske virkemidlene. Økonomiske midler gjør at institusjonene kan arbeide mer systematisk med utvalgte land. Uten finansielle stimuli til konkrete samarbeidsaktiviteter, ville en slik strategi for økt samarbeid ha begrenset betydning. Det er med andre ord bred enighet blant informantene om at det er dette som gir strategien verdi. Følgende utsagn fra hhv. en institusjonsleder og en prosjektleder illustrerer:

«Vi hadde fokus på disse landene før, men vi trengte òg penger, så det at det ble satt i system gjennom strategien, gjør det mye lettere å stimulere. Det er alfa omega, man trenger midler for å få ting gjort. Mye av sånt samarbeid har vært ildsjelspreget før, men med virkemidlene og strategien har vi fått en struktur for å bygge videre på det samarbeid.»

«Strategier er viktig for å prioritere aktiviteter, som igjen er avhengig av finansiering for å kunne implementeres (for eks. gjennom INTPART). Internasjonalt samarbeid krever betydelige investeringer av den enkelte forsker/institusjon med tilstedeværelse, kontinuitet og ideskaping innen felles interesser og ekspertise.»

En nasjonal strategi som støtter opp under eksisterende prioriteringer, kan også sees som en legitimering av arbeidet som gjøres ute i sektoren. Både i intervjuene og spørreundersøkelsen fremheves det som et viktig poeng at strategien kan ha en legitimerende virkning internt i organisasjonen, og blant annet gjøre det lettere å få tilslag på søknader om interne midler. Forskningskoordinator ved et forskningsinstitutt sier det har vært lettere å få gjennomslag i eget styre for at internasjonalt samarbeid krever ressurser internt, og erfarer at «Strategien legitimerer at vi gjør dette». Vedkommende påpeker også at den legitimerende virkningen kan gjøre seg gjeldende i søknader om eksterne midler:

«Vi har lent oss på [strategien] og bruker den for det den er god for. (...) I søknader må du ha relevans. Da er Panorama noe vi kan trekke fram som øker relevansen. I EU-sammenheng sier man at dette er et norsk prioritert område, og det er nyttig informasjon å trekke inn i søknader til EU selv om de har egen strategi på internasjonalt samarbeid.. Primært blir søknaden vurdert på kvalitet, men også på relevans og nytte av forskningen. Å ha en sånn strategi bak er nyttig.»

Et annet poeng er at samarbeid som er forankret i en nasjonal strategi, kan virke positivt overfor samarbeidspartnere og myndigheter i enkelte av disse landene, fordi det signaliserer en vilje til langsiktig satsing. Dette er et argument som også har blitt fremført i diskusjonen om tiltak på myndighetsnivå (se kapittel 5), og i delleveransen om studentmobilitet. Et tilstøtende poeng er at en nasjonal strategi gjerne følges av myndighetsdialog som kan bidra til å løse opp i ulike hindringer for samarbeid, f.eks. knyttet til byråkrati. En prosjektleder for hhv. et Diku-finansiert prosjekt og et INTPART-prosjekt skriver følgende i spørreundersøkelsen:

«Det virker svært positivt i kontakt med ledelsen og politikerne i disse landene, og har bidratt til prioritering av prosjektene våre hos partnere.»

«Meget nyttig. For Japan er forutsigbarhet og langsiktighet helt essensielt, og en strategi veier tungt her».

Strategiens virkninger på lengre sikt vil avhenge av den innsatsen som skjer på institusjonene, gjennom samhandling mellom ledelse, administrasjon og fagmiljø, slik vi også har pekt på i kapittel 5. Evalueringen viser at det her ligger et forbedringspotensial, både når det gjelder koblingen mellom administrasjon og fagmiljøer, og den strategiske tilnærmingen til samarbeidet. Enkelte informanter erkjenner at de kunne ha arbeidet mer systematisk og målrettet med å følge opp Panorama-strategien internt, for eksempel ved å synliggjøre muligheter, og formidle tydeligere forventninger ut i fagmiljøene. En mindre institusjon vi intervjuet, opplevde at det var krevende å følge opp strategien internt, og mente strategien først og fremst ville gagne de store institusjonene som har et apparat til å følge den opp.

6.5 Oppsummering

Evalueringen tyder på at Panorama-landene fremdeles er blant de mest relevante samarbeidslandene utenfor Europa og Nord-Amerika, selv om dette i liten grad er forankret i institusjonenes strategidokumenter. Relevansen er først og fremst knyttet til enkeltland, snarere enn til landgruppen som helhet. Landene oppfattes med andre ord i liten grad som en enhetlig gruppe land. Sør-Korea, Singapore og Australia utpeker seg som andre viktige samarbeidsland for en del fagmiljøer. En mer fleksibel geografisk tilnærming, der det åpnes for å inkludere andre land sees som et mulig forbedringspotensial.

Strategiens betydning ligger først og fremst i de økonomiske virkemidlene. Det er det som skaper synlighet i fagmiljøene og viser at landene er nasjonalt prioriterte, og det er disse som stimulerer til samarbeid. Strategien er også best kjent hos fagpersoner som har deltatt i UTFORSK og INTPART. Utenfor disse miljøene er strategien lite synlig.

Forskernes interesser, nettverk og faglige hensyn er fremdeles de viktigste driverne for internasjonalt samarbeid. En strategi som bygger opp under og styrker sektorens egne prioriteringer og følges av økonomiske midler, sees som positivt, men det er usikkert i hvilken grad den kan *endre* disse prioriteringene. En nasjonal strategi kan ha en legitimerende virkning internt i organisasjonene, ved å støtte interne prioriteringer, og eksternt overfor samarbeidspartnere og i søknadsprosesser bl.a. til EU. Det er imidlertid noe delte meninger om strategiens innretning og treffsikkerhet. Mens flere mener det er positivt at strategien er fleksibel og når bredt ut i fagmiljøene, ser andre behovet for å prioritere tydeligere mellom fagområder og/eller fagmiljøer.

Kapittel 7: Samordning

Har Panorama strategien bidratt til bedre samordning mellom norske aktører? Dette kapitlet tar for seg tematikken med kilder fra involverte forvaltningsaktører fra departementer og underliggende virksomheter. Vi ser nærmere på departementenes synspunkter og perspektiver på strategien og politikkområdene den berører, og på samarbeidet mellom aktørene Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge – referert til som arbeidsfellesskapet. Vi vurderer også møteplassen Panorama-forum som er et samordningstiltak for involverte norske aktører. Vi belyser spesielt forhold som berører utsendingenes virke, og deres arbeid med utdanning, forskning, innovasjon og næring.

Vi finner gode holdepunkter for å si at Panorama-strategien har bidratt positivt til samarbeidet mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge, og at strategien er en god ramme for samordning for mye av det operative arbeidet inn mot de prioriterte landene.

Arbeidsfellesskapet bidrar her med et stort arsenal av muligheter. Det er samtidig mulig å reise spørsmål med de forvaltningsmessige konstellasjonene som understøtter arbeidet og hvordan disse er organisert. Det er indikasjoner på at man på tvers av departementene ikke alltid er samstemte om hva som er en strategisk ressurs- og virkemiddelbruk. Det reises samtidig enkelte spørsmål rundt strategiens prioriteringer, samt dens utforming og utgangspunkt, spesielt på høyere forvaltningsnivå i departementene.

7.1 Strategiens mål og tiltak for samordning

Et av Panorama-strategiens delmål er å «tilrettelegge for bedre samordning mellom norske aktører». Tiltakene strategien omtaler for å fremme samordning er tredelt:

- 1) *Tilrettelegge for mer systematisk kontakt mellom norske aktører.* Strategien medførte opprettelsen av Panorama-forum – en årlig møteplass for oppfølging av strategien, blant annet gjennom gjensidig informasjons- og erfaringsutveksling, rådgivning knyttet til konkrete spørsmål og drøfting av mulige nye initiativer.
- 2) *Styrke innsatsen i utenrikstjenesten.* Utenriksdepartementet skulle videreutvikle arbeidet med å styrke utenrikstjenestens kunnskapsdiplomati og gjøre utenriksstasjonene til enda bedre og mer kvalifiserte partnere for norske aktører, både på institusjons- og myndighetsnivå.
- 3) *Tettere samarbeid mellom Diku, Forskningsrådet, og Innovasjon Norge.* Forskningsrådet, SIU og Innovasjon Norge skulle ha et felles ansvar for operasjonalisering av tiltak og aktiviteter som knytter sammen høyere utdanning, forskning og næringsliv, og for å vurdere hvilke tiltak og samarbeidsformer som er mest aktuelle i hvert enkelt land. Det operative samarbeidet kunne ta ulik form i ulike land, og skal tilpasses lokale forhold.

Samordning involverer store og kompliserte problemstillinger, som i stor grad går ut over omfanget til denne strategievalueringen. Data er her i hovedsak begrenset til intervjuer i forvaltningen – departementene og deres underliggende virksomheter, samt utsendinger til strategilandene. I denne sammenhengen vil vi holde fokus på om strategien kan sies å ha bidratt til samordning gjennom de tre ovennevnte tiltakene. Det tettere samarbeidet mellom Forskningsrådet, Diku og Innovasjon Norge er her et spesielt viktig punkt. Vi omtaler denne trioen som «arbeidsfellesskapet».

Forskningsrådet og Diku etatsstyres av KD, mens Innovasjon Norge er underliggende virksomhet til NFD. I strategien har disse underliggende virksomhetene fremtredende roller i den operative implementeringen av strategien. Derfor er også samarbeidet mellom disse fremhevet som et tiltak for samordning. Sammen står de tre aktørene Forskningsrådet, Diku og Innovasjon Norge bak utsendingene til fire av de seks Panorama-landene (om enn i litt ulike konstellasjoner). KD står selv for utsendingene til to av landene gjennom en særskilt avtale med Utenriksdepartementet.

De tre aktørene i arbeidsfellesskapet har en åpenbar tilknytning til strategiens prioriteringer rundt samspill mellom forskning og utdanning, samt koblinger til norsk næringslivs internasjonale virksomhet, kompetansebehov og innovasjonssatsinger.

Samordningsutfordringer i kontekst av strategien

Det er nyttig å ha *in mente* noen kortfattede perspektiver rundt samordning som begrep. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), sikter i sin definisjon av samordning til prosesser «*der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avvleid og tilpasset hverandre*».¹³⁰ I rapporten *Mot alle odds: Veier til samordning i norsk forvaltning*, viser Difi til at samordning ofte er krevende prosesser. De kan romme uenighet om virkemidler, så vel som interessekonflikter og målkonflikter. Slik sett har samordning elementer i seg av både styring og samarbeid.

Formelt sideordnede aktører – for eksempel departementer – må samarbeide for å kunne foreta avveininger av ulike interesser og hensyn. Dette innebærer samordning av politikkinnhold og ressursbruk. Førstnevnte kan for eksempel gjelde planer, rammer og strategier – med andre ord det som blir retningsgivende for forvaltningens praksis. Sistnevnte kan eksempelvis dreie seg om felles funksjoner og felles utnytting av fagkompetanse, ressurser og virkemidler. Mellom departementer kan dette ses som en form for horisontal koordinering.

Samordnende, horisontal koordinering mellom likestilte aktører kan ses opp mot sektorprinsippet – en styringspraksis med dyp forankring i norsk forvaltning. Sektorprinsippet innebærer at inndelingen i statsforvaltningen samsvarer med statsrådenes oppgaver. Hver statsråd er derfor gitt styringsrett over en spesifikk sektor, og instruerer kun virksomhetene som sorterer inn under denne. En typisk samordningsproblematikk er derfor at sektorprinsippet kan gjøre horisontal koordinering mellom sideordnede aktører krevende når politikkområdene er overlappende og tilgrensende.

Man kan si Panorama-strategien har kunnskapspolitikken i sentrum, og utenrikspolitikken og næringspolitikken på hver sin side. Forskningen har en spesiell stilling fordi den er noe alle sektordepartementer benytter seg av for å ivareta kunnskapsbehovet i sine respektive sektorer. Mye av dette koordineres gjennom KD og Forskningsrådet som underliggende etat, men det er også

¹³⁰ Difi (2014)

eksempler på at departementer gir tilskudd til forskning direkte til institutter *utenfor* denne typen koordinering.¹³¹

Et annet liknende eksempel på samordningsutfordringer er næringspolitikken. NFD har et overordnet ansvar for innovasjons- og næringspolitikken og er eieren av det største antallet underliggende virksomheter i det næringsrettede virkemiddelapparatet – blant annet Innovasjon Norge. Samtidig er også KD en betydelig eier fordi departementet etatsstyrer Forskningsrådet, og finansierer en betydelig andel av den næringsrelevante forskningen. Som fjorårets områdegjennomgang viste, er det ingen av departementene som har et sektorovergripende ansvar for *samordning* og *koordinering* av det næringsrettede virkemiddelapparatet.¹³²

INTPART og UTFORSK er de viktigste virkemidlene i Panorama-strategien. I tillegg til disse finnes det, eller fantes, andre programmer rettet mot næringsutvikling, forskning og høyere utdanning rettet mot Panorama-landene. Eksempler inkluderer NORRUSS, rettet mot nordområdene og Russland, Chinor rettet mot Kina, SANCOOP rettet mot Sør-Afrika og INDNOR mot India. Disse programmene har vært finansiert av UD og forvaltet av Forskningsrådet. Utover dette har NFD også næringsrettet samarbeid mot noen av Panorama-landene. Panorama-strategien har flere lag med elementer av utenrikspolitikk og næringspolitikk som er viktig for norske aktører.

Overordnet vektlegger vi at samordningsbegrepet betyr at aktører har relevant informasjon og forståelse om hverandres virksomhet, og at de agerer slik at man potensielt styrker hverandres måloppnåelse på prioriterte felt. Dette er viktig der målene er så omfattende at de får grenseflater og overlapp med ulike departementers politikkområder. Dette betyr at høyere nivåer i forvaltningen må se strategien som relevant, og at det kan hentes ut synergier i virkemiddelapparatet, samt i det mer operative land-nære samarbeidet.

7.2 Departementenes perspektiver

Panorama-strategien skal tilrettelegge for mer målrettet utdannings- og forsknings samarbeid med de seks landene på områder av særlig interesse for Norge. Strategien er regjeringens, men tre departement er spesielt sentrale her: KD, NFD og UD. Først og fremst er det KD som har eierskap til strategien, gitt dens opphav i kunnskapspolitiske prioriteringer.

KDs perspektiv

KD har sett på strategien som viktig nettopp fordi den synliggjør viktige land utenfor EU og Nord-Amerika. EU har hatt stor oppmerksomhet i departementet, og Nord-Amerika har hatt sin egen strategi. Som en kilde i KD uttalte, er «*kunnskapsutviklingen (...) i endring – mye skjer i andre land enn de vi tradisjonelt har samarbeidet mest med.*» Panorama-strategien skulle derfor bringe balanse til det tradisjonelt sterke fokuset på EU og Nord-Amerika. Som kilden videre uttalte: «*Strategien var en milepæl i arbeidet med å synliggjøre verden utenfor Europa.*»

Etter KDs vurdering var det ikke slik at Panorama-strategien skulle fremlegge nye mål, men snarere ta sikte på å sette eksisterende virkemidler og praksis i et mer helhetlig system som signaliserte

¹³¹ Dette er påpekt i OECDs landgjennomgang av forsknings- og innovasjonspolitikken, se OECD (2017)

¹³² Deloitte (2019)

ambisjoner og tydeligere prioriteringer med hvert enkelt land. Det var i KDs perspektiv en forventning at strategien skulle bidra til å se aktiviteter som involverer høyere utdanning og forskning mer i sammenheng, med sikte på bedre ressursutnyttelse og mulige synergier.

Relevansen av Panorama-strategien for de ulike politikkområdene ble av en kilde i KD forklart på følgende måte. For det kunnskapspolitiske politikkområdet, henger strategien sammen med internasjonaliseringsarbeidet og mål om fremragende forskningsmiljøer. For det næringspolitiske politikkområdet, er forestillingen at forskning kan være en inngangsport for næringslivet i kontekst av internasjonalt samarbeid. For det utenrikspolitiske politikkområdet er tanken at forskning og utdanning kan bidra til brobygging, og til å etablere eller vedlikeholde bilaterale relasjoner.

Perspektiver fra UD og NFD

KDs vurderinger og forventninger til strategien kan ses i forhold til synet til NFD og UD. I intervjuer med forvaltningen har kilder blitt bedt om å gi overordnede vurderinger av hvordan Panorama strategien er relevant for aktørens politikkområder, og i hvilken grad strategien er forankret i deres egne planer og strategier. Det er viktig å notere at kildene på departementsnivå ikke uttaler seg om arbeidet som skjer i de ulike landene, noe de selv har understreket eksplisitt.

UD har sin egen forskningsstrategi der Panorama-strategien er referert til. Fra UD's perspektiv er forskning viktig for det første, fordi det bidrar med kunnskap som er nyttig for politikutvikling og utføring av tiltak. For det andre er forskning viktig for at departementets ekspertmiljøer vet hvilke eksterne miljøer de kan høste kunnskap fra på gitte felt – og at disse miljøene er interessert i å formidle denne kunnskapen til departementet. Et tredje moment er kunnskapsdiplomati – kontakten mellom norske og utenlandske miljøer som jobber sammen om felles problemstillinger, og hvordan dette kan virke positivt med tanke på utenrikspolitiske målsetninger. Det er først og fremst dette tredje punktet som er strategiens innfallsvinkel til utenrikstjenesten.

Panorama-strategien er basert på land som lenge har vært flagget som prioriterte ut fra norske interesser. Strategien er slik sett ganske fri for utviklingspolitisk språk som ofte fremhever samarbeidslandets perspektiv, eksempelvis behov for kompetanse- og kapasitetsbygging, samt brede samfunnsutfordringer. Strategien fokuserer primært på norske interesser generelt, og hvordan Norge kan øke kvaliteten og relevansen i utdanning og forskning – altså måloppnåelse i Norge.

Samtidig er det flere av Panorama-landene som for UD er på listen over legitime mottakere av bistand, og som altså er en del av virkemiddelapparatet på det utviklingspolitiske feltet. I dette perspektivet kan man se potensielle samordningsutfordringer ved at Panorama-landene fortone seg som ganske ulike, da noen av dem er potensielle bistandsmottakere, og andre ikke er det:

«[UD] har to hovedkategorier budsjettmidler. Det ene er bistandspenger og det andre er midler til utenriksformål generelt. Når det gjelder det siste så er det mye større kamp om pengene. Å få betydelige budsjetter knyttet til disse viktige tingene er mer krevende fra vår side, enn det er å få til i Kina, India, Brasil, Sør-Afrika – fordi de er legitime mottakere for penger fra bistandsbudsjettet iht OECD DACs regelverk. Grupper Panorama-land blir derfor delt opp i to for vår del, hvor noen er legitime bistandsmottakere og andre ikke er det.»

Kilde i Utenriksdepartementet

Samtlige kilder på høyere nivå i UD og NFD kjenner godt til Panorama-strategien og dens innhold, men omtaler den gjennomgående som en strategi som ikke har en særskilt sentral plass i deres virke. Eksempelvis forteller en kilde:

«[...] når det gjelder utdanning, kunnskap, UH-sektoren, ligger det helhetlige politiske ansvaret i KD. Vi er likevel opptatt av det næringsrelevante perspektivet ved det. [...] hvis man ser på INTPART og UTFORSK, [så] er det hovedsakelig UH-relatert. INTPART-søkere skal være norsk universitet, høyskole eller annen forskningsinstitusjon, men åpner for næringssamarbeid. Det foreligger ikke noe særskilt satsing fra NFD.»

Kilde i Nærings- og fiskeridepartementet

Det første punktet som gjerne kommer opp i intervjumaterialet med departementene er valg av land, og at det som i stor grad definerer strategien er et knippe prioriterte land – «BRIKS-landene + Japan». Dette er et moment som avstedkommer ulike synspunkter på hva strategien er og bør være. En motforestilling er at det er lite som forener disse landene, geografisk, tematisk og ut fra et norsk interesseperspektiv.

For NFD er en del av ankepunktene fra innspillsrunden i strategiprosessen i 2015 i stor grad rådende også nå. Det sentrale punktet her var at det ble sett på som ugunstig å prioritere et sett med land. Det er mange omskiftelige forhold når det gjelder prioriteringer av land, og hva som fra et næringsperspektiv er interessant. Som en kilde i NFD uttalte:

«Vi er opptatt av andre land som ikke fremgår i oppstillingen av prioriterte land. [Sør] Korea er øverst på listen. Lister over prioriterte land bør være dynamiske og fleksible (...) Det er ikke bare Korea som bør vurderes, det er også land som Australia – hvor det skjer mye spennende, og Israel – som er et av de ledende innovasjonsland i verden. Det er trolig også flere land som kan vurderes. Brasil og Sør-Afrika kan etter vårt syn ikke sammenlignes med de ledende F&I-land i verden, og disse blir derfor ikke like høyt prioritert. Vi ser jo de betydelige petroleumsforekomster langs Brasils kyst – noe som er spennende, men det er ikke vårt departement som har ansvaret for den næringens satsinger.»

Kilde i Nærings- og fiskeridepartementet

Landvalget er etter noen informanternes vurdering også problematisk som utgangspunkt for en strategi som ikke går langt nok:

«Jeg tror man må stille spørsmål med om Panorama egentlig er en strategi eller om det er en oppsummering av hva vi gjør, rettet mot disse landene. Kanskje med unntak av INTPART og UTFORSK, [så blir] mye av dette (...) tekst på hvert av landene, som egentlig bare oppsummerer det man uansett hadde tenkt til å gjøre. Disse landene er viktige i verden, så det er klart når Norge velger å sende en enorm stor forskningsdivisjon til Kina (...), så er ikke det noe vi gjør på grunn av Panorama [strategien], det er noe vi gjør fordi det er viktig for Norge.»

Kilde i Utenriksdepartementet

Dette er en krevende kritikk å forholde seg til fordi den impliserer at strategien i stor grad er en oppsummering av viktige bestanddeler, men at den mangler en intern koherens, og noe som gjør den relevant for andre departement. Observasjoner som ligger i forlengelsen av dette poenget impliserer at strategien ble et dokument tilpasset virkemidler som allerede eksisterte, for eksempel INTPART, veikartene og for så vidt også utsendingene.

En annen kilde i departementene fremhevet at «*en strategi for hvordan Norge tenker når det gjelder forskningssamarbeid med andre land som er litt mer overordna, hadde kanskje vært vel så interessant som [Panorama-strategien]*», samt at «*en annen inngang kunne være hva man ønsker å oppnå med et forsknings og næringsssamarbeid med land*». Dette er med andre ord et ankepunkt som igjen er kritisk til selve utgangspunktet for strategien.

Fra høyere forvaltningsnivå fremstår det som at Panorama strategien mangler tråder som binder denne gruppen av land sammen, utover sin kraft av å være rent objektivt sett, «viktige land». Denne kritikken kan likevel fortone seg som unødig hard, all den tid en strategi som åpent setter seg i fore å samle de viktigste landene for Norge utenfor Nord-Amerika og EU, nødvendigvis må være bred og omfattende. KD i sin vurdering har vært klare på at strategien ikke skulle bringe til torgs nye mål, men snarere forsøke å sette i system eksisterende aktører, redskaper og virkemidler.

Det er likevel et punkt hvor enkelte informanter spør om en strategi er nødvendig. På nærings siden er det en oppfatning om at forbindelsene – også i akademia – finner frem uten denne typen store strategier:

«Vi skriver tildelingsbrev til Forskningsrådet og viser lojalt til strategien. Og de følger det opp. Dette har betydning. Samtidig tror vi at de næringsrettede forskningsaktørene og næringslivet ikke er så opptatt av [dette] – de finner partnere de syns er best uavhengig av strategien.»

Kilde i Nærings- og fiskeridepartementet

Kritikken av Panorama baserer seg slik sett i stor grad på den grunnleggende innfallsvinkelen til strategien. Som en kilde i departementene uttalte har man i prosessen først vurdert og bestemt seg for aktuelle land, og lagt en strategi deretter. Motstykket til denne innfallsvinkelen, som noen kilder fremhevet, ville vært å spørre hvilke mål Norge har med utdanning- og forskningssamarbeid med andre land, for deretter å finne hvilke land som er spesielt interessante.

7.3 Panorama-forum

Som en del av etableringen av Panorama-strategien skulle Kunnskapsdepartementet ta initiativ til å etablere et fast forum for relevante aktører på myndighets- og institusjonsnivå. Forumet skulle inkludere Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, andre berørte departementer, Forskningsrådet, Diku (tidligere SIU), Innovasjon Norge, NOKUT, Forskningsinstituttens fellesarena, Universitets- og høyskolerådet, Nettverk for private høyskoler, Norsk studentorganisasjon og ANSA.

Forumet, som har fått navnet «Panorama-forum», ble avholdt i 2016, 2017 og 2018. Ifølge Panorama-strategien var formålet med forumet «[...] å tilrettelegge for god oppfølging av strategien, blant annet gjennom gjensidig informasjons- og erfaringsutveksling, rådgivning knyttet til konkrete spørsmål og

drøfting av mulige nye initiativer som bygger opp under strategiens formål».¹³³ I 2017 var temaet for Panorama-forum høyere utdannings- og forskningssamarbeid med Brasil og Kina, mens temaet i 2018 var studentmobilitet til og fra Panorama-landene, med særlig vekt på praksismobilitet. Panorama-forum har hatt rundt 40 deltagere hvert år, og deltagerne har kommet fra både myndighets- og institusjonsnivå.

På tvers av forvaltningsnivåer og sektorer er det få av kildene som trekker frem Panorama-forum som nyttig i en samordningskontekst. Det er verd å ta i betraktning at samlingen av relevante aktører er mange og ulike. Noen står virkemidlene i Panorama-strategien nært, mens andre har mer avstand. Det varierte også blant informantene om hvorvidt de har vurdert Panorama-forum som et forum for gjensidig informasjons- og erfaringsutveksling som Panorama-strategien sier at forumet skal være, eller om de har vurdert forumet til å primært være for å informere om hva de selv gjør. Dette i seg selv kan tale for at man bør ha en grundigere gjennomtenkt plan for hva forumet er til for, hvilke aktører det er for og hva effekten av Panorama-forum skal være. Som en kilde i Forskningsrådet uttalte:

«Vi har så mye fokus på disse tingene til daglig at jeg tror ikke det er så mye nytt vi får høre når vi er der. Vi er jo bare en av mange som holder innlegg og det har ofte vært INTPART som vi har snakka om sånn jeg husker det. Jeg ser at det er nyttig for en del å høre om et sånt virkemiddel for det er mange som ikke kjenner til det. Kanskje unngår vi at det skjer mye unødvendig jobb fra andre når de ser hvor mye som skjer, så en sånn effekt kan Panorama-forum ha.»

Kilde i Forskningsrådet

Dette bildet er imidlertid ikke ensidig. Noen trakk frem at det var nyttig å få informasjon om hvordan ulike departement tenkte rundt enkeltlandene, at forumet bidro til å bekrefte at Panorama-strategien er en del av regjeringens politikk, og at Panorama-forum kan fungere som en viktig møtearena for de som jobber på feltet. Andre aktører som ikke var invitert til Panorama-forum etterlyste lignende muligheter for utveksling av erfaring med Panorama-landene. Andre kilder fremhever at deres kontakt med departementer går uavhengig av forumene, og at utbyttet således er begrenset. Noen informanter har ytret at hvem som deltar fra hver enkelt institusjon, organisasjon eller myndighet kan virke tilfeldig eller varierende, og at det bør ligge en bedre systematikk og tenkning bak hvem som deltar fra de inviterte organisasjonene på forumet. Enkelte informanter, både i og utenfor målgruppen for forumet, forvekslet også Panorama-forum med Holmenseminaret.

Vår vurdering er at Panorama-forum fremstår som å ha et uforløst potensial fordi idéen om en felles arena for aktører som ofte ikke møtes ellers, er god. Panorama-forum kan potensielt ha en viktig påvirkning på samordning mellom ulike aktører, fordi det gir aktørene mulighet for å dele erfaringer, utveksle ideer og få større oversikt over hvilke virkemidler som er rettet inn mot Panorama-landene. For å lykkes med dette i større grad bør det være en mer helhetlig tankegang rundt hvem som deltar på Panorama forum og hva formålet med forumet muligens bør være mer spesifisert. Det bør stilles spørsmål om hva som skal til for at aktørene i arbeidsfellesskapet og andre skal få utbytte av Panorama-forum. Utover dette kan Forsknings- og teknologiutsendingene til Panorama-landene benyttes i større grad i utformingen av Panorama-forumet, og i utvelgelse av hvilke temaer som blir tatt opp.

¹³³ Kunnskapsdepartementet (2015), s. 12

Flere av utsendingene har aldri deltatt på forumet, på tross av at de sitter med mye relevant kompetanse om hva som foregår i det enkelte Panorama-landet. Intervjuene med ulike informanter viser også at det er lite bevissthet rundt forumet og hva det skal bidra til. Et økt fokus på å bevisstgjøre deltagerne om forumets formål kan bidra til at flere av deltagerne blir klar på hva forumet er. I tillegg kan parallell-sesjoner og økt fokus på dialog mellom deltagerne vurderes for å bidra til å gjøre Panorama-forum mer relevant for flere deltagere.

7.4 Koblinger i kunnskapstriangelet: Samarbeid mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge

Kunnskapstriangelet omhandler koordinering av forskning, innovasjon og utdanning med mål om å sikre synergier mellom disse. Panorama-strategien skal bidra til å tilrettelegge for at høyere utdannings- og forskningssamarbeid i økt grad sees i sammenheng, og at det er et godt samspill mellom høyere utdanningssamarbeid og forskningssamarbeid med de aktuelle landene. Videre er det i strategien mål om at høyere utdannings- og forskningssamarbeid skal sees i sammenheng med norsk næringslivs internasjonale virksomhet, kompetansebehov og innovasjonssatsinger.

Samarbeidet mellom Forskningsrådet, Diku og Innovasjon Norge er svært viktig i kontekst av Panorama-strategien. De to førstnevnte aktørene er etatsstyrt av KD, mens Innovasjon Norge er underliggende virksomhet til NFD. Sistnevnte har ikke i sin formelle styringsdialog med Innovasjon Norge inkludert språk om Panorama-strategien i oppdragsbrevet.

INTPART – et virkemiddel som allerede var under utvikling av Forskningsrådet og Diku, fikk mer vind i seilene som følge av strategien, og ifølge Forskningsrådet har felles forvaltningen av INTPART-programmet, bidratt til bedre samarbeid mellom Diku og Forskningsrådet. Også Diku fortalte at samarbeidet mellom de og Forskningsrådet har blitt tettere gjennom Panorama, og at de gjennom INTPART, felles arbeid med veikartene og i arbeid med tilrettelegging av delegasjonsreiser, har blitt godt kjent med Forskningsrådet.

For Diku var Innovasjon Norge derimot en ny samarbeidspartner gjennom Panorama-strategien. Også her fortalte Diku at samarbeidet har vært positivt, og blant annet ført til at InternAbroad har blitt utviklet. InternAbroad er en ordning administrert av Diku som støtter institusjoner som bygger ordninger for internasjonal praksismobilitet. Det er finansiert gjennom UTFORSK-midler, og Innovasjon Norge støtter ordningen.

«Har hatt samarbeid med Innovasjon Norge om InternAbroad - hjelper norske Institusjoner og fagmiljøer med å komme i kontakt med næringslivspartnere i disse landene. Hadde aldri skjedd uten Panorama.»

Kilde i Diku

På tross av at mye tyder på at samarbeidet har blitt bedre mellom disse tre aktørene, delvis som en konsekvens av Panorama-strategien, og delvis som et politisk ønske uavhengig av Panorama-strategien, har det i intervjuene også blitt ytret ønske om enda sterkere samarbeid mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Diku i arbeidet mot Panorama-landene. I forlengelse av dette har det også blitt ytret ønske om enda sterkere samarbeid mellom de tre tematiske områdene,

forskning, utdanning og innovasjon, med ønske om økt koordinering av strategiene, avtalene og arbeidet disse tre aktørene gjør inn mot hvert enkelt Panorama-land.

Organiseringen av utsendingene

Alle de seks Panorama-landene har, eller har hatt, utsendinger som har vært stasjonert ved den norske ambassaden eller konsulatet i landet, og som har jobbet med å koble utdanning, innovasjon og forskning i landet. Utsendingene fungerer ofte som en kontaktflate mellom universiteter, forskningsaktører og næringsliv, og de bidrar til å skape tillitt, og å utvikle langsiktige og gode samarbeid.

I fire av Panorama-landene er utsendingene organisert som et «spleiselag». I India og Sør-Afrika har dette spleiselaget bestått av Innovasjon Norge og Forskningsrådet, mens det i Japan i tillegg har bestått av Diku. I Brasil har utsendingene tidligere vært finansiert av Innovasjon Norge og Forskningsrådet, men Diku har nylig kommet inn som partner. I disse konstellasjonene er utsendingene ofte ansatt i Innovasjon Norge, mens kostnadene er delt mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet. I Kina og Russland er det derimot Kunnskapsdepartementet (KD) som er ansvarlig for utsendingen, gjennom KDs ordninger for utsendinger til utenrikstjenesten.

Det er både historiske og landspesifikke grunner til at både KD og varierende kombinasjoner av aktører fra arbeidsfellesskapet dekker de ulike Panorama-landene. Fra departementshold stilte imidlertid en informant spørsmål om det er hensiktsmessig at det er så mange ulike konstellasjoner som står bak stillingene, og hvorvidt det hadde vært en fordel med en mer helhetlig og strategisk form. For denne kilden var varierende konstellasjoner en indikasjon på at det mangler en sterkere sammenheng mellom Panorama-strategien og måten å organisere på i utlandet.

Det er legitimt å spørre seg om utsendingene hadde hatt nytte av en mer ensartet form for organisering – spesielt dersom man anerkjenner at aktørene som står bak stillingen betyr noe for arbeidet som utføres av utsendingen, og den samlede måloppnåelsen.

Tabell 7.1: Oversikt over utsendingenes finansiering

Utsending til:	Forskningsrådet	Innovasjon Norge	Diku	KD
Japan	X	X	X	
Brasil	X	X	X**	
India	X	X		
Sør-Afrika *	X	X		
Kina				X
Russland				X

*Frem til sommeren 2019 – ingen avløser. ** Diku kom inn i 2019.

Forskjellene mellom KD-utsendinger og utsendinger fra Forskningsrådet/Innovasjon Norge har blitt diskutert av informantene. Noe tyder på at sammensetningen mellom Forskningsrådet og Innovasjon Norge har bidratt til at landene som har denne konstellasjonen, har hatt et større fokus på å involvere

næringslivet, mens dette relativt sett kanskje har vært mindre fremtredende blant KD sine utsendinger. Det er selvsagt mange landspesifikke årsaker som kan ligge til grunn for disse forholdene. Surveyen til prosjektledere i INTPART og UTFORSK viser at det er de to landene som har KD-utsendinger, samt Japan, som har den laveste deltagelsen av næringslivspartner i prosjektene:

Tabell 7.2: INTPART- og UTFORSK-prosjekter med næringslivspartner, prosent

LAND	%
Brasil	34 %
Sør-Afrika	32 %
India	30 %
Kina	23 %
Japan	21 %
Russland	17 %

Innovasjon Norge er med, eller har vært med, som partner i fire av utsendingene (Japan, Sør-Afrika, Brasil og India). Innovasjon Norges rolle i relasjon til utsendingene har blitt diskutert, og flere av utsendingene har uttrykt et ønske om at Innovasjon Norge var mer involvert og synlig i samarbeidet.

Utsendingene er en lite utbredt stillingskategori Innovasjon Norge, og mange av utsendingene fortalte at det at deres stilling var en del av Innovasjon Norge var lite kjent blant de andre ansatte i organisasjonen. Hverken arbeidsfellesskapet eller Panorama-strategien figurerer i oppdragsbrevet fra NFD til Innovasjon Norge.

Et mer fremtredende Innovasjon Norge ville kanskje bidratt til å gjøre det enklere å koble næringslivet opp mot forskning og utdanning, og skape synergier mellom de tre områdene. Synergier er noe av det som har vært vanskeligst å få til i flere av samarbeidene. Videre ville et tydeligere Innovasjon Norge kunne bidratt til at utsendingene kunne blitt utnyttet i enda større grad. Også i Russland, hvor det er KD som er ansvarlig for utsendingen mens Innovasjon Norge har eget kontor, har det vært poengtert at Innovasjon Norge med fordel kunne vært tettere knyttet på utsendingen sitt arbeid for å oppnå tettere kontakt med næringslivet i prosjektene i landet. Her har imidlertid Innovasjon Norge et større uteapparat på plass, og utsendingens nytte må selvsagt vurderes opp mot dette.

I de landene hvor Diku ikke er med som offisiell partner varierer det hvor stor vekt det er lagt på utdanning og hvilken betydning dette har hatt for utsendingen sitt arbeid. I India forholder Diku seg for eksempel primært til ambassaden, mens Forskningsrådet og Innovasjon Norge har et tettere samarbeid. Siden det kun er Innovasjon Norge og Forskningsrådet som utsendingen har vært ansvarlig overfor, har de blitt prioritert, mens det har vært mindre fokus på utdanning i samarbeid med India. Også i Brasil har Innovasjon Norge og Forskningsrådet blitt prioritert, men utsendingen har representert Diku i noen grad når det har vært naturlig. I 2019 gikk Diku også offisielt inn som en del av samarbeidet om utsendingen. I Sør-Afrika ble Diku omtalt som en nyttig samarbeidspartner ved anledninger, men ikke som en viktig aktør for utsendingens arbeid utover dette.

Blant prosjektledere i INTPART og UTFORSK-programmer er samspillet mellom utdanning og forskning stort sett vurdert høyere i landene som har spleiselag, og høyest i de to landene, Brasil og Japan, hvor Diku er med som en del av spleiselaget:

Tabell 7.3: Vurdering av samspill mellom utdanning og forskning i INTPART- og UTFORSK-prosjekter (gj.snitt på skala fra 1 til 5)

Land	Vurdering
Brasil	4,39
Japan	4,33
India	4,25
Russland	4,15
Sør-Afrika	4,04
Kina	3,92

I Sør-Afrika er det, fra sommeren 2019, ikke lengre en utsending. I Sør-Afrika har dette, ifølge utsendingen, blitt opplevd som en nedprioritering av kunnskapssamarbeidet mellom landene. Sett opp mot at utsendingene har viktige funksjoner i Panorama-landene, spesielt med tanke på koblinger i kunnskapstrianglet og fordi oppbygging av tillit i forsknings- og næringslivssamarbeid ofte trenger et langt tidsperspektiv, fremstår det som uhensiktsmessig at denne stillingen er avsluttet.

I lys av at tettere kobling mellom forskning, utdanning og næringsliv er en del av Panorama-strategien, og at utsendingene er et av de viktigste tiltakene for å lykkes med dette, fremstår det ikke som åpenbart hensiktsmessig at utsendingene har ulik konstellasjon, og dermed noe ulike roller. Dette gjelder både med tanke på at utsendingene har forskjellige oppdragsgivere, og dermed noe ulike prioritering, og at Diku er med som partner i kun to av utsendingene.

Enkelte utsendinger har opplevd at Innovasjon Norge er lite involvert. Dette fører til at det blir variasjoner mellom landene i hvilke sider av kunnskapstrianglet som blir prioritert, og at det blir vanskeligere å oppnå synergier og koble forskning, utdanning og innovasjon. På tross av at utsendingenes arbeid er vurdert som både viktig og nyttig, er det mye som tyder på at en mer helhetlig tankegang rundt utsendingenes rolle med tanke på koblinger i kunnskapstrianglet kunne bidratt i enda større grad.

Strategien som samordnende ramme for utsendingene

Panorama-strategien er noe utsendingene relaterer sitt arbeid til, og som bidrar til å binde de sammen. Utsendingene omtaler Panorama-strategien som et grunnlag for arbeidet de gjør, fordi den legger premisset og skaper en ramme for deres arbeid, og en ramme som knytter sammen sidene i kunnskapstrianglet. Utsendingene er i seg selv en samordnende rolle, ettersom disse er i kontakt med svært mange ulike aktører både på landnivå og i Norge.

«Vi har masse strategier å forholde oss til, eksportstrategien, internasjonaliseringstrategien, de er der. Men for mitt virke som skal finne alle flatene som kommer ut av kunnskapstrianglet – de flatene er arbeidsmodellen min og de baserer seg på Panorama-strategien. Det er verktøy nummer 1 i det jeg gjør i jobben min.»

Utsending til Japan

Utover å fungere som en ramme for utsendingenes arbeid, har Panorama-strategien også hatt betydning for den enkelte utsendingens arbeid i det aktuelle landet, fordi den gir innpass til aktuelle partnere innen både forskning, utdanning og innovasjon. Dette skjer gjennom å vise at det aktuelle landet er et prioritert land for Norge. Panorama-strategien gir utsendingene et gunstig narrativ og en inngang til å profilere Norge i landet. Flere utsendinger fremhevet at det å kunne vise til at Norge har en strategi hvor landet er et av få prioriterte land, er en styrke. Videre argumenterte de for at dette bidrar til å gi legitimitet for arbeidet de gjør. Utover dette, har Panorama-strategien vært viktig for utsendingenes samordnede rolle knyttet til å mobilisere og koble forskning, utdanning og innovasjon i ulike miljøer opp mot hverandre.

«Man har hatt frihet til å operere på en rekke områder med et helt klart mandat. Så jeg synes det har vært en støtte. Det har også vært en støtte at det kan vises til at man er i et prioritert land, ikke minst i arbeidet som gjøres i vertslandet, men også mot relevante miljøer i Norge.»

Utsending, Brasil

«Og av alle landene man kunne valgt, så hadde man gjort noen reelle prioriteringer av noen [land] utover de opplagte – og det ga kraft i hvordan jeg jobber. Og så fulgte Forskningsrådet opp med roadmaps og andre ting. Til sammen ga dette tydelige føringer fra norsk side som helt klart bidro til å styrke samarbeidet i og med Sør-Afrika.»

Utsending, Sør-Afrika

Utsendingene og kunnskapstriangelet på landnivå

Det er variasjon mellom de ulike Panorama-landene når det gjelder hvilke sider av kunnskapstrianglelet som er i fokus. Dette har blant annet bakgrunn i utsendingenes forskjellige finansiering, hvor relevant næringslivet ser på samarbeidet, historiske forhold mellom Norge og det enkelte Panorama-landet, og hvordan næringslivsstrukturer og kulturer for samarbeid med offentlig sektor og næringsliv er i landene. I flere av landene har det vært de områdene som det enkelte landet og Norge har hatt felles interesser av, som har blitt prioritert i forsknings- og næringslivssamarbeid. Eksempler inkluderer olje og gass i Brasil, energi i India og blå økonomi i Sør-Afrika.

Kulturell forståelse og kompetanse er en viktig del av bidraget til utsendingene, fordi forsknings- og utdanningssamarbeid gjøres ulikt i de forskjellige landene. Utsendingene og arbeidet de gjør, er i stor grad veldig positivt omtalt av informantene på direktoratsnivå. I det større bildet er inntrykket fra intervju materialet at utsendingene utgjør viktige operative spisser i arbeidet med å koble forskning, utdanning og næringsliv i det enkelte land.

Japan er det Panorama-landet med lengst erfaring med arbeidsfellesskapet hvor både Innovasjon Norge, Diku og Forskningsrådet, samt ambassaden, er involvert i utsendingen. Dette samarbeidet er noe som har blitt innført gradvis fordi de har sett at det kunne gi store fordeler for alle involverte. I tillegg har Japan lykkes godt med å utvikle Team Norway konseptet, hvor flere norske aktører samarbeider om å lykkes.

«Andre ser at den samarbeidsformen fungerer, det skyldes også at vi er en del av en større nasjonal ramme som ambassaden representerer. Hele teamet jobber i kunnskapstrianglelet. [...]. Ting henger sammen, og det ser vi fordi vi

snakker sammen. Vi forteller hverandre hvilke mål vi har og hjelper hverandre med å lykkes. Det er Team Norway i Tokyo.»

Utsending til Japan.

Arbeidet utsendingen i Japan gjør for å skape koblinger i kunnskapstrianglet er for eksempel å hjelpe til i dialogen mellom forskningsrådene i Japan og i Norge, finne måter å etablere finansieringssamarbeid på, jobbe med forskere, og ledelse, på norske og Japanske universiteter. Utsendingen i Japan fortalte om stor frihet til å definere sin egen arbeidshverdag, men at en stor del av arbeidet består av å skjønne hva de ulike aktørene ønsker å oppnå, opptre som sparringspartner og å koble bedrifter opp mot relevante forskningssamarbeid i landet.

Utsendingene i Russland og i Brasil har også hatt stort fokus på kunnskapstrianglet. Både i Russland og i Brasil har de lyktes best med dette gjennom mobilitetsseminar, konferanser og lignende, men utsendingen fra Russland opplevde at det var krevende å få Innovasjon Norge involvert i tiltak. I Brasil har det spesielt vært the November Conference som har vært positivt omtalt for å få til koblinger mellom Brasil og Norge på energi-sektoren. Denne konferansen har vært avholdt i Rio de Janeiro årlig siden 2013. Konferansen, som er støttet av olje- og energidepartementet og Innovasjon Norge, har tradisjonelt fokusert på olje- og gassektoren, men fra 2019 er konferansen utvidet til å inkludere alle typer energiforskning. Novemberkonferansen har også bidratt til å gi utsendingen i Brasil gode muligheter for å bygge nettverk og kontakter med forskere innen olje og gass.

I Sør-Afrika har det tradisjonelt vært kobling mellom utdanning og forskning som har vært i hovedsetet under utsendingens arbeid i landet. Dette har hatt bakgrunn fra prosjekter og relasjoner som har blitt bygget opp gjennom tidligere bilaterale programmer med Sør-Afrika. Videre er det relevant at utsendingen til Sør-Afrika primært har opplevd å være en del av Forskningsrådet, og at Innovasjon Norge var mindre involvert i arbeidet utsendingen foretok. Også i Kina har utsendingens rolle i stor grad vært knyttet opp mot forsknings- og utdanningssamarbeid, blant annet gjennom å følge opp bilaterale avtaler og gjennom å fungere som en ressurs for institusjonene i Norge.

Utsendingen til India fortalte at det kan være vanskelig å etablere samarbeid med næringslivet i landet, blant annet fordi det har vært krevende å bygge opp tillitt. I tillegg har det vært en barriere at interessen for India i Norge heller ikke har vært stor.

«Alt dette er en prosess som går over lang tid. India har ikke tilsvarende innovasjonssystem som vi finner i Norge og Europa, og det er derfor ikke så lett å komme med sine nasjonale systemer å tenke at man skal koble seg på det indiske. Koblingene mellom næringsliv, forskning og offentlig sektor er svakere og ujevnt utviklet. Men det er en sterk erkjennelse i India om at næringsliv og forskning må kunne jobbe bedre sammen, og virkemidler for å få dette til utvikles.»

Utsending India

Energi har vært et av de enkleste stedene å få til næringsssamarbeid mellom Norge og India, og også det området som Norge og India har hatt flest samarbeidsprosjekter på. I tillegg har, ifølge «programme of cooperation in Science and Technology» mellom Norge og India, både klima-forskning, inkludert hav og polarsamarbeid, geoteknologi, glasiologi og medisin vært andre forskningsområder hvor India og Norge har sett potensiale for samarbeid. Utover dette har forskningssamarbeid vært

viktig i India fordi dette er et felt som Norge og India kan møtes på som likestilte. UD bruker også vesentlig midler på å få til forskningssamarbeid i India, i motsetning til flere av de andre Panorama-landene.

7.5 Oppsummering

Det er gode holdepunkter for å si at Panorama-strategien konkret har bidratt til å styrke samarbeidet mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge, og at strategien er en god ramme for samordning for mye av det operative arbeidet inn mot de prioriterte landene. Systematisk kontakt mellom involverte aktører kan sannsynligvis forbedres, og det er vårt inntrykk at det er rom for å styrke møteplassen Panorama-forum i så henseende. Det er etter vår vurdering indikasjoner på at departementene ikke alltid er tilstrekkelig samstemte om en strategisk ressurs- og virkemiddelbruk. Dette er typiske utfordringer som kommer i spill når det er behov for sektorovergrepene koordinering og samordning. Dette er for øvrig ikke ulikt funn fra fjorårets områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet som vi tidligere i kapittelet har referert til.

Det er viktig hvilken organisering som ligger til grunn for utsendingene, og arbeidsfellesskapets aktører byr på mange muligheter. Det vil imidlertid være hensiktsmessig å vurdere om en mer ensartet organisering bør ligge til grunn for utsendingsfunksjonen, og departementenes styringssignaler til aktørene i arbeidsfellesskapet bør vurderes i sammenheng med dette. Vi har tidligere påpekt at hverken arbeidsfellesskapet eller Panorama-strategien er å finne i NFDs oppdragsbrev til Innovasjon Norge. Det er mulig at styringsdialogen, koordineringen av virkemidler og aktørenes innsats mot landene, med fordel kan harmoniseres for å oppnå mer i Panorama-landene. Skjæringspunkter mellom kunnskapspolitikk, næringspolitikk, og utenrikspolitikk gir seg til kjenne i virkemiddelapparatet for øvrig, og i arbeidet inn mot Panorama-landene. Etter vårt skjønn er det tenkelig at ulike midler med ulike føringer kan være krevende å forene i det operative arbeidet inn mot enkeltland.

Kapittel 8: Konklusjoner og drøfting

Formålet med denne evalueringen har vært å etablere kunnskap om hvorvidt strategien – og dens virkemidler – har bidratt til et mer helhetlig, langsiktig og målrettet høyere utdannings- og forskningssamarbeidet med de seks landene som omfattes av Panorama-strategien. Samarbeidet skulle videre sees i lys av strategiens prioriteringer og etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid. Samtidig har det vært et mål å innhente vurderinger fra sektoren av strategilandenes relevans og betydning, samt å avdekke eventuelle barrierer som hindrer måloppnåelse.

Ettersom strategien også knytter an til utenrikspolitiske og næringspolitiske interesser, har det vært et mål å oppnå bedre samordning på tvers av ulike departementers ansvarsområder, blant annet gjennom videreutvikling av arbeidsfellesskapet, styrking av utenrikstjenesten og etablering av en felles møtearena, Panorama-forum. Hvorvidt strategien har bidratt til bedre samordning, har derfor også vært et tema for evalueringen.

8.1 Bidrar strategien til måloppnåelse?

Analysene våre viser at samarbeidet med de seks landene samlet sett har økt over tid. Mellom 2012 og 2018 har det vært en økning på vel 50 prosent i antall samarbeidsprosjekter med strategilandene. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom land, der Kina skiller seg ut som det eneste landet med en statistisk signifikant økning i perioden. Vi finner ikke grunnlag for å si at strategien har bidratt til en markant endring i *omfanget* av samarbeidet, ettersom det har fluktuert siden strategien ble innført. Det er likevel grunn til å tro at den, gjennom de økonomiske virkemidlene UTFORSK og INTPART, har gjort det mulig å fortsette den positive trenden som startet før de ble innført, og at utviklingen ville sett annerledes ut uten.

Er samarbeidet basert på kvalitet, gjensidighet, relevans og langsiktighet?

Evalueringen tyder på at samarbeidet i stor grad bygger på etablerte prinsipper for internasjonalt kunnskapssamarbeid, om kvalitet, gjensidighet, langsiktighet og relevans. Det er også mye som tyder på at strategiens virkemidler bygger opp under disse prinsippene i større grad enn andre ordninger. Det ser vi blant annet i vurderinger som prosjektledere innenfor ulike programmer har gjort av egne prosjekter opp mot disse prinsippene. Forskjellene er ikke store, men de gir en indikasjon på at strategien har betydd noe. Også andre indikatorer tyder på dette. Når det gjelder samarbeidets *kvalitet*, har vi for eksempel sett at en svært høy andel INTPART-prosjekter har ledet til sampubliseringer i nivå 2-publikasjoner.

Samarbeidet bærer også preg av å være bygget på gjensidighet, i form av *faglig komplementaritet og gjensidig nytte*. I UTFORSK- og INTPART-prosjektene vurderes gjensidigheten som spesielt god. Det er

også mye som tyder på at strategien bygger opp under et langsiktig samarbeid. Blant annet er andelen prosjekter som videreføres etter prosjektperioden, større i UTFORSK og INTPART enn innenfor andre ordninger. Når det gjelder relevansen av samarbeidet, finner vi i vår gjennomgang av prosjektporteføljen i UTFORSK og INTPART at en god del av dette samarbeidet kan knyttes til områder av særlig interesse for Norge, jf. regjeringens langtidsplan for forskning og utdanning og veikart for de ulike landene. Relevans er imidlertid det prinsippet som i minst grad har satt sitt preg på samarbeidet med landene.

Imidlertid peker vi i evalueringen på noen forhold som kan utfordre, eller begrense gjensidigheten. Et samarbeid basert på gjensidighet kan forstås som et samarbeid mellom likeverdige parter, der forholdet er preget av balanse. Vi er usikre på om dette er mulig å oppnå fullt ut innenfor rammene av et program som både er utviklet basert på norske interesser, og i sin helhet finansiert med norske midler. Dette spørsmålet kan for så vidt reises om Panorama-strategien som sådan; en strategi som tar utgangspunkt i norske politiske målsetninger både på kunnskapsområdet og på det utenriks- og næringspolitiske området, og der måloppnåelsen først og fremst skal skje i Norge.

Vi sporer også utfordringer når det gjelder langsiktighet. Det er blant annet knyttet til prosjektfinansieringens varighet og muligheten for å videreføre samarbeid på lengre sikt, noe som krever annen finansiering. Å etablere og pleie nye samarbeidsrelasjoner er i seg selv en langsiktig prosess, og behovet for langsiktighet øker med kompleksiteten i samarbeidet. Samarbeid om systeminngripende aktiviteter som utvikling av felles verktøy pensum, kurs og studieprogram, vil nødvendigvis være mer tid- og ressurskrevende enn aktiviteter som gjesteforelesninger og deltakelse på workshops, seminarer og konferanser. Det er et mål at samarbeidet i UTFORSK og INTPART skal resultere også i systeminngripende aktiviteter, noe som tilsier at disse prosjektene har høy grad av kompleksitet. Erfaringer fra pågående samarbeid tilsier også at det kan være større systemrelaterte utfordringer knyttet til utdanningssamarbeid enn forskningssamarbeid, noe som kan være en medvirkende årsak til at utdanningssamarbeid tradisjonelt har vært langt mindre utbredt enn forskningssamarbeid med de aktuelle landene. Prosjekter som kombinerer de to elementene, vil rimeligvis ha en høy grad av kompleksitet.

Det krever dessuten betydelig med tid og ressurser å bygge langsiktige utdannings- og forskningssamarbeid med land hvor den geografiske, kulturelle og systemrelaterte avstanden er stor. Omstendelig byråkrati og systemer som ikke «snakker sammen» oppleves som utfordrende i flere land, og som noe som øker risikoen for forsinkelser. Også kulturforskjeller oppleves som en barriere, særlig i Kina og Japan.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om strategiens virkemidler i tilstrekkelig grad er tilpasset denne doble kompleksiteten, i aktiviteter og samarbeidsland, når det gjelder finansieringens størrelse og varighet. Vi ser ingen åpenbar grunn til at INTPART skal ha en kortere prosjektperiode enn UTFORSK all den tid prosjektfinansieringen er betydelig større, og programmene støtter mange av de samme aktivitetene. Snarere kan det argumenteres for at INTPART sitt mål om å fremme verdensledende fagmiljøer, legitimerer en mer langsiktig finansiering, enten ved en forlengelse av prosjektperiodene, eller ved ordninger som gjør det enklere å videreføre vellykkede samarbeid med ny finansiering.

Nås strategiens prioriteringer?

Flere funn i evalueringen tyder på at strategien, gjennom virkemidlene UTFORSK og INTPART, bidrar til å koble utdanning og forskning tettere sammen i samarbeidet med Panorama-landene. Koblingen mellom utdanning og forskning er en prioritering som er godt forankret i den generelle kunnskaps- og utdanningspolitikken, både i Norge og EU, og som derfor skjer delvis uavhengig av Panorama-virkemidlene, men med UTFORSK og INTPART har man fått flere krefter som drar i samme retning. Det er mer usikkert i hvilken grad strategien bidrar til gode koblinger til næringslivet. En betydelig del av samarbeidet gjennom disse programmene har koblinger til næringslivet, men samspillet i denne delen av kunnskapstriangelet oppleves som mer utfordrende, og erfaringene varierer mer mellom institusjonene. Det finnes eksempler på institusjoner som bruker INTPART til å styrke og institusjonalisere samarbeidet med næringslivet, mens andre opplever at strategien har endret lite på dette forholdet. Vi finner indikasjoner på et samvirke mellom nasjonale og europeiske programmer når det gjelder samarbeid med Panorama-landene, men det er på dette området vi ser størst rom for forbedringer.

Bidrar strategien til bedre samordning?

Et av strategiens delmål er å tilrettelegge for bedre samordning mellom norske aktører. I den sammenheng har vi funnet gode holdepunkter for å si at Panorama-strategien har bidratt positivt til samarbeidet mellom Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Samarbeidet i dette arbeidsfellesskapet gir et større arsenal av redskaper og muligheter å spille på. Det finnes samtidig ulikheter i organiseringen og hvor delaktige de ulike aktørene er i det enkelte land. Strategien er også en god ramme for mye av det operative arbeidet til utsendingene i de prioriterte landene.

Noen indikasjoner peker i retning av at de involverte departementene ikke alltid er samstemte om hva som er en strategisk ressurs- og virkemiddelbruk. Det reises enkelte spørsmål rundt strategiens prioriteringer og utgangspunkt. Dette er forventet når en strategi favner vidt og berører flere ulike politikkområder. Noen av motforestillingene går på strategiens prioriteringer av land, og hensiktsmessigheten av å samle disse i en strategi. Det er mulig at strategien ville vært bedre forankret dersom man i større grad hadde kunnet enes om selve utgangspunktet for den. Dette må anses som legitime spørsmål å arbeide videre med for en strategi som vil mye på tvers av politikkområder.

Den systematiske kontakten mellom involverte aktører kan imidlertid forbedres, og det er vårt inntrykk at det er rom for å styrke møteplassen Panorama-forum i så henseende.

Tiltak på myndighetsnivå

Vi finner få tydelige tegn på at tiltakene som er gjennomført på myndighetsnivå har gitt seg utslag i økt samarbeid. Vår vurdering er likevel at disse på ulike måter har betydning for samarbeidet med strategilandene. Myndighetsdialog gjennom eksempelvis arbeidsgruppemøter og delegasjonsreiser er viktig for å gi legitimitet til samarbeidet og bygge gjensidighet og tillit mellom land som ellers står langt fra hverandre geografisk og kulturelt, samtidig som det er en arena for å fremme norske interesser. Vi er imidlertid usikre på om delegasjonsbesøk har en reell virkning på samarbeidet på institusjons- og fagmiljønivå, dersom det ikke samtidig forankres i, og følges opp av relevante faglige og administrative miljøer ved institusjonene. Kostnads- og klimaperspektivet må dessuten også veies opp mot slike

reisere mulige nytteverdi. Vi tror faglige arrangementer, som er mer forskernære, kan ha større potensiale til å styrke og frembringe samarbeid, noe datamaterialet til en viss grad indikerer.

8.2 Strategiens relevans og synlighet

Strategien ser ut til å ha legitimitet i sektoren, blant annet fordi den bygger opp under eksisterende prioriteringer ved en rekke institusjoner. En nasjonal strategi oppleves å gi tyngde og legitimitet, både internt og eksternt, overfor samarbeidspartnerne og andre aktører, eksempelvis EU. Vi finner noe delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig med en strategi som oppleves som såpass bred og fleksibel. Flexibiliteten gjør den relevant og tilgjengelig for bredden av norske fagmiljøer, men enkelte opplever at midler blir «spredt for tynt utover» og argumenterer for at en mer differensiert innretning med tydeligere prioriteringer av temaer eller utvalgte fagmiljø, kunne gitt strategien større slagkraft.

Landene anses i det store og hele som relevante samarbeidsland, i kraft av å være voksende kunnskapsnasjoner og regionale stormakter, og det pekes på nødvendigheten av at norsk kunnskapssektor orienterer seg mer globalt. Dog varierer landenes betydning betydelig mellom institusjoner, og det kan stilles spørsmål ved om gruppen av land er tilstrekkelig enhetlig til at det gir mening å samle dem inn under én strategi, mens andre land holdes utenfor. Land som Sør-Korea, Singapore og Australia anses ved flere institusjoner som andre høyst relevante land utenfor Europa og Nord-Amerika, blant annet ut fra vurderinger av den akademiske sektorens høye kvalitet i disse landene og industriell og teknologisk relevans.

I hvilken grad strategien har bidratt til å skape økt oppmerksomhet om betydningen av samarbeid med prioriterte land utenfor Europa, er imidlertid vanskelig å si. Strategien synes først og fremst å ha gjenklang i miljøer som allerede har en internasjonal orientering utenfor Europa. Evalueringen viser at strategien er lite kjent utenfor de miljøene som har søkt støtte gjennom INTPART og UTFORSK, til tross for at de har hatt samarbeid med strategilandene. Ved det store flertallet av institusjonene er strategiene heller ikke synlig i de overordnede strategidokumentene.

8.3 Avsluttende refleksjoner

En strategi kjennetegnes av å være langsiktig, helhetlig og bestående av samordnede tiltak. En evaluering av Panorama-strategien bør også sees i dette perspektivet, for derved å kunne identifisere mulige forbedringsområder.

Er strategien tilstrekkelig langsiktig?

Panorama-strategien er i første omgang utviklet for en femårsperiode. Den er dermed mer langsiktig enn for eksempel Nord-Amerika-strategien for høyere utdanningsamarbeid som løp fra 2012-2015¹³⁴, men har et noe kortere tidsperspektiv enn strategien for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU, som løper fra 2014-2020.¹³⁵ Mens de to strategiene omfatter hver sine deler av

¹³⁴ Kunnskapsdepartementet (2011)

¹³⁵ Kunnskapsdepartementet (2014b)

kunnskapstriangelet, kombinerer Panorama-strategien både utdannings-, forsknings- og innovasjonssamarbeid. I tillegg retter den seg mot land som fremdeles er relativt nye samarbeidsland for Norge på kunnskapsområdet, og hvor de kulturelle forskjellene kan sies å være store, sammenlignet med EU og Nord-Amerika.

Panorama-strategien er med andre ord en kompleks strategi, både når det gjelder målstruktur og geografisk målgruppe. Hvorvidt strategiens begrensede effekt på omfanget av det akademiske samarbeidet skyldes at tidsrammen har vært for kort, om virkemidlene ikke har vært sterke nok eller andre forhold, er selvsagt vanskelig å si, men det kan tenkes at en mer langsiktig satsing ville gi enda tydeligere resultater. Evalueringen har vist langsiktighet oppleves som særlig viktig i samarbeid med en del av strategilandene, og en tidshorison på to til fire år som de konkrete virkemidlene legger opp til, regnes i mange tilfeller som utilstrekkelig.

Kunnskapspolitisk er det da også en utvikling i retning av mer langsiktig styring og satsinger. Et av argumentene for innføring av en langtidsplan for forskning og utdanning er at langsiktige og prioriterte satsinger skaper forutsigbarhet og en bedre koordinert politikk for forskning og høyere utdanning.¹³⁶ Planen har en tiårig horison, med rullering hvert fjerde år. Også andre sentrale tverrdepartementale satsinger, som det kan være nærliggende å se Panorama-strategien i sammenheng med, har tidsperspektiver som går utover Panorama-perioden, eksempelvis Nordområdestrategien og Havstrategien. Det kan være et styrkende argument for en mer langsiktig strategisk satsing på de seks landene.

Er strategien helhetlig?

Formålet med Panorama-strategien har vært å bidra til en mer *helhetlig og koordinert* tilnærming til samarbeidet med de seks landene. Strategien er ment å styrke kunnskapspolitiske interesser, ved samtidig å bygge opp under utenrikspolitiske, utviklingspolitiske og næringspolitiske interesser. På kunnskapsområdet bygger strategien på etablerte målsetninger som har sin forankring i sentrale politiske grunnlagsdokumenter – eksemplifisert med koblinger i kunnskapstriangelet og prioriterte fagområder fra langtidsplanen. Utenrikspolitisk vurderes strategien som relevant ut fra et kunnskapsdiplomatsk perspektiv, i den forstand at kunnskapssamarbeid kan bidra til å opprettholde og styrke relasjoner til de aktuelle landene. Forskning og samarbeid om høyere utdanning står sentralt i norsk utviklingspolitikk¹³⁷, og noen av landene er fremdeles mottakere av norske bistandsmidler. Den næringspolitiske innfallsvinkelen handler blant annet om å styrke konkurransekraften til norsk næringsliv gjennom samarbeid med sterke fagmiljøer. På den måten kan man si at det ligger en *helhetlig tenkning* til grunn for strategien.

I praksis anses strategien imidlertid først og fremst som et kunnskapspolitisk verktøy, og berøringspunktene til øvrige departementsområder vurderes som begrenset. Både på det utenrikspolitiske og næringspolitiske området oppleves strategien og virkemidlene å ha begrenset betydning. Det stilles spørsmål ved strategiens geografiske prioriteringer og landgruppens interne

¹³⁶ Kunnskapsdepartementet (2014a)

¹³⁷ Se Meld. St. 24 (2016-2017) *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Her omtales Panorama-strategien som et eksempel på hvordan forskningssamarbeid kan knyttes til utviklingspolitikk.

koherens. På det utviklingspolitiske området, er det verdt å bemerke at ingen av strategilandene er blant Norges *prioriterte* partnerland.

Det kan ellers stilles spørsmål ved om det er mulig å utforme en tilstrekkelig helhetlig strategi rettet mot seks geografisk spredte enkeltland som er svært uensartede politisk, sosialt, kulturelt og økonomisk – og som på ulike måter vil oppleves relevant for norske fagmiljøer. BRIKS-landene er i utgangspunktet en økonomisk fundert konstruksjon, og det har blitt påpekt fra enkelte hold at det gir lite mening å behandle dem som en samlet gruppe i spørsmål som omhandler bl.a. høyere utdanning, grunnet deres svært ulike systemer og akademiske tradisjoner.¹³⁸ Som vi har pekt på over, er det andre land som kunne hørt like naturlig hjemme i en slik strategi.

Strategien tar også i liten grad hensyn til den geografiske konteksten som disse seks landene inngår i. Hvert av landene kan sees som stormakter og toneangivende aktører i sin region, og de omtales også som sådan i strategien. Det regionale perspektivet, der det enkelte land sees i sammenheng med øvrige land i regionen, er imidlertid lite fremtredende i strategien. Dette påvirker også muligheten til å samarbeide om grenseoverskridende, regionale problemstillinger.

Er tiltakene samordnede?

Når det gjelder tiltak, bygger strategien i stor grad på eksisterende initiativer, som har blitt samlet og styrket under en felles paraply. Landene har vært prioriterte land på kunnskapsområdet over lang tid, og det har foreligget veikart for samtlige land. Både UTFORSK og INTPART ble utviklet før strategien ble innført, likeledes ordningen med utsendinger til Panorama-landene. Med strategien har koordinert og styrket denne innsatsen.

Vi tror imidlertid det er rom for ytterligere koordinering av virkemiddelapparatet med sikte på å understøtte Panorama-strategien. Selv om samarbeid med Panorama-landene kan utvikles også gjennom andre ordninger, alene eller i samspill med UTFORSK eller INTPART, er det først og fremst gjennom strategiens egne virkemidler at innholdet og innretningen på samarbeidet kan påvirkes, bl.a. gjennom målstruktur og resultatkrav. Andre ordninger vil være utviklet basert på andre prioriteringer og hensyn enn å understøtte Panorama-strategien, og kan dermed ha mål og føringer som ikke nødvendigvis er fullt og helt i samsvar med strategiens føringer. Dette kan legge begrensninger på mulighetene til å skape synergier mellom ulike ordninger. Selv om Forskningsrådet har tilført betydelige midler fra andre programmer under Utenriksdepartementets og Nærings- og fiskeridepartementets portefølje til INTPART, er midlene som er kanalisert til Panoramas virkemidler, samlet sett små sammenlignet med den samlede porteføljen av virkemidler rettet mot forskning, innovasjon og utdannings samarbeid innenfor de ulike departementenes områder. Det er også et tankekors at de samlede bevilgningene til samarbeid med Panorama-landene gjennom Forskningsrådet og Diku, har gått ned gjennom strategiperioden.

Vi tror derfor Panorama-strategien i enda større grad kan sees i sammenheng med øvrige virkemidler på forsknings- og utdanningsområdet. En gjennomgang av virkemiddelapparatet vil kunne avdekke motsetninger og begrensninger i eksisterende ordninger, og identifisere virkemidler som bidrar til å bygge opp under den strategiske satsingen mot Panorama-landene. Dette vil kunne gi strategien mer

¹³⁸ Altbach and Bassett (2014)

slagkraft. Et relevant spørsmål er dessuten om en prosjektfinansieringsmodell, som ikke inkluderer dedikerte midler til forskning, er tilstrekkelig til å realisere ambisjonene i Panorama-strategien.

Potensiale for økt samordning finner vi også i uteapparatet, der utsendingene har en sentral rolle i å følge opp Panorama-strategien, bl.a. ved å bidra til å koble sammen aktører i kunnskapstriangelet. De ulike forvaltningsmessige konstellasjonene, der hele arbeidsfellesskapet er representert i noen land og ikke i andre, ser vi som et uttrykk for mangelfull samordning som kan begrense strategiens måloppnåelse, f.eks. når det gjelder å styrke koblingen i hele kunnskapstriangelet. I et samordningsperspektiv bør man derfor vurdere muligheten for en mer ensartet organisering av utsendingene i Panorama-landene. Dette bør ses i sammenheng med departementenes styringssignaler til aktørene i arbeidsfellesskapet. Diku, Forskningsrådet og Innovasjon Norge har åpenbare komplementære styrker når det gjelder samspillet mellom forskning, utdanning, og koblingene til norsk næringslivs internasjonale virksomhet, kompetansebehov og innovasjonssatsinger.

Strategiens gjennomslagskraft vil dessuten avhenge av eierskap hos de utøvende aktørene. Vi har allerede pekt på svak tilknytning til strategien i de sentrale tilstøtende departementsområdene. I UH-sektoren har strategien langt bedre forankring. Bredden og fleksibiliteten i strategien gjør at den kan finne sin gjenklang i en rekke ulike fagmiljøer. Samtidig har strategien legitimitet i mange miljøer fordi den bygger opp under prioriteringer som allerede gjøres flere steder. Landene oppleves som relevante samarbeidspartnere utenfor den europeiske konteksten. Man kan med andre ord si at strategien forener en «top-down» med en «bottom-up»-tilnærming. Individuelle faktorer, som forskernes egne faglige interesser og personlige relasjoner og nettverk, veier likevel fremdeles tungt i utviklingen av internasjonale samarbeid. Det kan tenkes at målet – eller kravet – om institusjonell forankring reduserer noe av forskernes frihet til å inngå forskningssamarbeid etter egne interesser, ettersom det i større grad blir et spørsmål om institusjonens strategiske prioriteringer. Panorama-strategiens styringsevne, dvs. potensialet til å skape endring, vil med andre ord naturlig begrenses av institusjonenes, fagmiljøenes og den enkelte forskers autonomi. De økonomiske insentivene gir likevel en reell mulighet til å påvirke sektorens adferd og prioriteringer.

Litteratur

- Altbach, P. G. og Bassett R. M. (2014). Nix the BRICs—At Least for the Higher Education Debate. *International Higher Education* 77, 2-5. <https://doi.org/10.6017/ihe.2014.77.5671>
- Boyne, G. A. og Walker, R. M. (2010). Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review*, 70: s1, 185-192. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02271.x>
- Brandt, E., Dæhlen, M., Hagen, A., Hertzberg, D., Kaloudis, A., Seip, Å. A., Støren, L. A., Thune, T. og Vabø, A. (2008). *Effekter av samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv – en forstudie*. (Fafo-notat 2008:11). Hentet fra: https://www.fafo.no/media/com_netsukii/10055.pdf
- British Council. 2019. *The Shape of Global Higher Education: International Comparisons with Europe*. Hentet fra: https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/k006_02_the_shape_of_global_higher_education_in_europe_final_v5_web.pdf
- Crăciun D. (2018). National Policies for Higher Education Internationalization: A Global Comparative Perspective. I: Curaj, A., Deca, L. og Pricopie, R. (red.). *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Springer, Cham. Pp. 95-106. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77407-7>
- Dahle, M. og Nordhagen, I. (2018). *Evaluation of the High North Programme*. (Siu Report Series 02/2018).
- Dahle, M., Eikrem, A., Barnås, K., Boysen, K. R. og Ryssevik, J. (2019). *Studentmobilitet til Panorama landene. En kartlegging av mobilitetsmønstre og vurdering av virkemidler*. (ideas2evidence rapport 6/2019).
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. (Difi-rapport 2014:07). Hentet fra: https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf
- Diku. (2019a). *Status og erfaringer fra UTFORSK-programmet 2016-2018*. Tilgjengelig fra: <https://diku.no/rapporter/status-og-erfaringer-fra-utforsk-programmet-2016-2018>
- Diku. (2019b). *Strategier for internasjonalisering ved norske universiteter og høyskoler*. Notatserie 2/2019. Hentet fra: <https://diku.no/rapporter/dikus-notatserie-2-2019-strategier-for-internasjonalisering-ved-norske-universiteter-og-hoegskoler>
- Diku og Forskningsrådet. (2019). *Review of INTPART Results 2015-18: A survey and Portfolio Analysis*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/3c66a8fece4c434fa36edec5b1d40c1f/nfr-intpart-sammensatt.pdf>
- Domingues, A. A. og Neto, P. H. R. (2017). Science Diplomacy as a tool of international politics: the power of “soft power”. *Brazilian Journal of International Relations* 6: 3, 607-629. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2017.v6n3.09.p607>

- European Commission. (2013). *European higher education in the world*. Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Brussel, 11.07.2013. Hentet fra: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-499-EN-F1-1.Pdf>
- European University Association. (2013). *Internationalisation in European higher education: European policies, institutional strategies and EUA support*. Hentet fra: <https://eua.eu/downloads/publications/internationalisation-in-european-higher-education-european-policies-institutional-strategies-and-eua-support.pdf>
- Forskningsrådet. (2016). *Statsstøtteregulverkets betydning for Innovasjonsprosjekter i næringslivet*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/contentassets/14a32d5cac7c4ee5baeadb19cc75d375/statsstotteregulverkets-betydning-for-innovasjonsprosjekter-i-naringslivet.pdf>
- Forskningsrådet, NIFU og SSB. (2019). *Det norske forsknings og innovasjonssystemet - STATISTIKK OG INDIKATORER 2019*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/>
- Frølich, N. og Bleiklie, I. (2014, 24. juni). Kan universiteter opptre som strategiske aktører? *Forskningspolitik*. Hentet fra: <https://www.fpol.no/kan-universiteter-opptre-som-strategiske-aktorer/>
- Hetland, P. (2005). *Incentivstrukturen ved universiteter og høyskoler sett i forhold til nasjonale målsettinger for institusjonene*. (NIFU STEP Arbeidsnotat 8/2005). Hentet fra: <https://www.uv.uio.no/iped/personer/vit/perhet/dokumenter/Arbeidsnotat%208-2005.pdf>
- Hægeland, T. Ervik, A. O., Hansen, H. F., Hervik, A. Lommerud, K. E., Ringdal, O. Sahlin, K., Steinveg, E. E. og Stansaker, B. (2014). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansiering_uh_rapport.pdf
- Johnsen, Å. (2012). *Hva sier forskningen om strategi i offentlig sektor?* Innlegg på fagkonferanse om styring og ledelse, «En strategisk offentlig sektor?», HiOA, 18. oktober 2012. Hentet fra: <https://docplayer.me/2749085-Hva-sier-forskningen-om-strategi-i-offentlig-sektor.html>
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *North America Strategy for Higher Education Cooperation 2012 2015*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/internasjonalt/kd_northamerica_2010_11_nettpublisering.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* (Meld. St. 18 (2012-2013)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9f8d4da472c04edf8cabee3fed441b3d/no/pdfs/stm201220130018000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2014a). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*. (Meld. St. 7 (2014-2015)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-7-20142015/id2005541/>

- Kunnskapsdepartementet. (2014b). *Strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeid med EU*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/forskning/eu-strategi_hele_net.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Panorama. Strategi for høyere utdannings- og forskningssamarbeid med Brasil, India, Japan, Kina, Russland og Sør-Afrika (2016-2020)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e18d310a001495fbc2d2887acb3fc2a/panorama.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning (Meld. St. 16 (2016-2017))*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae30e4b7d3241d5bd89db69fe38f7ba/no/pdfs/stm201620170016000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028*. (Meld. St. 4 (2018–2019)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9aa4570407c34d4cb3744d7acd632654/no/pdfs/stm201820190004000dddpdfs.pdf>
- Leistye, L. (2016, 9. mai). Top Down or Bottom Up? *The World View. A blog from the Center for International Higher Education*. Hentet fra: <https://www.insidehighered.com/blogs/world-view/top-down-or-bottom>
- Lie, T. og Larsen, H. (2018, 13. april). 222 på tur med Iselin Nybø til Kina: «Kan ligne på akademisk turisme». *Khrono*. Hentet fra: <https://khrono.no/kina-akademisk-turisme-reise/222-pa-tur-med-iselin-nybo-til-kina-kan-ligne-pa-akademisk-turisme/218734>
- Løkeland-Stai, E. (2019, 7. november). Nye avtaler: Nå skal norske forskere kunne få forskningsmidler fra Sør-Korea og Japan. *Khrono*. Hentet fra: <https://khrono.no/forskningsradet-iselin-nybo-japan-og-sor-korea/nye-avtaler-na-skal-norske-forskere-kunne-fa-forskningsmidler-fra-sor-korea-og-japan/418577>
- Matei L. og Iwinska J. (2015). National Strategies and Practices in Internationalisation of Higher Education: Lessons from a Cross-Country Comparison. I: Curaj, A., Deca, L., Egron-Polak, E. og Salmi J. (red.) *Higher Education Reforms in Romania*. Springer, Cham. Pp. 205-226. DOI: 10.1007/978-3-319-08054-3_11
- Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler. (2018). Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe. Oslo, 21. desember 2018. Hentet fra: <https://khrono.no/files/2019/01/14/mulighetsstudien.pdf>
- NOKUT og Forskningsrådet. (2018). *Joint evaluations of research and education. A pilot study of the interplay between research and education in political science, sociology and economics in Norway*. Hentet fra: https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/evalueringer/2018/joint_evaluations_of_research_and_education_2018.pdf
- NORAD. (2018, 3. april). *Slik var norsk bistand i 2018*. Hentet fra: <https://norad.no/aktuelt/nyheter/2019/bistandsstatistikken-2018/>

- Nordhagen, I. og Wold, L. K. (2018). *Muligheter og hindringer for økt studentmobilitet til Kina*. (ideas2evidence-rapport 4:2018).
- Nordhagen, I., Dahle, M. og Bråstein, M. R. (2019). *Hva påvirker bruken av Erasmus+ i høyere utdanning? En kvalitativ studie*. (Diku rapportserie 3/2019).
- NSD og UHR. (2015). *Om NPi*. Hentet fra: <https://npi.nsd.no/informasjon>
- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. New York: PublicAffairs.
- Deloitte. (2019). *Gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f8355831ed346c38fba23362eaa59be/helhetlig-anbefaling-om-innretning-og-organisering-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet.pdf>
- OECD. (2017). *OECD Reviews of Innovation Policy: Norway 2017*. Hentet fra: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264277960-en>
- Rensburg, I. Motala, S. og David, S. A. (2016). *Research collaboration among emerging economies: policy and economic implications for BRICS nations*. International Journal of Economic Policy in Emerging Economies, 9: 4, 344-360. DOI: 10.1504/IJEPEE.2016.081406
- The Royal Society. (2010). *New Frontiers in science diplomacy. Navigating the changing balance in power*. (RS Policy Document 01/10). Hentet fra: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf
- Silvola, N. M. (2018, 4. juli). Rektor Aasen: «Vi går ikke veien om en leder på livstid i Beijing». *Khrono*. Hentet fra: <https://khrono.no/kinadebatt-petter-aasen-usn/rektor-aasen-vi-gar-ikke-veien-om-en-leder-pa-livstid-i-beijing/229325>
- Universitetet i Agder. (2016). *Strategi 2016-2020*. Hentet fra: <https://www.uia.no/om-ua/organisasjonen/strategi-2016-2020>
- Universitetet i Oslo. (2020). *Strategi 2020*. Hentet fra: <https://www.uio.no/om/strategi/Strategi2020Norsk.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2017a). *Forskningsstrategi for utenriktjenesten og Norad 2017-2024*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/fab2d8d76c2b4c669c5cd86ef2fbe50f/fstrategi_norsk.pdf
- Utenriksdepartementet. (2017b). *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. (Meld. St. 24 (2016-2017)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/217f38f99edf45c498befc04b7ef1f7e/no/pdfs/stm201620170024000dddpdfs.pdf>

Appendiks 1: Metoder og data

Prosjektdata

Administrative data om prosjekter er mottatt fra Forskningsrådet og Diku fra deres respektive prosjektdatabaser. I tillegg har vi mottatt data om Erasmus+ prosjekter fra EUs systemer via Diku, og om Horisont 2020 prosjektet fra EUs systemer via Forskningsrådet.

For alle norske finansieringsordninger, gjelder dette norskledede prosjekter med partnere fra minst ett Panorama-land. For Horisont 2020, har vi også tatt med prosjekter hvor norsk partner ikke er koordinator. Det samme gjelder Erasmus+ prosjekter under kategorien kapasitetsbygging.

I alle prosjektdata er Hong Kong, Macao og Taiwan inkludert i tallene for Kina.

Merk at registreringsåret for nye prosjekter varierer mellom de ulike datakildene:

Tabell A1.1: Datakilder og type år brukt som grunnlag	
Kilde	Registreringsår
Forskningsrådet (INTPART)	Søknadsår
Erasmus+	Tildelingsår
Horisont 2020	Søknadsår
Diku (UTFORSK)	Tildelingsår

Tallet på samarbeidspartnere varierer betydelig mellom de ulike prosjekt-kategoriene. I tabell A1.2 oppgis det gjennomsnittlige antall partnere, utenom koordinator.

Tabell A1.2: Gjennomsnittlig antall samarbeidspartnere, etter program	
Program	Antall partnere (gjennomsnitt)
UTFORSK	15,5
INTPART	2,2
Horisont 2020	23,7
Erasmus+	1 (global mobilitet), 5,4 (kapasitetsbygging)
Andre (Forskningsrådet)	1,4

Data om sampublisering

Data om sampublisering er mottatt fra NIFU i aggregert form. NIFU sier blant annet følgende om dette datamaterialet:

Leveransen omfatter data registrert i Cristin-databasen og Web of Science databasen for perioden 2011-2018. Tilpasning, beregninger og analyser av tallene er foretatt av NIFU.

Institusjonene i universitets- og høgskolesektoren, helseforetakene og de fleste instituttene i instituttsektoren registrerer sine publikasjoner i den såkalte «CRISTin-databasen». Publikasjoner i kanaler akkreditert som vitenskapelige gir uttelling i de resultatbaserte finansieringssystemene i Norge. Her er publikasjonene delt inn etter publiseringskanalnivå (1 eller 2).

I tillegg til data fra Cristin er det supplert med data fra Web of Science. Dette gjelder publikasjoner som er publisert av institusjoner/bedrifter som ikke benytter Cristin.

Tallene for nivåinndeling omfatter bare data registrert i Cristin siden det er disse som omfattes av nivåinndelingen. Disse tallene vil derfor være litt lavere enn totaltallene.

En veletablert måte å måle forskningssamarbeid på er å se på vitenskapelige publikasjoner som har medforfattere i ulike institusjoner og land. Forfatterne oppfører institusjonsadressene sine i publikasjonene, og basert på denne informasjonen kan samarbeidsstrukturer analyseres bibliometrisk. Slike analyser gir et bilde på omfanget av og mønstrene i det nasjonale og internasjonale forskningssamarbeidet, vel å merke for de miljøene som publiserer vitenskapelig. Forskning involverer i økende grad internasjonalt samarbeid.

Måling av resultater av forskning kompliseres av at en stor andel av publikasjonene har forfattere fra mer enn ett land og mer enn én institusjon. Spørsmålet er hvordan dette håndteres metodisk. Prinsippet som normalt anvendes i bibliometriske analyser er at en publikasjon krediteres fullt ut alle de ulike landene og institusjonene som er oppført på forfatterlisten. Alternativet er en tellemetode basert på fraksjonaliserte tall. Hvis en artikkel for eksempel har bidragsyttere fra fire forskjellige land, blir de ulike landene kreditert ¼ artikkel (0,25). Det er argumenter for begge beregningsmetoder, og i en viss forstand kan de sees på som komplementære: Heltallsmetoden viser hvor mange artikler et land eller institusjon deltok i, mens den fraksjonaliserte beregningsmetoden viser artikkeltall justert i forhold til relative bidrag. I analysene her er heltallsmetoden benyttet. Dette gjør at man heller ikke kan summere enkelttall for regioner, f.eks. EU, da vil mange publikasjoner telles to eller flere ganger.

Vår bruk av sampubliseringsdataene

I våre analyser i kapittel 2, ser vi først på sampublisering med hvert enkelt land basert på heltallsmetoden. Vi har i tillegg gjort noen analyser for Panorama-landene samlet, der publikasjonstallene for hvert enkelt land er summert. Vi har kalt disse summerte tallene for *sampubliseringsbidrag* for å skille dem fra tallet på sampubliserte publikasjoner.

Sampubliseringsbidrag sier noe om den geografiske fordelingen av sampubliseringsaktivitet, ikke hvor mange publikasjoner denne aktiviteten resulterer i.

Appendiks 2: Spørreskjema fra survey til prosjektledere

i1

Undersøkelse om kunnskapssamarbeid med Brasil, Russland, India, Kina, Sør-Afrika og Japan

Regjeringen la i 2016 frem en strategi for høyere utdannings- og forskningssamarbeid med Brasil, Russland, India, Kina, Sør-Afrika og Japan, Panorama-strategien. Ideas2evidence og Oxford Research har i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å evaluere strategien.

Som en del av evalueringen gjennomfører vi en spørreundersøkelse blant forskere som har hatt samarbeid med partnere i et eller flere av landene som omfattes av strategien. Når landene omtales samlet, vil vi for enkelthets skyld bruke betegnelsen Panorama-land gjennom spørreundersøkelsen.

Du mottar denne undersøkelsen fordi du leder eller har ledet ^{^f('itext')^} som involverer samarbeid med partnere fra ett eller flere land i regjeringens Panorama-strategi.

q1 - q1

Kjenner du til regjeringens Panorama-strategi?

- Ja, den kjenner jeg godt til (1)
- Ja, jeg vet at den finnes, men vet ikke så mye om den (2)
- Nei, den har jeg ikke hørt om (3)

q2 - q2

Under følger noen påstander om Panorama-landene/Panorama-strategien.

Hvor enig eller uenig er du i påstandene:

	1 - Helt uenig (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - Helt enig (5)
Panorama-strategien er godt kjent ved mitt institutt (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ett eller flere av Panorama-landene er prioriterte samarbeidsland for mitt institutt (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fagmiljøer i ett eller flere av Panorama-landene er viktige bidragsyttere på mitt fagfelt (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q3 - q3

Hvilke land utenfor EU er de mest relevante for deg når du skal samarbeide internasjonalt?

Flere svar mulig

- Brasil (1)
- Russland (2)
- India (3)

- Kina (4)
- Sør-Afrika (5)
- Japan (6)
- USA (7)
- Canada (8)
- Andre, vennligst spesifiser (9)_____

q4 - q4

Har prosjektet fått finansiering gjennom andre kilder enn ^f('programtittel')^?

- Ja (1)
- Nei (2)

q_avsluttet - q_avsluttet

Er prosjektet avsluttet?

- Ja (1)
- Nei (2)

q_avsluttet_2 - q_avsluttet

Hvilket år ble prosjektet avsluttet?

- Før 2016 (1)
- 2016 (2)
- 2017 (3)
- 2018 (4)
- 2019 (5)

q5 - q5

Du svarte at prosjektet har fått finansiering fra andre kilder. Kan du angi hvilke kilder?

Flere svar mulig

- UTFORSK (1)
- INTPART (2)
- Erasmus+ (3)
- Horisont 2020 (4)
- Andre programmer forvaltet av Diku (5)
- Andre programmer forvaltet av NFR (6)
- Ingen av disse (7)

q6 - q6

Hvilken av følgende påstander passer best:

- Finansieringen fra ^f('program')^ gjorde det mulig å utvide eller styrke eksisterende samarbeid (1)
- Finansieringen gjorde det mulig å initiere et helt nytt samarbeid (2)

q7 - q7

Inkluderer/inkluderte prosjektet partnere i arbeids- eller næringsliv?

- Ja, én (1)
- Ja, flere (2)
- Nei (3)

q8 - q8

Er partner^{f(q8_pipe2)} i arbeids- og næringsliv fra:

Flere svar mulig

- Norge (1)
- Et ^{f(q8_pipe)}Panorama-land (2)
- Et annet land (3)

q10 - q10

Hvordan synes du samarbeidet med næringslivspartnerne i prosjektet har fungert?

- 1 - Svært dårlig (1)
- 2 (2)
- 3 (3)
- 4 (4)
- 5 - Svært godt (5)

q11 - q11

Er prosjektet...

- Et rent utdanningssamarbeid (1)
- Et utdannings- og forskningssamarbeid (2)
- Et rent forskningssamarbeid (3)

q13 - q13

Er studenter involvert i forskningsaktiviteter i prosjektet? (på bachelor-, master- eller ph.d.-nivå)

- Ja (1)
- Nei (2)

q15 - q15

Hvordan har koblingen mellom utdannings- og forskningsaktiviteter i prosjektet fungert?

- 1 - Svært dårlig (1)
- 2 (2)
- 3 (3)
- 4 (4)
- 5 - Svært godt (5)

q16 - q16

Ville dere ha gjennomført de samme samarbeidsaktivitetene uten finansiering gjennom ^{f(program)}?

- Ja, i samme omfang (1)
- Ja, men i mindre omfang (2)
- Nei (3)

q17 - q17

Hvor viktig var følgende faktorer for å samarbeide med partner(e) i panorama-land i det aktuelle prosjektet?

Hvis det er flere partnere fra Panorama-land i prosjektet og store forskjeller mellom dem, angi hva du mener er det mest typiske.

	1 - svært lite viktig (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - svært viktig (5)
Fagmiljø(ene) holder høy faglig kvalitet (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fagmiljø(ene) har komplementær kompetanse til vår egen (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vi hadde allerede et samarbeid med (noen av) partnerne fra før (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samarbeid utløste finansieringsmuligheter (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min institusjon/institutt prioriterer samarbeid med et eller flere av landene (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q18 - q18

Hvordan synes du samarbeidet med partnere i følgende land har fungert?

	1 - Svært dårlig (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - Svært godt (5)
Brasil (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Russland (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
India (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Japan (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kina (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sør-Afrika (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
USA (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Canada (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q19 - q19

I hvilken grad er samarbeidet med partnere i Panorama-land kjennetegnet av:

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)	Vet ikke (6)
Gjensidig nytte for oss og samarbeidspartner(e) (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Høy faglig kvalitet hos partnerne (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Langsiktighet (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relevans for institusjonens planer/strategier (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_brasil - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med Brasil?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_rusland - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med Russland?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_india - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med India?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_japan - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med Japan?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_kina - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med Kina?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q20_SF - q20

I hvilken grad har dere opplevd utfordringer knyttet til følgende forhold i samarbeidet med Sør-Afrika?

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)
Språk (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Faglig kvalitet (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Infrastruktur (f.eks. internett, forskningsinfrastruktur) (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kulturforskjeller (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Systemforskjeller (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Begrensede ressurser (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q21 - q21

Har du opplevd andre barrierer i samarbeidet?

q22 - q22

I hvilken grad opplever du at prosjektet har bidratt til følgende:

	1 - I svært liten grad (1)	2 (2)	3 (3)	4 (4)	5 - I svært stor grad (5)	Ikke relevant (6)
God kobling til nærings- eller arbeidsliv (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
God kobling mellom utdanning og forskning (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt kvalitet i egen forskning (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt kvalitet i utdanningsprogram ved egen institusjon (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Økt studentmobilitet av god kvalitet (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrket institusjonelt partnerskap (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

q24 - q24

Har prosjektet ledet til:

Flere svar mulig

- Nye felles forskningssøknader med en eller flere av partnerne (1)
- Sampublisering i nivå I tidsskrifter med en eller flere av partnerne (2)
- Sampublisering i nivå II tidsskrifter med en eller flere av partnerne (3)
- Ingen av disse (4)

q24_oppf - q24_oppf

Du svarte at prosjektet har ledet til nye felles forskningssøknader med en eller flere av partnerne.

Har dere søkt om midler fra...

Flere svar mulig

- Horisont 2020 (1)
- Andre programmer forvaltet av NFR (2)
- Andre finansieringskilder (3)

q25 - q25

Har dere videreført samarbeidet med én eller flere av partnerne i panorama-land etter at prosjektet ble avsluttet?

Spørsmålet gjelder uavhengig av om dere har utviklet felles forskningssøknader eller ikke.

- Ja (1)
- Nei (2)

q26 - q26

Er dette partnere fra

Flere svar mulig

- Forskning og utdanning (1)
- Nærings- og arbeidsliv (2)

q27 - q27

Er samarbeidet videreført med finansiering fra noen av følgende kilder?

Flere svar mulig

- UTFORSK (1)
- INTPART (2)
- Erasmus+ (3)
- Horisont 2020 (4)
- Andre programmer forvaltet av Diku (5)
- Andre programmer forvaltet av NFR (6)
- Ingen av disse (7)

q28 - q28

Hva er grunnene til at dere ikke har videreført samarbeid med noen av partnerne?

Flere svar mulig

- Det var ment som et tidsavgrenset prosjektsamarbeid (1)
- Manglende finansiering fra vår side (2)
- Manglende finansiering hos samarbeidspartner(e) (3)
- Samarbeidet fungerte ikke godt nok (4)

Andre grunner: (5)_____

q29 - q29

På nåværende tidspunkt, ser du for deg at du vil fortsette å samarbeide med en eller flere av partnerne fra Panorama-landene?

- Ja (1)
- Nei (2)
- Vet ikke (3)

q30 - q30

Er dette partnere fra

- Forskning og utdanning (1)
- Nærings- og arbeidsliv (2)

q31 - q31

Hva er grunnen til at du ^{^f('q31_pipe1')^} fortsette samarbeidet?

Flere svar mulig

- Det var ment som et tidsavgrenset prosjektsamarbeid (1)
- Manglende finansiering fra vår side (2)
- Manglende finansiering hos samarbeidspartner(e) (3)
- Samarbeidet fungerer ikke godt nok (4)
- Andre grunner (5)_____

q32 - q32

Har prosjektet ført til nye samarbeid med andre partnere i noen av panorama-landene?

- Ja (1)
- Nei (2)

q33 - q33

Er dette partnere fra:

Flere svar mulig

- Forskning og utdanning (1)
- Nærings- og arbeidsliv (2)

q34 - q34

Får dette nye samarbeidet finansiering fra noen av følgende kilder:

Flere svar mulig

- UTFORSK (1)
- INTPART (2)
- Erasmus+ (3)
- Horisont 2020 (4)
- Andre programmer i Diku (5)
- Andre programmer i NFR (6)
- Ingen av disse (7)

q35 - q35

Siden 2016 har Kunnskapsdepartementet gjennomført politisk ledede delegasjonsbesøk til Kina, Brasil, Sør-Afrika og Japan og Sør-Korea.

Har du deltatt i noen av disse?

- Kina (1)
- Brasil (2)
- Sør-Afrika (3)
- Japan og Sør-Korea (4)
- Ingen (5)

q36_velg - q36_velg

Du har oppgitt at du deltok på flere delegasjonsreiser. Vi ber om at du besvarer spørsmålet under basert på erfaringene fra én av disse reisene.

Hvilken reise gjelder svarene dine?

- Kina (1)
- Brasil (2)
- Sør-Afrika (3)
- Japan og Sør-Korea (4)

q36 - q36

Kryss av dersom noen av disse passer med dine erfaringer

Deltagelse i delegasjonsbesøk har:

Flere svar mulig

- Styrket eksisterende samarbeid med partnere i landet (1)
- Etablert kontakt med potensielle samarbeidspartnere i forskning og utdanning (2)
- Etablert kontakt med potensielle samarbeidspartnere i næringsliv (3)
- Generert nye samarbeid med aktører innen forskning og utdanning (4)
- Generert nye samarbeid med aktører innen næringsliv (5)
- Skapt oppmerksomhet om vår institusjon i det aktuelle landet (6)
- Gitt få/ingen resultater (7)

q37 - q37

Det har også blitt avholdt større faglige arrangementer i noen av panorama-landene, herunder Science Week i Japan og Sør-Afrika. Har du deltatt i noen av disse?

- Japan (1)
- Sør-Afrika (2)
- Ingen (3)

q38_velg - q38_velg

Du har oppgitt at du deltok på begge arrangementene. Vi ber om at du besvarer spørsmålet under basert på erfaringene fra ett av arrangementene

Hvilket land gjelder svarene dine?

- Japan (1)
- Sør-Afrika (2)

q38 - q38

Kryss av dersom noen av disse passer med dine erfaringer:
Deltagelse i faglige arrangement har:

Flere svar mulig

- Styrket eksisterende samarbeid med partnere i landet (1)
- Etablert kontakt med potensielle samarbeidspartnere i forskning og utdanning (2)
- Etablert kontakt med potensielle samarbeidspartnere i næringsliv (3)
- Generert nye samarbeid med aktører innen forskning og utdanning (4)
- Generert nye samarbeid med aktører innen næringsliv (5)
- Skapt oppmerksomhet om vår institusjon i det aktuelle landet (6)
- Gitt få/ingen resultater (7)

q23 - q23

Hvis du ønsker å gi en utfyllende vurdering av ^f('program')^ kan du gjøre det her:

q39 - q39

Alt i alt, hva ser du som det viktigste utbyttet av å samarbeide med Panorama-landene?

q40 - q40

Hvordan vurderer du betydningen av å ha en strategi for økt utdannings- og forskningssamarbeid med disse landene?



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap