

Oslo, 6. oktober 2011

Kunnskapsdepartementet

Høringsuttalelse om Fagerbergutvalget

Hovedoppgaven til Fagerbergutvalget var å se på sammenhengen mellom ressursinnsats og resultater i offentlig finansiert forskning i Norge. Videre skulle utvalget se på utformingen av forskningssystemet og virkemidlene og foreslå endringer for å øke den samfunnsøkonomiske nytten. FFA støtter flere av de foreslåtte tiltakene bl.a. åpen konkurranse om midler på mest mulig like vilkår der det i dag ikke er konkurranse, et bredt forskningsprogram innen samfunnsnytt av forskningen og økte bevilgninger til forskning inkl. økt basisbevilgning til forskningsinstituttene. Vi er glad for fokuset på lav deltagelse i EUs forskningsprogrammer, avslagsprosenten i Forskningsrådets programmer og samarbeid mellom UoH og instituttsektoren. Men generelt er rapporten meget skuffende i sitt snevre fokus, valgte tema og overfladiske analyse.

Bredde

Mandatet til utvalget var å se på hele bredden av offentlig finansiert forskning. Utvalget fokuserer på fri forskning i UoH-sektoren med spesiell vekt på fri prosjektstøtte finansiert av Forskningsrådet. Dette utgjør ca 2% av offentlig finansiert forskning. Det er enighet om at dette er et viktig virkemiddel, men det er en liten del av den offentlige finansierte forskningen og der det er vanskeligst å se sammenhengen mellom innsatsen og samfunnsnytt. Det er trist at utvalget ikke evner å vurdere instituttsektoren grundigere og helt utelater anvendt og tematisk forskning. Etter vår mening ville utvalget der ha funnet en langt tettere sammenheng mellom innsats og samfunnsnyttige resultater.

Samfunnsøkonomisk nytte

Samfunnsøkonomisk nytte av forskningen er bl.a.

- De **direkte forskningsresultatene**. Det er disse som gjør at vi lever vesentlig lengre nå enn for noen 10 år siden, vår innsikt i klimaendringene er større og vi utvinner en større andel av oljeressursene. Disse resultatene kan måles i kroner, menneskeliv, levestandard, men også i kulturell sammenheng.
- Vi **bygger opp kompetanse** som er en beredskap for kommende behov. Dette er en viktig begrunnelse for den frie forskningen.
- For å kunne **utdanne kandidater** innen et område. Kandidatene er viktige for hele det norske samfunnet. Det er enighet om at vi ønsker forskningsbasert utdanning på universitetsnivå.
- For å tilegne oss **internasjonale forskningsresultater**. For eksempel har norske pasienter stor glede av at norske forskere deltar i og kan nyttiggjøre seg den nyeste internasjonale medisinske forskningen.
- Forskning er viktig for å understøtte og styrke oppbyggingen av **norske kompetansmiljø**, både i seg selv og som bidrag til å styrke attraktiviteten og konkurranseevnen til kunnskapsintensive næringer som lokaliserer seg i Norge. Forskning legger grunnlag for å bygge ut norsk næringsliv og styrke offentlig sektor.

Norske forskningsinstitutter har 1 mrd. i internasjonale inntekter og bidrar til en vesentlig større kunnskapsbasert eksport fra norsk næringsliv.

Vi hadde håpet at rapporten hadde vist den **store samfunnsøkonomiske nytten forskningen** har. Det kunne økt oppslutning om forskningen og medført at vi hadde brukt midlene mer effektivt. Dessverre viser rapporten i liten grad samfunnsnyttene av forskningen og gir liten hjelp i å prioritere bedre. Rapporten henviser til noen rapporter om samfunnsøkonomiske analyser av forskning, men dette er ikke satt i en større sammenheng.

Å telle publikasjoner er en indikator for forskning. Denne og andre **bibliometriske indikatorer** er nyttige for å undersøke forskningskvalitet og forskningsproduktivitet innad i forskningssystemet, men er ganske dårlige indikatorer for å undersøke nytteverdien av forskning utenfor forskersamfunnet. Det er vanskelig å finne bedre indikatorer og vi er derfor enig i at de skal brukes. De kan brukes til å måle samlet norsk faglig produksjon, norsk fagprofil i forhold til internasjonal forskning, sammenligne læresteder og i spesielle tilfeller på mindre enheter og enkeltpersoner. Men hvis vi tillegger disse indikatorene for stor vekt, gir det uheldig ressursutnyttelse, hemmer effektiv forskningsformidling og medfører at indikatorene blir dårligere til å måle det vi ønsker å måle. Utvalgets ensidige fokus på bibliometriske målinger sier ingen ting om samfunnsnyttene av forskningen. Det er derfor behov for å legge inn innsats i å utvikle andre indikatorer i tillegg, som i større grad fanger relevans for brukerne og nytteverdien av forskning i forhold til annet nærings- og samfunnsliv.

Det er spesielt at et utvalg som skal se på samfunnsnyttene av forskningen prioriterer å styrke den **frie forskningen** der det er vanskeligst å se sammenhengen mellom innsatsen og resultatene. Det gir også et inntrykk av at det ikke er så farlig hva det forskes på så lenge den samlede innsatsen er nok. FFA mener det er meget viktig hva det forskes på. Forskningsinnsatsen skal selvsagt være bred i fag og langs akse grunnforskning til anvendt forskning og utvikling. Men en vesentlig del av forskningsmidlene må styres mot temaer som er spesielt samfunnsnyttige og både i bredden og dybden innen disse temaene. Innsatsen må knyttes til områder der Norge i framtiden vil møte særlig store samfunnsmessige utfordringer og at vi prioriterer den forskningen der vi kan vente spesielt stor samfunnsøkonomisk nytte.

Analysen

Det er mange viktige og **vanskelige avveininger** i forskningspolitikken. Noen av disse er fri forskning i forhold til tematisk forskning, vektlegging av norske temaer i forhold til internasjonal forskning, hvilke virkemidler som skal prioriteres og hvordan disse skal implementeres. Disse temaene fortjener en bred analyse. Med sitt ensidige fokus på publisering, gir utvalget lite ny innsikt i disse problemstillingene.

Utvalget ser bort fra at **Norge har spesiell interesse** av noen forskningstemaer, at vi trenger egen forskning for å tilegne oss internasjonal forskning eller til utdanning av norske kandidater, betydningen for næringslivet og offentlig sektor eller margineffekten av nye investeringer i forskning. Utvalget vurderer nytten av forskning hovedsakelig ved å telle publikasjoner. Det er en relevant indikator, men gir lite informasjon om samfunnsnyttene eller hjelp i prioriteringer. Det er et volummål tilsvarende som 3% målet.

FFA mener det er mulig å finne en fornuftig **balanse mellom fri forskning og forskjellige tematiske satsinger** og virkemidler ved å studere samfunnsnyttene. Det er mulig å se på samfunnsnyttene av forskningen og sammenligne norske prioritering med andre lands prioriteringer og ved å se på særtrekk ved det norske samfunnet som næringsstruktur og kultur. Det er også naturlig å vektlegge det som fremmer en effektiv organisering av forskningen.

Vi må finne hensiktsmessige måter å **fordele forskningsmidlene** på. Å bruke en vesentlig del av midlene på en arena som dekker mange temaer, og oppfordrer til flerfaglighet og mangfold, tror vi ikke er hensiktsmessig. Det gir vanskeligere sammenligninger, mer tilfeldige avgjørelser og større ressursøding i søknadsprosessen.

For instituttene er **flerfaglig satsing og mangfold** meget viktig og FFA er glad for utvalgets fokus på dette. Instituttene står for en stor andel av den flerfaglige forskningen som utfyller den mer disiplinorienterte forskningen i UoH-sektoren. Det er imidlertid lettere å styrke flerfaglig forskning gjennom tematiske satsinger enn i konkurranse med disiplinorientert grunnforskning.

FFA er enig i at **de beste forskerne** skal ha gode utviklingsmuligheter uavhengig av tema. Direkte bevilgninger til UoH-sektoren og instituttsektoren og flere av Forskningsrådets virkemidler er rettet mot dette.

FFA er tilhenger av **åpen konkurranse** for å styrke de beste forskningsmiljøene og å finne de forskningsmiljøene som er best egnet til å løse en oppgave. Gjennomgående er det i dag en meget hard konkurranse om midlene i alle utlysningene til Forskningsrådet. FFA støtter tiltak for å åpne for mer konkurranse innen helsesektoren og i noen av oppgavene til statlige institutter. Det krever imidlertid en grundigere analyse enn utvalget har utført for å finne hvilke tiltak som er best egnet. Det er viktig at hver enkelt konkurranse er rettferdig og konkurransen kan organiseres på en effektiv måte.

Effektivt forskningssystem

Utvalget finner flere systemfeil i forskningssektoren. Flere av disse kan vi slutte oss til:

Det er en **høy avslagsprosent i søknader til Forskningsrådet** innen mange programmer. Avslagene er så høye at det tyder på ressursøding. Utvalget er opptatt av stor avslagsprosent innen fri prosjektstøtte hos Forskningsrådet. Vi er enige i at det bør man forsøke å gjøre noe med. Vi mener imidlertid at det er et like stort problem med tilsvarende avslagsprosent i tematiske satsinger der man avslår søknader som både er av høy faglig kvalitet og innen høyt prioriterte temaer. Utvalget overser dette problemet. Forskningsrådet kan se på sine utlysninger og evaluerings- og tilbakemeldingsrutiner. FFA har foreslått en rekke tiltak for Forskningsrådet for å gjøre søknadsbehandlingen bedre, mer transparent og gjøre det lettere for søkere å vurdere om de vil nå opp i konkurransen. Åpne og tematisk frie utlysninger innebærer større transaksjonskostnader for forskersamfunnet enn målrettede.

Innen fri prosjektstøtte kan avslagsprosenten reduseres ved bedre disponering av midler innen UoH-sektoren og eventuelt redusere hvem som kan søke om midler. Vi ser imidlertid frem til evaluering av disse programmene. Innen tematiske satsinger er det lettere å få ned avslagsprosenten ved å øke midlene fordi det her er færre miljøer som kan sende søknader av høy kvalitet.

Det er **svak deltagelse i EU-forskning** fra helsesektoren og mer generelt UoH-sektoren. Dette kan skyldes tilstrekkelig med andre finansieringskilder og/eller svak ledelse. Stimuleringsmekanismene ser ikke ut til å virke. Det er svært mange søknader til SFF fordi universitetene stimulerer til dette. Tilsvarende ordninger kan man forsøke å gjennomføre for å stimulere til EU-søknader. Premiering ved hver institusjon av de som fikk en god evaluering, ser ut til å virke for SFF-søknader.

Det er tilsynelatende mange **forskere i UoH-sektoren som ikke forsker**. Dette kan skyldes svak ledelse og dårlige insentiver eller at det er andre forhold som gjør at beskrivelsen ikke stemmer. Vi tror dette håndteres beste internt ved hver enkelt institusjon.

Utvalget påstår at det er en **ubalanse mellom fri forskning og tematisk forskning**. Vi finner ingen dokumentasjon som underbygger denne påstanden og stiller oss undrende til denne. Hvis figur 2.3 i utvalgets rapport skal være et argument for å styrke fri forskning, er dette i tilfelle tendensiøst. Fri forskning har økt både absolutt og relativt. En indikator på dette er at UoH-sektoren og instituttsektoren var like store i 1997 og i dag er UoH-sektoren 40% større. I UoH-sektoren har forskerne frihet til selv å velge sitt forskningstema, mens det i instituttsektoren som oftest er tematiske føringer.

Kommentar til noen av de konkrete forslagene fra utvalget

Utvalget foreslår å øke de økonomiske rammene og utvide typen prosjekter innen programmet **fri prosjektstøtte** i Forskningsrådet. FFA tror ikke problemet med høy avslagsprosent innen fri prosjektstøtte er lett å løse ved å øke rammene. Økte midler til fri forskning vil lede til enda flere søknader. Fri prosjektstøtte er i dag et nesten rent UoH-program ved at UoH-sektoren mottar 86% av midlene. FFA er selvsagt glad for at utvalget ønsker at flere grupper av forskere søker på programmet og en oppvurdering av flerfaglige søknader. Men om utvalget lykkes med å tiltrekke seg nye grupper søkere og faglige temaer, vil avslagsprosenten bare øke. Det er ingen grunn til å oppfordre flere til forsøke å komme igjennom dette nåløyet, når det allerede er alt for trangt. Å åpne for bredere paneler medfører bare en vanskeligere vurdering av søknadene, mer tilfeldige avgjørelser og flere frustrerte søkere. Det er litt naivt å tro at man kan samle alle de beste søknadene i en meget stor og bred arena og deretter velge ut de beste av disse.

Som nevnt over er vi tilhenger av å åpne opp forskningen innen **helsesektoren og flere statlige institutter**. Ved å åpne opp kan vi finne de miljøene som er best til å utføre forskningen. Vi tror det vil stimulere fagmiljøene til å bli enda bedre. Det vil også styrke samarbeidet på tvers av sektorene noe som alle sektorene vil tjene på.

FFA støtter også tiltak for å styrke **samarbeidet mellom UoH-sektoren og instituttsektoren**.

FFA er selvsagt også glad for at utvalget foreslår å øke **basisbevilgningen til forskningsinstituttene** med 150 mill. Begrunnelsen er at basisbevilgningen er svært beskjeden og dette vil styrke kvaliteten og kompetansen i sektoren. Vi merker oss at utvalget ikke finner noen svakheter i instituttsektoren. Det indikerer at instituttsektoren er velfungerende, kan prioritere og er lydhør for politiske signaler og økonomisk stimulans. Det underbygger også at instituttene vil ta godt vare på mulighetene en økt basisbevilgning gir.

FFA er enig i at det etableres et **forskningsbarometer**, men det må i større grad baseres på forskningen innen området. FFA støtter forslaget om at det opprettes et bredt anlagt forskningsprogram som ved hjelp av ulike faglige perspektiver og metoder analyserer den offentlig finansierte forskningen og dens anvendelse i ulike deler av samfunnet. Et slikt forskningsprogram vil kunne bidra til å gi et helt annet og mye bredere perspektiv på forskningens samfunnsnytte enn det utvalget selv har klart.

Utvalget foreslår å **doble utdanningen av doktorander**. Vurderingen baserer seg på at halvparten av sysselsettingen av kandidatene vil skje utenfor det offentlige forskningssystemet. Vi tror det er nødvendig med en grundigere analyse som bl.a. skiller

mellom fagområder og ser på mobilitet og alderssammensetning før det gjøres en så stor investering. En sterk økning av kapasiteten i doktorgradsutdanningen vil lett føre til overkapasitet hvis ikke dette knyttes til markedsmulighetene og betalingsviljen, både politisk og næringsmessig, for å utnytte den kompetansen og kapasiteten som bygges opp. Vi er enige i utvalgets vurdering at behovet er størst innen realfag og teknologi.

Temaer som bør følges opp videre:

Selv om utvalget etter FFAs mening i begrenset grad har maktet å besvare de utfordringene som mandatet angir på en tilfredsstillende måte, så behandler utredningen temaer som det er viktig at følges opp i den videre politikktutviklingen, for eksempel gjennom den kommende forskningsmeldingen. Slike viktige tema er etter FFAs mening bl.a.:

Analyse av samfunnsøkonomisk nytte av offentlig finansiert forskning. Dette var hovedtemaet til utvalget som de i liten grad har besvart. Det vil være interessant å gå igjennom de forskjellige delene av den offentlig finansierte forskningen og analysere samfunnsøkonomisk nytte. Etter en første gjennomgang kan dette enten være grunnlag for videre forskning og/eller vektlegge nye kriterier i vurderingene av nye forskningsprogrammer fremover. Både innen transport og helse gjøres det slike vurderinger. Hensikten er ikke at all forskning skal vurderes eller prioriteres etter samfunnsøkonomisk nytte, men å fange opp de programmer og tema som har spesielt stor samfunnsøkonomisk nytte og som vi ellers ikke ville prioritert. Potensielle kandidater til dette kan være forskning innen petroleum eller forskning som kunne bidra til å få ned sykefraværet, redusere uførepensjonering eller redusere frafallet i videregående skole. Andre kandidater er forskningsprogrammer som ville utløse ytterligere forskningsmidler fra næringslivet, offentlig sektor eller EU eller forskningsprogrammer som vil utnytte ressursene bedre i Norge.

Faglige prioriteringer i Norge. Det er mulig å sammenligne Norge med enkelte andre land når det gjelder kostnader til forskning innen forskjellige fagområder og publisering innen samme fagområder. Det vil vise hvilke fagområder som Norge prioriterer høyere/lavere enn sammenlignbare land og hvor resultatene er høyere/lavere enn det ressursinnsatsen skulle tilsi. Ved å se dette i sammenheng med spesielle norske forhold som sammensetningen av norsk næringsliv, kan det være et utgangspunkt for å vurdere norsk satsing innen de forskjellige fagene og om Norge organiserer forskningen hensiktsmessig innen disse områdene. Norges retur innen EU varierer mye mellom fagområdene. Hvordan samsvarer dette med innsatsen til disse fagområdene i Norge?

Tematiske prioriteringer. Det må tas hensyn til mange forskjellige kriterier når det bestemmes tematiske satsingsområder og hvordan det skal satses innen temaet. Det er utført analyse av samfunnsøkonomisk nytte for noen programmer. Disse bør sammenstilles og det bør analyseres hvordan tematiske programmer prioriteres for å se om noen tema eller forskningsprogrammer med spesielt stor samfunnsøkonomisk nytte faller ut.

Er det fagområder der det er grunn til å være spesielt bekymret for norsk faglig innsats? Det kan være fordi det er liten faglig konkurranse, miljøene er spesielt oppsplittet eller tegn på liten produktivitet. Det er naturlig å bruke fagevalueringene til dette.

Klarer vi å ivareta de spesielt store forskningstalentene? Er det indikasjoner på at disse ikke fanges opp og får utvikle seg? Det er en vesentlig større mobilitet blant studenter og

forskere enn tidligere. Hvordan fungerer det norske forskningssystemet i denne konkurransen?

Internasjonal sammenligning. Forskningsindikatorene viser at Danmark har gode resultater på bibliometriske indikatorer og Finland får en bedre uttelling fra EU. Utvalget har ikke kommentert dette. Mulige forklaringer kan være samspillet mellom det offentlige forskningssystemet og resten av samfunnet. Dette er temaer som utvalget har sett helt bort fra.

Vennlig hilsen



Lars Holden
Styreleder FFA