

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Høringsinnspill til rapporten om nytt grunnbevilgningssystem

CMI takker for muligheten til å gi høringsinnspill.

CMI stiller seg i hovedsak bak høringsinnspillet fra FFA. Vi vil særlig understreke følgende:

- Uttellingen for **internasjonale inntekter** bør heves.
- Et nytt system må være **mer transparent** enn det NFR har foreslått og gi bedre muligheter til å korrigere for eventuelle utilsiktede konsekvenser. Det er særlig viktig at systemet legger bedre til rette for en åpen og informert diskusjon om den relative uttellingen på tvers av indikatorer innen hver arena. Vi **legger fram et forslag** som gjør nettopp det, samtidig som det ivaretar de ønskede egenskapene ved NFR sitt forslag og i tillegg gir bedre muligheter for å korrigere for eventuell utilsiktede konsekvenser.
- **Kvalifiseringsindikatorer:** Internasjonale oppdrag bør inkluderes i definisjonen av oppdragsinntekter mv.

CMIs anbefalinger på områder hvor FFA ikke tar tydelig stilling:

- CMI støtter NFRs anbefaling om å **inkludere nasjonale brukerrettede bidragsinntekter** blant resultatindikatorene. Vi argumenterer nedenfor for at forslaget er **godt begrunnet**.
- CMI mener at **uttellingen for nasjonale brukerrettede bidragsinntekter** bør være noe lavere enn for nasjonale oppdragsinntekter, i størrelsesorden 80%. Vektene må tilpasses i forhold til dette.
- CMI mener at forslaget om **terskelverdier** ved «meruttelling» utover 50% for hver indikator **i for liten grad ivaretar målsettingen om mangfold i sektoren**. Vi mener terskelverdiene bør differensieres og foreslår at indikatorer som vektet under 25% får en terskelverdi først ved 100% «meruttelling», mens terskelverdi ved 50% bare gjelder for indikatorer som vektet høyere.

CMI er ikke enig i at omfordelingsandelen bør økes:

- CMI mener at **omfordelingsandelen** bør beholdes på 10%.

Uttellingen for internasjonale inntekter bør økes

Forskningsrådet har foreslått en kraftig reduksjon i uttellingen for internasjonale inntekter. Forskningsrådet egne beregninger viser at uttellingen vil være 16% lavere enn for nasjonale oppdragsinntekter på teknisk industrielle arena og 12% lavere på samfunnsvitenskapelig arena.

Dette sender uheldige signaler. Uttellingen på internasjonale inntekter må være klart større enn for nasjonale oppdragsinntekter fordi:

- 1) Det krever normalt langt større investeringer å skaffe internasjonale inntekter enn nasjonale oppdragsinntekter.
- 2) Det er et politisk mål å hente hjem mer fra EUs programmer. Derfor bør det ligge et positivt insentiv til å hente internasjonale inntekter framfor andre inntekter. Dette kommer på toppen av kostnadsargumentet.

En systematisk analyse bør legges til grunn for endelig fastsettelse av relativ uttelling for internasjonale inntekter.

Anslagsvis mener vi at uttellingen bør ligge minst 50% over uttellingen for nasjonale oppdragsinntekter.

Systemet må være mer transparent

Forskningsrådet, FFA og instituttene har brukt mye tid på å forstå og forklare hvordan systemet med en felles resultatarena virker.

Det var først etter at Forskningsrådet hadde gjort en rekke oppfølgingsberegninger at egenskapene ved systemet begynte å tre fram, for eksempel at uttellingen for internasjonale inntekter relativt til andre indikatorer viste seg å være urimelig lav.

En viktig årsak til at systemet er lite transparent, er at det er vanskelig å forstå hvilken rolle vektene spiller i systemet. Som eksempelet over viser, krever det omfattende beregninger for å vurdere om vektene er satt på en rimelig måte. (Av samme grunn framstår FFA's vurdering av størrelsen på vektene i det nye systemet som svakt begrunnet.) Det er svært komplisert å opparbeide en intuitiv forståelse av om vektene er rimelige eller urimelige.

Dette kan man relativt enkelt gjøre noe med ved å bygge opp systemet med et annet utgangspunkt. I stedet for å begynne med vektene, kan man starte med å fastsette den relative uttellingen mellom indikatorene, dvs. hvor mange kroner man skal få per enhet av indikator *a* relativt til indikator *b*, osv. Dette er størrelser som det er mye enklere å ha begrunnede oppfatninger om enn vektene. Et slikt enkelt grep vil derfor vesentlig øke transparensen.

Tabellen nedenfor viser utdrag av Forskningsrådets beregninger av uttelling på ulike indikatorer i det nye systemet. Tabellen gir godt grunnlag for refleksjon og debatt om den relative uttellingene på tvers av indikatorer er rimelig eller ikke. Den gir samtidig klare styringssignaler til instituttene.

Tabell 1: Uttelling per indikator i 2019 (1000 kr)

	Oppdrag (per mill)	Utland (per mill)	Publisering (per pp)	Dr.grader (per grad)	Ansatte PhD (per ansatt)	Bidrag (per mill)	Kommers (per enhet)
Miljø							

Primær							
Samf							
TI	106	88	65	0	16	64	24

Kilde: Forskningsrådet.

For å gjøre diskusjonen enda mer oversiktlig, kan man i stedet for diskutere absolutte kronebeløp fokusere direkte på den relative uttellingen mellom indikatorene ved å fikse en av verdiene i tabellen (f.eks. oppdrag = 100).

I neste steg kan man enkelt beregne vektene (se Appendix).

Muligheter for ytterligere justeringer og håndtering av utilsiktede effekter

Med Forskningsrådets tilnærming vil relativ uttelling mellom indikatorene være den samme på alle arenaene. Dette kan være en ønsket egenskap, men systemet åpner dermed ikke for å gi institutter på én arena særlige insentiver til å utvikle seg i en bestemt retning, om man skulle ønske det. Med tilnærmingen som her er skissert, kan man imidlertid på en enkel måte synliggjøre hvordan og hvor mye man eventuelt ønsker å differensiere insentivene på ulike arenaer. (Vektene må da berignes per arena).

Symmetrien på tvers av arenaer i NFRs modell forsvinner imidlertid når man innfører terskelverdier. Det fører til ulik relativ uttelling mellom indikatorene på de ulike arenaene. Det er ikke opplagt at dette er ønskelig, og det er mulig at terskelverdier her har noen utilsiktede effekter. Det synes som mye av usikkerheten omkring insentivvirkningene av det nye systemet ligger begravet nettopp her. Ett aspekt som synes uklart er hvordan terskelverdier påvirker insentivene på marginen for de instituttene som *ikke* når opp til terskelverdiene.

Vi argumenterer ikke her mot terskelverdier, men reiser spørsmål ved om man ikke også bør ha et blikk på hva som skjer med relativ uttelling mellom indikatorer *etter* bruk av terskler. I så fall må man tillate ulike vekter på ulike arenaer, fordi terskelverdier virker ulikt på ulike arenaer. En diskusjon om hvordan man skal differensiere vekter på tvers av arenaer er imidlertid konseptuelt svært krevende. Igjen vil det være mye enklere og mer transparent om man holder fokus på relativ uttelling mellom indikatorer, slik vi har foreslått her, fordi dette er noe man (normalt?) ønsker å holde likt på tvers av arenaene. De implisitte (arenaspesifikke) vektene kan man så beregne i etterkant.

Kvalifiseringsindikatorer: Internasjonale oppdrag bør inkluderes i definisjonen av oppdragsinntekter mv.

CMIs internasjonale oppdragsinntekter utgjør ca. 25% av omsetningen. Med den foreslåtte definisjonen av oppdrag mv i kvalifiseringsindikatorene, vil ikke disse inntektene inngå telleren samtidig som de inngår i nevneren. Instituttets internasjonale oppdragsinntekter vil derfor kraftig svekke CMIs score på markedsorientering/relevans og potensielt være truende for retten til grunnbevilgning. Dette er neppe hensikten.

FFAs forslag om å inkludere internasjonale oppdragsinntekter i denne indikatoren er derfor godt og viktig.

Implementering forutsetter at NIFUs rapporteringsskjema endres til å inkludere en kategori for internasjonale oppdragsinntekter.

Indikatoren «nasjonale brukerrettede bidragsinntekter» er godt begrunnet

Hovedargumentet er at bidragsinntekter fra departementer og underliggende etater er en god indikator på at man gjør forskning av høy relevans for brukere. Midler som tildeles gjennom tilskuddsordninger er et godt uttrykk for etterspørsel etter instituttens kompetanse, selv om de ikke er utlyst i åpen konkurranse.

Mer generelt mener vi kravene som stilles til oppdragsinntekter er for stramme i lys av målet om å fange forskningsaktivitet av høy relevans for brukere. Det gjelder følgende krav:

- 1) *Kravet om at oppdraget er spesifisert med hensyn til resultatene som skal oppnås.*
Forskning er sjelden en hyllevare, og det kan være krevende for bestiller å spesifisere «resultatene som skal oppnås», i hvert fall dersom dette tolkes bokstavelig. Departementer har gjerne en overordnet beskrivelse av på hvilket område det er behov for mer kunnskap. Om ikke spesifikasjonen er tydeligere enn dette, betyr det selvsagt ikke at forskningen ikke vil være relevant, selv om det kan bety at brukeren ikke trenger å følge anskaffelsesforskriften.
- 2) *Kravet om at tjenesten (resultatene) primært skal anvendes av oppdragsgiver til eget formål.*
Dette kravet kan være i direkte motstrid til målet om å fremme relevans. Forskning for offentlig sektor vil ofte ha karakter av et kollektivt gode, dvs. at kunnskapen er relevant ikke bare for dem som bestiller den, men også for andre. At forskning har slik «mer-relevans», kan i dagens system føre til at den ikke «teller» som relevant. Dette kravet er altså ikke bare unødvendig strengt, men kan være direkte kontraproduktivt.
- 3) *Kravet om konkurranseutsetting*
Det er åpenbart ikke slik at det å konkurranseutsette et forskningsoppdrag gjør det mer relevant for brukerne.

Det urimelige i denne operasjonaliseringen understrekes av asymmetrien mellom forskningsoppdrag for offentlig og privat sektor. Når offentlig sektor bestiller forskning direkte fra forskningsinstitusjoner, er det ingen grunn til å tro at de ikke forventer at slik forskning vil gi relevant kunnskap som de selv kan bruke. Det gjelder uavhengig av om forskningen er definert som oppdragsforskning eller bidragsforskning i merverdiavgiftslovens forstand.

Et annet eksempel på at kravet om konkurranseutsetting treffer dårlig, er tilfeller hvor det bare finnes én aktuell tilbyder. I slike tilfeller har man ifølge konkurranselovgivningen anledning til å la

være å lyse ut et oppdrag. Men det vil da ikke telle som et oppdrag i basisfinansieringssystemet. Det er urimelig.

Ved å inkludere en ny indikator for brukerrettede bidragsinntekter fra departementer og underliggende etater, fjerner man disse urimelig avgrensningene i hva som er teller i denne relevansindikatoren.

CMI mener at uttellingen for nasjonale brukerrettede bidragsinntekter bør være noe lavere enn for nasjonale oppdragsinntekter, i størrelsesorden 80%. Her oppfatter vi at vi er på linje med FFA. Vektene må tilpasses i forhold til dette. FFA's formulering om at indikatoren skal «vektes lavt» er uheldig fordi den gjør det utydelig at dette handler om relativ uttelling og ikke relative vekter. Dette er nok en illustrasjon på hvor lite transparent et system som fokuserer på vekter egentlig er.

Terskelverdier på enkeltindikatornivå motvirker i for stor grad målsettingen om mangfold

NFRs mål med forslaget om terskelverdier er å gi insentiver til å score godt både på kvalitetsindikatorer og relevansindikatorer. CMI støtter denne målsettingen. Ideelt sett burde indikatorene derfor være gruppert i to (kvalitet og relevans) og terskelverdier burde vært innført på gruppenivå.

Når NFR i stedet har foreslått terskelverdier på enkeltindikatornivå, oppfatter vi at det utelukkende skyldes at det har vært vanskelig å plassere alle indikatorer i den ene eller andre gruppen.

En av målsettingene i instituttpolitikken er å legge til rette for mangfold. Terskelverdier på enkeltindikatornivå strider mot denne målsettingen, fordi det gir signaler om «ensretting» i mange dimensjoner samtidig. Vi mener at utslagene blir særlig urimelige for indikatorer som vektes lavt, fordi et 50% avvik da vil være lite i absolutt forstand og derfor ikke noe problem i lys av de underliggende målsettingene.

CMI anbefaler derfor at terskelverdier differensieres mellom indikatorer med lav vekt og indikatorer med høy vekt. Vi foreslår en terskelverdi ved 100% «meruttelling» for indikatorer med lavere vekt enn 25%, og å beholde terskelverdi ved 50% for andre indikatorer.

Behold omfordelingsandelen som i dag

Omfordelingsandelen skal balansere hensynet til stabilitet i dynamikk. CMI mener at denne balansen er godt ivaretatt med en omfordelingsandel på 10%.

Bergen, 13 november 2020

Ottar Mæstad
Direktør

Appendix

Første skritt er å beregne de *relative* indikatoruttellingene. Hvis vi gjør oppdrag til nummerærindikator, vil de relative indikatoruttellingene i tabellen over være:

Tabell 2: Relativ uttelling per indikator.

	Oppdrag (per mill)	Utland (per mill)	Publisering (per pp)	Dr.grader (per grad)	Ansatte PhD (per ansatt)	Bidrag (per mill)	Kommers (per enhet)
TI	1.00	0.84	0.61	0.00	0.15	0.61	0.23

La den relative uttellingen for indikator j være r_j .

Hvert institutt i har en indikatorverdi $s_{i,j}$ for indikatoren j . La summen over alle institutter være

$$S_j = \sum_k s_{i,j}$$

Fordelingsvektene v_j , som uttrykker hvor stor del av grunnbevilgningen som skal deles ut i forhold til verdiene på indikator j , kan nå finnes ved uttrykkene

$$v_j = r_j v_N \frac{S_j}{S_N}$$

samt vilkåret at summen av fordelingsvektene skal være lik 1. Fotskriften N i uttrykket ovenfor representerer nummerærindikatoren.