

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo, 13/11 2020

Fafo
Institutt for arbeidslivs- og
velferdsforskning
Postboks 2947 Tøyen
0608 Oslo
Borggata 2B

Telefon 22 08 86 60
Faks 22 08 87 00
www.fafo.no

Fafos innspill til høring av rapporten Statlig tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern

Vi viser til brev av 25.juni 2020 med invitasjon til høring av rapporten Statlig tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern og senere forlengelse av høringsfristen til 13.nov 2020.

Fafo takker for muligheten til å gi våre vurderinger av forslagene som fremmes i rapporten fra Forskningsrådet.

Overordnede kommentarer

Forskningsinstituttene er en viktig aktør i det norske kunnskapssystemet, noe som blant annet understrekes i regjeringens strategi for en helhetlig instituttpolitikk. Instituttsektoren har nylig vært gjennom en omfattende evalueringsprosess. I disse evalueringene ble instituttene framhevet som en nasjonal ressurs som leverer kunnskap på en rekke områder og bidrar til samfunnsmessig og økonomisk utvikling. Det ble understreket at den nasjonale instituttpolitikken både bør anerkjenne verdien av bidraget og rollen til instituttsektoren som helhet, og særtrekkene som følger av de spesifikke formålene til det enkelte institutt.

Grunnfinansieringsordningen, og nivået på denne, er avgjørende for at instituttene i økende grad skal kunne levere i tråd med sitt samfunnsoppdrag og for å sikre omstilling- og innovasjonskraft. Ordningen må innrettes slik at den understøtter instituttene samfunnsoppdrag og samtidig ivaretar bredden og mangfoldet i sektoren.

Fafo ser det som fordelaktig at dagens modell videreføres om enn i en noe endret versjon. Spørsmålet er likevel om den omleggingen som Forskningsrådet legger til grunn for endring av resultatindikatorer er nødvendig i det omfanget som her skisseres. En av intensjonene til Forskningsrådet er å utjevne forskjeller i grunnfinansieringsnivå mellom instituttene. Samtidig slo instituttevalueringen fast at nettopp bredden og variasjonen i instituttsektoren er en styrke. Etter vår mening er det derfor viktig at man ikke innfører en ny modell som bidrar til å viske ut denne variasjonen. Instituttene fyller ulike oppgaver og det må være et

mål at Norge også framover har en instituttsektor med bredde og heterogenitet.

Videre er et viktig argument for å endre dagens modell for grunnfinansiering, å gjøre tildelingen mer oversiktlig og forutsigbar. Vi er usikre på om den foreslåtte løsningen faktisk vil bidra til dette. Modellen er komplisert og dermed krevende både å forstå og å innrette seg etter. Dette kan svekke modellens forutsigbarhet og dermed instituttene mulighet til å tilpasse seg.

Vi opplever det for øvrig som svært positivt at Forskningsrådet er gått i dialog med forskningsinstituttene om endringene i grunnfinansieringen. Dette har vært en god og åpen prosess.

Kvalifiseringsindikatorene

For å kvalifisere til mottak av grunnfinansiering må instituttene vise at de leverer både på kvalitets- og relevansindikatorer. Fafo er positive til at publiseringspoeng er del av kvalifiseringsindikatoren, og vi er positive til at Forskningsrådet vil innlemme kravet om et publiseringspoeng per årsverk årlig gradvis, og over en lengre tidsperiode enn opprinnelig foreslått. Dette vil gi flere av instituttene muligheter for å omstille seg. Vi mener imidlertid at det er viktig at nivået på publiseringspoeng tar hensyn til instituttene ulike profil.

Vi vil også påpeke at prosessen som nå er i gang med å presisere innholdet i noen av de indikatorene som har vært uklare, er positiv. Lik praksis er vesentlig, både for ordningens legitimitet, forutsigbarhet og treffsikkerhet. I forlengelsen av dette, mener vi internasjonale bidragsinntekter også bør omfatte bidragsinntekter fra internasjonale organisasjoner, slik som for eksempel midler fra ILO eller Verdensbanken. Vi mener også at prosjekter som lyses ut av Nordisk ministerråds bør innlemmes i internasjonale bidragsinntekter. Dette er midler som er konkurranseutsatt og som illustrerer instituttene relevans.

Vi mener også at det bør være en helhetlig vurdering og en lengre prosess som ligger til grunn for om et institutt skal kvalifisere for deltakelse i grunnfinansieringsordningen, ikke kun skåre på enkeltindikatorer.

Resultatindikatorene

Fafo har forståelse for argumentet om at instituttene ikke skal få for mye av den samlede skåren basert på én enkeltindikator. Den nye modellen legger derfor opp til trunkering, noe som i utgangspunktet kan framstå som fornuftig. Det er like fullt en utfordring at beregningene som trunkeringen bygger på, er komplisert og lite gjennomiktig. På et overordnet nivå, ser vi også grunn til å være forsiktig med å innføre en modell som kan skape en omvendt Matteus-effekt, der institutter med svak uttelling på en av indikatorene får

redusert grunnfinansiering og dermed mindre mulighet til forbedre seg langs de dimensjonene indikatoren omfatter og følgelig en ytterligere reduksjon i grunnfinansieringen.

Resultatindikator «Nasjonale oppdragsinntekter»

I vektingen av resultatindikatorne foreslås det å redusere nasjonale oppdragsinntekter fra 45 til 43 prosent. For institutter som er særlig konkurranseutsatt og med en stor andel oppdragsinntekter, vil en slik reduksjon bidra til mindre grunnfinansiering. Dette vil svekke mulighetene for vitenskapelig publisering, da slik publisering er krevende å få til innenfor ordinære oppdragsprosjekter.

Resultatindikator «Internasjonale inntekter»

Denne indikatoren er foreslått redusert fra 20 til 15 prosent. Dette virker ikke logisk, sett i sammenheng med den sterke vektleggingen av at norsk forskning i større grad skal være internasjonalt orientert. Internasjonale oppdrag er viktige for å utvikle faglige nettverk, samarbeidsrelasjoner og komparative problemstillinger. Gjennom internasjonale prosjekter får forskere en unik mulighet til å bli kjent med den internasjonale forskningsfronten. Samlet vil dette kunne gi nettverk og kunnskap som er viktig i blant annet EU-finansierte prosjekter. Vi synes derfor det er uheldig at denne indikatoren er foreslått redusert fra 20 til 15 prosent, gitt for sterkt internasjonalt samarbeid vektlegges av Forskningsrådet og myndighetene.

Resultatindikator «Avlagte PhD-grader vs. antall ansatte med PhD-grad»

I Forskningsrådets forslag legges det opp til at avlagte doktorgrader skal erstattes med antall ansatte med PhD-grad. Begrunnelsen er at avlagte doktorgrader er en lite egnet indikator for vitenskapelig kvalitet og viser til at dette kan bidra til en uklar ansvarsdeling mot UH-sektoren. Vi vil argumentere for å beholde dagens indikator av to grunner. For det første er dette en viktig stimulans for instituttene til å ansette stipendiater som gjennom tilknytningen til et institutt kommer inn i samfunnsnyttige prosjekter med forankring i anvendte og relevante problemstillinger. For det andre har det for vår del vist seg vanskelig å rekruttere forskere med PhD-grad innenfor visse områder, herunder forskere med PhD-grad innen arbeidslivsforskning. For å sikre kumulativ forskning av høy kvalitet på slike områder, må instituttene i dag utdanne forskere med denne type kompetanse selv. Bortfall av insentiver til å gjøre dette, vil kunne svekke kvaliteten på den forskningen som utøves innenfor områder som i liten grad ivaretas av UH-sektoren. Det er også en bekymring at dagens satser for stipendiater i Forskningsrådet er for lave til å dekke de reelle kostandene for instituttene. Å fjerne dette kriteriet bør i så fall medføre en oppjustering av nevnte satser.

Nasjonale brukerrettede bidragsinntekter

Fafo er i utgangspunktet ikke imot at nasjonale brukerrettede bidragsinntekter kommer inn som en delindikator. Vi synes imidlertid det er uklart hva denne delindikatoren rommer.

Noen bidragsinntekter er konkurranseutsatte, noen er ikke. Noe bidrag kommer fra departementene, noe fra fond og noe fra utenlandske finansører. Det er viktig at det blir en tydelig avgrensning av hva som skal regnes som bidrag; altså at denne operasjonaliseres på en måte som er ensartet og transparent, slik at instituttene innrapportering blir sammenliknbar.

«Kommersialisering»

Kommersialisering er foreslått innført som ny indikator i resultatindikator. I forslaget er dette definert som:

- Antall nasjonale patentsøknader
- Antall internasjonale patentsøknader
- Antall meddelte patenter
- Antall lisenser solgt

En slik indikator er problematisk av minst tre grunner. For det første medfører en slik definisjon at man etablerer en ny indikator som i hovedsak er rettet inn mot et fåtall av instituttene. Majoriteten av de samfunnsvitenskapelige instituttene vil score null på denne indikatoren, slik den er definert i dag.

For det andre er definisjonen problematisk fordi den ser bort fra andre forskningsresultater som også vil kunne egne seg for kommersialisering. Slik vi leser «Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2014-2024» benytter regjeringen en videre definisjon, når de skriver at regjeringen vil legge til rette for «... forskningsbaserte nyetableringer og for kommersialisering av offentlige forskningsresultater.» Kunnskap for eksempel om nye digitale løsninger i opplæringsarbeidet for flyktninger og innvandrere, om metoder for å sikre ikke-diskriminerende av ansettelsespraksis, om nye arbeidstidsformer i helse- og omsorgstjenestene for å fremme kvaliteten i tjenestene, om omlegging av offentlige stønadsordninger for å styrke velferdsstatens bærekraft formidlet gjennom blant annet forskningsrapporter og –artikler, foredrag og seminarer vil kunne bidra til spredning av innovativ kunnskap i offentlig så vel som privat sektor.

For det tredje mener vi det er prinsipielt krevende å lansere kommersialisering som en resultatindikator for forsknings- og utviklingsarbeid. Storparten av den forskningen som skjer i samfunnsvitenskapelig sektor finner sted med offentlige midler. Det er uheldig dersom kunnskapen som frembringes gjennom fellesskapets midler skal patentfestes slik at sluttbrukerne må investere for å dra nytte av kunnskap som er finansiert av oss alle. Det å bruke patenter som indikator kan komme i konflikt med en annen viktig utvikling i norsk og europeisk forskningspolitikk, nemlig åpen forskning (Open Science).

Samlet sett mener vi derfor at argumentene mot en slik indikator er sterkere enn de potensielle gevinstene, og vi er følgelig negative til at en slik indikator innføres.

Bidrar forslaget til ny modell for tildeling av grunnbevilgning til å ivareta en ønsket variasjon i instituttsektoren?

I Forskningsrådets forslag til ny grunnfinansieringsmodell er det et ønske at den nye modellen skal bidra til enda bedre kvalitet i instituttene, samtidig som den skal sikre gjennomskiktighet når det gjelder kriterier for tildeling av grunnfinansiering. Vi er usikre på om det vil bli resultatet. Evalueringen av instituttsektoren (2016 - 2017) framhevet variasjonen i sektoren som en styrke. Det er usikkert om den modellen som Forskningsrådet foreslår vil bidra til at denne variasjonen opprettholdes. De instituttene som henter majoriteten av sine inntekter fra oppdragsmarkedet, har en prosjektportefølje der mulighetene for vitenskapelig publisering i form av fagfelleverderte artikler er begrenset. Samtidig ivaretar disse instituttene nettopp gjennom sin omfattende orientering mot offentlige utlysninger et definert kunnskapsbehov blant brukerne av forskningen.

Dersom det skal innføres et system med terskelverdier er det viktig at terskelverdiene tar høyde for heterogeniteten i sektoren.

Når Forskningsrådet nå foreslår å senke de nasjonale oppdragsinntektenes andel i resultatindikatoren fra 45 til 43 prosent og senke internasjonale inntekter fra 20 til 15 prosent, vil dette påvirke de mest oppdragstunge instituttene mest. Samlet vil resultatet kunne bli dårligere rammebetingelser for å stimulere forskere som fortrinnsvis arbeider med prosjekter innhentet i oppdragsmarkedet til vitenskapelig produksjon i form av fagfelleverderte artikler. På sikt kan det redusere disse instituttene mulighet til å ivareta et internasjonalt nettverk, holde seg oppdatert på forskningsfronten og til å produsere vitenskapelige artikler. Å beholde muligheten til å prioritere disse oppgavene, selv med høy oppdragsutsatthet, er viktig for at instituttene skal kunne ivareta sin særegne og viktige posisjon i skjæringsfeltet mellom den anvendte og den akademiske forskningen der den anvendte forskningen bidrar inn til den akademiske og vise versa.

Vi takker igjen for muligheten til å gi innspill til forslaget om ny grunnfinansieringsordning, og ønsker lykke til med det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen



Tone Fløtten
Daglig leder
Forskningsstiftelsen Fafo