

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo, 12.11.20

Deres ref: 20/3263-2

Høringsuttalelse fra Frischsenteret om grunnbevilgning

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. november 2020.

Vi takker for muligheten til å gi våre vurderinger. Frischsenteret støtter i stor grad uttalelsen gitt av Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA), men har noen avvikende merknader og vektlegging.

Generelle kommentarer

Relevans

I henhold til gjeldende retningslinjer av 14.01.2020 skal instituttsektoren «*bidra med forskning av høy kvalitet og relevans til anvendelse i næringsliv, forvaltning og i samfunnet for øvrig.*» I Forskningsrådets rapport operasjonaliseres dette til «*institutter som deltar i ordningen både må kunne dokumentere et høyt vitenskapelig nivå og samtidig vise en betydelig etterspørsel etter deres kompetanse.*» (s.11) Frischsenteret mener at «*etterspørsel*» er en uheldig innskrenkning av «*relevans*», særlig når det knyttes til oppdragsetterspørsel. Kunnskap er i stor grad fellesgoder der den totale nytte for samfunnet ikke reflekteres i betalingsviljen til enkeltaktører. I sterkeste grad gjelder dette for samfunnsvitenskapelig forskning som i hovedsak er rettet mot «*samfunnet for øvrig*».

Incentiver

Grunnfinansieringssystemet skal både gi incentiver til ønsket adferd, og kompensere instituttene for merutgifter til å oppnå denne. Alle finansieringssystemer gir incentiver enten de er intenderte eller ikke. Det er viktig at incentiver er

FRISCHSENTERET Frisch Centre

Gaustadalléen 21
N-0349 Oslo, Norway
T +47-22 95 88 10
F +47-22 95 88 25
frisch@frisch.uio.no
www.frisch.uio.no
NO 980 414 531, Bank:8101 05 66193



tilstrekkelige sterke til å tilskynde instituttene til bedre måloppnåelse, men det vil være uheldig om incentivene er så sterke at de oppmuntrer til strategiske tilpasninger som ikke i seg selv øker måloppnåelsen, f.eks. fusjoner eller interne omposteringer i forskningskonsern som opptrer på flere arenaer. Derimot oppfatter vi det ikke som et problem om det er noe ujevnt nivå på grunnfinansieringen mellom instituttene dersom dette er begrunnet i ulik måloppnåelse slik dagens kriteriebaserte system bygger opp under.

Transparens

For at incentiver skal virke etter hensikten er det viktig at de er enkle å forstå for instituttene og deres medarbeidere. Enkelthet og transparens gir også ordningen legitimitet innad i sektoren og utad hos bevilgende myndigheter og allmenheten. Vi støtter derfor opp om hovedtrekkene ved dagens ordning, med klare kriterier og vekter på tvers av arenaer, og med en omfordeling som ikke er raskere enn at den muliggjør budsjettering og tilpasning for instituttene. Enkelte av endringene som foreslås i rapporten vil gjøre systemet vanskeligere å forstå.

Kommentarer til de enkelte kapitlene

4.4.2 Avlagte doktorgrader

Forskningsrådet foreslår at avlagte doktorgrader tas ut av indikatorsettet fordi det er en lite robust indikator for vitenskapelig kvalitet og fremhever at enkelte mener at indikatoren bidrar til å gjøre ansvarsdelingen mot UH-sektoren uklar. All den stund det utelukkende er UH-sektoren som kan tildele graden er det ikke uklart hvem som har ansvaret for det vitenskapelige nivået på doktorgrader. Derimot er kriteriet en viktig stimulans for instituttene å ansette stipendiater som derigjennom får en viktig og samfunnsnyttig forankring i anvendte og relevante problemstillinger. Forskningsrådets satser for stipendiater er i dag klart for lave til å dekke de reelle direkte og indirekte kostnadene for instituttene, og dersom dette kriteriet fjernes fra grunnbevilgningssystemet er det viktig med en oppjustering av satsene for finansiering av stipendiater fra Forskningsrådet.

4.4.3 og 5.2 Nasjonale oppdragsmidler

Forskningsrådet mener andel nasjonale oppdragsmidler er egnet både som resultatindikator og kvalifiseringsindikator. De mener videre at *«det faktum at forskningsinnsatsen rettes mot definerte samfunns- eller kunnskapsutfordringer, ikke i seg selv kvalifiserer til en sidestilling med oppdrag.»* De glemmer her at det er relevans og ikke oppdrag som er sektorens målsetting.

Endringen av Forskningsrådets utlysningsstruktur har fjernet begrepet «handlingsrettede programmer», men det er fortsatt slik at den overveiende



del av forskningsrådsmidlene er relevansvurdert i forhold til målsettingene på de ulike utlysningene. Søknader inneholder også et viktig «impact»-avsnitt som nettopp skal vise et prosjekts relevans både for klare samfunnsutfordringer og for videreutviklingen av vitenskapen, begge deler til nytte for «samfunnet for øvrig.»

Flere av de nasjonale samfunnsvitenskapelige instituttene har vanskelig med å oppfylle oppdragsinntekter som kvalifiseringsindikator når nasjonale brukerrettede programmer tas ut, men det er neppe slik at disse har blitt mindre relevante. Behovet for en ny operasjonalisering av dette kriteriet er begrunnet i endringer i inndelingen av forskningsrådets utlysninger og ikke i et behov for å skjerpe kvalifiseringskriteriene i seg selv, og forslaget vil føre til at enkelte institutter blir urimelig definert enten som unntak eller som ikke kvalifiserte. Det er viktig å finne kvalifiseringsindikatorer som tar høyde for at mange forskningsrådsprosjekter også er høyst relevante.

Det innsnevrede relevansbegrepet innbyr også til strategiske tilpasninger, ikke bare ved fusjoner, men også ved at departementer vil kunne være tilbøyelige til å trekke sin forskningsfinansiering ut av Forskningsrådet og tildel midler direkte til «sine» institutter. Dette vil redusere konkurransen og kvalitetskontrollen og være i strid med gjeldende forskningspolitikk.

Frischsenteret mener at oppdragsmidler kan brukes som ett av flere relevanskriterier blant resultatindikatorene, men ikke som selvstendig kvalifiseringsindikator uten at en også tar med relevansvurderte bidragsinntekter, inkludert en vesentlig andel av midler fra Forskningsrådet.

6. Kvalifiseringsindikatorene

Instituttsektoren har styrke både gjennom egenart og mangfold. Frischsenteret slutter opp om bruk av terskelmodell for kvalifisering til grunnbevilgning, men det må i tilfelle brukes kriterier og terskler som klart støtter opp under variasjonsområdet for instituttsektoren. Forskningsrådet legger opp til å innsnevre dette variasjonsområdet ved å skape «*insentiver for at hvert enkelt institutt bør ha en viss bredde i score på resultatindikatorene.*» (s.29)

Forskningsrådet påpeker at «*Den betydelige ulike egenart som finnes blant instituttene kan gjøre det vanskelig å sette terskelverdier som er krevende nok uten at enkelte sterke og verdifulle institutter ikke vil oppfylle kravene.*» (s.26) Ved at flere institutter må behandles ved unntak og dialog har instituttene betydelig usikkerhet og ordningen får heller ikke den nødvendige eksterne legitimiteten.

Frischsenteret mener at kvalifiseringskriteriene bør kunne forenkles og slås sammen slik at

- ett kvalitetskrav operasjonaliseres ved publikasjonspoeng pr årsverk, og



- ett relevanskrav operasjonaliseres med en andel av inntektene fra oppdrag og bidrag inklusive Forskningsrådets og EUs relevansvurderte programmer, da unntatt Fripro, ERC, Stim-EU og Grunnbevilgningen.

7. Arenainndelingen

Forskningsrådet påpeker at «*Dagens ordning har den fordel at den stimulerer til økt innsats på de områder hvor scoren er lav i hver fordelingsarena.*» (s.19), men oppfatter det samtidig som et problem at «*det som i dag gir best uttelling, er å score godt på indikatorer der andre institutter i samme arena scorer dårlig*» (s.2). For å bøte på dette foreslås både en felles resultatarena (men separate finansieringsarenaer), og en trunkering av maksimal andel et institutt kan få fra hver indikator.

Riktignok gir en felles resultatarena mindre nivå på grunnbevilgningen hvis en er god der resten av arenaen er dårlig, men det er viktig å påpeke at dette er et resultat nettopp av innsats eller mangel på innsats, og at uttellingen for å øke et kriterium med enhet (f.eks. et publikasjonspoeng) er vanligvis forholdsvis lik innen en arena og faktisk er *sterkere* dersom instituttet selv gjør det dårlig på dette kriteriet (jfr et ligningsnotat som kan oversendes på forespørsel). Ved innføring av felles resultatarena vil den reelle vekten på de kriteriene arenaen er svak på dempes, men derfor vil samtidig den reelle vekten på de kriteriene arenaen er sterk på blir økt. I regneeksemplene til NFR vil f.eks. vekten på publikasjonspoeng bli økt fra 30% til 52% på den samfunnsvitenskapelige arenaen mens vekten blir redusert til 20% for de teknisk-industrielle instituttene. Dermed bidrar systemet til å forsterke forskjellene mellom arenaene.

Siden det er neppe er et stort problem at noen institutter får god uttelling på ett kriterium og dårligere på et annet bidrar bruken av en felles resultatarena til å øke forskjellene i incentiver samtidig som systemet dermed blir klart mindre transparent.

9. og 11. Begrensning i uttelling pr resultatindikator (Trunkering).

Bruk av felles resultatarena bidrar ikke til å redusere spredningen i grunnbevilgningsandel. Forskningsrådet foreslår derfor «*at det innføres en maksimumsgrense for uttelling pr. indikator for et enkelt institutt (ref. avsnitt 7.3.2). Grensen settes 50 % høyere enn indikatorens andel av resultatbevilgningen.*» (s.40)

Bruk av felles resultatarena i seg selv reduserer spredningen lite. Det største bidraget til reduksjon i spredningen er at de langsiktige virkningene av omfordelingen får spilt seg ut, mens trunkeringens bidrag til reduksjonen i spredningen ikke er stor. I regneeksemplene er nesten alle institutter trunkert



på ett eller flere kriterier. Dette gjelder enten en har felles resultatarena eller (som i dag) separate resultatarenaer.

Trunkering innebærer at incentivene til å øke på en indikator blir kraftig redusert for den indikatoren. Frischsenteret mener at også trunkeringen gjør systemet mer komplisert og mindre transparent. Det er et sunnhetstegn snarere enn et problem at instituttene scorer ulikt på de ulike kriteriene. Dersom en skal beholde en trunkering for å redusere ekstreme tilfeller av skjevfordeling bør nivået settes slik at kun et fåtall institutter berøres.

Både felles resultatarena og trunkering introduserer kompliserende element i ordningen som gjør incentivvirkningene uklare og lite transparente, og de er ikke treffsikre i å rette opp noe kjent problem. Frischsenteret mener prinsipielt at det vil være best å droppe begge elementene.

Øvrige kommentarer

For Frischsenteret er det viktigst at kvalifiseringskriteriene settes slik at relevanskravet fanger opp den samfunnsmessige relevansen ved bidragsprosjekter kanalisert gjennom Forskningsrådet.

Vennlig hilsen

Sverre A.C. Kittelsen, Dr polit
Direktør Frischsenteret
+47-91843889
sverre.kittelsen@frisch.uio.no