

Innspill til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning

Fra: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)

Vi viser til høringsbrev fra forsknings- og høyere utdanningsministeren av 21. mai, og takker for anledningen til å komme med innspill til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning.

Langtidsplanen skal legge mye av premissene for vekst og prioriteringer innenfor norsk forskning og høyere utdanning. En sentral del av NIFUs virksomhet er å gjøre uavhengige analyser og evalueringer innenfor nettopp dette feltet. Blant annet har vi gjennomført og er i ferd med å gjennomføre flere analyser som del av kunnskapsgrunnlaget for langtidsplanen. Gitt denne rollen ønsker vi primært å gi et innspill som omhandler styrker og svakheter ved langtidsplanen ut ifra et system- og styringsperspektiv. Vårt innspill forholder seg derfor i liten grad til de konkrete spørsmålene som er reist i høringsbrevet, men kan knyttes til punktene 8 og 9.

I det følgende presenteres faglige betraktninger om 1) Langtidsplanens funksjon, rolle og avgrensning, og 2) Behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag for langtidsplanen og politikfeltet generelt.

1. Langtidsplanens rolle, funksjon og avgrensning

Med overgangen til langtidsplaner har Norge fått en fast syklus for når og hvordan den samlede politikken på feltet skal drøftes og behandles. Dette fungerer til en viss grad godt når det gjelder jevnlig justeringer eller bekreftelser av mål og prioriteringer. Men langtidsplanene har så langt vært mindre egnet som grunnlag for å drøfte systemiske spørsmål som organisering, arbeidsdeling og styring innenfor FoU- innovasjonssystemet. Til det er dagens planer for mye konsentrert om opptrapping og beskrivelser av samfunnsutfordringer, og for lite om systemiske spørsmål. Denne svakheten forsterkes ved at det under langtidsplanperiodene har vært få andre meldinger eller prosesser som har omhandlet forskningspolitikk.

a) Behov for systemperspektiv

Konkret vil vi derfor anbefale at den neste planen inkluderer en del som også drøfter systemiske spørsmål innenfor forskning og høyere utdanning. For å illustrere dette behovet kan vi vise til Kunnskapsdepartementets eget forslag om å ta opp spørsmålene om tillit til forskning og akademisk frihet i den kommende planen: For å ha tillit til forskning, trengs det også tillit til systemet rundt. Det vil si hvordan forskningen finansieres, organiseres, kvalitetssikres og hvordan vi håndterer de stadig mer flytende grensene mellom politikk, forskning og media.

Akademisk frihet handler både om retten til å forske på det man vil og om å ytre seg fritt om egen forskning. Selv om denne retten er lovfestet, er det også her utviklingstrekk og forhold som utfordrer prinsippene og idealene. Bare de siste ukene har vi sett flere eksempler på dette i media – særlig i diskusjonen om klima- og oljeforskning.

Det vil etter vårt syn være uheldig om den kommende langtidsplanen kun konsentrerer seg om akademisk frihet og tillit når den drøfter systemet for forskning, høyere utdanning og innovasjon. Vi mener det er flere systemiske spørsmål som bør utredes og drøftes nærmere i planen. Eksempelvis:

- Internasjonaliseringen og forholdet mellom norsk og internasjonal forskning, herunder hva det betyr for våre nasjonale prioriteringer.

- Arbeidsdelingen mellom sektorene i norsk forskning, spesielt samarbeid og konkurranse mellom UH-sektoren og instituttsektoren. Vi vil spesielt peke på tre utviklingstrekk som bør vies oppmerksomhet:
 1. En økende andel av FoU-bevilgningene kanaliseres som grunnfinansiering til UH sammenliknet med det som fordeles åpent via Forskningsrådet
 2. En økende andel av tildelingene *innenfor* Forskningsrådet går til UH-institusjonene sammenliknet med instituttsektoren
 3. Kriterier og systemer for fordeling av midler gjennom Forskningsrådet er gjenstand for mye kritikk, både fra UH- og institutforskere.
- Samspillet mellom forskning og høyere utdanning. Sistnevnte ble lite omtalt i den første planen, noe mer i den nåværende, men fortsatt er dette to mål og hensyn som er lite integrert og problematisert. Prioriteringene bør bidra til å styrke kvaliteten og relevansen i høyere utdanning og kan derfor inkludere tiltak og forslag fra de nyeste meldingene på området. Nylig er fire viktige stortingsmeldinger om kvalitet og universitets- og høgskolesektorens samspill med samfunnet blitt utarbeidet: Kompetansereformen, Melding om internasjonal studiemobilitet, Arbeidsrelevansmeldingen og Styringsmeldingen. De inneholder forslag og tiltak for å fremme kvalitet i høyere utdanning, livslang læring og politikk for utviklingen av høyere utdanning og forskning de neste 20 årene. Langtidsplanen kan styrke høyere utdanning ved å innarbeide perspektiver fra disse og andre relevante meldinger, men også motsatt: Kommende stortingsmeldinger som omhandler universitets- og høgskolesektoren kan styrkes ved å innarbeide perspektiver fra langtidsplanen.
- Forholdet mellom næringsrettet FoU og den FoU-innsatsen som faktisk skjer i næringslivet. Vi savner statusbeskrivelser og utviklingstrekk som kan gi grunnlag for å drøfte om politikk og virkemidler på dette området er riktig innrettet, spesielt gitt målet om å heve næringslivets FoU-innsats til 2 prosent av BNP. Virkemiddelgjennomgangen, som den nåværende langtidsplanen festet mye lit til, har så langt ikke bidratt til vesentlige endringer i de næringsrettede virkemidlene og i liten grad tatt hensyn til langtidsplanens mål og prioriteringer.

b) Langtidsplanen som politisk verktøy

Dagens langtidsplan trekker opp en rekke store samfunnsutfordringer som forskning og høyere utdanning skal rettes mot. Men til tross for dette brede bakteppet har de to første langtidsplanene hatt en begrenset funksjon som styringsverktøy. Dels har ressurser og oppmerksomhet vært konsentrert om å oppfylle de tre opptrappingsplanene (som kun utgjør ca. 1 prosent av samlede ressurser). Dels har det aller meste av styringssignaler vært orientert mot de midlene som går gjennom Norges forskningsråd (som står for 24 prosent av de offentlige FoU-bevilgningene). Dette er nærmere beskrevet i et nylig utgitt NIFU-arbeidsnotat (Solberg et al, 2021). Vi ser minst tre implikasjoner av dette:

- Gitt Forskningsrådets sentrale rolle, bør langtidsplanen gi klarere signaler om hvordan forskningsrådsmidler skal fordeles. Den pågående debatten om Forskningsrådets vurderingssystemer og søknadskriterier viser at dette har stor betydning for hele forsknings-Norge.
- Finansiering og styring utenfor Forskningsrådet må vies mer oppmerksomhet, herunder grunnfinansieringen til UH-sektoren og helseforetakene og finansieringen av forskningsinstituttene.
- Hvis planen skal ha betydning også for innovasjonspolitikken og omstilling, bør planen få større betydning for aktører som Innovasjon Norge, SIVA, Enova, Digitaliseringsdirektoratet osv.

c) *Langtidsplanens politiske rekkevidde*

Det siste punktet ovenfor berører spørsmålet om hva slags politikkområder planen gjelder for. Etter vårt syn er dagens langtidsplan forankret i utfordringer som krever oppfølging på en rekke departementsområder, mens planen i praksis er orientert om FoU-politikk og i noen grad høyere utdanning. Vi mener at planen trenger en klarere politisk avgrensning, og at dette behovet forsterkes når Kunnskapsdepartementet vurderer å inkludere målrettede samfunnsoppdrag (missions) som en del av den kommende planen.

Samfunnsoppdrag (missions) er en form for store, målrettede og løsningsdrevne satsinger. Denne tilnærmingen er ikke et nytt fenomen, men har fått en renessanse gjennom tankegodset til økonomen Mariana Mazzucato og oppfølgingen innenfor EUs rammeprogram og i flere enkeltland. I bunn og grunn handler dette om *innovasjon*spolitikk og krever ofte tiltak på flere områder enn forskning, høyere utdanning og teknologi, som er langtidsplanens hovedfokus. En plan som krever oppfølging på andre politikkområder, uten å ha mekanismer og mandat for dette, risikerer å «gjøre opp regning uten vert». Forslaget om å vurdere samfunnsoppdrag innenfor planen illustrerer dermed vårt generelle poeng om at langtidsplanen bør ha en mer avklart politisk ramme og rekkevidde.

I diskusjonene om samfunnsoppdrag/missions i Norge er det forbausende få som har stilt spørsmål ved om et slikt tiltak egentlig hører hjemme i en langtidsplan for forskning og høyere utdanning. I arbeidet med planen bør dette få oppmerksomhet. Tre muligheter for utvikling/tilpasning av dette tiltaket:

1. Valg av samfunnsoppdrag snevres inn til problemer som primært kan løses med ny kunnskap og teknologi
2. Langtidsplanen tar ansvar for «kunnskapsdelen» av større samfunnsoppdrag, som følges opp parallelt gjennom andre prosesser og i andre departementer.
3. Langtidsplanen utvider sin rekkevidde til å omfatte tiltak på en rekke områder utenom forskning og høyere utdanning

2. *Behov for bedre kunnskapsgrunnlag*

Problemstillingene ovenfor viser at langtidsplanen opererer i et komplekst politisk landskap, på tvers av tema og sektorer. Det betyr at arbeidet med langtidsplanen krever et godt kunnskapsgrunnlag, med et bredt tilfang av uavhengige, forskningsbaserte analyser. Vår erfaring er at det ikke er gode nok rammer for å bygge et slikt kunnskapsgrunnlag i dag. Vi vil her kort trekke fram følgende forhold:

- Muligheten for å drive bidragsfinansiert forskning på forsknings- og innovasjonssystemet er i dag svært begrenset. Det aller meste av Kunnskapsdepartementets forskningsrådsbevilgninger til eget sektoransvar går til FINNUT og porteføljen utdanning og kompetanse. Her er skole, barnehage og livslang læring prioritert, mens høyere utdanning er mindre framme og forskning og innovasjon nærmest fraværende. Forskningsrådssatsingen FORINNPOL, som skulle bygge kunnskapsgrunnlag på feltet, har vært uten nye midler i flere år.
- Vi opplever at oppdragsmarkedet for forskning på forskning er begrenset, fragmentert og drives med kortsiktede rammer, både i utlysings- og gjennomføringsfasen. Dette gjelder også de oppdragene som er igangsatt som grunnlag for arbeidet med langtidsplanen. Dette sier vi selv om NIFU har vunnet flere av de oppdragene som er satt ut.

- I den forrige langtidsplanen (jf. kapittel 9.5) pekes det på et behov for å styrke arbeidet med kunnskapssynteser innenfor studier av forskning. Vi slutter oss til dette forslaget, men kan ikke se at dette har blitt realisert eller fulgt opp. En mer konkret oppfølging av dette forslaget bør inngå i den kommende planen.
- Dagens langtidsplan gir få holdepunkter for å vurdere hva som er status på de områdene som er prioritert. Utover utkviktingen av de tre opptrappingsplanene, gir den også et sparsomt grunnlag for å si hvordan den forrige langtidsplanen er fulgt opp. Samtidig finnes det både data og kunnskap som kan gi bedre bilder på status og utviklingstrekk enn det vi har sett i de foregående planene. Vi mener at en plan som styrer 40 mrd. forskningskroner og ytterligere 30 mrd. til høyere utdanning bør ha et bedre system for å følge og evaluere om utviklingen går i ønsket retning.
- De tre opptrappingsplanene har tatt mye av oppmerksomheten og dermed også ressursene. Det har særlig gått utover de tematiske prioriteringene og det generelle målet om forskning for å møte *samfunnsutfordringer*. NIFUs beregninger viser at de tre opptrappingsplanene til sammen står for under 1 prosent av de samlede bevilgningene til FoU og høyere utdanning. Den neste planen bør ha bedre mekanismer for å følge opp de øvrige 99 prosent av systemet.
- Koronapandemien og de tiltak som ble iverksatt fra våren 2020, har hatt konsekvenser for mange forhold knyttet til kvalitet og relevans i høyere utdanning. Studentenes utdanning og læringsmiljø har blitt påvirket og endret. Den har påvirket kandidatenes overgang til arbeidsmarkedet, innebåret en digital transformasjon av sektoren som har hatt store konsekvenser for undervisning, forskning, utdanning og universiteter og høyskoleers samhandling med samfunnet. Ikke minst har pandemien aktualisert behovet for omstilling og livslang læring. Langtidsplanen innebærer kontinuitet, men bør ha – som koronapandemien illustrerer – en fleksibilitet for å håndtere det uforutsette og mulige konsekvenser av dette for forskning og høyere utdanning.
- Digitalisering og grønn omstilling vil innebære betydelige endringer – både forutsette og uforutsette – for den enkelte og for samfunnet. Hvordan påvirker endringene risiko for utenforskap for ulike grupper? Hvem tar del i endringenes krav til omstilling og kompetanseutvikling, hvem inkluderes i det nye grønne og digitale samfunnet, og hvem blir stående utenfor? Teknologisk forskning for å møte de store samfunnsutfordringene, bør inkludere samfunnsvitenskapelige perspektiver og forskning på mulige uforutsette virkninger av endringene for ulike grupper og aktører i samfunnet. Dette bør inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for oppfølging av langtidsplanen fremover.

Oppsummert: Den kommende langtidsplanen bør inneholde tiltak for å bygge et bedre kunnskapsgrunnlag for studier av forskning, innovasjon og høyere utdanning. Det er nødvendig både for å forbedre grunnlaget for den neste revideringen (som bør starte i 2024) og for å styrke kunnskapsgrunnlaget på feltet generelt. Et bedre system for å følge og evaluere om utviklingen går i ønsket retning, og for å følge langtidsplanens måloppnåelse, mener vi er viktige verktøy for å sikre høy tillit til forskningsbasert kunnskap i befolkningen.

I denne omgang er våre innspill beskrevet relativt kortfattet. NIFU utdyper gjerne våre innspill og forslag dersom det er tid og rom for det i løpet av arbeidet med langtidsplanen.