

Et åpnere forskningssystem. NOU 2011:6

Høringsuttalelse fra Atferdssenteret.

Utredningen presenterer gode beskrivelser og analyser av tilstanden i norsk forskning. Hvis tallmaterialet som ligger til grunn for analysene, bl.a. sammenligningene med de andre nordiske land, er pålitelige, er det åpenbart behov for tiltak for mer effektiv utnyttelse av ressursene og økt kvalitet i norsk forskning.

Utvalget er inne på at datagrunnlaget ikke er godt nok, spesielt når gjelder forholdet mellom resultater og ressurser i forskning, og foreslår å utvikle et norsk forskningsbarometer. Barometeret bør være et verktøy for alle nivåer i forskningssystemet. Videre sier utvalget at barometeret ikke bør utvikles en gang for alle, men være i kontinuerlig utvikling. Ikke alle typer resultater er like lette å måle. Det er derfor behov for forskning knyttet til dette, spesielt når det gjelder samfunns- og næringslivseffekter. Utvalget foreslår derfor at det avsettes midler til et forskningsprogram på dette feltet. Atferdssenteret er enig i begge disse forslagene, men vil påpeke at det er stor fare for at de lett målbare effektene vil tillegges større betydning enn de faktorene som er vanskeligere å måle. Det er derfor viktig at alle ledd i forskningssystemet er seg bevisst dette forholdet når barometeret blir brukt, spesielt i forhold til de laveste nivåene i systemet, på instituttnivå og forskernivå.

Hovedstrategien for å møte de utfordringene som presenteres er et åpnere forskningssystem med mangfold og konkurranse. Tiltakene som foreslås er både på systemnivå, institusjonsnivå og på forsker/forskergruppenivå. Alle nivåer i systemet må fungere bra og samvirke godt hvis systemet som helhet skal være velfungerende.

Utvalgets viktigste tiltak på systemnivå for å fremme et "åpnere forskningssystem" er en stor, åpen konkurransearena i Forskningsrådet hvor alle forskere kan søke om støtte uavhengig av tematisk orientering. Forslaget består av flere elementer. Det første er at utvalget vil ha en kraftig vekst i fri prosjektstøtte. Dette er det stor enighet om, og Atferdssenteret støtter også dette forslaget.

Det andre elementet er at det bare skal være en felles kanal inn til denne arenaen, slik at alle fag/disipliner skal konkurrere med hverandre. Utvalget vil gjerne stimulere det nyskapende, de som står utenfor de større sentraene. Dette kan innebære større risiko enn en satsing på de større og mer tradisjonelle sentraene. Utvalget vil også gjerne stimulere det tverrsektorielle. Alt dette kan vi være enig i. Men vi frykter at en stor arena vil gå utover de små fagene, og de forskningsfeltene som ikke er kommet så langt, og som ut fra samfunnets behov bør stimuleres, nettopp fordi de ikke er kommet så langt. Vi tror videre at det i praksis kan være vanskelig å sammenligne den vitenskapelige verdi av et prosjekt i naturvitenskap med et prosjekt i samfunnsvitenskap. Vi tror derfor det er mer

hensiktsmessig å dele denne åpne konkurransarenaen opp i fire deler, slik det er i dag. Fordelingen mellom de fire delene er et politisk spørsmål, og ikke noe forskerne selv skal avgjøre.

Vi har også en kommentar til finansieringen av denne åpne konkurransearenaen. Utvalget foreslår å ta midler fra programmer (5%), og overføre til den åpne konkurransearenaen. Dette er vi uenig i. Midler til programmer kommer ofte fra fagdepartementenes budsjetter og er øremerket til prioriterte områder. Hvis en tar av disse midlene til generelle formål er det større fare for at departementene beholder sine forskningsmidler selv, og ikke overfører dem til Forskningsrådet. En slik utvikling ville være uheldig. Forskningsrådet har mye større kompetanse til å fordele midler enn fagdepartementene har.

Tradisjonelt har fordelingen av midler fra programmer vært basert på to kriterier, relevans og kvalitet. Når vurderingen av søknadene kun skjedd blant programstyrets medlemmer kunne relevanskriteriet av og til bli dominerende på bekostning av kvaliteten. Dette var uheldig, og en fikk noen prosjekter og rapporter som var lite verdt. Etter hvert som Forskningsrådet har utviklet systemet med anonyme fagpanel, har kvaliteten av prosjektene fått større og større betydning, forutsatt at søknaden ligger innenfor programplanens område. Relevans blir først trukket inn når de kvalitativt beste søknadene er valgt ut. Det betyr at kvaliteten ved forskningen i mange av programmene i dag er på høyde med prosjektene finansiert via frie midler. I dag er det innenfor programmene mange doktorgradsstipendiater og postdoc stipendiater som arbeider innenfor større prosjekter, en organisering utvalget anbefaler. Forskerutdanning har stor plass innenfor mange av programmene.

Utvalget uttrykker også en viss skepsis mot tendensen i Forskningsrådet til å slå sammen små programmer til større, ut fra begrunnelsen om at det blir færre arenaer å søke midler fra. Dette tror vi neppe er noe stort problem. Det er fremdeles flere arenaer som det samme prosjektet kan søke midler fra. Vi tror et viktigere hensyn er at med mange små programmer, vil flere prosjekter ligge i grenselandet mellom to programmer og vil dermed stå i fare for å falle ut pga. relevans- kravet i forhold til programplanen. Ofte vil det kunne være større, tverrsektorielle prosjekter som ligger i grenselandet mellom ulike små programmer som er viktigst å støtte. Så lenge en har tilstøtende programmer, enten de er store eller små, vil dette kunne være et problem, men problemet blir mindre til større programmer en har. Administrativt samarbeid mellom programmer kan også bidra til å redusere dette problemet.

Utvalget foreslår også å øke nivået på basisbevilgningen til instituttsektoren gjennom en styrking av den resultatbaserte omfordelingsmekanismen for å øke instituttene evne til langsiktig kunnskapsmessig beredskap og fornyelse. At instituttsektoren trenger en økning av basisbevilgningen er vi enig i. Vi er imidlertid mer i tvil om dette bør skje i form av en resultatbasert omfordeling, i alle fall så lenge kriteriene for å vurdere resultater er så ufullkomne. En bedre måte å vurdere instituttene på er i dag trolig gjennom mer tradisjonelle evalueringer, som kan føre til tre mulige konsekvenser. Hvis kvaliteten på forskningen er for dårlig kan det være at instituttet bør tilføres midler for å styrke kompetansen hvis denne kompetansen ansees som viktig for myndighetene. Hvis kompetansen ikke ansees som så viktig, kan det hende løsningen er å redusere bevilgningen, eller legge ned instituttet. Hvis kvaliteten på forskningen er svært god kan det hende

at instituttet bør få tilført mer midler, slik utvalget foreslår, eller at det blir videreført på dagens nivå. Løsningen vil avhenge av hvor viktig denne forskningen er i et samfunnsperspektiv.

Vi vil også understreke betydningen av at nye fagfelt eller nye sentra som er etablert fordi det er et samfunnsmessig behov for forskning på feltet, over en periode må få tilstrekkelig grunnfinansiering for å utvikle kompetansen. Investering i forskning og kompetansebygging må ha et langsiktig perspektiv.

Utvalget er sterkt preget av troen på konkurranse og resultatstyring som et av de viktigste virkemidlene for å styrke kvaliteten i norsk forskning. Utvalget mener at det ikke er grunnlag for å hevde at mål- og resultatstyring, målesystemer og resultatbaserte finansieringssystemer svekker langsiktig forskning. Det vises til Storbritannia som har lang erfaring med dette. Det har ført til økt fokus på resultater, økt kvalitet og økt satsing på grunnforskning. Det negative har vært at det har favorisert tradisjonelle universitetsfag, gjort det vanskelig for nye initiativer på tvers av fag og i stor grad har neglisjert forskningens relevans for samfunns- og næringsliv. Utvalget konkluderer dette punktet med: "Mål- og resultatstyring, målesystemer og resultatbaserte finansieringssystemer, selv om de er nyttige, løser ikke alle problemer, men må kombineres med virkemidler som fokuserer på fornyelse, tverrfaglige initiativer og samfunnsbehov for at systemet som helhet skal fungere bra." Dette er vi enig i. Utvalget sier imidlertid svært lite om hvordan dette skal trekkes inn, bortsett fra at det bør etableres et nytt program om forskning, bl.a om forskningens samfunnsmessige betydning. Dermed blir resultatstyringen stående igjen som det viktigste virkemiddelet framover, inntil forskningen har gitt oss noen svar på hvordan forskningens samfunnsmessige effekt kan måles. I dag blir dette aspektet vektlagt både av departementene og av forskningsrådet, og vi mener det bør vektlegges i enda sterkere grad, ut fra den kunnskap vi har.

Utvalget foreslår også at en del navngitte institutter som er fullfinansiert av et sektordepartement bør få redusert bevilgning og at en del av bevilgningen bør overføres til forskningsrådet. Begrunnelsen er at det bør bygges opp alternative miljøer for å få et større mangfold i forskningen. Mangfold er positivt. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at disse instituttene, ut fra en kvalitativ vurdering, bør få redusert bevilgning. Det tror vi heller ikke utvalget har. En annen løsning er derfor å tilføre feltet mer midler slik at en får bygget alternativ kompetanse.

Bl.a. i kap. 5 drøfter utvalget årsakene til at norsk forskning har lavere produktivitet og dårligere gjennomslag i internasjonale forskningsmiljøer enn sammenlignbare land. Utvalget drøfter tre forhold: tid til forskning, tilgang til driftsmidler og forskningsinsentiver.

Det er åpenbart at dagens insentivstruktur fungerer dårlig. Det er en gitt ramme for resultatbasert omfordeling. Det betyr at en institusjon som har hatt produktivitetsvekst likevel kan få en reduksjon i budsjettet hvis andre institusjoner har hatt en høyere produktivitetsvekst. Det må i alle fall være en produktivitetsvekst for ikke å få en reduksjon i budsjettet. Dette gir lite insentiver. Vi er enig med Handlingsromutvalget i at rammen bør få en realøkning ved økt produksjon, for å opprettholde insentivvirkningen.

Videre mener vi at insentivmidlene i mye større grad bør komme tilbake til de som har produsert. Det gjelder spesielt i forhold til EU-midler. Det ligger ikke noe insentiv hos den enkelte forsker som potensielt kan søke om EU-midler, hvis lite av insentivmidlene kommer tilbake til forskeren, eller

prosjektet. For å få flere EU-søknader fra norske forskere må det gjøres noe med dette. Utvalget nevner en ordning NTNU har innført, der det blir gitt en tilleggsbevilgning til alle forskere/forskergrupper som får innvilget prosjektmidler fra EUs rammeprogram for forskning. Slike eller lignende ordninger bør alle institusjoner innføre som har som ambisjon å søke EU-midler.

Videre er infrastrukturen for dårlig til å stimulere til store søknader, som krever samarbeid og mye administrasjon. Det norske forskningssystemet legger opp til at forskeren skal gjøre alt selv, fra søknadsskriving til datainnsamling, administrasjon og kontorarbeid. Dette er lite rasjonell ressursbruk. Det burde i mye større grad vært en arbeidsdeling, slik at forskeren fikk anledning til å konsentrere seg om det forskeren kan best, nemlig forskning, og at det var tilgang til gode støttefunksjoner i forskningsprosessen. Det forutsetter at institusjonene bygger opp slikt administrativt støtteapparat. Incentivmidlene til institusjonene kunne bl.a. også brukes til dette. En del av de administrative kostnadene kan også bygges inn i søknaden.