

Forskningspolitikk

Fagbladet for forskning,
høyere utdanning og innovasjon

A close-up portrait of Kristin Halvorsen, a woman with short blonde hair, wearing glasses and gold hoop earrings. She is looking slightly to the right of the camera with a neutral expression. The background is a blurred outdoor scene with trees and a building.

**Kvalitet i
høyere utdanning
og forskning**

EU-forskning

OECD

Intervju med Kristin Halvorsen

Innhold

4 **Kronikk:** Helhet i oppløsning
- hvor ble det av innovasjonspolitikken?
ESPEN SOLBERG

6 **Intervju:** Kristin Halvorsen:
– Lange penger er utrolig viktig
EGIL KALLERUD

Tema: Kvalitet i høyere utdanning og forskning

10 En godt mottatt melding for å styrke utdanningens
stilling ved universiteter og høyskoler

10 En melding for større kvalitetsforskjeller
i norsk høyere utdanning?
AGNETE VABØ

14 Et slag for anvendt forskning
Fra Forskningsrådets konferanse om forsknings- og
innovasjonspolitikken kunnskapsgrunnlag
EGIL KALLERUD

17 OECD med kritisk blikk på norsk langtidsplan
for forskning og høyere utdanning

18 Områdegjennomgang av Norges forskningsråd for økt kvalitet
og lavere administrasjonskostnader

20 Hva er kvalitet i forskning og vitenskap?
LIV LANGFELDT M.FL.

22 Er universiteternes bukser ved at sprække under
for mange politisk pålagte oppgaver?
MARIA THERESA NORN

24 Ny dansk minister på banen med markant udspil
KAARE AAGAARD

26 Viktig å delta i de beste EU-konsortiene for å øke norsk retur
FREDRIK NICLAS PIRO OG LISA SCORDATO

28 Positiv evaluering av samfunnsvitenskapelige
forskningsinstitutter

28 Kraftige kutt i forskningsbevilgningene
i Trumps første budsjettforslag

29 **Bøker:** OECD – «de industrialiserte lands tempel
for økonomisk vekst»
EGIL KALLERUD

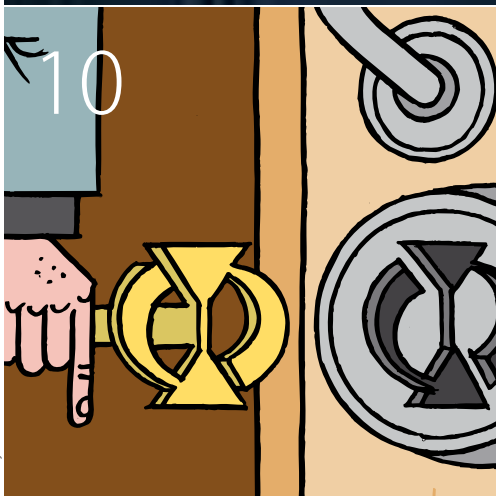
32 Lite FoU-vekst i OECD-området, høy vekst i asiatiske land
KAJA KATHRINE WENDT



Foto: Scampix



Foto: Martin Skulstad



Illustrasjon: Lars Fiske



Foto: Martin Skulstad

Forskningspolitikk

nr. 1, 2017, 40. årgang, ISSN 0333-0273

Ansvarlig redaktør: Egil Kallerud

E-post: fpol@nifu.no

Redaktør Danmark: Kaare Aagaard

Redaktør Sverige: Mats Benner

Redaksjonssekretær: Inger Henaug

Redaksjonsutvalg: Magnus Gulbrandsen,

Universitetet i Oslo; Espen Solberg, NIFU;

Agnete Vabø, NIFU; Susanne Lehmann

Sundnes, NIFU; Sverker Sörlin, KTH, Stockholm;

Niels Mejlgaard, Aarhus Universitet; Ellen-Marie

Forsberg, Høgskolen i Oslo og Akershus

Design: Helge Thorstvedt

Forside: Martin Skulstad

Trykk: Karin Smedsrud/RK Gruppen

Opplag: 7000

Redaksjon avsluttet: 22. mars 2017

Forskningspolitikk utgis av NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon,
forskning og utdanning,

Postadresse: Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo

Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo

Tlf 22 59 51 00 Fax: 22 59 51 01

www.nifu.no

Forskningspolitikk er medlem av Den Norske

Fagpresses Forening og redigeres i tråd med

Redaktørplakaten

Forskningspolitikk kommer ut fire ganger i året.

Abonnement er gratis og kan fås ved henvendelse

til fpol@nifu.no eller tlf. 986 42 169.

Forskningspolitikks hjemmeside:

<http://www.fpol.no>

Forskningspolitikk utgis med støtte fra

Norges forskningsråd.

Forskningspolitikk ønsker artikler, kronikker og debattinnlegg om forskning, høyere utdanning og innovasjon. Lengde: artikler og kronikker maks 8000 tegn uten mellomrom; debattinnlegg maks 4000 tegn uten mellomrom. Manus sendes til fpol@nifu.no.



Mens vi venter på OECD

Mye skjer i norsk politikk for forskning og høyere utdanning – her unngår vi også å ta med innovasjon, for i norsk innovasjonspolitikkk skjer det, som Espen Solberg påpeker i dette nummerets kronikk, lite som gjør seg fortjent til betegnelsen. Det er betegnende at



EGIL KALLERUD
redaktør

OECDs regulære «reviews of innovation policy» for Norges del skal gi innspill til revisjonen av langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, og det bør ikke overraske om OECD vil påpeke fraværet av innovasjonspolitikkk. Det kan også være betegnende at når norsk debatt nå først tilføres en bred, høykompetent gjennomgang av norsk politikk på overordnet, «systemisk» nivå, så kommer den godt i etterkant av langtkomne prosesser og implementerte tiltak, mange av systemisk art. Viljen til å reversere prosesser og revurdere vedtak kan nok vise seg å være begrenset, uansett hvor gode grunner OECD måtte anføre for at ting burde vært gjort annerledes og at en nå har låst seg til løsninger som innsnevrer handlingsrommet for ønskelige endringer i struktur og virkemidler.

Finansiering er som kjent det viktigste politiske virkemidlet av alle; da er det et paradoks at nytt finansieringssystem i høyere utdanning ble fastsatt tidlig, før strukturreform og politikk for utdanningskvalitet, uten åpning for å gå tilbake og vurdere om ting burde gjøres annerledes i lys av og innenfor etterfølgende politikktutviklingsprosesser. Et nærliggende eksempel: Når regjeringen i kvalitetsmeldingen så tydelig understreker at den ønsker å rette opp den skjeve balansen i status og tidsbruk mellom forskning og utdanning, burde nok også «tellekantsystemets» (trolig betydelige) bidrag til skjevheten vurderes og mulige endringer drøftes. Kanskje burde man nå si at målet (økt produktivitet) er nådd, bieffektene tiltar, og det er tid for å demontere og forenkle snarere enn å komplisere med ytterligere indikatorer (som siteringer) som heller ikke fanger den egentlige kvaliteten og som vil stimulere ytterligere til strategisk atferd. Også på forskningsområdet burde regjeringen vurdere å satse mindre på tall, og mer på kultur og ledelse, slik den fortjenstfullt nå gjør på utdanningssiden.

Et annet eksempel er Produktivitetskommissjonen og områdegjennomgangen av Forskningsrådet. Her er krevende prosesser om fundamentale spørsmål (omstilling i norsk økonomi) igangsatt på et skjevt grunnlag og er nå i ferd med å løpe ut i sanden. Uryddige diskusjoner på grunnlag av finurlige definisjoner av «vitenskapelig kvalitet» og tynn empiri (siteringsdata, søknads-karakterer) brakte av sporet det som kunne vært en bredt anlagt diskusjon om omstilling og omprioritering i norsk forsknings- og innovasjonssystem og -politikk, og koker nå ned til et spørsmål om et par snedige arrangementer for flytting av søknader mellom støtteordninger i Forskningsrådet. Ett mål på hvor galt dette har gått er ekspertkomiteens mildest talt oppsiktsvekkende forslag om å be Stortinget gi rådet fullmakt til å gå bak sektordepartementenes rygg og bruke bevilgninger i strid med bevilgningsbrevens instruks.

Det er mulig å håpe at det fortsatt, når OECDs gjennomgang nå kommer, gjenstår eller gjenåpnes tilstrekkelig politisk rom for en meningsfull realdiskusjon om mulige systemiske endringer og grep i norsk forsknings- og innovasjonspolitikkk. At selve systemgjennomgangen kommer så sent og kun er ment brukt som innspill til en underveisjustering av en i grove trekk fastsatt tiårsplan, gjør nok det til et særdeles fromt håp.

“Viljen til å reversere prosesser og revurdere vedtak kan nok vise seg å være begrenset”

Egil Kallerud

Helhet i oppløsning - hvor ble det av innovasjonspolitikken?

Tidlig på 2000-tallet sto helhetlig innovasjonspolitikkk høyt på dagsordenen i Norge. I dag ser vi få tegn til samlet politikk på feltet. Hva har skjedd? Har vi ristet av oss «hypen» og kommet til fornuft, eller er det noe vesentlig som har gått tapt?



ESPEN SOLBERG,
forskningsleder,
NIFU
espen.solberg@nifu.no

Det går nesten ikke en dag uten at politikere på øverste nivå fremhever betydningen av fornyelse og omstilling. Løsningene kretser rundt mer kunnskap, økt innovasjon og bedre samarbeid på tvers av sektorer. Alt dette er sentrale momenter i en helhetlig innovasjonspolitikkk. Derfor er det paradoksalt at den helheten som innovasjonspolitikken skulle skape, nå synes å ha gått i oppløsning.

Norsk innovasjonspolitikkk – a short story

La det være sagt med én gang, man kan drive utmerket politikk for fornyelse uten at det kalles innovasjonspolitikkk. Men begreper er viktige for å skape felles forståelse og mobilisere til handling. Et hovedpoeng med den helhetlige innovasjonspolitikken var å skape «en mer koordinert og målrettet innsats (for innovasjon) på tvers av ulike politikk- og forvaltningsområder». Slik ble det uttrykt i Bondevik II-regjeringens plan for en helhetlig innovasjonspolitikkk fra 2004. Dette var første gang tankegodset rundt nasjonale innovasjonssystemer ble forsøkt operasjonalisert som innovasjonspolitikkk i Norge. Planen ga opphav til et eget underutvalg for innovasjonspolitikkk under ledelse av nærings- og handelsministeren. Den gikk inn for sterkere politisk koordinering mellom sektorgrenser, mellom regionalt og nasjonalt nivå og på tvers av forvaltningsnivåer. Dette ble ytterligere forsterket i stortingsmeldingen om innovasjon, som ble lagt fram i 2008. Her skulle innovasjon settes enda høyere på dagsordenen. Meldingen varslet også et eget forskningsprogram som skulle styrke kunnskapsgrunnlaget for innovasjon og forskning.

I dag, nesten ti år senere, er det vanskelig å få øye på både retning og koordinering. Næringsministerens innovasjonsutvalg ble raskt avlivet, med den begrunnelse at innovasjonspolitiske spørsmål er så komplekse at de bør «diskuteres av regjeringen samlet». Dette var i og for seg en logisk slutning, men i praksis den sikre vei til ansvarspulverisering. Alle som har vært i nærheten av en regjeringskonferanse, vet at det er en beslutningsmaskin og ikke en arena for systemiske diskusjoner og koordinering på tvers. Den bebudete satsingen på innovasjonsforskning er også sparsom, for ikke å si fraværende. Og når OECD i disse dager foretar en ny gjennomgang av det norske innovasjonssystemet, er det på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og med fokus på revidering av Langtidsplanen for

“Alle som har vært i nærheten av en regjeringskonferanse, vet at det er en beslutningsmaskin og ikke en arena for systemiske diskusjoner og koordinering på tvers”

forskning og høyere utdanning. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider på sin side med en industrimelding, tilsynelatende frakoblet OECDs gjennomgang.

Det kan se ut til at vi er tilbake til en tid hvor forskningspolitikk, næringspolitikk og sektorvise strategier utarbeides som separate øvelser. Riktignok har Innovasjon Norges *Drømmeløftet* forsøkt å tegne opp en samlet innovasjonspolitikkk, men initiativet kommer fra en aktør uten koordinerende myndighet. Strategien synes også lite forankret på departementsnivå. Den framstår mer som det OECD i sin foreløpige analyse av Norge kaller «coordination from below».

Helhetens problem

Det er lett å forklare dette med silotenkning og steile sektorinteresser. Men man må også reise spørsmålet om holistiske innovasjonssystemer egentlig er forenlige med praktisk politikk. Er det realistisk å tro at alle politikkområder kan samordnes rundt innovasjon som omdreiningspunkt? Erfaringen har vist at svaret er nei. Når all politikk skal være innovasjonspolitikkk, blir det så mange baller i luften at man griper tak i det kjente og isteden satses på områder med etablerte virkemidler og tilgjengelig statistikk. Trolig er det derfor vi ser så mange rapporter, målinger og strategier som pretenderer å handle om innovasjon, men som i realiteten dreier seg om forskning, teknologi og entreprenørskap.

Fullstendig holisme har heller aldri vært den egentlige intensjonen med inno-

vasjonssystemtenkningen. For Bengt Åke Lundvall skulle systemtilnærmingen først og fremst fungere som et «focusing device» og gi oversikt over hvor og hvordan innovasjonspolitikken bør innrettes. Systemet skulle derimot ikke *implementeres* direkte i politikk. Når vi i dag ser lite helhet i innovasjonspolitikken, kan det være fordi det holistiske prosjektet ble tatt for bokstavelig og etter hvert skjøvet til side. Resultatet har blitt et gap mellom helhet i teorien og fragmentering i praksis.

Mer retning, mindre halleluja

En annen svakhet er den utbredte oppfatningen av innovasjon som noe grunnleg-

gende positivt. Det har vært gjennomgangsmelodien i nasjonal og ikke minst europeisk politikk. Refrenget synges hvert år når European Innovation Scoreboard rulles ut og rangerer landene fra ledende til svake innovatører. Budskapet er krystallklart: Her skal man klatre! Norge befinner seg her i gruppen «followers», men det spørs om vi skal finne vår ledestjerne i en rangering som gir en mangelfull dekning av innovasjon, og som har et hovedbudskap om at mer innovasjon alltid er bedre.

For innovasjon kan også være uproductiv og til og med direkte skadelig. Økonomen og innovasjonsforskeren Luc Soete er blant dem som har rettet oppmerksomheten mot de negative sidene ved innovasjon. Han snur opp ned på Schumpeters begrep «kreativ destruksjon» og minner om at innovasjon også kan skape «destruktiv kreasjon». Som eksempler trekker han fram motebransjen og elektronikkindustrien, som nærer opp under overforbruk basert på marginale forbedringer med desto større skader på miljø, arbeidsplasser og samfunn. Soetes kroneksempel er de finansielle innovasjonene som bidro til finanskrisen, og som sentralbanksjef Greenspan i 2005 betegnet som «a far more flexible, efficient, and hence resilient financial system». Sjelden har så skadelige innovasjoner fått så grønt lys fra så høyt hold.

En ukritisk lydning til innovasjon bidrar også til å trekke politikken ut av feltet. For politikk handler ikke om å forvalte perfekte systemer eller komponere en optimal «poliy mix» hvor vekst og innovasjon er mål i seg selv. Politikk handler om konkrete veivalg, interessekonflikter og retning. Man får ikke innovasjonspolitik ved at alle roper halleluja til mer innovasjon. Da får man bare tradisjonell sektorpolitikk med luftig overbygning. Virkelig innovasjonspolitik oppstår når man går inn i konkrete samfunnsproblemer og ser hvordan innovasjon kan bidra til gode løsninger.

De siste årene har en rekke ledende innovasjonsforskere pekt på behovet for en grunnleggende endring av innovasjonspolitikken. SPRU-forskerne Johan Schot og Edward Steinmueller tar til orde for en innovasjonspolitik som har klarere retning og som går dypere inn i hva slags endringer man skal ha og på hvilke områder.

“Man kan i hvert fall ikke pakke Norges mest betente politiske konflikt inn under temaet ‘Hav’ og kalle det en skarp prioritering – den burde i så fall hete ‘Opprørt hav’”



“Sjelden har så skadelige innovasjoner fått så grønt lys fra så høyt hold”

Den amerikanske sentralbankens formann Alan Greenspan ble i 2005 tildelt presidentens «Medal of Freedom» av daværende president George W. Bush.

Jacob Edler og Helga Nowotny fremfører tilsvarende tanker når de i 2015 foreslår en «rethinking of innovation policy». Et sentralt poeng hos de sistnevnte er at en utfordringsdrevet innovasjonspolitik krever økt engasjement fra sektormyndighetene. Her ligger det en mulighet til å bruke de allerede etablerte sektorinteressene på en konstruktiv måte. Det betyr en mellomting mellom total sektorisering og urealistisk integrering.

Veivalg i norsk innovasjonspolitik

Overført til en norsk virkelighet er det flere spørsmål som kaller på en slik ny tilnærming. Et åpenbart eksempel er avveiningen mellom grønn omstilling og økt oljeutvinning. Det er et veivalg som krever en grundigere innovasjonspolitisk tilnærming enn at man skal klare begge deler ved å «satse på kunnskap». Faktum er at mye av kunnskapen vår er knyttet til nettopp oljen. I 2014 rapporterte norske forskningsmiljøer petroleumsforskning for totalt 6,2 mrd. kroner mot 1,6 milliarder på fornybar energi. Den spesialiseringen er bygd opp gjennom flere tiår, og lar seg ikke snu over natten. Hvis planen virkelig er å ri to hester og skape en myk overgang til det grønne, trengs det en lang klarere strategi enn vi

ser per i dag. Man kan i hvert fall ikke pakke Norges mest betente politiske konflikt inn under temaet «Hav» og kalle det en skarp prioritering – den burde i så fall hete «Opprørt hav».

En utfordringsdrevet innovasjonspolitik krever også at staten spiller en aktiv rolle. Da må innovasjon i offentlig sektor handle om mer enn smarte løsninger for å rasjonalisere offentlig drift. Offentlige myndigheter har også stor makt til å prioritere mellom utfordringer og skape behov for nye løsninger, slik som Tysklands «EnergieWende» er et klart eksempel på. I stedet for innovasjon i offentlig sektor bør man også snakke om innovasjon *av* og *med* offentlig sektor. Så langt er det imidlertid vanskelig å se hvem som har hovedansvaret for dette feltet i Norge.

Innovasjonspolitiske hensyn synes også lite vektlagt på områder som har helt grunnleggende betydning for innovasjon, slik som arbeidsmarkedspolitikken og utdanningspolitikken. Er det for eksempel slik at vektlegging av basalfag og læringsmål i skolen skaper de kreative og omstillingsdyktige menneskene Norge trenger? Det kan godt tenkes, men spørsmålet blir stilt altfor sjelden.

I stedet for en innovasjonspolitik hvor alt skal henge sammen med alt trenger vi en politikk hvor innovasjon knyttes til områder hvor det trengs helhetlige løsninger, og hvor veivalg og konflikter belyses framfor å feies under teppet. Per i dag mangler vi både de politiske prosessene og mekanismene som kan skape en slik helhet. Men vi kan begynne med diskusjonen. ☞

– Lange penger er utrolig viktig

Kristin Halvorsen gikk i 2013 av som kunnskapsminister i Stoltenberg II-regjeringen, men har siden den tid vært tungt engasjert på en rekke områder som har med forskning, teknologi og høyere utdanning å gjøre. Hun er blant annet styreleder for Bioteknologirådet og Naturhistorisk museum, og siden 2014 er hun, ikke minst, direktør for forskningsinstituttet CICERO Senter for klimaforskning. Mye i norsk forskningspolitikk har de seneste årene handlet om universiteter og høyskoler, nå synes det å vokse fram en diskusjon om gjeldende politikk også for de norske forskningsinstituttene: Bør de gjennomgås mer systematisk for at de best mulig skal kunne ivareta sine oppgaver, med rammebetingelser i forandring og endringer i andre deler av forskningssystemet? Dette er spørsmål som den tidligere kunnskapsministeren og den nåværende instituttlederen nå kan se så vel ovenfra som nedenfra.

FOTO: MARTIN SKULSTAD

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Vi møtte Halvorsen i CICEROs lokaler i Forskningsparken på Gaustad. *Forskningspolitikk* ble pålagt å få fram at instituttet nylig har flyttet inn i parkens fineste lokaler, og dermed kan samle samtlige 75 ansatte på ett sted. Og, presiserer hun, flyttingen foregikk med lavest mulig karbonavtrykk, siden alle møbler ble kjøpt på brukmarkedet. Vi får vite at CICERO er en uavhengig stiftelse som ble opprettet

for 26 år siden som en direkte oppfølging av «Brundtland-rapporten» *Our Common Future* og har som oppgave å bidra til klimaomstilling og løsninger på klima-problemene.

Hva vil du si særpreger CICERO i den svært uensartede gruppen av norske forskningsinstitutter?

Et viktig særtrekk ved vårt institutt er at det i utpreget grad er tverrfaglig. Vi har et sterkt naturvitenskapelig miljø for forskning på klimasystemer, særlig atmosfære, vi har et miljø som består av samfunnsøkono-

mer, statsvitere som følger de internasjonale klimaforhandlingene og de store aktørene, og vi har et miljø som driver med klimatilpasning og utslippsreduksjoner på lokalt nivå. Denne sammensetningen er et viktig utgangspunkt for at vi skal kunne bidra med løsninger på klimaproblemene som av natur er tverrfaglige. Vi har lang erfaring med å arbeide tverrfaglig, men ser også at vi har ytterligere potensiale for å videreutvikle dette arbeidet. Dessuten har instituttet en sterk akademisk profil, vi har en høy publiseringsrate, og en stor del av våre inntekter er prosjektmidler fra Norges forskningsråd. Dette er en styrke, og vi vil videreutvikle forskning av høy kvalitet. Samtidig må vi utvikle og utvide vår oppdragsportefølje, fordi det er en viktig kanal for formidling av vår forskning til alle beslutningstakere som trenger den.

“Men selv om den økonomiske situasjonen vår for tiden er god, er fortsatt andelen langsiktig, sikker finansiering lav”

Av evalueringen av miljøforskningsinstituttene fra 2015 framgår det at så mye som nesten halvparten av CICEROs budsjett er program- og prosjektmidler fra Norges forskningsråd, og at dette gjør instituttet sårbart for utfasing av og endringer i rådets prosjektportefølje.

Ja, andelen prosjekt- og programmidler fra rådet er høy, og i et tverrfaglig institutt som vårt, som har aktivitet over et stort spenn av fagfelter, kan de forskjellige fagmiljøene bli svært sårbare for at finansieringen kan tørke ut på noen områder når det foretas endringer i innretningen av rådsprogrammene. For et par år siden gikk vi, som mange andre forskningsinstitutter, med underskudd, og forskere måtte forlate instituttet fordi vi manglet finansiering på noen områder. Nå har vi bygget oss opp igjen finansielt, vi ekspanderer og ansetter nye forskere. Men selv om den økonomiske situasjonen vår for tiden er god, er fortsatt andelen langsiktig, sikker finansiering lav. Når en er avhengig av å tjene inn opp-



til 90 prosent av inntektene, er det nødvendig å være på tå hev hele tiden.

Når jeg nå ser forskningspolitikken nedenfra, til forskjell fra i min tid som politiker, er jeg blitt mye mer oppmerksom på hvor kommersielt dette systemet egentlig er, hvor sterk konkurransen er og hvor mye man kontinuerlig må jobbe for å skaffe seg inntekter. Jeg ser tydeligere hvor utrolig viktig det er å ha lange penger. For å kunne opprettholde kompetanse og kvalitet over tid er det helt avgjørende at vi har en betydelig grad av forutsigbarhet, blant annet for å kunne rekruttere og opprett-



“Vi ser igjen at SFF-sentre nesten uten unntak tildeles institusjoner i universitets- og høskolesektoren”

holde kontinuitet i virksomheten på sentrale fagfelter over tid.

Da kommer vi inn på problemstillinger som nok de fleste instituttene baler med, og som gjerne blir en diskusjon om størrelsen på instituttenes såkalte basisbevilgninger. De blir gjennomgående oppfattet som lave, blant annet i internasjonal komparativ sammenheng. Er høyere basisbevilgninger løsningen på problemet?

Ikke nødvendigvis, det er flere måter å skaffe seg nødvendig forutsigbarhet på for å kunne bygge opp gode fagmiljøer over tid. Programmer eller prosjekter som går over lengre tid, kan bidra, særlig om en er så heldig å komme med i ett eller flere store 8- eller 10-årige sentre, som de vi har fått for miljøvennlig energi (FME) og fremragende forskning (SFF). Vi leder ett FME-

senter, det har bidratt til langsiktig finansiering. Vi har også hatt store forventninger til en søknad vi fremmet sammen med NILU til den fjerde utlysingen av nye SFF-sentre. Vår søknad var med i siste runde, men vi har dessverre akkurat fått beskjed om at søknaden ikke kom med blant de ti som fikk støtte. Vi ser igjen at SFF-sentre nesten uten unntak tildeles institusjoner i universitets- og høskolesektoren (UH-sektoren). Om utfallet for vår SFF-søknad hadde vært et annet, ville vår langsiktige finansiering vært betydelig bedre.

De fleste institutter har ikke utsikt til å få slike bevilgninger, og en økning i basisbevilgningene er en nærliggende løsning på problemet. Men om jeg som politiker skulle vurdere spørsmålet om økte basisbevilgninger til instituttene igjen, ville jeg nok knyttet eventuelle økninger til et →

tydelig definert nasjonalt ansvar for å bygge opp kompetanse på forsknings- og kunnskapsområder som man vet det vil være et langsiktig behov for. For CICERO utgjør såkalte «strategiske satsinger», SIS-er, i overkant av en tredjedel av basisbevilgningen. Det er prosjekter som vi velger ut i dialog med Miljødirektoratet, og dermed sikrer myndighetene seg innflytelse over noen av våre prioriteringer.

Lenge har det vært politisk stille om instituttsektoren, som i flere runder har blitt «friskmeldt», som i din egen forskningsmelding fra 2013 («Instituttsektoren fyller sin rolle og oppnår gjennomgående gode resultater»). Siden den gang har det blitt mer diskusjon om struktur og fusjoner, om arbeidsdeling og samarbeid mellom institutt- og UH-sektor m.m. Er tiden mer moden nå for en systematisk politisk gjennomgang av slike spørsmål?

“hovedlinjene i forslaget er videreført, så den delen av LTP ville neppe blitt så annerledes under min ledelse”

Den lærdom jeg har fått etter noen år ved CICERO er at spørsmål om antall institutter, hvor store de bør være, om det er behov for fusjoner osv. ikke er de mest sentrale problemstillingene. Utvikling av gode forskningsprosjekter er i stor grad en «bottom-up»-prosess. Det sentrale og overordnede mål for så vel politikere som ledere i sektoren er å bidra til å skape møteplasser hvor forskere med høye ambisjoner og stor nysgjerrighet kan møtes og utvikle forskningsideer; det er her det egentlige faglige arbeidet foregår.

Det er klart at når det nå er tydeligere forventninger til at også høyere utdanningsinstitusjoner skal engasjere seg sterkere i oppdragsvirksomhet, samtidig som en også vil at universitetene skal hevde seg sterkere i den internasjonale konkurransen, kan det oppstå behov for å rydde bedre i rollene og signalene. Samtidig må det være mulig å finansiere fremragende forskning uavhengig av hvor i sektoren den foregår. Institutter må kunne delta i konkurransen om for eksempel SFF-er og være attraktive arbeidsplasser for forskere med høye akademiske ambisjoner.

Apropos forutsigbarhet: Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning for 2015–2024 (LTP) har bidratt til noe mer forutsigbarhet i norsk forskningspolitikk og -finan-

“vi trenger ikke først og fremst nye ‘modeller’ for samarbeid mellom departementer, det det står på er politisk vilje til å samarbeide”

siering. Dette var den rød-grønne regjeringens og ditt forslag, men den er gjennomført av den blå-blå regjeringen, tilsynelatende til punkt og prikke i tråd med forslaget. Ville planen blitt annerledes om du hadde fått mulighet til selv å gjennomføre den?

LTP-en viste seg som et godt grep som også ble viktig for å sikre politisk forutsigbarhet på et område som har særlig behov for forutsigbare rammer. Det var jo også i nært samarbeid med sektoren at dette grepet ble tatt. Jeg er veldig godt fornøyd med at Røe Isaksen fulgte det opp slik han

mulig grep være å etablere et samarbeid mellom Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet (KMD), Miljødirektoratet, SSB, CICERO og andre som kan bidra til å skape en felles plattform for effektberegninger av utslippsreducerende tiltak, altså et slags teknisk beregningsutvalg for klimapolitikken. Det kan være et nyttig verktøy for valg av klimapolitiske virkemidler.

Men hvordan skal et slikt samarbeid finansieres og organiseres i et sterkt sektorisert system som det norske?

Vi ser ofte at når mye midler i en satsing legges i en sektor, så kan det være lite romslighet i departementene for å dele på ansvaret med andre. Men vi trenger ikke først og fremst nye «modeller» for samarbeid mellom departementer, det det står på er politisk vilje til å samarbeide. Når OECD-teamet peker på begrensningene i Forskningsrådets muligheter til å koordinere satsinger «nedenfra», er dette et stykke på vei et spørsmål om hvilke føringer departementene legger på bruken av midlene. Dersom for eksempel Olje- og energidepartementet er alene om å legge føringer på klimarelevante programmer, kan det føre til at perspektiver og hensyn som først og fremst målbæres av andre departementer, som KMD, får for liten plass. Dette er en politisk utfordring som kan løses gjennom politisk vilje.

Hva er den tidligere finansministerens kommentar når Røe Isaksen nå varsler at det gyldne tiåret for forskning er over, forskningen kan ikke forvente samme vekst som før, og prioriteringene vil bli tøffere?

Dette kommer neppe til å gjelde bare forskningsområdet, men hele statsbudsjettet generelt. Desto viktigere er det å innrette seg deretter. Uansett vil det være avgjørende for Norge at vi har forskningsmiljøer av god kvalitet for å kunne løse utfordringene i årene framover. Og det påhviler også oss i forskningsinstitusjonene et ansvar for å vise hvor viktig det er at alle aktører har et godt kunnskapsgrunnlag for sin virksomhet. Vi må alle være mer på tilbudssiden for å formidle forskning og samarbeide med aktører, og



ikke minst må vi skape samarbeidsarenaer på et bredt grunnlag for en pågående dialog med samfunnsaktører, det består i mye mer enn å presentere resultatene fra siste prosjekt og så be om mer penger til det neste.

“ikke minst må vi skape samarbeidsarenaer på et bredt grunnlag for en pågående dialog med samfunnsaktører, det består i mye mer enn å presentere resultatene fra siste prosjekt og så be om mer penger til det neste”

Hvilke argumenter for forskning kan vinne gehør i Finansdepartementet? Noen mener at dette departementet er overbefolket av ny-klassiske likevektsøkonomer med begrenset sans for forskning og innovasjon?

Glem ikke at det er politikerne som vedtar budsjettene; embetsverket legger bare grunnlaget. Finansdepartementet henter sin makt fra politikerne og har samme rolle og skal foreta de samme avveieringer overfor alle sektorer. Hadde vi ikke hatt et finansdepartement, hadde vi vært blakke for lengst. Det er politikerne som må velge mellom alle gode formål, og vi som forvalter forskningen, må vise at det vi har å bidra med gjør at pengene er bedre brukt på forskning enn på andre områder.

Vil forskning fortsatt ha gode utsikter også etter et eventuelt regjeringsskifte?
Absolutt. 🗣️

En godt mottatt melding for å styrke utdanningens stilling ved universiteter og høyskoler

Regjeringen la i februar 2017 fram sin lenge annonserte melding *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (Meld. St. 16 (2016-2017)). Den har fått en overveiende positiv motakelse. Enigheten synes å være stor om at tiden nå er inne, og vel så det, for at regjeringens politikk for å styrke kvalitet i utdanning og forskning endelig også rettes direkte og eksplisitt mot utdannings- og undervisningssiden ved de høyere utdanningsinstitusjonenes virksomhet.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i 2014 handlet mye om forskningskvalitet, men inneholdt, etter manges mening og tross navnet, lite om høyere utdanning; strukturreformen fra 2015 har mest handlet om robuste institusjoner og mer indirekte og generelt om kvalitet. Med kvalitetsmeldingen bringes institusjonenes hovedoppgave øverst på kvalitetspolitikens dagsorden; når alt kommer til alt, er rasjonale for deres forskning i svært stor grad å være et instrument for å levere god utdanning og undervisning.

Meldingens utgangsdiagnose av status for kvaliteten på norsk høyere utdanning minner mye om kvalitetsdiagnosen av norsk forskning: kvaliteten er gjennomgående bra, og utviklingen går i riktig retning, men det er fortsatt rom for forbedring.

Situasjonsbeskrivelsen indikerer at forbedringsrommet kan være betydelig; vi leser at gjennomføringen er for svak, studenter får høye karakterer tross liten innsats, det er utstrakt mangel på helhet og sammenheng i utdanningsprogrammene, aktive læringsformer brukes for lite, og, ikke minst, det gis lite kreditt for pedagogisk kompetanse og læringsresultater: «Det er mer fremmede for karrieren å satse på forskning enn på utdanning og utvikling av ny undervisningspraksis og nye utdanningsprogrammer». Dette er også institusjonenes egen oppfatning om situasjonen, lar meldingen oss forstå, beskrivelsen samsvarer med innspillene til meldingen.

Det er en tydelig rød tråd i meldingen at institusjonene selv har hovedansvaret for at den utdanningen de tilbyr holder høy kvalitet; utdanningskvalitet er først og fremst kulturavhengig, og kvalitetsforbedringsarbeidet må foregå lokalt, i institusjonenes egen regi. Autonomi og faglig og akademisk frihet er, understreker regjeringen, forutsetninger for at institusjonene skal kunne levere god utdanning. Dette er oppgaver knyttet til universiteters og høyskoleers egenart som kunnskapsorganisasjoner, «hvor faglig beslutningsmyndighet må være distribuert». Meldingens klare forankring av kvalitetsansvaret hos institusjonene og fagmiljøene selv balanseres likevel og modereres av en

“Med kvalitetsmeldingen bringes institusjonenes hovedoppgave øverst på kvalitetspolitikens dagsorden”

En melding for større kvalitetsforskjeller i norsk høyere utdanning?

Stortingsmeldingen for kvalitet i høyere utdanning angir ifølge denne kommentaren ingen tydelig hovedretning for den videre utviklingen i norsk høyere utdanning. Forslag i stortingsmeldingen tolkes som forsøk på å etablere et tydeligere skille mellom masse- og eliteutdanning.



AGNETE VABØ,
førsteamanuensis,
Høgskolen i Oslo og Akershus
Agnete.Vabo@hioa.no

Meldingen lanserer et stort repertoar av dimensjoner ved kvalitetsbegrepet og fremmer en rekke tiltak som ifølge regje-

ringen bør iverksettes for å heve kvaliteten i høyere utdanning. De gjelder kriterier for opptak, gjennomføring og karaktersetting, kjennetegn ved gode læringsmiljø, viktigheten av samspill med forskning og eksempler på gode undervisnings- og læringsformer. Det legges vekt på at utdanning skal utvikles i samarbeid med arbeidslivet.

Praksisprofessor foreslås som en ny stillingskategori. Det skal utvikles ulike insentiver for bedre undervisningskvalitet, og pedagogiske kvalifikasjoner skal gi større lønnsmessig uttelling for den enkelte. Det skal også etableres en nasjonal arena for konkurranseutsetting av studietilbud. Meldingen legger et demokratisert kvali-

like klar understrekning av behovet for og berettigelsen av politisk styring og kontroll: Autonomi, faglig frihet og lokalt ansvar «fjerner ikke det politiske ansvaret for universitetene og høyskolene», det er om å gjøre å finne «en god balanse mellom tillit og kontroll». Myndighetene «må ha en tydelig rolle»; de skal formulere overordnede mål, føre kontroll med at målene nås, vurdere endringsbehov og føre tilsyn med at studentenes og samfunnets utbytte er godt nok.

Balansen i meldingens politikk mellom lokalt ansvar og politisk styring framkommer etter det som en blanding av mange mer og mindre generelt formulerte *forventninger* og enkelte mer absolutte *krav* som regjeringen stiller til institusjonene, samt et knippe *tiltak* som regjeringen selv vil iverksette.

Blant *forventningene* som regjeringen har til institusjonenes ledelse og fagmiljøer, er blant annet at de skal:

- gjøre økt bruk av fagfellevurdering og kollegaveiledning i arbeidet med å utvikle gode utdanningsopplegg;
- sørge for helhet, sammenheng og kvalitetssikring i studieprogrammer i kraft av programledelse med tilstrekkelig tydelig mandat og handlingsrom;
- benytte lærings- og vurderingsformer som understøtter dybdelæring;
- utarbeide ambisiøse mål for studentutveksling;
- iverksette tiltak for å styrke studie-søkendes og studenters grunnlag for å ta gode valg og gjennomføre studiene;
- samhandle godt med samfunns-

“Situasjonsbeskrivelsen indikerer at forbedringsrommet kan være betydelig”

- arbeidsliv;
- forske mer på egen utdanning;
- videreføre arbeidet med å redusere frafall.

Men i miksen er det også enkelte mer absolutte *krav* til institusjonene om å:

- etablere *pedagogiske meritteringssystemer* for å stimulere til økt undervisningsinnsats og belønne viktig utviklingsarbeid. Disse skal være på plass innen to år;
- sette som betingelse for ansettelse av fagpersoner uten nødvendig pedagogisk kompetanse at de skaffer seg denne kompetansen innen ett år;
- benytte sensorveiledning til alle eksamener.

Endelig lister meldingen opp noen *tiltak* og vedtak som regjeringen selv vil iverksette. I et par tilfeller er det vedtak som gir institusjonene økt handlingsrom (adgang til å fastsette spesielle opptakskrav for enkeltutdanninger; redusere bruken av rammeplaner for i større grad å overlate utviklingen av læringsutbyttet til samarbeid med arbeidslivet). Viktige tiltak ellers er:

- revisjon av forskrift om ansettelse og opprykk i kombinerte undervisnings- og forskerstillinger der det stilles krav om pedagogisk basiskompetanse og

undervisningserfaring ved ansettelse i alle faglige stillinger, og suksessivt høyere krav til undervisningskompetanse for stillinger som professor og dosent enn for stillinger på lavere nivå;

- aktiv rolle på overordnet nivå for å styrke samarbeid og arbeidsdeling i systemet, ved bruk av utviklingsavtaler og ved å legge til rette for dialog og prosesser med sikte på å utvikle et helhetlig nasjonalt utdanningstilbud;
- aktiv stimulering til utvikling av tilbud til de mest talentfulle og motiverte studentene, blant annet i form av forskerlinjer i flere studier;
- eventuell opprettelse av ny stilling som «praksisprofessor», etter vurdering «i samarbeid med institusjonene og organisasjonene».

To særskilte ordninger skal etableres på nasjonalt nivå for å understøtte arbeidet med utdanningskvalitet:

- en nasjonal *portal* der kvalitetsindikatorer og relevante kunnskapskilder er samlet;
- en nasjonal *konkurransarena* som samler etablerte og nye virkemidler under NOKUT, SIU og Forskningsrådet, blant annet ordningen med «Sentre for fremragende utdanning».

tetsbegrep til grunn og legger stor vekt på brukernes perspektiv, på studentenes og arbeidslivets interesser. Kvalitet i høyere utdanning handler ikke bare om det akademisk fremragende, men også om at utdanningsløpene skal være effektive, gjennomførbare og relevante.

Norge i det egalitære ytterpunktet

I Norge har det demokratiske målet om lik rett til utdanning vært et viktig aspekt ved utformingen av landets moderne massesystem for høyere utdanning. Lik rett til utdanning er et viktig prinsipp i den nordiske modellen for høyere utdanning, som om-

fatter systemer som i internasjonale sammenlikninger kjennetegnes av betydelig statlig finansiering og styring, fravær av studieavgifter og relativt generøs offentlig studiestøtte - enn så lenge. Organiseringen av systemene for høyere utdanning har i de nordiske landene vært ledd i utviklingen av en aktiv velferdsstat med stor vekt på likest mulig tilgang på tvers av sosiale, geografiske og kjønnsmessige ulikheter.

Norge representerer det egalitære ytterpunktet i den nordiske modellen. Her blir nesten samtlige kvalifiserte studiesøkende tatt opp ved et eller annet studium. Det har lenge vært mulig å kombinere utdanning

fra høyskole og universitet i én grad, og de fleste høyskoler har etter hvert utviklet omfattende tilbud av studieprogram på master- og doktorgradsnivå. Universiteter og høyskoler fungerer i Norge ikke som to separate kvalifikasjonssøyler, til forskjell fra eksempelvis Finland, der en langt mindre andel av de studiesøkende får tilgang til studier ved universiteter som opererer med høye opptakskrav og gjerne også krevende opptaksprøver innenfor ulike fag og disipliner. Også Danmark har et binært utdanningssystem med tydelig arbeidsdeling mellom en forskningsrettet universitetssektor og en yrkes- og utdanningsrettet høyskolesektor. Riktignok er også norsk høyere utdanning preget av store forskjeller mellom ulike studiesegment med hensyn til inntakskvalitet og rammebetingelser, og sosiologiske studier av re- →

“Norge representerer det egalitære ytterpunktet i den nordiske modellen”

“Flere av forslagene i stortingsmeldingen kan imidlertid tolkes som forsøk på å gjeninnføre en tydeligere differensiering mellom masse- og eliteutdanning i det nå langt på vei integrerte norske systemet for høyere utdanning”

krutteringsmønstre viser at også i Norge er sektoren kjennetegnet ved distinkte sosiale stratifiseringsmønstre mellom ulike studieretninger. Men det er relativt lett å bli tatt opp som student så lenge minstekravene er på plass, og det har ikke vært et politisk mål å utvikle et system med store forskjeller i status og ressurser mellom institusjoner og sektorer. Til forskjell fra den internasjonale hovedtrenden har Norge heller ikke satset på å etablere et toppuniversitet. Det tidligere binære norske systemet for høyere utdanning har gradvis blitt omformet til et integrert system, en utvikling som nå konsolideres og forsterkes ytterligere ved at høyskoler oppgraderes til universiteter og gjennom omfattende fusjoner mellom universiteter og høyskoler.

Nye skiller mellom masse og elite?

Flere av forslagene i stortingsmeldingen kan imidlertid tolkes som forsøk på å gjeninnføre en tydeligere differensiering mellom masse- og eliteutdanning i det nå langt på vei integrerte norske systemet for høyere utdanning. I meldingen foreslås det eksempelvis at institusjonene selv skal kunne fastsette spesielle opptakskrav for enkeltutdanninger. Sterkere regulering av inn-takskvaliteten kan også bli motivert av nye finansieringskriterier der institusjonene premieres for gjennomstrømming og avlagte grader, ikke bare studiepoengproduksjon. En nasjonal informasjonsportal skal bidra til å synliggjøre kvalitetsforskjellene mellom lærestedene og studieprogrammene. Og på samme måte som en lyser ut forskningsmidler, skal utdanninger kunne settes ut på anbud; meldingen redegjør imidlertid ikke i særlig detalj for dette forslaget.

Dette er tiltak som kan føre til et skille mellom A- og B-lag i systemet, for eksempel mellom campuser i distriktene som er avhengig av å ta opp de studentene de får for å opprettholde sin eksistens, versus læresteder og studieprogram i mer sentrale strøk som innenfor en slik finansieringslogikk har bedre forutsetninger for å tiltrekke seg de beste søkerne og bygge elitestatus. «Landskapet» kan følgelig bli mer utydelig, fordi det i større grad enn

hva som er tilfellet i dag kan oppstå kvalitetsforskjeller mellom studieprogram ved samme institusjon. Meldingen legger opp til en tydeligere differensiering mellom studieprogram, blant annet når den sier at det skal satses på de «mest talentfulle og motiverte» studentene i form av ekstra krevende studieprogrammer og gjennom tiltak som forskerlinjer og talentprogrammer.

Stillingsstrukturen for fagpersonalet i norsk høyere utdanning preges av egalitære tradisjoner. Arbeidsbetingelser og fordeling av tid til forskning og undervisning er relativt likt fordelt mellom ulike stillingskategorier, og lønnsforskjellene er på langt nær så markante som i mange andre land. Det kan komme til å endre seg i den videre oppfølgingen av denne meldingen. I et eget kapittel i meldingen om utdanningsfaglig kompetanse understreker regjeringen at utdanningsfaglig kompetanse og undervisningserfaring bør verdsettes i større grad ved ansettelse og opprykk. Det skal stilles

“Det kan bety at den ‘nye’ vitenskapelige karrierestrukturen i stor grad kan bli preget av det arbeidet som nå skjer under press i pågående fusjonsprosesser”

strengere krav til pedagogisk basiskompetanse og undervisningserfaring. Det er foreløpig uklart hvilke insentiver for bedre undervisning som skal tas i bruk, og hvilke konsekvenser dette vil kunne få for karrierestrukturen. Det er også uklart om dette skal bidra til bedre integrasjon av kvalitetsdimensjonene for henholdsvis forskning og undervisning eller om det vil føre til et skarpere skille mellom undervisningsrettede og forskningsrettede karriereveier, slik tilfellet er i land med skarpere differensiering mellom masse- og elitestudier.

Ifølge meldingen skal det være opp til den enkelte institusjon å finne løsninger på hvordan undervisning skal stimuleres og verdsettes i et akademisk karriereløp. Det kan bety at den «nye» vitenskapelige karrierestrukturen i stor grad kan bli preget

av det arbeidet som nå skjer under press i pågående fusjonsprosesser med å finne løsninger på hvordan arbeidsplikter skal fordeles og hvordan kriterier for opprykk blant fagpersonalet skal utformes.

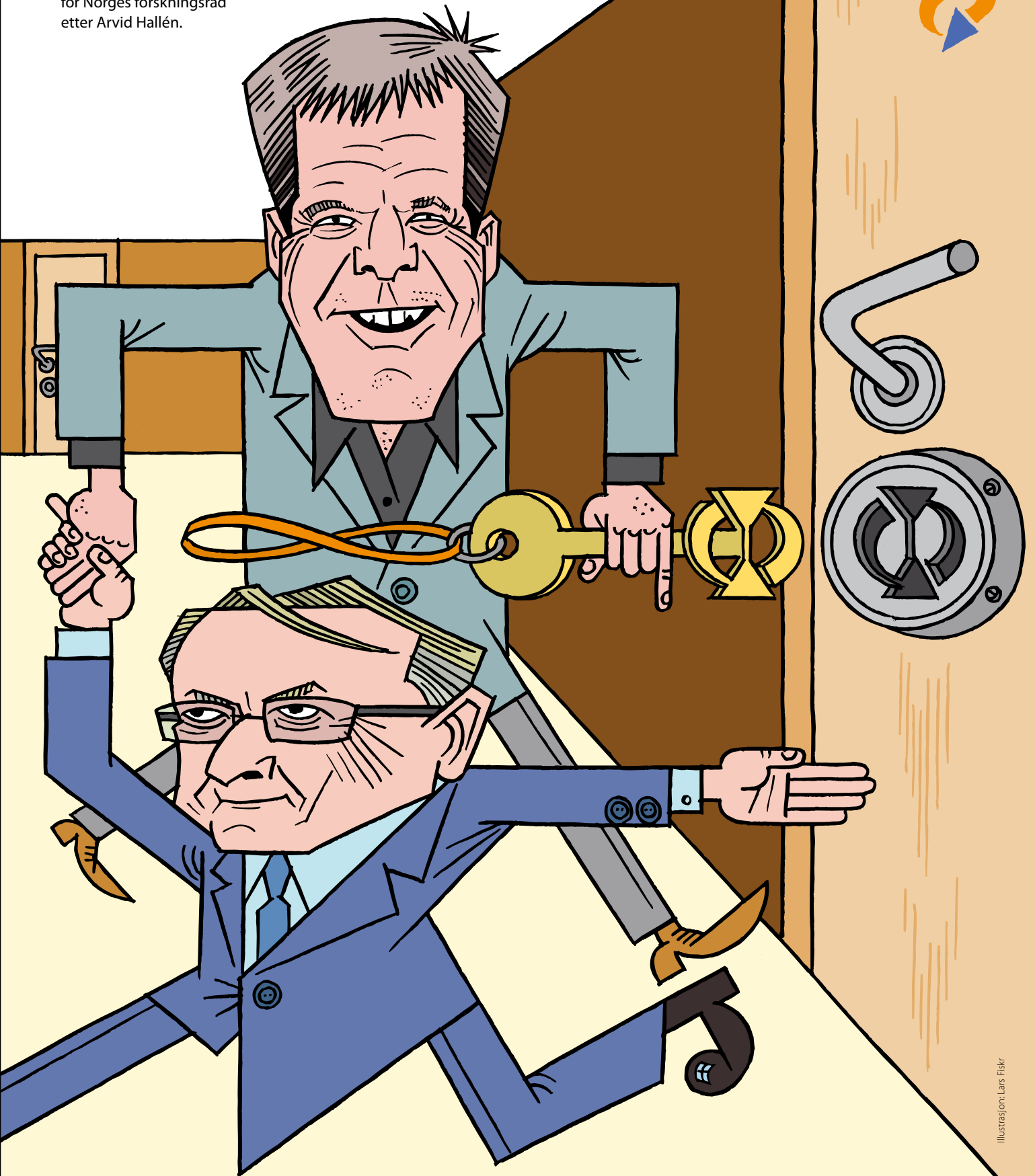
Strukturreformen er et viktig bakteppe

Strukturreformen skal, ved å konsentrere ressurser gjennom fusjoner av læresteder, bidra til å skape bedre kvalitet i forskning og høyere utdanning. Noen av de pågående fusjonene er mellom universiteter og høyskoler der forskjellene i forskningskompetanse og arbeidsbetingelser blant fagpersonalet er store, det er for eksempel tilfellet for «nye» NTNU, med de tidligere høyskolene i Gjøvik, Sør-Trøndelag og Ålesund på den ene siden og «gamle» NTNU på den andre. Nyfusjonerte universiteter med denne typen innebygde asymmetrier kan forventes å utvikle stillingsstrukturer der det tydelig differensieres mellom forskningsrettede og masseutdanningsrettede karriereløp. De pågående forhandlingene om stillingsstruktur og arbeidsbetingelser bærer naturlig nok preg av at en ønsker lokale løsninger som ikke skaper systemisk ustabilitet – noe som kan skje om løsningene blir for dyre eller om de fører til at etablerte verdsettingshierarkier devalueres. Vil lokale løsninger innenfor den institusjonelle konteksten som nå utformes, kunne svekke muligheten til å

oppnå nasjonale mål om hevet utdanningskvalitet og bidra til å reprodusere forskjeller i kvalitet mellom masse og elite?

I forbindelse med lanseringen av meldingen uttalte kunnskapsministeren at rammebetingelsene for sektoren ikke skal endres i vesentlig grad. Men med strukturreformen og innføringen av nye styringsformer, som utviklingsavtaler, blir det skapt en ny dynamikk i forholdet mellom lokale institusjonelle organisasjonsformer og aktørkonstellasjoner og sentrale myndigheter. En kultur for kvalitet skapes neppe ved hjelp av kvalitetsportaler. Strukturreformen, vil jeg våge å påstå, vil legge avgjørende føringer på utviklingen av et kvalitetsmessig mer differensiert system for høyere utdanning i Norge i årene som kommer. 🍌

John-Arne Røttingen tok
1. mars over som ny direktør
for Norges forskningsråd
etter Arvid Hallén.



Et slag for anvendt forskning

Fra Forskningsrådets konferanse om forsknings- og innovasjonspolitikken kunnskapsgrunnlag

Forskningsrådets årlige konferanse om «kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken» har utviklet seg til å bli en viktig forskningspolitisk arena. Den 7. konferansen i rekken som fant sted 2. mars, hadde en raskt fulltegnet deltakerliste på mer enn 500 og ytterligere flere hundre på venteliste. Til glede for disse og mange andre er opptak av konferansen tilgjengelig.

FOTO: MARTIN SKULSTAD



EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Særlig to temaer var konferansens røde tråder: Hvordan fremme omstilling og begrunne prioriteringer på grunnlag av dokumenterte forventninger, trender og scenarier om framtidige muligheter og utfordringer? Og: hvordan bør vitenskapelig kvalitet og samfunnsnytte best balanseres og kombineres i vurderinger av forskning?

OECDs Andrew Wykoff presenterte hovedpunkter fra organisasjonens nylig publiserte *STI Outlook* for 2016. Det er siste utgave i en lang rekke slike Outlooks, men denne skiller seg fra de tidligere ved i større grad enn sine forgjengere å se framover. «Vi står overfor presserende, globale utfordringer», fastslo Wykoff – og gikk raskt gjennom listen: forurensning, overutnyttelse av ressurser, klimaendring, aldring/demografi og økende ulikhet. Ikke overraskende er han og OECD av den oppfatning at forskning, teknologi og innovasjon kan bidra vesentlig i bestrebelsene



Til venstre: Andrew Wykoff, OECD.

Over: Eric Arnold, Torbjørn Røe Isaksen og John-Arne Røttingen.

på å finne løsninger på utfordringene. Det skjer mest effektivt om teknologiutviklingen er åpen, internasjonal, borgerorientert, tverrfaglig og basert på offentlig-privat samarbeid og med offentlig finansiert forskning i en avgjørende rolle. Derfor er det bekymringsfullt at offentlige forskningsbudsjetter stagnerer i store deler av verden. OECD tror ikke at det i samme grad som tidligere er mulig å basere seg på fortsatt vekst og økende produktivitet; sannsynligheten er stor, sa Wykoff, for at den globale økonomien fortsatt vil være kjennetegnet av varig lav vekst, synkende produktivi-

tetsvekst og økt arbeidsledighet og/eller press på lønningene. Outlook-rapportens framoverskuende sikte kom til uttrykk i en sterk betoning av betydningen av «foresight», framsyn på norsk, og mye av innholdet i rapporten er synteser av et stort antall gjennomførte teknologiske framsynsprosjekter innenfor og utenfor OECD.

Betydningen av «foresight» ble også understreket av Erik Arnold fra Technopolis, i nok en av hans mange opptredener i norsk forsknings- og innovasjonspolitik. Som kjent har han blant annet ledet to evalueringer av Norges forskningsråd (2001,

“OECD tror ikke at det i samme grad som tidligere er mulig å basere seg på fortsatt vekst og økende produktivitet”



2012), og senest har han vært medlem av ekspertkomiteen som har forestått områdegjennomgangen i Norges forskningsråd (se s. 18 i dette nummer av *Forskningspolitikk*). Han trakk i sitt innlegg opp et bredt lerret for en diskusjon om hvilke nye strukturer, tilnærminger og instrumenter som kreves for å få til «framtdsrettet styring» i forsknings- og innovasjonspolitikken. Det finnes ingen beste løsning som passer for alle land, men han mente at strukturen i Norge, som i stor grad er bygget opp omkring den særnorske konstruksjonen med ett stort forskningsråd, ikke helt oppfyller kravene til forsknings- og innovasjonspolitikken «tredje generasjons» styringsformer. Blant de spørsmål som særlig bør diskuteres, er økt bruk av foresight, behovet for et overordnet rådgivningsorgan, utvikling av nye typer «strategiske forsknings- og implementeringsagendaer» og etablering av offentlig-private partnerskap («PPPs»). Han antydet at Norge bør «revurdere» sin forskningsrådskonstruksjon, uten å gå så mye nærmere inn på hva som i tilfelle bør endres –

bortsett fra navnet, som er ekstremt misvisende, mente han, så mye innovasjon som rådet er tungt involvert i, og at rådet i tillegg til sin finansieringsrolle bør forsterke sin tilretteleggerrolle innenfor et mer desentralisert system.

Statsråd Røe Isaksen tok debatten om framtidige muligheter, utfordringer og prioriteringer ned på et konkret politisk plan med sin redegjørelse for opplegget for den forestående revideringen av gjeldende langtidsplan for norsk forskning og høyere utdanning. Planen gjelder for tiårsperioden 2015–2024, men skal revideres hvert fjerde år, første gang i 2018. Et viktig input til revideringen er den landgjennomgangen av norsk forsknings- og innovasjonspolitikken som regjeringen har bedt OECD om å foreta (se s. 17 av dette nummer av *Forskningspolitikk*). Han varslet også at han og hans statssekretær vil gjennomføre en større rundreise i landet for å innhente synspunkter. Han gikk allerede nå ganske langt i å antyde hvor han ser behov for å justere planen. Målet om at offentlige midler skal utgjøre én prosent av BNP er allerede

(over)oppfylt, mens det tross god vekst i næringslivets FoU de seneste årene er langt igjen før samlet nasjonal FoU-innsats utgjør tre prosent av BNP. Det er vekst i privat FoU-innsats som skal fylle gapet, og søken etter og innføring av effektive, gjernne helt nye, virkemidler for å stimulere til økt privat FoU-innsats vil være en hovedoppgave i langtidsplanens neste fireårsfase. Han ga også klar beskjed om at forventningene til videre vekst i forskningsbevilgningene må senkes, «det gyldne tiåret» i norsk forskningsfinansiering er forbi, heretter må vekst til prioriterte formål finansieres ved kutt i bevilgningene til andre formål. Kritikken av planen for å inneholde for lite om høyere utdanning har hatt mye for seg, erkjente han, det skal neste versjon rette på. Han vil også stille klarere forventninger til nye faglige innfallsvinkler og mer tverrfaglig forskning; blant annet skal samfunnsvitenskapene og humanioras rolle synliggjøres bedre. Og regjeringens politikk for «open access» som vil bli lagt fram i vår, skal innarbeides i langtidsplanen. →



Til venstre: Forskningsrådets nye direktør John-Arne Røttingen tok fast styring på sin andre dag i ny jobb. Over: Lederne for FORINNPOLs to sentre, Magnus Gulbrandsen og Liv Langfeldt.

En egen sesjon var viet «framsynsmetoder» i vid forstand for å underbygge forsknings- og innovasjonspolitiske prioriteringer, her representert ved tre typer tilnærminger:

- Tre «foresight»-prosjekter i regi av Forskningsrådet om «digitaliseringens andre bølge», markedsmuligheter i klima og innovasjon i offentlig sektor;

- det danske utdanningsdepartementets FORSK2025-prosess for å skape grunnlag for strategiske prioriteringer på grunnlag av innspill fra berørte aktører og OECDs trendanalyser;

- det EU-finansierte CIMULACT-prosjektet som utvikler metoder for å involvere sivilsamfunn og vanlige borgere i arbeidet med å utvikle forsknings- og innovasjonssatsinger og -prioriteringer.

CIMULACT-prosjektets koordinator, Lars Klüver, mente å ha dekning for at innspill fra vanlige borgere er mer visjonære enn de inkrementelle forslagene en typisk får fra forskere; de har alltid i tankene at de må sikre seg midler til seg selv og sine stipendiater også i neste fase. Kommisjonen ligger, påsto han, «flere kilometer foran» nasjonale myndigheter, inkludert forskningsråd, i arbeidet med metoder for å trekke borgere og det brede samfunn inn i forskningspolitiske prosesser.

Forholdet mellom vitenskapelig kvalitet og relevans/samfunnsnytte var tema i konferansens siste sesjon. Arnold hadde tidligere spilt opp til denne diskusjonen da han i sitt innlegg tok utgangspunkt i begrepet «kunnskapsproduksjon i modus 2» som satte sitt preg på den forsknings- og innovasjonspolitiske debatten i 1990-årene. At kunnskapsproduksjon i økende grad skjer «i anvendelseskontekster» og i mindre grad i akademiske, disiplinrettede former, kjenner tegner dagens situasjon og setter rammer for hvordan styring og prioritering bør skje, mente han.

Daniel Sarewitz holdt et innlegg via Skype-link fra Washington DC som i grove trekk var en gjennomgang av hans mye leste essay i *The New Atlantis* om kvalitetskrisen i dagens forskningssystem, *Saving Science* (se *Forskningspolitikk* nr. 3, 2016). Her summerer han opp de krisesyntomer i forskningssystemet som skyldes at det nå er preget av «hyperkonkurransen», med «kvalitetsutvanning» på bred front som resultat. Peer review-institusjonen er ikke i stand til å ivareta tilstrekkelig kvalitetssikring under byrden av den dramatiske veksten i vitenskapelige publikasjoner. Mer direkte kopling til bruk kan bidra til å sikre resultatenes validitet og kvalitet: «technology keeps science honest», som han sier i essayet.

Magnus Gulbrandsen, lederen for et av de to nye forskningssentrene under FORINNPOL-programmet som konferansen hører inn under, tok opp denne tråden i et innlegg som framsto som et slag for *anvendt* forskning. Anvendt forskning er, mente han, i ferd med å falle mellom stoler, mellom «eksellens» og fri forskning på den ene siden og kortsiktig, markedsnær innovasjon på den andre. Han listet blant annet opp flere eksempler på teknologier som er blitt utviklet gjennom anvendt forskning. I hans forståelse av anvendt forskning er mye av den langsiktig, nysgjerrighetsdrevet og forskerinitiert, og den sentrale forskjellen mellom anvendt forskning og «grunnforskning uten sikte på nytte» er at anvendt forskning er intensjonalt, organisatorisk og/eller finansielt koplet til arbeid med å finne teknologiske og andre praktiske løsninger på problemer. Med frykt for å bli arrestert av «grunnforskningspolitiet», snudde han, med støtte i Sarewitz, opp-ned på en retorisk vending man nå ofte hører i (norsk) forskningspolitikk: «Nytte er en forutsetning for kvalitet». Ifølge Gulbrandsen er det nok likevel mer ordet anvendt forskning enn realiteten som er forsvunnet; Forskningsrådets Fahlvik påpekte at rådets inno-

vasjonsdivisjon finansierer mye anvendt forskning i Gulbrandsens betydning.

I diskusjonen om forholdet mellom kvalitet og nytte lå den nylig gjennomførte gjennomgangen av Forskningsrådet i bakgrunnen (se s. 18 i dette nummer av *Forskningspolitikk*). Det sentrale spørsmål her er hvordan kriterier for vitenskapelig kvalitet og relevans/nytte skal kombineres og vektet i vurderinger av prosjektsøknader. Komiteen har lagt til grunn at vitenskapelig kvalitet er det primære og mest utslagsgivende kriteriet. Gulbrandsen så i dette en «veldig dårlig forståelse av anvendt forskning». Forholdet mellom kvalitet og samfunnsnytte var direkte tema for innlegget til Liv Langfeldt, som leder det andre FORINNPOL-senteret. Hun understreket at peer review-vurderinger er flerdimensjonale og kontekststøttede – utfallet er avhengig av formålet med vurderingene, hvem som gjennomfører dem, vektningen av ulike kriterier osv. Det kan oppfattes som en advarsel om det problematiske ved å anvende resultatet av peer review-vurderinger fra én sammenheng i en annen, for eksempel ved flytting av søknader mellom støtteordninger.

Som medlem av komiteen begrenset Erik Arnold seg til å si, på direkte spørsmål om arbeidet med rapporten, at mandatet for gjennomgangen hadde vært «svært snevert», og at rommet for å flytte midler *innenfor* rådet viste seg å være svært begrenset. Handlingsrommet for slik flytting er større, mente han, om en flytter midler fra universitets- og høyskolenes grunnbudsjetter til konkurransearenaer. Innenfor disse budsjettene kan kvalitetsfremmende omdisponering av midler også skje om det sendes tydelige meldinger til institusjonenes ledere om å foreta omdisponeringer på grunnlag av sterkere kvalitetsrettet, strategisk lederskap. – Ingen bør være i tvil om at det er en melding vi har sendt for lenge siden, med all ønskelig tydelighet, repliserte statsråden. 🗨

OECD med kritisk blick på norsk langtidsplan for forskning og høyere utdanning

På et møte i Oslo i mars la teamet som OECD har oppnevnt for å forestå landgjennomgangen av Norge, fram for kommentar et foreløpig utkast av sine hovedkonklusjoner. Den endelige rapporten vil bli lagt fram på en konferanse i Oslo 13. juni i år.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

De foreløpige vurderingene og konklusjonene i utkastet indikerer at OECD vil komme til å mene at det er behov for betydelige endringer i deler av norsk forsknings- og innovasjonssystem og -politikk. De krediterer Norge for å ha hatt høy evne til å utnytte sine muligheter til å utvikle en sterk ressursbasert økonomi. Norge trenger imidlertid et sterkere og mer omstillingsrettet forsknings- og innovasjonssystem enn i dag for å kunne gjennomføre den «tredobbelte omstillingen» som norsk økonomi og norsk forsknings- og innovasjonspolitikken nå må gjennom: fra en sårbar petroleumsbasert økonomi til en mer diversifisert og robust økonomi, til et innovasjonssystem som er mer konkurranseorientert og effektivt, og mer orientert mot samfunnsmessige utfordringer (klima, matsikkerhet, aldring, helse) som i økende grad virker inn på norsk økonomi. OECD-teamet mener at forskningen i det norske universitets- og høyskolesystemet er god, men ikke fremragende, den resultatbaserte delen av finansieringssystemet stimulerer ikke i tilstrekkelig grad kvalitet, og det er behov for mer konkurranse både mellom og innenfor høyere utdanningsinstitusjoner. Teamet advarer mot ytterligere homo-

genisering av norsk høyere utdanning og mener at et binært system er å foretrekke. Forskningsinstituttene har et stort potensial for å bidra til omstilling, men Forskningsrådets instituttpolitikk bidrar for lite til å realisere det. Norge har en velutviklet politikk for næringsrettet forskning og innovasjon, men den synes mer innrettet på å støtte allerede sterke områder enn å fremme nye sektorer og nye diversifiseringsområder.

I utkastets direkte kommentarer til langtidsplanen får den ros for oppnådde resultater med hensyn til langsiktighet, tverrdepartementalt samarbeid og strategisk orientering, men flere begrensninger må overvinnes i fortsettelsen: Planen er ikke egentlig en tiårs-, men en fireårsplan, planens flerårsbudsjetter er ikke bindende, dens prioriteringer er lite selektive, og den har i begrenset grad lagt grunnlag for nye koordineringsformer i regjeringen. Bare prioriteringer under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde har øremerkede budsjetter, og særlig prioriteringene knyttes til samfunnsmessige utfordringer preges av svak strategisk orientering. Teamet finner mange spor av to prinsipper som de mener gjennomsyrrer norsk politikk: sektorprinsippet og konsensusprinsippet. De gir godt grunnlag for inkrementell videreutvikling av allerede sterke områder, men skaper barrierer for endring og omstilling.



Michael Stampfer er medlem av OECDs analyseteam for gjennomgangen av Norge, som han var det da OECD vurderte svensk innovasjonspolitikken i 2015.

De mener sterkere endringskrefter må tilføres systemet og diskuterer særlig behovet for et organ som kan drive koordinering, prioritering og omstilling «from above», til forskjell fra den koordinering «from below», gjennom Forskningsrådet, som er dominerende i dag. Så langt noen smakebiter fra utkastet, først 13. juni vil vi se om dette er dekkende for teamets endelige vurderinger og forslag.



Matthias Schmelzer tegner i boken som er anmeldt på s. 29 i dette nummer av *Forskningspolitikk* bildet av en internasjonal organisasjon som i de første tiårene etter annen verdenskrig hadde stor innflytelse på de vestlige industrilandenes økonomiske politikk. Organisasjonen ble en sentral samar-

beidsarena for, med OECDs egne ord, «like-sinnede land» i den vestlige, rike del av verden og «det økonomiske motstykket til NATO». I dag er, ifølge Schmelzer, ikke organisasjonen lenger helt hva den var. Den kalde krigens endelikt og høyere økonomisk vekst i mange land utenom «de vestlige» som verken er eller vil være medlem av organisasjonen, har bidratt til å svekke OECDs rolle til fordel for EU, G20 og andre. Men OECD gjør seg fortsatt gjeldende, med kvalitetsstatistikk, state-of-the-art policyanalyser

og landgjennomganger – blant annet av medlemslands og andre lands forsknings- og innovasjonspolitikken. OECD er for tiden en synlig aktør i nordiske lands forsknings- og innovasjonspolitiske debatt. Andrew Wykoff, direktør for OECDs vitenskaps-, teknologi- og innovasjonsdivisjon, deltok på Forskningsrådets konferanse 2. mars (s. 14 i dette nummer av *Forskningspolitikk*). OECD foretok i 2015 en landgjennomgang av Sveriges innovasjonspolitikken (se *Forskningspolitikk* nr. 4, 2015), og nå står Norge for tur.

Områdegjennomgang av Norges forskningsråd for økt kvalitet og lavere administrasjonskostnader

Ekspertkomiteen som ble oppnevnt for å forestå den såkalte områdegjennomgangen av Norges forskningsråd (se *Forskningspolitikk*, nr. 2, 2016), la fram sin rapport i februar i år. Den har hatt tre medlemmer: Siri Hatlen, leder for diverse styrer, Erik Arnold, Technopolis Group og Kari Melby, NTNU. Den ble assistert av et sekretariat bestående av personer fra Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet og Forskningsrådet selv. Gruppens todelte mandat var å foreslå tiltak for å (1) «omdisponere» Forskningsrådets FoU-midler slik at kvaliteten øker på den forskning rådet støtter, og (2) redusere ressursbruken i Forskningsrådets administrasjon. Komiteen hadde tallfestede mål å holde seg til for begge oppgaver: «Gruppens forslag til endringer skal synliggjøre innsparinger i administrasjonskostnader på minimum 10 prosent samt omdisponering av FoU-midler på 1 mrd. kr». Komiteen har i sitt forslag til administrative innsparinger holdt fast ved mandatets krav om 10 prosent reduksjon, og rådet avkreves kutt i 2017, 2018 og 2019 med henholdsvis 20, 20 og 30 mill. kr, i tillegg til et allerede innarbeidet kutt i 2017 på 10 mill. kr. Komiteen er mer usikker på om effekten av de forslagene den fremmer for omdisponering av FoU-midler vil bli så stor som mandatet angir, og mener at det i alle fall vil gå en del år før endringene får full effekt.

av det norske forskningssystemet: Universiteter og høyskoler har et ledelsesproblem, og deres finansieringssystem stimulerer ikke kvalitet i tilstrekkelig grad; midler som går til institutter og helsesektoren, bør i sterkere grad konkurranseutsettes, og flere departementer må ivareta sitt sektoransvar for forskning bedre og ta tydeligere ansvar for forskning av høy kvalitet – særlig fire departementer får sitt pass påskrevet. Departementene bør gjøre det enklere for Forskningsrådet å ivareta sitt kvalitetsansvar ved i mindre grad å pålegge rådet små oppdrag med detaljerte mål; kortsiktige kunnskapsbehov bør i større grad lø-



Siri Hatlen ledet ekspertkomiteen.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Omdisponering for høyere «vitenskapelig kvalitet» på rådsstøttet forskning

Komiteen ble oppnevnt som en oppfølging av Produktivitetskomisjonens andre rapport (se *Forskningspolitikk*, nr. 2, 2016). Kommisjonen mente at den norske økonomiens produktivitet og evne til omstilling «fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» kan styrkes ved å heve den «vitenskapelige kvaliteten» i norsk forskning. Data om hvor mye norske forskeres publikasjoner siteres av andre forskere og tidligere gjennomførte fagevalueringer viser ifølge kommisjonen at situasjonen står mye tilbake å ønske; riktignok viser «[b]åde siteringsdataene og fagevalueringene [...] at kvaliteten på norsk forskning har økt betraktelig de siste 10–20 årene», men det er fortsatt «rom for forbedring» og «mange

svakheter [...] består». Styringen og finansieringen av norsk forskning tilskrives mye av ansvaret for at kvaliteten på norsk forskning ikke er på høyde med forskningen i land som er aller best. Mange av de kvalitetshemmende barrierene er knyttet til Forskningsrådet; kommisjonen mente at det er «enighet [...] om at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite når midlene fra Forskningsrådet fordeles».

Ikke bare Forskningsrådet

Komiteens mandat er begrenset til Forskningsrådet, men den peker likevel på endringer som bør foretas også i andre deler

ses med egne fagressurser eller ved å kjøpe FoU-tjenester i oppdragsmarkedet.

I forlengelsen av en kortfattet analyse av sektorprinsippet foretar komiteen en detaljert gjennomgang av bruken av post 53 på kapittelet for Kunnskapsdepartementets (KD) bevilgning til Forskningsrådet. Dette er posten for «overordnede forsk-

“Forenkling er stikkord for flere av komiteens forslag om å styrke og/eller tydeliggjøre den vekt som (bør) legges på vitenskapelig kvalitet i vurderingen av søknader”

ningspolitiske prioriteringer» som skal gi KD handlingsrom for å utøve sine koordinerende oppgaver og bidra til at det kan etableres brede, sektorovergrepene satsinger. Komiteen finner at posten «framstår som fragmentert» fordi så mye av midlene er spredt på mange mindre enkeltaktiviteter; den bør ifølge komiteen tvert imot rendyrkes som strategisk finansieringsmekanisme. Det kan styrke samordningsfunksjonen i forskningspolitikken generelt, bidra til å forenkle styringen av Forskningsrådet og redusere omfanget av detaljerte føringer på rådets virksomhet.

Av komiteens gjennomgang av Forskningsrådets egen virksomhet framkommer et bilde av en svært kompleks organisasjon, kjennetegnet ved et stort antall styringsorganer på tre styringsnivåer, en svært sammensatt og heterogen portefølje av finansieringsaktiviteter, søknadstyper og et

“Komité og hovedstyre er derimot bastant uenige om komiteens to konkrete omdisponeringsforslag”

stort antall vurderingskriterier, varierende fra to til 14 i ulike ordninger. Kriteriet for vitenskapelig kvalitet, komiteens hovedanliggende, anvendes i vurderingen av de aller fleste søknadstypene, og for noen typer, men ikke alle, er det eksplisitt det viktigste kriteriet. Men komiteen påpeker at «forståelsen og bruken av kriteriet [vitenskapelig kvalitet] ikke nødvendigvis er det samme. Dette kan gjøre det vanskelig å sammenlikne bidraget til kvalitet i forskningen på tvers av aktiviteter – basert på fagfellevurderinger av søknader og skår på dette kriteriet». For mange søknader tildeles en hovedkarakter mellom 1 og 7, med 7 som beste, delvis på grunnlag av skjønn og med varierende vektning av vitenskapelig kvalitet (scientific merit). En gjennomgang av vel 6000 søknader i 2014 og 2015 viste at 27 prosent av søknadene fikk hovedkarakterene 6 og 7, resten fikk 1–5. 78 prosent av alle søknader ble avslått, hvorav 13 prosent (650 søknader) hadde hovedkarakter 5 og 6. Vel 300 søknader med hovedkarakter 1–5 (så godt som alle med karakter 5) ble innvilget.

Enighet om mye

Forenkling er stikkord for flere av komiteens forslag om å styrke og/eller tydeliggjøre den vekt som (bør) legges på vitenskapelig kvalitet i vurderingen av søknader. Forskningsrådet bør operere med færre og

“den vil kreve Stortingets godkjennelse for at midler kan benyttes på tvers av og i strid med forutsetningene i departementenes til-delingsbrev”

mer standardiserte søknadstyper og vurderingskriterier. Kriteriet vitenskapelig kvalitet bør anvendes for alle søknadstyper, med enkelte unntak, men komiteen anerkjenner at det kan tillegges varierende vekt i den samlede vurderingen, avhengig av søknadstype og støtteordning. For enkelte typer bør det alltid inngå som et viktig kriterium, og Forskningsrådet bør i større grad benytte søknadstyper der vitenskapelig kvalitet er et sentralt eller det viktigste kriteriet. Komiteen påpeker at «når vitenskapelig inngår som kriterium i søknads-

nr. 2, 2016), er egnet som ramme for å implementere mange av forslagene fra komiteen for å tydeliggjøre og styrke den vekt vitenskapelig kvalitet bør tillegges i vurderingen av søknader til tematiske programmer. Vitenskapelig kvalitet bør også ifølge hovedstyret stå sentralt i alle relevante støtteordninger, men styringsorganene for de enkelte ordningene må i hvert enkelt tilfelle vurdere vektingen av dette kriteriet opp mot de aktuelle ordningenes mål.

Hvilken vei skal søknader flyttes?

Komité og hovedstyre er derimot bastant uenige om komiteens to konkrete omdisponeringsforslag. Ifølge den ene ordningen skal søknader som er avslått under åpne ordninger, i første rekke FRIPRO, til tross for at de har fått høyeste skåre (minst 6) på vitenskapelig kvalitet, overføres til tematiske programmer. Her gis disse søknadene forkjørsrett til bevilgning foran søknader fremmet for temaprogrammet, såfremt den overførte søknaden skårer høyere på vitenskapelig kvalitet og har en viss tematisk relevans («tematisk innretning som passer for et tematisk program»; tematisk «nærhet»). Hovedstyret er sterkt uenig og fremmer et alternativt forslag som innebærer flytting motsatt vei og som passer bedre inn i *forskningsrådet 3.0*-konseptet. Ifølge dette forslaget bør alle programrelevante søknader behandles først under aktuelle programmer, mens en i åpne ordninger kun behandler søknader som ikke kan tilordnes noe tematisk program. Prosjekter som ikke når opp i programmet, overføres til de åpne ordningene og gis anledning til å konkurrere også under dem. Komiteen avviser forslaget, særlig under henvisning til at det betyr at de åpne ordningene ikke lenger vil være åpne.

Konstitusjonell «nyskaping» i rådets budsjett?

Uenigheten er nesten like stor om komiteens andre omdisponeringsforslag om at alle sektordepartementer skal bidra med en andel (5 prosent) av sin bevilgning til Forskningsrådet til en «omdisponeringskonto» for finansiering av prosjekter med høy vitenskapelig kvalitet som ikke oppnår finansiering under ordinære (tematiske og åpne) ordninger. Slike avslåtte →

vurderingen, er det viktig at det defineres, forstås og brukes på samme måte». Det er påkrevet for å kunne sammenlikne på tvers av aktiviteter, som når – slik komiteen foreslår (jf. nedenfor) – søknader flyttes mellom støtteordninger. Det bør settes en laveste terskelverdi for vitenskapelig kvalitet på 6 for å få støtte fra rådet, uansett støtteordning og søknadstype. Komiteen anerkjenner at kvalitetskriteriet bør kunne anvendes noe annerledes i forbindelse med tidsbegrensede satsinger for å bygge opp kapasitet og kompetanse på områder som «ennå ikke har oppnådd ønsket forskningskapasitet og vitenskapelig kvalitet».

Forskningsrådets hovedstyre fikk seg forelagt et sent utkast av komiteens rapport til uttalelse. Av uttalelsen som er vedlagt rapporten, framgår at det ikke er betydelig uenighet mellom komité og hovedstyre om komiteens generelle vurderinger av den rolle og vekt som vitenskapelig kvalitet har og bør ha når Forskningsrådet fordeler midler. Hovedstyret er enig i behovet for forenklet styring og i at rådets virksomhet bør være underlagt færre krav og føringer. Styret ser også behovet for å gjennomgå og standardisere virkemiddelstruktur, søknadstyper og vurderingskriterier, og både styre og komité finner at den reformen av sin programstruktur som Forskningsrådet allerede er i gang med, *forskningsrådet 3.0* (se *Forskningspolitikk*

Hva er kvalitet i forskning og vitenskap?

I disse tider da mange, ofte, tar begreper som forskningskvalitet og vitenskapelig kvalitet i sin munn som om det er enkelt å identifisere og velge den forskning og kunnskap som er «best», kan det å spille ut noen kunnskapsbaserte momenter om forskningskvalitetens hva og hvordan være en spore til noe mer refleksjon og nyansering. Nedenfor følger et utdrag av det aller første «policy brief» fra det nyetablerte senteret for studier av forskningskvalitet, R-QUEST (se *Forskningspolitikk*, nr. 3, 2016).

Den fullstendige teksten, med referanser, kan leses på <http://www.r-quest.no/policy-briefs/>.

R-QUEST, ved Liv Langfeldt (NIFU), Kaare Aagaard (CFA), Siri Brorstad Borlaug (NIFU) og Gunnar Sivertsen (NIFU)

1. The politics of research quality

One of the most prominent research policy features of the latest decade has been the ambition to promote high quality research – often under headings such as frontier, outstanding, excellent, ground-breaking and transformative research. Policies promoting high quality research are seen as (and justified as) a means for solving grand challenges based on the as-

sumption that you need world leading research groups and ground-breaking research to solve the challenges our society confronts. They are also the result of the obligation to ensure that public money on R&D are spent wisely: When allocating

research funds, the most obvious choice – if you want value for money – is to prioritise the most successful scientists and the most promising projects. Finally, such policies may also reflect a political wish to maintain or improve national scientific

“Each of these aspects may be specified and emphasised in different ways: both in different fields of research and in different evaluation contexts”

søknader føres opp på en venteliste for mulig finansiering fra potten, primært rangert etter vitenskapelig kvalitet; andre kriterier kan vektlegges ved lik skåre på vitenskapelig kvalitet. Ordningen vil i tilfelle være såpass spesiell at den vil kreve Stortingets godkjenning for at midler kan benyttes på tvers av og i strid med forutsetningene i departementenes tildelingsbrev. Hovedstyret er imot forslaget, fordi det vil være «vanskelig å få aksept» fra sektordepartementene for ordningen og fordi det vil undergrave muligheten til å følge opp forskningspolitikken samlede mål bilde. Komiteen og hovedstyret er helt enige om at rammeoverføringer mellom sektordepartementene og Kunnskapsdepartementet ikke er egnet som alternativ måte å finansiere omdisponeringspotten på.

Administrativ effektivisering og slanking

Komiteens gjennomgang av henholdsvis kvalitets- og administrasjonspunktene overlapper i begrenset grad. Forenkling av søknadstyper og virkemidler og *forskningsrådet 3.0*-reformen synes å kunne føre til en viss administrativ effektivisering, mens de to foreslåtte ordningene for omdisponering for økt kvalitet ikke vil påvirke nevneverdig den samlede bruken av administrative ressurser. Forskningsrådet selv vurderer tiltak med betydelig kostnadsbesparende potensiale for å redusere antall svake søknader (søknadsgebyr, karantene, forenklet behandling av svake søknader), men komiteen tar ikke stilling til disse, under henvisning til at det er «vanskelig» å finne gode tiltak for å begrense søknadsadgangen uten samtidig å

begrense «forskernes faglige frihet på en uakseptabel måte».

Denne delen av rapporten består for en del av en teknisk klargjøring av Forskningsrådets administrasjonsbudsjett som på grunn av historiske forhold har en komplisert og lite gjennomskiktig struktur. En stor del av administrasjonskostnadene finansieres av FoU-bevilgningene, og denne delen av administrasjonskostnadene har vokst vesentlig mer enn den ordinære administrasjonsbevilgningen. I 2017 har rådet et samlet administrasjonsbudsjett på vel 800 mill. kr. I tråd med mandatets krav om 10 prosent reduksjon foreslår komiteen et samlet kutt innen 2019 på 80 mill. kr, med størst reduksjon i oppgaver knyttet til rådets rolle som møteplass og kommunikasjon. Allerede vedtatte innsparinger i 2017 medregnes som del av total innsparing. 📌

“diversity and excellence can be seen as complementary rather than contradictory considerations when allocating research resources”

standing and status – much in the same way as success in international sports competitions is emphasised. *In sum, whatever the aim of research policy is, high quality research can be presented as the solution.*

This is however too simplistic: You cannot support only the best, you also need to build up competences in new fields to solve societal challenges. Thus, there is a need to provide good general conditions for research to secure a broad base of rank and file scientists to do research across a variety of fields and topics. We cannot predict (all) what we need in the future. More generally, diversity and excellence can be seen as complementary rather than contradictory considerations when allocating research resources.

Still, in general, *the public can best be convinced that a research policy is successful if the funding agencies and the authorities can document that they help to foster and attract world leading research groups.* The concept of high quality research is appealing – and persuading – in terms of solving the grand challenges of our planet; in terms of ensuring value for public resources spent on research; and in terms of contributing to national competitiveness and pride (e.g. winning Nobel prizes, having highest-ranking universities, and in brain gain questions in general).

2. Different aspects and perceptions of research quality

Summarising scholarly and empirical studies of research quality we find three basic aspects of the concept:

- (1) Plausibility/solidity, methodological soundness (and feasibility)
- (2) Originality/novelty
- (3) (a) Scientific and
(b) societal value/significance

Each of these aspects may be specified and emphasised in different ways: both in different fields of research and in different evaluation contexts (reviewing grant proposals is different from assessing candidates for professorships or reviewing manuscripts for publishing). On a more general level, they derive from the definiti-

on of research: to qualify as scholarly research, the work should be (1) well-founded in scientific methods, (2) give new knowledge and (3a) be relevant to the research community and/or (3b) the society. Some of the common concepts of research quality combine two or more of these aspects, such as «frontier research» which is a combination of 2 and 3a in terms of generating valuable new knowledge at the frontier of science. And then of course, it also needs to be solid (1) to be valuable.

Even if clear and comprehensible at this basic conceptual level, «research quality» is contested and elusive. While there is general consensus that good research is solid, original and significant, there is less consensus about what this means or how to identify good research. What is perceived as the most solid and significant contributions to a specific research field may vary between peers. Furthermore, numerous studies have pointed out biases in peer review, for instance that interdisciplinary and unconventional research is disfavoured. The outcome of peer review may even depend on the way the review is organised.

3. Identifying high quality

Then, what do public authorities do to identify and facilitate high quality research? And how can they document that they

“with metrics ‘we risk damaging the system with the very tools designed to improve it’”

succeed with this? Even with its many limitations and potential biases, peer review is often the best – and only – option when it comes to identifying high quality research. Peer review is thus widely used for allocating project grants and for performance based funding, as well as for evaluating the outcome of programmes and policy initiatives.

In later years, peer review has increasingly been supplemented – and in some cases replaced – by bibliometrics and other quantitative indicators. These indicators are essentially based on (aggregated) peer assessments – on the outcome of peer review of papers submitted for publication,

on the number of citations to published work, and/or on the outcome of review of grant applications. They form the foundation of performance-based funding, and are seen as indicators of policy success (e.g. comparing countries or institutions, or the outcome of funding schemes). However, being based on the aggregated outcome of peer review, science indicators also risk reproducing the biases in peer review (e.g. discriminating interdisciplinary and original research). Moreover, indicators based on citations primarily reflect scientific impact, which is only one of several aspects of research quality.

In addition, *quantitative indicators come with the risk of producing dysfunctional incentives.* If your future funding is based on your quantifiable output you may easily give priority to quantity over quality in your research. As stated in the Leiden Manifesto for research metrics: with metrics «we risk damaging the system with the very tools designed to improve it» when used by «organisations without knowledge of, or advice on, good practice and interpretation». The first principle of the Leiden Manifesto is thus that quantitative evaluations should support, not substitute, expert assessments.

In sum, metrics can seldom overcome the limitations, biases and indecisiveness of peer review, and there are additional limitations and biases attached to them. In combination with expert advice/direct peer review, they may however still contribute to the identification of high quality research. Metrics have important benefits as they demand far less resources than peer review, may challenge and inform peer review and trigger thorough expert

panel discussions. On the other hand, there is also the risk that metrics misguide peer review or lead to less thorough panel discussions. Moreover, it should be kept in mind that the concept of research quality is multidimensional, its operationalisation often contested, and that scholarly research is dynamic by nature. This implies that a fixed «agreement» on what is the most solid and significant research may be counterproductive in the long run – even if policy makers may perceive such a need. In the research community, diversity and open discussions are more important than agreement. ☹

Er universiteternes bukser ved at sprække under for mange politisk pålagte opgaver?

Forskningsystemet er under pres på flere fronter. Samtidig ser vi et stigende antal politisk definerede opgaver, som flytter universiteternes opmærksomhed væk fra kerneopgaverne, og især kan underminere deres evne til at udføre grundlagskabende forskning. Der er behov for at gentænke dansk forskningspolitik, mener Tænketanken DEA.



MARIA THERESA NORN,
Analysechef,
Tænketanken DEA
mtn@dea.nu

Uddannelses- og Forskningsminister Søren Pind og hans embedsværk arbejder på et nyt forskningspolitisk indspil, som forventes offentliggjort til efteråret. Ministeren har inviteret en række topfolk i uddannelses- og forskningssystemet til et todages møde i april, hvor de kan byde ind med nye visioner for dansk forskningspolitik. Og det er gode nyheder. Som en række aktører i det danske forskningssystem – herunder den tidligere rektor på Københavns Universitet Ralf Hemmingsen, bestyrelsesformand for Det Frie Forskningsråd Peter Munk Christiansen og formand for Carlsbergfondet Flemming Besenbacher – for nylig har påpeget, har Danmark i høj grad brug for en ny forskningspolitik.

Politisk nedprioritering og revner i fundamentet til forskningssystemet

Dansk forskning har, samlet set, aldrig klaret sig bedre end i dag. Nutidens stærke præstation skyldes dog ikke aktuelle politiske tiltag men snarere politisk investeringsvilje og en række forskningspolitiske indsatser i 80'erne og 90'erne. Det slog Center for Forskningsanalyse på Aarhus Universitet fast i en analyse udført for Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd i 2016. Men fundamentet under det danske forskningssystem er begyndt at slå revner, blandt andet i form af en stigende afhængighed af eksterne midler til forskning, utilstrækkelige rammer for nybrudsforskning, og mangelfulde arbejdsvilkår for forskere i almindelighed og yngre forskere i særdeleshed.

Det er ikke bare i Danmark, at forskningssystemet er i krise. I hele verden ser vi i disse år en voksende kritik af transparens og replikabilitet i forskningen, øget bekymring om videnskabelig uredelighed og overproduktion af videnskabelige artikler, hvoraf mange aldrig citeres eller for den sags skyld læses. Koblet med en bevægelse mod stadig mere «open science», som udfordrer normer, arbejdsgange og formidlingsmønstre i forskningen, og en fortsat politisk utilfredshed med de direkte målbare erhvervsmæssige gevinster fra investeringer i universitetsforskningen, betyder det, at universitetssektoren er under pres på flere fronter.

Måske derfor er forskningspolitikken i dag svær at få øje på i Danmark. Efter et årti med øgede investeringer og mange politiske tiltag, har forskningsområdet i 2010'erne været præget af politisk nedprioritering og økonomiske nedskæringer på både institutionsniveau og på de konkurrenceudsatte forskningsmidler. Der er behov for at diskutere, hvordan vi kan reparere revnerne i forskningssystemet og dermed fremtidssikre dets evne til at levere ny viden, nye teknologier og højtuddannet arbejdskraft til det danske erhvervsliv og samfund. Derfor har DEA det seneste års tid gennemført en analyse af udfordringer og mulige veje frem for dansk forskning.

Analysen, som bygger dels på et litteraturstudie, dels på mundtlige og skriftlige indspil fra en bred vifte af aktører i og omkring det danske forskningssystem, afrapporteres i foråret som et indspil til en ny og ambitiøs dansk forskningspolitik.

Et stigende antal politiske krav flytter universiteternes opmærksomhed væk fra kerneopgaverne

Et af de spørgsmål, som vi berører i vores forskningspolitiske indspil, er, om vi i dag lægger så mange samfundsopgaver over på universiteterne, at bukserne er ved at sprække?

Gennem århundreder har vi udviklet offentligt finansierede universiteter til at være højt specialiserede institutioner, som har de nødvendige incitamenter og rammer til at udføre forskning, der er tilstrækkeligt grundlagskabende til at være relevant for mange aktører i samfundet. Den potentielle anvendelse af denne forskning er imidlertid så usikker, langsigtet og bred, at private aktører ikke har tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at udføre sådanne aktiviteter. Universiteternes væsentligste samfundsrolle er derfor at udføre grundlagskabende forskning, at gøre resultaterne af deres forskning bredt tilgængelige via vidensspredning, og at udbyde forskningsbaserede uddannelser, der leverer højtuddannet arbejdskraft og derved

“I hele verden ser vi i disse år en voksende kritik af transparens og replikabilitet i forskningen, øget bekymring om videnskabelig uredelighed og overproduktion af videnskabelige artikler, hvoraf mange aldrig citeres eller for den sags skyld læses”

“Tværtimod er der flere forhold, som peger på et behov for at gentænke den politiske tilgang til at fremme øget nyttiggørelse af forskningen”

også bidrager til at kanalisere viden fra forskningen ud i samfundet.

Men universiteterne pålægges løbende nye opgaver, krav og forventninger, som binder basismidler og ressourcer hos både ledelse og forskere. I 90'erne og 00'erne kom der f.eks. større politisk fokus på universiteternes ansvar for at fremme ikke blot spredningen, men også den erhvervs-mæssige anvendelse af forskningsresultater. Der er gode, videnskabeligt dokumenterede argumenter for at fremme et tovejs-samarbejde mellem forskere og erhvervslivet: herunder positive effekter for forskerne i form af nye idéer og ressourcer til forskningen, samt styrket anvendelse af forskningsresultater, øget produktinnovation, og forbedret økonomisk performance for virksomheder. Men argumenterne for, at universiteterne skal anvende betydelige ressourcer til at fremme øget og hurtigere erhvervs-mæssig nyttiggørelse står langt mindre klart. Tværtimod er der flere forhold, som peger på et behov for at gentænke den politiske tilgang til at fremme øget nyttiggørelse af forskningen. For det første har universiteternes teknologioverførselsindsats, der i udgangspunktet skulle have været selvfinansierende, i stedet vist sig at være en underskudsforretning, som dermed skal finansieres af basismidlerne. Udenlandske studier dokumenterer også, at teknologioverførsel for de fleste universiteter i verden aldrig bliver selvfinansierende. For det andet peger tidligere analyser også på, at universiteterne har svært ved at udvikle eller rekruttere de optimale kompetencer til at løfte den kommercielle udvikling af lovende opfindelser; at midler til modning og validering af tidlig-stadie forskningsopfindelser med henblik på erhvervs-mæssig udnyttelse er knappe; og at teknologioverførsel i det hele taget fylder uforholdsmæssigt meget i den politiske debat. Det gælder især sammenlignet med andre formelle såvel som uformelle mekanismer for videnuddeling, som typisk spiller en langt større rolle i spredningen og nyttiggørelsen af resultater fra universitetsforskningen end handel med patenter og etablering af spinout-virksomheder.

Basismidlerne er under pres

Universiteterne er desuden blevet pålagt en række yderligere opgaver og forventninger

siden årtusindeskiftet. Det gælder eksempelvis gennemførelsen af ph.d.-løftet i 2006, undervisning i innovation og entreprenørskab, støtte af iværksætteri blandt forskere og studerende og ydelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening. Kortvarigt skulle de også fremme social mobilitet blandt studerende. De skal samarbejde med lokale virksomheder og fungere som *katalysatorer for regional udvikling og vækst*, på trods af manglende evidens for, at de overhovedet – bl.a. pga. den grundlagsskabende karakter af deres forskning – har gode forudsætninger for at yde et direkte, målbar bidrag til regional vækst. Dertil kommer opgaver rettet mod f.eks. at *udvikle og øge kvaliteten af universitetsuddannelser* og *styrke internationalisering* i både uddannelse og forskning.

Der er med dette udgangspunkt grund til at frygte, at universiteternes basismidler og deres medarbejders ressourcer bindes i uhensigtsmæssig høj grad af de stadig flere krav, forventninger og mål, som universi-

teterne løbende skal tilpasse sig. Basismidlerne er udover det voksende pres fra de politisk definerede opgaver også bundet af krav om medfinansiering og andre indirekte omkostninger forbundet med den eksterne forskningsfinansiering. Som følge heraf er egentlige frie midler til forskning på universiteterne ved at blive en mangelvare. Dette risikerer at underminere universiteternes muligheder for at løfte den samfundsopgave, de er skabt til at løfte: dels at udføre grundlagsskabende forskning, dels at formidle resultaterne heraf gennem forskningsbaserede uddannelser og videnuddeling med det omgivende samfund.

Der er derfor behov for at diskutere, hvilke opgaver, universiteterne fremover bør prioritere og løfte. Dette forudsætter et kritisk, samlet blik på de opgaver, som universiteterne skal løfte i dag. Det gælder også de aktiviteter, som er genstand for måling og indsamling af statistik, da dette må forventes at medføre ændringer i universiteternes prioritering af ressourcer og indsatser. Målet bør være at definere en portefølje af opgaver, som imødekommer politiske ønsker til universiteternes bredere samfundsmæssige rolle *uden* at flytte uhensigtsmæssigt mange ressourcer fra universiteternes kerneopgaver. 🗣️

“Der er med dette udgangspunkt grund til at frygte, at universiteternes basismidler og deres medarbejders ressourcer bindes i uhensigtsmæssig høj grad af de stadig flere krav, forventninger og mål, som universiteterne løbende skal tilpasse sig”



Ny dansk minister på banen med markant udspil

Danmark har igen fået ny Forsknings- og Uddannelsesminister; den sjette i rækken siden Helge Sander stoppede i 2010, og den fjerde i løbet af bare de sidste tre år. Nyeste mand på posten er Søren Pind fra Venstre, der tiltrådte i slutningen af november 2016. Et interessant spørgsmål er, om ministerskiftet også indvarsler en ny forskningspolitisk kurs? De seneste udspil tyder på, at der er ændringer på vej, men retningen er imidlertid langt fra entydig.

KAARE AAGAARD
Forskningspolitik

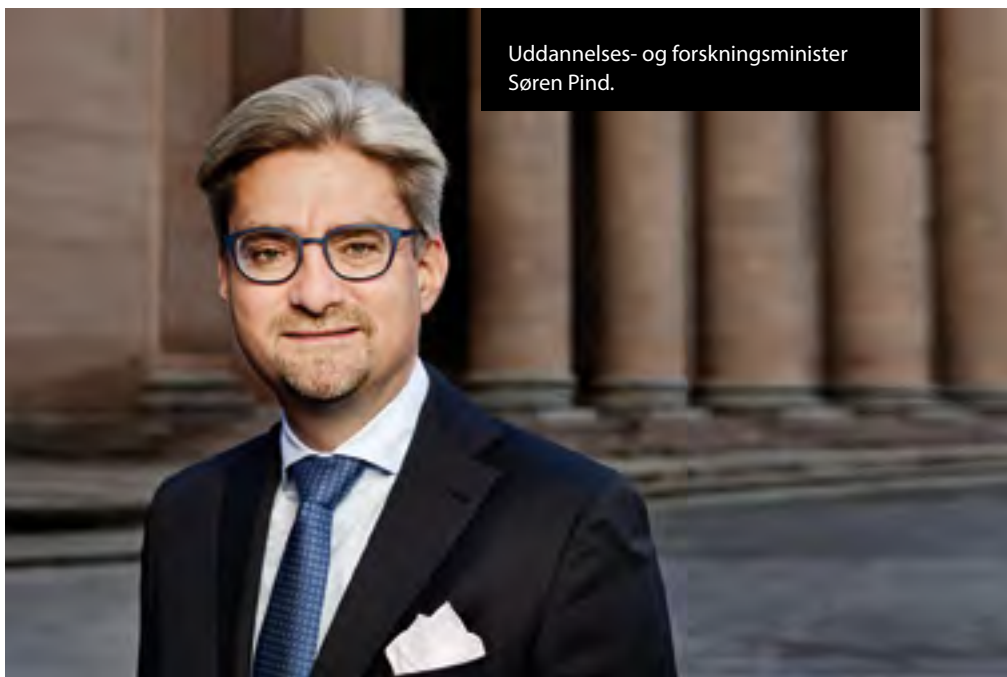
Der efterspørges fra flere sider i det danske forskningssystem en mere langsigtet dansk forskningspolitisk strategi. Efter godt et årti med stærk prioritering af den offentlige forskning, har de seneste år været præget af nedskæringer og begrænsede visioner. De skiftende dagsordener og fraværet af en tydelig overordnet kurs siden udløbet af Globaliseringsstrategien kan blandt andet hænge sammen med områdets hyppige ministerudskiftninger.

Nye toner fra ny minister: Fri forskning og langsigtethed

Med valget af Søren Pind synes der nu på flere fronter at lyde nye toner. For det første har den nye minister udtalt sig meget positivt omkring betydningen af den frie forskning. Dermed har han distanceret sig fra en af de tidligere Venstre-ministre, Esben Lunde Larsen, der i 2013 arbejdede for at få Det Frie Forskningsråd nedlagt. For det andet har Søren Pind meldt ud, at han har inviteret universitets-rectorerne og en række topfolk fra både offentlige og private forskningsfonde til et møde for at diskutere strategi og visioner for dansk forskning forud for et nyt udspil på forskningsområdet.

Nyt lovforslag: Strammere styring og mindre autonomi

Hvor det ovenstående indtil videre mest har karakter af uforpligtende hensigts-



Uddannelses- og forskningsminister
Søren Pind.

Foto: Lars Svankjær

erklæringer, er der mere konkret politik at finde i et nyligt offentliggjort lovforslag. Forslaget, der baserer sig på et styrings- og eftersyn gennemført i 2016 (se *Forskningspolitik* nr. 4, 2016), har især fokus på universitetsbestyrelsernes roller og brugen af de såkaldte Udviklingskontrakter. Forslaget er generelt præget af ret vage formuleringer, men der er dog mindst to punkter, der bør fremhæves. For det første sigter forslaget mod at tydeliggøre og styrke bestyrelsernes rolle og ansvar ved blandt andet at ændre udpegnings- og godkendelses-

procedurer. Med denne del af forslaget er der tale om en entydig forskydning i indflydelse fra ansatte og studerende i retning af eksterne interesser. Samtidig er der lagt op til en meget kompliceret udpegnings- og godkendelsesprocedure, som kan være med til at sløre gennemsigtigheden i processerne og dermed begrænse legitimiteten af de valg, der bliver truffet. Endelig vil der som følge af forslaget formentlig også blive tale om en magtforskydning fra rektorer mod bestyrelsesformænd.

Udviklingskontrakter med bevillingsmæssige konsekvenser

Den anden hoveddel af forslaget omhandler Udviklingskontrakterne, der siden de blev indført omkring årtusindskiftet har været under konstant genforhandling. Med det nye forslag synes der at være tegn

“For det første har den nye minister udtalt sig meget positivt omkring betydningen af den frie forskning”

på nogle skridt tilbage mod utviklingskontraktens oprindelige individualiserede og dialogbaserede udformning, der tog utgangspunkt i hver enkelt institutions egen profil. Dermed er der tale om et opgør med de såkaldte pligtige mål, der blev indført i 2012. De pligtige mål adskilte sig fra tidligere typer mål ved dels at være dikteret fra ministeriet og ved dels at være ens for alle universiteter. På den anden side åbnes der imidlertid også for, at der med den nye kontraktudformning skal ske en sammenkædning mellem målopfyldeelse og bevillinger, hvilket aldrig tidligere har været tilfældet. Det er

“Med denne del af forslaget er der tale om en entydig forskydning i indflydelse fra ansatte og studerende i retning af eksterne interesser”

således ikke entydigt, om de nye tanker om kontrakterne trækker mod mere eller mindre styring. Bevillingstilknypningen kan dog potentielt føre til en væsentlig stramning, hvis dette element udnyttes i nævneværdigt omfang.

Vagt løfte om tilbagerulning af andre styringsmekanismer

Som et sidste punkt findes der ligeledes i forslaget et vagt løfte om, at de skitserede ændringer rettet mod såvel bestyrelserne som Udviklingskontrakterne på sigt vil kunne føre til tilbagerulning af andre styringsmekanismer. Det er imidlertid uklart, hvilke mekanismer, der er tale om, og om det overhovedet kommer til at ske. Erfaringer viser, at det typisk er meget lettere at tilføje nye mekanismer end at fjerne allerede eksisterende.

Samlet set er der dermed tale om ganske blandede signaler fra den nye minister. Ser vi udelukkende på de konkrete forslag, er der mest der peger mod mere styring og mindre autonomi for universiteterne. De vage formuleringer og lidt uklare hensigts-erklæringer betyder dog, at kun fremtiden vil kunne vise, hvordan balancen mellem de delvist modsatte ønsker om strammere styring og større frihed i praksis kommer til at falde ud. 📍

Les *Forskningspolitikk* – på nett og papir

Gratis abonnement på papiirutgaven av *Forskningspolitikk* kan fås ved å sende navn og adresse til fpol@nifu.no eller til *Forskningspolitikk*, NIFU, postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Du kan også ta kontakt på tlf + 47 986 42 169.



Nye utgaver av *Forskningspolitikk* publiseres digitalt på www.fpol.no samtidig med papiirutgaven. En av de digitale versjonene som legges ut har flere eksterne lenker enn de en finner i papiirutgaven.

Samtlige årganger av *Forskningspolitikk* tilbake til 1978 er nå tilgjengelig i bladets digitale arkiv på www.fpol.no/tidligere-utgaver/. Hele numre kan lastes ned og du kan søke etter enkeltartikler ved å søke på artikkelens tittel, forfatternavn og ingresstekst.



Viktig å delta i de beste EU-konsortiene for å øke norsk retur

En hovedprioritering i norsk forskningspolitikk er at norske forskere bør delta aktivt i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, Horisont 2020, og hente hjem en større andel av de utlyste midlene enn de har gjort til nå. En nylig publisert NIFU-rapport om norsk deltakelse i EU-konsortier viser at konsortiepartnerne erfaringer og suksess fra deltakelse i EU-finansierte prosjekter har stor betydning for hvordan norske aktører lykkes i EUs rammeprogrammer. Resultatene har implikasjoner for hvordan politiske virkemidler bør innrettes for å øke den norske returen.



FREDRIK NICLAS PIRO,
forsker, NIFU
fredrik.piro@nifu.no



LISA SCORDATO,
forsker, NIFU
lisa.scordato@nifu.no

Vi studerte deltakerne i 38 955 søknader (hvorav 7 237 ble gitt finansiering) til EUs syvende rammeprogram for forskning (FP7) og til Horisont 2020 (H2020) med deltakere fra seks land (Norge, Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Østerrike). Med data fra EU-kommisjonens database ECORDA beregnet vi suksessrater og andre aktivitetsmål for alle aktører (i hele verden) som har søkt om finansiering fra EUs rammeprogrammer i perioden 2007–2014. I rapporten spør vi: Hvilken betydning har sammensetningen av partnere i et konsortium for sjansen for å få innvilget en søknad til EU? Med unntak for søknader til Det Europeiske Forskningsråd (ERC) og mobilitetsprogrammet Marie Skłodowska Curie Actions (MSCA) er det helt nødvendig i de fleste programmer å delta i et større konsortium. Den gjennomførte studien bekreftet antakelsen om at deltakelse i et konsortium med sterke partnere er en viktig forutsetning for å få tilslag på en EU-søknad. Slike konsortier består av store nøkkelinstitusjoner innenfor sine fagområder som selv skårer godt på tradisjonelle indikatorer for akademisk kvalitet: De er forskningstunge, høyt siterte, berømte/anerkjente, og de har betydelig erfaring fra deltakelse i europeisk forskningssamarbeid.

Vi har analysert karakteristikaene ved alle konsortier med deltakelse fra de forannevnte seks land. Har partnerne i konsortiene erfaring fra deltakelse i andre EU-søknader? Har deltakerne et sterkt nettverk av partnere de har samarbeidet med i andre EU-prosjekter? Har deltakerne erfaring fra deltakelse i store EU-prosjekter? Er universitetspartnerne fra de største, mest siterte eller mest berømte universitetene? Slike faktorer kan potensielt reflektere konsortiedeltakernes erfaring med søknadsskriving og prosjektdeltakelse, hvorvidt de har hatt suksess i EU tidligere, hvorvidt de er sentrale aktører i det europeiske forskningsnettverket, etc. I alle programmer både i FP7 og i H2020 finner vi en sterk sammenheng mellom hvor godt en institusjon skårer på slike indikatorer og dens suksessrate i EUs forskningsprogrammer.

Norge har svært gode resultater i deler av EUs rammeprogrammer

Det synes å være en utbredt oppfatning at Norge ikke gjør det spesielt godt i EU-sammenheng, men dette er faktisk ikke riktig. Vi gjør det relativt svakere innenfor ERC og MCSA enn mange andre sammenlignbare land, men i de store samarbeidsprogrammene i H2020 (Industrielt lederskap og Samfunnsutfordringene) er de norske resultatene svært gode, både med tanke på suksessrate og hvor mye penger Norge henter hjem, jf. regjeringens målsetting om at to prosent av alle utlyste midler i H2020 skal tilfalle Norge.

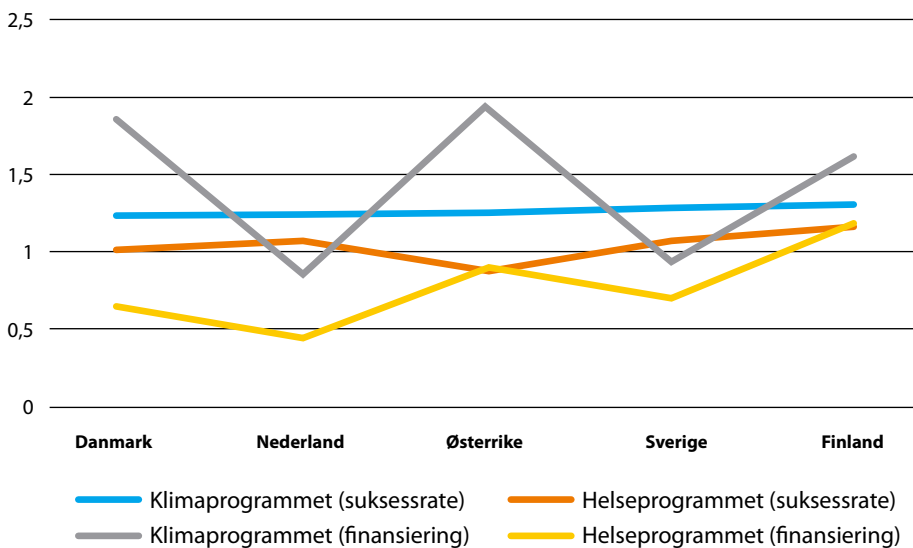
I figuren viser vi Norges resultater i klima- og helseprogrammene i H2020 sammenlignet med fem andre land. Den blå streken angir Norges suksessrate i klimaprogrammet i forhold til disse landene (uttrykt som ratio i forhold til de andre landene som er satt til 1). Med norsk suksessrate på 33,3 prosent i klimaprogrammet ligger vi godt over de andre landene, som har suksessrater på mellom 25 og 27 prosent. Ser vi på hvor mye midler Norge får per prosjekt, ligger vi noe bak Nederland og Sverige, men skyhøyt over både Finland, Danmark og Østerrike. Det som kjennetegner norske konsortier i dette programmet, er at både koordinatorene og partnerne i søknadene der Norge deltar har svært god skår på konsortieindikatorer omtalt ovenfor. I helseprogrammet har derimot situasjonen vært annerledes for Norge. Vår suksessrate er riktignok ganske lik de andre landenes (rundt ti prosent), men Norge får svært mye mindre bevilgninger til helseprosjektene enn det Sverige, Danmark og Nederland gjør. Sammenlignet med disse tre landene deltar Norge i svakere konsortier.

Økt fokus på samfunnseffekter stiller krav til nye typer partnersamarbeid

I vår undersøkelse spurte vi erfarne koordinatorene i Norge og andre europeiske land om deres erfaringer med å koordinere søknader og prosjekter i EUs rammeprogram. De fleste av respondentene frem-

“Det synes å være en utbredt oppfatning at Norge ikke gjør det spesielt godt i EU-sammenheng, men dette er faktisk ikke riktig”

SUKSESSRATER OG GJENNOMSNTTLIG PROSJEKTFINANSIERING FOR FEM LAND SAMMENLIGNET MED NORGE (UTTRYKT SOM RATIOER FOR NORGE) I KLIMA- OG HELSEPROGRAMMET I HORISONT 2020.



hevet betydningen av et profesjonelt administrativt støtteapparat ved institusjonen som meget viktig, og ofte helt avgjørende for forskernes villighet til å søke midler fra EU. Det anses derfor som viktig at institusjonene prioriterer og bygger opp profesjonelle støttefunksjoner som kan veilede, motivere og bistå koordinatorenes arbeid fra søknadsfasen til prosjektgjennomføringen. I denne sammenhengen er det viktig at deltakelse i EUs rammeprogram blir prioritert på ledelsesnivå og at det finnes klare strategier for dette ved institusjonene. I våre intervjuer ble det også påpekt at det å ha et profesjonelt administrativt støtteapparat internt også kan styrke institusjonenes attraktivitet og omdømme med hensyn til å bli invitert inn i nye konsortier. Koordinering av EU-prosjekter, spesielt de store prosjektene, er ofte krevende for koordinatoren, og et effektivt administrativt samarbeid mellom institusjoner, i tillegg til det vitenskapelige, vurderes derfor som meget viktig.

Koordinatorerne vi intervjuet i vår undersøkelse mente at det er spesielt viktig med administrativ hjelp i prosjektetableringsfasen. På grunn av den økende vektleggingen av samfunns effekter («impact») i H2020 har man også erfart at man trenger hjelp til å skru sammen et godt balansert konsortium som kan innfri de nye impact-kriteriene i utlysningene. I våre intervjuer fant vi indikasjoner på at dette

er mindre problematisk for koordinatorene ved teknisk-vitenskapelige institusjoner. Her har forskerne ofte tilgang til og erfaring med forskningssamarbeid blant annet med industrielle partnere, noe som i stor grad er et fortrinn for å kunne nå opp til de høye Technology Readiness-nivåene (TRL) i H2020-utlysningene (se *Forskningspolitikk* nr. 3, 2016, s. 25).

“det bør satses på de store og/eller spesialiserte institusjonene som allerede er sentrale og vel-etablerte aktører i EU-forskningen”

Basert på en gjennomgang av tidligere studier på feltet og fra våre intervjuer, finner vi at etableringen av konsortier til EU-søknader i høy grad bygger på eksisterende partnerskap. Faktorer som tillit og personlige relasjoner til partnerne i et konsortium er i stor grad avgjørende for valg av hovedpartnere i et konsortium. Det er derfor vanlig at flere av partnerne i et konsortium har tidligere kjennskap til koordinatoren og at nye partnere i stor grad inviteres inn via hovedpartnerens egne nettverk.

De største og mest spesialiserte aktørene er best posisjonert

Det europeiske forskningssamarbeidet i

FP7 og H2020, eksemplifisert i figuren og i våre analyser og intervjuer, illustrerer tydelig Matteuseffekten – allerede sentrale aktører i europeiske forskningsnettverk tjener på sin sterke institusjonelle posisjon i nettverket og gjør det mulig for dem å velge seg sterkere partnere – eller den gjør at de blir invitert inn i konsortier av andre sterke partnere. Disse sentrale aktørene har bred erfaring fra tidligere søknadsskriving og prosjektgjennomføring. Og ikke minst, de er ofte fra store eller høyt spesialiserte forskningsmiljøer, der det gjennomgående er lagt godt til rette for deltakelse i EU-søknader og -prosjekter i form av vel utbygde administrative støttefunksjoner. I flere av EU-programmene ser vi at selv om Norges suksessrate ikke nødvendigvis skiller seg vesentlig fra andre lands, har Norge en lavere returandel, noe som blant annet kan skyldes at andre land har flere nasjonale partnere involvert i sine prosjekter eller at deres institusjoner er partnere i (finansielt) større prosjekter. Det betyr at det mest effektive for å oppnå økt norsk retur fra EU-programmene er å mobilisere norske nøkkelinstitusjoner til å påta seg koordinatrollen i større grad enn hva de gjør i dag. Dette er aktører som ofte har et bedre administrativt apparat til å håndtere den krevende EU-deltakelsen, de har et bedre internasjonalt nettverk og en sterkere EU-CV basert på tidligere søknads- og prosjektarbeid. Å mobilisere bredt – å løfte fram små norske aktører fra perifere til litt mindre pe-

rifere posisjoner i EU-sammenheng – kan være en god strategi om målet er at «alle skal med». Men dersom målsettingen er å få flest prosjekter og mest finansiering til Norge, indikerer resultatene i vår rapport det motsatte: Det bør satses på de store og/eller spesialiserte institusjonene som allerede er sentrale og vel-etablerte aktører i EU-forskningen. 📍

Artikkelen bygger på NIFU-rapport 2016:41 «Choosing the right partners. Norwegian participation in EU Framework programmes». Studien ble gjennomført på oppdrag for Norges forskningsråd av Fredrik N. Piro, Lisa Scordato og Dag Aksnes.

Positiv evaluering av samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter

I henhold til Forskningsrådets strategiske ansvar for norske forskningsinstitutter skal rådet forestå periodiske evalueringer av de instituttene som hører inn under ordningen for basisfinansiering av forskningsinstitutter. Med den evalueringen av de samfunnsvitenskapelige instituttene som ble publisert i mars i år, har instituttene på tre av fire arenaer under ordningen nylig vært gjennom en evaluering. Miljøinstituttene og de teknisk-industrielle instituttene ble evaluert i henholdsvis 2014 og 2015. Evalueringen av primærnæringsinstituttene er under oppstart og vil foreligge i 2018.

Evalueringen av de samfunnsvitenskapelige instituttene er gjennomført av et panel med danske, svenske og norske medlemmer og med professor Kerstin Sahlin, Uppsala universitet, som leder. Denne instituttgruppen består av i alt 23 institutter, som panelet delte inn i tre grupper: 4 internasjonalt orienterte institutter, 9 velferds- og samfunnsinstitutter og 10 regionalt forankrede institutter. De varierer i størrelse fra 80 til mindre enn 20 forskerårsverk, der de fleste små instituttene befinner seg i gruppen av regionalt forankrede institutter. Panelet påpeker de store ulikhetene instituttene imellom hva gjelder blant annet eierstruktur og oppdrag, og vurderingen av hvordan de presterer må ta høyde for de mange forskjellene.

Evalueringens klart positive hovedkonklusjon er at «de samfunnsvitenskapelige instituttene er en nasjonal ressurs»; instituttene spiller viktige roller i det norske kunnskapssamfunnet og har positiv innflytelse på utviklingen av politikk og samfunn. Regjeringen tilrås derfor å «fortsett investere i denne arenaen». De enkelte instituttene får gjennomgående positive evalueringer, med en påpekning av ulike forbedringspunkter. For enkelte regionalt forankrede institutter peker panelet på alvorlige problemer som krever rask handling.

Overfor regjeringen påpeker panelet også at dens instituttpolicy framstår som en sum av ulike departementers policy for bruk av instituttene, og den bør vurdere behovet for en samlet vurdering, for eksempel i form av en NOU, av behovet for en nasjonal instituttpolicy, blant annet på bakgrunn av endringer i offentlig administrasjon og i høyere utdanning. I henhold til sektorprinsippet må sektordepartementene ha forskningsstrategier som innebærer at det tas hensyn til utvikling og opprettholdelse av instituttene forskningskapasitet. Finansieringen av oppgaver ved de regionale instituttene som er knyttet til regionale behov, bør vurderes særskilt.

Overfor Norges forskningsråd påpeker panelet at nåværende betingelser for å motta basisbevilgning synes å være passende, men at rådet bør være forberedt på strengere bruk av kriteriene for at institutter kan høre inn under basisfinansieringsordningen. For enkelte institutter ligger den vitenskapelige aktiviteten nå under kravet, for andre er det problemer knyttet til nødvendig andel oppdragsbasert arbeid. Forskningsrådet bør oppmuntre til mer samarbeid med universiteter og høyskoler, følge tettere opp instituttene mekanismer for kvalitetssikring og gå i tettere dialog med instituttene for å bidra til bedre strategi og styring.

Kraftige kutt i forskningsbevilgningene i Trumps første budsjettforslag

Med budsjettplanen som president Donald Trump la fram 16. mars, begynner konsekvensene av hans presidentskap for amerikansk forskning å avtegne seg. Det er svært dårlig nytt for mange forsknings- og forskningstunge institusjoner og organer. Som ventet går det hardt ut over Environmental Protection Agency (EPA), hvor det foreslås et budsjettkutt på mer enn 30 prosent for institusjonen som helhet og nesten en halvering av forskningsbudsjettet. National Institutes of Health (NIH) foreslås kuttet med 18 prosent, under henvisning til «mission creep». Et forskningstungt departement som Department of Energy (DOE) kan få et budsjettkutt på 6 prosent, noe som kan føre til at Advanced Research Projects Agency-Energy, som finansierer høyrisikoforskning, kan bli helt utradert og at dets Office of Science får et budsjett som er 20 prosent lavere enn i dag. Kommentatorer mener at forslaget innebærer at klimaforskning og -observasjon samlet kan få et kutt på 20 prosent. Romfartsorganisasjonen NASA kuttes ikke, men pålegges å omprioritere; de skal fokusere mer på «deep-space exploration rather than Earth-centric research». National Science Foundation (NSF) er overraskende nok ikke nevnt i den foreløpige budsjettplanen overhodet.

Det dreier seg om en første «blueprint» av budsjettforslaget for 2018, det fullstendige forslaget blir lagt fram senere på våren. Det er ganske åpent i hvilken grad Trump vil få Kongressen med på sine drastiske kuttforslag, også sentrale republikanere har gitt uttrykk for skepsis til å gå så hardt til verks.

Kilde: US science agencies face deep cuts in Trump budget, Nature 16. Mars 2017, <http://go.nature.com/2n2Czcm>



Château de la Muette, OECDs ærverdige lokaler i Paris' 16. arrondissement.

OECD – «de industrialiserte lands tempel for økonomisk vekst»

OECD var i årene etter annen verdenskrig en sterk pådriver for at medlemslandene skulle etablere en nasjonal forskningspolitikk. Til grunn for disse initiativene lå en oppfatning om at forskning, teknologi og humankapital spiller en avgjørende rolle for økonomisk vekst og produktivitet. En nylig publisert, prisbelønt bok av den sveitsiske historikeren Matthias Schmelzer om etableringen av OECD og organisasjonens utvikling særlig på 1960- og 1970-tallet gir et innblikk i prosesser som førte til at OECD ble det en sentral aktør i OECD selv kalte «de industrialiserte landenes tempel for økonomisk vekst», og der diskusjoner om forskning, teknologi og forskningspolitikk sto sentralt.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Bokens hovedbudskap er at i tiden etter annen verdenskrig har økonomisk vekst vært, og er det langt på vei fortsatt, et dominerende («hegemonisk») politisk mål, i vest som i øst, og OECD spilte en sentral rolle da det i årene omkring 1960 ble etablert som viktigste mål i vestlige, industrialiserte lands politikk. I og med det er økonomisk vekst blitt oppfattet som nødvendig og som viktigere enn alle andre mål, fordi

det bare er gjennom høy og fortsatt vekst at det er mulig å innfri andre mål, enten fordi andre mål innfris mer eller mindre automatisk («trickle down») i og med høy vekst og økende velstand, eller fordi vekst skaper ressurser til å finansiere politikk for

andre mål. At Schmelzers studie så godt også viser den nære sammenhengen mellom OECDs arbeid med å utforme det økonomiske vekstparadigmet og de initiativ som organisasjonen samtidig tok på 1960-tallet for å få medlemslandene til å →

“I løpet av kort tid ble all tvil og usikkerhet feid til side om hvorvidt vekst målt i økende BNP-volum er et godt og ønskelig mål på framgang og velferd”

“Den radikale problematiseringen i OECD-sammenheng av BNP-basert vekstpolitikk kom særlig til uttrykk i den såkalte Brooks-rapporten fra 1971”



Alexander King.

Foto: OEEC/OECD

etablere nye institusjoner og ambisiøse mål for nasjonale politikker for forskning («FoU»), gjør boken til relevant lesning for interesserte i det fagfeltet dette fagbladet hører hjemme.

Schmelzers anliggende er å vise at selv om økonomisk vekst etter hvert ble og blir oppfattet som et nærmest selvinnyttende politisk hovedmål, så har det ikke alltid vært slik. Som politisk supermål ble det formulert og etablert i løpet av sent 50- og tidlig 60-tall, med OECD i en sentral rolle. Det ble, viser forfatteren, formulert og begrunnet som svar på den geopolitiske rivaliseringen mellom Vest- og Østblokken under den kalde krigen, særlig i skyggen av Sputnik-sjokket som ble oppfattet som tegn på at Sovjetunionen var i ferd med å ta igjen og gå forbi de vestlige landene i teknologisk utvikling og materiell velstand.

Vekstmålet etableres

Bokens første del beskriver utviklingen av

grunnet for etterkrigstidens økonomiske politikk slik dette fikk sitt uttrykk i OEEC, OECDs forløper, som ble opprettet i 1949 for å administrere Marshallhjelpen, og i OECD selv. Dette er dels en historie om hvordan OEEC/OECD så vidt overlevde i konkurranse med tanken om å utvide NATOs oppgaver til også å omfatte økonomisk samarbeid, dels en historie om utviklingen og etableringen av standarder for å føre nasjonalregnskap og fastsette lands brutto nasjonalprodukt. Denne utviklingen ble, ifølge Schmelzer, i stor grad drevet gjennom av politiske motiver og mot faglig kritikk av det mange så som et skinnobjektivt BNP-begrep som utelukkende er basert på monetære verdistrømmer i markedet og gir et skjevt bilde av lands ressurser og aktiviteter, blant annet fordi det utelater vesentlige verdifulle samfunnsaktiviteter (som ubetalt omsorgsarbeid i hjemmet). Vi leser blant annet at norske økonomer var blant motstanderne av denne måten å føre nasjonalregnskap på.

Men dette BNP-begrepet ble tvunget gjennom, blant annet fordi det skulle danne grunnlag for å formulere etterprøvbare økonomiske vekstmål og en politikk for økende produktivitet. I 1962 fastsatte OECDs ministerrådsmøte et mål for OECD-området på 50 prosent vekst innen ti år, etter sterkt påtrykk fra USA og mot betydelig intern motstand, ikke minst fra OECDs daværende generalsekretær, Thorkild Kristensen. Han og mange andre betvilte realismen i målet og problematiserte det faglig-økonomiske grunnlaget for det. Men under press fra USA ble det fastsatt, næret av bekymringen for Sovjetunionens aggressive planer om høye vekstmål og faren for at Østblokken ville ta igjen og gå forbi de vestlige økonomiene. Slik fikk vekst og vekstpolitiske mål en helt sen-

tral plass i OECD og vestlig politikk som del av kald-krig-rivaliseringen mellom øst og vest, og OECD ble etablert som det «økonomiske motstykket til NATO». I løpet av kort tid ble all tvil og usikkerhet feid til side om hvorvidt vekst målt i økende BNP-volum er et godt og ønskelig mål på framgang og velferd. Vekstmålet ga OECD en misjon, et rasjonale og en ideologisk plattform: å befeste vekstmålets politiske primat og bidra til utviklingen av politikkområder som er særlig viktige for å nå det, blant annet for humankapital, utdanning og forskning, basert på Solows teorier om «restfaktorens» rolle. OECD ble fra tidlig 1960-tall arnested og pioner for politikk for å styrke humankapitalens rolle i vekstpolitikken. Schmelzer viser hvordan vitenskapsdivisjonen fikk en sterk stilling i OECD fordi utdannings- og forskningspolitikk ble oppfattet som så sentrale politikkområder for å underbygge økonomisk vekst. OECDs arbeid med disse politikkområdene i årene 1963–1971/72 er godt dekket i deler av boken.

OECD og Roma-klubben: «det moderne samfunns problemer»

Det ambisiøse vekstmålet ble til manges overraskelse overopplytt. Men samtidig som målet ble en politisk og økonomisk suksess, vokste det fram, i samfunnet generelt og i OECD spesielt, en økende uro for de mange problemer som fulgte i kjølvannet av veksten. På høyeste nivå i OECD ble spørsmålet stilt om «mer» egentlig og uten videre er «bedre», og om vekst mer eller mindre automatisk, slik det var blitt formulert, kan oppfylle alle andre mål – sysselsetting, velferd, utvikling (i den avkoloniserte verden), livskvalitet. Sterk tvil om materiell vekst er et ubetinget gode inntok selve tempelet for økonomisk vekst, og OECD ble initiativtaker og arena for en diskusjon om «problemer i det moderne samfunn» som handlet om vekstens omkostninger og negative bieffekter.

Dette var en agenda som med sterkt gjennomslag ble satt av den såkalte Roma-klubben og dens «Limits to Growth»-rapport fra 1972. OECDs direktør for

“Med den mistet tvilen på vekstens vel-signelser sitt grep, og OECD satte igjen alle kluter til for å underbygge ny politikk for ny vekst”

vitenskap og teknologi, Alexander King, var medlem av og en drivende kraft i Roma-gruppen, og ifølge Schmelzer kan OECD langt på vei betraktes som Roma-klubbens arnested. OECDs økonomi-divisjon delte ikke i samme grad denne vekstkritikken, og den fikk tross Kings sterke posisjon i OECD ingen dyptgripende og varig innflytelse på vekstparadigmets posisjon i OECDs offisielle politikk. Den radikale problematiseringen i OECD-sammenheng av BNP-basert vekstpolitikk kom særlig til uttrykk i den såkalte Brooks-rapporten fra 1971 («Science, Growth and Society»), som kanskje er etterkrigstidens viktigste og mest nyskapende drøfting av forskningspolitikken grunnlag. Halvparten av denne komiteens medlemmer var også medlemmer av, eller nær tilknyttet, Roma-klubben. Gruppens mandat var å utvikle grunnlaget for ny forsknings- og innovasjonspolitik for en ny tid, etter at begrensningene og omkostningene ved politikken basert på snevre vekstmål som hadde blitt forfulgt gjennom 60-tallet, hadde blitt åpenbare. Brooks-rapporten formulerte «de sosiale prioriteringers» forskningspolitikk, der sosiale mål og miljøhensyn skal være (minst) like viktige som vekst.

Rapporten var kontroversiell i OECD og fikk kortvarig og begrenset gjennomslag. Men den var en viktig del av debatten under denne «krisen før krisen» som utspilte seg i årene 1968–1973/74, og som til en viss grad preget diskusjonen i OECD, inntil den «egentlige» krisen oppsto i og med oljesjokket i 1974, og «stagflasjons»-krisen som kom til å utspille seg utover på 1970-tallet. Med den mistet tvilen på vekstens velsignelser sitt grep, og OECD satte igjen alle kluter til for å underbygge ny politikk for ny vekst.

1950- og 1960-tallets høye og stabile vekst kom ikke tilbake. Troen på at det ville være mulig å opprettholde stabil vekst gjennom tradisjonell keynesiansk etterspørselspolitikk forduftet i løpet av 1970-årene, og det skjedde gradvis en overgang fra keynesiansk etterspørselsregulering til ny-klassisk, tilbudsorientert dereguleringspolitikk. Schmelzer nevner to rapporter fra siste halvdel av 70-årene som er viktige markører for denne overgangen – OECDs *Interfutures*-rapport og den amerikanske Cracken-rapporten. Her ble tesen om vekstens grenser tilbakevist, teknologi løser problemene, og grunnlaget ble etter hvert lagt for en vekstpolitikk der vekst og

miljø skulle kunne være både komplementære og kompatible mål.

Tilpasningsdyktig vekstpolitikk

Vekstparadigmet gjenvant dermed sitt hegemoni i og med stagflasjonskrisen på 70-tallet og har ifølge Schmelzer beholdt det til den dag i dag. Men kritikken mot paradigmet har ikke forstummet, det har vært utsatt for kontinuerlig kritikk for ikke å levere på sentrale politiske mål – sysselsetting, rettferdig fordeling, velferd, fattigdomsreduksjon, bevaring av miljø m.v. Et kjennetegn ved paradigmatets utvikling siden 1970-tallet er at det er blitt reformulert og oppdatert slik at det både kan komme kritikken i møte og imøtegå den – i den grad kritikken har noe for seg, kan de hensyn og mål den målbærer forenes med og innarbeides i vekstmålet. Med det har vekstmålets hegemoniske status som overordnet poli-

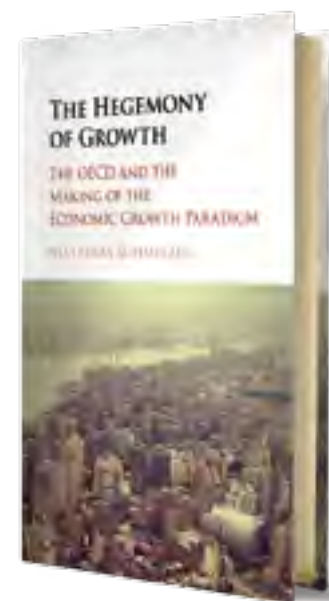
minerende politisk mål («post-growth»; «degrowth»). Alle forsøk på å utvikle en vekstpolitikk som «avkople» (decouple) veksten fra sine sosiale og miljømessige omkostninger, har hatt altfor liten effekt; ikke bærekraftig befolkningsvekst, utarming av naturressurser, klimaendring, ekstrem ulikhet og tegn på varig stagnasjon i «gamle» industrilands vekst krever politikk for framgang og velferd uten vekst, i hvert fall i deler av verden. Men dette er ikke denne bokens tema, det Schmelzer her vil vise er at vekst ikke er et selvinnløsende politisk hovedmål som gjelder til alle tider, det oppsto under spesielle historiske omstendigheter for noen tiår siden og er siden blitt befestet, vedlikeholdt og justert blant annet på det idémessige plan, med OECD i en sentral og illustrerende rolle. Da kan det også avvikes når nye omstendigheter krever det. ☹

“I OECDs diskursive historie står utviklingen av begreper om vekst som er eller bør være ‘kvalitativ’, ‘inkluderende’, ‘pro-poor’, ‘bærekraftig’ og ‘grønn’ sentralt”

tisk mål bestått. Schmelzer fremhever OECDs sentrale pionerrolle i ulike historiske faser med å ta opp vekstens ulike utfordringer, som når den kritiseres for, og erkjennes å ha, betydelige sosiale og miljømessige omkostninger. I OECDs diskursive historie står utviklingen av begreper om vekst som er eller bør være «kvalitativ», «inkluderende», «pro-poor», «bærekraftig» og «grønn» sentralt – i konklusjon forblir nødvendigheten av økonomisk vekst for OECD den ubestridte konstant.

Dette er del av OECDs dagsorden den dag i dag. I 2017 står OECD, uttalte generalsekretær Gurrías i en tale i februar i år, i spissen for «the global charge to go beyond GDP and embrace more inclusive growth models, through our Inclusive Growth and New Approaches to Economic Challenges (NAEC) initiatives». Det er helt som det skal være i OECD, og i samsvar med Schmelzers forståelse av OECDs rolle, at debatt om Schmelzers studie inngår i OECDs NAEC-prosjekt.

Schmelzer legger ikke skjul på sin egen politiske dagsorden: det er på tide å avslutte den 60-70-årige historiske perioden da økonomisk vekst har vært altdo-



MATTHIAS SCHMELZER:
THE HEGEMONY OF GROWTH.
THE OECD AND THE MAKING OF
THE ECONOMIC GROWTH PARADIGM.
 CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. 2016.
 ISBN 978-1-107-13060-9. 384 SIDER



Lite FoU-vekst i OECD-området, høy vekst i asiatiske land

Nye foreløpige 2015-tall fra OECD viser at trenden fra de senere årene fortsetter: Store tradisjonelle FoU-aktører som Japan, Italia, Storbritannia og Frankrike har i perioden 2007–2015 hatt lite vekst i sin FoU-innsats, mens vi finner høy vekst i enkelte asiatiske og øst-europeiske land. Nye endelige 2015-tall for norsk FoU viser at til tross for at FoU-andelen av BNP er høyere enn noensinne, ligger vi fortsatt betydelig under landene som satser mest.

KAJA KATHRINE WENDT,
seniorrådgiver,
NIFU
Kaja.Wendt@nifu.no

Blant landene i figuren har Kina, Polen, Korea og Taiwan høyest gjennomsnittlig årlig realvekst i total FoU i perioden 2007–2015, alle med over 5 prosent; deretter følger Norge med en årlig realvekst på 3 prosent. Mens offentlig FoU

bidro sterkt til veksten under finanskrisen, er det i foretakssektoren vi nå finner den sterkeste veksten for de fleste landene. I Sverige, Russland, Danmark og Tyskland er veksten i total FoU (det vil si inklusiv FoU i universitets- og høyskolesektoren og offentlig sektor) høyere enn veksten i foretakssektoren.

I Norden har Norge hatt den høyeste FoU-veksten de senere årene. Tross Norges sterke vekst de senere årene og

kordhøy FoU-andel av BNP i 2015 på 1,93 prosent (på nivå med EU 28), er det fortsatt et godt stykke igjen til nivået i de andre nordiske landene. Polen har høy vekst i FoU-innsatsen, men målt som andel av BNP er innsatsen fortsatt lave 1 prosent. Korea og til en viss grad Taiwan kjennetegnes av både høy FoU-vekst og høy FoU-andel av BNP. I Kina har FoU-intensiteten økt jevnt de senere år og er nå på over 2 prosent av BNP.

