



NIBIO
NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI



Veterinærinstituttet
Norwegian Veterinary Institute



Ruralis
Institutt for rural- og regionalforskning

Statlige tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern

Felles høringssvar fra Ruralis, Veterinærinstituttet og NIBIO

Vi viser til Kunnskapsdepartementets invitasjon til å avgi høringssvar på Norges forskningsråds rapport "Statlig tildeling av grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern". NIBIO, Veterinærinstituttet og Ruralis avgir her en felles høringsuttalelse. Til sammen representerer instituttene om lag tusen årsverk på primærnæringsarenaen. Uttalelsen første del summerer opp våre konklusjoner og viktige momenter for disse. I vedlegget redegjør vi mer i detalj for enkelte av problemstillingene.

Vår konklusjon er som følger:

Det er bra at dagens resultatbaserte system er gjennomgått med tanke på endring, og vi er enige med Forskningsrådets vurdering om at dagens modell har klare svakheter, og at det bør vurderes alternative modeller for grunnfinansieringen til instituttene. Vår konklusjon er likevel:

- Presis som forskningsrådet mener vi at heterogeniteten i institutt sektoren er en styrke. Det innebær at grunnfinansieringsordningen skal ta høyde for instituttene særpreg og samfunnsrolle og derfor sikres en riktig innretning for å understøtte instituttene samfunnsoppdrag. Forskningsrådet har altså forsøkt å utrede ett nytt system som skal favne svært ulike institutter med ulike formål og markeder med høyst ulik betalingsevne. Den grunnleggende utfordringen står imidlertid fortsatt ubesvart i Forskningsrådets anbefalte løsning: ulike institutter forsøkes å homogeniseres gjennom indikatorscorer med tilsynelatende mål om lik prosentuell grunnfinansiering over tid.
- GF-ordningen skal bidra til en robust instituttsektor som også i fremtiden kan fylle rollen som regjeringens *Strategi for helhetlig instituttpolitikk* gir instituttene; *Instituttsektoren skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og bidra til bærekraftig utvikling og omstilling, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans*. Forslagene om én felles arena og en revidert modell for resultatbasert områdefordeling (RBO) basert på samme prinsipper som tidligere, vil ikke bidra til disse forskningspolitiske mål.
- Formålet med den statlige grunnfinansieringen er bl.a. å gi forskningsinstituttene en statlig støtte som stimulerer instituttene og konsernernes vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid. Det er ikke dokumentert eller ført bevis for at konkurranse om grunnfinansieringen bidrar til å øke denne måloppnåelsen.
- Forslaget om å samle grunnfinansieringsansvaret i ett departement går på tvers av sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk. Departementene har et særlig ansvar for å bygge kunnskap på sine fagområder, noe grunnfinansieringene til instituttene er ett av flere virkemidler for. Det vil være uheldig for legitimiteten til norsk forskning om sektordepartement opplever at de ikke får igjen nok sektorrelevant forskning for bevilgningene til Forskningsrådet, og som en konsekvens av dette vrir bevilgningene over til andre fordelingsarenaer uten vurdering av vitenskapelig kvalitet.

- Forskningsrådets forslag om en årlig gjennomgang av instituttets score i det resultatbaserte systemet er en positiv nyvinning. Dette behovet bekrefter imidlertid at også den nye modellen er så komplisert at økt transparens, forenkling og økt legitimitet ikke kan forventes å bli utkommet av den.
- Den foreslåtte modellen kan forsterke problemene ved dagens modell, og vil kunne medføre taktisk «tilskuddstilpasning» i instituttene. Vi mener det ikke er ønskelig med en utvikling av sektoren som innebærer at institutter stimuleres til å dempe de faglige ambisjonene på sine sterkeste områder og omprioritere innsats.
- Rapporten svarer i realiteten ikke ut bestillingen om å vurdere modeller for ikke-resultatbasert omfordeling.
- Et grunnleggende prinsipp for utvikling av ny kunnskap og innovasjon er samhandling både mellom og innad i sektorer. Slik tverrfaglighet er også løftet fram i forskningsrådets nye strategi. Omfordeling basert på konkurranse mellom instituttene uten indikatorer for samarbeid er det motsatte av å legge til rette for økt samhandling.
- Den foreslåtte modellen er et økonomisk nullsumspill, som øker konkurransen mellom allerede sterkt konkurranseutsatte institutt. Omfordeling via konkurranse på indikatorer, kan maskere for det egentlige behovet for å løfte den statlige grunnfinansieringen opp på et nivå som tilsvarer de norske forskningsinstituts europeiske konkurrenter.

Ruralis, Veterinærinstituttet og NIBIO anbefaler at Forskningsrådets foreslåtte modell ikke legges til grunn i det videre arbeidet, da en adekvat statlig grunnfinansiering er helt avgjørende for institutters evne til å bidra til de overordnede forskningspolitiske målsetningene.

Samtidig oppfordrer vi Forskningsrådet å frigjøre seg fra matematiske formelverk og tidligere tiders tankebaner, og tenke nye alternative konsepter ut fra instituttens mangfoldige roller og de utfordringer samfunnet står overfor.

I vedlegg er det gitt utfyllende prinsipielle betraktninger om instituttsektoren, inkludert en nærmere beskrivelse av våre institutters rolle. Det er også en utdypende redegjørelse for enkelte forhold ved den foreslåtte modellen.

Vennlig hilsen,

Nils Vagstad
Adm. direktør
NIBIO

Gaute Lenvik
Adm. direktør
Veterinærinstituttet

Svein Frisvoll
Adm. direktør
Ruralis

Vedlegg: Felles høringssvar fra Ruralis, Veterinærinstituttet og NIBIO

Noen prinsipielle betraktninger knyttet til instituttsektoren

Som en oppfølging av forskningsmeldingen i 2005 ble det utviklet et felles resultatbasert finansieringssystem for forskningsinstituttene. Systemet ble innført i 2009, med primærnæringsinstituttene som en egen arena. Samlingen av fiskeri- og landbruksrettede institutter på én arena var gjenstand for omfattende diskusjoner, og var et kompromiss mellom hensynene til sektorinteresser og ønsket om et enhetlig finansieringssystem. Dette er omtalt i en egen utredning om finansieringssystemet (Spilling og Sarpebakken, 2017). Systemet fra 2009 ble sist evaluert i 2012 (Damvad-utvalget) der det blant annet konkluderes med at systemet har bidratt til å styrke instituttene, men at det bør gjøres forenklinger for ytterligere måloppnåelse.

Sektorprinsippet i forskningspolitikken innebærer at hvert departement har ansvar for og ser forskning og langsiktig kunnskapsutvikling som en integrert del av sine områder. Det betyr blant annet å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov, benytte forskning som virkemiddel, samt bidra til forskning og kompetanseoppbygging innen sektoren. For NIBIO og Veterinærinstituttet kommer dette til uttrykk gjennom tildelingsbrevene fra departementene, og for Ruralis gjennom årlige kontaktmøter med departementet. Sektoransvaret og Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle er nærmere beskrevet i en veileder fra 2017.

Dagens forskningspolitikk er nedfelt i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning, og har tre overordnede mål:

- 1) styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne,
- 2) løse store samfunnsutfordringer og
- 3) utvikle flere fremragende fagmiljøer.

Langtidsplanen ble i februar 2020 supplert med «Ny strategi for ein heilskapleg instituttpolitikk», hvor ambisjonen for instituttsektoren er å utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming, og medvirke til bærekraftig utvikling og omstilling gjennom forskning av høy kvalitet og relevans. Strategien gav Forskningsrådet følgende bestilling:

- Forskningsrådet skal gjennomgå indikatorene for resultatbasert omfordeling og gi råd til departementene.
- Departementene har bedt Forskningsrådet om også å vurdere konsekvensene av ikke å ha omfordeling.
- Videre skal Forskningsrådet vurdere om dagens inndeling i arenaer bør endres.

Utfyllende merknader om de tre primærnæringsinstituttene rolle

NIBIO og Veterinærinstituttet er forskningsinstitutt (kunnskapsstøtteinstitusjonene) under Landbruks- og matdepartementet, og utfører oppgaver på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Klima- og miljødepartementet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Miljødirektoratet med flere. Instituttene har en sentral rolle i landbruks-, mat- og miljøforvaltningen som leverandør av kunnskap, analyser og diagnostikk. Instituttene virksomhetsplaner og budsjetttildisponeringer bygger i hovedsak på tildelingsbrev fra departementene,

som igjen utformes i henhold til de respektive departementers budsjettproposisjoner. I målene inngår utvikling av forskningsbasert kunnskap for økt innovasjon og konkurransekraft i et nasjonalt og internasjonalt biobasert næringsliv. NIBO og Veterinærinstituttet har et egne styrer oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet, og er fri og uavhengig i alle faglige spørsmål. Mål gitt fra departementene gjennom tildelingsbrev, er førende for NIBO og Veterinærinstituttet sine disponeringer av basisfinansieringen som kanaliseres gjennom Forskningsrådet.

NIBO og VI har en særlig rolle mht. beredskapssaker innen plante-, dyre- og fiskehelse, samt innen føde- og mattrygghet. Dette er områder med stor betydning for folkehelsen. Samhandlingen og relasjonen mellom de statlige forskningsinstituttene og de øvrige aktørene i landbruks-, mat- og miljøforvaltningen, er også avgjørende i forhold til gjennomføring av offentlige tilsyn, offentlig rådgiving, og internasjonal regelverksutvikling innen sektoren. Instituttene bidrar dermed til å sikre en offentlig forvaltning med høy tillit blant brukerne og i befolkningen, både i forhold til rutinemessig forvaltning og i akutte beredskapssaker.

Ruralis – Institutt for Rural- og regionalforskning er en forskningsstiftelse som driver anvendt samfunnsforskning på distrikt og bygd, herunder primærnæringene, areal- og ressursforvaltning, og bygdesamfunn. Stiftelsen har et formelt ansvar for å videreutvikle flerfaglige bygdestudier nasjonalt og internasjonalt, samt være et internasjonalt knutepunkt for de vitenskapelige disiplinene som internasjonalt favnes i begrepet ruralstudier. Ruralis sin forskning holder høy vitenskapelig kvalitet, med høy publisering pr forskerårsverk og med et høyt nivå på internasjonal sitering av Ruralis sin forskning. Ruralis sitt styre oppnevnes av NTNU, NMBU, Norsk landbrukssamvirke, Norges Bondelag og Norsk bonde- og småbrukarlag, KS og instituttets ansatte. Instituttet disponerer selv bruken av grunnfinansiering, som brukes strategisk til aktivitet som videreutvikler instituttets vitenskapelige nivå.

Utdypende momenter om foreslått modell

1. Modellen støtter ikke alle formål med grunnbevilgningen

Formålet med grunnbevilgningen er å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet.

Bevilgningen skal disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, og skal stimulere til vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid. Videre heter det i Regjeringens strategi for helhetlig instituttpolitikk, februar 2020, at instituttsektoren "skal utvikle kunnskapsgrunnlag for politikktutforming og bidra til bærekraftig utvikling og omstilling, gjennom forskning av høy kvalitet og relevans".

I likhet med den gamle modellen, stimulerer heller ikke den foreslåtte modellen til samarbeid. Forskningsinstituttene opererer i et marked med skarp konkurranse om alle oppdrags- og forskningsmidler. Den generelle konkurransesituasjonen hemmer samarbeid. At det nå i den nye modellen fortsatt foreslås konkurranse om grunnbevilgningen, mener vi er uheldig og hindrer samarbeidet. De store samfunnsutfordringene (nasjonalt og internasjonalt) krever i enda større grad enn før samarbeid mellom institutter både innad og på tvers av arenaer.

Når man skal styre via indikatorer, velger man indikatorer som lar seg telle – ikke nødvendigvis de man bør telle. Når dette pares med tildeling av ressurser, tilpasser forskningsinstituttene seg. Når viktige deler av instituttsektorens samfunnsoppdrag ikke lar seg enkelt telle, stimuleres instituttene bort fra viktige deler av sitt samfunnsoppdrag: f.eks. bidra med forskning i en form som lar seg

anvende av næringsliv og forvaltning, og bidra til et informert og opplyst demokratisk bredt ordskifte via populærformidling, relevansformidling, fagprosa o.l.

Grunnfinansieringssystemet må støtte opp om mangfold i sektoren slik det er formulert i instituttstrategien. I kap.1 har Regjeringen satt en felles ambisjon for alle institutter som denne strategien gjelder for. Enkeltinstitutter vil kunne oppfylle hver sine deler av ambisjonen. Videre heter det i kap.4.2 at Regjeringen vil at instituttpolitikken skal kunne utøves differensiert der det er nødvendig for å bevare verdifullt mangfold i sektoren. Det er derfor viktig at grunnfinansieringssystemet totalt sett understøtter mangfoldet i sektoren. Vi mener at NFR sitt forslag ikke tar høyde for dette.

Forslaget griper heller ikke fatt i det grunnleggende problemet: nivået på statlig grunnfinansiering er for jevnt over for lavt. Instituttsektoren leverer under et høyt konkurransepress forskning med høy vitenskapelig kvalitet og relevans. I konkurransen om forskningsmidlene møter instituttene konkurrenter med langt høyere nivå på statsstøtten – dette er konkurransevridende. Økt grunnbevilgning til instituttsektoren er avgjørende for instituttene mulighet til å øke forskningskvalitet, gi forskerne mulighet til fri faglig utvikling og bidra til nyskaping og grensesprengende forskingsprosjekter.

2. Modellen er ikke transparent, og den baserer seg på nøkkeltall som ikke er kontrollerbare

I likhet med den gamle modellen, legger også denne modellen opp til å bruke indikatorer som er lite etterprøvbare/kontrollerbare. Dette gjelder særlig indikatoren 'nasjonale oppdragsinntekter' som er foreslått skal telle hele 43% (45% tidligere). Dette forutsetter at det er enkelt å skille mellom bidragsinntekter og oppdragsinntekter, noe det ikke alltid er. Kundemassen, pengestrømmen samt de markedsmessige rammene til de ulike instituttgruppene er svært ulik, og selv om det i veilederen fra NIFU står beskrevet hva som skal legges til grunn, finnes svært mange gråsoner og tolkningsmuligheter. Å tildele såpass mye midler basert på til dels skjønnsmessige nøkkeltall, er meget uheldig, og vi mener en framtidig modell ikke bør baseres på så uklare premisser.

Tildeling basert på indikatorer må basere seg på offisielle og etterprøvbare tall. Vitenskapelig publisering fra Cristin og økonomiske nøkkeltall hentet fra instituttene offisielle årsregnskaper er de eneste nøkkeltallene som tilfredsstiller dette kravet.

En annen faktor som svekker transparensen er at modellen er svært vanskelig å forstå, selv for oss som har mange års erfaring fra instituttpolitikk og ledelse av institutter. Innholdet i rapporten og modellen vil med stor sannsynligvis ikke være forståelig for personer som ikke er tungt involvert i det resultatbaserte systemet. Vi mener modellen må kunne forstås av alle, og som et minimum de som er ansvarlige ledere og av bevilgende departementer. Hvis ikke vil det undergrave modellens legitimitet. Og enda verre, man risikerer en taktisk «tilskuddstilpasning» som på sikt vil kunne undergrave det samfunnsoppdraget de ulike instituttene har som primæroppgave,

Den nye modellen er ikke en forenkling i forhold til tidligere modell, tvert imot.

3. Mål om utjevning av nivået på bevilgning mellom instituttene er ikke hensiktsmessig

Begrunnelsen for modellen er at den er egnet for å fordele midler, og at den vil føre til en utjevning av grunnbevilgningsnivået mellom instituttene. Det er vanskelig å se logikken i argumentet om at man øker instituttsektorens legitimitet gjennom å ta midler fra institutter som er nær et anbefalt nivå for grunnfinansiering for å gi til institutter som har mindre statlige midler, men bedre forutsetninger for å ta ut avanse i sitt marked.

At alle instituttene skal ha samme nivå på grunnbevilgningen er en besnærende tanke, og kan høres rettferdig ut. Men da tas det ikke hensyn til at instituttene betjener ulike markeder med ulik finansiell evne og dermed forutsetninger for å investere i nødvendig kompetanseutvikling. Da basisbevilgning i sin tid ble innført, var en av premissene at bevilgningen skulle bidra til kompetanseutvikling i instituttene der markedet selv ikke er innrettet for eller har kapasitet til å ivareta dette. Noen forskningsinstitutter er etablert for å betjene industrielle marked med høy betalingsevne som skaper overskudd i forskningsinstituttet som kan reinvesteres inn i aktivitet som stimulerer det grunnfinansieringen er ment å stimulere. Andre institutter er etablert for å betjene offentlig sektor og samfunnsliv, hvor forskningsbevilgningene gis som tildelinger instituttene ikke har lov til å ta ut avanse i. Det finnes med andre ord en rekke finansielt sterke industrielle miljøer som selv er i stand til å ivareta nødvendig kompetanseutvikling. Det kan med andre ord være gode grunner for ulikt nivå på grunnfinansieringen – både mellom arenaer og innen arenaer. Vi bestrider derfor den prinsipielle logikken og begrunnelsen for forskningsrådets premiss om utjevning i grunnfinansiering mellom institutter på ulike konkurransearenaer. Dersom noen institutter vurderes å ligge for lavt i grunnfinansieringsnivå, bør denne økes via bevilgninger fra departementet med sektoransvar for instituttet, ikke omfordeling fra andre institutt. En økning via omfordeling fritar sektordepartementet fra dette ansvaret og maskerer for sektordepartementets behov for å øke bevilgningen.

Vi mener at omfordelingsprosenten må balansere hensynene til dynamikk i ordningen, instituttets særpreget og samfunnsoppdrag, robusthet i ordningen og forutsigbarhet for instituttene. Vi kan ikke se at forslaget på tilstrekkelig måte gjør dette. En økt omfordeling fra dagens nivå (10% for alle unntatt primærnæringsinstituttene), forutsetter at resultatindikatorerne treffer instituttens samfunnsoppdrag og faktisk måler de ønskede effektene. Vi stiller oss spørrende til nettopp dette og det mangler en dypere dokumentasjon og analyse av dette.

4. Konsekvensene av å ikke ha omfordeling er lite utredet

I regjeringens strategi heter det i pkt. 6.2 «Forskningsrådet skal gjennomgå indikatorerne for resultatbasert omfordeling og gi råd til departementene. Departementene har bedt Forskningsrådet om også å vurdere konsekvensene av ikke å ha omfordeling» (vår understrekning). Forskningsrådets rapport adresserer i liten grad spørsmålet om å ikke ha omfordeling. Vi mener dette er uheldig og en vesentlig svakhet. Vi mener at det burde gjøres en grundig analyse basert på erfaringene med dagens modell. Dette med utgangspunkt i en erkjennelse av ulike institutters rolle og samfunnsansvar og de markedene disse instituttene er satt til å ivareta. Forskningsrådet begrunner behovet for en slik konkurranseorientert modell med at grunnfinansieringen må ha legitimitet blant de som ikke er med i ordningen. Dette fremstår som en logisk brist. Hvis problemet er at de som står utenfor ordningen ikke har legitimitet til ordningen (i betydningen at de ikke forstår hvorfor de selv ikke kan få en statlig grunnfinansiering), må det være kravene for å bli med i ordningen som ikke er strenge nok, ikke det at instituttene innenfor ordningen ikke konkurrerer nok om midlene. Vi mener at klare og strenge krav for i hele tatt å bli med i ordningen bidratt til legitimitet.

5. Manglende konsistens – tidligere utredninger og innspill om konkurransearenaer

Vi vil minne om at både resultatbasert omfordeling og konkurransearenaer har blitt analysert og kommentert i forbindelse med høringen på NFRs så kalte 'synteserapport' fra 2018 (<https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/publikasjoner/2018/synteserapport-instituttsektoren-i-norge/>)

Noen uttrekk fra NFRs egen rapport:

«Spørsmålet som kan stilles er om disse fire indikatorerne og vektingen av dem faktisk bidrar til å sikre en sterk instituttsektor som kan tilby næringsliv og offentlig sektor relevant kompetanse og

forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet". Ved innføring av basisfinansieringssystemet understreket regjeringen at omfordeling mellom instituttene ikke var et mål i seg selv, men et middel for å skape reelle insentiv i den nye ordn/ingen. Systemet har til en viss grad virket utjevne.»

Vi stiller oss derfor undrende til at NFR nå i praksis foreslår en videreføring av dagens modell tross at man selv undrer over om modellen og indikatorene er egnet.

«Et alternativ er forskjellige indikatorer og/eller ulik vektning av indikatorene for de enkelte gruppene av institutter. Uansett er det betydelige endringer internt i instituttsektoren, i deres marked og ikke minst i fagområdene de arbeider innen, noe som tilsier en grundig gjennomgang. Forskningsrådet mener at indikatorene i basisfinansieringssystemet bør vurderes på nytt. Instituttene relevans fanges bare delvis opp av indikatorne slik de foreligger. Indikatorne for relevans og kvalitet bør balanseres bedre, slik at ingen av dem gis for stor betydning. Det bør vurderes om det skal være samme indikatorer og samme vektning for de enkelte gruppene av institutter.»

Vi kan ikke se at dette alternativ er utredet.

Noen uttrekk fra høringsvarene:

FFA (s. 17):

".. det er ikke i rapporten ført dokumentasjon for at konkurranse mellom institutter faktisk har, eller vil øke instituttene vitenskapelige produksjon eller internasjonale aktivitet. Økt konkurranseandel kan bidra til å redusere samhandling mellom institutter, og dermed også redusere vitenskapelig produksjon eller internasjonal aktivitet."

NIVA, NINA, CICERO og NILU:

"Det kan være like formålstjenlig, og mye mere kostnadseffektivt, å fjerne den resultatbaserte fordelingen, og heller ha en grundig evaluering hvert 4. år om måloppnåelse og produksjon hos det enkelte institutt"

"Hvorfor skal institutter på samme arena konkurrere, når de mye heller bør samarbeide? I tillegg virker arenastrukturen sektoriserende, og det gir kunstige grenser for de instituttene som har en bred og tverrfaglig kompetanseprofil."

NIBIO:

"Det har heller ikke vært mulig å påvise om omfordelingene så langt, faktisk har ført til de endringene i instituttene som Forskningsrådet og departementer har ønsket."

"Det kan være like formålstjenlig, og mye mere kostnadseffektivt, å fjerne den resultatbaserte fordelingen"

Veterinærinstituttet:

"I det videre arbeidet bør Forskningsrådet søke å finne løsninger som ikke medfører at det innføres konkurrerende elementer som reduserer samhandling mellom sektorer, arenaer og institutter. I denne sammenheng kan arenaer bidra til en innlåsing, mer enn en utvidelse i arbeidet med tverrsektorielle problemstillinger".

Videre viser vi til NFRs egen evaluering av de syv primærnæringsinstitutter (evaluert av et nordisk ekspertutvalg; Brekkutvalgets rapport)

<https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-primaernaeringsinstituttene-hovedrapport>

S9. «Dagens basisbevilgningssystem bør avvikles og erstattes med et enklere og mer fleksibelt system bestående av

- o En stabil grunnbevilgning som ligger fast eller justeres etter brede kriterier*
- o En strategisk del som justeres etter en kvalitativ vurdering av måloppnåelse. «*

s52 «Utvalget mener at dagens system ikke fungerer godt nok. For det første er arenaen sammensatt av for ulike institutter til at det gir en meningsfull konkurransearena. For det andre består arenaen både av forvaltningsorienterte og næringsorienterte institutter. De har så forskjellige forutsetninger at et felles indikatorsystem ikke er egnet.»

Disse konkrete forslag til NFR er ikke videre utredet.