



Finansdepartementet

Deres referanse:

Vår referanse:
16/57-2

Vår dato:
18.04.2016

Universitets- og høgskolerådets høringsuttalelse - NOU 2016: 3 Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Universitets- og høgskolerådet (UHR) takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse på NOU 2016:3, den andre rapporten som er levert fra Produktivitetskommissjonen. UHR viser for øvrig til universitetenes og høyskolenes egne høringsuttalelser.

Produktivitetskommissjonen peker på at Norge står foran store omstillinger, og beskriver det som et skifte fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi. For å håndtere krevende omstillinger, tilrår kommissjonen en sterk og målrettet opprustning av norsk utdanning, forskning og innovasjon, med fokus på økt kvalitet.

Universitets- og høgskolerådet gir sin fulle tilslutning til denne tilrådingen. Investering i forskning og høyere utdanning er helt avgjørende for kunnskapsamfunnet og for å møte alle utfordringene vi står overfor. Universiteter og høyskoler er de viktigste nasjonale aktørene på dette området.

Forskning, finansiering og konkurranseutsetting

Forskning og finansiering

God kvalitet antas å være det viktigste grunnlaget, både for å sikre en høyere produktivitet og som grobunn for de særlige talentene som produktivitetskommissjonen synes å være opptatt av.

Norge er et lite land, og kan ikke være best på alt. Norske forskningsmiljøer er derfor avhengig av å ta del i og gjøre bruk av forskning og innovasjoner i andre land. Økt internasjonalisering og internasjonalt samarbeid er derfor avgjørende viktig for å øke produktiviteten i Norge. For en sektor av UHs størrelse er det svært viktig å legge til rette for høy kvalitet både i store og små fagmiljøer. Vi bør videreutvikle satsinger på spissmiljøer, samtidig som nye og lovende fagmiljøer og forskningsområder gis mulighet for vekst og utvikling. Dette vil være viktig for å sikre landets innovasjons- og konkurransevne. Det er også viktig med et godt samspill og rom for både den forskerstyrte forskningen og den tematisk styrte forskningen.

Produktivitetskommissjonen beskriver grunnforskning som middel til å *fremme økonomiens evne til å skape og lære av innovasjoner på den globale teknologifronten*. UHR er derfor helt enig med kommissjonen at grunnforskning er et avgjørende virkemiddel for å skape nye ideer og fremme innovasjon. Myndighetenes oppgave er å sørge for en god balanse mellom nysgjerrighetspreget forskning der forskerne selv velger tema (ofte grunnforskning, men ikke bare) og forskning hvor tema er initiert politisk eller fra samfunnet for øvrig (ofte anvendt forskning, men ikke alltid). Å sikre tilstrekkelig omfang av den forskerinitierte forskningen er derfor en særskilt oppgave, da den direkte

politiske og økonomiske etterspørselen ikke er tilstede. Slik forskning vil derfor lett bli underfinansiert. I de senere årene har mange prosjektsøknader i ikke-tematiske programmer i Forskningsrådet blitt avvist av økonomiske grunner, til tross for svært gode faglige vurderinger.

Konkurransen om forskningsmidlene er en måte å bidra til kvalitetssikring, og må sikres. Dersom det avsettes for lite midler slik at viktige forskerinitierte prosjekter avvises, vil det være uheldig. Denne forskningen er i sin natur langsiktig, og det vil være viktig å sikre at nok ressurser settes inn til å ivareta de beste forskningsprosjektene på dette området. UHR har av den grunn gjennom flere år pekt på at midler til FRIPRO og andre «åpne arenaer» bør økes. En måte dette kan gjøres på er å reservere en fast andel av sektorfinansiert forskning til forskerinitierte konkurransearenaer. Se nedenfor.

Et av problemene som kommisjonen peker på er at norsk forskningspolitikk i for stor grad vektlegger andre forhold enn vitenskapelig kvalitet. Kommisjonen peker på utfordringer med sektorprinsippet for forskning, statsrådsansvaret og budsjettprosessen. Det er en for svak forskningspolitisk koordinering og den har for mange tematiske føringer ved tildeling. Kommisjonen mener en tydeligere faglig konkurransearena er avgjørende for å heve kvaliteten på forskningen. Forskningsrådets mange roller må ryddes i, og programmene må bli færre, større, tematisk åpnere og mer langsiktige. UHR støtter produktivitetskommisjonens påpekning av behov for langsiktighet og styrking av åpne konkurransearenaer. UHR ønsker ikke å gå bort fra sektorprinsippet, men det er behov for en bedre koordinering av forskningsmidler på tvers av sektorene.

Konkurransesetting og finansiering

Kommisjonen etterlyser grep som i større grad flytter ressurser fra lav til høy kvalitet i UH-sektoren, og en større grad av konkurranse og seleksjon enn hva dagens system legger opp til. Det er utfordrende å finne gode indikatorer for kvalitetsmål. Derfor benyttes ofte kvantitative mål. Men til grunn for de kvantitative målene, ligger ofte arbeid med kvalitet. Eksempler på dette er arbeidet med å øke publiseringsaktivitet og studentgjennomstrømning. Dagens finansieringssystem bygger dessuten på konkurransearenaer basert på kvalitet, som sentrene for fremragende utdanning, fremragende forskning og fremragende innovasjon, og søknader om eksterne forskningsmidler. UHR er enig i at høy kvalitet skal premieres, men mener samtidig at budsjettmidler i dagens system fordeles i større grad ut fra kvalitetsindikatorer enn hva den kvantitative oppbyggingen av finansieringssystemet i utgangspunktet kan tyde på.

Kommisjonen viser til et forslag fra NHO om å løfte ut deler av UH-sektorens statstilskudd til en konkurransearena for forskning, forbeholdt universiteter og høyskoler. (Pkt. 5.2.5). UHR er ikke imot konkurranse, men mener at dette forslaget til konkurransearena ikke ivaretar samspillet mellom forskning, høyere utdanning og innovasjon (kunnskapstrianglet). UHR er opptatt av at et godt samspill mellom disse tre vil skape merverdi, både i kunnskapsproduksjon og i samspillet med samfunn og næringsliv. Vi må styrke, ikke svekke, grunnlaget for forskningsbasert utdanning og for et bedre samspill innenfor trianget.

Finansieringssystemet har flere mekanismer som kan bidra til å spisse fagmiljø og premiere kvalitet. Dette gjelder i første rekke publikasjonspoeng og ekstern finansiering fra EU og Forskningsrådet, mens tildelinger basert på fordeling av studieplasser, økt gjennomstrømning av ph.d.-kandidater samt tildeling av øremerkete stipendiatstillinger handler mer om kvantitet og kapasitetsbygging.

En stor basisfinansiering er vesentlig for institusjonenes strategiske handlingsrom. UHR er enig i at den resultatbaserte delen av finansieringen også er viktig og bør styrkes, men da rettes sterkere inn mot kvalitetsindikatorer. UHR tar gjerne del i en dialog om videreutvikling av slike. UKP-avtaler, som nå

prøves ut på noen institusjoner, vil også kunne bidra til en god strategisk utvikling, spissing, prioritering og en mer langsiktig planlegging for institusjonene. UKP-avtalene vil følges opp i styringsdialogmøtene mellom departementet og institusjonene.

Regjeringen har store ambisjoner om at EU-uttellingen skal øke. UHR har tidligere støttet at Hægeland-utvalgets forslag om at EU-uttelling burde ligge i åpen ramme, noe som jo vil være en god kvalitetsindikator. Dersom denne indikatoren legges inn i åpen ramme, vil det bidra til å øke det internasjonale samarbeidet og gi institusjonene økt forutsigbarhet. En lukket ramme fører til at jo flere som lykkes, dess mindre blir incentivet verdt, ikke minst ved institusjoner som fra før har relativt stor uttelling. For å kunne bygge opp verdensledende miljø kreves en langsiktig prioritert satsing.

Et annet punkt kommisjonen bringer opp, er publiseringsindikatoren. Kommisjonen er kritisk til en mer formelbasert indikator. I *Evalueringen af den norske publiceringsindikatoren (2014)* ble det slått fast at publiseringsomfanget har økt betydelig i perioden som ble undersøkt (2004-2012), og en god del av økningen tillegges innføringen av indikatoren. Videre understrekes det at den internasjonale synligheten av norsk publiseringsaktivitet har økt kraftig i perioden. Det er hevet over tvil at det økte volumet også innebærer et vesentlig kvalitetsløft for norsk forskning. Evalueringen viser blant annet at norsk forskning siteres mer i dag enn ved oppstart. Regjeringen har i 2016 lyst ut et anbud for en mulig siteringsindikator som kan bli et viktig supplement til publiseringsindikatoren. Kommisjonen mener en modell med fagfellevurdering etter britisk modell (heretter omtalt som panelbasert modell), i sterkere grad vil føre til kvalitet i forskningen. I evalueringen blir publiseringsindikatoren vurdert opp mot den panelbaserte modellen, og vurderes her som et svært rimelig alternativ til den britiske. Den panelbaserte modellen omtales her som «voldsomt ressourcetrekkende» (2014:27). UHR stiller seg bak denne vurderingen. Å basere seg på en panelbasert modell er et dyrt alternativ med uklar effekt. I det norske finansieringssystemet baserer vi oss på årlige statsbudsjett. Den panelbaserte modellen ble innført i Storbritannia for første gang i 1986 og evalueringer er gjort i 1992, 1996, 2001, og 2008. Mer enn 90 % av basisbevilgningene til de britiske universitetene ble fordelt basert på denne resultatbaserte modellen.

UHR mener at for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet, bygge opp om institusjonenes autonomi og bidra til økt strategisk handlingsrom må finansieringssystemet være forutsigbart over tid. Finansieringsmodellen skal bidra til at institusjonene kan nå målene om økt kvalitet og være bedre rustet til internasjonal konkurranse og samarbeid. Det nye systemet ble grundig debattert i UH-sektoren og i UHR-systemet, og vi mener derfor at debatten om systemet i sin helhet ikke skal tas på nytt nå.

Produktivitetskommissjonen synes å være særlig opptatt av næringslivets behov i sin rapport. For UH-sektoren er det viktig også å tenke samfunnsbehov.

Utdanning og innovasjon

I et stadig mer komplekst samfunn med raske endringer er behovet for faglig påfyll og ny kunnskap økende. Samspillet mellom høyere utdanning, forskning og innovasjon (kunnskapstriangelet) er viktig for god kvalitet og utvikling av gode innovative utdanninger og forskningsmiljø. Det er kun høyere utdanningsinstitusjoner som kan koble høyere utdanning, forskning og innovasjon på en effektiv måte. UHR er glad for at kommisjonen avblåser «mastersyken», den peker på at selv om utdanningsnivået i Norge generelt er høyt så er andelen som tar master- og ph.d.-grad lavere enn i mange land. Frafall og lav gjennomføringsgrad gir svak vekst i human kapital. Kandidatindikatoren i nytt finansieringssystem kan muligens være med på at gjennomføringen øker mer. En hovedutfordring kommisjonen peker på er at en for liten andel utdanner seg innen realfag og teknologi sammenlignet med andre land. De senere årene har imidlertid vist en økning i antall studenter som velger realfag og teknologi.

Kommisjonen peker på at en bedre finansiering av teknologifagene ved å heve studiekategorifinansieringen vil kunne føre til at institusjonene i større grad satser på denne type

studieplasser enn på de «billige» humsam-fagene. UHR har lenge kommentert at studiekategorifinansieringen har vært for lavt innrettet når det gjelder laboratorietunge og eksperimentelle fag og studier med praksis. Men det er samtidig signaler som tyder på at Norge etter hvert mangler god nok fremmedspråkkompetanse for samarbeid på internasjonalt, politisk nivå og med viktige, utenlandske handelspartnere.

UH-sektorens viktigste bidrag til innovasjon er å tilby gode kandidater til arbeids- og næringsliv. Utdanning som er forskningsbasert og av høy kvalitet, gir studentene god kunnskap og en endringskompetanse som vil komme både studentene og næringslivet til gode. Et godt samarbeid og samspill mellom næringsliv og universiteter og høyskoler vil kunne bidra til økt teknologispredning til/i bedriftene. Kommisjonen peker på at samarbeidet mellom academia og næringsliv er mest omfattende innenfor teknologifagene, men at andelen som velger realfag og teknologi fortsatt er for lav. UH-institusjonene er opptatt av å gi best mulig informasjon til søkere om utdanninger og om hvilke muligheter de gir, men kan ikke styre søkerens preferanser. UHR er også opptatt av at teknologibegrepet ikke må forstås for smalt. For å utvikle og utnytte ny teknologi, kreves det også forskning om bruk av teknologi. Samfunnsfag og humaniora er derfor også viktig for at teknologiske nyvinninger tas i bruk.

Det vil være behov for en finansiering som stimulerer til samspill og samarbeid mellom UH-institusjonene, mellom UH-sektoren og andre sektorer og med nærings- og arbeidsliv. I følge NIFUs rapport, *Virkemiddelapparatet for kommersialisering av forskning – status og utfordringer (18:2015)*, har Norge et virkemiddelapparat som fungerer, men det er behov for mer midler.

Autonomi og ledelse

Kommisjonen peker i sin rapport på at norske universiteter og høyskoler har høy grad av autonomi når det gjelder faglig profil og dimensjonering, men mindre innen områder som personalforvaltning og økonomi. Arbeidet som nå pågår for å spisse UH-institusjonenes faglige profil, vil sannsynligvis føre til økt satsing på de områdene som er mest sentrale ved de ulike virksomhetene. UHR er enig med kommisjonen i at det vil være en fordel, særlig innenfor personalforvaltningsområdet, med større frihet, bedre tilpasningsmuligheter og større fleksibilitet. UH-institusjonene befinner seg i en helt ny internasjonal konkurransesituasjon, ikke minst når det gjelder å få tak i de beste talentene. For å fremme kvalitet i forskningen trenger vi økt innsats på rekruttering og karriereutvikling. UHR har utviklet et rammeverk for bedre karrieropolitikk og anbefaler institusjonene å etablere en helhetlig og ledelsesforankret karrieropolitikk. Prøveordningen for innstegstillinger, særlige tiltak for unge talenter, styrket internasjonal rekruttering og bedre oppfølging av ph.d.-kandidater og postdoktorer, vil være viktige skritt i riktig retning.

I sitt arbeid med karriereutvikling og styrking av faglige miljøer både med hensyn til forskning og utdanning, legger institusjonene betydelige ressurser i de opprykksmulighetene som norsk lovgivning åpner for. Norge har en unik opprykksordning der den enkelte vitenskapelig ansatte kan få behandlet sin søknad om opprykk, uavhengig av utlyste, ledige stillinger. Dette har bl.a. ført til at prosentandelen professorer av de vitenskapelig ansatte i UH-sektoren er betydelig høyere enn i land vi kan sammenligne oss med. Opprykksordningen er med på å øke den faglige kvaliteten i institusjonene og motiverer den enkelte ansatte til faglig utvikling.

Kommisjonen mener at det er «*behov for nyorganisering av offentlig virksomhet med mindre byråkrati og bedre resultatoppfølging*». Kommisjonen beskriver offentlige virksomheter under ett. UH-sektoren har gjennomført mye arbeid på dette området allerede, og flere prosjekter er igangsatt også i den senere tiden. Oppfølgingen av strukturmeldingen, arbeidet med tidstyvundersøkelsen og innspill til den kommende stortingsmeldingen om kvalitet i utdanningen, er bare tre eksempler på en rekke

tiltak. I tillegg har sektoren fått kutt i bevilgningene på linje med annen offentlig virksomhet, med krav om å effektivisere driften.

Kommisjonen er tydelig i sin kritikk av ledelse i UH-sektoren. Ledelse av kunnskapsorganisasjoner gir utfordringer med å lede kunnskapsmiljøer med høyt kvalifiserte personer med sterke særinteresser. Bildet er imidlertid mer sammensatt enn kommisjonen antyder. Det arbeides aktivt med ledelsesutvikling ved UH-institusjonene, og de siste årene har ført til økt grad av profesjonalisering av ledelse. UHR og institusjonene samarbeider kontinuerlig om lederutvikling på alle nivåer i institusjonene, ikke minst har det vært en betydelig innsats på forskningsledelse. Også utdanningsledelse har fått mye oppmerksomhet, noe som samsvarer med både politiske og faglige ønsker om å styrke utdannings- og undervisningskvalitet.

Digitalisering

Produktivitetskommisjonen hevder at det er *«store samfunnsmessige gevinster ved å øke digitaliseringen i hele samfunnet. Det har vært for mange eksempler på store offentlige IKT-prosjekt med forsinkelser og store overskridelser. Bedre styring og mer trinnvis utvikling foreslås.»* Det er mange eksempler på store og lite vellykkede IKT-prosjekter. Noen av de mest vellykkede er initiert og utviklet innenfor UH-sektoren, som f.eks. Samordna opptak og Felles Studentsystem. UH-institusjonene har vært gode på å etablere en rekke fellesløsninger, og det har også vært en rekke småskalaprojekt som har vært svært nyttige og har gått bra. Samtidig er det mer som bør gjøres på dette området, og det er viktig med helhetlige IKT-satsinger for sektoren. KDs IKT-strategiske gruppe leverer sin rapport sommeren 2016. Det blir viktig å følge opp denne saken fra UH-sektorens side.

Offentlig anskaffelse

Kommisjonen foreslår en forenkling av lov om offentlige anskaffelser. Dette kan føre til at arbeidet med offentlige anskaffelser blir effektivisert. Dagens regelverk er komplisert og unødig krevende, både når det gjelder tidsbruk og krav til kompetanse. UHR støtter forslaget om forenkling av regelverket. UHR er også opptatt av å få mer innovasjon ut av offentlige anskaffelser. Dersom man bestiller løsninger framfor produkter, vil det bidra til innovasjon i næringslivet.

Vennlig hilsen

Vidar L. Haanes
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

