

OECD: Norsk forsknings- og innovasjonspolitik tar ikke tilstrekkelig høyde for omstillingsutfordringen

Den endelige rapporten fra OECDs landgjennomgang av norsk forsknings- og innovasjonspolitik ble lagt fram på en konferanse i Oslo 13. juni. Rapporten er ledd i OECDs serie av Reviews of Innovation Policy, og foretar særlig en kritisk vurdering av den norske langtidsplanen for norsk forskning, siden den i utgangspunktet er bestilt som innspill til den pågående revideringen av planen.

EGIL KALLERUD,
Forskningspolitikk

Rapportens tilnærming og hovedkonklusjoner er ikke i vesentlig grad endret i forhold til utkastet som ble lagt fram for kommentar i mars i år (se *Forskningspolitikk*, nr. 1, 2017).

Det hovedbildet som rapporten tegner av norsk forsknings- og innovasjonspolitik, er på den ene siden at mye er «godt på stell», tilgangen på ressurser er rikelig, økonomien går godt, statens støtte til næringslivet er generøs, porteføljen av virkemidler innenfor så vel forsknings- som innovasjonspolitikken er velutviklet og velfungerende, og norske institutter samarbeider godt med sine brukere. På den andre siden er det lite som får aller beste karakter; forskningen i høyere utdanning er «good, but not excellent», innovativiteten i norsk økonomi er moderat og ujevn, instituttsektoren er heterogen og fragmentert med for mange for små enheter. Langtidsplanen er «et skritt i riktig retning», men mye må tilføres og endres for å gjøre den tilstrekkelig forpliktende og spisset. Mange vurderinger har ofte en dobbeltkarakter: Situasjonen er, eller ville vært, god, og politikken er, eller ville vært, langt på vei effektiv – om det ikke hadde vært for den store omstillingsutfordringen Norge står overfor, i form av «et tredobbelt omstillingsimperativ» [triple transition imperative]:

- fra sårbar petroleumsbasert økonomi til en mer diversifisert, robust økonomi,

- til et mer konkurranseorientert og effektivt forsknings- og innovasjonssystem,
- til et forsknings- og innovasjonssystem som er bedre innrettet for å adressere samfunnsmessige utfordringer (klima, matsikkerhet, aldring, helse).

Det er vurdert opp mot omstillingsimperativets krav at Norges situasjon og norsk politikk kommer i et mer kritisk lys. Det er en rød tråd i rapporten: Hvor godt stilt er norsk forskning og økonomi, og hvor godt innrettet er norsk forsknings- og innovasjonspolitik for å kunne håndtere omstillingsutfordringen? Rapportens svar er, på punkt etter punkt, i varierende grad: slett ikke så bra.

Svak endringsevne og -vilje

I SWOT-analysen av norsk forsknings- og innovasjonssystem peker rapporten på at noen av truslene er knyttet til kulturelle og strukturelle kjennetegn som hemmer utviklingen av en omstillingsorientert forsknings- og innovasjonspolitik:

- «little pressures for change, given the generous benefits offered by the system and the generally high level of satisfaction with it;
- strong reliance on past performance, limited ability to invest in new areas [...];
- reluctance to embrace structural change».

To prinsipper som ifølge rapporten gjennomsyrrer norsk politikk og norsk forskningssystem, gir mye av forklaringen på at evnen til å gjøre store og/eller raske

endringer tilsynelatende er så liten: konsensus- og sektorprinsippet. Det er kjennetegn ved systemet som kan være en styrke om inkrementell videreutvikling av allerede sterke områder er nok; men de skaper barrierer mot nyorientering og omstilling når det er nødvendig.

Universiteter og høyskoler

– rikelige ressurser, men får for lite igjen

Norsk høyere utdanning er velfinansiert, men Norge får for lite igjen for de rikelige ressursene. Forskningen er god, men ikke fremragende. Det er få toppmiljøer, fragmentering og for lite kritisk masse reduserer muligheten til å skape flere «peaks of excellence». «Rettferdig» fordelingspolitikk overfor institusjonene og mangel på interne prioriteringer forsterker problemet. Den resultatbaserte delen av finansieringssystemet stimulerer ikke i tilstrekkelig grad kvalitet. Det er behov for mer konkurranse både mellom og innenfor høyere utdanningsinstitusjoner. Universitetene må i større grad benytte deler av sin basisbevilgning til å skape kritisk masse og om nødvendig legge ned institutter som leverer for dårlig. Fusjonene angår høyskolene mer enn de store universitetene og bidrar i begrenset grad til økt konkurranse og eksellens-spissing.

Forskningsinstitutter – uutnyttet potensial for å drive omstilling

Forskningsinstituttene har et nært og velfungerende samarbeid med sine brukere, men flere sider ved systemet – lav basisbevilgning, lav FoU-intensitet i nærings-

livet, konkurranseformene – bidrar til «lock-in» i samarbeidet mellom etablerte næringer og ledende institutter. Norsk instituttsektor består av mange små institutter og er mer heterogen og fragmentert enn i andre land. Det begrenser instituttene mulighet til å konkurrere internasjonalt og til langsiktig kvalitetsutvikling og kompetanseoppbygging. For å utløse instituttene store, men utnyttede potensial til å drive omstilling må det skje endringer i organisering og finansiering.

Næringslivet – mest støtte til etablert virksomhet

Norge krediteres for å ha utnyttet mulighetene til å utvikle en sterk, ressursbasert økonomi. Norge har en velutviklet og generøs politikk for støtte til næringslivets FoU. Men innretningen av politikken og sammensetningen av virkemidlene synes mer innrettet på å støtte allerede sterke områder enn å fremme nye sektorer og nye diversifiseringsområder. OECD-teamet har merket seg at det skjer en viss dreining i retning av mer selektive og strategiske virkemidler.

Langtidsplanen – konvensjonell og svak strategisk orientering

Hovedformålet med gjennomgangen er altså å gi innspill til den pågående prosessen med å oppdatere og justere langtids-

planen etter at den har virket i de første fire årene av tiårsperioden. Hvordan bidrar den, slik OECD-teamet vinkler sin vurdering, som styringsinstrument til å utvikle en forsknings- og innovasjonspolitik som tar høyde for omstillingsutfordringen? Langtidsplanen får ros for å ha oppnådd en del («et skritt på veien») når det gjelder langsiktighet i politikken, tverrdepartementalt samarbeid og strategisk orientering, men flere, til dels store, mangler og begrensninger må rettes opp i fortsettelsen.

Planen er velskrevet, men den er omfattende og ikke så presis som den burde være. Den har kun et fåtall konkrete handlingspunkter, som allerede var «in the policy pipeline» fra før. Planens prioriteringer framstår mer eller mindre som de samme gode, gamle som har ligget til grunn for norsk forskningspolitikk i tiår, på tvers av forskningsmeldinger og regjeringer; de er konservative, konsensusbaserte og ukontroversielle og reflekterer etablerte strategiske fordeler knyttet til naturressurser og etablerte klynger. LTP-en er kjennetegnet av «svak strategisk orientering» og er i liten grad selektiv. Teamet reiser tvil om hvorvidt prioriteringene er tilstrekkelig ambisiøse til å støtte opp under omstillingen til en mindre oljebasert økonomi. En innovasjonsbasert diversifisering av norsk økonomi krever sterkere prioriteringer, også på framvoksende om-


råder, men også sterkere horisontale koordineringsmekanismer.

Planen anerkjennes for at samfunnsutfordringer er del av planens kjerneprioriteringer og for å ha lagt til grunn at disse krever samarbeid fra aktører og departementer på tvers av sektorielles skillelinjer. Men igjen: Planen «falls short of providing a road map or a tool box for the task». Tilnærmingen er konvensjonell, kjennetegnet av snevre temaer og en utpreget «science-push»-strategi. Planen har på disse områdene i liten grad mobilisert ny finansiering.

Teamet peker på elementer i 21-prosessen som kan utnyttes og videreutvikles for dette formålet, men de må i tilfelle bli tverrsektorielle, involvere flere aktører enn de vanlige berørte partene, ikke være bundet av etablerte prioriteringer og ha «visjonære perspektiver», for eksempel ved å bruke foresight-/fremsynsmetoder.

Koordinering og rådgivning – behov for nye stemmer

Norge er ikke alene om sektorprinsippet, men sektoriseringen kan være sterkere i Norge enn andre steder. Teamet mener at sterkere endringskrefter må tilføres systemet, og diskuterer særlig behovet for et særskilt organ på toppnivå som kan bidra til at systemet blir bedre i stand til å koordinere på tvers av departementer og sektorer, og til å utvikle spissere, overordnede prioriteringer for på den måten å gjøre politikken mer omstillingsorientert.

I den sammenheng vurderer teamet også Forskningsrådets rolle i systemet. Det beskrives som et organ med stort ansvarsområde, men med begrenset handlingsrom blant annet på grunn av sektor- og konsensusprinsippenes sterke stilling. Rådet må kombinere og balansere mange ulike funksjoner og skal tjene mange herrer. Med dagens mangel på effektive koordineringsmekanismer på politisk nivå («from above»), er forventningene høye til rådets koordinering «from below». Men rådet mangler et eget budsjett eller annen mulighet til å om-disponere midler på grunnlag av overordnede prioriteringer. I sin rådgiverrolle har rådet begrenset evne og mulighet til å tilføre politikken nye innspill. Norge har valgt en koordineringsmodell som gir begrenset rom for policy-innovasjon og nye initiativ. Med de bindinger rådet er underlagt, har Norge behov for en egnet aktør for å tilføre politikken proaktive strategiske råd. Teamet peker på at andre land bruker rådgivende organer på toppnivå for dette formål, men understreker samtidig også at Norge må finne sin egen måte for å tilføre systemet en slik funksjon. 

Sylvia Schwaag Serger fra Vinnova var medlem av OECDs team.



Foto: WCaroline L. Jacobsen