

Forskningen, samfundet og myndighederne

Temanummer: Aktuelle problemstillinger i forskningen

De store fusioner mellem universiteter og sektorforskningsinstitutter, der er sket i de seneste årtier, er ikke uden farer. Universiteter, der internationaliseres, forskere uden ansættelsestryghed, politikere uden respekt for armlængde principper, sektor- og universitetsforskning i samme institutioner og universiteter, der er helt afhængige af løse, eksterne bevillinger, kan let blive en meget ubehagelig cocktail. Og seriøse og uafhængige fagfolks aktive deltagelse i den offentlige debat og i betjeningen af myndigheder er i en tid med sociale medier og populisme mere nødvendig end nogensinde.

Indledning

Forskningsinstitutionernes og videnskabens rolle i samfundsdebatten er på mange måder ændret radikalt i den sidste menneskealder. Der er sket både en øget faglig specialisering og institutionelle fusioner. For en generation siden skrev universiteternes forskere hovedsageligt på dansk og deltog i den offentlige debat. Hvis vi holder os til økonomien, så var en lang række af professorerne kendte skikkelser i den offentlige debat. I mellemkrigstiden var L.V. Birch så kendt, at han fik et tobakmærke opkaldt efter sig, i efterkrigstiden havde Kjeld Phillip over 100 kronikker i Politiken og Anders Ølgaard over 25 i samme avis, og begge mange kronikker i andre aviser. Jørgen Dich satte dagsordenen for 1970'ernes samfundsdebat med bogen »Den herskende klasse«. Økonomiprofessorerne Thorkil Kristensen, Kjeld Phillip, Bent Rold Andersen og Erling Olsen har alle været ministre i efterkrigstiden.

Uden for universiteterne var der mange specialiserede sektorforskningsinstitutter, der kunne betjene ministerier og andre myndigheder, f.eks. Danmarks Miljøundersøgelser, Danmarks Jordbrugsforskning, Dansk Institut for Internationale Studier, Statens Byggeforskning, Fødevareøkonomisk Institut, Skov og Landskab, Danmarks Fødevareforskning, Danmarks Fiskeriundersøgelser, Danmarks Transportforskning og Statens Institut for Folkesundhed.

Dette er ændret i to delvist modsatte retninger. Universiteterne er blevet mere afkoblet den danske debat. Forsknings sproget er i de fleste fag blevet engelsk og publiceringskanalerne de internationale tidsskrifter. En fremadstræbende yngre forsker er citeret for det spøgefulde udsagn: »Jeg har ingen pletter på mit CV, jeg har aldrig skrevet på dansk«. Ved Københavns Universitets Bio- og Naturvidenskabelige fakultet (i daglig tale »Science«!) skal de studerende have dispensation for at aflevere speciale på dansk.



NIELS KÆRGÅRD
Professor emeritus,
Institut for fødevarer-
og ressourceøkonomi,
Københavns
Universitet

Der er sket både en internationalisering og en specialisering. Der er nu et væld af specialiserede videnskabelige fagtidsskrifter. Hvor der for 100 år siden var 75 professorer på Københavns Universitet, der talte sammen og diskuterede Danmark og verdens problemer, så er der i dag 75 specialister i en specifik fagdisciplin, der globalt diskuterer deres speciale. Man kan med betydelig ret tale om, at vi er gået fra en geografisk til en faglig provinsialisme, se Kærgård (1991).

Man kunne tro, at det gav bedre plads til sektorforskningsinstitutternes anvendte forskning. Men stort set alle sektorforskningsinstitutterne blev den 1. januar 2007 fusioneret med universiteterne. Så i dag er »myndighedsbetjeningen« overtaget af universiteterne. Nogle af sektorforskningsinstitutterne lever videre som universitetsinstitutter, men mange af dem er sluttet sammen med universitetsinstitutter med samme faglige emneområde. Dette har, jf. nedenfor, både fordele og ulemper.

Uafhængigt af dette er der sket andre ændringer, der kun tilsyneladende er uden sammenhæng med og betydning for dette. Universiteterne er i højere og højere grad blevet finansieret af løse, eksterne bevillinger, jf. Bo Jellesmark Thorsens artikel i dette nummer. Det gør universiteterne mere afhængige af de eksterne bevillingsgivere. Hvis et institut er afhængig af en ekstern bevillingsgiver, f.eks. et ministerium, kan det kræve hår på brystet at kritisere et sådant ministeriums politiske tiltag.

Dette forstærkes af, at forskernes ansættelsestryghed langt fra er så stor som tidligere. Indtil midt i 1990'erne var universiteternes professorer ansat som tjenestemænd, og fyringer var uhørte. Nu er alle overenskomstansatte, ofte åremålsansatte, og fyringsrunder, hvor også »fast ansatte« professorer og lektorer fyres, er blevet almindelige; fyringer er jo lette i den danske flexicurity arbejdsmarkedsmodel. Det må få forskere til at tænke sig godt om, inden de publicerer og slår på trommer for et forskningsresultat, der strider mod ledelsen og bevillingsgivernes interesser.

Man er også gået fra et meget autoritært professorvælde over et ekstremt demokratisk styre i 1970'erne til et rent hierarkisk styre uden demokrati med en bestyrelse med eksternt flertal og ansatte, ikke valgte, ledere. Hvor de danske universiteter i 1970'erne var verdens mest demokratiske med stor indflydelse til studenter og rengøringspersonalet, så er de nu nogle af dem i den vestlige verden, hvor de ansatte, herunder det videnskabelige personale, har mindst indflydelse.

Problemet med afhængigheden af de eksterne bevillingsgivere forstærkes af, at man i mange tilfælde har set, at de »stærke« ledelser ikke beskytter deres forskere, men tværtimod stiller sig på bevillingsgiverens side f.eks. ved at lægge vægt på, hvor store eksterne bevillinger medarbejderne kan skaffe, og også lader det indgå både ved ansættelser, forfremmelser og de talrige fyringsrunder.

Der er altså god brug for grundige overvejelser af, hvordan det »nye« system med myndighedsbetjeningen henlagt til internationalt orienterede universiteter med en høj grad af løs, ekstern finansiering og ringe ansættelsestryghed kan komme til at fungere hensigtsmæssigt.

Forskellige former af forskning

Forskning kan tage mange forskellige former. Den er som et træ med solide grene, man trygt kan stå på, men også med nye tynde skud, der måske bliver til solide grene, men også ofte visner bort. Nogen af de tykke grene kan også være ved at blive for gamle og være ved at mørne eller endda rådne væk.

I den klassiske universitetsforskning kan de individuelle forskere søge ud i de tyndeste og nyeste grene. Nye fantasifulde ideer må afprøves og resulterer i nye skud på forskningens trækroner. Det kan i bedste – sjældne – tilfælde blive til videnskabelige revolutioner eller i hvert fald til solide bidrag til vor viden. Men det kan også vise sig at være vildskud, der hurtigt må forlades.

Det er alt sammen noget, der sker på den individuelle universitetsforskers eller forskergruppens eget ansvar. Her må man have lov at teste selv ret fantasifulde hypoteser. Kan den specifikke vaccine have ubekendte bivirkninger? Kan dette stof hæmme helt andre sygdomme, end det er udviklet til? Kan rigeligt med broccoli hindre demens? Hvad er resultatet, hvis alle forbrugere er rationelle og har præcist rigtige forventninger? Osv.

Man kan sagtens bygge anvendt forskning på sådanne ideer. Tror man på sin ide, er der jo ingen, der kan eller bør forhindre en i at lave et firma, der søger at udvikle en sådan ide til en business case. Er ideen god, kan den ad åre blive til en blomstrende virksomhed. Er ideen dårlig, bliver den aldrig til et videnskabeligt resultat, og firmaet bliver en fejlinvestering.

Myndighedsbetjening er noget helt andet. Her er opgaven ikke at få nye ideer, men at give de bedst funderede faglige råd. Forskeren skal ikke på egen hånd dyrke sine – måske fagligt kontroversielle – ideer. Han taler ikke på egne, men på fagets vegne. Ministeriet vil gerne vide, hvad den økonomiske fagkundskab kan sige om f.eks. en landbrugspakke; ikke hvad seniorforsker NN personligt mener, da det kan være to vidt forskellige ting.

Den enkelte universitetsforsker har ret – måske endda nærmest pligt – til at afprøve sine ideer, publicere resultaterne, og så vil de efter en faglig debat efterhånden blive enten accepteret eller forkastet. Der er f.eks. mange enkeltartiklers resultater om, hvad der er sund kost, der når dagspressen. Men dem bør man ikke uden videre følge, og de bringer ofte forvirring. De er nemlig bestemt for den faglige, videnskabelige debat og er endnu ikke blevet til solide grene, man kan stole på. Når de bliver det, kommer de til at indgå i kostrådene, og det er dem, der er den solide rådgivning. Myndighedsbetjening bør opfattes parallelt med kostrådene. Den bør bygge på et solidt fagligt fundament. Og

det kan godt være noget af en omstilling for en individualistisk og anarkistisk universitetsforsker at bedrive vederhæftig myndighedsbetjening.

Det betyder ikke, at myndighedsbetjening er fantasiløs normalforskning byggede på veletablerede teorier. Det kan sagtens tænkes, og vil i praksis ofte være tilfældet, at en myndighedsopgave ikke kan løses med standardmetoder, men at man må udvikle nyt værktøj, f.eks. i form af nye modeller og nye teorier. Også modeller og teorier, der senere kan publiceres i internationale tidsskrifter. Men der er stadig forskel på som individuel universitetsforsker at søge alternativer til den etablerede teori, som man er kritisk overfor, og så som led i en myndighedsopgave blive nødt til at supplere den etablerede teori med nye metoder og ideer for at komme igennem med sine beregninger.

Et andet problem er forskningens forhold til politiske interesser. Der er en flydende overgang fra en »objektiv« sandhedssøgen over praktiske rationelle løsninger, der er politisk gennemførlige, til formulering af faglige argumenter for politiske standpunkter. Og intet af det er dubiøst. Det er en seriøs faglig opgave at konstruere en fornuftig politik, der som second-best-løsning opfylder de politiske restriktioner, som den optimale løsning ikke tager hensyn til. Det gør også den økonomisk-politiske debat og beslutningsproces bedre, hvis alle parter har haft fagfolk til at hjælpe sig med at finde de bedste faglige argumenter for deres standpunkter. Det svarer jo til, at man får det mest retfærdige resultat af en retssag, hvis både anklager og forsvarer er fremragende jurister.

Men det er en forudsætning, at alle spiller med åbne kort; og der var den traditionelle forventning, at universitetsforskere var sandhedssøgende uden varetagelse af nogen form for særinteresser, og hvis de havde skarpe faglige eller ideologiske holdninger, så ikke holdt dem skjult, men formulerede sig ærligt ud fra disse grundsynspunkter. Sektorforskningen var ikke på samme måde løsrevet fra den politiske virkelighed. Den skulle bygge bro mellem universitetsforskningen og det politiske realistiske, men alligevel ikke gå på akkord med det faglig forsvarlige. Den skulle producere analyser, som universitetsforskerne fandt fagligt i orden, og som beslutningstagerne fandt relevante. Endelig var det ministerierne og deres ansattes opgave at støtte regeringen med realistiske afvejsninger ved udformningen af den ønskede politik og udarbejdelse af vederhæftige faglige argumenter for denne politik. At dette ender i en salig debat og beslutningsproces er helt afgørende for samfundets hensigtsmæssige funktion.

Reformernes virkning

De forskellige ændringer bl.a. fusionerne af sektor- og universitetsforskningen i 2007 har haft åbenbare både hensigtsmæssig og uheldige virkninger. Det er klart, at med fusionerne har man fået inddraget relevante universitetsforskere i myndighedsbetjeningen. Derved fås et større og bredere forskningsmiljø. Det må – alt andet lige – give bedre faglig kompetence til rådgivningen af myndighederne. Der er ingen tvivl om, at der på mange universitetsinstitutter var og er nyttig ekspertise af relevans for rådgivningen af myndigheder og

offentlighed. Man har jo ofte både nu og i det »gamle« system set universitetsprofessorer spille centrale roller i forbindelse med kommissioner og betænkningssudformningen. Der er mulighed for mere kvalificeret myndighedsbetjening med et større og bredere fagligt miljø.

Men udviklingen er heller ikke uden ulemper. Som nævnt er der principielt forskel på sektor- og universitetsforskning. Og på et universitet, der er indrettet på individuel, original forskning, der kan publiceres i internationale tidsskrifter, kan sektorforskningen og myndighedsbetjeningen let blive klemmt. Relevans er ikke her noget hovedkriterium. Løbende observation af udviklingstendenser, vedligeholdelse af modeller og konkrete danske politik-evalueringer er ikke ting, der står højt på universiteternes prioriteringslister. Karrieren på universiteterne er baseret på originale nye ideer publiceret i internationale tidsskrifter. Men forsømmes »rutineopgaverne«, forringer det nødvendigvis myndighedsbetjeningen. Og så er der en fare for, at myndighederne ikke føler sig ordentligt betjent og selv ansætter konsulenter i ministeriet til at varetage den slags analyser. Det er et skråplan; ministeriernes analyser er mindre politisk uafhængige og mindre objektive end sektorforskningen.

Dette forstærkes af, at ministeriernes embedsmænd i stigende grad forventes at vise »politisk musikalitet«, som det er blevet sagt. Med en stab af spin-doktorer og kommunikationsekspertter og med overenskomstansatte embedsmænd, bliver ministeriernes analyser mere påvirkelige over for politiske ønsker. Samtidig er politikernes forhold til armslængdeprincippet overfor faglige analyser blevet mere og mere afslappet. Berlingske Tidendes kulegravning af analyserne af landbrugspakken »Gyllegate« viser et tydeligt eksempel på et ministerium, der er villig til at formulere sine ønsker til forskernes resultater meget tydeligt. »Politisk musikalitet« er blevet en værdi for embedsmænd (se f.eks. Mariager & Wivel (2019) med et citat fra »Udenrigsministeriets værdier« om »musikalitet«). Nutidens politikere har ikke holdt sig tilbage for at optræde mindre respektfuldt over for »vaghunde« som ombudsmand og statsrevisorer. Klimarådets formand blev udskiftet og De Økonomiske Råd flyttet til Horsens, og gruppeformændene for de store borgerlige partier talte endda om at udflytte ombudsmandsinstitutionen og rigsrevisionen. Det bliver sværere og sværere at stole på ministeriernes analysers uafhængighed og deres villighed til at lytte til uafhængig forskning. Men der er i høj grad brug for fagligt uafhængige analyser i en tidsalder med fake news og manglende tillid til politikere og journalister. Men om man så kan få det fra universiteter med løst ansatte forskere, der er finansieret af løse, eksterne midler, er jf. ovenfor en sag, der kan diskuteres.

Et helt andet problem er, at fusionerne samler forskningen på meget store institutioner, og selv om det kan være godt for forskningsmiljøet, så kan det på mange områder give en monopollignende status i forhold til den offentlige debat, f.eks. bliver der stort set kun forsket i jordbrugsøkonomi på Københavns Universitet, der nu rummer både »Landbohøjskolen« og sektorforskningsinstitutionerne »Fødevarerøkonomisk Institut« og »Skov og Landskab«. Hvis det

kombineres med en hierarkisk ledelse, der ønsker en vis institutionsloyalitet og derfor nødig ser, at institutionens medarbejdere kritiserer hinanden offentligt, kan det let gå ud over den åbne offentlige debat. I gamle dage var universitetsforskerne ofte en slags vagthunde, der holdt sektorforskningen fra at være for følgagtige i det politiske systems potentielle ønsker om fagligt uvederhæftige analyser.

Sammenfatning

De store ændringer, der er sket med myndighedsbetjeningen og forskernes vejledning af beslutningstagere og offentlighed, er ikke uden farer. Universiteter, der internationaliseres, forskere uden ansættelsestryghed, politikere uden respekt for armsslængde principper, sektor- og universitetsforskning i samme institutioner og universiteter, der er helt afhængige af løse eksterne bevillinger, kan, hvis vi ikke passer meget på, let blive kogt sammen til en meget ubehagelig cocktail. Og seriøse og uafhængige fagfolks aktive deltagelse i den offentlige debat og i betjeningen af myndigheder er i en tid med sociale medier og populisme mere nødvendig end nogensinde.

Litteratur

- Kærgård, Niels (1991). Fra geografisk til faglig provinsialisme, *Information*, kronik 13. juni 1991.
- Kærgård, Niels (2005). Universitetsforskning, sektorforskning og forskningsledelse, i Inge M. Bryderup (red.). *Social ulighed – et festskrift i anledning af Erik Jørgen Hansens 70 års fødselsdag*, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, København, side 23-35.
- Kærgård, Niels (2012). Forholdet mellem fagøkonomi og politik, i *Jubilæumsskrift – De Økonomiske Råd 1962-2012*, De Økonomiske Råd, København, side 369 – 379.
- Mariager, Rasmus & Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Københavns Universitet, København.