

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo, 11. april 2016

Høringsuttalelse til *Kunnskapssektoren sett utenfra*

Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) vil gjerne gi uttalelse til rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra*, sendt på høring fra Kunnskapsdepartementet 11.januar 2016 med frist 11.april 2016.

Innledningsvis vil vi gi anerkjennelse til utvalgets arbeid, rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* er prinsipiell i sine anbefalinger. Utvalget sier lite generelt om organisering av forskning. FFA ville ønsket oss at utvalget hadde gjort en prinsipiell vurdering også av forskningsorganiseringen i Norge, som viktig del av kunnskapsstrukturen på tvers av sektorene og basert på forskningens samfunnsoppdrag. Utvalget har likevel gjort noen overordnede vurderinger og anbefalinger angående enkelte forskningsinstitutters organisatoriske tilknytning, som vi gjerne vil kommentere.

Sektorprinsippet og Forskningsrådets koordinerende rolle

Utvalget kommenterer sektorprinsippet i forskning. FFA mener at styrken ved sektorprinsippet, og da særlig ansvarliggjøring av sektordepartementene for forskning innenfor sine ansvarsområder, er viktig for realisering av nasjonale forskningsmål. Svakheterne er det enkelte departements behov for å styre "sine" forskningsmidler og dermed utfordringen med å koordinere felles innsats for eksempel mot realisering av Langtidsplanen. Det tilsier et sterkere grep fra politisk ledelse. På utførende nivå er Forskningsrådets helhetlige grep avgjørende. FFA mener at rådets koordinerende rolle bør forsterkes ytterligere ved at en større del av forskningsmidlene fra departementene kanaliseres gjennom Forskningsrådets konkurransearena.

Forskningsrådets utfordring er enda sterkere å organisere arbeidet rundt de store samfunnsutfordringene, dvs oppfølgingen av Langtidsplanen, som fordrer både faglig bredde og hele spekteret fra grunnleggende forskning til anvendt forskning, innovasjon og kommersialisering /anvendelse. FFA mener at disse oppgavene løses best av ett samlet og koordinert Forskningsråd.

Åpen konkurranse om forskningsmidler

FFA mener at konkurranse om de offentlige forskningsmidlene er en grunnleggende forutsetning for å sikre at fellesressursene blir brukt slik at de gir mest mulig samfunnsnytte. Forskningsrådets konkurransearenaer sikrer transparens i tildelingene og at de beste miljøene og mest relevante problemstillingen gis ressurser. Kravene til kvalitet og relevans og forutsetningene om åpenhet og konkurranse, må ligge i bunn for å oppnå best kvalitet og mest effektiv ressursbruk.

FFA organiserer alle forskningsinstitutter som oppfyller kravene til basisbevilgning fra Forskningsrådet, organisert som stiftelser, AS eller forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Mange ble i sin tid stiftet og eid av universitet, høyskoler eller myndigheter og har gjennom 80- og 90- tallet blitt fristilt til selvstendige institutter som henter prosjekter bl.a. i oppdragsmarkedet. Selvstendighet har gitt instituttene muligheter og incentiver til å konkurrere om forskningsmidler i oppdragsmarkedet, Forskningsrådet og EU, og ikke minst samarbeide med bedrifter og offentlige oppdragsgivere for å møte deres behov.

Nye evalueringer av forskningsinstituttene viser for eksempel at bedrifter som samarbeider med teknisk-industrielle institutter har vesentlig bedre økonomisk utvikling enn andre og at samarbeidet har resultert i økt verdiskaping i størrelsesorden 800 mrd kr i en 10-årsperiode. Selvstendige forskningsinstitutter orienterer seg mot markedet og bidrar dermed til økt verdiskaping i samfunnet.

FFA mener at de forskningsutførende instituttene må være selvstendige og operere i et åpent forskningsmarked, uavhengig av statlig styring og direkte bevilgninger.

Organisering og armlengdes avstand

Direkte tildelinger fra departementer til enkeltmiljø utenfor konkurranse, gir ingen sikkerhet for at fellesskapets midler blir benyttet på best mulig måte. Slik praksis vil etter FFAs syn svekke tilliten både til forskningsmiljøene og til forskningsresultater. Det gjelder også forskningsmiljøer eid og styrt av statlige organer direkte. Forskningen må være faglig fri og uavhengig. Det forutsetter armlengdes avstand til interessenter, være seg private eller offentlige eiere. I de situasjoner der staten eier eller har sterke interesser i forskningsinstitutter, mener FFA prinsipielt at instituttene bør være organisert som selvstendige enheter med flere eiere eller stakeholders som oppnevner de styrende organene i instituttet. Det gagnar forskningens frihet, legitimitet og tilliten til forskningen. Staten som eier som oppnevner hele styret i et forskningsinstitutt, mener vi er prinsipielt svært betenkelig og bør unngås, enten det gjelder AS, stiftelse eller statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Statens rolle er å gi føringer for hvilke samfunnsområder forskningen skal rettes mot – jfr Langtidsplanens prioriteringer av de store samfunnsutfordringer, og å finansiere den offentlige andelen av forskningen og videre å sørge for at det er gode systemer for fordeling av forskningsmidler. For øvrig må staten som oppdragsgiver, på samme måte som andre, sikre at en har god bestillerkompetanse og absorpsjonskapasitet. Det ligger ikke til statens rolle å styre forskningen på instituttnivå.

Statens egne miljø for analyse og forskning

Utvalget peker på at det er en utfordring at mange offentlige virksomheter bygger ut sin analysekapasitet. Vi erfarer at dette også gjelder forskning, der flere offentlige etater bygger opp virksomhetsinterne FoU-avdelinger ved å duplisere forskningsinstituttene kompetanse, og opererer i konkurranse med selvstendige forskningsmiljøer. Det gjelder f.eks. NVE som har etablert en virksomhetsintern FoU-avdeling i konkurranse med selvstendige forskningsmiljø.

I tillegg til den åpenbare konkurransevidende effekten av at statlig virksomhet går inn i et kommersielt forskningsmarked og "selger" FoU-tjenester i egen virksomhet uten konkurranse, innebærer modellen også en stor risiko for "lock-in" av kompetanse. Virksomhetsinterne FoU-miljø vil ikke være utfordret gjennom konkurranse i et åpent marked der en konkurrerer på kriterier som kvalitet og relevans. Selvstendige FoU-miljø som konkurrerer og samarbeider bredt i et åpent marked, vil ha store krav til faglig konkurranseedyktighet og nasjonale og internasjonale nettverk. Vi mener konkurranse er skjerpende for forskningsmiljøenes utvikling både med hensyn til kvalitet og relevans. Skjermede FoU-miljø innenfor statlige virksomheter er derimot et dårlig alternativ både når det gjelder faglig kvalitet og effektivitet, fellesskapets ressurser utnyttes bedre ved å kjøpe FoU-tjenester i et velfungerende oppdragsmarked. Virksomhetsinternt forskning bryter også med prinsippet om "armlengdes avstand" og er betenkelig med tanke på forskningens legitimitet.

En nærliggende problemstilling er at staten synes å favorisere egne forskningsmiljø framfor åpen konkurranse om forskningsmidler. Havforskningsinstituttet, Polarinstituttet og NIFES er eksempler på statlig eide forskningsinstitutter som både tildeles direkte forskningsmidler fra sine eierdepartementer og samtidig konkurrerer i det åpne markedet med selvstendige institutter som har andre konkurransevilkår.

Konkurranse om de offentlige forskningsmidlene er etter FFAs syn en grunnleggende forutsetning for å sikre at fellesressursene blir brukt slik at de gir mest mulig samfunnsnytte. Forskningsrådets konkurransearenaer må benyttes for å sikre transparens i tildelingene og at de beste miljøene og mest relevante problemstillingen blir gitt forskningsmidler. Kravene til kvalitet og relevans og forutsetningene om åpenhet og konkurranse, må ligge i bunn for å oppnå best kvalitet og mest effektiv ressursbruk.

SIMULA og NUPI

Utvalget foreslår eksplisitt at Simula og NUPI endrer organisasjonstilknytning, også sett opp mot den prinsipielle vurderingen av organisasjonstilknytning i kap.4.3.4 der det bl.a. heter at "*valg av organisasjonsform bør tilpasses de enkelte virksomheters karakter og det styringsbehovet som departementet har*".

FFA mener at analysen bak forslag om organisatoriske endringer i forskningsinstituttene, mangler de forskningsspesifikke aspektene, for eksempel forskningsinstituttens samfunnsmandat, Forskningsrådets strategi for instituttsektoren og de mange prosessene som pågår rundt fremtidig struktur for denne sektoren. Valg av organisasjonsform og -tilknytning for forskningsinstitutter bør være begrunnet ut fra samfunnsrolle og forskningens uavhengighet, åpenhet og konkurranse samt mål om kvalitet og relevans. Det underbygger tilliten til forskningsmiljøene og til forskningen.

Simula er i dag et aksjeselskap, heleid av Kunnskapsdepartementet som oppnevner hele styret. Instituttet finansieres i utgangspunktet direkte over KDs budsjett, en situasjon som gir god anledning til også å utvikle søknader om forskningsmidler i Forskningsrådet og EU. Simula gis også store direkte tildelinger av forskningsmidler fra andre departementer, uten utlysning eller konkurranse. Simula har i motsetning til andre forskningsmiljø med direkte bevilgninger fra departementet, ingen spesielle forvaltningsoppgaver.

FFA mener at hvis Simula opprettholdes som aksjeselskap bør instituttet, på samme måte som resten av instituttsektoren, være et selvstendig institutt med styre som ikke er oppnevnt av en offentlig eier alene. Instituttet bør konkurrere om forskningsmidler på samme måte som andre forskningsinstitutter og med samme konkurransevilkår. Simula har et svært dyktig forskningsmiljø og vil trolig konkurrere godt i åpen konkurranse om forskningsmidlene, enten det er i oppdragsmarkedet eller i Forskningsrådet og EU. Uten konkurranse, kan en imidlertid i liten grad dokumentere det. Som eksempel har SINTEF 7% basisbevilgning og konkurrerer godt på de samme arenaene som SIMULA med minst 40% basisbevilgning.

Prinsipielt er det etter vårt syn betenkelig at staten holder seg med egne forskningsmiljø, finansiert direkte over statsbudsjettet, som ikke har krav til leveranser innen utdanning slik universiteter og høyskoler har, ikke har forvaltningsoppgaver og samtidig konkurrerer i markedet. Vi er derfor enig i utvalgets analyse av at Simulas organisering er problematisk og mener løsningen primært er fristilling fra departement feks ved at flere parter kommer inn på eiersiden (universiteter, private bedrifter) samt at det etableres like konkurransevilkår med resten av instituttsektoren. Alternativt kan Simula fusjonere med miljøet de sprang ut fra i UiO og bidra til å styrke den forskningsbaserte utdanningen.

Vi er i utgangspunktet enige med utvalget i at det er et godt prinsipp at forvaltningsorgan bør være tilknyttet det departementet som har fagansvar for området. **NUPI** er organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, tilhørende KD. Også andre forskningsinstitutter er organisert som forvaltningsorgan, men da tilhørende andre departementer, for eksempel NIBIO og Havforskningsinstituttet. En forutsetning for å finne gode løsninger for fortsatt solid forskning på det utenrikspolitiske feltet, er at en involverer berørte departementer, Forskningsrådet, NUPI og eventuelt andre før det gis en anbefaling. Det er ikke foretatt en slik grundig sondering og den foreliggende rapporten gir derfor ikke noe godt beslutningsgrunnlag for en eventuell endring i organisasjonstilknytning. FFA støtter for øvrig NUPIs egen høringsuttalelse på dette punktet.

Vennlig hilsen

Lars Holden
Styreleder


Agnes Landstad
Daglig leder