

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 03.05.2018

Høringsuttalelse til Hagen-utvalgets rapport "Regionreformen, Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene"

Forskningsinstituttene fellesarena FFA er en samarbeidsorganisasjon for de 46 selvstendige forskningsinstituttene som har basisbevilgning fra Forskningsrådet. Instituttene er spredt på en stor bredde av fagområder og lokalisert i alle deler av landet. Til sammen har forskningsinstituttene en omsetning på 9,6 mrd kroner.

Vi viser til høringsbrev av 9.februar 2018 og takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse. Styret i FFA har følgende vurderinger av utvalgets anbefalinger som angår forskning.

Oppsummering

- FFA er uenig i utvalgets forslag om overføring av en stor del av de næringsrettede forskningsmidlene fra nasjonal forvaltning og konkurranse i Forskningsrådet til elleve fylkeskommuner. Langtidsplanens nasjonale strategiske og langsiktige rolle med hensyn til tematisk prioritering og innretning mot deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon har vært et avgjørende og vellykket grep i norsk forskningspolitikk. Spredning av forvaltningen på elleve regioner vil svekke muligheten for nasjonal prioritering og koordinering av forskningsmidlene.
- FFA er bekymret for at en slik storstilt omlegging vil svekke konkurransen om forskningsmidlene og dermed forskningens kvalitet og relevans. Både næringslivets og forskningsmiljøenes konkurransekraft er avhengig av at de beste forskningsprosjektene støttes og de beste forskningsmiljøene bygges. Da må en operere på nasjonal og internasjonal konkurransearena.
- FFA mener at det er avgjørende å bygge forskningskompetanse og -kapasitet tilpasset næringslivets behov i dag og i fremtiden. Hvis viktig næringsliv i en region har forskningsbehov som ikke møtes av nasjonale forskningsprioriteringer og forskningsmiljø, mener FFA at det kan være hensiktsmessig å legge til rette for regional mobilisering og kapasitetsbygging gjennom RFF, FORREGION, regional klyngesatsing og/eller justeringer i nasjonale forskningsprioriteringer.
- FFA mener at forslaget om overføring av halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene til elleve RFF, vil innebære mindre kostnadseffektiv oppgaveløsning og undergrave Stortingets mål om effektivisering og avbyråkratisering.

Innledning

FFA oppfatter at utvalget adresserer to utfordringer når det gjelder næringslivets forskningsbehov:

- Nasjonale forsknings- og næringsstrategier møter ikke enkeltregioners næringsstrategier godt nok
- Deler av næringslivet i regionene får ikke dekket sine forskningsbehov i Forskningsrådets nasjonale næringsrettede forskningsmidler, enten fordi bedriftene ikke når opp i konkurransen eller fordi forskningsmidlene ikke gis en innretning som treffer bedriftenes behov

Perspektivmeldingen, Produktivitetskommisjonen og områdegjennomgangen av Forskningsrådet adresserer behov for effektivisering i offentlig forvaltning generelt og i forvaltningen av forskningsmidlene spesielt. Forskningsrådets arbeid med porteføljestyring er en oppfølging av dette.

Gjennomganger av Forskningsrådets virksomhet som Produktivitetskommisjonens rapport, Områdegjennomgangen, OECD-evalueringen av det norske innovasjonssystemet og fagevalueringer som teknologievalueringen som i stor grad retter seg mot næringsrettet forskning, peker også alle på behov for å sikre høy kvalitet i prosjektene.

Disse gjennomgangene samt forarbeidene til EUs FP9, understreker behovet for et offentlig virkemiddelapparat som bygger opp under overordnede strategier for å løse samfunnsproblemstillinger. I EIC snakkes det om *co-creation* og *co-shaping* i virkemiddelapparatet. I Langtidsplanen vektlegges felles nasjonale FoU-strategier. I UK slår en sammen flere sektor-forskningsråd for å hente ut synergier i en tid med raske endringer og behov for felles retning.

På dette bakteppet av utfordringer, er styret i FFA bekymret for at Hagen-utvalgets forslag om overføring av en stor del av de næringsrettede forskningsmidlene til forvaltning i 11 fylkeskommuner, vil bidra til utvikling i feil retning. Fordelingen mellom nasjonale og regionale forskningsfond bør være en del av den årlige budsjettbehandlingen. Der er likevel elementer som kan vurderes for regionalisering. I det følgende vil vi utdype våre synspunkter.

Nasjonal eller regional forvaltning av de store næringsrettede forskningsmidlene

Innledningsvis vil vi minne om at alle bedrifter og alle forskningsmiljøer befinner seg i en region. Regionalt næringsliv og regionale forskningsmiljø er derfor upresise begreper, men som vi likevel benytter i den forståelse at næringslivets struktur og bransjeinnretning varierer mellom regionene og at noen forskningsinstitutter betjener i større grad en region enn andre.

FFA mener at de næringsrettede forskningsmidlene må ses som en helhet, slik det nå gjøres i Forskningsrådet. Med mange bevilgende departementer, har Forskningsrådet en viktig rolle i å samordne, koordinere og strukturere virkemidler slik at forskningsmidlene følger opp politiske prioriteringer, treffer dagens og morgendagens behov i næringslivet og utfyller og forsterker hverandre. Behovet for samordning tilsier enhetlig forvaltning av virkemidlene. FFA mener at utvalgets forslag bryter med retningslinje nr 4 i utvalgets rapport, som sier at

Oppgaver som krever stor grad av samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan,

og retningslinje nr 5:

Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Utvalget beskriver deler av de næringsrettede forskningsmidlene i Forskningsrådet, samlet ca 4,3 mrd kr, og foreslår at fylkeskommunene får ansvar for om lag halvparten av det offentlige innsats for næringsrettet forskning. En så omfattende endring som her foreslås, kan en forvente får konsekvenser for kvalitet, relevans og strategisk innretning i forskningen og ikke minst for effektivitet og ressursbruk i forvaltning av forskningsmidlene. Av rapporten går det ikke frem om de ulike skisserte modellene er konsekvensvurdert, noe vi vurderer som en stor svakhet.

Evalueringsrapporten av de regionale forskningsfondene (RFF) fra 2013 viser at RFF'ene har en høyere innvilgelsesrate enn Forskningsrådet. Evalueringen dokumenterer altså svakere konkurranse om regionale midler enn nasjonale. Karakterdata fra evalueringen gir ikke belegg for å si om RFF

prosjekter har lavere kvalitet enn tilsvarende prosjekter fra Forskningsrådet. Evalueringen sier at RFF lykkes godt med å mobilisere ikke-forskningsaktive bedrifter. Så vidt vi vet, finnes det ikke nyere evalueringer av RFF. Evalueringen gjelder de forskningsmidler som RFF forvaltet i 2013 og sier selvsagt ikke noe om hvilke effekter en kan forvente hvis RFF skulle forvalte en større del av de næringsrettede forskningsmidlene.

Næringslivets finansiering av forskningsoppdrag i instituttene utføres i stor grad av de teknisk-industrielle instituttene (70%), noe av primærnæringsinstituttene (17%) og noe av "regionalt forankrede institutter" (2%). NTNU er dominerende som utfører av næringslivsoppdrag i UH-sektoren. En vesentlig og økende del av de næringsrettede forskningsmidlene i Forskningsrådet er tematisk nøytrale som BIA, eller de er innrettet mot brede tematiske utlysninger som samferdsel og IKT der det legges vekt på bedriftsøkonomisk verdiskaping, samfunnsmessig nytteverdi og vitenskapelig kvalitet. Forskningsrådet utlysninger er dermed brede og gir stort rom for variasjon i innretning av forskningsprosjektene, knyttet bl.a. til regionale behov.

FFA mener det er avgjørende at næringslivet i alle regioner sikres tilgang til de beste forskningsmiljøene på sine områder. Det betyr forskningsmiljøer som konkurrerer nasjonalt på kvalitet og relevans, og disse miljøene finner vi spredt over alle regioner.

FFA ser ikke at utvalgets rapport eller andre utredninger eller evalueringer tilsier at der vil være en gevinst i desentralisering av de rene næringsrettede forskningsmidlene, hverken for forskningskvalitet eller forskningens samfunnsrelevans. Vi er bekymret for at en storstilt omlegging som foreslått kan svekke konkurransen om de næringsrettede forskningsmidlene og dermed kvalitet og relevans i forskningen. Både næringslivet og forskningsmiljøene trenger å være på en nasjonal konkurransearena. Hvis en velger å vurdere en slik omlegging, må det gjøres en seriøs konsekvensvurdering av endringene. Dette kan vi ikke se er gjort.

Skal Norge bygge et framtidsrettet næringsliv med internasjonal konkurransekraft, må vi bygge forskningsbasert kunnskap med høy kvalitet og stor relevans. Bedrifter i alle regionene må stimuleres til å delta i forskning som konkurrerer nasjonalt og internasjonalt, for å skape innovasjon og bygge konkurransekraft. Det sikres bl.a. gjennom nasjonale konkurransearenaer i Forskningsrådet. Dette også i lys av utvalgets refleksjon rundt forskningens nasjonale og internasjonale rolle, som vi deler. I motsetning til mobiliserings- og kvalifiseringsmidler som omtales nedenfor, gir regionalisering av forskningsmidler risiko for lock-in effekt, slik også utvalget påpeker, og kan i verste fall hindre næringslivets kvalifisering til samarbeid i nasjonale forskningsprogram og EU-forskningsprogram.

Regionale forsknings- og innovasjonsprioriteringer

FFA mener at det er avgjørende å bygge forskningskompetanse og -kapasitet tilpasset næringslivets behov i dag og i fremtiden. Hvis det er slik at næringslivet i noen regioner har forskningsbehov som ikke møtes av nasjonale forskningsprioriteringer og forskningsmiljø, bør det medføre kapasitetsbygging gjennom RFF eller FORREGION, regional klynge-satsing og/eller justeringer i nasjonale forskningsprioriteringer som følge av dialog mellom fylkeskommune, Forskningsrådet og det aktuelle forskningsfinansierende departementet. Ved økning av midlene til RFF, økning og ev overføring av FORREGION¹ eller regional klynge-satsing (Innovasjon Norge) til regionene, vil regionen selv kunne prioritere å bygge forskningskapasitet for å dekke et ev udekket behov. FFA mener at i denne vurderingen må en ta hensyn til at det meste av de næringsrettede forskningsmidlene i dag er

¹ FORREGION (85,5 mill i 2018) er et virkemiddel for mobilisering av næringslivet til økt forskningsaktivitet og til oppbygging av regionalt relevant forskningskapasitet. FORREGION tildeles fra Forskningsrådet etter innstilling fra fylkeskommunene, forankret i fylkeskommunal FoU-strategi og prioriteringer.

næringsnøytrale eller ligger i brede tematiske utlysninger og gir dermed stor grad av rom for å dekke bredden av forskningsbehov i næringslivet.

Overføring av de store næringsrettede forskningsmidlene vil gi regional tematisk prioritering av midlene. Langtidsplanens nasjonale strategiske og langsiktige rolle med hensyn til tematisk prioritering og stimulering mot deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, har vært et avgjørende og vellykket grep i norsk forskningspolitikk. OECDs gjennomgang av den norske forsknings- og innovasjonspolitikken understreker også at Langtidsplanen er et vellykket grep for å prioritere forskningsressursene mot områder som er viktige for Norge og for å bygge sterke forskningsmiljø som kan understøtte utvikling av verdiskaping i næringslivet og et bærekraftig velferdssamfunn på disse områdene. Overføring av forvaltningen og prioriteringen av næringsrettede forskningsmidler fra nasjonalt nivå til elleve regioner, vil svekke kraften i Langtidsplanen som forskningspolitiske grep. FFA frykter at konsekvensen av elleve regionale FoU-prioriteringer vil være manglende koordinering, utydelige strategisk nasjonal satsing og en svekkelse av muligheten for å bygge internasjonalt konkurransedyktige bedrifter og forskningsmiljø. Det undergraver Stortingets enstemmige vedtak av Langtidsplanens strategiske prioriteringer for å bygge konkurransekraft.

Effektiv ressursbruk i forskningsforvaltningen

I Norge har vi i motsetning til i mange andre land, ett Forskningsråd. Overføring av halvparten av de næringsrettede forskningsmidlene til RFF, vil kreve oppbygging av vesentlig forskningsadministrativ og faglig kompetanse og kapasitet i de 11 nye regionene. Andelen av forskningsmidler som benyttes til administrasjon vil i så fall øke vesentlig, midler som ellers kunne vært brukt til næringsrettet forskning. Vi mener forslaget undergraver Stortingets mål om effektivisering og avbyråkratisering. Forslaget vil også bidra til mindre, ikke mer, samordning. FFA mener at det offentlige forskningsinvesteringer skal forvaltes effektivt og gi størst mulig samfunnseffekt og vitenskapelig kvalitet og mener utvalgets forslag svekker dette.

FFA mener også at utvalgets forslag bryter med utvalgets egne retningslinje nr 1: *Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning.*

Konklusjon

FFA ser ingen god begrunnelse i rapporten for utvalgets forslag om overføring av store deler av de næringsrettede forskningsmidlene fra Forskningsrådet til regionene, også gitt utvalgets refleksjon rundt forskningens nasjonale og internasjonale rolle. Forslaget vil svekke næringslivets deltagelse i nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid og dermed realiseringen av nasjonale forsknings- og næringspolitiske mål. Konkurransereformaen for næringsrettet forskning må være nasjonal for at norsk næringsliv skal få tilgang til forskning som konkurrerer nasjonalt og internasjonalt på kvalitet og relevans. Det er viktig for å skape størst mulig vekst og konkurransekraft i norsk næringsliv.

FFA mener at bedrifter i alle regioner må mobilisere og kvalifisere seg til å delta i forskning på den nasjonale konkurransearenaen i Forskningsrådet. FFA mener at med bakgrunn i evalueringen av RFF, kan de regionale forskningsfondenes rolle for å mobilisere og kvalifisere bedrifter til forskning, samt FORREGIONs kapasitetsbygging på regionspesifikke områder, gjerne styrkes. I forlengelsen kan gjerne deler av Innovasjon Norges klyngevirkemidler overføres til fylkeskommunene. Andre næringsrettede forskningsmidler mener vi må fordeles i nasjonal konkurranse fra Forskningsrådet.

FFA ser behovet for at den næringsrettede forskningspolitikken er forankret i både nasjonale og regionale strategier. Dette mener vi kan løses innenfor dagens oppgavefordeling ved å utvikle dialog og forankring mellom fylkeskommuner, departementer og Forskningsrådet enda bedre.

FFA mener at overføring av forvaltning av disse forskningsmidlene fra ett forskningsråd til elleve regioner i tillegg, vil svekke samordningen og gi økt byråkratisering, høyere samlede administrasjonskostnader og mindre effektiv forvaltning av forskningsmidlene. Dette er ressurser som kunne brukes til forskning for næringslivet i hele landet. Samfunnets avkastning av forskningsinvesteringene må sikres, ikke svekkes, i en tid hvor næringslivet og samfunnet for øvrig har behov for kunnskapsbasert omstilling, fornying og innovasjon.

Vi ønsker lykke til med et viktig arbeid!

Vennlig hilsen



Lars Holden
Styreleder FFA


Agnes Landstad
Daglig leder FFA