

FYLKESRÅDSSAK

| Saksnummer | Utvalg/komite | Møtedato |
|------------|---------------|------------|
| 191/11 | Fylkesrådet | 18.10.2011 |

Høring - NOU 2011:6 - Et åpnere forskningssystem

Innledning

Nordland fylkeskommune er bedt av Kunnskapsdepartementet om å gi høringsuttalelse til NOU 2011: 6 Et åpnere forskningssystem. Høringsfristen er satt til 20. oktober 2011.

Utredningen er meget relevant for Nordland fylkeskommune som satser sterkt på å øke forskningsaktiviteten i Nordland og utbygging av den forskningsmessige infrastrukturen.

Om utredningen

Mandatet er omfattende og setter få begrensninger for hva slags spørsmål som kan tas opp til vurdering. Presisering og avgrensning av mandatet har derfor vært nødvendig. Slik utvalget tolker mandatet, er spørsmålene som reises innledningsvis de mest sentrale:

- Er det godt samsvar mellom ressurser og resultater i offentlig finansiert forskning i Norge?
- Er virkemidlene og finansieringsstrømmene utformet slik at resultatene blir best mulig?
- Er det endringer som kan gjøres slik at den samfunnsmessige nytten øker?

Mandat

Utvalgets arbeid skal gi et bedre grunnlag for å vurdere status i forhold til de ni forskningspolitiske målene i St.meld. nr. 30 (2008-2009) Klima for forskning, om det er godt samsvar mellom ressursinnsats og resultater, og om systemet og virkemidlene er godt utformet og effektive. Utvalget skal rette særlig oppmerksomhet mot de fire tverrgående målene. Utvalget skal foreslå endringer som fører til høyest mulig samfunnsøkonomisk nytte i bred forstand av den offentlig finansierte forskningen. Utvalget skal ta utgangspunkt i at det offentlige også har et ansvar for langsiktig kompetansebygging i samfunnet og for grunnforskning. Innenfor rammen av de ni overordnede målene for norsk forskning som regjeringen og Storting har satt, skal utvalget drøfte sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater for offentlig finansiert forskning og gi råd om:

- det er behov for endringer i den offentlige finansieringen.....
- hvordan myndighetene, i lys av samfunnets behov, kan utvikle et bedre grunnlag for kritisk å vurdere ressurstilgang og rekruttering i forskningen
- gode overordnede resultatmål og indikatorer for offentlig finansiering av forskning.....
- hvilke prinsipper som bør ligge til grunn og hvilke endringer som eventuelt bør gjennomføres for at mål- og resultatstyring bedre kan anvendes som styringsverktøy i forskningspolitikken.

REGJERINGENS MÅL ER AT NORSK FORSKNINGSPOLITIKK SKAL BIDRA TIL:

- å løse globale utfordringer med særlig vekt på miljø-, klima-, hav-, matsikkerhet- og energiforskning
- god helse, utjevne sosiale helseforskjeller og utvikle helsetjenester av høy kvalitet
- forskningsbasert velferdspolitikk og profesjonsutøvelse i velferdssektorenes yrker
- et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet
- næringsrelevant forskning innen områdene mat, marin, maritim, reiseliv, energi, miljø, bioteknologi, IKT og nye materialer/nanoteknologi
- høy kvalitet i forskningen
- et velfungerende forskningssystem
- høy grad av internasjonalisering av forskningen
- effektiv utnyttelse av forskningsressursene og -resultatene.

Utvalgets forslag til tiltak

De viktigste tiltakene som utvalget foreslår for å fremme et 'åpnere forskningssystem' er:

- en stor, åpen konkurransearena i Forskningsrådet hvor alle forskere kan søke om støtte uavhengig av tematisk orientering (Åpen konkurransearena)
- at en større del av midlene til helseforskningen og utvalgte departementers direkte støtte til institutter, kanaliseres til åpne nasjonale konkurransearenaer, slik at en kan trekke veksler på et bredere kunnskapstilfang hvor alle norske forskere får anledning til å foreslå forskningsaktiviteter og at de beste forskningsprosjektene vinner
- styrking av resultatbasert finansiering på institusjonsnivå gjennom utvikling av kriteriene i ordningene for universiteter og høyskoler, institutter og helseforetak, og en økning av rammene for de to første
- en midlertidig prøveordning for kanalisering av små driftsmidler til aktive forskere i universitets- og høyskolesektoren slik at de bedre kan utnytte sin forskningstid (Forskerfunn)
- Utvalget har også vurdert omfanget og organiseringen av forskerutdanningen og mener det er nødvendig med en fortsatt opptrapping til et nivå som tilsvarer det Finland og Sverige har i dag dersom samfunnets behov framover skal tilfredsstilles.
- å utvikle et norsk forskningsbarometer som særlig vektlegger forholdet mellom resultater og ressurser i forskning. Barometeret bør være et verktøy for alle nivåer i forskningssystemet, fra den enkelte forsker via ulike ledelsesnivå i institusjonene til forskningsministeren.

Vurdering

Fylkeskommunens uttalelse må sees i sammenheng med utfordringene som er knyttet til forskningsinnsats i en regionalpolitisk sammenheng. Nordland er blant fylkene som ligger lavest på forskningsstatistikken for landet. Dette er ikke tilfredstillende tatt i betraktning de store utfordringene som er knyttet til omstilling og utvikling av samfunn og næringsliv.

Forslagene i utredningen støttes, og i den sammenhengen ansees det som viktig at blant annet til offentlig finansiert forskning, herunder basisbevilgningen til instituttene økes. Satsing på å bedre forskningskompetansen i fylket er fundamentalt i utvikling av en kunnskapsbasert samfunnsutvikling. For Nordland vil både finansieringsmodellen og utvikling av et velfungerende styringssystem som ivaretar forskningsbehovet i alle regioner være sentralt. Både privat og offentlig finansiert forskning vil ha interesse, og et av siktemålene med den offentlig finansierte forskningen må være å bidra til økt forskningsinnsats i arbeidslivet og bedre samhandlingen mellom FoU-institusjonene og næringslivet/offentlig sektor

Utredningens mandat gir rom for å ta opp flere spørsmål som spesielt kan relateres til regionalpolitiske dimensjoner. Både arbeidet med å styrke institusjonene i Nordland, herunder utvikling av deres konkurransekraft, ivaretagelse av deres basisfunksjoner og arbeid mot arbeidslivet, er sentrale problemstillinger som ligger til grunn i høringsuttalelsen fra Nordland. Oppstillingen i utredningen av styrker og svakheter med det resultatbaserte finansieringssystemet viser et system som har trekk som virker konserverende. For at det foreslåtte forskningsbarometeret skal fungere i et regionalt utviklingsperspektiv må det fange endringer som viser regionale aktiviteter og resultater og at disse slår inn som premisser i styringssystemet. Det vil si at det ivaretar den fleksibiliteten og behov for endringer som skal ivareta den regionale utviklingen.

Kommentarer til forslagene i utredningen

1. En stor, åpen konkurransearena i Forskningsrådet hvor alle forskere kan søke om støtte uavhengig av tematisk orientering (Åpen konkurransearena)

Kommentar

En større åpen konkurransearena, som i praksis betyr at de frie midlene i forskningsrådet styrkes med 2 milliarder kr fra 6-7 mrd til 8-9mrd, støttes. Mulighetene for institusjoner og andre utenfor de tunge nasjonale miljøer i sentrale strøk til å utvide sin andel av forskningsmidler vil øke ved en slik ordning. Forutsetningen er at en legger ned tilstrekkelig innsats for å nå opp i konkurransen. Et stikkord er at tverrfaglig forskning gis økt prioritet.

2. En større del av midlene til helseforskningen og utvalgte departementers direkte støtte til institutter, kanaliseres til åpne nasjonale konkurransearenaer

Kommentar

Forslaget støttes. Selv om det vil kreve ekstra innsats fra de mindre institusjonene som er et særpreg i Nordland vil en slik ordning gi større muligheter både faglig og finansielt for utvidet aktivitet. Samtidig er det en viktig forutsetning at instituttene basisbevilgning styrkes slik det foreslås.

3. Styrking av resultatbasert finansiering på institusjonsnivå gjennom utvikling av kriteriene i ordningene for universiteter og høyskoler, institutter og helseforetak, og en økning av rammene for de to første

Kommentar

Den økonomiske rammen til offentlig finansiert forskning bør økes slik at 1% målet nås. Samarbeidsdimensjoner må ivaretas bedre gjennom kriteriene som benyttes i finansieringssystemet. Blant annet bør det telle positivt at de tyngre veletablerte nasjonale institusjonene involverer mindre regionale institusjoner og bedrifter i sterkere grad enn i dag, og at forskning til de tunge nasjonale institusjonene når regionene gjennom regionale institusjoner. VRI og regionale forskningsfond er nå igangsatte tiltak som skal bidra til økt regionalt forankret forskning. Resultatene av disse ordningene kan benyttes som kriteriesett som slår inn på fordeling av midler til ulike FoU-institusjoner.

4. En midlertidig prøveordning for kanalisering av små driftsmidler til aktive forskere i universitets- og høyskolesektoren slik at de bedre kan utnytte sin forskningstid (Forskerfunn)

Kommentar

Vilkårene for forskning i institusjonene må forbedres. Det må bli mer attraktivt for forskere å delta i den institusjonsforankrede forskningen. Den gjennomsnittlige arbeidsbyrden for fagpersonellet er svært høy. Både for unge mennesker i etableringsfasen og generelt for alle grupper gjør dette at forskningsarbeid blir lite attraktivt. Karriereveier i andre bransjer vil fort bli langt mer attraktivt.

5. Omfanget og organiseringen av forskerutdanningen

Kommentar

Utbygging av forskningskompetansen er helt sentralt for å utvikle forskningsaktiviteten i fylket. Opptrapping til et nivå som tilsvarer det Finland og Sverige har er et riktig ambisjonsnivå for at Norge skal følge med i utvikling av en kunnskapsøkonomi. I 2004 vedtok fylkestinget i Nordland en FoU-strategi som satte som mål at Nordland skulle opp på gjennomsnittet for landet når det gjelder forskningsaktivitet. Dette vil stille krav om en vekst på antallet doktorgrader med 3000 fra 2005 innen 2013. Det må være økonomiske ordninger som stimulerer til økt deltakelse på doktorgradsutdanninger/forskerskoler. Dette er spesielt viktig for et fylke som Nordland som ligger langt nede på forskningsstatistikken. Det er behov for økt forskningskompetanse på ulike områder for å dekke samfunnets behov for forskning, men også bidra til å utvikle robuste institusjoner i Nordland. Dette var et sentralt poeng med etablering av universitet i Nordland.

6. Utvikle et norsk forskningsbarometer som særlig vektlegger forholdet mellom resultater og ressurser i forskning.

Kommentar

Det er en god ide å utvikle et forskningsbarometer som skal være et verktøy for alle nivåer i forskningssystemet, fra den enkelte forsker via ulike ledelsesnivå i institusjonene til forskningsministeren. I dette barometeret må en vektlegge utvikling av indikatorer som fanger opp regionale dimensjoner i større grad enn hva tilfellet er i dag.

Et forskningsbarometer vil være nyttig både for det nasjonale og regionale forskningssystemet. Det er et stort behov for å ivareta regionale dimensjoner i forskningen på en skikkelig måte og det er positivt å registrere en forbedring av indikatorene som i dag benyttes i det norske forsknings- og innovasjonssystemet. Det er motsetninger mellom konkrete og entydige indikatorer og behovet for å fange flere nyanser i resultater av forskning. Men det må legges vekt på å synliggjøre de regionale forskjellene i forskningsaktivitet på en mer nyansert måte enn i dag. Det trengs flere regionalt baserte resultatindikatorer.

Generelle kommentarer

Forskningsbasert kunnskap i et regionalpolitisk perspektiv har stor betydning som drivkraft i samfunnsutviklingen. Det kan nevnes mange konkrete eksempler i Nordland på hvordan forskning har bidratt til utvikling av havbruksnæringen, innovasjon og entreprenørskap og ulike teknologiske felt (for eksempel kaldt climateknologi).

Forskningsbasert kunnskapsbehov settes i utredningen både i sammenheng med den store omstillingsutfordringen Norge har etter oljealderen og det generelle forskningsbehovet som følge av utviklingen av en kunnskapsøkonomi. I nordområdesatsingen er forskningsaktiviteter en av pilarene. Det er viktig både med oppbygging av den forskningsmessige infrastrukturen, oppbygging av forskningskompetanse og at det satses sterkere på økt tematisk forskningsaktivitet i nord. Utvikling basert på de naturlige fortrinnene fylket har, må bygge på forskningsbasert kunnskap.

I St.meld. nr. 30 (2008-2009) - Klima for forskning sies det:

”Regjeringen legger til grunn at norsk forskning er i framgang, både når det gjelder resultater og innsats. De siste fire årene er norsk forskning styrket betydelig på en rekke områder. Utgangspunktet er godt. Men det er behov for ytterligere styrking, klarere mål og nye tiltak hvis norsk forskning skal være i stand til å møte samfunnets samlede behov for forskningsbasert kunnskap i årene framover.”

Innenfor nasjonal forskningsspolitikk er det et mål om å ta hele landet i bruk i. Det vil si økt forskningsaktivitet både i bedrifter og institusjoner i hele landet. Med et nytt universitet har Nordland tatt et viktig steg for å komme videre som forskningsfylke. Rammevilkårene for finansiering som drøftes i denne utredningen er derfor av stor viktighet for alle institusjonene og ikke minst det nyetablerte universitetet i Nordland. På bakgrunn av erfaringene med regionalt forskningsfond registreres det et stort antall søknader av høy kvalitet. En indikator på at omfanget på forskning i landsdelen kan økes betraktelig og samtidig ivareta kvaliteten.

Den lave samarbeidsgraden mellom næringslivet i Norge og FoU-institusjoner sammenlignet med andre land er utfordrende. På dette området og med hensyn til å utløse forskning som er basert på internasjonalt samarbeid er det store regionale forskjeller.

Trekk ved finansieringssystemet påvirker mulighetene institusjonene i Nordland har for å utvikle forskningsaktivitet som er relevant for fylket. Kjennetegn ved konkurransebasert tildeling av midler er at den er kvalitetsutviklende, men vil i utgangspunktet favorisere veletablerte tunge miljøer.

I utredningen er det listet opp en rekke styrker og svakheter som viser at svakhetene med systemet er betydelig og gir et bilde av et system som er konserverende, selv om det stimulerer til god og effektiv forskningsproduksjon.

Tabell 3.1 Styrker og svakheter ved resultatbaserte finansieringssystemer

| Styrker | Svakheter |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Kobler innsats til resultater, belønner god forskning• Sterkt insentiv for å forbedre individuelle og institusjonelle resultater• Kan føre til økt effektivitet og til at lite effektiv forskning blir identifisert og nedlagt• Stimulerer til at forskning blir fullført og formidlet gjennom skriftlige artikler• Dokumenterer at offentlige midler gir resultater (accountability)• Oppmuntrer til tydeligere forskningsstrategi på ulike nivåer i institusjonene• Kan gi mekanisme for å koble universitetsforskning til forskningspolitiske mål• Konsentrasjon av ressurser slik at de beste forskningsgruppene løfter seg til høyt internasjonalt nivå | <ul style="list-style-type: none">• Kostnader (tid og penger) for universitetene til fagfelleevaluering/data til indikatorer• Kan føre til mindre mangfold og eksperimentering• Kan motvirke nyskapende og risikofylt forskning• Kan gi uheldige vridningseffekter som oppsplitting av publikasjoner og manipulering av data• Kan stimulere tradisjonell akademisk forskning på bekostning av forskning som understøtter samfunnsbehov• Skiller ofte forskning fra undervisning, med en tendens til å nedprioritere sistnevnte• Belønner resultater som springer ut fra tidligere utført forskning framfor pågående forskning og forskning med framtidig potensial• Forsterker forskningseliten og kan føre til overkonsentrasjon• Kan føre til overdrevet innblanding fra myndighetene i universitetsforskningen |

En rekke av svakheter med det resultatbaserte finansieringssystemet vil virke hindrende i forhold til nye institusjoner som må finne sin plass innenfor et produksjonssystem som er sterkt konkurransepreget. Utvikling av det nye universitetet i Nordland krever at det både er nyskapende og at det kan levere forskning som understøtter samfunnsbehov. Dette er sider som systemet ikke ivaretar i tilstrekkelig grad eller faktisk hemmer.

Størrelsen på miljøene og kortere tradisjon på å delta blant de som hevder seg i konkurransen internasjonalt tilsier at miljøene i Nordland i utgangspunktet har en lengre vei å gå enn de tunge veletablerte universitetsmiljøene.

Konsekvenser

Ingen økonomiske og administrative konsekvenser

Vedtakskompetanse

- FoU-strategi for næringsutvikling i Nordland 2006-2013 – FT-88/05
- Fylkesplan for Nordland 2008-2011
- Utviklingsprogram Nordland 2008-2011

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Nordland fylkeskommune synes det er positivt at det er igangsatt et arbeid gjennom NOU 2011 :6 Et åpnere forskningssystem - som skal gi et bedre grunnlag for å kunne vurdere om det er et godt samsvar mellom ressursinnsats og resultater, samt om forskningssystemet og virkemidlene er effektivt utformet.
2. Nordland fylkeskommune er positiv til forslaget om Åpen konkurransearena. Samtidig er forslaget tilpasset institusjoner med en viss faglig størrelse og økonomisk tyngde som kan svare på store utlysninger. Det vil derfor være avgjørende å følge med hvordan forslaget gir seg utslag overfor de mindre institusjonene.
3. Den økonomiske rammen til offentlig finansiert forskning bør øke slik at en når 1 % målet.
4. Forslaget om etablering av ForskerFunn støttes for å kunne bidra til bedre kår for forskning i institusjonene.
5. Etablering av et nytt forskningsbarometer er en god ide under forutsetning at det fanger opp regionalt funderte endringer. For at et slikt forskningsbarometer skal fungere må det utvikles indikatorer som på en god måte fanger opp de mindre og spesialiserte fagmiljøene og at finansieringsmodellen tar hensyn til de utfordringene slike institusjoner står overfor. Ulike samarbeidsrelasjoner vil være viktige indikatorer for å fange opp regionale dimensjoner.
6. Nordland fylkeskommune mener at de foreslåtte tiltakene, i kombinasjon med de regionale forskningsfondene, vil kunne gi gode resultater. Søknadene til det regionale forskningsfondet – Fondsregion Nord-Norge - er av høy kvalitet, men på grunn av begrensede forskningsmidler er det bare noen få søknader som oppnår finansiering. Fylkeskommune vil derfor oppfordre myndighetene om å se de foreslåtte tiltakene i nær sammenheng med de regionale forskningsfondene og vurdere muligheten til å øke fondets grunnkapital slik at avkastningene til de syv fondsregionene vil øke i årene fremover.

Bodø den 18.10.2011
Unni M. Gifstad
fylkesråd for utdanning
sign

18.10.2011 Fylkesrådet
FRÅD-191/11
Vedtak
Innstillingen vedtatt.