

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Vår saksbehandler/tlf.
Stig Slipersæter, 22 03 74 82

Vår ref.
201102945
Deres ref.
201102591

Oslo,
25.10.2011

NOU 2011:6 Høringsuttalelse fra Norges forskningsråd

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet 30.05.11 med invitasjon til å avgi høringsuttalelse til NOU 2011:6 *Et åpnere forskningssystem* (Fagerbergutvalgets innstilling).

Norges forskningsråd oversender med dette sin uttalelse. Uttalelsen er behandlet i Forskningsrådets hovedstyre 20.10.2011 og Hovedstyret sluttet seg enstemmig til uttalelsen.

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd

(sign.)

Arvid Hallén
Adm. direktør

Høringsuttalelse fra Norges forskningsråd til NOU 2011:6 *Et åpnere forskningssystem* - Fagerbergutvalgets innstilling

Fagerbergutvalget ble oppnevnt av regjeringen i desember 2009 og avga sin innstilling i mai 2011. Utvalget hadde som mandat å vurdere grunnlaget for å bedømme måloppnåelsen i forskningspolitikken, herunder forholdet mellom ressursinnsats og resultater, om forskningssystemet og virkemidlene er godt utformet og effektive, samt foreslå endringer som fører til høyest mulig samfunnsmessig nytte i bred forstand av den offentlig finansierte forskningen.

Forskningsrådet ble i brev fra Kunnskapsdepartementet 30. mai 2011 invitert til å avgi høringsuttalelse om innstillingen, og Forskningsrådets hovedstyre avgir med dette sin uttalelse.

Forskningsrådet vil legge vekt på følgende hovedpunkter:

- Forskningsrådet har forståelse for at utvalget måtte avgrense det brede mandatet, men den tolkning og avgrensning utvalget foretar gjør perspektivet i analysen vesentlig snevrere enn ønskelig. Oppmerksomheten er konsentrert om universiteter og høyskoler, mens instituttsektorens rolle i forskningssystemet og dens betydning for kunnskapsproduksjonen i for liten grad er inkludert i analysen. Sektorprinsippets betydning for å forstå myndighetenes rolle i prioriteringene av forskningsinnsatsen er heller ikke tilstrekkelig innarbeidet i analysen. Utvalgets perspektiv begrenser derfor mulighetene til å forstå den rollen offentlig finansiert forskning spiller for å løse samfunnsutfordringene, skape samspill i systemet og å bidra til innovasjon og næringsutvikling.
- Utvalgets forslag om å opprette et forskningsbarometer bør vurderes nærmere. Et barometer kan være nyttig som ledd i å forbedre kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken, men barometeret må i så fall avspeile alle deler av forsknings- og innovasjonssystemet og ulike typer innsatsfaktorer og resultater. Videre må man være oppmerksom på at måling har sine grenser, blant annet på grunn av fagforskjeller, og barometeret må derfor ledsages av evalueringer og analyser. Rådet støtter utvalgets forslag om å styrke kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken gjennom et forskningsprogram.
- Forskningsrådet støtter utvalgets anbefaling om å styrke den åpne arenaen og å øke antallet doktorgradsstipendiater. En åpen arena er et viktig komplementært virkemiddel til programmer og andre tematiske virkemidler. Samtidig er det også slik at det er et betydelig rom for forskerinitierte prosjekter innenfor de tematiske satsingene, noe utvalget synes å se bort fra. Rådet er likevel usikker på hvor godt utvalget treffer med sin behovsanalyse, og mener behovet for en åpen arena må sees i sammenheng med variasjon i fagområdenes tilgang på midler over institusjonenes grunnbudsjetter. Utvalget har ikke en tilstrekkelig god begrunnelse for

det foreslåtte volumet av PhD-stipendiater. Volumet bør vurderes i sammenheng med behovet for post.doc-stillinger, behovene for kompetanse på doktorgradsnivå i og utenfor forskningssystemet, samt behovene for forbedrede karriereveger ved institusjonene og for kvalitative tiltak for å rekruttere, beholde og utvikle forskertalenter.

- Mangfold i virkemidler, forskningsorganisering og finansieringsmuligheter er viktig for å skape dynamikk og fornyelse i forskningssystemet. Fagerbergutvalget påpeker en fare for at ordningen med ett forskningsråd reduserer mangfoldet og evnen til fornyelse. Forskningsrådet mener at Rådets organisasjon avspeiler ulike tilnærminger til faglige og samfunnsmessige problemer, ulike måter å organisere forskning på, og ulike forskningspolitiske mål. Forskningsrådet har mange ulike finansieringskanaler, samtidig som ett råd kan stå for nødvendig koordinering og helhetstenkning i prioriteringene. Rådet ser ikke behov for et eget helsefaglig forskningsråd, men ønsker et bedre samspill mellom aktørene som finansierer den helsefaglige forskningen.

1. Innledning

I den siste forskningsmeldingen – Klima for forskning – la Regjeringen i større grad enn tidligere vekt på resultatene av forskning og de effekter forskning har i samfunnet. Forskningsrådet støtter denne vektleggingen siden begrunnelsen for å drive forskning, og for å finansiere forskning med offentlige midler, i siste instans avhenger av at forskningsresultatene i bred forstand kommer til nytte i samfunn og næringsliv. Et forskningsbasert kunnskapsgrunnlag er en helt essensiell komponent for å løse både nasjonale og globale utfordringer. Det skaper betydelige forventninger og interesse når regjeringen oppnevner et ekspertutvalg som med sitt arbeid skal gi grunnlag for å vurdere status i forhold til de forskningspolitiske målene, om det er godt samsvar mellom ressursinnsats og resultater, og om systemet og virkemidler er godt utformet og effektive.

Forskningsrådet tar i sin uttalelse utgangspunkt i viktigheten av at forskningssystemet produserer resultater med høy kvalitet og relevans og i at resultatene blir anvendt i næringslivet og samfunnet forøvrig. I tillegg til kommentarer til de mer generelle forslagene i innstillingen, er det naturlig for Forskningsrådet å kommentere de forslagene som spesifikt berører Rådet og dets aktiviteter, herunder finansieringen av Rådet, omfang og innretning av ulike virkemidler, organisering av virksomheten og spørsmålet om alternativ organisering. Utvalget legger stor vekt på å forbedre kunnskapsgrunnlaget for forskningspolitikken og Forskningsrådet kommer i den forbindelse med noen betraktninger om hvordan utvalgets forslag kan videreutvikles.

2. Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalget ble i oppnevningen gitt et bredt mandat og utvalget fant å måtte presisere og avgrense oppgaven for å gjøre den overkommelig. I mandatet bes utvalget om å konsentrere seg om offentlig finansiert forskning og det er derfor naturlig at det først og fremst er de offentlige finansieringsstrømmene og fordelingsmekanismene som gjøres til gjenstand for vurderinger. Utvalget velger også å konsentrere seg om de offentlige delene av forskningssystemet, og i det vesentligste om universiteter og høyskoler, når det undersøker hvordan forskningssystemet fungerer.

Forskningsrådet har forståelse for at utvalget måtte avgrense mandatet for å gjøre oppgaven overkommelig, men finner at valg av avgrensning i vesentlig grad gjør

utvalgets perspektiver snevrere enn nødvendig. Utvalget fratar på denne måten seg selv muligheten for å undersøke nærmere hvilken rolle den offentlig finansierte forskningen spiller for å løse samfunnsutfordringene og bidra til innovasjon og næringsutvikling. Nærmere halvparten av all FoU i Norge utføres i næringslivet, og det er beklagelig at utvalget ikke ser nærmere på samspillet mellom offentlig og privat FoU-innsats. Utvalgets anbefalinger må derfor vurderes i lys av de avgrensningene som er gjort.

Et viktig kriterium for et velfungerende forskningssystem er at det svarer på behovene i det omkringliggende samfunn, og at den kunnskapen systemet produserer er relevant for å møte samfunnsutfordringer. Utvalget legger i liten grad til grunn at sektorprinsippet er den grunnleggende modellen for hvordan myndighetene prioriterer forskningsinnsatsen. Instituttsektorens¹ rolle som produsent av kunnskap for problemløsning og innovasjon, og som samarbeidspartner for universiteter, høyskoler, næringsliv og forvaltning, er heller ikke tatt inn i analysen på en fullgod måte. Forskningsrådet beklager derfor at utvalget ikke har lagt mer vekt på å forstå instituttene som kunnskapsprodusenter og problemløsere, ikke minst i forhold til næringslivet. Når utvalget i stor grad velger å se bort fra sektorprinsippet og instituttsektoren, mister det også muligheten til å se nærmere på samspillet i forskningssystemet og dets betydning for kunnskapsutviklingen.

Noe av det samme kan sies om utvalgets begrensninger med hensyn til å undersøke samspillet mellom de offentlige forskningsinstitusjonene og brukerne i næringsliv og forvaltning. I og med at utvalget i stor grad fokuserer på hvordan de offentlige universitetene og høyskolene produserer og gjenbraker forskningsresultater skapt av dem selv og tilsvarende institusjoner i andre land (målt gjennom antall vitenskapelige publikasjoner og siteringer), reduseres oppmerksomheten mot hvordan man får til samspill og kunnskapsoverføring mellom ulike typer forskningsinstitusjoner og mellom forskningsinstitusjonene og det øvrige samfunn. Et viktig punkt i utvalgets mandat var å foreslå endringer som fører til høyest mulig samfunnsnytte i bred forstand av den offentlig finansierte forskningen. Uten en bredere tilnærming enn den utvalget har lagt til grunn, har forslagene på dette området liten verdi.

3. Forslaget om et forskningsbarometer

Utvalget foreslår å innføre et forskningsbarometer for å vurdere tilstanden i norsk forskning sammenlignet med et utvalg andre land, samt sammenligninger mellom norske forskningsinstitusjoner. «*Barometeret skal dekke sentrale dimensjoner i et velfungerende forskningssystem og settes sammen av indikatorer som belyser sammenhengen mellom mål, ressurser og resultater i norsk forskning.*» Utvalget begrenser seg imidlertid til å belyse forskersamfunnets egen bruk av forskning: «*Andre typer bruk av forskning, og dens virkninger på samfunn og næringsliv, er det vanskeligere å måle, særlig hvis en ønsker å sammenligne land og institusjoner.*» Det henvises til kunnskapsutvikling i samarbeid med internasjonale miljøer for å videreutvikle mulighetene for å måle samfunns effekter. Utvalget foreslår å bruke 30 millioner kroner per år over fem til ti år for å styrke kunnskapsgrunnlaget om forskning og innovasjon.

Kunnskapsdepartementet utga vinteren 2011 et forskningsbarometer² som delvis sammenligner Norge med andre land og delvis presenterer ulike indikatorer for situasjonen nasjonalt. I tillegg finnes et stort kunnskapsgrunnlag for forskningspolitikken i den

¹ Instituttsektoren mottok 34 prosent av den offentlige forskningsfinansieringen i 2009, universiteter og høyskoler 62 prosent og næringslivet 4 prosent.

² *Forskningsbarometeret 2011 – Kunnskap for framtida*. Kunnskapsdepartementet.

ordinære FoU-statistikken produsert av NIFU og SSB, i innovasjonsundersøkelsene, i Forskningsrådets data for søknader og bevilgninger, samt i en lang rekke mer spesialiserte datakilder og analyser. Man har derfor et rimelig godt fundament å bygge videre på.

Forskningsrådet er opptatt av å forbedre kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken og mener at et forskningsbarometer kan bli et nyttig redskap i den sammenheng forutsatt at det ledsages av velfunderte analyser og sees i sammenheng med evalueringer og andre kvalitative vurderinger. Man må være oppmerksom på at det finnes grenser for hva som kan måles, og at forskningspolitikken i stor grad må utvikles gjennom skjønnsmessige prioriteringer. Rådet finner den foreslåtte metodikken som stiller oppnådde resultater i relasjon til ressursinnsatsen å være et nyttig bidrag og vil gi utvalget honnør for nytenkning på dette området. Rådet ser samtidig behov for metodisk videreutvikling for å hindre urimelige eller uforklarlige utslag i resultatene. Det er også grunn til å opptre varsomt i bruken av informasjonen som grunnlag for prioritering og styring av forskningsinnsatsen, og vi vil spesielt påpeke at resultatene er uegnet til å vurdere enkeltforskeres faglige bidrag.

Det er viktig at barometeret gir informasjon på områder der det er mulig å påvirke utviklingen. Samtidig må man være oppmerksom på at andre områder enn de som kan belyses gjennom indikatorer har betydning for forskningspolitikken. Man må unngå at «tallene får sitt eget liv» i den forstand at det blir viktigere å nå bestemte indikatorverdier enn å analysere hvilke tiltak som tjener forskningssystemet best. Dette blir særlig betydningsfullt når man legger opp til et så avgrenset fokus som i dette tilfellet. I det videre arbeidet med barometeret er det viktig at man legger et mer helhetlig perspektiv på forsknings- og innovasjonssystemet til grunn og at man i tillegg til universitets- og høgskolesektoren, i større grad trekker inn indikatorer som belyser instituttsektoren, helsesektoren og næringslivet. Det foregår også et betydelig utviklingsarbeid internasjonalt som man med fordel i større grad kan trekke på ved videreutvikling av barometeret.

Det er også viktig at man ikke fokuserer ensidig på enkelte typer resultater. Forskning og innovasjon har betydning også for høyere utdanning, næringsutvikling og hvordan samfunnsutfordringer løses. Produksjon av vitenskapelige artikler og bøker er en viktig dokumentasjon av oppnådde resultater, men tar i noen grad oppmerksomheten bort fra den mer direkte formidlingen mange forskningsmiljøer gjør til brukerne, for eksempel de næringsrettede instituttens rapporter som er et viktig ledd i næringslivets kompetanseoppbygging og problemløsning. Tilsvarende kan fokus på forskningspublikasjoner ta oppmerksomheten bort fra andre typer resultater fra forskningsinstitusjonene, for eksempel knyttet til utdanning, innovasjon og kommersialisering. Det er derfor viktig at man i arbeidet med et barometer klarer å se helhet og sammenheng i systemet, og at ulike typer resultater avveies mot hverandre.

Den basale begrunnelsen for forskningen ligger i å oppnå resultater og samfunnseffekter ut over den vitenskapelige publiseringen, men de mangeartede resultater og effekter er betydelig mer krevende å adressere. I Norge – og Norden spesielt – finnes gode administrative registre og etablert praksis for kobling av informasjon for å forske på effekter av forskning og innovasjon, noe utvalget burde sett nærmere på. Forskningsrådet mener at det med utgangspunkt i disse er mulig å videreutvikle forståelsen for forsknings- og innovasjonssystemets virkemåte i langt større grad enn vi hittil har klart.

Videreutvikling av indikatorer, teori og analyser av forsknings- og innovasjonssystemets virkemåte utgjør krevende oppgaver som har vært adressert av ledende forskere gjennom lang tid, slik utvalget også peker på. Man kan derfor ikke basere seg på enkle og raske

løsninger, men må planlegge langsiktig for videreutvikling av feltet. Det finnes i dag svært begrensede forskningsressurser som adresserer disse problemene. Resultatet blir at det skjer liten framgang og kompetansemiljøene forvitrer. FORFI-programmet³ i regi av Forskningsrådet er det nærmeste vi kommer, men det er med dagens bevilgninger orientert mot mer kortsiktige og direkte politikkrelevante problemstillinger. Forskningsrådet vil anbefale at en slik satsing som utvalget foreslår, legges inn under FORFI som samtidig utvides til også å omfatte mer langsiktig kunnskapsutvikling enn dagens oppgaver og ressurser tillater. Dette vil kunne bidra substansielt til arbeidet på feltet.

4. Forslaget om en åpen konkurransearena

Faglig fornying og forslag om en Åpen konkurransearena

Den forskerinitierte, «frie» forskningen blir i utvalgets rapport presentert som bærebjelken i et velfungerende forskningssystemets evne til faglig fornying. Utvalget mener at en økende grad av tematisk styrt forskning, blant annet gjennom programforskningen i Forskningsrådet, har ført til en ubalanse i den frie forskningens disfavør som påvirker mulighetene for faglig fornying. Utvalget fremmer derfor, som ett av sine viktigste forslag til tiltak, opprettelsen av et nytt ikke-tematisk virkemiddel i Forskningsrådet (Åpen konkurransearena) og foreslår at dette virkemiddelet gis en årlig budsjettramme på 2 milliarder kroner (herav 510 millioner til nye stipendiatstillinger).

Forskningsrådet deler utvalgets konklusjoner om behovet for en stor konkurransearena som er åpen for alle forskningsmiljøer og som kun vektlegger foreslåtte prosjekters vitenskapelige kvalitet. Forskningsrådet har en bred portefølje av tematiske satsinger og programmer som alle tildeler midler til de kvalitativt beste søkerne, men de tematiske satsingene vil likevel ikke kunne dekke hele det nasjonale forskningslandskapet og dessuten ha begrensede åpninger for nye forskningsområder. En tematisk fri og åpen arena, som dagens FRIPRO eller for eksempel en modell inspirert av det Europeiske forskningsrådet (ERC), er derfor nødvendig som en komplementær arena for å sikre at svært gode og potensielt banebrytende prosjekter innenfor alle fagområder kan oppnå nødvendig finansiering.

Forskningsrådet er også enig med utvalget i at dagens økonomiske ramme for FRIPRO ikke er tilstrekkelig. Forskningsrådet har da også i flere år foreslått en betydelig vekst i budsjettene til FRIPRO. Fagerbergutvalgets forslag til økonomisk ramme er imidlertid relativt høy, for eksempel sammenlignet med at Forskningsrådets totale bevilgninger til universiteter og høyskoler utgjorde 2,5 milliarder i 2010. Forskningsrådet vil også advare mot at en åpen arena delfinansieres ved overføringer fra Rådets programmer (se også avsnitt 6). Utvalget unnlater å diskutere i hvilken grad de ulike fagområdene har forskjellige finansieringsbehov, blant annet ut fra det forhold at størrelsen på midlene som er disponible over grunnbevilgningen kan variere betydelig mellom fagområder. Forskningsrådet savner derfor en grundigere drøfting av finansierings- og dimensjonsproblematikken knyttet til en åpen, «fri» arena.

Forskningsrådet mener at fornyelse og utvikling i forskningen har mange dimensjoner, slik det kommer fram i Rådets innspill til Fagerbergutvalget, «*Forskningsrådets arbeid med fornyelse av forskningen*». Forskningsrådet er enig i at initiativer fra forskningsmiljøene spiller en vesentlig rolle for faglig fornyelse og mener at forskningsinstitusjonene har et selvstendig ansvar for å bidra til fornyelse av forskningen, blant annet gjennom bruk av basisbevilgningene. Det er også slik at brukerbehov og tematiske prioriteringer

³ FORFI er forkortelse for *Kunnskapsgrunnlaget for forsknings- og innovasjonspolitikken*.

er sentrale bidrag for å innrette forskningen slik at den blir relevant for å løse samfunnsutfordringer og til å finne nye faglige tilnærminger som bidrar til dette. Innenfor de tematiske satsinger er det også stort rom for forskerinitierte prosjekter og Forskningsrådet observerer en hard konkurranse blant mange svært gode prosjekter. Forskningsrådet mener at tematiske virkemidler, i samspill med de «frie» virkemidlene, bidrar til faglig fornyelse for hele forskningslandskapet. Gjennom programmene har man imidlertid større ressurser til faglig utvikling på kort og mellomlang sikt innenfor fagområder man har definert som viktigst for å løse samfunnsutfordringene. Forskningsrådet mener derfor at utvalget i større grad burde diskutert på hvilken måte ulike virkemidler bidrar til faglig fornyelse. I tillegg til Forskningsrådets tematiske virkemidler, kunne utvalget blant annet drøftet rollen den basisfinansierte forskningen innenfor universitets- og høyskolesektoren har i denne sammenhengen.

En sentral oppgave for Forskningsrådet er å (videre)utvikle virkemidler slik at de best mulig besvarer samfunnets og forskningsmiljøenes behov. I den forbindelse er det i 2011 bestilt en ekstern evaluering av FRIPRO-virkemiddelet, samt nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet skal se på den framtidige organiseringen av FRIPRO/fri konkurransearena, betingelser for å få fram gode tverrfaglige prosjekter, samspill med ERC-virkemidler og samspill med tematiske satsninger i Forskningsrådet. Konklusjoner fra evalueringen og konkrete forslag fra arbeidsgruppen kan forventes i løpet av første halvår 2012. Fagerbergutvalgets forslag til en ny åpen konkurransearena er et relevant innspill i denne pågående prosessen.

Behov for en betydelig økning i antall stipendiatstillinger

Fagerbergutvalget har beregnet et behov for 1200 ekstra offentlig finansierte stipendiatstillinger de neste fire årene. Ikke minst ser utvalget et spesielt stort behov innenfor teknologifagene.

Forskningsrådet er enig med utvalget i at å imøtekomme behovet for flere avlagte dr. grader er en av de store utfordringene i forskningspolitikken i de nærmeste årene. Det er likevel usikkert om behovet er så stort som utvalget anslår. Som utvalget foreslår, vil frie arenaer være et viktig virkemiddel i forskerutdanningen. Forskningsrådet mener imidlertid at tematiske satsinger og programvirksomhet kan være bedre egnet enn frie arenaer til å øke antallet PhDer innenfor områder der behovet er spesielt stort. En betydelig del av Forskningsrådets bidrag til rekruttering skjer dessuten i dag gjennom tematiske satsinger. Eksempelvis finansierte programmene PETROMAKS, RENERGI og CLIMIT til sammen 215 dr. gradsårsverk i 2010. Det tilsvarende tallet for FRIPRO var 207.

Utdanning av doktorander er bare et første skritt i arbeidet med å sikre rekrutteringen til prioriterte forskningsområder. I tillegg er det nødvendig at rekruttene får anledning til ytterligere kvalifisering gjennom post.doc. stillinger. Disse vil også kunne bidra med forskning av høy faglig kvalitet og medvirke til faglig fornyelse. Generelt er det behov for å forbedre systemet for karriereutvikling i forskningssystemet slik at det blir større forutsigbarhet og at man tar bedre vare på talentene. Forskningsrådet mener derfor det er behov for en bedre gjennomtenkning enn det utvalget har gjort av forholdet mellom antall PhD-stillinger, antall post.doc-stillinger og antall vitenskapelige stillinger for øvrig. Det bør også vurderes kvalitative tiltak for å rekruttere, beholde og utvikle forskertalenter. Behovet for rekrutteringsstillinger bør sees i relasjon til rekrutteringssituasjonen i forskningssystemet og til behovene i samfunnet for øvrig. Det er også slik at mange av doktorgradskandidatene er utenlandske statsborgere som kommer til Norge for sin utdanning. Mange av disse reiser hjem etter oppnådd grad og bidrar således ikke til å

løse norske rekrutteringsbehov. Det kan derfor være grunn til å vurdere tiltak for å beholde en større andel av disse på det norske arbeidsmarkedet.

5. Forskningsrådets rolle i forskningssystemet

Fagerbergutvalget setter opp kvalitet, relevans, mangfold, fornyelse og ressurseffektivitet blant kriteriene på et velfungerende forskningssystem. Et premiss for utvalget er at mangfold og konkurranse også på det *forskningsfinansierende* nivå er gunstig ut fra at det bedre ivaretar initiativer på tvers av tradisjonelle prioriteringer og interesser, gir nye lovende initiativer og miljøer større mulighet til å vinne fram, og forhindrer at skjønn ved søknadsvurdering får for store utslag ved lav innvilgelsesgrad. Med dette utgangspunktet drøfter utvalget blant annet ordningen med ett forskningsråd, styringen av Forskningsrådet, Rådets virkemiddelportefølje, samt mulige endringer i Rådets rolle i finansieringen av FoU i helseforetakene.

Forskningsrådet finner at utvalget har gode kriterier for et velfungerende forskningssystem, men er ikke enig i alle implikasjonene som utvalget peker på. Forskningsrådet mener at et større mangfold i forskningsfinansieringen først og fremst vil kreve alternativer til den offentlige finansieringen, slik som i våre naboland. I alle land er det en klar arbeidsdeling mellom ulike forskningsråd, og på samme måte kan Rådet i dag fortsatt ivareta det mangfoldet som lå i de fem tidligere forskningsrådene. Vi har i dag en organisasjon som avspeiler ulike tilnærminger til faglige og samfunnsmessige problemer, ulike måter å organisere forskning på, og ulike forskningspolitiske mål. Samlet gir dette et stort antall innganger for de som søker støtte. Opprettelsen av European Research Council, EUs rammeprogrammer for forskning og åpning for utenlandske søkere i andre lands finansieringsordninger bidrar også til større mangfold.

Innenfor sektorprinsippet ivaretar Forskningsrådet en nasjonal koordinerende rolle gjennom strategiske og strukturerende tiltak, og spiller slik en viktig rolle for å utvikle bedre samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) i forskningssystemet. Rådets koordinerende funksjon på den internasjonale arenaen bidrar til at norske interesser kan fremmes med én stemme, og det blir dermed lettere å få gjennomslag. Flere forskningsråd vil kunne gjøre koordineringen vanskeligere.

Den brede representasjonen i Rådets styrer bidrar med betydelig kunnskap om forskningsbehovene i ulike deler av samfunnet og mer enn tusen eksterne fageksperter er involvert i Forskningsrådets mange utvalg og i behandlingen av omlag 5000 søknader årlig. Dette gir et bredt og nyansert utgangspunkt for forskningspolitisk rådgivning, og mulighet til å skape møteplasser som favner både helhet og mangfold.

Helseforskning og et helseforskningsråd

Fagerbergutvalget stiller spørsmål ved om dagens ordning for fordeling av midler til helseforskning gjennom de regionale helseforetakene er effektiv og hensiktsmessig bruk av offentlige FoU-midler. Utvalget drøfter hvorvidt det ville være bedre å fordele midlene gjennom åpne konkurransearenaer i Forskningsrådet eller ved å opprette et eget nasjonalt helseforskningsråd.

I alt 5,3 milliarder kroner gikk til medisinsk og helsefaglig forskning (driftsutgifter innenfor fagområdet Medisin og helse) i UoH- og instituttsektoren i 2009, hvorav ca 2,3 milliarder ble benyttet i helseforetakene. Av disse midlene ble i underkant av 1 milliard kroner fordelt gjennom de regionale Samarbeidsorganene (regionalt helseforetak og universitet/høgskole) ved åpen regional utlysning/konkurranse eller som strategiske

tildelinger. Midlene som fordeles av Samarbeidsorganene kommer fra to forskjellige budsjettposter i Helse- og omsorgsdepartementets budsjett, som *øremerkete* midler til forskning (488 mill. kroner i 2012) og som styrevedtatte bidrag fra de regionale helseforetakenes (RHF) generelle budsjett. Veksten i forskningsmidlene de siste årene er i hovedsak resultat av prioriteringer de regionale helseforetakene selv har gjort innenfor budsjetttrammen fra departementet. Støtten til helseforskning og helserelatert forskning (samfunnsvitenskapelig, teknologisk og naturvitenskapelig forskning som har helse som formål) gjennom Forskningsrådet var i 2010 i underkant av 1 milliard kroner. Forskningsrådets rolle i den totale finansieringen blir likevel relativt beskjedent. Den strategiske rollen er imidlertid større ved at Rådet utvikler strategier, strukturerer innsats gjennom senterdannelser, styrker forskningsmiljøer og bidrar til kvalitetsheving av forskningen gjennom den nasjonale konkurransearenaen.

Kunnskapsutviklingen krever heller større faglig integrering og overlapp enn rendyrking av fag og disipliner. Forskningsrådet har nylig reorganisert divisjonsstrukturen og opprettet *Divisjon for samfunn og helse* for bedre å kunne utøve en strategisk rolle overfor samfunnsutfordringer som krever større faglig bredde og overlapp. Fremskritt innenfor medisinsk og helsefaglig forskning skjer ofte i samspill mellom ulike disipliner og fagområder, og det er gjerne i grenselandet *mellom* de etablerte disiplinene vi får ny innsikt og ser nye muligheter. Et eget helsefaglig forskningsråd kan skape kunstige skiller mellom fag som i realiteten ofte glir over i og avhenger av hverandre. Det er følgelig ikke formålstjenlig å opprette eget helsefaglig forskningsråd. Derimot er det viktig å videreutvikle samarbeidet og arbeidsdelingen mellom Forskningsrådet og helseforetakene, slik at de totale ressursene koordineres og utnyttes optimalt.

Forskningsrådet ser det som viktig og nødvendig at helseforetakene gjennom budsjett-prioriteringer styrker egen klinisk forskning og translasjonsforskning slik at pasienter på norske sykehus får best mulig pasientbehandling. Med dette som eksplisitt formål mener Rådet at de regionale konkurransearenaene også bør være åpne for søkere som ikke har ansettelsesforhold i et helseforetak, dvs. for universitets- og høyskoleansatte i de respektive regionene. De mindre regionale «forskningssystemene» gir også noen utfordringer med hensyn til kvalitet, strategisk fokus, nettverk, nasjonal koordinering og arbeidsdeling. Det er derfor viktig at helseforskningsmidlene som kanaliseres gjennom Forskningsrådet styrkes og vokser i minst tilsvarende grad som de totale nasjonale midlene. Det vil styrke Forskningsrådet som nasjonal og kvalitetsfremmende konkurransearena, bidra til større prosjekter på tvers av regioner og institusjoner og ivareta bredden av helseforskning som ikke finansieres av helseforetakene.

Forenklet styring av Forskningsrådet

Fagerbergutvalget mener Forskningsrådet er «utsatt for en svært omfattende detaljstyring», og foreslår større handlingsrom uten for mange og detaljerte mål og delmål. Utvalget mener Forskningsrådet i større grad bør vurderes i forhold til oppnådde resultater.

Rådet deler utvalgets oppfatning om at det er ønskelig å videreutvikle styringen i forhold til oppnådde resultater. Resultater og effekter av forskning har imidlertid lang tidshorisont og er preget av usikkerhet. Resultat- og effektindikatorer har derfor klare begrensninger som styringsparametere og kan i verste fall bidra til å forskyve oppmerksomheten mer enn ønskelig mot kortsiktige perspektiver. Det er dessuten nødvendig å videreutvikle teknikkene for resultatmåling dersom de skal kunne fungere som gode styringsredskaper. Et slikt utviklingsarbeid er ikke trivielt og vil kreve en målrettet innsats med tilstrekkelige ressurser og tid til rådighet for å kunne lykkes.

Forskning er et viktig virkemiddel for departementene og i den langsiktige økonomiske politikken, og sektorprinsippet legitimerer forvaltningens innflytelse over Forskningsrådets prioriteringer. Forskningsrådet er plassert i skjæringsfeltet mellom politiske myndigheter, forskere og forskningsmiljøer, næringsinteresser og den brede allmennhet. Det er både nødvendig og utfordrende å ivareta Forskningsrådets selvstendighet i denne rollen. For mange føringer og øremerkinger vil svekke grunnlaget for Forskningsrådets mulighet til å prioritere langsiktige forskningspolitiske mål. Graden av detaljstyring varierer imidlertid betydelig for ulike deler av Rådets virksomhet. På noen områder er detaljstyringen større enn det som er nødvendig og kan med fordel reduseres. På andre områder er friheten tilstrekkelig.

6. Kort om enkelte av utvalgets øvrige forslag

Omdisponeringer av kapitalen fra Forskningsfondet og av bevilgningene til Forskningsrådets programmer

I forbindelse med innføringen av en ny åpen konkurransearena foreslår utvalget å omdisponere deler av Forskningsfondet til dette formålet, samt å overføre finansieringen av kontingenten til EUs rammeprogram fra fondet til andre ordninger. Det foreslås også at 5 prosent av midlene til Forskningsrådets programmer omprioriteres til den åpne konkurransearenaen.

Regjeringen foreslo i Prop. 1 S (2011-2012) at Forskningsfondet nedlegges og at avkastningen fra fondet videreføres som en ordinær bevilgning. Forskningsrådet har ved flere anledninger problematisert bruken av Forskningsfondet og har bedt om at den forventede nedgangen i avkastningen fra Fondet ble kompensert. Når fondet nå legges ned, blir det svært viktig å finne fram til mekanismer som sikrer langsiktige og forutsigbare bevilgninger minst på samme nivå som tidligere, inkludert midler til de tverrsektorielle arenaene. Når det gjelder forslaget om å omdisponere deler av programmidlene til den nye arenaen, vurderes dette for det første som uhensiktsmessig fordi mange av programmene allerede har en stor søkning og lav innvilgelsesgrad. For det andre er det slik at de fleste programmene er opprettet for å svare på bestemte samfunnsbehov, og en omdisponering betyr dermed også en nedprioritering av forskningen på disse områdene. Snarere enn å se på forskning organisert i programmer og forskning organisert i åpne arenaer som motsetninger, slik utvalget tenderer mot, er det behov for å se på dem som komplementære og å styrke samspillet mellom dem.

Tildeling av driftsmidler etter resultater («Forskerfunn»)

Med bakgrunn i at forskningsvilkårene i universitets- og høyskolesektoren oppleves som dårligere, foreslår utvalget å etablere en midlertidig prøveordning for automatisk tildeling av små driftsmidler til aktive forskere⁴. Aktive forskere er forstått som de som har publiseringsaktivitet over gjennomsnittet og/eller som har veiledning av doktorgradskandidater.

Forskningsrådet har i flere år observert at forskere i institusjonene opplever mangel på mindre driftsmidler, midler som er nødvendig for å utføre forskningsoppgavene tilfredsstillende. Det kan være flere årsaker til dette. Forskningsrådet har over tid endret sin finansieringsrolle i retning av større prosjekter og sentre. Dermed er den tradisjonelle «overrislingsfunksjonen» blitt borte. Denne utviklingen er en villet politikk, men det kan antas at overrislingsfunksjonen ikke fullt ut er kompensert av forskningsinstitusjonene

⁴ Et mindretall på tre av utvalgets medlemmer støtter ikke forslaget.

selv. Ved institusjonene har snarere en stor del av de friske midlene blitt benyttet til å ansette flere forskere og dermed er store deler av midlene bundet opp i form av lønn. Med flere ansatte følger også økt behov for driftsmidler. Rådet mener, i tråd med utvalgets prinsipielle syn, at å sikre nødvendige driftsmidler er et ansvar som påhviler institusjonenes styre og ledelse, og vil derfor ikke støtte opprettelsen av den foreslåtte Forskerfunn-ordningen. Videre er det slik at hvor mye driftsmidler som trengs er disiplinavhengig, og en flat fordeling kan derfor være uhensiktsmessig. Det kan også være gode grunner for å gi ekstra driftsmidler til forskere som ikke publiserer over gjennomsnittet, nettopp for at de skal komme på et høyere nivå.

Økt ramme for resultatbasert omfordeling (RBO)

Utvalget foreslår å øke rammen for den resultatbaserte omfordelingen for instituttsektoren og universitets- og høyskolesektoren. Utvalget foreslår samtidig en samlet gjennomgang av de ulike RBO-ordningene med sikte på å kartlegge virkningsgrader og nivåinn-delinger.

Forskningsrådet støtter en økning i rammene for resultatbasert omfordeling og en samlet gjennomgang av de ulike insentivordningene med tanke på bedre samordning. Gjennomgangen bør sees i sammenheng med den planlagte evalueringen av omfordelingsordningen for instituttsektoren, og man bør også vurdere hvorvidt det er behov for insentiver på andre områder enn de som nå er inne i ordningen. Videre bør man vurdere å inkludere måloppnåelse på viktige forskningsstrategiske områder, blant annet for å motvirke at tildelinger ut fra studenttilstrømning og gradsproduksjon får uheldige konsekvenser for FoU-volumet. Økninger i rammen for RBO må sees i sammenheng med de konklusjoner som trekkes av gjennomgangen.