



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/1594-

Dato
05.04.2016

Høring NOU 2016:3 - Ved et vendepunkt - fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi

Vi viser til høringsbrev av 22. februar i år fra Finansdepartementet.

Olje- og energidepartementet (OED) ønsker å komme med høringskommentarer til utredningens kapittel 5.

5.2.3 Barrierer mot høy vitenskapelig kvalitet i norsk forskning

Produktivitetskommisjonen sier på s. 87 at:

"en årsak til at vitenskapelig kvalitet vektlegges for lite, er at Forskningsrådet styres gjennom separate tildelingsbrev fra hvert enkelt departement, med til sammen om lag 500 mål og budsjettføringer for å ivareta departementenes behov".

OED stiller spørsmålstegn med hva som her defineres som mål og føringer. Mange av målene og føringene vil være overlappende fra departement til departement. Videre vil føringene være av svært ulik karakter – noen vil være på et svært overordnet nivå, mens andre er knyttet til helt spesifikke bestillinger. OED ønsker dessuten å understreke at innholdet i departementets tildelingsbrev blir utformet i dialog med Forskningsrådet. Til tross for å være største finansierende sektordepartement til Forskningsrådet, har OED få mål/føringer i sitt tildelingsbrev. Helt sentralt er føringen om at departementets midler skal gå til prosjekter med høy samfunnsøkonomisk nytte, vitenskapelig kvalitet og relevans, og som ellers ikke ville blitt realisert eller realisert i et mindre omfang eller over lengre tid.

5.2.4 Høytpresterende forskningsnasjoner

Kommisjonens rapport gir, etter OEDs syn, et noe feilaktig inntrykk av at Norges forskningsråd er departementenes eneste rådgiver på forskningsområdet. Det vises blant annet til s. 95 hvor det står at:

"Norge er i en særstilling ved at både bevilgende og rådgivende myndighet er samlet i Forskningsrådet. [...] I noen land har enkelte forskningsråd også denne oppgaven, men da ikke alene."

OED har, for sitt ansvarsområde, opprettet to nasjonale FoU-strategiorgan, OG21 og Energi21. Arbeidet ledes av styrer hvor industrien, forskningsmiljøene (akademia og instituttsektoren) og virkemiddelapparatet deltar. Styrene for OG21 og Energi21 gir regelmessig og etter behov råd til både myndighetene og næringen om forskningsprioriteringer på energi- og petroleumsområdet. OED mottar også råd om forskningsinnsatsen fra underliggende etater og virksomheter som NVE, Oljedirektoratet, Statnett SF og Enova SF.

5.2.5 Kommisjonens vurderinger og anbefalinger

Produktivitetskommisjonen sier på s. 96 at:

"drivkraften bak den politiske overstyringen av forskningen er praktiseringen av sektorprinsippet for forskning, statsrådsansvaret og budsjettprosessen. Kommisjonens vurdering er at regjeringen må sørge for en sterkere grad av forskningspolitisk koordinering, fordi systemet slik det fungerer i dag ikke fremmer kvalitet og effektivitet. Dette kan gjøres ved at SMK i større grad bruker sin særegne rolle som regjeringens eneste faste fellesorgan, eller at ett departement får større ansvar for forsknings- og innovasjonspolitikken."

OED mener at sektorprinsippet har en viktig funksjon i det norske forskningssystemet. Departementene har kunnskap om de relevante fagområdene og innsikt i hvilke aktører som utvikler og tar i bruk ny kunnskap og teknologi. Sektoransvaret gjør også at flere statsråder og departementer gir oppmerksomhet til forskning. Dette styrker statsforvaltningens samlede oppfølging snarere enn å svekke den. Også i Danmark, som i rapporten brukes som eksempel på et land med en annerledes forskningspolitisk organisering, ligger et sektoransvar til grunn for forskningspolitikken. Det store danske energiforskningsprogrammet EUDP (Energi-teknologisk utvikling og demonstration) administreres eksempelvis av Energistyrelsen.

OED kjenner seg ikke igjen i Kommisjonens beskrivelse av at sektorprinsippet fører til at departementets eget kunnskapsbehov og det smale sektoransvaret vektlegges sterkere enn sektorens behov. Kun en svært liten andel (mindre enn 3 prosent) av OEDs totale bevilgninger til forskning og utvikling går direkte til forvaltningsrettet kunnskapsutvikling.

OED er enig med Produktivitetskommisjonen i at sektoransvaret for forskning kan gi utfordringer. Det gjelder blant annet for forskningsfelter som ikke faller naturlig inn under ett departements ansvarsområde. God koordinering og godt samarbeid på tvers av departementene er derfor avgjørende. Det vises til det pågående arbeidet med å styrke denne samordningen og Kunnskapsdepartementets koordinerende rolle. Også Forskningsrådet har en

svært viktig koordinerende funksjon gjennom rådgivning, utarbeidelse av programplaner og tildelinger. Gjennom disse aktivitetene sikrer Forskningsrådet at prioriterte fagområder blir dekket når det er behov for en styrket forskningsinnsats.

Kommisjonen sier videre på s. 96 at:

"organisering av den nasjonale konkurransearenaen for forskning i ett forskningsråd med mange formål og oppgaver fører til at hensynet til vitenskapelig kvalitet svekkes. Kommisjonen mener en velfungerende konkurransearena er avgjørende for å heve kvaliteten på norsk forskning. For å tydeliggjøre ansvaret for vitenskapelig kvalitet i forskningen mener kommisjonen det bør vurderes å ha et forskningsråd som styrer midler til forskning av høyeste kvalitet og mer innovasjonsrettede råd som styrer midler mot tematisk prioriterte områder."

OED støtter Kommisjonen i at vitenskapelig kvalitet er en viktig målsetning for forskningen. Samtidig er det nødvendig å ta hensyn til alle de tre overordnede målene for forskningspolitikken, fastsatt av regjeringen i Meld. St. 7 (2014-2015) Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024:

- Styrket konkurransekraft og innovasjonsevne
- Løse store samfunnsutfordringer
- Utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet

Departementet er videre opptatt av å se virkemidlene for forskning, utvikling og innovasjon i sammenheng og mener at det er viktig at overgangen mellom disse er mest mulig sømløs. OED mener at dagens organisering av forskningssystemet i ett, samlet forskningsråd fungerer godt. På den ene siden har man åpne ordninger og programmer som i stor grad er rettet mot grunnforskning, under Divisjon for vitenskap. På den andre siden har man mer tematisk rettede programmer under de tematisk rettede Divisjonene, som for eksempel Divisjon for energi, ressurser og miljø. De store tematiske programmene dekker både grunnleggende forskning og anvendt, innovasjonsrettet forskning.

OED mener at denne organiseringen styrker Norges forskningsråds koordinerende rolle. For det første gjør dette det mulig for Forskningsrådet å se departementenes ansvarsområder og de forskningspolitiske målene i sammenheng. For det andre gjør organiseringen i ett råd det mulig å se de ulike delene i innovasjonsskjeden som en sammenhengende helhet fra grunnforskning til mer markedsnære utviklings- og demonstrasjonsprosjekter. På denne måten kan Forskningsrådet koble sammen ulike miljøer og bidra til å styrke samarbeidet mellom næringsliv og akademia.

OED kan ikke se at en oppsplitting av Forskningsrådet skal kunne gi fordeler i form av høyere kvalitet, økt effektivitet eller bedre koordinering. I tillegg til høy vitenskapelig kvalitet er også styrket konkurransekraft og innovasjonsevne viktige målsettinger for forskningen. Det samme gjelder målet om å løse de store samfunnsutfordringene. Departementet mener at et samlet forskningsråd, som kan se og vurdere disse målsettingene i forhold til hverandre, og ikke som motsetninger, er en styrke for det nasjonale innovasjonssystemet. Som Kommisjonen selv påpeker i NOU 2015:1:

"Virkemiddelapparatet i Norge har gjennom lang tid blitt konsentrert om noen få offentlige aktører, i motsetning til mange land som har valgt modeller der ulike offentlige aktører har ansvar for forskjellige fag og næringer, ofte med betydelig grad av overlapping".

OED mener at risiko for overlapp vil øke med en oppsplitting/deling av Norges forskningsråd.

Kommisjonen sier også på s. 96 at:

"dersom Norge skal beholde den nåværende organiseringen, er det nødvendig å dempe kreftene som setter vitenskapelig kvalitet under press dempes. Det vil bl.a. innebære å rydde i Forskningsrådets mange oppgaver, sørge for vekst i virkemidler som fremmer vitenskapelig kvalitet (som FRIPRO og SFF), og forsterke mekanismer som sikrer finansiering av fremragende forskning og forhindrer finansiering av svak forskning. Det gjelder også de tematiske områder hvor høy samfunnsnytte brukes som argument for å godta lav kvalitet. Programmene bør være færre, større, bredere og mer langsiktige, [...] og at det strammes inn på kriteriene for tildeling av midler slik at kravet til vitenskapelig kvalitet blir dominerende."

OED støtter Kommisjonen i at vitenskapelig kvalitet er en viktig målsetning for forskningen. Departementet legger derfor stor vekt på bevilgningene til forskning fordeles på en måte som sikrer høy kvalitet. Forskningsrådet har gode systemer for tildeling av midler, hvor blant annet evaluering av internasjonale fagpaneler og høy konkurranse er med på å sikre høy kvalitet på forskningsprosjektene. Dette er mye av grunnen til at OEDs bevilgninger til forskning og utvikling i all hovedsak går til programmer administrert av Norges forskningsråd. Vitenskapelig kvalitet er et viktig mål og kriterium i alle programmer og ordninger som mottar bevilgninger over OEDs budsjett.

Departementet mener at det ikke nødvendigvis er lavere vitenskapelig kvalitet på prosjektporteføljene til de tematisk rettede forskningsprogrammene. Utlysningene av midler i disse programmene vil i all hovedsak være smalere enn ved helt åpne utlysninger fra FRIPRO. På grunn av begrensede midler, i for eksempel ENERGIX, vil programstyrene gjerne velge å spisse utlysningene for å unngå samfunnsøkonomisk kostbar søknadsskriving til prosjekter som uansett ikke vil bli tildelt midler. Dette fører til at de tematisk rettede programmene ofte mottar relativt sett færre søknader enn de åpne programmene, og tildelingsprosenten (tildelte midler/utlyste midler) blir tilsvarende høyere. Tildelingsprosent kan derfor ikke uten videre brukes som en indikator på kvalitet som kan sammenlignes på tvers av programmer. Ved utlysninger av midler i for eksempel ENERGIX og PETROMAKS 2 må likevel et stort antall prosjekter av høy kvalitet (karakter 5 og høyere) avvises.

OED støtter kommisjonens forslag om å forsterke mekanismer som sikrer finansiering av fremragende forskning og forhindrer finansiering av svak forskning. OED støtter også

forslaget om å samle forskningsinnsatsen i større og mer langsiktige programmer, hvor høy kvalitet skal ligge til grunn for tildeling av midler.

OED har, som nevnt ovenfor, allerede i mange år kanalisert hoveddelen av sine forskningsbevilgninger til store, tematisk brede programmer i Norges forskningsråd. Departementet har gode erfaringer med dette. Eksempelvis dekker ENERGIX-programmet innovasjonsskjeden fra strategisk grunnforskning på universitetene til innovasjonsprosjekter hvor næringslivet er prosjektleder. I tillegg strekker programmet seg over et svært bredt tematisk område og mottar bevilgninger fra seks departementer. Tilsvarende gjelder for PETROMAKS 2, dog med færre bevilgende departementer.

Når det gjelder kommisjonens anbefaling om å rydde i Forskningsrådets mange oppgaver, sier kommisjonen at:

"Forskningsrådets dobbeltrolle som bevilgende og rådgivende organ er uheldig".

OED er ikke enig med Kommisjonen i at det er en uheldig motsetning mellom disse to rollene. OEDs syn er at Norges forskningsråds rådgivende funksjon er viktig og en stor fordel. Forskningsrådet har god kjennskap til både relevante forskningsmiljøer og industrien på energi- og petroleumsområdet og har videre høy kompetanse når det gjelder virkemidler for forskning og utvikling. I tillegg har Forskningsrådet verdifull innsikt i tidligere og pågående forskningsprosjekter og forskningsresultater. Forskningsrådets porteføljeanalyser som gjøres i de store programmene er eksempel på informasjon som gir grunnlag for god rådgiving. Dette gjør at Forskningsrådet er en viktig og naturlig rådgiver for OED når det gjelder innretning av departementets forskningsinnsats.

Med hilsen

Rune Østvold (e.f.)
kst. avdelingsdirektør

Jan Myhrvold
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.