



Innst. 232 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2012–2013)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskaps- departementets koordinering av forskningspoli- tikken

Til Stortinget

1. Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet har ivaretatt den overordnede koordineringen av forskningspolitikken slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen omfatter perioden 2009–2011.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at 16 departementer bevilger midler til forskning og utvikling gjennom Forskningsrådet. De samlede offentlige bevilgningene til forskning og utvikling er betydelige, og var i 2011 på om lag 23,5 mrd. kroner. Forskning er også i økende grad sektorovergripende. Selv om sektorprinsippet tilsier at departementene skal ha stor innflytelse over utformingen av prioriteringene innen forskningen, er det et stort behov for at Kunnskapsdepartementet sikrer god overordnet koordinering av forskningspolitikken og en koordinert styring av Forskningsrådet.

1.1 Hovedfunn

- Det er svakheter ved Kunnskapsdepartementets koordinering av de tverrdepartementale strategiske prosessene på forskningsområdet.
- Det er mangelfull koordinering av budsjettprosessen på forskningsområdet.
- Det er svakheter i koordineringen av styringssignalene overfor Forskningsrådet.

- Det er svak utnyttelse av departementenes forskningsutvalg (DFU) som koordineringsorgan.
- Kunnskapsdepartementets generelle oppfølging av forskningssamarbeidet med EU vurderes som god, men det er behov for tydeligere prioriteringer på området.
- –Mål- og resultatstyringen av Forskningsrådet er forbedret.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Svakheter ved Kunnskapsdepartementets koordinering av de tverrdepartementale strategiske prosessene på forskningsområdet*

St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning opplyser at koordineringsansvaret i forskningspolitikken blant annet utøves gjennom såkalte strategiske prosesser. Forskningsmeldingene utarbeides i disse prosessene, og regnes som de viktigste strategidokumentene som angir retning for forskningspolitikken de påfølgende årene. Stortingsmeldingen framhever i tillegg departementenes egne forskningsstrategier som viktige strategiske dokumenter.

Riksrevisjonen legger derfor til grunn at strategiprosessene blant annet omfatter utarbeidelsen av forskningsmeldinger og departementenes arbeid med forskningsstrategier. Strategiprosessene kan også innebære å utvikle felles mål og virkemidler for sektorovergripende forskningsområder.

Det har vært gjennomført nasjonale strategiprosesser (de såkalte 21-prosessene) innenfor områdene olje og gass, energi, klima, hav og maritim sektor. Det har også vært gjennomført tverrdepartementale strategiprosesser innenfor områdene bioteknologi, ikt og material-/nanoteknologi.

St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning understreker Forskningsrådets rolle som myndighe-

tenes sentrale forskningspolitiske rådgiver. Forskningsrådet har i varierende grad vært involvert i 21-prosessene, og i arbeidet med å utvikle nasjonale strategier på teknologiområdene. Etter Riksrevisjonens oppfatning svekker dette Forskningsrådets rådgivningsrolle, noe som gir en risiko for at rådet ikke i tilstrekkelig grad kan bidra til å sikre helheten i forskningspolitikken.

Flere av 21-prosessene og det tverrdepartementale strategiarbeidet har i begrenset grad vært koordinert av Kunnskapsdepartementet. Ifølge Olje- og energidepartementet følger strategiprosesser som OG21 og Energi21 sektorhensyn, uten at koordinering med andre departementer er av avgjørende betydning. Tverrdepartementalt strategiarbeid blir i svært liten grad diskutert på møtene i departementenes forskningsutvalg (DFU).

Riksrevisjonen peker på at det er en risiko for at Kunnskapsdepartementets arbeid med å koordinere prioriteringene i forskningspolitikken blir svekket på grunn av svakheter i koordineringen av det tverrdepartementale forskningsstrategiske arbeidet.

1.2.2 Mangelfull koordinering av budsjettprosessen på forskningsområdet

St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap legger til grunn at budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsmekanismen i det norske politiske systemet, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009). St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning viser til at Kunnskapsdepartementets koordineringsansvar på forskningsområdet blant annet skal utøves gjennom budsjettkoordinering, jf. Innst. S. nr. 354 (2008–2009).

Den årlige budsjettprosessen kan utnyttes bedre som koordineringsvirkemiddel. Kunnskapsdepartementet har ikke budsjettmøter med sektordepartementene hvor overordnede prioriteringer i neste års statsbudsjett drøftes, og de bilaterale kontaktmøtene omhandler i liten grad dette. Departementene benytter i begrenset grad DFU til å drøfte hovedprioriteringene i budsjettet på forskningsområdet.

Fem departementer opplyser at Kunnskapsdepartementets koordinering av budsjettprosessen knytter seg til oppsummering og sammenstilling av informasjon. Sentrale departementer som Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet mener behovet for budsjettkoordinering på forskningsområdet er begrenset.

St.meld. nr. 20 (2004–2005) Vilje til forskning peker på at en struktur med ett forskningsråd medfører at koordinering og håndtering av tverrgående problemstillinger i høy grad kan gjøres på forskningsrådsnivå. Riksrevisjonen peker på at Forskningsrådets budsjettforslag skal bidra til å sikre helheten i forskningspolitikken. Fortsatt detaljerte forin-

ger fra departementene og manglende langsiktig planlegging på forskningsområdet begrenser imidlertid Forskningsrådets muligheter til å bidra til budsjettkoordinering.

1.2.3 Svakheter i koordineringen av styringssignalene overfor Forskningsrådet

St.meld. nr. 30 (2008–2009) Klima for forskning opplyser at Kunnskapsdepartementets koordineringsansvar blant annet utøves gjennom etatsstyringsansvaret for Forskningsrådet.

Det følger av bestemmelser om økonomistyring i staten § 1.4 at hvis en virksomhet mottar bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene.

Tildelingsbrevene til Forskningsrådet for 2010 og 2011 viser at 12 av 16 departementer fastsetter egne mål og delmål i tillegg til de målene som ble utarbeidet i prosessen med felles system for mål- og resultatstyring. Riksrevisjonen peker på at dette gir risiko for at det felles systemet for mål- og resultatstyring ikke vil bidra fullt ut til å koordinere departementenes styringssignaler til Forskningsrådet.

Kunnskapsdepartementet følger i etatsstyringsmøtene med Forskningsrådet i stor grad opp de tverrgående målene for norsk forskningspolitikk som et velfungerende forskningssystem, høy kvalitet i forskningen og internasjonalisering av forskningen. Møtene har imidlertid i liten grad omhandlet det tverrgående målet om effektiv utnyttelse av resultater og ressurser. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at dette sentrale forskningspolitiske målet ikke i større grad blir drøftet i etatsstyringsmøtene med Forskningsrådet.

Etatsstyringsmøtene omhandler videre i liten grad sektorovergrepene forskningsoppgaver knyttet til de strategiske målene for norsk forskningspolitikk, som klimaforskning og forskning i næringslivet. Dette innebærer at Forskningsrådets mål- og resultatoppnåelse på disse sentrale områdene må følges opp gjennom sektordepartementenes styringsmøter med Forskningsrådet.

Sektordepartementene gir få tilbakemeldinger på Forskningsrådets mål- og resultatoppnåelse i styringsmøtene med rådet. Det er videre få vurderinger av rådets budsjettforslag og risikovurderinger i møtene. Riksrevisjonen har merket seg at flere departementer vurderer det som krevende å gi tilbakemelding på måloppnåelsen, og Kunnskapsdepartementet peker på at Forskningsrådets årsrapport har mangelfulle vurderinger av måloppnåelsen.

I tillegg til Kunnskapsdepartementets etatsstyringsmøter har sektordepartementene egne styringsmøter med Forskningsrådet. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være doku-

menterbar. En del av departementene har ikke referert alle styringsmøtene i undersøkelsesperioden. Samtidig informerer departementene i varierende grad Kunnskapsdepartementet om saker fra styringsmøtene med Forskningsrådet. I tillegg gir de fleste departementene i liten grad innspill til saker som Kunnskapsdepartementet bør ta opp i etatsstyringsmøtene med Forskningsrådet. Riksrevisjonen mener at disse forholdene begrenser Kunnskapsdepartementets muligheter for å koordinere departementenes styringssignaler overfor Forskningsrådet.

1.2.4 Svak utnyttelse av DFU som koordineringsorgan

Kunnskapsdepartementet anser departementenes forskningsutvalg DFU som et sentralt koordineringsvirkemiddel med relevans både i budsjettprosessen og for etatsstyringen av Forskningsrådet. Det formelle mandatet for DFU er fra 1995, og er ikke oppdatert senere. Det er også uklart hvilken rolle utvalget skal spille. DFU diskuterer i liten grad forskningsstrategier og budsjettsaker. Flere departementer framhever DFU som et informasjons- og orienteringsorgan, og mener at utvalget i liten grad bidrar til å skape enighet om overordnede forskningspolitiske prioriteringer. DFU forbereder i liten grad saker for regjeringens forskningsutvalg.

1.2.5 Kunnskapsdepartementets generelle oppfølging av forskningssamarbeidet med EU er god. Men det er behov for tydeligere prioriteringer på området

Kunnskapsdepartementets generelle oppfølging av forskningssamarbeidet med EU er god. EØS-spesialutvalget for forskning har under Kunnskapsdepartementets ledelse spilt en sentral rolle i å koordinere norske posisjoner overfor EU-kommisjonen. Forskningssamarbeidet med EU blir også fulgt godt opp gjennom Kunnskapsdepartementets etatsstyringsmøter med Forskningsrådet og i styringsmøtene mellom Forskningsrådet og de aktuelle sektordepartementene.

Samtidig innebærer utviklingen i det europeiske forskningssamarbeidet økte prioriterings- og finansieringsutfordringer. En viktig forutsetning for å kunne møte disse utfordringene er at det er en god sammenheng mellom strategier, budsjettprosessen og departementenes styring av Forskningsrådet.

Riksrevisjonen peker på at Kunnskapsdepartementets strategi for forskningssamarbeidet med EU ikke er oppdatert med hensyn til sentrale utfordringer, som for eksempel programsamarbeid i EU som krever finansiering fra flere departementer.

Kontingenten til rammeprogrammet for forskning finansieres med midler fra Kunnskapsdeparte-

mentet. Flere departementer er involvert i finansieringen av de ulike forskningsprogrammene, blant annet Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det derfor viktig med aktiv koordinering fra Kunnskapsdepartementet. Departementet har i begrenset grad inkludert forskningssamarbeidet med EU i budsjettprosessen. Forskningsrådet har finansieringsutfordringer i oppfølgingen av forskningssamarbeidet med EU. Dette gir behov for klarere prioriteringer, noe som er etterlyst av Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Disse to departementene ønsker derfor tydeligere rådgivning fra Forskningsrådet om prioriteringene i forskningssamarbeidet med EU.

Det er for øvrig et potensial for å få til bedre samsvare mellom nasjonale og europeiske prioriteringer i forskningspolitikken. Fellesmøter mellom DFU og EØS-spesialutvalget for forskning har fra 2011 ført til økt oppmerksomhet om forskningssamarbeidet med EU. Det er imidlertid for tidlig å vurdere i hvilken grad disse møtene bidrar til å sikre et godt samsvare mellom norske og europeiske forskningsprioriteringer.

1.2.6 Mål- og resultatstyringen av Forskningsrådet er forbedret

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med sektordepartementene utviklet et felles mål- og resultatstyringssystem for styringen av Forskningsrådet og en veileder om god styringsskikk. Riksrevisjonen har merket seg at de fleste sektordepartementene har implementert systemet, og at systemet har forbedret styringen av Forskningsrådet.

Mange sektordepartementer mener at systemet bevisstgjør departementene om viktigheten av å samordne styringssignalene overfor Forskningsrådet. Gjennom DFU har Kunnskapsdepartementet mot slutten av 2011 også lagt større vekt enn tidligere på å koordinere oppfølgingen av Forskningsrådets hovedprioriteringer. Dette er tiltak som kan bidra til å styrke koordineringen av forskningspolitikken.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

1. Forskning er i økende grad sektorovergripende. Det er derfor et økende behov for koordinering av forskningspolitikken. Sentrale virkemidler for Kunnskapsdepartementets overordnede koordinering er strategiske prosesser, budsjettprosessen, departementenes forskningsutvalg og etatsstyringen av Norges Forskningsråd. Kunnskapsdepartementet bør i større grad benytte disse virkemidlene til å koordinere forskningspolitikken. Riksrevisjonen anbefaler derfor at:

- Kunnskapsdepartementet styrker samarbeidet med sektordepartementene om det tverrdepartementale forskningsstrategiske arbeidet.
 - Departementenes forskningsutvalg (DFU) i større grad benyttes for å drøfte viktige forskningsstrategiske saker. Kunnskapsdepartementet bør også vurdere om mandatet til DFU bør oppdateres, og om det er hensiktsmessig at DFU i større grad blir et saksforberedende organ for regjeringens forskningsutvalg.
 - Departementenes bruk av egne delmål i tildelingsbrevene til Forskningsrådet bør begrenses for å sikre mer koordinerte styringssignaler overfor rådet. Kunnskapsdepartementet bør videreføre dialogen med sektordepartementene om dette.
 - Kunnskapsdepartementet som etatsstyrer av Forskningsrådet bør sikre at rådets årsrapport legger til rette for at sektordepartementene kan vurdere Forskningsrådets mål- og resultatoppnåelse.
2. Deltakelse i europeisk forskningssamarbeid er et hovedområde for internasjonaliseringen av norsk forskning. Blant de viktigste tiltakene er EUs rammeprogrammer for forskning og arbeidet med å utvikle Det europeiske forskningsområdet (ERA). Utviklingen av det europeiske forskningssamarbeidet innebærer økte prioriterings- og finansieringsutfordringer. Riksrevisjonen anbefaler derfor at:
- Kunnskapsdepartementet følger opp at Forskningsrådet gir klarere råd om prioriteringer i forskningssamarbeidet med EU.
 - Kunnskapsdepartementet i større grad sikrer at prioriteringene i forskningssamarbeidet med EU blir inkludert i budsjettdiskusjonene med øvrige departementer.

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger, og vil følge opp disse. Statsråden er også enig med Riksrevisjonen i at forskning i økende grad er sektorovergripende, og at dette forsterker behovet for koordinering av forskningspolitikken. Statsråden understreker samtidig at ikke alt skal koordineres, og at det er viktig å finne en god balanse mellom behovet for koordinering på forskningsområdet og sektorprinsippet. Hovedtyngden av koordineringsinnsatsen er ifølge statsråden derfor rettet mot forskning som går på tvers av departementsområdene.

Riksrevisjonens undersøkelse har ifølge statsråden flere relevante observasjoner med hensyn til koordinering på forskningsområdet. Dette gjelder blant annet behovet for videre utvikling av mål- og

resultatstyringssystemet og behovet for tydeligere prioriteringer i forskningssamarbeidet med EU. Statsråden gir uttrykk for at hun setter pris på Riksrevisjonens anerkjennelse av departementets forskningssamarbeid med EU, og hun er enig med Riksrevisjonen i at det er behov for å inkludere dette samarbeidet i budsjettprosessen.

Statsråden framholder at Riksrevisjonens undersøkelse ikke gir et helhetlig bilde av den koordineringen som skjer. Statsråden viser til at undersøkelsen ikke omfatter politiske prosesser, for eksempel koordineringen i regjeringens forskningsutvalg, og mener også at den ikke tar høyde for koordineringen i forskningssystemet som helhet, der Forskningsrådet har en sentral rolle.

Ifølge statsråden sammenfaller imidlertid Riksrevisjonens analyser på viktige punkter med analysene i en evaluering av Forskningsrådet som nylig er gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonens rapport vil, sammen med denne evalueringen, ifølge statsråden bli nyttig i arbeidet med den kommende forskningsmeldingen som skal legges fram for Stortinget i løpet av våren 2013.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at det offentlige bevilger betydelige midler til forskning og utvikling hvert år. Til sammen ble det bevilget om lag 23,5 mrd. kroner i 2011. 16 departementer bevilger midler til forskning og utvikling gjennom Forskningsrådet.

Komiteen har merket seg at det norske forskningssystemet er sektordelt, noe som innebærer at hvert departement har ansvaret for å finansiere forskningen innenfor sin sektor. Kunnskapsdepartementet har et overordnet koordineringsansvar for forskningspolitikken som går på tvers av departementsgrenser. Forskningsrådet er myndighetenes sentrale forskningspolitiske rådgiver og spiller en sentral rolle i koordineringen av forskningen.

Komiteen viser til at en stadig større andel av forskningsmidlene brukes på sektorovergripende

forskning, hvor ansvaret er fordelt på flere departementer. Dette medfører at behovet for koordinering blir stadig viktigere.

Komiteen konstaterer at Forskningsrådet får bevilgninger og styringssignaler fra mange departementer. Forskningsrådet skal sikre helheten i forskningspolitikken, men komiteen har merket seg at detaljstyring fra departementene begrenser mulighetene til slik helhetstenkning.

Komiteen viser i den sammenheng til at Kunnskapsdepartementet har gjennomført en omfattende evaluering av Forskningsrådet. Komiteen legger til grunn at evalueringen vil gi nyttige innspill for å sikre en mer helhetlig målstruktur for Forskningsrådet, noe som skal bidra til å forbedre mulighetene til å støtte opp om viktig og relevant forskning.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det tverrdepartementale strategiarbeidet og budsjettprosessen kan bli vesentlig bedre. Ifølge undersøkelsen gjennomføres det ikke budsjettmøter med sektordepartementene hvor overordnede prioriteringer i neste års statsbudsjett drøftes. I tillegg viser undersøkelsen at flere av de nasjonale strategiprosessene i begrenset grad har vært koordinert av Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet mottar også i liten grad tilbakemeldinger fra andre departementer om hva som bør tas opp i styringsdialogen med Forskningsrådet. Dette har i sin tur bidratt til å vanskeliggjøre Forskningsrådets koordineringsrolle.

Forskningsrådet har det operative ansvaret for å fordele departementenes forskningsmidler til ulike forskningsprosjekter på universitets- og høyskolesektoren.

Komiteen har imidlertid merket seg at kunnskapsministeren mener det er en svakhet ved Riksrevisjonens undersøkelse at den ikke viser den omfattende koordineringen som skjer ved politisk behandling og håndtering av den samlede forskningsinnsatsen. Komiteen er enig med kunnskapsministeren i at også det politiske arbeidet, gjennom blant annet budsjettbehandling, er av betydning for å se det samlede koordineringsarbeidet som Kunnskapsdepartementet gjør. Samtidig mener komiteen at dette er vanskelig målbart i en riksrevisjonsrapport.

Komiteen har merket seg at flere av de forhold som Riksrevisjonen har påpekt, samstemmer med Kunnskapsdepartementets egne vurderinger og at departementet allerede er i gang med å følge opp flere av Riksrevisjonens anbefalinger. Blant annet gjelder dette anbefalingen om å styrke samarbeidet med sektordepartementene om det tverrdepartementale forskningsstrategiske arbeidet.

Gjennom Departementenes forskningsutvalg (DFU) har Kunnskapsdepartementet mot slutten av

2011 også lagt større vekt enn tidligere på å koordinere oppfølgingen av Forskningsrådets hovedprioriteringer. Komiteen har videre merket seg at Kunnskapsdepartementet skal se nærmere på hvordan DFU kan trekkes mer aktivt inn i arbeidet med tverrdepartementale prosesser og hvordan dette eventuelt kan gjenspeiles i mandatet for DFU. Komiteen har også merket seg at Kunnskapsdepartementet vil vurdere om det er hensiktsmessig at DFU skal være et saksforberedende organ for regjeringens forskningsutvalg.

Komiteen ser det som positivt at Kunnskapsdepartementet i samarbeid med sektordepartementene har utviklet et nytt felles mål- og resultatstyringssystem for styringen av Forskningsrådet og en veileder om god styringsskikk. Komiteen ser det også som positivt at Kunnskapsdepartementet vil videreføre dialogen med sektordepartementene om bruk av egne delmål i tildelingskriteriene, og arbeide for å videreutvikle det felles mål- og resultatstyringssystemet i samarbeid med de øvrige departementene.

Komiteen vil understreke at selv om det enkelte departement har et overordnet ansvar for bevilgningene til Forskningsrådet, skjer tildelingen av midlene via Forskningsrådets om lag 70 styre- og komiteer hvor forskerne selv er i flertall. Til sammen er det rundt 1 000 personer som vurderer og beslutter hvordan midlene skal brukes.

Komiteen har også merket seg at Kunnskapsdepartementets generelle oppfølging av forskningssamarbeidet med EU vurderes som god, men at det er behov for å knytte forskningssamarbeidet tettere opp mot budsjettprosessen her hjemme. Kunnskapsdepartementet er også enig i dette. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteens medlem fra Venstre viser til den nylig gjennomførte evalueringen av Norges forskningsråd. Dette medlem merker seg særlig anbefalingen i evalueringsrapporten om at den forskningspolitiske koordineringen på nivået over departementene bør styrkes, noe som også er i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger. Dette medlem er av den oppfatning at det ville vært et viktig signal om forskningens samfunnsmessige betydning, samt bidratt til bedre koordinering av forskningspolitikken, dersom det opprettes et innovasjons- og forskningspolitisk råd på nivået over departementene. Etter dette medlems mening bør et slikt råd ledes av den til enhver tid sittende statsminister. Dette medlem vil understreke at forskning er helhetlig og sektorovergripende, og både må prioriteres og gis synlighet deretter.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 3:3 (2012–2013) – om Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. mars 2013

Anders Anundsen

leder og ordfører

