

Alþingi  
Erindi nr. P 127/1386  
komudagur 21.3.2002

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

20. mars, 2002

**Til: menntamálanefndar, allsherjarnefndar og iðnaðarnefndar Alþingis.**

**Málefni: Umsögn um þrjú frumvörp um Vísinda- og tækniráð o.fl ( 539.,549., og 553. mál).**

**Athugasemd:** Tekið skal fram að eftirfarandi umsögn er frá undirrituðum persónulega en umsögn Rannsóknarráðs Íslands verður send sérstaklega.

#### **Almennt**

Það er fagnaðarefni og mjög tímabært að fá fram **frumvarp um Vísinda- og tækniráð:**

- ◆ Það undirstrikar mikilvægi málaflokksins með umfjöllun á æðsta stigi stjórnvalda
- ◆ Til verður öflugur vettvangur verður til að leysa margvísleg samræmingar- og skipulagsleg vandamál sem ganga þvert á línur ráðuneyta og stofnana þeirra og orðin eru brennandi vegna breyttra ytri og innri aðstæðna
- ◆ Þar yrði skapaður réttur vettvangur til að ákveða með afgerandi og samræmdum hætti hvernig fjármögnun rannsókna verði háttáð, þ.m.t. ákveða hver verði hlutur sjóða í stuðningi við rannsóknir og nýsköpun í landinu - með heildarhagsmunum að leiðarljósi
- ◆ Það opnar ný tækifæri til að samræma sjónarmið stjórnvalda, vísindasamfélags og atvinnulífs um mótun framsækings, íslensks þekkingarþjóðfélags treysta stöðu þess í alþjóðlegu samhengi.

Frumvörpin þrjú eru e.k. rammalög og á þeim eru margir lausir endar og því ekki auðvelt að sjá fyrir sér hvernig þau verði framkvæmd á samræmdan hátt.

- ◆ Kostur þessa er að framkvæmdin getur verið mjög sveigjanleg.
- ◆ Ókosturinn er hins vegar að mikil óvissa ríkir um einstök atriði og margir þættir frumvarpanna virðast ekki ígrundaðir eða í innbyrðis samhengi. Þetta á aðallega við frumvörp menntamálaráðherra um **opinberan stuðning við vísindarannsóknir** og frumvarp iðnaðarráðherra um **opinberan stuðning við tækniþróun og nýsköpun í þágu atvinnulífsins.**

Þessi frumvörp bera með sér að ekki hefur farið fram mat á núverandi kerfi, kostum þess eða veikleikum. Er það miður. Bent skal á nýlega og mjög athyglisverða úttekt á störfum Norska rannsóknarráðsins sem fjallar um mörg af þeim atriðum sem gæta þarf að við skipulagningu stjórnsýslu á sviði rannsóknamála. Margt sem fjallað er um í úttektinni gæti einnig átt við um Rannsóknarráð Íslands. Eintak af skýrslunni fylgir hérmeð, ásamt nýlegri könnun sem gerð var á viðhorfum til Rannsóknarráðs Íslands og skrifstofu þess.

Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar í von um að bæta megi frumvörpin í meðförum þingsins **án þess að þingleg meðferð og afgreiðsla þeirra frestist.**

**Athugasemdir við frumvörpin:**

Ýmsir annmarkar eru á frumvörpunum sem æskilegt væri að laga í meðferð Alþingis:

1. Eðlilegra hefði verið að frumvörpin þrjú mynduðu einn lagabálk en væru ekki þrjú sjálfstæð og, í mikilvægum atriðum, ósamræmd frumvörp. Væntanlegan er ekki unnt að gera grundvallarbreytingu á þessu atriði nema vísa frumvörpunum aftur til ríkisstjórnar og myndi framgangur málsins tefjast um eitt ár. **Ekki er því gerð tillaga um breytingu á þessu.**
2. Með skipan tveggja aðskilinna undirnefnda er skilin að stefnumótunarvinna á vísindasviðinu annars vegar og tæknisviðinu hins vegar. Þá yrðu skipaðar með lögum margar sjálfstæðar stjórnir mismunandi sjóða með aðskilin og afmörkuð hlutverk. Þetta samanlagt mun mjög líklega leiða til klofnings milli vísindaheims og atvinnulífs (þjóðlífs í víðasta skilningi) og skapa verulegan, praktískan samræmingarvanda sem virðist óþarfur. Þetta gengur gegn þróuninni í öðrum OECD ríkjum og þeirri stefnu sem Rannsóknarráð Íslands og fyrirrennari þess Rannsóknaráð ríkisins hefur reynt að fylgja, þ.e. að loka því bili milli vísindaheims og atvinnulífs sem undirritaður hefur kallað **“nýsköpunargjá”**. Veruleg hættu er á að aðskilnaður verði aftur milli hugarheims (og hagsmunabaráttu) vísindarannsókna og hugarheims (og hagsmunabaráttu) nýsköpunar og hagnýtingar rannsóknaniðurstaðna ef stefnumótun og framkvæmd stefnumótunar er aðskilin með þeim hætti sem frumvörp menntamálaráðherra og iðnaðarráðherra bjóða upp á. Það var tilgangur lagabreytingarinnar 1994 að draga úr þessari “pólariseringu” sem áður var. **Leita ber leiða til að samræma frumvörpin með það fyrir augum að þetta gerist ekki. Mælt er með því að V&T ráð skipi eina starfsnefnd til að fjalla um vísinda og tæknimál í heildarsamhengi.**
3. Ljóst er að það skipulag sem felst í frumvörpunum þremur verður ekki til einföldunar. Þvert á móti verður til fjöldi ráðherraskipaðra nefnda og sjóðstjórna og þar með veruleg hættu á að samræming verði flóknari en áður. Það getur ekki þjónað neinum. Í því liggur hættan á hugmyndafræðilegum ágreiningi og skorti á samræmingu. Skal í því sambandi bent á að núverandi fyrirkomulag með þrískiptu ferli þar sem tyggð er reglubundin endurnýjun á úthlutunarnefndum hefur, samkvæmt viðhorfskönnun RANNÍS, áunnið sér trausts hjá vísindasamfélaginu. Er það almennt talin tryggja eins og kostur er hlutlægni í vinnubrögðum við úthlutanir úr sjóðum. Einnig er betur hægt að koma í veg fyrir vandamál vegna vanhæfis og koma í veg fyrir mistök. Hætta er á að dregið gæti úr trausti á ferlinu með ráðherraskipuðum stjórnnum, ekki síst þar sem niðurstöðum verður ekki skotið til æðra stjórnvalds (ráðuneytis) samkvæmt frumvörpunum. **Eindregið er lagt til til að hafa allar stjórnir allra sjóðanna skipaðar af vísinda- og tækniráði sem tímabundnar úthlutunarnefndir sem geri tillögur um úthlutanir til viðkomandi starfsnefndar V&T- ráðs, en verði ekki sjálfstæðar stjórnir með ráðherraskipun.**
4. Í þessu sambandi vaknar einnig spurningin um fjárhagslega og stjórnunarlega ábyrgð á fjárreiðum sjóðanna. Er hún í höndum viðkomandi þjónustustofnunar

hvers sjóðs eða í höndum hinna ráðherraskipuðu stjórnna? Umræður um stjórnsýslulega ábyrgð að undanfögnu og ábendingar ríkisendurskoðunar um óljósa ábyrgðardreifingu milli ráðherraskipaðra stjórnna og nefnda annars vegar og forstöðumanna stofnana hins vegar, benda eindregið til þess að taka þurfi af skarið í þessu efni! **Lagt er til að forstöðumaður “Þjónustustofnunar vísindarannsóknar”** (sbr. einnig athugasemdir við nafn þetta í lið 7 hér að neðan) **verði ábyrgur fyrir fjárreiðum sjóðanna.**

5. Undirritaður hefur verulegar efasemdir um sameiningu Vísindasjóðs og Tæknisjóðs í einn Rannsóknasjóð **sem bundinn er samningum um styrki til ákveðinna einstaklinga.** Hér virðist lögð áhersla á að binda starfsemi sjóðsins við styrkjaform sem hentar fyrst og fremst háskólaumhverfinu. Vakna við það alvarlegar spurningar um tilgang þessa frumvarps. Gengið er framhjá þörfum fyrirtækja og rannsóknastofnana atvinnulífsins þar sem byggt er á hópsamstarfi og gerð krafa um aðild og mótframlög stofnana og fyrirtækja í þeim tilgangi að skapa bolmagn til að takast á við stærri verkefni. Þetta hefur lengi verið starfsstefna Tæknisjóðs sem augljóslega hefur nú skilað mjög miklum árangri sem sjá má í þróun nýrra þekkingarfyrirtækja og útflutningi þekkingarfrekra afurða að undanfögnu.. Tekið skal fram að hæfni vísindamanna er þó alltaf lögð til grundavallar mati á gæðum verkefnanna! Hlutverk Vísindasjóðs hefur hins vegar verið að hvetja til virkni einstakra vísindamanna á breiðu sviði grunnvísinda og fræða. Þrátt fyrir takmörkuð fjárráð sjóðsins og smáa styrki er ljóst að hann hefur einnig skilað miklum ávinningi á sviði grunnvísinda sem sjá má af hárrí birtingartíðni íslenskra vísindamanna sem sjóðurinn hefur stutt. **Með frumvarpi menntamálaráðherra getur hinn sameinaði Rannsóknasjóðurinn ekki gegnt því hlutverki sem Tæknisjóður hefur gegnt til þessa.**
6. Nokkur álitamál vakna um aðdraganda frumvarpanna og aðkomu þeirra fagraðuneyta sem tilnefna eiga í vísinda- og tækniráð og um stöðu og **hlutverk hins nýja Tækniþróunarsjóðs í þágu atvinnulífsins almennt.** Skilgreining á verksviði hans er afar þröngt. Hann virðist ekki eiga að styðja rannsóknir og getur því ekki komið í stað núverandi Tæknisjóðs. Hann virðist eingöngu eiga að snúast um stuðning við þá viðskiptilegu þróunarþætti í starfi sprotafyrirtækja og smáfyrirtækja sem ekki teljast rannsóknir. Á hann þá ekki að geta þjónað almennum rannsókn- og þróunarhagsmunum atvinnuveganna? Snýr hlutverk hans þá ekki að öðrum hagsmunum en framleiðsluinaði? Er hann þá ekki með því að vinna á sama sviði og Nýsköpunarsjóður? Athuga þarf betur hver yrði raunveruleg verkaskipting eða hugsanleg skörun hans við Nýsköpunarsjóð og hinn nýja Rannsóknasjóð samkvæmt frumvarpi menntamálaráðherra. Spyrja má hvers vegna verið er að sameina tvo sjóði og búa um leið til annan nýjan, - en tómann! Hefði ekki verið eðlilegra að efla þá sem fyrir eru? Ekki er í frumvarpi iðnaðarráðuneytisins tekin afstaða til þess hvar vista eigi sjóðinn. **Lagt er til að hlutverk Tækniþróunarsjóðs verði víkkað þannig að hann taki við hlutverki núverandi Tæknisjóðs og geti stutt hagnýtar rannsóknir og þróunarstarf á vettvangi stofnana og fyrirtækja og hann verði jafnframt vistaður hjá umræddri Þjónustustofnun með endurskilgreint nafn og hlutverk** (sbr. lið 8 að neðan). **Taka þarf af skarið í þessu efni!**
7. Ekki er ljóst að frumvarpið um tækniþróun og nýsköpun í þágu atvinnulífsins markist nægilega af sjónarmiðum atvinnulífsins í heild. Tryggja þarf að

nýsköpunarmiðstöðin geti þjónað heildarhagsmunum atvinnuveganna undir væng Iðntæknistofnunar. Ekki er ljóst af frumvörpunum hver verði fjárhagslegur grunnur að starfsemi nýsköpunarmiðstöðvarinnar. Þannig er veruleg hætt á að hún verði of háð fjárhag og hagsmunum Iðntæknistofnunarinnar sjálfar sem um þessar mundir þarf að afla eigin tekna í svo ríkum mæli að það ógnar innviðum hennar. Er e.t.v. ætlunin að Tækniþróunarsjóður falli undir Iðntæknistofnun og Nýsköpunarmiðstöðina og þjóni þannig mjög afmörkuðum hluta íslensks atvinnulífs? Verður Iðntæknistofnunin sjálf umsækjandi í sjóðinn eða útilokuð frá því? **Ítrekuð er tillaga um hlutverk og vistun Tækniþróunarsjóðs sbr. lið 6 að ofan.**

8. Það atriði sem telja verður einna mest áfátt í frumvörpunum varðar stöðu Þjónustumiðstöðvar vísindarannsókna í hinu nýja skipulagi. Það er vægast sagt mjög óljóst og ríkir hreinn tvískunningur um hlutverk hennar og mikilvægi. Ég tel að verkefni hennar, sem fram koma í 2. og 3. tölulið 10. gr. frumvarps um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, kalli á frekari skilgreiningu á stöðu þessarar stofnunar. Nánari skilgreining á hlutverki hennar gæti reyndar hnýtt samana suma þá lausu enda sem bent er á hér að ofan. **Lagt er til að það verði gert í meðförum Alþingis í samráði við ráðuneytin sem hlut eiga að máli og bendi ég á eftirfarandi atriði:**

- ◆ Rökin um aðskilnað þjónustu miðstöðvarinnar við stefnumótunarhlutverk vísinda- og tækniráðs frá þjónustu við sjóði, upplýsingamiðlun og alþjóðlegt samstarf eru í raun út í hött. Rannsóknarráð Íslands og skrifstofa þess hafa aldrei gegnt stefnuákvarðandi/markandi hlutverki í skilningi stjórnvalda, **aðeins ráðgjafarhlutverki**. Ráðið hefur aðeins markað sér stefnu um eigin starfsemi og reglur um úthlutun úr sjóðum sínum. Stjórnvöld hefðu að sjálfsögðu geta mótað vísinda- og tæknistefnu sem ráðið hefði verið bundið af, ef vilji hefði verið til þess. Ráðið og fyrirrennarar þess hafa á ýmsum tímum gert tillögur í því efni en þeim verið misjafnlega tekið. Stefnumörkun ráðsins sjálfs gagnvart eigin vinnulagi og áherslum í úthlutunum hefur hins vegar skilað afar miklum árangri í gegnum tíðina og eru að koma í ljós á síðustu árum.
- ◆ Lýsing á hlutverki starfsmanna ráðuneytanna í þjónustu við Vísinda- og tækniráð og nefndir þess sem felist í því “að boða fundi og skrá fundargerðir” hlýtur að byggjast á litlum skilningi eða óraunsæi um það hvernig svona ráð starfi og hvaða þjónustu það þurfi. Aðskilnaður á þeirri þjónustu við vísindanefnd annarsvegar og tækninefnd hinsvegar á milli ráðuneytanna býður hreinlega upp á óþarfa ágreining í framtíðinni því nefndirnar munu að öllum líkindum þróa með sér mismunandi kúltúr. Þetta var það sem sameiningin frá 1994 gekk út á að eyða. Af hverju efna til slíks aðskilnaðar aftur nú? Það má benda á að öll þróun í grannlöndum okkar um þessar mundir er í átt til frekari sameiningar á þessari umfjöllun um vísindi og tækniþróun. Sé alvara í því að taka stefnumótun í vísinda- og tæknimálum inn í ráðuneytin með marktækum hætti þarf að treysta faglegar undirstöður þess innan stjórnsýslunnar þannig að sú vinna geti farið fram **þvert á veggi ráðuneyta og með tilliti til heildarhagsmuna**. Ekki virðist gert ráð fyrir því í frumvarpi forsætisráðherra sem þó gegnir lykilhlutverki í samræmingu. Geta menntamálaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið sitt í hvoru lagi annast þetta svo öðrum ráðuneytum líki? Benda má á ríka hagsmuni á sviði rannsókna hjá sjávarútvegsráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti,

umhverfisráðuneyti o.fl. Reynslan af fyrri tilraunum (ráðuneytsstjóranefnd) bendir ekki til þess nema eitthvað nýtt komi til. **Hér má vísa til reynslu Finna sem telja samráð (consensus) forsendu að árangri sínum á sviði vísinda- og tæknistefnu. Þetta atriði þarf að athuga mun betur.**

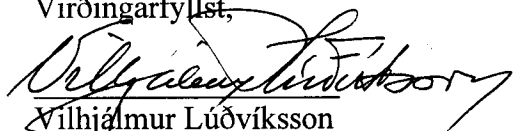
- ◆ Starfsárangur V&T – ráðs (og undirnefndanna tveggja eða starfsnefndar sem hér er lögð til) er að verulegu háð því að hæft skrifstofulið geti lagt ráðinu til heildstæðar upplýsingar sem m.a. byggjast á innsýn í vísindasamfélagið og atvinnulífið t.d. í gegnum hagtölusöfnun, styrkveitingar, úr sjóðunum svo og virka þátttöku í alþjóðasamstarfi á vettvangi t.d. ESB, OECD, á norrænum vettvangi, samstarfi við Bandaríkin og Kanada o.s.frv. Að mínu mati þarf þessi stofnun að geta komið fram sem aflstöð bæði til aðstoðar við undirbúning að stefnumótun og við framkvæmd stefnunnar í gegnum styrkveitingar, alþjóðasamstarf og margvíslega samræmingarvinnu, úttektir o.fl. í þágu vísindasamfélagsins. Hlutverk hennar verði að draga vagn vísinda- og tækniþróunar á Íslandi með því að sameina dreifða krafta opinberra stofnana og atvinnulífs eftir því sem við á og tengja framleiðendur þekkingar við notendur hennar. Minnt skal á að einn helsti veikleiki íslensks vísindasamfélags er skiping þess í smáar og bolmagnslitlar einingar. **Þessi stofnun þarf að hafa umboð til að vinna með virkum hætti og af ríku frumkvæði í samskiptaleti einkageirans og opinbera geirans, - háskólastofnana, rannsóknastofnana atvinnulífisins og fyrirtækja.**
- ◆ Ég tel þannig að skýra þurfi og treysta stöðu þjónustumiðstöðvarinnar bæði innávið og útávið m.a. með því að gefa henni annað nafn er geri henni kleyft að vera alvöru fulltrúi íslenskra vísinda og tæknisamfélags á alþjóðlegum vettvangi. Ísland verður að eiga hliðstæðu við samskonar stofnanir annarra landa og það þarf að koma fram í nafni stofnunarinnar. Það er óskiljanleg sú hugsun að Íslendingar ætli að tefla fram í alþjóðlegu vísindasamstarfi jafn veikburða og umboðslítilli stofnun og þarna er lýst og fyrst og fremst er ætlað þjóna mörgum, sjálfstæðum sjóðsstjórnnum með almennu skrifstofuhaldi og upplýsingamiðlun - **“þegar þess er óskað”**. Í öðrum löndum eru rannsóknarráð eða miðstöðvar vísinda og tækniþróunarmála öflugar stofnanir með víðtækt umboð til að framfylgja stefnumálum landanna og jafnframt veita stjórnvöldum ráðgjöf. Í fáeinum landanna eru þetta hlutar af ráðuneytunum en í flestum löndum, t.d. Finnlandi, Hollandi og Írlandi öflugar framkvæmdastofnanir með umboð til ráðgjafar við stjórnvöld, stefnumarkandi áætlanagerðar, styrkveitinga og umsjónar með alþjóðlegri samvinnu.
- ◆ Nafngiftin “Þjónustumiðstöð vísindarannsókna” er afar takmarkandi og óheppileg í ofangreindu samhengi. Vakin er athygli á því að hér á landi er rekið fyrirtæki undir nafninu “Þjónustumiðstöð rannsóknaverkefna” sem fjármögnuð er af Íslenskri erfðagreiningu hf. Hugsanlega mætti kalla skrifstofuna **Rannsóknamiðstöð Íslands** ( The Icelandic Center for Science and Technology) og gefa kost á að halda stuttnefninu **RANNÍS** til að forðast tap á kynningu erlendis, en það nafn hefur þegar náð fótfestu og fer vel. Einnig mætti kalla hana **Vísinda- og tæknimiðstöð Íslands** (Office of Science and Technology) og endurspegla þannig hið víðtækara hlutverk hennar. Um stjórnsýslulega stöðu og tengsl koma fleiri kostir til álita en eðlilegt er þau endurspegli **þverfaglegt** eðli hennar. **Leggja þarf áherslu á að miðstöðin þjóni öllum greinum íslenskra**

**vísinda og rannsóknabörfum á öllum sviðum atvinnulífs og þjónustu hins opinbera og nafngiftin að enduspegla það hlutverk!**

Að lokum vil ég benda á galla í ákvæði til bráðabirgða varðandi gildistöku laga um stuðning við vísindarannsóknir og lagaskil við lög um Rannsóknarráð Íslands þar sem gert er ráð fyrir framlengingu á umboði ráðsins til 1. september. Ef starfsemi ráðsins á ekki að lamast þegar við gildistöku laganna eftir birtingu þeirra þarf að koma ákvæði um stöðu starfsmanna skrifstofu ráðsins svo ekki þurfi að loka henni við það að starfsmenn fari á biðlaun strax og gildistaka samkvæmt 12. gr. frumvarpsins kemur til framkvæmda. Eðlilegt og nauðsynlegt er að tryggja framhald á störfum fólks á skrifstofunni miðað við að þjónustuhlutverk hennar við ráðið (sjóðstjórnir) verður í meginatriðum óbreytt frá því sem verið hefur eins og fram kemur í skýringum með frumvarpinu.

Undirritaður er að sjálfsögðu til reiðu að skýra viðhorf þessi nánar á fundum með nefndunum.

Virðingarfyllt,



Vilhjálmur Lúðvíksson

Framkvæmdastjóri Rannsóknarráðs Íslands

Afrit:

Forsætisráðuneyti

Menntamálaráðuneyti

Iðnaðarráðuneyti