

149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

Um breytingar á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með síðari breytingum (samfjármögnun alþjóðlegra rannsóknaráætlana og sjálfstæð stjórn Innviðasjóðs).

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Rannsóknasjóður.

Hlutverk Rannsóknasjóðs er að styrkja vísindarannsóknir og rannsóknartengt framhaldsnám. Í þeim tilgangi styrkir sjóðurinn nemendur í rannsóknartengdu framhaldsnámi og skilgreind rannsóknarverkefni sem styrkja stöðu vísindastarfs á Íslandi. Rannsóknasjóður veitir styrki samkvæmt almennum áherslum Vísinda- og tækniráðs og á grundvelli faglegs mats á gæðum rannsóknarverkefna, færni þeirra einstaklinga sem stunda rannsóknirnar og aðstöðu þeirra til að sinna verkefninu. Ákvörðun um styrkveitingu skal bundin hinu faglega mati.

2. gr.

3. gr. laganna ásamt fyrirsögn fellur brott.

3. gr.

4. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stjórn Rannsóknasjóðs.

Ráðherra skipar fimm manna stjórn til þriggja ára í senn samkvæmt tilnefningu vísindanefndar Vísinda- og tækniráðs. Tilnefndir skulu fimm einstaklingar sem hafa reynslu

og þekkingu á vísindarannsóknum, þar af skal einn tilnefndur úr vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann og varaformann úr hópi stjórnarmanna.

Stjórnin tekur ákvarðanir um fjárveitingar úr Rannsóknasjóði að fengnum umsögnum fagráða sem skipuð eru skv. 5. gr. Stjórnin leitar ráðgjafar umfram það sem fagráð sjóðanna geta veitt ef þurfa þykir.

Ef til atkvæðagreiðslu kemur innan stjórnar og atkvæði falla jafnt ræður atkvæði formanns.

Ákvarðanir stjórnar um styrkveitingar samkvæmt lögum þessum sæta ekki stjórnarsýslukæru.

Kostnaður við mat á umsóknum og við störf stjórnar skal greiddur af árlegu ráðstöfunarfé sjóðanna.

Stjórn er heimilt, að tillögu vísindanefndar Vísinda- og tækniráðs, að veita viðurkenningar fyrir framúrskarandi árangur í vísindarannsóknum af ráðstöfunarfé Rannsóknasjóðs.

4. gr.

5. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Fagráð Rannsóknasjóðs.

Vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs skipar fagráð til tveggja ára í senn á helstu sviðum vísinda sem skulu hafa það hlutverk að vera ráðgefandi fyrir stjórn við úthlutanir úr Rannsóknasjóði. Vísindanefnd skipar formenn fagráða sérstaklega. Fagráð eru jafnframt ráðgefandi fyrir Vísinda- og tækniráð og undirnefndir þess um fagleg efni eftir því sem óskað er. Í alþjóðlegum samstarfsverkefnum rannsóknasjóða er heimilt að byggja á niðurstöðum fagráða sem skipuð eru sameiginlega af samstarfsaðilum, enda eru sambærilegar kröfur gerðar til matsviðmiða, sbr. 2. mgr.

Fagráð Rannsóknasjóðs skal vera skipað allt að sjö einstaklingum með víðtæka reynslu af rannsóknum. Skulu þeir hvorki sitja í Vísinda- og tækniráði né stjórn úthlutunarsjóða samkvæmt lögum þessum. Fagráð metur umsóknir út frá vísindalegu gildi, færni og aðstöðu umsækjenda til að framkvæma verkið og líkum á að verkefnið skili mælanlegum árangri og ávinningi.

5. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs markar úthlutunarstefnu Rannsóknasjóðs samkvæmt áherslum Vísinda- og tækniráðs. Stjórn sjóðsins gefur út reglur um umsóknir, málsmeðferð þeirra og úthlutun eigi síðar en sex vikum fyrir lok umsóknarfrests og skulu þær kynntar ráðherra. Í reglunum skulu koma fram skilyrði umsókna og áherslur Vísinda- og tækniráðs.

6. gr.

Á eftir 6. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, ásamt fyrirsögnum, 6. gr. a – 6. gr. d, svohljóðandi:

a. (6. gr. a.)

Innviðasjóður.

Hlutverk Innviðasjóðs er að styðja við uppbyggingu rannsóknarinnviða á Íslandi. Við úthlutun eru höfð til hliðsjónar viðmið og áherslur sem birtast í stefnu Vísinda- og tækniráðs um rannsóknarinnviði hverju sinni.

b. (6. gr. b.)

Stjórn Innviðasjóðs.

Ráðherra skipar fjögurra manna stjórn til þriggja ára í senn samkvæmt tilnefningu vísindanefndar og tækninefndar Vísinda- og tækniráðs. Að auki skipar ráðherra formann stjórnar án tilnefningar en varaformann úr hópi hinna fjögurra.

Stjórn byggir ákvarðanir um fjárveitingu á umsögnum fagráðs og áherslum Vísinda- og tækniráðs um uppbyggingu rannsóknarinnviða. Stjórnin leitar ráðgjafar umfram það sem fagrád sjóðsins getur veitt ef þurfa þykir.

Ef til atkvæðagreiðslu kemur innan stjórnar og atkvæði falla jafnt ræður atkvæði formanns.

Ákvarðanir stjórnar um styrkveitingar samkvæmt lögum þessum sæta ekki stjórnarsýslukæru.

Kostnaður við mat á umsóknum og við störf stjórnar skal greiddur af árlegu ráðstöfunarfé sjóðsins.

c. (6. gr. c.)

Fagrád Innviðasjóðs.

Vísindanefnd og tækninefnd Vísinda- og tækniráðs skipa fagráð til tveggja ára í senn sem skal hafa það hlutverk að vera ráðgefandi fyrir stjórn við úthlutanir úr Innviðasjóði. Vísindanefnd og tækninefnd skipa formann fagráðs sérstaklega.

Fagráð Innviðasjóðs skal vera skipað allt að 9 einstaklingum með víðtæka reynslu af rannsóknum og þekkingu á innlendu og erlendu rannsóknarumhverfi. Skulu fagráðsmeðlimir hvorki sitja í Vísinda- og tækniráði né stjórnnum annarra úthlutunarsjóða samkvæmt lögum þessum. Fagráð metur gæði umsókna.

d. (6. gr. d.)

Úthlutunarreglur.

Vísindanefnd og tækninefnd Vísinda- og tækniráðs marka úthlutunarstefnu Innviðasjóðs samkvæmt áherslum Vísinda- og tækniráðs. Stjórn sjóðanna gefur út reglur um umsóknir, málsmeðferð þeirra og úthlutun eigi síðar en sex vikum fyrir lok umsóknarfrests viðkomandi sjóðs og skulu þær kynntar ráðherra. Í reglunum skulu koma fram skilyrði umsókna og áherslur Vísinda- og tækniráðs í uppbyggingu rannsóknarinnviða. Rannsóknarinnviðir sem styrktir eru af opinberu fé skulu vera opnir vísindamönnum að uppfylltum faglegum kröfum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í mennta- og menningarmálaráðuneytinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Sameiginleg stjórn er yfir Rannsóknasjóði og Innviðasjóði þrátt fyrir að eðli sjóðanna sé talsvert ólíkt. Rannsóknasjóður veitir styrki til vísindarannsókna og rannsóknartengds framhaldsnáms á grundvelli fagslegs mats á gæðum rannsókna og eru styrkirnir að hámarki til þriggja ára. Uppbygging rannsóknarinnviða, sem Innviðasjóður styrkir, felur hins vegar í sér

ákvörðun um töluverða fjárfestingu, varanlegan rekstrarkostnað og forgangsroðun til lengri tíma.

Þar sem fjárfesting í rannsóknarinnviðum felur í sér rekstrarkostnað til lengri tíma þarf að tryggja að verkefni sem styrkt er fylgi skuldbindingum um áframhaldandi rekstur að styrktíma loknum. Reynsla annarra landa sýnir að bestum árangri má ná þegar stjórnvöld eiga í góðu samráði við stofnanir og vísindamenn um uppbyggingu rannsóknarinnviðar ákvarðanatáka um styrkveitingar tvinni saman faglegt mat á umsóknum og stefnu stjórnvalda. Stefnt er að því í mennta- og menningarmálaráðuneytinu að gefa út Vegvísi um rannsóknarinnviði að erlendri fyrirmynd en hann þjónar sem vettvangur samráðs stjórnvalda og vísindasamfélags.

Tilfni lagasetningarinnar er að styrkja stefnumarkandi hlutverk Innviðasjóðs. Í skýrslu verkefnahóps Vísinda- og tækniráðs *Uppbygging rannsóknarinnviða á Íslandi til framtíðar* frá apríl 2017 kemur fram að tenging Innviðasjóðs við stefnu stjórnvalda sé lítil í dag. Sjóðirnir eru í eðli sínu ólíkir og á meðan lögd er áhersla á að Rannsóknasjóður haldi sjálfstæði sínu gagnvart öðrum viðmiðum en gæðum er gert ráð fyrir nánari tengingu Innviðasjóðs við sérstakar áherslu stjórnvalda. Er það í samræmi við fjármálaáætlun 2019-2023 þar sem fjallað er um stefnumótun um forgangsroðun í uppbyggingu rannsóknarinnviða. Einnig er vikið að þessu hlutverki Innviðasjóðs í Stefnu Vísinda- og tækniráðs 2017-2019. Því eru stjórnirnar aðskildar til að marka með skýrari hætti muninn á sjóðunum tveimur.

Með nýju fyrirkomulagi er aukið svigrúm fyrir stjórn Innviðasjóðs til að taka þátt í að marka stefnu um rannsóknarinnviði og fylgja henni eftir í styrkveitingum.

Vísindastarf er í eðli sínu alþjóðlegt og mikil sóknarfæri geta falist í erlendu samstarfi. Samstarf samkeppnissjóða býður upp á samfjármögnun rannsóknarverkefna og er slíkt fyrirkomulag talsvert algengt bæði á norrænum og evrópskum vettvangi. Í stuttu máli felst samstarfið í því að rannsóknasjóðir í mismunandi löndum leggja til fjármuni í sameiginlegan sjóð sem auglýsir eftir styrkumsóknum frá vísindamönnum í viðkomandi löndum.

Fyrirkomulag um sameiginlega alþjóðlega sjóði er tvenns konar. Annars vegar þar sem hver samkeppnissjóður skuldbindur sig til að greiða ákveðna upphæð óháð því hvort styrkir fara til aðila í því ríki þar sem sjóðurinn er starfræktur. Þetta byggir á þeirri hugmynd að samstarf ríkja um að styrkja hágæðavísindi, óháð því hvar rannsóknirnar fara fram, skili sér í aukinni þekkingu til hagsbóta fyrir samfélög þvert á landamæri. Í hinu fyrirkomulaginu leggur samkeppnissjóður aðeins fram fjármuni í hinn sameiginlega sjóð í þeim tilfellum þegar styrkumsókn frá sama landi og samkeppnissjóðurinn er starfræktur í hlýtur brautargengi (t.d. greiðir Rannsóknasjóður í þeim tilfellum þegar íslenskur aðili hlýtur jákvætt svar úr sameiginlegu matsferli).

Óháð þessum reglum er skilyrði fyrir þátttöku í alþjóðlegri samfjármögnun að samkeppnissjóðirnir komi sér saman um fyrirkomulag á mati á umsóknum. Núgildandi lög koma í veg fyrir að Rannsóknasjóður geti farið eftir faglegu mati á umsóknum sem fer fram utan fagraða skipuðum af Vísindanefnd Vísinda- og tækniráðs. Rannsóknasjóður hefur því ekki getað tekið þátt í samfjármögnun rannsóknarverkefna. Þar með hafa sóknarfæri á þessum

vettvangi verið vannýtt. Það er mikilvægt að stjórn Rannsóknasjóðs hafi svigrúm til að samþykkja faglegt mat á umsóknum í samfjármögnuð verkefni enda sé matið alla jafna á sambærilegum forsendum og mat fagraða Rannsóknasjóðs.

Með þessu frumvarpi til laga er verið að hrinda í framkvæmd aðgerð 1.9 í Stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2014-2016 en þar segir: „Lög um samkeppnissjóði Vísinda- og tækniráðs verði endurskoðuð svo að tryggt sé að stjórnir sjóðanna geti markað stefnu hvað varðar sókn í alþjóðlega samkeppnissjóði og á alþjóðlega markaði. Stjórnir sjóðanna hafi heimild til að ráðstafa fé vegna samstarfsverkefna sem hafa verið samþykkt af stjórnnum sjóðanna. Einnig sé sjóðunum heimilt að greiða erlendum samstarfsaðilum, eftir því sem við á.“ Tilgangur lagasetningarinnar er að laga reglur Rannsóknasjóðs að alþjóðlegu umhverfi vísindarannsóknnum á Íslandi til framdráttar. Verði ekkert aðhafst fækkar tækifærum íslenskra vísindamanna á þátttöku í alþjóðlegu vísindasamstarfi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Helstu efnisatriði og nýmæli frumvarpsins eru í megin atriðum eftirfarandi: Sjálfstæð stjórn verði yfir Innviðasjóði þar sem eðli Rannsóknasjóðs og Innviðasjóðs er um margt ólíkt. Jafnframt að styrkja tengingu Innviðasjóðs við stefnumörkun stjórnvalda. Þá skuli Rannsóknasjóði heimilt að taka þátt í alþjóðlegri samfjármögnun sem getur m.a. falið í sér greiðslur til aðila erlendis og byggja ákvörðun um styrkveitingu á faglegu mati aðila sem ekki heyra undir fagrað Rannsóknasjóðs.

Með því að aðskilja stjórnir Rannsóknasjóðs og Innviðasjóðs er verið að færa fyrirkomulagið hér á landi nær því sem tíðkast víðast annars staðar. Þróunin á Íslandi hefur orðið í áföngum allt frá því að nafni Tækjasjóðs var breytt í Innviðasjóð árið 2012 til þess að útvíkka hlutverk hans svo hann gæti styrkt aðra innviði til rannsókna, s.s. fjármögnun gagnagrunna. Með breytingum á lögunum árið 2012 var jafnframt sett á stofn sérstakt fagrað Innviðasjóðs. Í Stefnu Vísinda- og tækniráðs 2017-2019 er kveðið á um gerð vegvísis um rannsóknarinnviði. Er það einnig til marks um þá áherslu sem stjórnvöld leggja á að skýrari rammi verði settur utan um þennan mikilvæga málaflokk.

Í frumvarpi þessu er Rannsóknasjóði veitt heimild til að taka þátt í samfjármögnun rannsóknarverkefna og með því er verið að samræma verklag Rannsóknasjóðs verklagi sambærilegra sjóða erlendis. Með þessu fyrirkomulagi getur Rannsóknasjóður, að fenginni samþykkt stjórnar sjóðsins, tekið þátt í að fjármagna þátttöku rannsækenda hér á landi í alþjóðlegum rannsóknaráætlunum. Þetta hefur ekki verið mögulegt hingað til þar sem ákvörðun stjórnar hefur verið bundin áliti fagraða sjóðsins. Í frumvarpinu felst ekki sjálfkrafa skuldbinding stjórnarinnar til að taka þátt í samfjármögnun heldur er um að ræða heimildarákvæði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta gefur ekki tilefni til sérstaks mats á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Rannsóknasjóð, Innviðasjóð og íslenskt vísindasamfélag. Áform um lagasetningu voru kynnt á samráðsvef Stjórnarráðsins 20. september 2018 og bárust 3 athugasemdir. Farið var yfir þær og tekið tillit til flestra. Tillaga varðandi þátttöku Innviðasjóðs í fjármögnun aðildargjalda rannsóknastofnana að alþjóðlegu rannsóknasamstarfi barst frá Rannsóknamiðstöð Íslands. Henni er til að svara að vilji menntamálaráðuneytis stendur til þess að viðkomandi fagráðuneyti taki þátt í að greiða aðildargjöld sinna undirstofnana að alþjóðlegu rannsóknarinnviðasamstarfi og því er frumvarpi ekki breytt að þessu leyti. Frumvarpið var kynnt á samráðsvef Stjórnarráðsins 1. Xxxxx 2018 og bárust ráðuneytinu x athugasemdir.

6. Mat á áhrifum.

Engin fjárhagsleg eða efnahagsleg áhrif eru fyrirsjáanleg ef frumvarpið verður að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Breytingin á þessari málsgrein felst í því að ekki er lengur talað um að styrkja rannsóknir á Íslandi heldur vísindastarf á Íslandi. Breytingunni er ætlað að tryggja að hægt sé að taka þátt í fjármögnun alþjóðlegra rannsóknarverkefna með greiðslum til aðila erlendis enda styrki það stöðu vísindastarfs á Íslandi eins og komið hefur fram hér að framan. Þátttaka íslenskra vísindamanna í alþjóðlegum verkefnum er í mörgum tilfellum háð því að Ísland leggi til fjármagn í rannsóknarsamstarfið. Slíkt samstarf gefur íslenskum vísindamönnum tækifæri á að mynda tengsl við erlenda rannsóknarhópa sem gæti veitt nýrri þekkingu inn í íslenskt vísindasamfélag. Að auki getur samstarfið m.a. bætt aðgang að mikilvægum rannsóknarinnviðum erlendis, eflt framhaldsnám í háskólum og miðlun þekkingar til nemenda. Auk þess er komið í veg fyrir þá túlkun að rannsóknir sem styrktar eru af Rannsóknasjóði þurfi að fara fram á Íslandi en rannsóknastarf er alþjóðlegt í eðli sínu og viðfangsefni íslenskra vísindamanna ekki alltaf bundin við Ísland.

Um 2. gr.

Vegna laga um opinber fjármál nr. 123/2015 á 3. gr. laganna ekki við og lagt til að hún verði felld á brott. Ekki er talin sérstök ástæða til að greina frá því með hvaða hætti ríkið fjármagnar Rannsóknasjóð og Innviðasjóð.

Um 3. gr.

Greinin er að mestu samhljóða 4. gr. (gildandi laga), nema að stjórn Innviðasjóðs er aðskilin stjórn Rannsóknasjóðs. Ástæður þess eru að eðli Rannsóknasjóðs og Innviðasjóðs er um margt ólíkt. Jafnframt þótti nauðsynlegt að styrkja tengingu Innviðasjóðs við stefnumörkun stjórnvalda með þessum hætti.

Um 4. gr.

Greinin er samhljóða 5. gr. (gildandi laga), nema að umfjöllun um fagráð Innviðasjóðs hefur verið aðskilin fagráði Rannsóknasjóðs. Um skipun fagráðs Innviðasjóðs má finna í 6. gr. c. verði þetta frumvarp að lögum.

Um 5. gr.

Greinin er samhljóða 6. gr. (gildandi laga), nema að vísindanefnd og tækninefnd marka úthlutunarstefnu fyrir Innviðasjóð, sbr. 6. gr. d. verði þetta frumvarp að lögum.

Um 6. gr.

Þessar nýju greinar, 6. gr. a – 6. gr. d, eru að miklu leyti samhljóða greinum 4. - 6. (núgildandi laga), en þeim var bætt við til að setja Innviðasjóði sjálfstæða stjórn og aðskilja Innviðasjóð Rannsóknasjóði til að styrkja tengingu Innviðasjóðs við stefnumörkun stjórnvalda.

a. (6. gr. a.) Hlutverk Innviðasjóðs er að byggja upp rannsóknarinnviði á Íslandi. Innviðasjóður veitir styrki til kaupa á tækjum, gagnagrunnum, hugbúnaði og öðrum þeim búnaði sem telst mikilvægur fyrir framfarir í rannsóknum.

b. (6. gr. b.) Greinin er sambærileg 4. gr laganna um Stjórn Rannsóknasjóðs og Innviðasjóðs nema að vísindanefnd og tækninefnd tilnefna fjóra einstaklinga í stjórn Innviðasjóðs og er fimmti stjórnaraðili formaður stjórnar skipaður af ráðherra án tilnefningar. Er þetta til að styrkja tengsl stjórnar Innviðasjóðs við stjórnvöld en það er í samræmi við aukið hlutverk sjóðsins í framkvæmd opinberrar stefnu um uppbyggingu rannsóknarinnviða.

c. (6. gr. c.) Vísindanefnd og tækninefnd munu skipa fagráð og formann þess. Lögð verður áhersla á að í fagráði sitji fólk með reynslu af rannsóknum og þekkingu á notkun eða rekstri rannsóknarinnviða.

d. (6. gr. d.) Þessi grein er sambærileg 6. gr. laganna um úthlutunarreglur Rannsóknasjóðs. Bætt er við ákvæði um að rannsóknarinnviðir styrktir af opinberu fé skuli opnir vísindamönnum að uppfylltum faglegum kröfum. Þar með er ekki sagt að aðgengi skuli vera gjaldfrjálst.

Um 7. gr.

Talið er nauðsynlegt að lögin taki þegar gildi því mikilvægt er að þessar endurbætur á fyrirkomulagi og starfsháttum gagnist vísindasamfélaginu sem fyrst.