Forskningspolitikk i Norge
Sektorprinsippets utfordringer og muligheter[1]

Dette notatet skal ta for seg utfordringer som angår koordinering og samordning av satsingen på forskning finansiert av *offentlige* midler. Man vil altså ikke berøre næringslivet som finansieringskilde eller som utfører av forskning. Totalt sett utgjør næringslivets forskning en stor andel av norsk forskning, over halvparten i henhold til noen beregningsmåter, og rammebetingelsene for forskning i næringslivet er viktig. Her skal man imidlertid kun berøre den politiske styring av *offentlige* forskningsbevilgninger.

Statsbudsjettet for 2013 gir en samlet bevilgning til forskning og utvikling på 27,4 milliarder kroner, og det er avgjørende at man bruker disse midlene på en mest mulig hensiktsmessig måte. Betydningen av forskning, kunnskapsutvikling og innovasjon er økende, og den globale konkurransen blir hardere. Norge har et rimelig velfungerende forskningssystem, men det er punkter hvor dette systemet kan og bør forbedres. Vi trenger bedre samordning og koordinering av forskningsinnsatsen på *politisk* nivå, og vi trenger en politisk styring av forskning som møter de utfordringene, men også de mulighetene, som ligger i sektorprinsippet.

Tre forslag

Vi presenterer her tre forskjellige forslag som vi mener kan forbedre forskningspolitikken i Norge. For det første anbefaler vi at man arbeider for en bedre dialog mellom Norges forskningsråd og sektordepartementene om bruk av forskning og eksisterende kunnskap i politikkutforming. Forskningsrådet bør få en tydeligere rådgivningsrolle for å ta ut potensialet i sektorprinsippet.

For det andre anbefaler vi at man igjen oppretter et forskningsfond. Regjeringen opprettet i 1999 Fondet for forskning og nyskapning (FFN). I årene 2005-2009 sto fondet for 15-20 prosent av NFRs totale bevilgninger, og det var bred enighet om at fondet bidro sterkt til langsiktig og strategisk forskningsfinansiering. Fondet ble avviklet fra 2012 på grunn av svak avkastning.

[1] Takk til følgende personer for samtaler/intervjuer: Arvid Hallén, direktør i Norges forskningsråd, Hans Skoie, professor II og tidligere spesialrådgiver ved NIFU, Petter Aaslestad, leder i Forskerforbundet, Ola Stave, generalsekretær i UHR, Iselin Frydenlund, rådgiver i Norges forskningsråd, Petter Aasen, tidligere direktør NIFU.

For det tredje anbefaler vi at det opprettes vitenskapsrådgivere på to forskjellige nivåer: på Statsministerens kontor (SMK) og i hvert av de viktigste sektordepartementene. Vitenskapsrådgiveren på SMK bør ha en sentral rolle i koordinering av norsk forskningspolitikk, og i å medvirke til at Regjeringens forskningsutvalg (RFU) fungerer ordentlig. Vitenskapsrådgivere i departementene bør ha en rolle både i koordinering/dialog mellom departementene, de må møte i Departementenes forskningsutvalg, og de bør fungere som et kontaktpunkt til Norges forskningsråd. På begge disse nivåene er det nødvendig at vitenskapsrådgivere ikke identifiserer seg for sterkt med interessene til en sektor, men nettopp har evnen til å tenke helhetlig om forskning. En løsning kunne være å hente inn personer med bakgrunn fra forskning, og vitenskapsrådgivere bør sannsynligvis ansettes på åremål. Vitenskapsrådgiveren på SMK bør også være uavhengig av departement.

Forskning og forskningspolitikk

Det er viktig å ha klart for seg hva vi snakker om når vi snakker om "forskning". Forskning er en rekke forskjellige aktiviteter som foregår i en rekke forskjellige typer institusjoner og organisasjoner. Det er blitt vanlig å skille klart mellom grunnforskning og anvendt forskning. Grunnforskning er virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om grunnlaget for fenomener og fakta uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk hos den som betaler virksomheten. Anvendt forskning er også virksomhet som drives for å skaffe til veie ny kunnskap, men den er, i motsetning til grunnforskningen, primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.[2]

Dette skillet er viktig, fordi noen av problemene i norsk forskningspolitikk oppstår på grunn av manglende tydelighet om hvilke kriterier som skal brukes i styring, finansiering og utforming innenfor disse to ulike formene for forskningsaktiviteter. En del universitetsansatte forskere er spesielt bekymret for at grunnforskningen i stadig større grad styres som anvendt forskning. Samtidig er det viktig å påpeke at også anvendt forskning i en del sammenhenger lider av manglende bevissthet om at den skal være målrettet og anvendt og svare på en bestilling fra en oppdragsgiver.

Det er også viktig å bemerke at når vi snakker om "forskningspolitikk", mener vi to forskjellige ting. For det første mener vi politikk som angår hvordan midler fordeles og prioriteringer gjøres på forskningens område, altså *politikk for forskning*. For det andre mener vi *forskning for politikk*, altså spørsmål som angår hvordan ny forskning, kunnskap og teknologi kan anvendes på forskjellige politikkområder, som for eksempel samferdsel, fiskeri, landbruk eller helse.

Sektorprinsippets utfordringer og muligheter

Det er vanlig å dele det norske forskningssystemet i tre nivåer, slik Kunnskapsdepartementet gjør: det forskningspolitiske, det forskningsstrategiske og det forskningsutførende nivå. Det politiske nivå omfatter regjeringen og departementene. Det er her midler settes av til forskning, og det er her de generelle politiske målene for norsk forskning bestemmes. Det forskningsstrategiske nivået ivaretas i hovedsak av Norges forskningsråd (NFR), som fordeler en svært stor del av offentlige midler til forskning. Det forskningsutførende nivå omfatter universitetene og høyskolene, forskningsinstituttene, helseforetakene og private sykehus, og forskermiljøer i næringslivet.

[2] Jeg bruker her en lett forenklet utgave av definisjoner gitt på OECDs hjemmesider. (http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=192) Se også Skoie, s. 15f.

Sektorprinsippet er sentralt i norsk forskningsfinansiering. Det innebærer at hvert enkelt departement har et overordnet ansvar for forskning innenfor sin sektor. Alle departementene har både et langsiktig ansvar for forskning i sin sektor, og samtidig et kortsiktig ansvar for å dekke departementets eget behov for forskning og innhenting av kunnskap med direkte relevans for forvaltning. Denne måten å tenke forskningsorganisering på, er ganske vanlig internasjonalt, og har vært enerådende i Norge siden tidlig på 1970-tallet, da sektorprinsippet ble formulert av Bratteli-regjeringen.[3] Det er rimelig å tro at departementene hever kvaliteten på sitt arbeid ved at de kan innhente slik nødvendig kunnskap innen sin sektor. Samtidig påpekes det ofte at et departement ikke i tilstrekkelig grad evner å løfte blikket og avsette midler til forskning som ikke har direkte relevans for forvaltningen på kort sikt.

NFR ble opprettet i 1993 med det formål å samordne forskningsfinansieringen. Dette var den viktigste forskningspolitiske reform på lang tid, og den har hatt avgjørende betydning for styringen av norsk forskning. Som evalueringen av NFR fra 2012 viser, fungerer rådet utmerket på en rekke punkter. Likevel har NFR i noen grad vært bundet av departementenes hensyn og de føringer de legger på bevilgningene som overføres til NFR. Flere av departementene har tydelige og detaljerte ønsker om hvordan deres bidrag skal fordeles, og således har ikke NFRs sentrale koordinerende rolle kunnet være en tilstrekkelig motvekt mot det fragmenterende sektorprinsippet.

Utfordringene som skapes av sektorprinsippet, har vært anerkjent i lang tid, og det er blitt en sentral del av debatten om organisering av offentlig finansiert forskning i Norge. I St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* pekte Bondevik I-regjeringen på utfordringene ved sektorprinsippet:

”Spørsmålet blir da om balansen mellom sektor- og samordningshensyn er hensiktsmessig. Forskningsrådet karakteriserer i sitt innspill til denne stortingsmeldingen den forskningspolitiske samordningen i Norge som svak sammenlignet med andre land, (…) Den svake samordningen reduserer mulighetene til å realisere en helhetlig og langsiktig forskningspolitikk.”[4]

Sektorprinsippet setter NFR i en skvis. Da NFR ble evaluert i 2001, ble det påpekt at det var vanskelig for rådet å skape en langsiktig og overordnet strategi for tildelinger, fordi departementene trakk i hver sin retning og ofte kom med ganske detaljerte retningslinjer for bruken av midlene de ga til NFR. I St.meld. nr. 20 (2004-2005) *Vilje til forskning* ble evalueringen av NFR oppsummert, og Bondevik II-regjeringen tok stilling til videre organisering av forskningsrådet.[5] Samme stortingsmelding satte visse av NFRs utfordringer i sammenheng med sektorprinsippet.

”Den evalueringen av Norges forskningsråd som ble lagt frem i desember 2001, var kritisk til hvordan departementene praktiserte sitt sektoransvar. Det ble dels påpekt at departementene i varierende grad ivaretok ansvaret for langsiktig, grunnleggende forskning.

[3] Skoie, Hans (2005) *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag, s. 17.

[4] St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille*, kap. 7.1.2

[5] St. meld. Nr. 20 (2004-2005) *Vilje til forskning*, kap. 11.

Dels at departementene i for liten grad makter å skille mellom ansvaret for den langsiktige forskningen og ansvaret for løpende utredninger. (…) Sektorprinsippet fører til at forskning er en integrert del av politikkutformingen i de forskjellige sektorene. Samtidig gir sektorprinsippet, og dermed oppsplitting av forskningsmidlene i mange bevilgninger, utfordringer med hensyn til koordinering av de forskningsoppgavene som ofte er sektorovergripende."[6]

Samtidig diskuterte St.meld. nr. 20 (2004-2005) *Vilje til forskning* også de andre kritikkene som var rettet mot NFR i evalueringsrapporten, ikke minst problemer knyttet til samhandling mellom de forskjellige styringsnivåene i Forskningsrådet, og manglende tillit blant forskerne. Neste forskningsmelding, St. meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*, pekte på de samme utfordringene med koordinering:

"Spredningen av forskningsbevilgninger på mange departementer og budsjettposter innebærer store utfordringer for koordineringen av forskningspolitikken. (…)Utfordringene er bl.a. knyttet til om ressursene til forskning utnyttes effektivt og på de områder hvor det er størst behov. Og det er utfordringer knyttet til sektorovergripende forskningsoppgaver. Forskning som går på tvers av flere sektorområder, og som ikke uten videre er koblet til én sektors behov, kan være mer krevende å realisere."[7]

Da NFR ble evaluert i 2012, påpekte rapporten igjen de samme strukturelle utfordringene:

"The governance structure of the Norwegian research system - including the government budget procedures – means that coordination is a problem. Which actor, or body, plays the role of national coordinator of research and innovation policy?"[8]

Kunnskapsdepartementets (KD) sentrale koordinerende rolle skulle være den avgjørende motvekten mot sektorprinsippets fragmenterende krefter. KD er klart den største offentlige bevilger av midler til forskning og har ansvaret for å koordinere forskningspolitikken. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere regjeringens overordnede forskningspolitikk nasjonalt og internasjonalt. KD skal utføre sin koordinering gjennom tett dialog med andre departementer, gjennom etatsstyring av NFR og gjennom andre strategiske prosesser og mekanismer. Klarer KD denne oppgaven på en forsvarlig måte? Technopolis antydet at det sto dårlig til med KDs evne som koordinator i sin evaluering av NFR i 2012:

"While KD has lead responsibility for research coordination across the government and for RCN, its ability to coordinate is constrained by the sector principle and the lack of a higher-level 'referee' such as a research and innovation council. This in turn regulates the effectiveness of RCN as an advice-giver."[9]

---

[6] ibid. 3.5.2

[7] St. meld. nr. 30 (2008-2009) *Klima for forskning*, kap. 9.1.2

[8] *A good council? Evaluation of the Research Council of Norway*, 31 August 2012, s. 36

[9] *A good council? Evaluation of the Research Council of Norway*, 31 August 2012, s. 34

Riksrevisjonen gjennomførte høsten 2012 en undersøkelse av KDs koordinering av forskningspolitikken, og påpekte en rekke klare svakheter ved KDs arbeid på området.[10] Det er for eksempel nærmest ingen kontakt mellom KD og de andre departementene i utarbeidelsen av departementenes egne forskningsstrategier, og flere departementer mangler helt slike strategier.[11] Departementenes forskningsutvalg (DFU) er et koordinerende organ hvor departementene samordner forskningspolitikk på embetsnivå. I Riksrevisjonens undersøkelse framkommer det imidlertid at DFU ikke fungerer godt nok.[12] Det er delte meninger i departementene om nytten av DFU, og de fleste departementer stiller i utvalget med embetsfolk på ganske lavt nivå, som rådgivere, eller stiller ikke i det hele tatt. Dette viser hvordan et sentralt koordinerende organ, hvor KD har ansvaret, ikke bidrar i stor nok grad til å koordinere forskningspolitikk og skape en omforent forståelse departementene imellom om forskningspolitiske prioriteringer. Alt i alt ser det derfor ut til at KD ikke makter å gjennomføre oppgaven som koordinator på det forskningspolitiske nivå på en tilfredsstillende måte, men det må legges til at denne evnen varierer over tid, ikke minst etter hvilken interesse den sittende forskningsministeren har for forskningsstrategiske spørsmål. På spørsmålet om sektorprinsippet fører til svak koordinering kan man altså generelt svare ja, og dette har vært påpekt en rekke ganger i forskningspolitiske dokumenter og utredninger, slik vi så over.

Likevel er det bred enighet om at sektorprinsippet vil bestå i norsk forskningspolitikk, og det er på det rene at sektorprinsippet grunnleggende sett er bra, fordi det i hvert fall potensielt integrerer seriøs, anvendt forskning i hver eneste politiske sektor. Ofte, men ikke alltid, vil en god og målrettet bruk av anvendt forskning sette departementer i stand til å føre bedre politikk enn uten forskning. Et hovedproblem i norsk forskning er imidlertid at sektorprinsippets muligheter og potensial ikke utnyttes godt nok, og de sentrale forslagene vi vil presentere i slutten av dette notatet er innrettet med sikte på å oppnå en bedre utnyttelse av sektorprinsippet.

Forskningsmeldingen 2013

Norsk forskningspolitikk formuleres på det overordnede nivå i meldinger til Stortinget. Stoltenberg II-regjeringen la frem en ny forskningsmelding 8. mars 2013 med tittelen *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* (St. meld. nr. 18 (2012-2013)). Norske medier har fokusert på et knippe nye tiltak i meldingen.[13] Regjeringen lover 300 innstegsstillinger (det man i USA gjerne kaller *tenure track*) for å gi unge forskere muligheten til å vise hva de er gode for og kvalifisere seg for faste vitenskapelige stillinger. Regjeringen vil også gjeninnføre gaveforsterkningsordningen, altså systemet hvor staten legger midler på toppen av private gaver til forskning. I tillegg vil Stoltenberg II-regjeringen lansere en langtidsplan for forskning, som skal legges fram i 2014.[14] Likestilling og arbeid mot midlertidighet er også sentralt for Regjeringen.

---

[10] Riksrevisjonens undersøkelse av Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken. Dokument 3:3 (2012-2013) Rapport.

[11] ibid. s. 40.

[12] ibid. s. 67f.

[13] Se for eksempel Åmås, Knut Olav "Det vi alle lever av" Aftenposten 09.03.2013

[14] http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2013/langtidsplan-for-forskning.html?id=716891

Det bør også nevnes at meldingen diskuterer åpen tilgang til offentlig finansierte forskningsresultater, noe Civita har skrevet om tidligere.[15] Det er lite nytt i Stoltenberg II-regjeringens tenkning om åpen tilgang, og det mest konkrete forslaget på dette punktet i den nye forskningsmeldingen er i tråd med Civitas forslag om å be Forskningsrådet legge inn mulighet for at publiseringsavgifter i vitenskapelige tidsskrifter med åpen tilgang blir del av ordinære prosjektsøknader.

Det mest interessante ved forskningsmeldingen er en del som ikke er blitt omtalt i mediene, nemlig vedlegget til slutt, der de forskjellige sektordepartementene selv forklarer hvordan de vil ivareta sin sektors behov for forskning og kunnskap. Her ser man sektorprinsippet i praksis, og departementenes egne svar viser en ganske høy grad av bevissthet om hva de har behov for av forskning, og hvordan de skaffer til veie og bruker den.

Til tross for noen positive punkter lider forskningsmeldingen av en manglende vilje til å behandle de virkelige problemene i måten norsk forskningspolitikk er strukturert på. I arbeidet med meldingen innhentet KD en rekke høringsuttalelser, og disse er tilgjengelige på KDs hjemmesider. Felles for flere av uttalelsene er at de etterlyser at forskning får høyere status i det politiske systemet, fordi Norges velferd på lang sikt er avhengig av et velfungerende system for kunnskapsutvikling og innovasjon.[16] Samtidig er det mange av uttalelsene som påpeker at tverrfaglig forskning får enda større fokus enn tidligere i internasjonal strategisk tenkning om forskningspolitikk. Universitetet i Oslo understreker for eksempel at KD bør framheve betydningen av tverrfaglige tilnærminger, som også favner humaniora og samfunnsfag, i satsingen på nye teknologier - som bioteknologi, nanoteknologi og IKT. En ny grad av tverrfaglighet må i følge UiO også inngå i forskning for å møte store utfordringer, som klimaendringer.[17]

Den eneste høringsinstansen som virkelig tok opp behovet for å tenke nytt om forskning på politisk nivå, og spesielt møte utfordringene som sektorprinsippet representerer, var Norges forskningsråd (NFR). Men disse utfordringene hopper man ganske enkelt over i forskningsmeldingen. Meldingen nevner riktignok at sektorprinsippet nødvendiggjør koordinering, men det er ingenting i meldingen som antyder at vi her er ved et helt grunnleggende problem og en kilde til frustrasjon både for sektordepartementer, for NFR og for forskningsmiljøene. KD nevner heller ikke at departementet selv nettopp har vært gjenstand for alvorlig kritikk fra Riksrevisjonen, fordi det ikke makter sine koordinerings- og samordningsoppgaver. Meldingen nevner Riksrevisjonens rapport i forbifarten når den fastslår at departementet vil følge opp evalueringen av NFR:

”Kunnskapsdepartementet vil se oppfølgingen i sammenheng med Riksrevisjonens rapport om Kunnskapsdepartementets koordinering av forskningspolitikken, som viser til at forskningen i

[15] http://www.civita.no/publikasjon/nr-16-2012-open-access-allmenn-tilgang-til-forskningsresultater

[16] Se for eksempel NHOs uttalelse til KD. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/forskning/ny-forskningsmelding-2013/innspill.html?id=672631)

[17] Innspill til Forskningsmeldingen 2013 fra Universitetet i Oslo. Tilgjengelig på departementets sider om forskningsmeldingen.

økende grad er sektorovergripende og at dette forsterker behovet for koordinering av forskningspolitikken."[18]

Det er en avsporing å omtale Riksrevisjonens rapport på denne måten. Rapporten påpekte helt grunnleggende problemer i hvordan KD utfører sitt arbeid, og den inneholder kraftig kritikk av KDs, og dermed av Regjeringens, evne til å tenke helhetlig om norsk forskningspolitikk. Det er her verdt å merke seg at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i all hovedsak sluttet seg til Riksrevisjonens evaluering av KD.[19]

Det er her noen av de virkelige problemene i det norske forskningssystemet ligger, men dette tematiseres ikke i forskningsmeldingen. Det kan i stedet virke som om KD i kapittel 9 av meldingen, som omhandler Norges forskningsråd, forsøker å kaste mye av ansvaret for forskningspolitikken over på NFR. Kapittelet er spekket med forventninger og krav til NFR på en rekke områder. Mange av kravene og forventningene er selvsagt helt naturlige og legitime. Likevel etterlater meldingen følelsen av at forskningspolitikk først og fremst handler om å drive med oppfølging av evalueringen av NFR. KDs eget ansvar underkommuniseres. Alt i alt er dette derfor en melding som ikke tar helhetlig forskningspolitikk på alvor, til tross for at den kommer med en del enkelttiltak, og gjør en del enkeltprioriteringer, som innstegsstillinger og gaveforsterkning. Forskningspolitikk må handle om tenkning på et høyere og mer langsiktig nivå.

Forskningsfond og overordnede forskningspolitiske prioriteringer

Det er altså slik at Norge har et FoU-system som har for svak evne til samordning og helhetlig tenkning, og sektorprinsippet uten et sterkt politisk organ for overordnet politisk prioritering er en viktig årsak til dette. Forskningsmeldingen *Lange linjer – kunnskap gir muligheter* tar ingen nye grep for å bøte på problemet. Det betyr ikke at man aldri har forsøkt å tenke helhetlig og sektorovergripende før.

Som et grep for å styrke NFRs evne til å satse på forskning som var sektorovergripende, eller som falt utenfor departementenes interessesfærer, opprettet man i 1999 Fondet for forskning og nyskaping (FFN). Forskningsfondet ble en betydelig bidragsyter for NFR, og i årene 2005-2009 sto fondet for 15-20 prosent av NFRs totale bevilgninger. Midlene ble i stor grad brukt på målrettede tiltak som Sentre for fremragende forskning (SFF), på store programmer, og på infrastruktur. Regjeringen var opptatt av å vise at man hadde klart å skape mekanismer for å finansiere forskning som falt mellom departementale stoler. Fondet trekkes fram som ett slikt virkemiddel, og i *Klima for forskning* sies det: "Fondet for forskning og nyskaping har vist seg som en viktig mekanisme for koordinering og realisering av større satsinger som går på tvers av sektorer."[20]

Fondet ble imidlertid avviklet fra og med 2012 grunnet svak avkastning som følge av finanskrisen. Med nedleggelsen av fondet mistet man et sentralt virkemiddel for å prioritere langsiktig, grunnleggende forskning, og tverrgående forskning og kvalitetshevende tiltak, altså

[18] St. meld. nr. 18 (2012-2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*, Kap. 9.1

[19] Se http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-232/

[20] Klima for forskning, s. 69

områder som gjerne faller utenfor departementenes interesser, og som til dels lider under sektorprinsippet. Opposisjonspartiene reagerte også svært negativt på nedleggelsen, og mange oppfattet dette som en fallitterklæring for Stoltenberg II-regjeringens forskningspolitikk.[21]

Ved avviklingen av Forskningsfondet opprettet man i stedet en post på statsbudsjettet for overordnede forskningspolitiske prioriteringer (post 53), som Kunnskapsdepartementet skal benytte til satsinger som går på tvers av departementer. Problemene med denne posten er at den ikke sikrer vekst i forskningsbevilgningene i samme grad som fondet kunne gjøre, og at den fortsatt kan bli gjenstand for årlige dragkamper om prioriteringer departementene imellom. Forvaltningen av den nye posten på statsbudsjettet kan bli sentral for videreutvikling av en norsk forskningspolitikk som er i stand til å gjøre prioriteringer på et høyere nivå enn sektorinteressene til departementene. I sitt høringsinnspill til KD til ny forskningsmelding bruker Norges forskningsråd (NFR) mye plass på å diskutere de store utfordringene som fortsatt ligger i sektorprinsippet, og Rådet mener at den nye budsjettposten bør brukes for å møte utfordringene. NFR skriver til KD:

”Forskningsrådet mener at det sektorinndelte finansieringssystemet fortsatt må suppleres med midler som ikke er avgrenset til den enkelte sektors forskningsbehov, slik at deler av den statlige finansieringen kan fylle rollen som en sektorovergripende finansieringsmekanisme. Rådet mener at grunnlaget for en slik finansieringsmekanisme er lagt i den nye posten «overordna forskningsprioriteringer» som fra 2012 erstatter Forskningsfondet. Denne posten kan nå rendyrkes mot langsiktige og sektorovergripende behov og mot felles satsinger for flere sektorer.”[22]

NFR peker også på at det krever samarbeid fra departementenes side om hvordan man skal se denne nye budsjettposten i et helhetlig perspektiv, der nasjonale prioriteringer skal gjøres. KD må fortsatt være den sentrale aktøren i å få de andre departementene på banen for å diskutere helhetlige strategier for norsk forskning. Med den manglende evnen KD så langt har hatt til å få mange av de andre departementene til å delta i overgripende diskusjoner, er det ikke åpenbart at slikt tverrdepartementalt samarbeid kommer til å gå så mye bedre, selv om man har en ny post for overordnede forskningsprioriteringer å forholde seg til. Det er ingenting som tilsier at den nye posten ikke kan bli gjenstand for kniving mellom sektorinteresser, selv om slik sektorpolitikk da vil måtte bygge på retorikk som forholder seg til overordnede nasjonale prioriteringer i mye større grad. Kanskje ville det være en fordel om NFR fikk en sterkere rolle i utforming av budsjettforslag for den nye posten, og ikke trengte å ta hensyn til sektorinteresser i det hele tatt. Det beste ville imidlertid være om man på nytt opprettet et forskningsfond etter den modell man hadde fram til 2012. Dette vil best kunne sikre vekst i forskningsbevilgningene og skape et solid grunnlag for satsing på forskning som faller utenfor departementenes sektorinteresser.

Regjeringens forskningsutvalg

Hovedansvaret for å koordinere forskningspolitikken på overordnet nivå ligger hos Regjeringens forskningsutvalg (RFU). Utvalget ledes av forskningsministeren og har i teorien

[21] ”En falliterklæring” Aftenposten, 18.10.12

[22] Utnytt forskningens muligheter. Forskningsrådets innspill til Forskningsmeldingen 2013. s. 20. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/forskning/ny-forskningsmelding-2013/innspill.html?id=672631)

med statsråder fra alle departementer som bidrar med midler til NFR. RFU er blitt kritisert fra flere hold for at utvalget ikke tar nok overordnet ansvar for strategisk forskningspolitisk tenkning.

Hva er RFUs historie, og hvilken rolle kan og bør utvalget spille? Hans Skoie forklarer hvordan RFU ble etablert i 1965 av regjeringen Gerhardsen i et forsøk på å skape ny struktur for koordinering av norsk forskning. Fra starten av var det statsministeren som var utvalgets formann.[23] Etableringen av RFU var i stor grad en konsekvens av at man godtok sektorprinsippet som definerende for forskningspolitikken og avviste en mer sentralisert forskningspolitikk. Større grad av sentralisering kunne man for eksempel fått ved å skille ut et eget forskningsdepartement og frata sektordepartementene ansvar for forskningsfinansiering og prioritering, slik Hovedkomitéen for norsk forskning foreslo i 1970.

RFU skulle spille rollen som organet på høyeste politiske nivå for samordning og helhetlig tenkning om norsk forskning. Samtidig etablerte man Hovedkomitéen for norsk forskning, en bredt sammensatt komité som skulle gi RFU råd i forskningsspørsmål.[24] Det er verdt å merke seg at regjeringen med disse grepene ikke bare ønsket å sette seg i stand til å utforme politikk for forskning, men også mer aktivt å forstå hvordan nyvinninger og gjennombrudd i forskning og teknologi best mulig kunne utnyttes i politikkutforming på andre områder.

Fra 1960-tallet har de fleste norske regjeringer nedsatt et regjeringens forskningsutvalg (RFU) med medlemmer fra regjeringen og ledet av forskningsministeren. I Stortingsmelding nr 35 (1975-76) gikk Bratteli-regjeringen inn for å endre ledelsen av RFU, slik at statsministeren ikke lenger skulle være belastet med dette ansvaret, men at kirke- og undervisningsministeren, som også var forskningsminister, i stedet skulle være utvalgets leder.

Fra flere hold har det vært hevdet at RFU kan være løsningen på koordineringsproblemer i norsk forskningspolitikk. Bjarne Hodne, daværende leder av Forskerforbundet, oppfordret i november 2011 statsministeren til selv å ta over ledelsen av RFU for å få en slutt på den fragmenteringen som sektorprinsippet medfører.[25] Dette førte til en debatt, som blant annet gikk i bladet Forskerforum, om prioritering av forskning generelt, og ledelse av RFU spesielt, hvor statsminister Jens Stoltenberg gikk ut og forsikret at forskningsminister Tora Aasland hadde støtte fra resten av regjeringen i sitt arbeid for norsk forskning, ikke minst i RFU. Fra uformelle samtaler med mange personer i det norske forskningsystemet, er imidlertid inntrykket at RFU ikke fungerer optimalt under nåværende minister. RFU kan fungere godt eller dårlig avhengig av hvem som leder utvalget, og av hvem som sitter i det, men om vedkommende leder er statsminister eller forskningsminister, er ikke veldig relevant for kvaliteten på utvalgets arbeid. Har man en statsminister med middels eller lav interesse for forskning, har det liten betydning om han eller hun har ansvaret for RFU. Har man en forskningsminister som makter å få alle relevante statsråder med på samtaler om forskningsprioriteringer, kan organet fungere godt. RFU er det eneste organet vi har for å koordinere forskningspolitikk på nivå over departementene, og et viktig spørsmål blir om man kan gjøre noe for å sikre at rådet får den nødvendige oppmerksomhet hos statsministeren.

---

[23] Skoie, s. 46

[24] Ibid.

[25] ”Må ta forskningsstyringen” Aftenposten, 2. nov. 2011

Vitenskapsrådgivere på to nivåer

Norge trenger et organ som opererer på et nivå over departementene for koordinering og samordning av forskningspolitikken. Dette ble også foreslått av Technopolis, som evaluerte Norges forskningsråd i 2001. I sin rapport skrev Technopolis blant annet at det var nødvendig å endre NFRs rammebetingelser på grunnleggende måter, hvis rådet skulle makte å operere slik det burde. En av rammebetingelsene som måtte på plass, i følge rapporten, var "A strong and permanent research policy champion, such as an extended RFU, at the highest level of government, able to support RCN and KUF in their efforts."[26] Her anbefalte altså Technopolis at det skulle opprettes et organ eller et kontor som skal støtte eller supplere NFR og Kunnskapsdepartementet.

På det forskningsstrategiske nivå fungerer NFR bra, men det er vanskelig å se for seg at rådet kan utføre de tiltenkte forskning*spolitiske* rollene i tilstrekkelig grad. NFR har ikke i tilstrekkelig grad fungert som et rådgivende og samordnende organ for det politiske nivået når det gjelder overordnede prioriteringer av forskningsfinansieringen. Det er også antageligvis for mye forlangt at NFR, som i hovedsak er et underordnet og forskningsutførende organ, skal ha en slik rolle.

Også i den seneste evalueringen av NFR påpekte Tecnhopolis problemet med manglende koordinering.

"RFU's task is much more narrow than that of international policy councils like the
Finnish one, focusing on setting government policy. The wider set of governance tasks is effectively distributed across the government the ministries and agencies in the Norwegian system. Committees to advise government on research and/or innovation policy in Norway have had a troubled and uncomfortable history, during which few have had strong influence. Since no prime minister has taken overall responsibility, there has been (and still is) no referee at the top of the governance hierarchy. This necessarily influences the way RCN and KD have to do their respective jobs of coordination within the national research and innovation system."[27]

I en kommentar til evalueringen av NFR kommer Universitets- og høgskolerådet med følgende forslag:

"Det er en utfordring at forskningspolitikken i for liten grad «eies» av hele Regjeringen. At statsrådene møter sjelden i Regjeringens Forskningsutvalg, er en indikasjon på dette. For å styrke den forskningspolitiske koordineringen på tvers av departementene foreslår Technopolis' å utrede muligheten for å etablere et rådgivende organ med tung deltakelse fra regjeringen, forskningsinstitusjonene og næringslivet."[28]

Hvis vi skal se på noen eksempler på hvordan dette kan gjøres, er det nærliggende å se på Finland. I rapporten om NFR fra 2001 var det nettopp finnenes system som ble trukket fram.

---

[26] *A singular council – Evaluation of the Research Council of Norway*. December 2001. s. VII og s. 124.

[27] *A good council? Evaluation of the Research Council of Norway*, 31 August 2012, s. 36

[28] http://www.uhr.no/aktuelt_fra_uhr/evalueringen_av_forskningsradet_-_noen_kommentarer_fra_uhr

Det avgjørende med det finske Science and Technology Policy Council var, i følge Technopolis, at det ble ledet av statsministeren og opererte på et høyere nivå enn departementene, og derfor kunne tenke mer strategisk og helhetlig. I 2009 ble det finske Science and Technology Council til Research and Innovation Council, men hovedmålet med rådet er fortsatt det samme. Det ledes av statsministeren og gir råd til regjering og departementer om forsknings- og innovasjonspolitikk, og det har ansvar for utvikling og koordinering av en helhetlig finsk politikk for forskning og teknologi.[29]

USAs Office of Science and Technology Policy (OSTP) er et annet eksempel på hvordan samordning og koordinering på høyt nivå kan organiseres.[30] Kontoret ledes av en direktør, som kommer fra det vitenskapelige miljø og typisk nyter høy respekt som forsker. Det er grunn til å tro at effektiviteten til et organ ikke bare handler om selve organiseringen, men også om hva slags person som innehar lederrollen i organet.

I Storbritannia har man vitenskapsrådgivere (science advisors) i alle departementer, og ved statsministerens kontor. Dette er personer med bakgrunn fra forskningen, og deres rolle er både å gi råd om hvordan departementer skal prioritere mht bevilgninger til forskning, og om hvordan sektoren kan dra nytte av ny kunnskap og ny teknologi i politikkutforming generelt. Dette er altså en rolle som skal ivareta begge de betydningene av forskningspolitikk som vi skilte mellom i starten av notatet.

Hvis man skulle innføre vitenskapsrådgivere i Norge, ville man måtte skille klart mellom to nivåer. På den ene siden ville man kunne innføre en stilling som vitenskapsrådgiver på Statsministerens kontor (SMK). Denne ville ha ansvar for å heve forskningspolitiske spørsmål opp på regjeringsnivå over sektordepartementene interesser. Han eller hun ville ha som hovedoppgave å få RFU til å fungere etter intensjonene, og blant annet å delta i forberedelsen av sakene til utvalget, og å løfte forskning opp på agendaen, slik at de mest relevante statsrådene faktisk møter i rådet, og slik at dette virkelig fungerer som et overordnet organ for langsiktig forskningspolitisk tenkning. For å få til dette ville det sannsynligvis vært best om vitenskapsrådgiveren ved Statsministerens kontor ikke kom fra eller var knyttet til et departement, men var uavhengig. En slik vitenskapsrådgiver vil kanskje kunne oppfattes som en konkurrent til KD og forskningsministeren. Problemet er imidlertid at også KD i mange sammenhenger fungerer som et sektordepartement, og at det ikke alltid makter å få de andre departementene til å snakke sammen om forskningspolitikk, slik vi har sett.

På den andre siden ville man kunne innføre vitenskapsrådgivere i de viktigste sektordepartementene. Der hvor vitenskapsrådgiver ved SMK ville jobbe for bedre koordinering og langsiktighet, ville vitenskapsrådgiver i et departement også måtte jobbe for å utnytte potensialet i sektorforskningen lokalt. Vitenskapsrådgivere på disse to nivåer ville altså både føre til bedre koordinering og til enda bedre utnyttelse av forskning for sektordepartementene.

Forskningsrådets rolle som rådgiver for departementene

De fleste vestlige land opprettet forskningsråd etter den andre verdenskrig. Formålet med slike råd har generelt vært å skape pluralitet i finansiering, å skape konkurranse mellom

[29] http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus-_ja_innovaationeuvosto/?lang=en

[30] http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp

forskermiljøer om midler, og å muliggjøre tidsbegrensede satsinger og prioriteringer i forskningen. I Norge fikk man kort tid etter krigen tre forskjellige forskningsråd. Norges Allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) var i hovedsak tenkt som et råd med et hovedansvar for grunnforskning ved universitetene, mens Norges Teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) var sektorråd. Tidlig på 1970-tallet fikk man også etablert Norges fiskeriforskningsråd (NFFR).[31]

Ved opprettelsen av NAVF så man kimen til konflikter og problemstillinger som har vært sentrale for forskningsrådene siden starten, ikke minst forholdet mellom grunnforskningen og den anvendte forskningen. Da Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) ble opprettet i 1987, hadde Norge fem forskningsråd med forskjellige formål.

Det var en viktig avgjørelse som ble tatt da de fem rådene ble slått sammen til ett i 1993. Sammenslåingen bygget på utredningen til Grøholt-utvalget, som ble nedsatt i 1990 og la fram sitt forslag til omorganisering i 1991. Det nye Norges forskningsråd skulle være en organisasjon som skulle ivareta både særinteressene som sektorrådene brakte med seg, og fokuset på grunnforskning og universiteter som til da i hovedsak hadde vært ivaretatt av NAVF. Grøholt-utvalget hadde flere debatter om hva slags prinsipper som skulle ligge til grunn for fusjon og omorganisering, og i første omgang tenkte man å gjøre de fem rådene om til tre råd.[32] Et viktig poeng her er at Grøholt-utvalget gikk sterkt inn for å bygge ned skiller mellom grunnforskning og anvendt forskning. Utvalget sa blant annet: ”Det er fortsatt behov for forskningsråd, men grunnforskning og anvendt forskning integreres i ett forskningsråd.”[33] Utvalget sa også: ”Gjennom integrering av grunnforskning og anvendt forskning på forskningsrådsnivå unngås et kunstig skille.”[34] NFRs direktør har imidlertid i sin blogg vært tydelig på at det rent forskningspolitisk og –strategisk er nødvendig med et klart skille.[35]

Det nye forskningsrådet har klart mange av oppgavene sine godt, men dialogen med sektordepartementene er for dårlig. I sektorprinsippet ligger det ikke bare utfordringer, men også muligheter. Sektorprinsippet innebærer at departementene har egne budsjettposter som kan brukes på forskning der dette bidrar til god politikkutforming. Problemet er ofte at departementene ikke har forutsetninger for å avgjøre hva som er relevant og god forskning på egen hånd. NFR bør få en betydelig større rolle som rådgiver for sektordepartementene i hvordan de anvender egne midler til forskning i sin sektor. Slik forskning har ikke alltid den målrettethet og kvalitet som man skulle ønske, og dette kunne man forbedret, dersom departementene hadde en klarere dialog med NFR om *når* forskning kan være et relevant middel i politikkutforming, og *hvilken type* forskning som best kan møte departementenes behov. Ofte handler bruken av kunnskap i politikken ikke om forskning, men om å finne fram til allerede eksisterende forskningsresultater.

---

[31] Se Skoie, kap. 6, s. 96f.

[32] Emblem, Terje. ”Slik oppsto den norske forskningsrådsmodellen” Forskningspolitikk 1/2011. (http://www.fpol.no/Forskningspolitikk/Documents/01-2011/Forskningspolitikk_1-2011_side%2016-19.pdf)

[33] NOU 1991: 24. Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning, s. 5

[34] Ibid. s. 9

[35] http://blogg.forskningsradet.no/arvidhallen/2010/08/30/er-forestillingen-om-grunnforskning-nyttig/

Samtidig kunne NFRs rolle som rådgivende organ for hvordan forskning kan brukes på forskjellige politikkområder suppleres av vitenskapsrådgivere, og disse burde være kontaktpunktene mellom et departement og NFR. Dette er en viktig rådgivningsfunksjon for å ta ut potensialet i sektorprinsippet, og den krever kvalifiserte vitenskapsrådgivere som jobber på åremål i departementene, slik at de bevarer et perspektiv utenfra på kunnskaps- og forskningsbehov i et departement.

Forslagene oppsummert:

- Forskningsrådet bør ha en større og klarere rolle som rådgiver for sektordepartementer om hvordan de kan bruke forskning for å nå politiske mål.
- Det bør opprettes et forskningsfond etter den modell man hadde for å sikre vekst i forskningsbevilgningene og skape et solid grunnlag for satsing på forskning som faller utenfor departementenes sektorinteresser.
- Statsministerens kontor bør ha en vitenskapsrådgiver som både gir råd om hvordan regjeringen bør utforme sin politikk for forskning og om hvordan regjeringen bør ta i bruk forskning i politikkutforming. Denne vitenskapsrådgiveren bør ikke tilhøre et bestemt departement. Rådgiveren bør ha et hovedansvar for å medvirke til at Regjeringens forskningsutvalg (RFU) blir et fungerende organ for koordinering av forskningspolitikk.
- Hvert av de mest sentrale sektordepartementene bør ha en vitenskapsrådgiver som gir råd om hvordan departementet bør utforme sin politikk for forskning og om hvordan departementet bør ta i bruk forskning i politikkutforming. Rådgiveren fungerer som bindeledd til SMKs vitenskapsrådgiver og til Forskningsrådet i dialog om best mulig bruk av forskning. Rådgiveren bør ha et hovedansvar for å medvirke til at Departementenes forskningsutvalg (DFU) blir et fungerende organ for koordinering av forskningspolitikk.
- Både statsministerens og departementenes vitenskapsrådgivere bør være personer med erfaring fra norsk og internasjonal forskning og med oversikt over den relevante politiske sektor, men må samtidig ha evnen til å se det helhetlige ved norsk forskningspolitikk. Vitenskapsrådgivere bør arbeide på åremål for å bevare avstand til sektorinteresser og for å se departementenes og regjeringens utfordringer utenfra.

Forfatter: Torkel Brekke, torkel@civita.no