

Egil Kallerud

Det forskningspolitiske sektoransvar

NIFU skriftserie nr. 4/97

NIFU - Norsk institutt for studier av
forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

I sin nye strategiplan, «Forskning for framtiden», har Norges forskningsråd bl.a. reist en del spørsmål omkring departementenes finansiering og organisering av sin forskning, herunder departementenes samarbeid med Forskningsrådet selv. Som et grunnlag for videre arbeid med disse spørsmål ba Forskningsrådet høsten 1995 NIFU om å utforme et problemnotat om det såkalte sektorprinsippet. Notatet ble ferdigstilt og oversendt Forskningsrådet sommeren 1996. Med unntak for en del språklige endringer er dette notat identisk med det notat som ble oversendt Forskningsrådet.

Oslo, februar 1997

Berit Mørland
Instituttjef

Innhold

Bakgrunn	7
1 Teori og prinsipper.	14
1.1 Hva er sektorprinsippet?.	14
1.1.1 Politikk for forskning og forskning for politikk (Piganiol-rapporten).	14
1.1.2 Sektorisering og koordinering i FoU-organisasjonen (Brooks-rapporten)	15
1.1.3 Forskningspolitisk rådgivning.	22
1.2 Sektorprinsippet i Norge.	25
1.2.1 Sentralt i norsk forskningsorganisasjon.	25
1.2.2 Kjennetegn ved norsk forskningsrådsorganisasjon.	25
1.2.3 Sektoransvar, brukerinteresse og politikkrelevant forskning.	27
1.3 Tre integrasjonsutfordringer	34
1.3.1 I den generelle politikk.	34
1.3.2 Mellom grunnforskning og anvendt forskning	36
1.3.3 På tvers av sektorer.	38
2 Sektoransvaret i Norges forskningsråd.	43
2.1 Nye rammebetingelser og forventninger	43
2.2 Trekk ved dagens situasjonen	44
2.2.1 Kontakten med departementene.	44
2.2.2 Dokumenter	46
2.2.3 Budsjett.	48
2.2.4 Utvalgte saker	51
Referanser.	59

Bakgrunn

Forskningsrådet har i sin strategiplan fremhevet sektorprinsippets sentrale rolle i norsk forskningspolitisk organisasjon. Rådet fremhever at dette fortsatt bør ligge til grunn, men at det bør praktiseres mer konsekvent av alle departementer. Rådet har bedt Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) utarbeide et problemnotat om sektorprinsippet, med ønske om at følgende spørsmål drøftes (fra rådets brev av 04.03.1996 til NIFU):

- «● ulike oppfatninger av sektorprinsippet både teoretisk og i praksis
- få fram hvordan Forskningsrådet håndterer sektoransvaret – dvs både i forhold til sin utøvende rolle og kanalisering av forskningsmidler og i forhold til sin forskningspolitiske rådgivningsrolle (herunder arbeidsdelingen internt i Forskningsrådet vis-à-vis departementene)
- hvordan sektorprinsippet kan bidra til å sikre forskningspolitiske sektorover-gripende satsinger og -samarbeid for øvrig
- identifisere flaskehals for at sektorprinsippet kan fungere tilfredsstillende
- problemstillinger knyttet til sektoransvaret i forholdet til grunnforsknings-ansvaret
- sektoransvaret og departementenes arbeid med egne FoU-planer.»

Hovedpunkter

Sektorprinsippets plass i det forskningspolitiske system

Omorganiseringen av de norske forskningsråd har konsekvenser for sektorprin-sippets stilling i norsk FoU-organisasjon. Dette prinsipp har her stått sterkt siden det på begynnelsen på 70-tallet ble slått fast at Norge ikke ønsker ett forsknings-departement med ansvar for størsteparten av det offentlige FoU-budsjett.

Etableringen av ett forskningsråd i 1993 ble bl.a. begrunnet med behovet for en betydelig sterkere koordinering i norsk FoU, men det er samtidig presisert at dette skal oppnås innenfor en organisasjon der sektoransvaret videreføres stort sett uendret, og særlig hva gjelder fordelingen av departementenes ansvar for de offentlige FoU-bevilgninger. Med omorganiseringen er det altså skapt nye relasjoner i den samlede forskningspolitiske organisasjon mellom aktører og ledd som skal ivareta hhv sektorielle og koordinerende oppgaver og hensyn. Endringene innebærer m.a.o. at en del spørsmål vedrørende *strukturen og virkemåten i selve det forskningspolitiske system* bør drøftes og avklares.

FoU-organisasjonens hovedfunksjoner. Sektoransvarets rolle og praktisering er særlig knyttet til én av de tre hovedfunksjoner som ifølge den såkalte Piganiol-rapporten må ivaretas innen enhver nasjonal FoU-organisasjon: (a) å integrere forskningen i den generelle politikken; sektorprinsippet bidrar til det ved å fastslå at forskning for en

viss del skal finansieres over det enkelte sektordepartements budsjett som ett virkemiddel i konkurranse med andre for å realisere de politiske mål for sektoren. De to andre hovedfunksjoner som skal ivaretas gjennom den forskningspolitiske organisasjon er (b) å utvikle en samlet, nasjonal forskningspolitikk, og (c) å koordinere landets vitenskapelige virksomheter. Den sektorielle dimensjonen i FoU-organisasjonen må m.a.o. avveies mot hensynet til at alle forskningsaktiviteter også i noen grad bør ses under ett og i sammenheng, uansett sektoriell funksjon og finansiering. Lands nasjonale FoU-organisasjoner skiller seg bl.a. ad ved den relative vekt som legges på hhv sektoriserings- og koordineringshensynene, dvs. om de har en organisasjon som heller mot den «sektoriserte» eller den «sentraliserte» modell.

Mangfold og pluralisme. Sektorprinsippet skal bidra til at forskning utvikles, prioriteres og anvendes i nær sammenheng med den enkelte sektors særskilte forutsetninger for å gjøre effektiv bruk av forskning. Det åpner for en betydelig grad av mangfold og variasjon i den forskningspolitiske organisasjon. «Prinsippet» gir m.a.o. som sådan og alene ingen klare retningslinjer for omfanget på og organiseringen av FoU-engasjementet innen den enkelte sektor.

Den forskningspolitiske rådgivning knyttet til de ulike hovedfunksjoner i FoU-systemet spiller en sentral rolle i den forskningspolitiske organisasjon, og ivaretas bl.a. gjennom rådgivningsorganer på politisk toppnivå, gjennom sektorielle - ofte departementsinterne - organer og ledd, eller også gjennom organer og prosesser rettet mot overordnede strategiske prioriteringer på nasjonalt, tverrsektorielt nivå.

Integrasjonsutfordringene. De ulike virkemidler for hhv sektoriell forankring og overordnet koordinering skal samlet sett bidra til å løse tre integrasjonsutfordringer:

- (a) integrasjon i den generelle politikk
- (b) integrasjon mellom grunnforskning og anvendt forskning
- (c) integrasjon på tvers av sektorer.

Den sektorielle FoU-politikk rommer ikke alene alle virkemidler for å ivareta alle disse oppgaver, i det totale system må sektorielle aktører og virkemidler samvirke med andre, både innen andre sektorer og sentralt. Viktige spørsmål i denne sammenheng er bl.a. effektiv utnyttelse av en felles, nasjonal infrastruktur, samfinansiering mellom sektorielle og sentrale finansieringskilder, og utvikling av arenaer for formulering og finansiering av tverrfaglige og -sektorielle forskningsoppgaver knyttet til langsiktige, strategiske mål og prioriteringer.

Sterke sektororientering. I norsk FoU-organisasjon er det tradisjonelt lagt stor vekt på sektoransvaret, og en har tatt i bruk relativt få og svake virkemidler for koordinering. De viktigste har vært de periodiske forskningsmeldinger og samlet presentasjon av bevilgningene til forskning i de årlige budsjettproposisjoner. Det

toppolitiske rådgivningsorgan har spilt en forholdsvis beskjeden rolle, særlig i forhold til sektorielle spørsmål, og var nedlagt i en periode fra 1988 til 1993. Hovedinnsatsområdene skulle bidra til mobilisering av innsats og koordinering av aktivitet på tvers av fagområder og sektorer i forhold til nasjonale, strategiske prioriteringer, men lyktes i begrenset grad. Det statlige rammebudsjetteringssystem har styrket de sektorielle elementer i systemet. Etableringen av NFR går i noen grad på tvers av de sektororienterte tradisjonene, og det er knyttet relativt sterke forventninger om sterkere koordinering gjennom dette organ, der omfattende forskningsfinansielle og -strategiske oppgaver er samlet innenfor én, organisatorisk enhetlig organisasjonen, samtidig som det dessuten skal fylle rollen som toppolitisk rådgivningsorgan. Sett på bakgrunn av de begrensede endringer i organisasjon og finansieringsansvar på politisk-departementalt nivå, gir den samlede FoU-organisasjon et uavklart og tvetydig inntrykk m.h.t. hvor langt samordningsambisjonene går og hvordan de sektorielle og overordnede prioriteringer og virkemidler skal samvirke og balanseres i forhold til hverandre.

En sektororientert forskningsrådsorganisasjon i Norge. Norske forskningsråd har i internasjonal sammenheng vært sterkere involvert i sektoriell FoU enn det organer som kalles forskningsråd vanligvis er. Denne tradisjonen er ført videre og styrket gjennom omorganiseringen, som bl.a. skal sikre alle departementer likeverdige muligheter til et enda bredere samarbeid med rådet om sitt engasjement i FoU-spørsmål.

Praktiseringen av sektorprinsippet

Omorganiseringen av forskningsrådene ble bl.a. begrunnet i behovet for en forskningsrådsorganisasjon som alle departementer kan gjøre bruk av på en likeverdig måte i sitt arbeid med FoU-spørsmål. Det er vist til gode erfaringer med samarbeid med forskningsråd om sektorforskning og det forskningspolitiske sektoransvar. Omorganiseringen skal således bidra til at forholdene blir lagt bedre til rette for at sektoransvaret videreutvikles og ivaretas mer systematisk også innenfor de sektorer som i det tidligere system hadde mer begrenset tilgang til rådene, og som dessuten har vært kritisert for mangelfull oppfølging av sitt forskningspolitiske sektoransvar. Denne kritikk er i begrenset grad rettet konkret mot identifiserte enkeltdepartementer, men det er i politiske dokumenter formulert en del problemstillinger og kriterier for en kritisk gjennomgang av praktiseringen av sektoransvaret i norsk FoU. Vi har i dette notat ikke hatt grunnlag for å gå inn på hvert enkelt departements FoU-engasjement.

Sektorielle FoU-strategier. Et viktig trekk i situasjonen er det arbeid som er gjennomført eller i gang i en del departementer med å utarbeide strategiske dokumenter for FoU-spørsmål. Disse dokumenter kan være viktige som dokumentasjon av og grunnlag for en bredere debatt om den sektorielle FoU-politiske praksis og strategi, særlig innen sektorer der et slikt grunnlag i liten grad har vært utviklet eller til-

gjengelig. Disse dokumenter og prosessen omkring dem kan også ha stor betydning som arenaer for samarbeid og rolleavklaring mellom departementene og det nye forskningsråd.

Mer konsekvent og ensartet praksis? Fra Forskningsrådets synsvinkel - særlig ut fra kravet om å fungere som én, enhetlig organisasjon - kan det fortone seg som et problem at det er så store ulikheter departementene imellom m.h.t. sektoransvarets omfang, innhold og organisering, og de store ulikheter dette medfører i forventninger til og forutsetninger for samarbeid med rådet. Det kan synes rimelig å stilles krav om at sektoransvaret etterleves «mer konsekvent» (Forskning for framtiden), dersom en med det mener at alle departementer bør ha et gjennomarbeidet og helhetlig grunnlag for sitt arbeid med FoU-spørsmål. Derimot kan det stride mot sektorprinsippet selv å tilstrebe en ensartet og standardisert praksis, f.eks. basert på generelle organisatoriske modeller og overordnede kriterier for finansiering og ansvarsfordeling. Det sektorbaserte system gir i stor grad rom for pluralistiske og pragmatiske ordninger.

Sektoransvar og brukerinteresse. I St.meld nr 36 (1992-93) ble det pekt på at departementene forholder seg til FoU i minst to roller; på den ene siden ut fra sitt «brukeransvar på vegne av sektoren, det vil si finansiering av forskning, herunder også langsiktig kompetanseoppbygging, innenfor departementets faglige ansvarsområde, der dette ikke ivaretas av private kilder eller andre deler av det offentlige», og på den andre siden, ut fra «departementets eget brukeransvar, det vil si finansiering av forskning som grunnlag for departementets egen politikkutforming og forvaltning» (s. 47). Slik skillet er formulert i de politiske dokumenter, fastsetter det de overordnede rammer og retningslinjer for utviklingen av samarbeids- og styringsformer i forholdet mellom departementene og Forskningsrådet, basert på prinsipielle ulikheter i departementenes to roller overfor forskning.

Særskilte kjennetegn ved sektoransvaret. Det brede brukeransvar på vegne av sektoren medfører et ansvar for grunnleggende forskning som ikke bør detaljstyres, og derfor i stor grad kan ivaretas gjennom forskningsrådet. I denne rollen har departementene ansvar for forskning relatert til et bredere sett av brukerinteresser (i «ytre etat»), ut over den forskning som er operativt knyttet til departementenes egen virksomhet. Dette ansvar for sektorens samlede brukerinteresser krever et organisatorisk apparat og prosesser for å identifisere, artikulere og prioritere hele sektorens forskningsbehov. Dette system synes å være mangelfullt utviklet på en del sektorer. Det er likevel ikke opplagt at Forskningsrådet uten videre har den organisasjon og de rutiner som trengs, og at et utvidet samarbeid med Forskningsrådet automatisk kan dekke dette behov.

Revisjon av Langslettdoktrinen? Ifølge Langslettdoktrinen skal den del av departementenes midler til «forskning, utredning, forsøk, m.v.» som brukes til å initiere og finansiere *forskningsoppgaver*, normalt kanaliseres gjennom forskningsrådet, mens utredninger, forsøksprosjekter m.v. kan iverksettes direkte fra departementet. Skillet mellom departementenes sektoransvar og brukerinteresse synes å gi noe andre kriterier for ansvarsfordelingen mellom departement og forskningsråd, bl.a. ved i større grad å åpne for at forskning knyttet til departementenes brukerbehov kan finansieres og styres direkte fra departementet.

Brukerstyring av politikkrelevant forskning? Skillet mellom sektoransvar og brukerinteresse gjelder imidlertid ikke på samme måte for alle sektorer. Det kan ha ulik anvendelse bl.a. avhengig av graden av politisk kontroll med den «ytre» sektors virksomhet, som kan spenne fra forvaltnings-, regulerings- eller kontrolloppgaver, over mer og mindre frittstående institusjoner for offentlig tjenesteyting, til privat næringsvirksomhet. For den klart politikkrelevante forskning – som departementene *qua* politiske sekretariater normalt har sterke, direkte brukerinteresser i – kan de *særskilte* krav i slik forskning til uavhengighet, objektivitet, åpenhet og allmenn tilgjengelighet reise tvil om en modell for tett, instrumentell brukerstyring er egnet.

Norges forskningsråd – rolle og praksis

På et svært begrenset empirisk grunnlag gjør vi noen observasjoner om rådets praksis og utfordringer for samarbeidet med departementene om sektorielle forskningsoppgaver:

Motstridende mål og krav. Norges forskningsråd er etablert med sterke forventninger om at det både (a) skal bidra til sterkere koordinering av norsk FoU, og (b) engasjere seg bredere i sektoriell FoU, særlig innen sektorer som ikke hadde «eget» råd i det tidligere system. Det innebærer at rådet innenfor egen organisasjon må forholde seg til forskjelligartede prinsipper og hensyn. Disse bør respekteres og balanseres som ulike og dels motstridende hensyn innenfor et differensiert hele av oppgaver og nivåer, snarere enn søkt «integrert» i et enhetlig organisatorisk system.

Finansiering og rådgivning. Rådets oppgaver gir, slik de er overtatt fra det tidligere system, et begrenset inntak til det sektorielle FoU-engasjement i full bredde. Ikke minst gjelder dette sektorer der kun en mindre del av det sektorielle FoU-budsjett kanaliseres gjennom rådet, og der den rådgivende, strategiske funksjon har vært lite utviklet. Særlig på disse sektorer er det viktig at samarbeidet om en mer systematisk sektoriell FoU-politikk ikke for snevert knyttes til de oppgaver og midler som rådet i dag ivaretar. F.eks. kan det innen disse sektorer være særlig viktig å utvikle et samarbeid om FoU-strategiske dokumenter som ramme for en videreutvikling av rådets rolle i forhold til det brede sektoransvar.

Budsjettstruktur. De store ulikheter i utgangspunkt for rådets arbeid med sektorielle FoU-spørsmål kommer til uttrykk i rådets budsjettstruktur, som er vesentlig annerledes sammensatt enn det samlede offentlige FoU-budsjett. NOEs bevilgninger til rådet skiller seg markert ut ved i all hovedsak å kanalisere sine FoU-midler gjennom NFR (70 %); NOE, som ialt har 16 % av de offentlige FoU-midler, bevilger nær halvparten av NFRs totale budsjett (45 %). Bevilgningene til NFR er ellers dominert av bevilgningene fra de fem departementer som gir generelle bevilgninger til NFR, med i alt ca 91% av rådets samlede bevilgninger. Et par andre departementer kanaliserer en like høy andel av sine midler gjennom NFR som noen av de departementer som gir generelle bevilgninger. Ett departement gir overhodet ingen bevilgninger til NFR, og to kanaliserer mindre enn 5% av sin FoU-bevilgning gjennom NFR. En bør vurdere om grunnlaget er til stede for at flere departementer kan gi en del av sine bevilgninger til rådet som generelle bevilgninger. Det videre arbeid med ny instituttpolitikk kan i betydelig grad styrke rådets forutsetninger for et bredere sektorielt engasjement.

Kontaktformene med departementene. De interne rutiner for samordning og ansvarsfordeling på områdenivå for den generelle kontakt med de enkelte departementer kan få stor betydning for utviklingen av de generelle relasjoner til de enkelte departementene.

Områdestyrene og det kollegiale system forøvrig synes i øyeblikket å spille en avgrenset rolle. Vi har merket oss at en i sterk grad har konsentrert hovedansvaret for kontakten med en del av de departementer som kan stå overfor særskilte utfordringer sett på bakgrunn av kritikken om mangelfull oppfølging av sektoransvaret, og reiser tvil om dette gir det beste utgangspunkt for en aktiv rolle fra rådets side i dette spørsmål.

Særskilte saker. Vi har merket oss en del saker som særlig synes å representere en ny utvikling i forhold til situasjonen i det tidligere rådssystem:

- nye strategioppgaver for Utenriksdepartementet,
- arbeid for Departementenes forskningsutvalg med strateginotat for samfunnsforskning,
- felles strategiplan med LD for landbruksforskning,
- nytt samarbeid med Forsvarsdepartementet,
- oppfølging av avisdebatt om styring i medisinsk forskning,
- utviklingen av en innovasjonspolitikk (Aakvaag-utvalget).

1 Teori og prinsipper

1.1 Hva er sektorprinsippet?

1.1.1 Politikk for forskning og forskning for politikk (Piganiol-rapporten)

En viktig OECD-rapport fra tidlig på 60-tallet – den såkalte Piganiol-rapporten (OECD, 1963) – formulerte hovedoppgavene for den organisasjon som i følge rapporten burde bygges opp i alle OECD-land for å utvikle forskningspolitikk som eget politikkområde. Rapporten konstaterer at vitenskap og teknologi har fått et omfang og en betydning som krever at området vies særskilt politisk oppmerksomhet. Det er et behov for «an articulated science policy», fordi «there has devolved upon [the] government a responsibility to make choices about issues that involve science» (s. 18). Denne politikk omfatter følgende oppgaver:

- å formulere «a national policy for science»
- å koordinere landets ulike vitenskapelige virksomheter
- å integrere forskningen («science») i den generelle politikk.

Det skillet som ofte trekkes mellom «policy for science» og «science for policy» (eller «in policy») springer ut av rapportens drøfting på dette punkt. Det skisserer den overordnede ramme for den avveining mellom noen overordnede hensyn som må foretas i ethvert nasjonalt FoU-system. En må finne riktig balanse og sammenheng i den forskningspolitiske organisasjonen mellom det å ha en særskilt politikk for forskning, forstått som et relativt selvstendig institusjonelt system med sine særskilte funksjonelle krav og behov, for koordineringsoppgaven, og for det forskningspolitiske sektoransvar.

De to første oppgaver – utformingen av en særskilt «policy for science» og koordineringsfunksjonen – krever et særskilt apparat («some official group or [central] office») i det politiske system. Ansvar for den tredje oppgaven – «science in policy» – bør derimot først og fremst legges til de enkelte departementer. Formulert som organisatorisk prinsipp for målet om å integrere forskningen i den generelle politikk på sektoren, understreker sektoransvaret hensynet til nærhet til brukerne av forskningen og til det politiske ansvar for de mål som forskningen skal bidra til å virkeliggjøre. Dette kom klart til uttrykk i en del klassiske formuleringer av prinsippet omkring 1970, bl.a. i den britiske Rothschild-rapporten, som ut fra sitt «customer-contractor»-prinsipp bl.a. foreslo at midler til anvendt forskning burde overføres fra forskningsdepartementet/-rådene til sektordepartementene, og i den klassiske OECD-rapport fra 1971, den såkalte Brooks-rapporten (OECD, 1971) som anbefalte at forskning bør søkes integrert og tatt i bruk som virkemiddel på flere politikkområder – miljø, energi, by- og regionutvikling, sosial utvikling, m.v. Hovedkomitéen for norsk forskning formulerte i 1968 prinsippet slik: «Hvert

fagdepartement bør ha ansvaret for finansiering og for formulering og prioritering av oppgaver i anvendt forskning av interesse for dets forvaltningsområde».

Sektoransvaret medfører altså at det ansvarlige departement for den generelle politikk på sektoren også skal ha hovedansvaret for (anvendt) forskning nært knyttet til sektorens oppgaver. I praksis vil det være høyst varierende hvor godt samsvar det er mellom det allmennpolitiske ansvar og ansvaret for den relevante anvendte forskningen, også i systemer som tilsynelatende legger stor vekt på prinsippet. I det sektororienterte amerikanske FoU-system, har det – i mangel av et nærings-/industridepartement – *de facto* vært knyttet omfattende industripolitiske hensyn til forsvars- og energidepartementenes store FoU-bevilgninger. Bevilgninger til medisinsk forskning er i de offentlige budsjetter ofte i stor grad knyttet til de generelle utdannings- og forskningsbudsjetter; som f.eks. i Sverige, der nivået på medisinsk forskning er nest høyest i verden, men der de store bevilgningene er «usynliggjort» som bevilgninger til allmennvitenskapelig forskning.

1.1.2 Sektorisering og koordinering i FoU-organisasjonen (Brooks-rapporten)

I et FoU-system basert på sektorprinsippet er forskningsbevilgningene en del av bevilgningene til sektoren, og vurderes opp mot alternative virkemidler for å nå sektorens politiske mål. Det samlede forskningsbudsjett blir i slike systemer mer et aggregert resultat i etterhånd av de desentrale beslutninger i det enkelte fagdepartement. Det norske rammebudsjetteringssystem, der hvert departement må finne plass for egne prioriteringer innen en fastsatt ramme for departementet, er en klassisk illustrasjon på et strengt sektorisert budsjetteringssystem for FoU. Slike systemer legger liten vekt på og gir begrensede muligheter til å utvikle overordnede prioriteringer innenfor det samlede FoU-budsjett.

I systemer som bygger på det motsatte, sentralistiske prinsipp, er gjerne hele – eller det meste av – FoU-budsjettet samlet på ett departements budsjett; det totale FoU-budsjett er her en reell ramme for prioritering, og grunnlag for fordeling av FoU-budsjettet til de enkelte sektorer. Også i sentraliserte systemer, der det meste av FoU-bevilgningene altså gis over det sentrale forskningsbudsjett, ivaretas selvsagt også hensynet til brukernærhet og sektoriell involvering på annen måte. Det ser en f.eks. i Frankrike, der forsknings- og teknologidepartementet legger fram forslaget til samlet FoU-budsjett for finansdepartementet, men basert på forslag fra sektordepartementene forslag til FoU-formål, og der de innvilgede midler i etterhånd stilles til disposisjon og anvendes av sektordepartementene selv. En litt svakere variant av budsjettmessig koordinering finner en i Danmark, der Forskningsdepartementet uttaler seg om fagdepartementenes budsjetter når disse går til Finansdepartementet.

Den klassiske OECD-rapporten fra 1971 («Brooks-rapporten»), som bl.a ble sitert på flere punkter av Grøholt-utvalget, peker på noen av hovedargumentene for og mot de to organisasjonsprinsippene. Også i den siste Forskningsmeldingen er de relative fordeler og ulemper ved disse systemene drøftet.

Det sektoriserede system

FoU er tett koplet til de operative behov knyttet til de politiske mål. Sektorens organer vil raskere kunne bli oppmerksom på nye teknologiske muligheter og ny vitenskapelig kunnskap av relevans for sin virksomhet. Ulempen er at i et slikt system kan kortsiktige og langsiktige hensyn bli satt direkte opp mot hverandre, med nedprioritering av de langsiktige hensyn, særlig i tider med utflatende eller redusert ressurstilgang til sektoren. I slike systemer tenderer sektorens vitenskapelige og teknologiske mål å bli statiske, og en kan overse nye muligheter og kunnskap av betydning for sektorens politiske mål når disse muligheter først og fremst oppstår i andre deler av FoU-systemet. I tider da sektorens mål er ustabile og den politiske agenda endrer seg hurtig kan forsøk på å tilpasse den forskningspolitiske agenda til skiftningene gjøre vold mot forskningens langsiktige natur; forskningen kan bli ineffektiv som virkemiddel i sektoren som en følge av forsøkene på å tilpasse forskningen til stadig skiftende politiske behov og prioriteringer. Rapporten understreker derfor at den sektororienterte modellen «tend to work most effectively when sectoral goals are fairly constant and the total resources available to the sector are growing» (s. 67).

Forskningsmeldingen oppsummerer argumentene for den sektorbaserte modell slik:

- god koordinering mot sektorens øvrige virksomhet på basis av sektorens eget kjennskap til sine behov
- bedre forutsetninger for å ta resultatene raskt i bruk
- flere departementer tar ansvar for forskningen.

Det sentraliserte system

Ifølge Brooks-rapporten er fordelene med det sentraliserte system at det gjør det enklere å få til effektiv utnyttelse av begrensede ressurser, og legger til rette for utvikling av en helhetlig og sammenhengende politikk for all FoU-virksomhet som derved kan unngå raske skiftninger som strider mot denne aktivitetens egenart. Det understrekes også at i den grad identifisering og definisjon av nye politiske mål ofte skjer i lys av ny kunnskap og nye muligheter skapt av FoU, vil slike systemer kunne være mer fleksible og tilpasningsdyktige i forhold til å fange opp mer overordnede og langsiktige utfordringer enn et sektorisert system som søker tett og mer kortsiktig tilpasning mellom de forsknings- og allmennpolitiske agendaer. Svakheter ved det sentraliserte system er at det er mindre følsomt for de operative behov i sektorene, og at resultatene av FoU ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i den sektorielle utvikling. Det kan slik sett være mer rigid og konservativt i forhold til de

operative mål i sektorene. Rapporten peker på at en ut fra disse kjennetegn ved de sentraliserte systemer skulle forvente at de er «well adapted to a situation of limited resources and uncertain or rapidly shifting social goals» (s. 68).

Forskningsmeldingen ser disse argumenter for sentralisering:

- ivaretar den grunnleggende og langsiktige forskning som er basis for anvendt forskning i alle sektorer
- ivaretar faglig samvirke på tvers av sektorer og mellom grunnleggende og anvendt forskning
- ivaretar nye fagområder som går på tvers av departementsstrukturen og fagområder som ikke uten videre hører hjemme innen noe departements ansvarsområde
- sørge for riktig omfang på den samlede forskerrekuttering
- sørge for effektiv ressursbruk ved å unngå kompliserte finansieringsmønstre og opplagte dubleringer.

Som en kommentar til dette siste argument kan en også peke på at det ofte blir brukt som et hovedargument *for* sektorisering og det innslag av dublering som en pluralistisk finansieringsmodell medfører, at dette gir større sikkerhetsmargin for feilvurderinger av potensialet i så usikker virksomhet som forskning.

Balansen mellom FoU-systemets sentrale og sektorielle komponenter

Brooks-rapporten understreket imidlertid også at organiseringen av forskningspolitiske systemer ikke er spørsmål om å *velge* mellom en sektoriell og en sentralisert modell, men at enhver slik organisasjon må ha både sektorielle og sentraliserte elementer: «any viable system of science policy must involve some blend of centralised and sectoral approaches» (s. 92).

Vektleggingen av elementene vil, bl.a. avhengig av nasjonale tradisjoner for organisering av statsforvaltningen, kunne variere betydelig fra land til land, og over tid. Rapporten fremhever betydningen av skiftende politiske og budsjettmessige rammebetingelser for valg av balansepunkt mellom de to hensyn. Denne balansen bør, som nevnt, kunne helle noe sterkere i retning av de sektorielle elementer under forhold der det er god ressursvekst og/eller de politiske mål, og dermed rammene for den sektorielle politikk, er forholdsvis stabile. Det kan være ønskelig med noe sterkere innslag av sentraliserte elementer når ressursene er begrenset og/eller de sosiale mål er ustabile og i rask endring. Forskningen vil ut fra sin egenart få for ustabile rammevilkår dersom de sektorielle, forskningspolitiske prioriteringer til enhver tid skal reflektere en stadig skiftende politisk dagsorden innen sektoren. Under slike betingelser bør en større del av forskningen være innrettet mot selve formuleringen av de nye mål, i noen grad uavhengig og på tvers av de mål og oppgaver som er bygget inn i de etablerte sektorielle strukturer. Forskning må slik

sett behandles politisk som viktig kilde i seg selv til endring i forståelse og formulering av politiske mål og som grunnlag for å klargjøre betingelsene for å virkelig gjøre dem. En sterkt sektorbasert politikk tenderer, i følge rapporten, til å ta de etablerte mål for sektoren som gitt, og til å fungere konservativt i forhold til det å «assess dissatisfactions, define opportunities, and formulate new goals». Rapporten peker bl.a. på de begrensninger som ligger i den sektorielle rammen for å behandle «long-range policy issues».

Rapporten «Forskningspolitikk i Norden 1992» (Ståhle, 1992:111-113) beskriver fire hovedmodeller for den ulike dosering av sektoriserings- og koordineringselementer i nasjonale FoU-systemer:

- den pluralistiske eller sektorielle modell, der finansieringen er desentralisert, beslutningene fattes på selvstendig grunnlag i de enkelte departementer og organer, og den nasjonale forskningspolitikk er «summan av alla beslut som rör FoU-området» (s. 111)
- koordinerings- eller samrådsmodellen, som har de fleste elementer fra den sektorielle modell, men dessuten har en viss ambisjon om en samlet oversikt og prioritering gjennom bl.a. forskningspolitiske rådgivningsorganer på toppnivå og overgripende programdokumenter (à la norske forskningsmeldinger)
- samordningsmodellen, der den overordnede samordning er sterkere formalisert på Regjeringsnivå, f.eks. gjennom en koordinerende forskningsminister, gjennom organer for koordinering mellom departementene. Her er forskningsbudsjettet som helhet i sterkere grad en operativ ramme for prioriteringer, bl.a. gjennom sentrale programmer og budsjettvedtak knyttet til forskningsbudsjettet som helhet (de norske hovedinnsatsområdene kan være et eksempel, det danske forskningsdepartements uttalelser om alle sektorielle FoU-budsjetter et annet).
- den sentralistiske modell, der ansvaret for forskning er tillagt et forskningsdepartement med et omfattende budsjett, og med et sentralt ansvar for prioritering og planlegging. Innretningen på og omfanget av den langsiktige forskningen styres ut fra sentralt oppsatte mål.

Ingen nasjonale systemer svarer eksakt til noen av modellene, som snarere «betecknar [...] tendenser i forskningspolitisk praksis än motsvarar eksisterande formaliserade organisationsformer» (s. 112). Men Frankrike nevnes gjerne som eksempel på et land med et system som kommer svært nær den sentralistiske modellen, mens det amerikanske er sterkt pluralistisk. Utviklingen i Danmark den siste tiden synes å ha sterke innslag av elementer fra samordningsmodellen. Det norske system ses gjerne som et i hovedsak samrådsorientert system. Den siste forskningsmeldingen fremhever at koordineringshensynet tradisjonelt har en svak stilling i norsk FoU-organisasjon.

«Koordineringen i det norske forskningssystemet har lenge vært svak og lite formalisert. Siden tidlig på 80-tallet har koordineringsinstrumentene i hovedsak omfattet utarbeidelse av sektorovergrepene stortingsmeldinger om forskning og en samlet drøfting av offentlige bevilgninger til FoU i de årlige statsbudsjettene» (s. 47).

Utviklingen de eneste årene gjør det svært vanskelig å plassere norsk FoU-organisasjon i forhold til de ovennevnte modellene. På den ene siden står den svært sterkt sektorielle organisasjon på politisk/departementalt nivå, først og fremst i kraft av det sterke innslag av den sektorielle finansieringen av norsk FoU. Det synes å stå fast at dette fortsatt skal ligge til grunn for norsk FoU-organisasjon, etter at - Grøholt- utvalgets forslag (og Stortingets opprinnelige vedtak) om styrking av forskningsdepartementets budsjett i forbindelse med rådsreformen ikke har fått noen vesentlig virkning (ut over overføringene av rådets administrative bevilgninger). Rammebudsjetteringssystemet i staten legger sterke – og kanskje enda sterkere enn for noen år tilbake – begrensninger på mulighetene til å koordinere beslutninger og formulere politiske prioriteringer på tvers av departementsstrukturen. Det innslag av samordningsinstrumenter som en hadde i systemet gjennom hovedinnsatsområdene, er tonet ned og er, hva politisk nivå gjelder, erstattet av den siste forskningsmeldingens løsere «brede prioriteringer». På den andre siden står det nye forskningsråd, som i begrunnelse og organisatorisk struktur er ment å bidra til koordinering og utforming av en helhetlig og samlet forskningspolitikk. Avveilingen og balansen mellom sektorisering og koordinering er, på en måte som det er vanskelig å finne forbilder for i litteraturen eller i andre land, i høy grad blitt et spørsmål om et samspill mellom to ulike organisatoriske nivåer – en sterkt sektoriell struktur på politisk/departementalt nivå på den ene siden og et samordnings- eller sentraliseringsorientert strategisk/forskningsrådsnivå på den andre. Forskningsmeldingen understreker at det først og fremst er gjennom rådet at den sterkere vekt på samordning skal skje: «Regjeringen har etablert NFR som et første og særskilt viktig tiltak for forenkling og tverrsektoriell styring. Etableringen av NFR tar sikte på både å bedre samordningen og å videreføre de fordeler som ligger i et bredt forskningsengasjement i de ulike sektorer» (s. 48).

Det er grunn til å fremheve det eksperimentelle og spenningsfylte i et slikt forsøk på å balansere sektorisering og koordinering som en relasjon mellom organisatoriske nivåer med til dels motstridende struktur og prinsipiell orientering. Særlig kan begrensningene i de direkte virkemidler for å bruke budsjett som virkemiddel for koordinering på politisk nivå være problematisk.

Men det finnes også andre virkemidler for koordinering ut over budsjett, og en mer konkret vurdering av hvordan systemene fungerer må bygge på nærmere kartlegging av helheten og samspillet i de ulike elementer i systemet. Vi drøfter neden-

for rådgivningsfunksjonens plass og rolle i FoU-organisasjonen. Et ytterligere virkemiddel er samordning på administrativt eller tjenestemannsnivå, slik en nå ser i tilknytning til Departementenes forskningsutvalg (DFU). Utfordringen på dette nivå kan også formuleres med støtte i Brooks-rapportens merknader:

«Administrative co-ordination usually do not command sufficient resources or have sufficient control over budgetary allocations to bring about reconciliation of policies over the many different levels of implementation usually required.

Co-ordination of policy at the top of the structure is usually eroded in the process of implementation at the separated lower levels in the vertical structures and there is little feed-back between the various sectors» (s. 93).

Den tyngde som slike administrative prosesser og organer mangler, kan potensielt være til stede i politiske samordningsorganer, av typen Regjeringens forskningsutvalg. Hvorvidt disse organer faktisk fungerer slik vil bl.a. være avhengig av hvor sterk oppmerksomhet og prioritet som Regjeringen gir FoU i sin generelle politikk og/eller som dette området har i offentlig debatt. Det er grunn til å forvente at dersom FoU spiller en mer tilbaketrukket politisk rolle, vil heller ikke politisk oppmerksomhet kunne ha en balanserende funksjon i forhold til den sektorielle organisasjonsstrukturen.

Det parlamentariske nivåets rolle hører også hjemme i det større bilde. -

Brooks-rapporten forventer ikke at dette nivå normalt spiller noen fremtredende rolle. «Legislative bodies usually do not command the necessary sources of information and lack the time and attention necessary for the achievement of coordination». Bl.a. ut fra norske erfaringer kan det synes som om denne type organer vanligvis vil engasjere seg sterkest i mer avgrensede og «politiserte» aspekter av den totale forskningspolitikk, som f.eks. den regionale dimensjon, etikk/ genteknologi, likestilling etc. I mindre grad vil interessen rette seg mot den «samlede forskningspolitikk», som i denne sammenheng vanligvis framstår som en mer «esoterisk» politisk størrelse. Et trekk som har vært kommentert (bl.a. av Aakvaag-utvalget) når det gjelder utviklingen i Norge på dette området, er Stortingets praksis med å behandle forskningsspørsmål under alle departementer i Kirke- og undervisningskomitéen. Dette synes å stride mot sektorprinsippet, som understreker at forskning må vurderes i nær sammenheng med den generelle politikk. En kan delvis begrunne en slik praksis ut fra hensynet til en mer koordinert og samlet vurdering av forskning under ett, men en kunne nok i denne sammenheng ønske en nærmere klargjøring av den relative vekt som sektorielle og koordinerende hensyn bør ha i de ulike deler av FoU-spekteret .

Slik forskningsmeldingen formulerer forventningene til Forskningsrådet, vil fokus i stor grad ligge på Forskningsrådets rolle, og de muligheter en på dette nivå har – på

tross av den sterkt sektorielle struktur på politisk nivå – til å fremme samordning i egen virksomhet. Mulige virkemidler er bl.a.

- integrerte, tverrsektorielle *initiativ og forslag*. Utfordringen er her å sikre en samordnet oppfølging på politisk nivå som ivaretar disse initiativs integrerte karakter, når oppfølgingen må skje innenfor rammen av den sektoriserede beslutningsstrukturen på politisk nivå;
- samordnet *implementering* av tiltak/programmer/prioriteringer som mer eller mindre kan være vedtatt av departementene hver for seg og som er gitt som føringer til rådet. Utfordringen er her å sikre tilstrekkelig romslige føringer til å implementere de politiske vedtak slik at de faglige muligheter for å samordne på tvers kan utnyttes.
- *rådgivning* og forslag til overordnede *strategier*. Igjen er utfordringen at oppfølgingen må skje i en departemental-politisk struktur som i liten grad legger operativ vekt på den samlede FoU-aktivitet sett under ett.

Omleggingen av norsk instituttpolitikk, bl.a. gjennom de nye statlige retningslinjer for finansiering, framstår i øyeblikket som den viktigste enkeltsak som indikerer at mulighetene for reell styrking av koordineringshensynet gjennom Forskningsrådet er til stede. Også denne saken understreker budsjettssystemets store betydning, med den relative innflytelse over bevilgningene som det gir de sektorielle og sentrale aktører – bør basisbevilgningene overføres til forskningsdepartementet og fordeles gjennom rådet, bør de kanaliseres via rådet fra fagdepartementene, bør de bevilges direkte av fagdepartement etter råd fra forskningsrådet? Saken illustrerer likevel også at det innenfor et sterkt sektorisert finansieringssystem med begrensede direkte budsjettvirkemidler for koordinering, også finnes andre virkemidler – i dette tilfelle overordnede, forpliktende retningslinjer for bl.a. budsjettpraksis på et viktig område. Hva den relative vektlegging av hhv de sektorielle hensyn og koordineringshensynet på dette området i praksis vil bli, er likevel ikke gitt med retningslinjene selv, men i måten det vil bli praktisert og fulgt opp på.

1.1.3 Forskningspolitisk rådgivning

Det sentrale forslag i Piganiol-rapporten var at den utvikling av en særskilt politikk for forskning som en her understreket behovet for, bl.a. burde skje ved å etablere nye eller mer innflytelsesrike forskningspolitiske rådgivningsfunksjoner og -organer i det politiske system. Rapportens forslag fikk stor innvirkning på utviklingen i mange land når det gjelder etablering av nasjonale rådgivningsorganer på toppnivå (i Norge i form av Hovedkomitéen for norsk forskning, senere Forskningspolitisk råd). Disse organer burde særlig ha ansvar for de to førstnevnte oppgaver i oppstillingen ovenfor – å formulere en særskilt politikk for forskningen og bidra til koordinering av landets vitenskapelige virksomheter. Også den siste funksjonen – å integrere forskning i den generelle politikk – bør i noen grad koordineres av et slikt «central office», men:

«whether or not a central office has *some* responsibility for this task, a proper integration of science with policy across the board requires a science unit or office in various individual ministries or agencies of the government. These could give principal attention to the implications of science for the specific policy concerns of their ministries, and could also serve as co-ordination points for the central science and policy office» (s. 34).

I noen studier (Brickman & Rip, 1979; Johnston, 1993) av utviklingen av de sentrale, forskningspolitiske rådgivningsorganer på toppnivå er det pekt på at de fleste av disse organene, til tross for Piganiol-rapportens anbefaling, i svært begrenset grad har tatt opp «science for policy»-spørsmål, med et viktig unntak for USA (forsvar, energi, romfart m.v.) De fleste slike rådgivningsorganer har arbeidet for at den tettere integrering av forskningen i den allmenne politikk bl.a. bør skje ved at de enkelte departementer etablerer egne rådgivnings- og koordineringsfunksjoner. Når dette i høy grad er skjedd, betød det (Brickman & Rip, 1979) at topporganenes svekkede stilling gjennom 70-tallet, bl.a. skyldtes at deres egne råd ble fulgt. De argumenterte generelt for at forskningens rolle på alle sektorer burde styrkes nettopp ved at forskningen får en viktigere rolle og integreres tettere i den ordinære sektorielle virksomhet og politiske prosess.

Det er også pekt på at en sterkere målorientering av forskningen generelt svekker rollen til forskningspolitiske topporganer: «High-level committees were too embracing in their purview and either too limited in their expertise or too heterogeneous in their membership to render the kind of advice needed by the government» (Johnston, 1993:180). Det pekes også på at denne «normalisering» og politisering av forskningens rolle som en sterkere sektorintegrert forskning fører til, innebærer at forskningen ikke lenger i samme grad kan stå over og utenfor den ordinære politiske prosess. Sektoriseringen av forskningen førte på rådgivningsnivå til etablering av organer med mer spesialiserte og sektororienterte forskningspolitiske funksjoner, bl.a. sektorielle rådgivningsorganer, slik f.eks. flere departementer i Nederland fremdeles har, visstnok med til dels svært gode erfaringer. I Danmark er en for tiden i ferd med å etablere slike sektorielle rådgivningsorganer som et ledd i de pågående endringer i den forskningspolitiske organisasjonen.

Mens en på 60-tallet, i tråd med Piganiol-rapporten, la hovedfokus på FoU som helhet og la stor vekt på rollen til de topppolitiske rådgivningsorganer, førte 70-tallets sterkere understreking av de sektorielle elementer typisk til etablering av utrednings-, forsknings- og planleggingsavdelinger i de enkelte departementer, som én måte å integrere forskningsresultater i den sektorielle

politikk på. Med sitt forslag på dette punkt satte Brooks-rapporten på lignende vis som Piganiol-rapporten en sentral del av den forskningsorganisatoriske dagsordenen for den videre utvikling i OECD-landene på 70-tallet, også i Norge (Skoie, 1984).

Mot slutten av 70-tallet og utover på 80-tallet har en sett at en igjen ønsker å balansere den sterke sektoreringen fra perioden før. Bl.a. synes rådgivningsfunksjonen på toppnivå igjen å ha fått noe økt betydning. Det er ikke bare i norsk debatt at en i denne sammenheng har vært bekymret for den økende uoversiktighet og byråkratisering som følger i kjølvannet av sektoreringen, og for faren for at for mye av den målrettede forskning derigjennom blir for direkte og tett knyttet til de departementale organers dagsorden og oppgaver til enhver tid. På 80-tallet synes de topppolitiske rådgivningsorganer å ha fått en ny rolle som pådriver for en sterkere teknologi- eller innovasjonspolitisk orientering av den generelle forskningspolitikken, og for at en i den næringsrettede forskningspolitikk spesielt men også i forskningspolitikken generelt, bør legge større vekt på de mer langsiktige, «strategiske» perspektiver også i den målorienterte forskningspolitikk (Kallerud, 1992).

Et annet moment i diskusjonen om forskningspolitiske rådgivningsorganer på toppnivå har også vært at en gjennom disse organer bør utvide den offentlige debatt om forskningsspørsmål; da vendt noe kritisk mot disse topporganers karakter som relativt «elitistiske» og eksklusive ekspertorganer med privilegert adgang til den politiske prosess. Dette synes også å ha en kritisk side mot den mer innadvendte, «instrumentelle» orientering som kan ligge innebygget i «internaliseringen» av det forskningspolitiske arbeid i de enkelte departementer. Dette element har imidlertid hatt ulik betydning i ulike land, og relativt liten betydning i Norge. Men f.eks. i Frankrike blir det lagt vekt på å trekke et bredt sett av grupper, regionale interesser m.v. med i dette organets virksomhet.

Et annet moment som også synes å bli vektlagt noe sterkere er at disse organer bør henvende seg til den allmenne, politiske offentlighet med sine innspill, og ikke bare operere gjennom sine direkte, interne kanaler til Regjeringen (Johnston, 1993).

Et ytterligere hovedelement i 80-tallets forskningspolitikk for å balansere sektoreringen var den type overordnede, «strategiske prioriteringer» som i Norge fikk sitt typiske uttrykk i hovedinnsatsområdene. I sammenheng med dette fikk en også endringer i synet på rådgivningsfunksjonens rolle. En fikk en økende interesse for «foresight» prosesser («research foresight», eller – i den senere tid – «technology foresight»). Disse øvelser representerer, som metodiske forsøk på å identifisere nye «scientific and technological opportunities», noe prinsipielt nytt i forhold til den funksjon som de topp-politiske rådgivningsorganer og departementale planleggingsavdelinger kan ha. Bl.a. legges stor vekt på brede konsultasjons-

prosesser med forsker- og brukermiljøer, og særlig på de kontakt- og konsensus-
skapende effektene av «foresight»-prosessen selv.

1.2 Sektorprinsippet i Norge

1.2.1 Sentralt i norsk forskningsorganisasjon

Det har siden tidlig på 70-tallet vært allmenn enighet om at det norske forskningspolitiske system bør bygge på sektorprinsippet. Dette ble fastslått i og med beslutningen på begynnelsen av 70-tallet («Bratteli-doktrinen») om at en ikke ønsker ett stort forskningsdepartement i Norge, der de fleste budsjettposter for FoU i så fall ville blitt samlet. Ethvert departement skal ha hovedansvaret for å finansiere og organisere den anvendte forskning som er viktig for å nå de politiske mål for sektoren. Alle departementer er forskningsdepartementer.

Grøholt-utvalget foreslo en kraftig styrking av det sentrale forskningsbudsjett ved overføring av forskningsråds- og instituttbevilgninger fra andre departementer, noe som kunne sammenliknes det britiske «science vote», som i første rekke omfatter forskningsrådsbevilgningene. Dette kunne ført et stykke i retning av et mer sentralisert eller koordineringsorientert system.

Men selv uten denne budsjettendringen er forskningsrådsreformen forventet å bidra til en styrking av hensynet til koordinering og helhet i norsk forskningspolitikk. Den nye instituttpolitikken vil kunne få stor betydning for balansen mellom sektorielle og sentrale elementer, avhengig av i hvilken grad og på hvilken måte rådet og sentrale instanser forøvrer faktisk innflytelse på basisbevilgningene til instituttene innen de like sektorer.

Men i det bredere bilde er de sektorielle, «sentrifugale» elementer blitt forsterket i andre deler av systemet. De overføringer av forskningsrådsbevilgninger til KUF som skulle være en del av rådsreformen er altså i praksis blitt begrenset til administrative bevilgninger og noen stipendiatstillinger. Et viktig trekk i bildet er det statlige rammebudsjetteringssystem, som gjelder uinnskrenket også for forskningsbevilgninger. Dessuten er hovedinnsatsområdene, som i sin tid var forholdsvis sterke virkemidler for tverrdepartemental koordinering, nå i betydelig grad faset ut.

1.2.2 Kjennetegn ved norsk forskningsrådsorganisasjon

Et kjennetegn ved norsk forskningspolitisk organisasjon er den sentrale rolle som forskningsrådene har spilt i forhold til noen av de fagdepartementer som har et særlig omfattende FoU-engasjement. Dette gjelder først og fremst de næringsrettede sektorer – industri, landbruk, fisk – som alle har hatt sitt «eget» forskningsråd. Et unntak fra regelen om at forskningstunge departementer også har hatt forskningsråd, er Forsvarsdepartementet. De norske sektorforskningsråd har m.a.o innen flere sektorer vært viktige institusjoner i sektorforskningen. Dette er

ikke tilfelle i alle land. I alle vestlige industriland finnes forskningsråd for grunn/universitetsforskning à la det tidligere NAVF, mens det varierer mye fra land til land om sektorielle forskningsoppgaver blir håndtert av institusjoner som er definert som forskningsråd. Oppgaver som her hjemme tillå de tidligere NTNF, NLVF og NFFR, blir i de fleste andre land ivaretatt av organer med ulik organisatorisk form og tilknytning til de politiske myndigheter. Denne norske tradisjon for bruk av rådsorganer for å ivareta sektorielle FoU-oppgaver kom også til uttrykk i et omfattende engasjement, bl.a. i NTNF og etter hvert også i NAVF, for flere andre departementer enn eierdepartementet. Med etableringen av Nasjonalkomiteén for miljøvernforskning under NAVF kom en f.eks. langt på vei i retning av et eget forskningsråd for miljøvernforskning.

Denne sektorrådstradisjonen er ivaretatt og videreutviklet i etableringen av Norges forskningsråd, der en har ønsket å skape en rådsorganisasjon som bl.a. gjennom et «nøytralt eierskap» under KUF skal legge forholdene til rette for at rådet kan ivareta *alle* departementers forskningsinteresser på en mer ensartet måte. St.meld. nr 43 (1991–1992) *Om endringer i forskningsrådsstrukturen* pekte på et ett av problemene i den tidligere struktur var at «saksfelter under departementer uten forskningsråd har problemer med å få innpass i forskningsrådssystemet» (s.6), og at det derfor bør legges vekt på at en gjennom omorganiseringen kan «fremme alle departementers engasjement i forskning og forskningspolitikk» (s. 8).

Med etableringen av Norges forskningsråd synes også spørsmålet om balanseringen av de generelle funksjoner i det forskningspolitiske systemet som helhet, langt på vei også blitt et internt-organisatorisk spørsmål for ett organ: rådet er i svært stor grad tillagt en sentral rolle i forhold til *alle* de tre hovedoppgaver som Piganiol-rapporten peker på: det har en statuttfestet rolle som det toppolitiske rådgivningsorgan i forhold til «Regjeringens generelle forskningspolitikk» (statuttene), det er Regjeringens viktigste virkemiddel for tverrsektoriell samordning,¹ og en har understreket, bl.a. ved å understreke som grunnlag for valg av organisasjonsmodell for rådet at «den interne organisasjonen bør [...] gi bedre sektorinngrep enn Grøholt-utvalget la opp til» (St.meld. nr 43 (1991–1992):9), rådets sentrale rolle i forhold til sektorielle FoU-spørsmål. Rådet skal være systemets viktigste samordningsorgan, samtidig som det også har et omfattende engasjement i sentrale «science for policy»-spørsmål innen *alle* sektorer.

¹ «Regjeringen har etablert Norges forskningsråd som et første og særskilt viktig tiltak for forenkling og tverrsektoriell styring. Etableringen av Norges forskningsråd tar sikte på både å bedre samordningen og å videreføre de fordeler som ligger i et bredt forskningsengasjement de ulike sektorer» (St.meld. nr 36 Om forskning, s. 48).

1.2.3 Sektoransvar, brukerinteresse og politikkrelevant forskning

Sektoransvar og oppdragsforskning

Den samme dynamikk i retning av et utvidet sektorpolitisk engasjement i FoU-spørsmål ligger også til grunn for etableringen og utviklingen av de tidlige forskningsrådsorganer for «samfunnsplanlegging» (RFSP i NAVF, etbl 1978) og «anvendt samfunnsforskning» (NORAS, etbl 1987). Tanken om et nytt råd for samfunnsplanlegging var begrunnet i ønsket om en generell utvidelse av bruken av forskning som virkemiddel for utviklingen innen flere samfunnssektorer – utdanning, miljø, arbeidsliv, by- og regionutvikling, økonomi, bolig etc. Et særtrekk ved denne debatten synes å ha vært at den *direkte* bruk av forskning i departementene selv som forvaltningsorganer og politiske sekretariater fikk en mer framtrædende stilling i denne diskusjonen. Det ble dermed et mer sentralt aspekt ved forskningsrådenes virksomhet, som de første 20 år av rådenes sin utvikling var preget av at

«det primært dreide seg om å utvikle forskning som kunne betjene bestemte næringer, ytre etater eller generell kompetanseutvikling. Den *offentlige oppgave* var stort sett begrenset til å legge forholdene til rette for dette. Departementene selv var bare i begrenset grad sett på som intenderte brukere på denne tiden» (Skoie, 1984:133)

De nye problemstillinger vokste bl.a. fram gjennom den kraftige veksten fra ca 1970 i de budsjettposter under stadig flere departementer for øremerkede oppdragsmidler til «forskning, utredning, forsøk m.v.». Disse var begrunnet i departementenes egne behov for utredninger og forskning som underlag for egne beslutninger, og var i utgangspunktet fullt ut underlagt deres direkte råderett. Forskningsrådenes rolle i forhold til disse var i utgangspunktet begrenset til å gi faglige uttalelser om prosjektforslag.

Denne rollen ble vesentlig utvidet med en utvikling som kulminerte med formuleringen av den såkalte «Langsletdoktrinen» på begynnelsen av 80-tallet. Det burde i hht denne skje en tyngdeforskyvning i måten disse midlene ble disponert på – i mindre grad burde formuleringen av forskningsoppgaver og fordelingen av midler skje direkte i departementene selv. Det burde i større grad skje en sterkere samordning av oppgaver og fordeling av midler gjennom forskningsrådsprosjekter og – særlig – -programmer. Denne utvikling har i betydelig grad satt dagsorden for diskusjonen om relasjonene mellom departementene og forskningsrådene på disse områder. Bl.a. har en vært mye opptatt av den relative balanse mellom direkte- og forskningsrådskanaliserte prosjekt- og programmidler, departementenes representasjon i styringsorganer og programstyrer m.v. (Marheim Larsen, 1991).

Konflikt eller to sider av samme sak?

I debatten om departementenes «FoU-engasjement» er det ikke klart om departementenes oppdragsforskning knyttet til egne behov oppfattes som en del av sektoransvaret eller om det representerer en annen type FoU-engasjement enn sektoransvaret. Men i flere sentrale forskningspolitiske dokumenter fra de seneste årene, bl.a. NOU 1991:24 og St.meld. nr 36 (1992-93), er det lagt stor vekt på å få fram prinsipielle forskjeller mellom de to typer FoU-engasjement m.h.t. behov, innhold og organisering. Uten at selve definisjonsspørsmålet er viktig i seg selv, synes det i denne vektlegging av et slikt skille å ligge en erkjennelse og et signal om at en for å komme videre i arbeidet med å styrke og utvide fagdepartementenes sektorielle engasjement, bør fokusere spesielt på det brede sektoransvarets særskilte utfordringer og forutsetninger. Det har vært antydning at sterk fokusering i en del departementer på organisering og fordeling av egne prosjekt- og programmidler, kan ha bidratt til å hemme utviklingen av et bredere og mer systematisk sektoransvar:

«Mens tanken om [...] prosjektmidler ble realisert relativt hurtig, kan man neppe si det samme om tanken om et sterkere totalt sektoransvar. Departementene har i svært varierende grad ført noen bevisst sektorpolitikk på forskningsområdet – og *integrasjonen* med andre virkemidler har ofte vært svak. I noen utstrekning synes de nye prosjektmidler å ha forsinket en slik prosess – tid og krefter har gått med til å administrere disse midler.» (Skoie, 1984:136)

Dette hadde varierende gyldighet for de ulike departementer på begynnelsen av 80-tallet, og situasjonen vil på mange sektorer være annerledes i dag enn for 10 - 12 år siden. Bl.a. har åpenbart Miljøverndepartementet utviklet et mer systematisk og bredere sektorielt ansvar for all miljøvernforskning, bl.a. gjennom en egen St.meld. om miljøvernforskning og etableringen av NMF. På den annen side kan det f.eks. i privatiseringen av Televerket/Telenor også ligge muligheter for en motsatt utvikling på denne sektoren, Ved å sette fokus på dette skillet understreker en at et økende «FoU-engasjement» ikke uten videre innebærer en rettlinjert utvikling på bred front i retning av et bredere sektoransvar i alle departementer.

Forskningsrådets rolle

På basis av dette skille mellom departementenes sektoransvar og brukerinteresser, er det gitt signaler i retning av at det nye forskningsrådets utvidede sektorielle engasjement i første rekke bør være knyttet til en strategisk rolle i forhold til det brede, sektorielle FoU-ansvar. Disse er likevel ikke formulert slik at det nødvendigvis bør innebære en nedtrapping av de oppgaver rådet har som kanal for prosjekt- og programmidler som mer direkte er relatert til departementenes eget ansvar for forvaltnings- og politikkutvikling.

Grøholt-utvalget fremhevet bl.a. de prinsipielle ulikheter mellom departementenes sektoransvar og brukerinteresser, og la vekt på behovet for et forskningsråd som kan bidra til en systematisk videreutvikling av sektoransvaret også innen de departementer som, bl.a. på grunn av den tidligere mangel på «eget» forskningsråd, har hatt svakere utviklede strategier for denne delen av sitt FoU-engasjement. Det satte i sin drøfting – og, på flere punkter, kritikk – av departementenes FoU-engasjement et uttrykkelig skille mellom, på den ene siden,

- «a) Departementets strategi for kompetanseoppbygging og for bruk av forskning som virkemiddel innenfor sin sektor» og, på den andre siden,
- «b) Forskning til støtte for utøvelse av departementets politikk- og forvaltningsfunksjon» (s. 59).

Dette skille burde, i hht. utvalgets forslag, bl.a. komme konkret til uttrykk i form av to *separate* kapitler i departementenes FoU-strategier. Det burde, i følge utvalget, gis pålegg til alle departementer om å utarbeide slike dokumenter, bl.a. basert på dette prinsipp om inndeling i to separate deler.

Utvalget fremhevet at «NFR vil være et viktig redskap for utvikling av forskningsstrategier av førstnevnte type. [...R]ådet vil være den primære samarbeidspartneren ved utarbeidelsen av strategiene såvel som iverksetting av forskningen» (innstillingen, s. 59). Rådets rolle vil i utgangspunktet ha ulike roller og vil i ulik grad være involvert i de to typer strategiprosesser: «Mens NFR altså forutsettes å spille en sentral rolle ved utarbeidelsen av forslagene til forskningsstrategier for kategori a), er det ofte naturlig at departementet internt utreder og fastlegger sine strategier vedrørende kategori b)» (s. 60). De normale prinsipper for organisering av oppdragsforskning bør i utgangspunktet følges, dvs at «den del av administrasjonen som skal bruke forskningens resultater, har ansvaret for å formulere oppdragene og følge opp prosjektets framdrift». Men innstillingen fremhever også at: «Noen ganger vil det også være naturlig å bruke NFR i slike sammenhenger».

Det er i den senere prosess ikke gitt noe pålegg om at alle departementer skal utvikle særskilte FoU-strategier, men noen departementer (BFD, UD, FD, LD, ...) ² har skrevet dokumenter av denne art og flere er etter det vi forstår i gang (SHD, KAD). Ingen av de tilgjengelige dokumenter har lagt en så skarp todeling til grunn som det Grøholt-utvalget fremhevet, men skillet er til stede, om enn i ulik grad, i drøftingen i dokumentene. Forskningsrådet har, med unntak for LDs og rådets felles langtidsplan for landbruksforskning, i svært begrenset grad vært involvert, og en synes i noen grad – bl.a. gjelder dette ikke FD – å kunne hevde at den internt orienterte modell for kategori b) preger arbeidet, også når det retter seg mot det

² Forkortelser, se note 5, s.36.

brede sektoransvar. Vi vil komme tilbake til dette i dokumentet, og også ta opp noen prinsipielle problemer, som Grøholt-innstillingen ikke reiste, m.h.t. hvor hensiktsmessige «normale rutiner for oppdragsforskning» er når det er snakk om direkte politikkrelevant forskning.

Også St.meld. nr 43 understreket de ulike styringsinteresse som departementene har i forhold til de midler som kanaliseres gjennom Forskningsrådet. «Dersom forskningen skal utvikle kompetanse og resultater på vegne av andre brukere, bør departementet selv ikke legge detaljerte og sterke føringer på sine bevilgninger. [...] Der departementene selv er brukere, men velger å kanalisere sine midler via NFR, er det legitimt med en sterkere grad av styring» (s. 11). St.meld nr 36 (1992-93) understreker på samme måte som Grøholt-innstillingen det prinsipielle skille mellom, på den ene siden, «brukeransvar på vegne av sektoren, det vil si finansiering av forskning, herunder også langsiktig kompetanseoppbygging, innenfor departementets faglige ansvarsområde, der dette ikke ivaretas av private kilder eller andre deler av det offentlige» og, på den andre siden, «departementets eget brukeransvar, det vil si finansiering av forskning som grunnlag for departementets egen politikkutforming og forvaltning» (s. 47).

I forhold til Forskningsrådet understreket altså såvel Grøholt-utvalget som de aktuelle St.meld. at rådet må legge vekt på å utvikle sin rolle som støttespiller for den videre utvikling av departementers *brede* sektoransvar. Det kan – ut fra utvalgets merknader – være et mer åpent spørsmål i hvilken grad rådet også bør involveres i departementenes forskning for egne brukerbehov. Det kan i det ligge antydninger i retning av en viss justering av praksis i hht Langsletdoktrinen. Den fastslo at «forskningsrådene bør være hovedkanal for departementenes engasjement i forskning» (St.meld. nr 60 (1984 - 85)), og la dermed hovedvekten på virksomhetens *innhold* – forskning vs, utredning, forsøk m.v. – når ansvarsfordelingen mellom råd og departement skulle trekkes opp. I de nye formuleringer blir det lagt større vekt på forskjeller i målgruppe – departementet selv vs hele sektoren generelt, noe som synes å gi større legitimitet til at også forskningsprosjekter initieres og finansieres direkte når de springer ut av departementets egne, spesifikke brukerbehov.

Politikkrelevant forskning

I det skarpere skille mellom departementenes sektoransvar og brukerinteresse synes det altså å ligge et ønske om å forankre det sektorielle FoU-ansvar sterkere i de brede, sektorielle brukerbehov, dvs ut over de behov som er direkte knyttet til departementets særskilte oppgaver og/eller som først og fremst blir synlige gjennom interne departementsprosesser.

I noen grad kan det synes som om dette skillet mellom sektoransvar og brukerinteresse henter sitt forbilde fra områder der sektorens virksomhet primært er næringsvirksomhet (f.eks. fra landbruk, slik Grøholt-utvalget gjorde, jf innstillingen s. 59). Da kan forskjellene i virksomhet og kunnskapsbehov mellom sektorens aktører og departementet selv synes så store og ulikeartede at det blir enkelt å operere med et klart skille. Det kan være vanskeligere å trekke skillet like skarpt for visse former for offentlig virksomhet. Modellen kan langt på vei synes overførbar i de tilfeller da en først og fremst vurderer offentlig virksomhet fra et mer instrumentelt effektivitetsperspektiv, og f.eks. ser på det offentliges bruk av ny teknologi for å fremme kostnads- og formålseffektiv vare- og tjenesteproduksjon. I en videre forstand er offentlig virksomhet underlagt krav til kvalitet og effektivitet som bl.a. ivaretas gjennom profesjonalisering og kunnskapsutvikling på alle nivåer.

Ulikhetene og overlappingen mellom forvaltningens og sektorens kunnskapsbehov vil bl.a. være avhengig av i hvilken grad den «ytre» sektorens virksomhet er direkte underlagt politisk ansvar og kontroll. Disse relasjoner vil være forskjellige alt etter hva «sektoren» består av – ytre etater med forvaltnings-, regulerings- eller kontrolloppgaver, mer og mindre frittstående institusjoner for offentlig tjenesteyting, eller privat næringsvirksomhet.³ Sektoransvarets innhold og karakter kan slik sett variere betydelig avhengig av om interessen er knyttet til forskning som grunnlag for «vitenskapelig fundert politikk» på den ene siden, og forskning som grunnlag for modernisering og effektivisering (gjennom såvel teknologi som kunnskapsbasert, profesjonalisert yrkesutøvelse innen sektoren generelt), også ut over det som normalt er gjenstand for politisk oppmerksomhet, eller det som normalt hører inn under departementenes direkte styringsansvar. En utvikling i retning av rammestyring, fristilling og privatisering, vil også ha konsekvenser for hvor grensene til enhver tid går og hvor skarpt de kan og bør trekkes.

Sektorprinsippet synes altså å måtte praktiseres ulikt i offentlige sektorer. Det gjelder særskilt for politikkrelevant forskning at den, for å ha legitimitet som grunnlag for politikkkutforming, i betydelig grad må være styringsmessig uavhengig av særskilte parts- og brukerinteresser, inkludert departementet selv som én spesifikk politisk aktør. Det gjelder også, eller kanskje særlig, i de tilfeller der departementet selv har en direkte «instrumentell» brukerinteresser i resultatene.

³ Skoie (1985:47) inndeler formålene med offentlig FoU i følgende hovedkategorier:
«I. Kunnskapsutvikling som sådan (grunnforskning, «advancement of knowledge»)
II.1 Et middel i næringspolitikken (industri, landbruk, fiske, handel, f.eks.)
II.2 Offentlige fellesoppgaver og tjenesteyting
a. Forsvar
b. Tjenesteyting (samferdsel, energiforsyning, helse- og sosialtjenester, værvarsling f.eks.)
II.3 Offentlig regulering, kontroll og politikkkutforoming (miljøspørsmål, samfunnsplanlegging f.eks.)»

Bestilt, politikkrelevant forskning som i innhold framstår som skreddersydd for å begrunne bestemte politiske beslutninger i kontroversielle spørsmål vil kunne ha begrenset legitimitet dersom forskningen som ligger til grunn samtidig er initiert og finansiert etter de normale prinsipper for oppdragsfinansiering og brukerstyring (jf debatten om «leiemorderere»).

Det synes m.a.o. viktig å understreke en del særskilte hensyn i forbindelse med direkte politikkrelevante forskning, hensyn som i begrenset rad synes ivaretatt i skillet mellom sektoransvar og brukerinteresse. En burde f.eks. understreke at det i det sektorielle ansvar for *politikkrelevant* forskning ligger et særskilt ansvar for å legge til rette for at forskning relatert til sektorens politikkutvikling er så åpent og bredt orientert, både m.h.t. problemformulering og formidling, at den i prinsippet er like relevant, anvendelig og tilgjengelig for hvilken som helst legitim interesse, gruppe og posisjon i forhold til sentrale politiske spørsmål for sektorens utvikling.

Det å «ta i bruk» politikkrelevant forskning synes m.a.o. underlagt noe andre betingelser enn de en vanligvis fokuserer på når en drøfter anvendt forskning – brukerkompetanse, krevende kunde, overføring etc. *Arenaen* der slik forskning tas i bruk og integreres i den generelle politikk, må – for å tilfredsstille demokratiets krav – i stor grad være offentlig, og *prosessen* må være offentlig, åpen, tilgjengelig for kritikk og medvirkning. Modellen for «formidling» og bruk av politikkrelevant forskning bør snarere springe ut av *konsensuskonferansen* (særlig den lekmannsorienterte) enn den departementale tjenestemanns lesning av forskningsrapporter.

Dette kan også oppfattes som ett aspekt ved spørsmålet om det offentliges ansvar for «svake grupper» forskningsbehov, slik dette ble fremhevet i det tidligere NORAS' mandat, men som ikke på tilsvarende måte er formalisert i den nye rådsorganisasjonen. I det kunnskapsbaserte samfunn er tilgang til kompetanse, kunnskap og forskning en stadig viktigere faktor for sosial differensiering og politisk maktfordeling. Derfor blir det en viktig del av det offentlige ansvar for forskning å utvikle en demokratisk kunnskapspolitikk som er lydhør for grupper som ikke kan betale for egen forskning, uten derved å åpne for at enhver gruppe og interesse kan gjøre krav på «egne», forskningsprosjekter og -programmer.

I ulike sammenhenger legges det stor vekt på at sektorfinansierte forskningsrådsprogrammer bør ha et generelt og kompetanseutviklende siktemål. Det understrekes at det er uheldig at sektoriell, politikkrelevant forskning blir for tett og direkte knyttet instrumentelt til den aktuelle politiske dagsorden, der nye spørsmål stadig avløser hverandre. Slike programmer fremheves gjerne som eksempler på at departementer ikke bare er opptatt av egne brukerbehov, men at de også ivaretar sitt bredere sektoransvar ved å finansiere forsknings(råds)programmer som bidrar til generell kunnskaps- og kompetanseutvikling i forhold til hele sektoren. Den

sterke vekt som legges på kompetanse i denne sammenheng kan imidlertid ofte framstå som noe ensidig sett fra *begge* de synsvinkler vi har drøftet – såvel ut fra (a) det *bredt* brukerorienterte sektoransvar, som (b) hensynet til *offentlighet*.

(a) *Det brede sektoransvar* omfatter, som understreket, bl.a. et ansvar for (de «ytre») brukeres tilgang til ressurser for anvendt forskning knyttet til egne behov og for at det finnes institusjonelle formidlings- og spredningssystemer som sikrer at resultatene av slik anvendt forskning når fram til og blir integrert i den virksomhet de skal være relevant for. Dersom dette sektoransvar avgrenses til kun å gjelde finansieringen av langsiktig kompetanseoppbygging, gir det inntrykk av at en tenker det forskningspolitiske ansvar i tråd med den sterkt kritiserte «lineære modell». Den kjennetegnes av stor tillit til at «mer forskning og penger inn» er tilstrekkelig eller det viktigste, mens spørsmål som gjelder tilgang, spredning og utnyttelse behandles som en «black box» på dette nivå. Gjennom kritikken av den lineære modell har en imidlertid lært at betingelsene for tilgang, spredning og utnyttelse kan være vel så viktig som selve produksjonen av ny kunnskap, og at dette i høyeste grad må stå sentralt i det sektorielle ansvar for, slik Piganiol-rapporten understreket, å *integrere* forskningen i den allmenne virksomhet i sektoren.

(b) Det bør stilles særlige krav til åpenhet og til en offentlighets- og allmennrettet orientering i *politikkrelevant forskning*. «Sektoransvaret» for slik forskning vil i så fall også omfatte det å sikre det allmennrettede «bruker- og formidlingsperspektiv, ikke bare det å utvikle kompetanse i seg selv (for framtidig, «instrumentell bruk»). Særlig innen politikkrelevant forskning kan skillet mellom bruker- og allmennrettet forskningsformidling være mer forvirrende enn klargjørende.

Det er ellers tegn på betydelig sprik mellom liv og lære når det gjelder de direkte departementsfinansierte prosjekter. Undersøkelser av departementenes prosjektfinansiering viser at mesteparten av slike prosjekter har kompetanseutvikling og generelt kunnskapstilfang som hovedmål, selv om de i hht Langsletdoktrinen bare burde vært finansiert på denne måten i den grad de er direkte koplet til konkrete brukerbehov i departementene (Karl Erik Brofoss, upubl manus). Dette «brudd» med Langsletdoktrinen kan medføre at forskning finansieres på falske premisser og uten vanlig kvalitetskontroll, men også at denne finansieringsmåten legger en snevrere ramme for formidlingen enn det faktiske innhold – generell kunnskapsutvikling – skulle tilsi.

1.3 Tre integrasjonsutfordringer

En kan skjematisk skille mellom minst tre «integrasjonsdimensjoner» som alle må ivaretas og balanseres mot hverandre innenfor den forskningspolitiske organisasjonen, nemlig integreringen:

- i den generelle politikk
- mellom anvendt forskning og grunnforskning
- på tvers av sektorene.

1.3.1 I den generelle politikk

Dette hensyn taler for en struktur som plasserer mye av det forskningspolitiske ansvaret på et nivå i strukturen der det legges stor vekt på de spesifikke sektorielle behov og betingelser for bruk av forskning som direkte operativt virkemiddel i sektorens virksomhet. Dette hensyn taler således for sektorisert og en pluralistisk struktur. Det innebærer også at ansvaret for forskningsmessige prioriteringer og for bruken av forskning i sektoren er en integrert del av det generelle politiske ansvar for sektorens virksomhet.

I dette perspektiv blir vekten lagt på den operative og anvendte bruk av forskningen, fokus ligger følgelig på den anvendte del av forskningsspekteret. Hensynet til brukerforankring og -nærhet vil derfor stå sentralt. Det betyr ikke at en ikke også må forholde seg til spørsmål som gjelder de mer langsiktige, basale, institusjonelle, infrastrukturelle etc aspekter ved det å sikre tilgang til operativ, målrettet kunnskap og forskning (sml neste punkt). Det operative og anvendte fokus vil likevel måtte være det sentrale. Dette er bl.a. understreket sterkt understreket av Tormod Hermansen, i en drøfting av forskning som virkemiddel for innovasjon i offentlig sektor (Hermansen, 1996). Det sentrale spørsmål er «sektorens evne til å utnytte forskning og utviklingsarbeider – kort sagt om å ta i bruk ny kunnskap» (s. 175), og de forutsetninger for det som ligger i relasjonen mellom de to parter: «[k]unden som skal utnytte og anvende forskningsresultatene og forskere eller forskningsinstitusjonene som skal sette inn den forskningsmessige kompetanse og innsikt for å svare på spørsmålene kunden har stilt» (s. 181). Fokus må i stor grad ligge på den operative brukers kompetanse, engasjement og oppfølging av den forskning som utføres – bruker må ha «kompetanse på samme nivå som forsker, [og i tillegg ha] gjennomføringskompetanse». Forskningen må være slik organisert og finansiert at bruker kan opptre som en «krevende kunde» i overvåking og oppfølging, og Hermansen understreker at slik forskning derfor som regel bør utføres «for brukers regning og risiko».

Hermansen er kritisk til at for mye av de anvendte forskningsmidler kanaliseres gjennom forskningsrådet. Langsletdoktrinen har et stykke på vei ført til at rådet i praksis har fått en rolle som en «kunde» for anvendt forskning som det ikke kan ha: «Det er uhyre viktig at de enkelte delene av offentlig virksomhet satser forskningsmessig, med midler fra egne budsjetter og etter egne prioriteringer innenfor områder de har forvaltningsmessig ansvar for. [...] De relativt brede bevilgningsrammene fra forskningsrådsstrukturen får først full effekt når mer snevre og

spesialiserte bevilgninger fra de enkelte virksomheter i offentlig sektor etterspør mer konkret anvendelse og nytte» (s. 188).

Utfordringen i dette til forskningsrådet ligger bl.a. i et krav om klargjøring av hvor bredt rådet vil og bør gå inn i hele spekteret av de problemstillinger som hører inn under det sektorpolitiske ansvar for at forskning og forskningsbasert kunnskap blir integrert i sektorens generelle virksomhet. Bør rådets rolle fremste rolle være, slik Hermansen mener, begrenset til finansiering av den del av (den anvendte) forskning som skal opprettholde og utvikle forskningsmiljøer, kompetanse og infrastruktur? Eller bør det være et overordnet mål at en størst mulig del av sektordepartementenes bevilgninger kanaliseres gjennom rådet, uansett forskningstype? For Hermansen er svaret åpenbart nei til det siste spørsmålet; en betydelig del av de sektorielle forskningsmidler bør ifølge ham kanaliseres slik at «de forskjellige enheter i offentlig forvaltning, enten det dreier seg om sykehus, eller offentlig forvaltning forøvrig, [har] midler til å bruke forskning til å løse problemer hver innenfor sitt område» (s. 187)

Utfordringen dette reiser for en del departementer, særlig til de som gjerne kritiseres for ikke å ha forholdt seg tilstrekkelig aktivt til det brede sektoransvaret, ligger bl.a. i understrekingen av at sektoransvaret ikke kun omfatter egne brukerbehov og en viss finansiering av forskningsrådsprogrammer for generell kompetanse og kunnskap med allmenn relevans for sektoren. Det innbefatter også, ut fra Hermansens perspektiv, hele spekteret av finansielle, organisatoriske og institusjonelle spørsmål knyttet til utviklingen av alle offentlige virksomheters rolle som «krevende kunder» i forskningssammenheng, med stor evne til å ta i bruk forskning og forskningsbasert kunnskap i sin virksomhet.

1.3.2 Mellom grunnforskning og anvendt forskning

Som Hermansen påpeker omfatter det sektorielle ansvar for forskning også et ansvar for at det finnes forskningsmiljøer, -institusjoner og -kompetanse – en infrastruktur – som de ulike kunder av spesifikk anvendt forskning kan henvende seg til og benytte seg av. Det kan langt på vei være et definisjonsspørsmål om det er dette som ligger i den problemstilling som bl.a. Grøholt-utvalgets innstilling og Rådets nye strategiplan reiser om hvor omfattende det sektorielle ansvar for «grunnforskning» bør være, eller om det – slik Hermansen ser det – bør oppfattes som et aspekt ved det sektorielle ansvar for anvendt forskning. I den diskusjon om definisjonen av disse begrepene som bl.a. er ført i OECD, og som er gjengitt i vedlegg til rådets strategiplan, kan en finne dekning for begge tolkninger, avhengig av om en legger vekt på den del av grunnforskningen som er blitt kalt orientert eller strategisk, eller på det som har vært foreslått kalt generell anvendt forskning, til forskjell fra spesifikk anvendt forskning (dvs Hermansens «mer snevre og spesialiserte bevilgninger [til anvendt forskning]»).

Dette setter fokus på det område av den allmenne forskningspolitikk som gjelder overlappingen mellom «policy for science» – den politikk som gjelder forsknings-systemet som et særskilt system, som infrastruktur – og «science for/in policy», dvs sektorenes dekning i denne struktur for å dekke egne kunnskaps- og forsknings-behov. Her konfronteres de ulike sektorer med hverandre, fordi generell, grunn-leggende forskning er relevant for flere mål og sektorer samtidig, og fordi ulike sektorer langt på vei bør søke sine behov dekket i en felles, forskningsmessig infrastruktur – hos de samme forskningsmiljøer og -institusjonene.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er i hvilken utstrekning et nasjonalt forskningssystem bør ha rent sektorielle forskningsinstitusjoner, og i hvilken grad alle institusjoner bør være så fleksibelt organisert og orientert at det lett etableres nye konstellasjoner og nettverk for å fange opp nye vitenskapelige og teknologiske muligheter og for å møte de varierte og skiftende brukerbehov, uansett sektor. I perioder med begrenset ressurstilgang kan det være viktig å begrense innslaget av «proprietære» sektorielle institusjoner, som kanskje i for liten grad utnytter og utvikler sine kompetansemessige forutsetninger for å fange opp muligheter og behov knyttet til andre sektorer enn den de er «eid» av.

Dette er åpenbart problemstillinger der forskningsrådets samordnende funksjon er helt sentral. I følge Hermansen burde dette være rådets primære ansvarsområde. Det synes også å være et sentralt aspekt ved den pågående omorganisering av forskningsinstituttene – at en gjennom endringer i instituttene organisering og finansiering oppnår at de i sterkere grad fungerer som integrerte deler av en felles, nasjonal infrastruktur. En annen utfordring i denne sammenheng er å organisere brede forskningsprogrammer slik at generelle kompetanse- og kunnskapsbehov på tvers av sektorgrensene kan forenes og samordnes.

Spørsmålet om *samfinansiering av forskningsprogrammer* – med bidrag fra såvel sentrale som sektorielle budsjetter – har bl.a. relevans i forhold til dette spørsmålet. Dette kan være et virkemiddel for å styrke det sektorielle FoU-engasjement og/eller utløse sektoriell finansiering av langsiktig forskning. Behovet for sentrale midler for «å styrke grunnforskningsinnslaget i forskningsprogrammene» (Grøholt-utvalgets innstilling, s. 57) var ett av de argumenter Grøholt-utvalget anførte for å overføre bevilgninger fra sektordepartementene til KUF i forbindelse med rådsreformen. En rekke forskningsprogrammer under KS/det tidligere NORAS har vært og er finansiert ved samfinansiering mellom KUF- og sektormidler på denne måten. Det kan være spenninger knyttet til det å disponere sentrale midler på denne måten – blir det sektorielle FoU-engasjement derigjennom reelt mer langsiktig, eller er det å bruke grunnforskningsmidler til å subsidiere sektorforskning?

Det var etter det vi forstår en viss diskusjon om dette i forbindelse med budsjettproposisjon for 1996, der KUF presiserer at: «Slik delfinansiering [av handlingsrettede programmer med KUF-midler] skal særlig benyttes for å ivareta grunnforskningsperspektivet i programmene og skal ikke brukes til generelle subsidiering av forskning som inngår i andre departementers sektoransvar». Denne formuleringen gir likevel ikke svar på det vanskelige spørsmål om hvor langt sektoransvaret faktisk går eller bør gå i det enkelte tilfelle.

Spørsmålet om avgrensning, integrasjon og overlapping mellom forskningspolitikkenes to hovedperspektiver – «policy for science» og «science for policy» – har også konsekvenser for organisasjonen i den enkelte sektor av arbeidet med forskningsspørsmål. Ofte preges sektordepartementers FoU-organisasjon ved svak intern koordinering; en kan ofte snakke om at sektoransvaret i realiteten ivaretas i form av et *subsektoransvar* (Marheim Larsen, 1991). Dette er langt på vei en naturlig konsekvens av sektorprinsippet selv – at forskning skal være mest mulig operativt integrert i virksomheten i den enkelte virksomhet og i den enkelte departementsavdeling. En viss sektoriell koordinering og sentralisering av FoU-arbeidet kan være nødvendig for å forhindre fragmentering av kompetansen til å håndtere forskningsspørsmål. Ett annet argument for sektoriell koordinering er sektorens behov for å ivareta sine interesser i forhold til den generelle forskningspolitikk, slik at sektorielle behov ivaretas når sentrale FoU-midler blir fordelt og når spørsmål av stor betydning for den forskningsmessige infrastrukturelle og institusjonelle utvikling blir besluttet. Som Piganiol-rapporten understreket, skal sentrale sektorielle instanser bl.a. være kontaktpunkter for de organer og myndigheter som har ansvaret for den generelle forskningspolitikk.

1.3.3 På tvers av sektorer

«Sektoren» kan være viktig som en ramme for finansiering, prioritering og organisering av forskning, bl.a. fordi det fremmer forankringen av (anvendt) forskning i konkrete og anvendte brukerbehov. Men noen av de mål som forskning skal bidra til å «løse», er ikke av den art at de uten videre kan formuleres som klare, operative mål for en problemløsende, instrumentell forskningsinnsats. Ofte kan problemet og målet mer framstå som diffuse og generelle «utfordringer» som det (ennå) ikke er mulig å sette opp et konkret handlingsprogram for, og som det (ennå) ikke er mulig å fordele det forvaltningsmessige oppfølgingsansvar for innenfor den gitte sektorielle struktur. Det kan dreie seg om overordnede og langsiktige mål, der en gjennom en langsiktig forskningsinnsats ikke bare ønsker å klarlegge mulige konkrete mål og tiltak, men også å få ny innsikt og informasjon for å formulere målene og avklare operative oppgaver for å realisere dem.

Mål av typen «bærekraftig utvikling» og «innovasjon og nyskaping» kan være eksempler på denne type utfordringer som i forskningssammenheng ikke kan

reduseres til de operative tiltak som allerede er utviklet og fordelt i forvaltningsstrukturen. Innovasjon kan fremheves som et godt eksempel på en problemstilling som tvinger fram en tverrsektoriell orientering og en nytenkning av ansvarsforholdene og samspillet mellom de etablerte sektorgrenser. Dette gjelder såvel på virkemiddelsiden – behovet for å se i sammenheng virkemidler som er forvaltningsmessig plassert under forskjellige departementer – som på målsiden – nødvendigheten av å ta i betraktning langsiktige og dyptgripende effekter i forhold til sentrale samfunnsverdier, f.eks, knyttet til arbeid, av raske omstillinger og muligheten for teknologisk arbeidsløshet (Sejersted, 1996).

Sektoren kan m.a.o. for enkelte aspekter av de problemstillinger en vil reise, være en for snever ramme for å formulere og prioritere forskningsoppgaver. -

Brooks-rapporten formulere én viktig begrunnelse for at en del av forskningsinnsatsen bør være målorientert på en noe annen måte enn det som gjelder for den anvendte forskning som er tett knyttet til de operative, sektorielle oppgaver.

Rapporten fremhever at betingelsene for en forskningsmessig innsats for å anvende forskning som virkemiddel for å nå løse samfunnsproblemer bl.a. vil variere sterkt mht

- i hvilken grad målene er klart formulert og kan tas som gitt på forhånd, eller også i hvor stor grad det er enighet om hva det innebærer for ulike grupper at de søkes realisert, og
- hvor velutviklet det vitenskapelige grunnlag er for å bruke forskning som virkemiddel for å løse dem («forskbarhet»).

En kan i sin forståelse av hva anvendt forskning er, tradisjonelt ha generalisert for sterkt ut fra (teknologiske) tilfeller der «the targets were clear, and straightforward, and the necessary fundamental knowledge for the most part [was] in existence, or there was sufficient theoretical understanding to know where to look for it». Klare mål og et velutviklet vitenskapelig grunnlag for å gjøre valg og utforming av virkemidler til forskbare problemer, kan gi godt grunnlag for suksess etter instrumentelle kriterier.

Men ofte er disse betingelser ikke til stede. Særlig gjelder det når de mål en vil fremme ikke lar seg formulere og realisere sosialt nøytralt som rent tekniske problemer – sosiale mål er «complex, unclear, and the subject of conflicting interests and a wide variety of values and preferences among the people affected» (OECD, 1971:56). Dessuten kan den kunnskap en må basere seg på for en forskningsmessig tilnærming til problemene, være «spotty, fragmented and often not firmly established in a scientific consensus» (ibid). Det er knyttet særskilte utfordringer til den forskningspolitiske «setting of priorities in the context of [...] social goals», og to parallelle strategier kan være påkrevet – «[o]ne will be a short-term «applied» approach based om current data and understanding,

incomplete and imperfect as they are» (ibid). Den andre, parallelle tilnærming vil bestå i «long-term programmes aimed at understanding rather than at immediate solutions. We cannot predict in advance when such a programme will yield insights pointing towards new applied research, or which may indicate reformulation or reorganisation of our applied goals» (ibid).

Den viktigste konsekvens av dette er understrekingen av å utvikle en forskningspolitisk organisasjon som er tilstrekkelig fleksibel og differensiert til å kunne fange opp og gi tilstrekkelig egentyngde og spillerom for de mange dimensjoner som forskningspolitikken omfatter. Det forskningspolitiske system må ha mange *ulike arenaer*, tilpasset *ulike* forutsetninger for planlegging, målstyring og prioritering, bl.a. avhengig av om en snakker om konkrete og direkte instrumentelt begrunnede forskningsoppgaver, om forskning rettet mot de mer langsiktige, overordnede og problematiske utfordringer, om forskningssystemets institusjonelle struktur, eller om den helt frie forskningen – og ikke minst, mekanismer for å skape sammenheng og avveie den relative rolle mellom disse arenaer og nivåer. Sektorprinsippet ivaretar *noen* av disse dimensjoner bedre enn andre, og kan – dersom det blir for sterkt dominerende – virke kvelende på de dimensjoner som krever noe andre organisatoriske rammer.

Dersom en ser tilbake på hovedinnsatsområdene, syntes disse i betydelig grad å være motivert i behovet for en ny type organisatorisk ramme for en mer samlet forskningsinnsats i forhold til langsiktige og tverrsektorielle samfunnsmessige utfordringer. De omfattet begge typer målorientert forskning, og én mulig forklaring på at de mislyktes som ramme for samordning på tvers kan være at de *også* i så sterk grad skulle romme relevante kortsiktige aktiviteter og klart sektorbaserte oppgaver. De ble dermed så sterkt «overlesset» av denne type oppgaver og hensyn at de ikke kunne fungere som et tilstrekkelig selvstendig som et *særskilt* forskningspolitisk nivå for tverrsektoriell og langsiktig målorientert forskning.⁴

I tilknytning til spørsmålet om sektorprinsippet stilling og rolle i norsk forskningspolitikk må en derfor også reise det mer grunnleggende spørsmål om *hvor* sentralt og dominerende sektorprinsippet bør være som referanseramme for målet om å «integre forskning i den allmenne politikk». Det finnes også andre måter å forstå

⁴ Jf St.meld. nr 36 (1992-93): «[Det] er et gjennomgående trekk ved evalueringsrapportene at for store deler av ressursen har gått til kortsiktig, anvendt forskning», og: «Et hovedinntrykk synes nok likevel å være at man i for stor grad har lagt til grunn en «høstingstanke» framfor en «såingstanke» i fordelingen av satsingsmidlene. Innsatsområdene kunne nok i større grad tatt hensyn til myndighetenes mål om å bruke offentlige forskningsmidler til grunnforskning og langsiktige forskningsoppgaver fremfor kortsiktig anvendt forskning» (s. 93)

og organisere dette på. Forskningsrådets egen organisasjon er langt på vei begrunnet i behovet for en forskningspolitisk ramme som i noen grad overskrider og supplerer sektorprinsippet, ved at det i sin virksomhet skal legge stor vekt på koordineringen på tvers av sektorer og departementer. Selv om Forskningsrådets endelige organisasjon ble utformet med vekt på at en i sterkere grad enn Grøholt-utvalgets disiplinbaserte forslag burde synliggjøre sektorinteressene i organisasjonsmodellen, synes det også klart at rådet ikke uten videre skal avspeile sektorinndelingen og innordne seg i den sektorielle strukturen. Rådet skal være et organ der ulike sektorielle perspektiver forenes, der oppgaver samordnes, og forsknings- og anvendelsesinteresser avveies og tilpasses til hverandre. Rådets forhistorie var i stor grad et spørsmål om den tidligere organisasjonens skranker i forhold til behovet for samordning, bl.a. slik det kom til uttrykk i de organisatoriske problemer i forbindelse med hovedinnsatsområdene. De representerte ambisiøse forsøk på å integrere forskningsinteresser og -innsats på grunnlag av overordnede, langsiktige nasjonale mål og på tvers av grensene mellom sektorer, mellom sektor og fag, mellom fag, og mellom forskningsarter. En støtte derved på sterke organisatoriske skranker og institusjonelle motsetninger i en organisasjon som i all hovedsak var basert på sektorielle prinsipper. Disse erfaringene synes i stor grad å ha vært en viktig medvirkende årsak til den utbredte erkjennelsen av behovet for en mer omfattende omorganisering av systemet. Dette synes å være ett av de spørsmål rådet må drøfte når det skal avklare sitt forhold til sektorprinsippet og den sektorielle dimensjonens rolle i norsk forskningsorganisasjon.⁵

⁵ På dette punkt ville det vært ønskelig å kunne gi en oversikt over organisatorisk og finansiell status for FoU-engasjementet i de ulike sektorer. Det foreligger imidlertid ingen oppdatert studie av utviklingen av departementenes FoU-engasjement etter den kartlegging av departementenes FoU-engasjement som ble gjennomført i tilknytning til Grøholt-utvalgets arbeid (publisert i vedlegg til innstillingen og i Marheim Larsen, et al, 1991). Det foreligger dessuten en del upubliserte resultater av en mer detaljert studie, også gjennomført i regi av Grøholt-utvalget, av fire departementers prosjekt- og programmidler. (Karl Erik Brofoss. unpubl. manus). Vi har notert oss at det nylig er foretatt en studie av denne art av deler av dansk sektorforskning (Hoff & Marcher: Forvaltning av forskning. En rapport om utvalgte ministeriers styring av sektorforskning; URL:<<http://www.fak.dk/fak/publ/forvaltsk/>>).

2 Sektoransvaret i Norges forskningsråd

2.1 Nye rammebetingelser og forventninger

Norge har i større utstrekning enn de fleste andre industriland benyttet forskningsrådsinstitusjonen som organer i den sektorielle forskningspolitikk. I det tidligere forskningsrådssystem var brede sektorielle forskningsoppgaver særlig forankret i NFFR, NLVF og NTNf. Deres eierdepartementer kanaliserte store deler av sine forskningsmidler gjennom rådene, som også ble brukt aktivt som rådgiver i forskningsrelaterte spørsmål over hele departementets virkeområde. Særlig NTNf var også sterkt inne i tunge forskningsområder under andre departementer. NORAS samarbeidet med en rekke departementer om prosjekt- og programfinansiert forskning, men i mindre grad som rådgiver i hele spekteret av de respektive sektors FoU-spørsmål. NAVF utviklet særlig de siste 10 år et betydelig engasjement innen sektorforskning, bl.a. innen sosial og helse og innen miljøvern. Nasjonalkomiteén for miljøvernforskning (NMF) under NAVF fungerte langt på vei som eget forskningsråd for MD, med omfattende finansierings- og rådgivningsoppgaver over en betydelig del av dette departements samlede FoU-engasjement.

Ved omorganiseringen var utgangspunktet m.a.o. en forskningsrådsorganisasjon som samlet sett hadde lange tradisjoner for et omfattende engasjement i sektorielle FoU-oppgaver, selv om dette var ujevnt utviklet alle sektorene sett under ett. Med etableringen av det nye forskningsrådet synes i hvert fall tre viktige forutsetninger å være kommet til eller forsterket som premisser for den videre utvikling av disse tradisjoner:

- En fastslo prinsippet om at det nye forskningsråd, bl.a. gjennom det «nøytrale» eierskap under KUF, skulle danne basis for et mer likeverdig forhold mellom forskningsrådsnivået og samtlige departementer;
- Forskningsrådets sektorielle engasjement skulle (minst) opprettholdes i forhold til de departementer som tidligere hadde «eget» råd, og det burde utvides i forhold til de øvrige. Disse hensyn synes bl.a. å ha ligget til grunn i valget av en intern organisasjonsmodell som kunne synliggjøre og ivareta sektorhensynet i sterkere grad enn det Grøholt-innstillingens disiplinbaserte forslag kunne; de synes også å vært retningsgivende for videreføringen (grovt sett) av den tidligere bevilgningspraksis mellom de tidligere rådseiende departementer og forskningsrådet;
- En har understreket Norges forskningsråds dobbelte rolle som finansieringskanal og rådgiver i generelle forskningspolitiske spørsmål. Rådgiveroppgaven er i utgangspunktet og formelt knyttet til Regjeringens generelle forskningspolitikk; det er ikke uttrykkelig uttalt noe om sektoriell rådgivning. Men i

kombinasjon med de ovennevnte forutsetninger synes det også å være knyttet forventninger til rådet om å utøve en bredere rådgiverrolle i forhold til de enkelte fagdepartementenes samlede FoU-engasjement, og særlig i forhold til sektorer der dette har vært mindre utviklet.

2.2 Trekk ved dagens situasjonen

Det er ikke enkelt å gi en oversikt over den aktuelle situasjon når det gjelder Forskningsrådets samarbeid med sektordepartementene om deres forskningspolitiske ansvar. Mye foregår på én gang på mange fronter, – ulikeartede spørsmål står fremst på dagsorden innen ulike sektorer, og saksbehandlings- og kontaktformer kan variere betydelig mellom de ulike deler av rådsorganisasjonen.

Innenfor den begrensede ramme som dette problemnotat representerer, har vi trukket fram noen spørsmål som kan gi noen grove konturer av dette sammensatte bilde. Beskrivelsen bygger på tilgjengelige opplysninger om budsjett, særskilte dokumenter om slikt samarbeid, og på enkelte samtaler med noen sentralt plasserte personer i administrasjon tilknyttet de ulike områder.

2.2.1 Kontakten med departementene

Hovedstyret er det formelt ansvarlige styringsorgan i alle saker som gjelder rådets forhold til departementene. Alle bevilgninger gis til Hovedstyret/rådet som sådan. Områdestyrene har ingen formell posisjon i forholdet til departementene, men gir – innenfor rammen av sitt faglige ansvarsområde – innspill til Hovedstyrets forslag og råd til departementene. Siden det ikke for noe Områdestyre og departement er fullt ut samsvar mellom faglige og sektorielle ansvars- og interesseområder, innebærer dette at en i sammenhenger der en skal forholde seg til det enkelte departement under ett, ofte må sy sammen innspill/forslag fra flere Områdestyrer og se i sammenheng forskningsaktiviteter/-områder som hører inn under flere Områdestyrers faglige ansvarsområder. For å ivareta rådets direkte relasjoner til de enkelte departementer – særlig i forbindelse med utarbeidelsen av budsjettforslag og kontaktmøter – opererer en med en intern fordeling mellom de enkelte områder (-direktører) av *koordineringsansvaret* for kontakten med de enkelte departementer når denne gjelder saker som hører inn under flere områders faglige og budsjettmessige ansvarsområder.

Ansvarsfordelingen er slik:

Tabell 1. Fordeling mellom NFRs områder av koordineringsansvar i budsjett- og fagsaker ⁶

Departement	Budsjett	Fag
KUF	ØO	AD/VAD
NOE; infrastruktur og grunnlegg. forskning	ØO	NT
NOE; anvendt forskning og utvikling	ØO	IE
FID, LD		BF
MD		MU
SHD		MH
KAD		KS
AD, BFD, FIN, JD, KD, SD	KS	--
UD	MU	--
FD	NT	--

Kilde: DOKSY-dokument 2-2-5 (utkast)⁷

Vi har ikke grunnlag for her å gi nærmere kommentar til praktiseringen og betydningen av disse retningslinjene for rådets håndtering av oppgaver under de enkelte departementers sektoransvar. Det er bl.a. vanskelig å vurdere den relative betydning av denne kontakt på overordnet nivå i forhold til det kontaktmønster som springer ut av samarbeidet om enkeltoppgaver under de ulike områders faglige og budsjettmessige ansvarsområder. Retningslinjene bygger på og understreker Hovedstyrets ansvar for rådets forhold til de enkelte departementer, og fremhever Områdestyrenes status som interne faglige organer, uten noe direkte og formelt ansvar for saker knyttet til de enkelte departementer. I praksis samsvarer likevel Områdestyrers faglige og departementenes

⁶ Forkortelser:
Departementer; KUF – Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet; NOE – Nærings- og energidepartementet; FID – Fiskeridepartementet; LD – Landbruksdepartementet; MD – Miljøverndepartementet; SHD – Sosial- og helsedepartementet; KAD – Kommunal- og arbeidsdepartementet; AD – Administrasjonsdepartementet; BFD – Barne- og familiedepartementet; FIN – Finansdepartementet; JD – Justisdepartementet; KD – Kulturdepartementet; SD – Samferdseldepartementet; UD – Utenriksdepartementet; FD – Forsvarsdepartementet
Forskningsrådet; ØO – Økonomi og organisasjon; AD – Adm. dir.; VAD – Viseadm. dir.; NT – Området for naturvitenskap og teknologi; IE – Området for industri og energi; BF – Området for bioproduksjon og foredling; MU – Området for miljø og utvikling; MH – Området for medisin og helse; KS – Området for kultur og samfunn.

⁷ Retningslinjene om dette (DOKSY-dokument 2-2-5) er etter det vi forstår ikke endelig vedtatt, men en praksis som grovt samsvarer med utkastet synes å være innarbeidet. Dokumentet er i denne sammenheng den viktigste kilde for en beskrivelse av den interne arbeidsdeling i rådet, slik det blir bedt om i rådets brev til NIFU.

sektorielle ansvarsområder i stor grad med hverandre, og det varierer også, etter det vi forstår, i hvilken grad (representanter i) Områdestyrene er direkte representert, bl.a. i kontaktmøter med departementer som området har koordineringsansvaret for.

Vi bemerker ellers hvor stor variasjon det er de enkelte områder (-direktører) imellom m.h.t. omfanget av koordineringsansvar. KS peker seg ut med koordineringsansvar for syv departementer. Sett på bakgrunn av at de departementer som dette området dermed har hovedansvaret for, også er blant de som sies ikke å etterlevd sitt sektoransvar fullt ut, kan det være et spørsmål om dette i tilstrekkelig grad legger forholdene til rette for å utvide rådets sektorielle engasjement.

Grøholt-utvalget pekte på at «de departementene som har hatt ansvar for anvendte forskningsråd har gjennom sitt samarbeid med disse vært bedre i stand til å utvikle forskningsstrategier enn de fleste andre» (s. 59). Det klare én-til-én-forhold mellom departementenes sektorielle interesser og særskilt rådsinstitusjon/-organ ses her som en årsak til og et uttrykk for at sektorinteressen var godt utviklet. Dette forhold er på disse sektorer endret i den nye organisasjonen, bl.a. slik det kommer til uttrykk i den generelle organisasjonsstruktur og i det koordinerende mellomledd mellom styringsnivåene i denne. Det er slik sett på flere sektorer blitt en generelt større avstand mellom de kollegiale rådsorganer og departementene – bl.a. har *mindre* organer har fått et *bredere* faglig ansvar, slik en ser i MUs og BFs hovedansvar for fagområder som grovt samsvarer med to departementers interesseområder. Dette er selvsagt ikke nødvendigvis problematisk i seg selv, men understreker at det å finne en ny balanse mellom sektorielle og koordinerende hensyn kan innebære reelle valg mellom dem.

2.2.2 Dokumenter

Forskningsrådet utarbeidet i 1994 et forslag til retningslinjer for departementenes arbeid med sine FoU-planer. Dette bærer, som det pekes på i innledningen til dokumentet, preg av de svært ulike tradisjoner i det tidligere rådssystem for samarbeidet mellom forskningsråd og departement. Dokumentet foretar en bred gjennomgang av de mange sider ved departementenes FoU-engasjement som bør innarbeides i slike planer. Betydningen av begge de dimensjoner i departementenes FoU-engasjement som

vi har trukket fram – brukerinteressen og det brede sektorbehov – er drøftet, og en trekker opp retningslinjer for de ulike roller som forskningsrådet bør ha i forhold til dem. En tar ikke opp forslaget i Grøholt-utvalget om å dele slike FoU-strategier i to separate deler.

Dokumentet er distribuert til departementene og så vidt vi forstår også i noen grad benyttet av noen av de departementer som har arbeidet med slike FoU-planer. Dokumentet har tilsynelatende en noe uavklart status (det er oversendt «foreløpig» til departementene, men er ikke formelt vedtatt av rådet). Det synes å ha sammenheng med formuleringer i dokumentet om arbeids- og ansvarsfordelingen mellom råd og departement i forhold til de ulike sider av departementenes forskningsengasjement. På en del punkter kan det synes som en i går ut fra arbeidsmåter og organisatoriske løsninger som i utgangspunktet hører til brukerinteressen, også der det klarere er tale om det bredere sektoransvar. Det blir ikke systematisk understreket at en bør samarbeide nært med Forskningsrådet om dette, eller på annen måte utvikle institusjonaliserte ordninger for bred dialog og systematisk konsultasjon med brukere i sektoren. Grunnet for en sektoriell forskningspolitikk kan bli begrenset dersom en i for sterk grad vil fange opp sektorens behov ved, som det sies i dokumentet, at «de organisasjonsledd [i departementet] som eller ivaretar kontakten med ulike deler av sektoren, venner seg til å være opptatt av disse [dvs. forsknings-] spørsmål».

Spørsmålet om rådets rolle i arbeidet med sektorielle FoU-planer understreker imidlertid *rådgivningsfunksjonen* som kanal for rådets medvirkning i utformingen av den sektorielle FoU-politikk. Det heter i mal-notatet at «Forskningsrådet ønsker å utvikle en aktiv rådgivningsrolle i forholdet til departementene, og vi tilbyr bistand til å løse de planleggingsoppgaver som malen beskriver» (s. 8)

Grøholt-utvalget la stor vekt på at departementene utarbeidet slike strategier, bl.a. som et virkemiddel for at flere departementer tar et bredere og mer systematisk sektoransvar. Det er god grunn til å legge vekt på de strategidokumenter som flere departementer har utarbeidet eller arbeider med som grunnlag for et videre arbeid med disse spørsmål. Vi har i hatt tilgang til noen nylig publiserte FoU-strategier. Det lille antall tilgjengelige dokumenter av denne begrenser imidlertid den vekt det i øyeblikket er mulig å legge på disse som kilde til komparativt innsyn i status for dette arbeidet. Det synes naturlig at Forskningsrådet tar initiativ til å komme med i en

aktiv rolle i forhold til disse prosesser og dokumenter, enten det skjer ved at de dokumenter som er eller snart blir publisert benyttes som grunnlag for videre dialog med de aktuelle departementene, eller – der slike ikke finnes eller er planlagt – ved å ta initiativ til at det blir utarbeidet slike strategier, og tilby seg en aktiv rolle i arbeidet med dem.

Det bredere sektorielle perspektiv for rådets forhold til departementene, altså også ut over de faktiske bevilgninger som kanaliseres gjennom rådet, er også understreket i annen sammenheng. Det er all grunn til å merke seg det krav som KUF nylig har stilt til Forskningsrådet om å inkorporere en *sektoranalyse* i sin årsrapport om bruken av de årlige bevilgninger. I brev av 4.12.1995 fra KUF til NFR heter det at den departementsvise delen av rådets årsrapport bør omfatte en «overordnet analyse sett i forhold til de sektorpolitiske målene, herunder en omtale av Forskningsrådet som pådriver for samarbeid innen sektoren. Med andre ord ønskes en faglig og forskningspolitisk tilstandsrapport for sektoren.» Det presiseres riktignok at en ikke tenker «på en dyptpløyende analyse, men en kortfattet redegjørelse», men det er et vidtrekkende og vanskelig spørsmål som stilles med få ord: «Hvordan er situasjonen innen de ulike fagområder relatert til sektorens antatte sektorbehov?». Verken mer eller mindre ...

2.2.3 Budsjett

Tabell 2 gir budsjettmessige indikatorer på rådets relasjoner til de enkelte departementer.

Tabell 2. De enkelte departementer. FoU-midler samlet i 1996 og FoU-bevilgning til Norges forskningsråd

Dept	FoU-midler fra dept (MKr)	Andel av samlet off FoU (%)	Deptets bev. til NFR (Mkr)	Andel til NFR (%)*)	Andel av NFRs budsjett (%)
UD	258	2,9	25,2	9,8	1,1
KUF	4191	46,9	622,1	14,8	28,0
KD	52	0,6	2,2	4,2	0,1
JD	6	0,1	2,4	40,0	0,1
KAD	165	1,8	46,3	28,1	2,1
SHD	475	5,3	67,3	14,2	3,0
BFD	40	0,4	14,7	36,8	0,7
NOE	1417	15,9	993,3	70,1	44,8
FID	456	5,1	182,4	40,0	8,2
LD	705	7,9	145,9	20,7	6,6

SD	98	1,1	26,6	27,1	1,2
MD	382	4,3	76,0	19,9	3,4
AD	162	1,8	5,0	3,1	0,2
FIN	69	0,8	8,5	12,3	0,4
FD	455	5,1	0,0	0,0	0,0
Ialt	8931	100,0	2217,9	24,8	100,0

Kilder: NIFUs statsbudsjettanalyse for 1996; NFRs budsjett 1996 (Forkortelser, se tabell 1).

*) Den oppgitte prosentandelen er noe for høy fordi tallene for bevilgningen til NFR ikke er justert for at en del av FoU-bevilgningen ikke går til dekning av utgifter til FoU i hht. FoU-statistikkens definisjoner.

Blant de trekk som peker seg ut er bl.a.:

- de enkelte departementer kanalisierer i svært ulik grad sine midler gjennom rådet
- rådet har et svært stort antall departementale finansieringskilder; to departementer dominerer, men også mange andre departementer bevilger betydelige midler; den sektorielle hovedstrukturen i norsk forskningsorganisasjon preger m.a.o. i sterk grad rådets budsjettstruktur.
- det offentlige FoU-budsjett kanaliseres i betydelig grad gjennom NFR (24,8 %), men andelen varierer sterkt fra departement til departement (fra 70 til 0 %).
- NOEs bevilgninger til rådet skiller seg ut fra alle øvrige departementer, bl.a. ved at dette departements bevilgninger i all hovedsak kanaliseres gjennom NFR (70,1 %), og disse bevilgninger utgjør nær halvparten av NFRs totale budsjett (44,8%). Dersom en ser bort fra NOEs bevilgninger, kommer NFRs andel av de samlede offentlige FoU-bevilgninger ned i 16 %.
- KUFs bevilgning kanaliseres i stor grad gjennom NFR, likevel i mindre grad enn tilfellet er for et par av de tunge FoU-departementer (FID og NOE).
- Bevilgningene til NFR er sterkt dominert av bevilgningene fra de fem departementer som gir generelle bevilgninger til NFR (KUF, NOE, FID, LD, MD), med i alt 91% av de samlede bevilgninger. De samme departementer har i alt 79,3% av alle offentlige FoU-midler.
- to departementer forøvrig, SD og KAD, kanaliserer en like høy andel av sine midler gjennom NFR som en del av de departementer som gir generelle bevilgninger.
- ett departement (FD) gir overhodet ingen bevilgninger til NFR, og to (AD og KD) kanaliserer mindre enn 5% av sin FoU-bevilgning gjennom NFR.

- NFRs budsjettstruktur samsvarer i liten grad med strukturen i det totale offentlige FoU-budsjett, særlig er det stor forskjell i NOEs andel av hhv det offentlige og NFRs budsjett (hhv 44,8 og 15,9%).

De direkte budsjetter gir likevel et begrenset bilde av hvor sterkt Forskningsrådet er involvert i de ulike departementenes FoU. Også den bredere rådgiverrolle bl.a. i forhold til departementenes grunnbevilgninger til institutter må tas i betraktning.

Tabell 3 viser den interne fordelingen av departementenes bevilgninger til Forskningsrådet.

Tabell 3. De enkelte departementers FoU-bevilgning (1996) til Norges forskningsråd. Intern fordeling mellom Rådets Områder

Dept	Koord.ans v. Område (KO)	KOs andel av deptets NFR bev (%)	Andel av KOs samlede budsjett (MKr)	Bev. til område(r) ellers (%) *)
UD	MU	97	6,8	3 (KS)
KUF	(AD)			29 (KS) 35 (NT) 16 (MH)
KD	KS	18	0,1	73 (MH)
JD	KS	83	0,7	17 (MH)
KAD	KS	28	4,2	62 (IE)
SHD	MH	69	28,7	22 (KS)
BFD	KS	86	4,5	16 (MH)
NOE	IE	59	91,5	3 (BF)
	NT	33	60,0	
FID	BF	98	49,8	2 (MU)
LD	BF	89	36,1	7 (MU)
SD	KS	24	2,3	72 (IE)
MD	MU	92	44,4	6 (KS)
AD	KS	100	1,8	0
FIN	KS	95	2,9	5 (MU)
FD	NT	0	0,0	0

Kilder: NIFUs statsbudsjettanalyse for 1996; NFRs budsjett 1996.

*) Angir den andel av dette departementets bevilgning som går til annet/andre Område(r) enn KO. (Forkortelser, se tabell 1)

Vi ser av tabellen at:

- det koordineringsansvarlige område som regel også forvalter den største andelen av departementets samlede bevilgninger til rådet. Unntakene er SD, KAD og KD.
- med unntak for KS og MH utgjør også bevilgningene fra de(t) dept(er) som området har koordineringsansvar for, den overveiende del av områdets samlede bevilgninger.
- alle områder har koordineringsansvar for minst ett departement, tre områder (NT, BF, MU) har koordineringsansvar i forhold til to departementer, mens KS har koordineringsansvar for hele syv departementer; disse departementers bevilgninger til KS utgjør dessuten en svært beskjeden andel av KS' totale bevilgninger.

En bemerker også at det kun er fem departementer som gir *generelle bevilgninger* til rådet. Det er vanskelig å vurdere den prinsipielle og praktiske betydning av skillet mellom generelle og spesielle bevilgninger, eller om det praktiseres på samme måte i alle de departementer som gir begge typer bevilgning. Departementene knytter føringer til begge typer bevilgninger, men evt i ulik grad og form. I alle fall kan det synes som det å gi generelle midler er uttrykk for et mer stabilt og institusjonalsert samarbeid mellom råd og departement enn tilfellet er når bevilgningene gis som særskilte bevilgninger, som noe mer uforutsigbart kan variere fra år til år. Ett praktisk mål for det videre arbeid med å utvikle et mer ensartet forhold til alle departementer kan derfor være å bli enige med flere departementer om å gi (en del av) sine bevilgninger som generelle midler.

Tall for departementenes bevilgninger til Forskningsrådet gir likevel et begrenset grunnlag for å vurdere hvor bredt rådet er involvert i forskningspolitiske spørsmål på de ulike sektorer. Rådet har også rådgivningsoppgaver som ikke nødvendigvis kommer til uttrykk gjennom budsjettet. Særlig kan den nye *instituttpolitikken* føre til at rådets sektorielle rolle blir utvidet, både i de tilfeller da grunn- eller basisbevilgninger kanaliseres gjennom rådet, og når de gis direkte fra departementet etter at det er innhentet uttalelse fra rådet.

2.2.4 Utvalgte saker

For å utfylle det generelle bilde vil vi trekke fram noen eksempler på saker og problemstillinger som det arbeides med i ulike deler av rådsorganisasjonen, og som på ulike måter synes å ha betydning for vurderingen av hvor disse spørsmål står i dagens situasjon.

Kultur og samfunn

Et fremtredende kjennetegn ved KS´ relasjoner til departementene er at området driver programmer med finansiering fra svært mange ulike departementer. Dette er samtidig bevilgninger med et begrenset omfang, både når en ser på deres andel av de aktuelle departementenes totale FoU-bevilgninger og av KS´ samlede bevilgning. KS har koordineringsansvar for syv departementer, også for et par departementer (SD, KAD) der en større andel av disse departementers NFR-bevilgning kanaliseres til et annet område i rådet (IE). Ingen av de departementer som KS har kontaktansvar for gir generelle bevilgninger til rådet, og dette er også departementer som er blant dem som i minst grad kanaliserer sine

forskningsmidler gjennom rådet. De deler av rådets samarbeid med departementene som har sitt tyngdepunkt i KS er m.a.o. de områder der dette råds-/departementssamarbeid er mest begrenset, og er først og fremst knyttet til enkeltoppgaver/-programmer. Det synes å være få eksempler på samarbeid som på en bredere og mer systematisk måte retter seg mot spørsmål av mer strategisk art for disse departementers sektoransvar som helhet. Arbeidet med programinitiering og -utforming vil likevel, varierende noe fra departement til departement, ofte kunne ha en slik form at rådet utreder og er i dialog med departementet om de bredere kunnskapsbehov som programmene skal ivareta.

Utviklingen i samarbeidet er ulik fra departement til departement, bl.a. synes det å være en utvikling i retning av et bredere samarbeid med BFD, mens JD synes å ønske å begrense sin bruk av rådet. BFD drøfter likevel i sin strategiske FoU-plan sitt forhold til forskningsrådet først og fremst som et spørsmål om samarbeid om BFD-finansierte enkeltprogrammer. NFR/KS har i noen grad vært trukket inn i arbeidet med FoU-planen, gjennom møter om utkast til planen.

En viktig arena for den framtidige utvikling i retning av at NFR/KS kan bli sterkere involvert i et bredere spekter av sektorielle FoU-spørsmål på disse sektorer, er den rolle rådet er tiltenkt i utviklingen av instituttpolitikken. Det arbeides bl.a. med planer for rullerende evaluering, og utvalg med ansvar for basisbevilgningene til en del institutter er under etablering.

Det pågående arbeid med strateginotat for samfunnsforskning kan representere en ny utvikling, ikke minst fordi det i dette arbeidet i betydelig grad settes direkte fokus på sektoransvaret og -interessen i forhold til samfunnsforskning, og på samarbeidsrelasjonene mellom rådet og departementene. I det forsøk dette arbeidet representerer på å drøfte sentrale sektorielle dimensjoner innenfor en faglig definert ramme, kan det likevel være innebygget et vanskelig spenningsforhold mellom, på den ene siden, det å ivareta alle departementers interesser i samfunnsforskning, på samme tid som en. på den andre siden, vil videreutvikle grunnlaget for en bred sektoriell tilnærming til FoU-spørsmål for departementer der samfunnsforskning i utgangspunktet utgjør en stor del av, men ikke hele, deres totale FoU-engasjement.

Det er, som tidligere påpekt, hevdet at ikke alle departementer etterlever sitt sektoransvar like systematisk, og at dette i særlig grad (jf Grøholt-utvalget) kan gjelde departementer som tidligere ikke hadde «eget» forskningsråd. På denne bakgrunn blir bl.a. arbeidet med en sektororientert strategi for samfunnsforskning og den posisjon som KS´ synes å ha overfor svært mange av de aktuelle departementene, å bli en viktig arena for den videre utvikling på dette området. Som nevnt lå det i premissene for omorganiseringen forventninger om at det nye forskningsråd, gjennom et utvidet samarbeid nettopp med disse departementer, skal styrke sin rolle som støttespiller i arbeidet med å videreutvikle den sektorielles FoU-politikk. En kan spørre om det er tatt høyde for disse *særskilte* forventningene og utfordringene når en observerer at rådet har organisert sitt forhold til disse departementer slik at ett område får koordineringsansvar for så mange departementer og sektorer, og disse dessuten er blant dem som på dette punkt altså representerer særskilte utfordringer. Ved å fordele ansvar og dimensjonere kapasitet for oppfølging kun ut fra faglige og budsjettmessige kriterier, kan det være fare for å sementere trekk i den tidligere rådsstrukturen som det i forkant av omorganiseringen ble satt kritisk fokus på.

Naturvitenskap og teknologi

NT har koordineringsansvar for de deler av NOEs bevilgning til rådet som gjelder infrastruktur og grunnleggende/strategisk forskning. Den sentrale rolle som det tidligere NTNF hadde i forhold til NOE er ført videre gjennom det nære samarbeid som åpenbart er utviklet mellom NT og IE, både m.h.t. gjensidige konsultasjonsrutiner og relativ prioritering av områdenes ansvarsområder innenfor rådets samlede NOE-budsjett.

NT-området har et særlig ansvar for å følge opp planene for et nytt samarbeid mellom rådet og Forsvarsdepartementet, som tidligere ikke har hatt noe med forskningsrådssystemet å gjøre. Her er det på ingen snakk om at rådet skal bistå på et område der sektoransvaret er svakt utviklet; tvert imot synes forsvarets FoU-organisasjon på de aller fleste punkter svært velutviklet ut fra de vanlige kriterier for dette. Dette inntrykk får en ikke minst ved lesningen av Forsvarsdepartementets strategi for FoU, som på de aller fleste punkter sier seg godt fornøyd med den tradisjonsrike organisasjon som er utviklet for å ta hånd om forsvarets sterke FoU-engasjement.

Samarbeidet med forskningsrådet skal bl.a. ha fokus på spørsmål som gjelder kontaktflaten og koordineringen med sivil FoU. Dette blir tillagt økende vekt, noe en bl.a. har lagt til rette for gjennom endringer i egen FoU-organisasjon (jf endret forvaltningsrettslig status for FFI). Forskningsrådet skal bl.a. uttale seg om basisbevilgningene til FDs institutter ut fra denne synsvinkelen.

Én særskilt utfordring for samarbeidet mellom rådet og forsvaret ligger i det at forsvaret allerede har et eget forskningspolitisk råd (FFR), der NFR nå skal være representert. Et spørsmål som f.eks. kan reise seg i denne sammenheng er om NFRs råd skal gå gjennom FFR eller om det skal være to selvstendige rådgivningsprosesser og -kilder. Også på annen måte kan det være knyttet mulige spenninger til de nye åpninger for «eksterne» aktører i et tradisjonelt «dukke» system, f.eks. når det gjelder FFIs tradisjonelt sentrale rolle i alle forskningsspørsmål innen sektoren.

Forsvarsdepartementet kanaliserte i dag ingen midler gjennom Forskningsrådet, og det synes heller ikke aktuelt at dette umiddelbart vil komme til å skje i noe betydelig omfang. I departementets FoU-strategi pekes det imidlertid på at det FoU-område som oppfattes som mest problematisk er den forsvars- og sikkerhetspolitiske forskningen, der en bl.a. konstaterer at «resultatformidlingen av forskning utført av eksterne organer har vært nokså tilfeldig [...] og k]ontakten mellom FD, Forsvaret og de aktuelle forskningsmiljøene [har], med få unntak, vært heller fragmentert og sporadisk». Om denne forskning heter det at den «har funnet sted uten mer langsiktig planlegging [...] Det er så langt ingen instans som har påtatt seg et helhetlig ansvar for dette forskningsfeltet, som i stor grad har manglet stabile støttespillere».

Bioproduksjon og foredling

Den viktigste kontekst for samarbeid med departementene har i denne del av virksomheten vært arbeidet med en langtidsplan for landbruksforskningen. Den ble publisert i mars 1996 som en felles plan for LD og NFR. Dette representerer en nyskaping med noe tvetydig rekkevidde. Det at det er begge organers dokument kan reise spørsmål om forholdet mellom departement og råd er blitt tettere, og ikke lenger følger prinsippet om «armlengdes avstand». Myndighetsfordelingen mellom organene kan synes noe uklar med en slik løsning, ved at rådet blir direkte medansvarlig for et politisk vedtatt dokument. Eventuelle problemer knyttet til denne type

løsninger kan eventuelt komme i forgrunnen dersom det er reell uenighet mellom råd og departement om innholdet i slike dokumenter.

Den nye langtidsplanen innebærer imidlertid også at LD for første gang selv fatter vedtak om en plan for landbruksforskningen. Det gir dokumentet tyngde og autoritet. Tidligere tok, etter det vi forstår, ikke departementet formelt stilling til rådets plandokumenter for landbruksforskningen, men behandlet dem som råd for oppfølging i budsjett og på annen måte.

NFR/BF har ikke vært trukket direkte inn som rådgiver i den politiske prosess omkring omorganiseringen av de landbruksvitenskapelige instituttene, men har likevel spilt en viktig rolle gjennom det generelle instituttpolitikkprosjektet.

På dette området er det en utfordring ikke å tape de positive sider ved det tidligere system, der det landbruksvitenskapelige forskningsråd i betydelig grad var en arena for sektorens forskningspolitiske debatt og utvikling. Ikke minst er det viktig at sektoren selv – brukere og forskere – kommer med i prosessene. I det tidligere system var dette i stor utstrekning ivaretatt gjennom de formelle styringsorganer selv (styre, råd). Dette er det i mindre grad mulig å sikre i styringsorganer med færre medlemmer og bredere faglig ansvar enn i det tidligere system, og må eventuelt i større grad sikres gjennom særskilte organer og/eller prosesser. Bl.a. p.g.a. de mer omfattende interne samordningsprosesser kan også administrasjonens rolle få en vesentlig sterkere rolle enn tidligere. Etter det vi forstår har arbeidet med langtidsplanen for landbruksforskning i all hovedsak vært et rådsinternt arbeid, og en arena for kontakt og forhandlinger mellom departement og råd.

Vi er ikke kjent med særskilte saker som gir grunnlag for å kommentere utviklingen i det nye rådets forhold til Fiskeridepartementet.

Medisin og helse

Sosial- og helsedepartementet blir av mange fremhevet som et departement som i begrenset grad har tatt et bredt sektorielt ansvar for forskning. Den offentlige debatt sommeren 1995 om mangelen på en samlet politikk for medisinsk forskning har aktualisert dette spørsmål. SHD er blant de departementer som har vært kritisert for

ikke å ha fulgt opp sektoransvaret, men har, særlig gjennom departementsråd Nordbøs foredrag i desember 1995, gitt signaler om at det ønsker å engasjere seg sterkere – som én blant flere aktører – i finansieringen og den overordnede styring av sektorens samlede forskning. Det understrekes – i tråd med forskningsmeldingens retningslinjer – at sektoransvaret gjelder bruken av forskning i hele sosial-, trygde- og helsesektoren, og at ansvaret for den overordnede styring ikke er begrenset til den generelle kompetanseutvikling, men gjelder en lang rekke oppgaver «fra å avdekke kunnskapsbehov til å formidle og implementere resultater av FoU-virksomheten». Departementet har bedt Forskningsrådet bistå med å utvikle et grunnlag for en mer helhetlig styring, både gjennom en «helhetlig, oppdatert situasjonsbeskrivelse av norsk medisinsk forskning», og ved å etablere et «forum, en arena, for dialog mellom [...] hovedaktørene om en god nasjonal strategi for medisinsk forskning». Muligheten for mer institusjonaliserte drøftinger råd og departement imellom er etter det vi forstår under vurdering.

Det skal foreligge et utkast til et eget FoU-strategisk dokument fra departementets side. Det har ikke vært tilgjengelig, og er så vidt vi forstår ikke endelig vedtatt. MH har i begrenset grad vært trukket med i arbeidet med dette.

Et viktig eksempel på at forskningsrådet har vært trukket inn, kanskje i større grad og på annen måte enn hva tilfellet er for de fleste andre områder, som *vitenskapelig* rådgiver i politiske beslutninger, er de medisinske *konsensuskonferansene* (Søgnen, 1992). I disse påtar rådet seg ansvaret for en prosess som skal gi det best mulige vitenskapelige grunnlag for et råd til de politiske myndigheter om behandlingsopplegg, bruk av teknologi m.v.

Miljø og utvikling

Utenriksdepartementet kan i denne sammenheng kanskje fremheves som eksempel på en generell tendens til at selve etableringen av Norges forskningsråd har stimulert til og satt dagsorden for en særskilt gjennomgang av status i departementenes arbeid med FoU-spørsmål – uten det formelle pålegg Grøholt-utvalget foreslo. Etableringen av NFR og kravet om mer ensartet opptreden overfor rådet nevnes blant de utløsende faktorer for den gjennomgang av eget FoU-engasjement som UD nylig har gjennomført. Også andre forhold skapte dette behovet for større helhet i dette arbeidet, bl.a.

svak intern koordinering av arbeid med FoU-spørsmål, og sammenslåing av tre departementer, alle med betydelige interesser i forskning. Dokumentet understreker at det er svært vanskelig å få oversikt over UD's FoU-engasjement; arbeidet med disse spørsmål i de ulike avdelinger er svakt koordinert. Dette gjelder også forholdet til Forskningsrådet, en peker på at «kontakten med og bruken av forskningsrådssystemet har vært ujevn». Det påpekes at heller ikke den andre part opptrer samlet i forhold til departementet, selv etter omorganiseringen. En peker på noen uheldige konsekvenser av den interne fordeling av kontaktansvaret overfor departementet, bl.a. har det koordineringsansvarlige område – MU – «tatt kontakt innen bistandssøylen i departementet, også med saker som ikke hører hjemme der», samtidig som andre rådsorganer har korrespondert direkte med UD i enkeltsaker, bl.a. KS i spørsmål som gjelder evaluering av KS-tilknyttede institutter. Situasjonen på rådssiden understreker således det generelle behov for at departementet opptrer mer samlet i forskningsspørsmål.

MU har koordineringsansvar for et oppdrag fra UD, gitt i april 1996, med å utarbeide grunnlagsmateriale til en strategi for å «styrke kompetanse og forskning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene». Oppgaven bærer sterkt preg av å fylle en bred rådgivningsfunksjon i forhold til departementets behov for en samlet gjennomgang av et sentralt ansvarsområde innen sitt FoU-engasjement. Det er utformet et forholdsvis detaljert mandat, og arbeidet skal gjennomføres i nær kontakt med en referansegruppe ledet av departementet selv, og med deltakelse også fra utenforstående institusjoner, bl.a. Universitetsrådet og andre departementer.

UD har ellers knyttet til seg en særskilt vitenskapelig rådgiver. Det er uklart hvilken rolle denne spiller, og hvordan den og rådets – faktiske og potensielle – funksjon eventuelt overlapper.

MU skal også ha et koordineringsansvar for å føre videre arven fra det tidligere samarbeid mellom departementet og MD. Bl.a. er det forventet at NFR/MU oppdaterer og reviderer den strategiske plan for miljøvernforskning som ble utarbeidet av NMF i det tidligere system. MD kan ha større problemer med å se den operative betydning for seg av NFRs områdestrategi for miljø- og utviklingsforskning. MU viderefører tidligere praksis ved å gi råd om basisfinansieringen av MDs forskningsinstitutter.

Forholdet mellom MD og MU-området reiser noen av de samme problemstillinger som de som er berørt under BF ovenfor – knyttet til den økende avstand mellom styringsorgan og departement, og til områdets bredere ansvarsområde enn bare MD – altså til at det i mindre grad er et «én-til-én»-forhold mellom rådsorgan og departement. Disse spørsmål reiser bl.a. utfordringer m.h.t. utvikling av prosesser som sikrer et hensiktsmessig samspill mellom de ulike organisasjonsnivåer i rådet, der det er viktig å bringe aktørene i hele sektoren sterkere og mer systematisk inn i strategiprosessene.

Ett aspekt ved rådets rolle i forhold til MD er at departementet selv har et ansvar for koordinering og for å være pådriver for miljøhensynet i alle sektorer, inklusive i deres forskningspolitikk. Forskningsrådet kan i den sammenheng være viktig som arena for kontakt og samarbeid med andre departementer på området. Gode initiativ fra NFR kan derfor fra MDs synspunkt være viktig som grunnlag for den videre prosess på politisk nivå.

Industri og energi

IE er det område som mottar den største delen av bevilgningen fra NOE, som igjen er det enkeltdepartement som bidrar klart mest til forskningsrådets totale budsjett. Sett fra et sektoransvarssynspunkt er NFR ut fra budsjettmessige kriterier, ved at 70% av NOEs FoU-bevilgning kanaliseres gjennom rådet, allerede involvert i nær sagt hele dette departements FoU-oppgaver. Dette indikerer også at NFR på dette området er vesentlig sterkere involvert på U-siden i FoU-spekteret enn det som gjelder andre sektorer/departementer. Dette engasjement i denne delen av FoU-spekteret er knyttet til IE, som gjennom sin brukerstyrte virksomhet legger stor vekt på å imøtekomme brede og varierte brukerbehov i hele sektoren. Dette departement – og IE-området – representerer m.a.o. slik sett en situasjon der noen av de kriterier som har vært fremme i diskusjonen om sektoransvaret – bl.a. tett brukerforankring og omfattende bruk av rådet – er oppfylt. Samtidig er NOEs relasjoner til NFR så dramatisk annerledes enn de er for noe annet departement, at det kan synes problematisk å tenke seg en generell utvikling etter denne modellen alene.

IE disponerer også den største delen av SD og KADs bevilgninger, til tross for at koordineringsansvaret for rådets kontakt med dette departement ligger i KS.

Rådet/området spiller som en naturlig konsekvens av sitt omfattende ansvar for offentlige FoU-ressurser som tilføres NOE-sektoren, en sentral rolle i utvikling og gjennomføring av brede strategier for denne sektorens FoU-relaterede virksomhet, som f.eks. gjennom den strategi for næringsrettet forskning som rådet publiserte for kort tid tilbake. Det kan på den bakgrunn synes som et paradoks og et tankekors at rådet ikke har fått en mer sentral rolle i det arbeid som NOE har igangsatt med å utrede grunnlaget for en bredt orientert innovasjonspolitik, jf Aakvaag-utvalget. Grunnen til det er, som Hugo Parr uttalte i Forskningspolitikk nr 3/95, at utvalget fikk et «mandat [...] som går langt ut over FoU-virksomheten». Når en nå, bl.a. med støtte i nyere innovasjonsteori, setter «innovasjon» og ikke bare «FoU» i fokus, og dermed skaper en ny ramme for policyutviklingen på dette området, synes det å føre til at FoU-indikatorer alene får mindre betydning for hvor sentralt rådet er plassert i forhold til «sektoransvaret» på området. Det bredere sikte fører bl.a. til at forholdet mellom SND og NFR blir særlig viktig, og mer generelt til å understreke at også sektoransvaret for FoU blir en for snever ramme for policyutvikling. Innovasjon gjelder en lang rekke departementer, og reiser mange av de koordineringsutfordringer vi drøftet i første del av notatet.

Referanser

- Brickman, Ronald & Arie Rip (1979): Science Policy Advisory Councils in France, the Netherlands and the United States, 1957-77. A Comparative Analysis. *Social Studies of Science*, 9, (2), s. 167-98.
- Hermansen, Tormod (1996): Innovasjon i offentlig sektor. I: *Det norske innovasjonssystemet - hvor langt har vi kommet i forståelsen av det?* Norges forskningsråd.
- Johnston, Ron (1993): Designing an effective science and technology policy advisory system for the Australian government. *Science and Public Policy*, 20, (2), s. 87-96.
- Kallerud, Egil (1992): *Strategisk forskning. Kommentarer til et forskningspolitisk begrep*. NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 5/92.
- Marheim Larsen, Ingvild, Hanne Marthe Narud, Svein Kyvik (1991): *Departementenes FoU-engasjement. Utviklingstrekk på 80-tallet*. NAVFs Utredningsinstitutt, Rapport 7/91.
- Norges forskningsråd (1996): «Forskning for framtiden». *Strategi for norsk forskning og Norges forskningsråd*,
- NOU 1991:24 (1991): *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*.
- OECD (1963): *Science, Economic Growth and Government Policy*. OECD.
- OECD (1971): *Science, Growth and Society. A New Perspective*. OECD.
- Sejersted, Francis (1996): Teknologi og arbeidsløshet. I: *Det norske innovasjonssystemet - hvor langt har vi kommet i forståelsen av det?* Norges forskningsråd.
- Skoie, Hans (1984): *Norske forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*. NAVFs Utredningsinstitutt, Melding 1984:8.
- Skoie, Hans (1985): *Departementsmidler til forskning*. NAVFs Utredningsinstitutt, Notat 9/85.
- St.meld. nr 43 (1991-92): *Om endringer i forskningsrådsstrukturen*.
- St.meld. nr. 36 (1992 - 93): *Forskning for fellesskapet. Om forskning*.
- Ståhle, Bertel (1992): *Forskningspolitikk i Norden 1992 – om forskningsinsatser, prioriteringar och forskningspolitiske buvudlinjer i de nordiske landene*. København: Nordisk Ministerråd.
- Søgnen, Randi (1992): *Konsensuskonferanser som helsepolitisk virkemiddel*. Oslo: NAVF.