

NAVF's

UTREDNINGSIINSTITUTT

NORGES
ALMENVITENSKAPELIGE
FORSKNINGSRÅD

1976: 1

Utredninger om forskning
og høyere utdanning

ARILD OMA STEINE

Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk

*En studie av Hovedkomitéen
for norsk forskning*

**Ideals and Reality in
Norwegian Research Policy**

*A case-study of the Central Committee
for Norwegian Research*

INSTITUTE FOR STUDIES IN RESEARCH
AND HIGHER EDUCATION

The Norwegian Research Council
for Science and the Humanities.

1976: 1

Utredninger om forskning
og høyere utdanning

ARILD OMA STEINE

Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk

*En studie av Hovedkomitéen
for norsk forskning*

**Ideals and Reality in
Norwegian Research Policy**

*A case-study of the Central Committee
for Norwegian Research*

F O R O R D

Denne meldingen om Hovedkomitéen for norsk forskning er skrevet av instituttets medarbeider, cand.polit. Arild Oma Steine, og ble høsten 1975 lagt fram som hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Oppgaven er en studie av Hovedkomitéens bidrag til utformingen av norsk forskningspolitikk i perioden 1965-74. Den drøfter også noen av de problemer komitéen har stått overfor i dette arbeidet.

Utredningsinstituttet ønsker å gjøre dette materialet tilgjengelig for en større leserkrets, og publiserer derfor oppgaven. Arbeidet står likevel for forfatterens egen regning. I forhold til hovedoppgavens tekst er det foretatt noen endringer, i første rekke av redaksjonell art.

Oslo, januar 1976

Sigmund Vangsnes

F O R F A T T E R E N S F O R O R D

Jeg vil takke for gode råd fra mine veiledere, professor Ulf Torgersen og magister Halvor Stenstadvold. Avdelingssjef Hans Skoie og universitetslektor Ole Berg har også gitt nyttige kommentarer. Videre har jeg under arbeidet med oppgaven hatt glede av min tilknytning til NAVF's utredningsinstitutt. Jeg vil rette en særlig takk til Hovedkomitéen for norsk forskning ved generalsekretær Erling Fjellbirkeland for velvilje under innsamlingen av materialet.

Arild Oma Steine

I N N H O L D

	Side
I	
NORSK FORSKNINGSPOLITIKK OG OPPRETTELSEN AV HOVED- KOMITEEN FOR NORSK FORSKNING	11
Innledning	11
Norsk forskningspolitikk	13
1 Hva er forskningspolitikk	13
2 Forskningspolitiske institusjoner i Norge	15
2.1 Forskningsrådenes oppgaver og virkemidler	15
2.2 Forskningsrådene og Forskningsrådenes Fellesutvalg	16
Hovedkomiteen for norsk forskning	20
1 Proessen forut for opprettelsen	22
1.1 Bakgrunnen	22
1.2 Strid om sekretariatet og dets tilknytning	24
1.3 Hovedkomiteen - en universitetsdominert komité?	24
2 Hovedkomiteens oppgaver og virkemidler	26
3 Hvorfor en hovedkomité?	28
II	
OPPGAVENS TEMA	30
Innledning	30
Planlegging og samordning - begrepsdiskusjon	30
Ideal-krav til Hovedkomiteen	33
1 Fullstendig behandling	33
2 Konkrete forslag og retningslinjer	34
3 Entydig behandling av forslag, premisser og begrunnelser	35
4 Saklig overensstemmelse	36
5 Kommentar til anvendelsen av kravene	37
Noen faktorer som kan belyse avvik fra ideal-kravene	38
1 Motstridende og felles interesser	39
2 Den forskningspolitiske situasjon og typen saker	41
3 Arbeidsordningen	41

	Side
Metode og datagrunnlag	42
1 To metodiske spørsmål	42
2 Datagrunnlaget	43
Kort om den videre framstilling	44
III HOVEDKOMITEENS TILNÆRMING TIL ARBEIDET OG DENS ARBEIDSORDNING	46
Hovedkomitéens tilnærming til arbeidet	46
1 Innledning	46
2 Målsetting og retningslinjer for norsk forskningspolitikk	46
3 Prioriteringen av forskningsoppgaver	49
4 Hovedkomitéens strukturering av det videre arbeid	50
Komiteens arbeidsordning	50
IV HOVEDKOMITEENS SYN PÅ DEPARTEMENTENES OPPGAVER I FORSKNINGSPOLITIKKEN	54
Innledning	54
Melding nr. 1 - retningslinjer for norsk forskningspolitikk	55
1 Økt departementalt ansvar for forskning	55
2 Prosedyre for prioritering av forskning	58
Hovedkomitéens melding nr. 4 - Forskningens Organisasjon	59
1 Koordinering eller samlet forskningspolitikk	61
2 Likeverdig dekning av forskningsbehov	62
3 Organisering av tverrsektoriell og sektoriell forskning	63
4 Et departement for høyere undervisning og forskning	64
Omgivelsenes uttalelser om forslaget om et eget departement for høyere undervisning og forskning	65
Tilleggsmeldingen - sektoransvar versus samlet forskningspolitikk	66
Ressurssituasjonen for forskningen	68

	Side
V HOVEDKOMITÉENS BEHANDLING AV FORSKNINGSSOMRÅDENE	73
Innledning	73
Hovedkomitéens uttalte ambisjoner	74
Konsekvensene av de prinsipielle retningslinjer	75
Forskningsrådene - grundig analyse eller ad hoc behandling?	75
1 Hovedkomitéens generelle behandling av forskningsrådene	75
2 Opprettelsen av fiskeriforskningsrådet og Hovedkomitéens uttalelse	79
3 Forslaget om et forskningsråd for samfunnsplanlegging og Hovedkomitéens uttalelse	81
Oppsummering	84
VI FORDELINGSPROBLEMER I FORSKNINGEN - HK'S BEHANDLING AV NORSK FYSIKK OG STATENS BUDSJETTER OG LANGTIDSPROGRAMMER	86
Innledning	86
Norsk fysikk - et prioriteringsproblem	87
1 Hovedpunkter i innstillingen	88
1.1 Ressurser til grunnforskning i fysikk	88
1.2 Organisatoriske forslag	91
2 Fysikernes reaksjon: behov for et fysikkråd	91
3 Nasjonale fagråd under Hovedkomitéen?	92
4 Oppsummering av hovedpunkter	94
Hk's uttalelser om budsjetter og langtidsprogrammer i staten	96
1 Hovedkomitéens deltakelse i budsjett- og programutforming	97
2 Innholdet i komitéens uttalelser	100
2.1 Hk som forskningens kravformidler	100
2.2 Prioriteringsspørsmålet	101
3 Noen momenter om variasjonen i Hk's deltakelse	105

	Side
VII ARBEIDET I HOVEDKOMITÉEN OG DENS FORHOLD TIL REGJERINGEN	107
Innledning	107
Aktivitet og prosedyrer i Hovedkomitéen over tid	107
Prosedyrenes betydning for innholdet i Hovedkomitéens uttalelser	110
Grunnlaget for konflikten og dens konsekvenser	112
Hovedkomitéens oppfatning av egen status, oppgave og virksomhet	114
Forholdet mellom Hovedkomitéen og Regjeringen	117
 Vedlegg	
1. Regjeringsutvalg og hovedkomité for forskning	123
2. Hovedkomitéens sammensetning 1969-73 og 1973-75	127
3. Saker Hovedkomitéen har fått tilsendt og behandlet i perioden 1965-1973	129
4. Flertall og mindretall i tilleggsmeldingen	133
 Litteratur	134
ENGLISH SUMMARY	135

I NORSK FORSKNINGSPOLITIKK OG OPPRETTELSEN AV HOVEDKOMITEEN FOR NORSK FORSKNING

I n n l e d n i n g

Ulike typer rådgivende organer knyttet til sentraladministrative organer dekker i dag hele spektret av saksområder innenfor offentlig politikk. Dette har ført til en sterk statsvitenskapelig interesse for å studere disse rådernes, utvalgenes og komitéenes innflytelse på innholdet i offentlige avgjørelser. Hovedtemaet for slike undersøkelser har vært å belyse i hvilken grad forskjellige organisasjoner o.l. har fått posisjoner i randsonen av det offentlige planleggings- og administrative apparat gjennom deltakelse i slike organer, og hvordan organiserte interesser har gått inn som premisser for utformingen av offentlig politikk på de forskjellige saksfelter.

I denne sammenheng har særlig den formaliserte forhandlingsaktivitet og annen interaksjon mellom de store organisasjoner i arbeids- og næringslivet og staten vært i fokus, og blitt tillagt viktige politiske funksjoner. Men også innenfor mer tradisjonelle offentlige sektorer som utdanning, helse- og sosialvesen og kultur har det vokst fram en rekke kollegiale organer tilknyttet det sentraladministrative apparat. I tillegg til deltakelse ut fra organiserte (ofte profesjonelle) interesser (lege/tannlegeforening, lærerorganisasjoner), rekrutteres personer til rådene ut fra den kunnskap de besitter på et saksområde. En viktig målsetning fra offentlige organers side er å skaffe informasjon og synspunkter på virkningen av offentlige tiltak, problemoppfatninger blant utøverne på de respektive sektorer og forslag til nye tiltak eller endringer av igangværende aktivitet. De kollegiale organer er således blitt betraktet som arenaer for viktige problem- og beslutningsdefinerende prosesser. Statvitenskapelige undersøkelser har gjerne beskrevet hvilke hensyn som på denne måten fremmes overfor myndighetens.

Vi skal i denne oppgaven hente vårt tema fra det forskningspolitiske saksfelt, hvor vi også finner en rekke kollegiale organer. På dette feltet, som på andre, har disse organene ulike oppgaver og kompetanser. Noen har for eksempel tidsbegrensede utredningsoppgaver mens andre er mer permanente. De varierer også betydelig m.h.t. virkemidler (fra viderefordeling av midler til forskning til kun rådgivende status) og m.h.t. hvor store deler av forskningen de arbeider innenfor.

Vi har valgt ett av disse organer, Hovedkomitéen for norsk forskning, som undersøkelsesobjekt for denne oppgaven. Komitéen ble opprettet ved kongelig resolusjon den 27. august 1965 (se vedlegg 1) og fikk følgende sammensetning:

Professor Johan T. Ruud, Universitetet i Oslo, formann
 Forskningssjef Odd Aukrust, Statistisk Sentralbyrå
 Professor Knut Breirem, Norges Landbrukshøgskole
 Professor Alf Brodal, Universitetet i Oslo
 Rektor, Professor Edvard Bull, Norges Lærerhøgskole
 Forskningssjef Helmer Dahl, Christian Michelsens Institutt
 Rektor, Professor Ludvig Holm-Olsen, Universitetet i Bergen
 Forskningsstipendiat Harriet Holter, Institutt for Samfunnsforskning
 Cand. oecon. Per Kleppe
 Forskningssjef Finn Lied, Forsvarets Forskningsinstitutt
 Professor Ole Myrvoll, Norges Handelshøyskole
 Professor Anders Omholt, Universitetet i Oslo
 Direktør Kristian Ottosen, Studentsamskipnaden i Oslo
 Overingeniør Haakon Sandvold, Årdal og Sunndal Verk
 Direktør Karl Stenstadvold, SINTEF

Medlemmene ble oppnevnt som privatpersoner, og ikke som representanter for sine institusjoner. Institusjonstilknytningen er her tatt med for å vise hvilken bakgrunn de enkelte medlemmer hadde.

Hovedkomitéen fikk i oppgave å være en permanent rådgiver for regjeringen i forskningspolitiske spørsmål, med særlig vekt på de store retningslinjer i forskningspolitikken. En viktig premisse for opprettelsen var behovet for en helhetlig samordning og planlegging av norsk forskningsinnsats. Komitéens råd til regjeringen skulle omfatte alle forskningsfelt, forskningsrådenes ansvarsområder, ulike typer forskningsinstitusjoner - m.a.o. den samlede forskningsvirksomhet. Samtidig ble det innen regjeringen etablert et utvalg bestående av statsministeren (formann), finansministeren, kirke- og undervisningsministeren og industriministerens. Utvalget skulle i sitt arbeid støtte seg til Hovedkomiteen.

Komitéen fikk 4-årige funksjonsperioder, og ble gjenoppnevnt i 1969 og 1973 med delvis nye medlemmer. Vi skal i denne oppgaven begrense oss i tid til og med 1974. Sammensetningen av komitéen i periodene 1969-73 og 1973-, finnes i vedlegg 2.

Regjeringen konkretiserte komitéens meget omfattende oppgave noe når den uttalte i resolusjonen at "av sentrale oppgaver som Hovedkomitéen bør behandle, kan bl.a. nevnes følgende:

1. Trekke opp hovedlinjer for disponering på lengre sikt av vår høyt kvalifiserte arbeidskraft.

2. Trekke inn i planleggingen nye forskningsområder og kombinasjoner av forskningsdisipliner som har fått sentral betydning.
3. Foreslå tiltak som kan fremme en hensiktsmessig koordinering av grunnforskning, anvendt forskning, utviklingsarbeid, undervisning og annen formidling av forskningsresultater.
4. Gi uttalelser om norsk deltakelse i omfattende internasjonale forskningsprosjekter."

Hovedkomitéens oppgave skulle være å gi regjeringen råd i disse spørsmålene enten etter forespørsel fra regjeringen eller etter eget initiativ. Den kongelige resolusjon la opp til at komitéen skulle komme med forslag til regjeringens politikk på dette saksområdet ut fra et samlet og lang-siktig opplegg til en forskningspolitikk. Komitéens hovedoppgave ble å planlegge norsk forsknings utvikling.

Disse oppgavene for Hovedkomitéen (heretter stort sett forkortet til Hk) gir et ideal som den faktiske virksomhet i komitéen kan sammenlignes med. Temaet i denne oppgaven er å belyse forholdet mellom dette idealet og komitéens faktiske virksomhet, hvorvidt og på hvilke måter innholdet i komitéens råd til Regjeringen avviker fra idealet.

Vi kommer tilbake til den mer presise utforming av dette temaet og idealet for Hk's virksomhet i neste kapittel. Som en introduksjon til den videre framstilling skal vi i dette kapitlet avklare enkelte begrep noe og gjøre rede for den prosessen som førte fram til opprettelsen av Hovedkomitéen for norsk forskning. Innledningsvis kan det være grunn til å se nærmere på begrepet "forskningpolitikk" som allerede er benyttet flere ganger.

N o r s k f o r s k n i n g s p o l i t i k k

1 *Hva er forskningspolitikk*

I statsvitenskapelige framstillinger av generell karakter inneholder gjerne politikkbegrepet tre aspekter eller utgangspunkter for analyse. Studier av politiske fenomener kan være en beskrivelse og analyse av struktur, prosesser eller innhold.

Slik vi vil benytte politikkbegrepet i denne oppgaven vil det bety innholdet i de avgjørelser som fattes. De strukturelle og prosessuelle aspekter vil derimot komme inn som sentrale faktorer i studiet av politikk og vil derfor stå sentralt også i denne oppgaven.

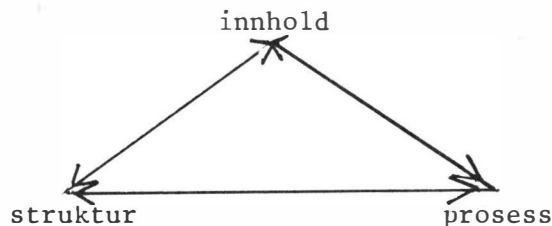
Med forskningspolitikk vil vi mene innholdet i de avgjørelser som påvirker forskningens omfang, organisasjon, målsetninger og funksjoner i samfunnet. Begrepet forskningspolitikk impliserer ikke uten videre at saksfeltet de facto alltid betraktes som ett beslutningsområde av de forskningspolitiske interessenter og heller ikke at det er saksmessig lett å avgrense.

Vi skal senere i denne oppgaven se at et av de kontroversielle spørsmål nettopp er hvilke saker som samlet bør behandles som forskningssaker og hvilke som bør behandles som en del av andre saksfelter (sosialpolitikk, undervisningspolitikk, industripolitikk etc). Forskningspolitikken spenner altså over en rekke offentlige sektorer.

Med strukturer i forskningssektoren vil vi mene de institusjoner, kompetanser, tradisjoner o.l. som regulerer og setter rammer for utformingen av forskningspolitikken. Strukturene kan være formalisert som institusjoner, kompetanser og regler eller ikke. Vi vil senere i oppgaven være opptatt av hvorvidt og på hvilken måte de strukturelle aspekter på forskningssektoren har betydning for vår problemstilling.

Med prosesser i forskningssektoren tenker vi på hvordan politiske beslutninger fattes. Innenfor denne tilnærmingen i statsvitenskapen har forskningen gjerne fokusert på deltakerne (og deres egenskaper) i prosessen, på hvilken måte krav og støtte kanaliseres til de politiske institusjonene og hvordan prosessene bidrar til utforming av politikk og endring av etablerte strukturer.

Selv om vi i denne oppgaven betrakter innholdsaspektet som "politikk" må ikke dette forstås slik at dette ikke også influerer på strukturene og prosessene. Som regel vil statsvitenskapelige framstillinger være orientert mot relasjonene mellom alle tre aspektene, og av de gjensidige grader av sammenheng og sammenhengenes form, retning og styrke (jfr. figur).



Vi skal også her diskutere i hvilken grad innholdet i komitéens uttalelser på et tidspunkt har konsekvenser for innholdet på et senere og hvorvidt innholdet i forskningspolitikken generelt influerer på Hk's virksomhet og råd til regjeringen.

Vi skal på de neste sider gi en bakgrunn for opprettelsen av Hovedkomitéen. Det kan da være naturlig å starte med en kort beskrivelse av de forskningspolitiske institusjoner i Norge.

2 Forskningspolitiske institusjoner i Norge

I likhet med alle andre offentlige sektorer ligger den formelle beslutningsmyndighet i en rekke saker hos Stortinget, Regjeringen og departementene. Selv den privat finansierte forskning er i noen grad avhengig av offentlige ressurser og påvirkes av beslutninger som fattes på disse nivåene. Disse organenes generelle kompetanser anses i det videre for kjent.

Selv om de nevnte institusjoner ivaretar viktige funksjoner i forskningspolitikken, har utformingen av norsk forskningspolitikk lenge vært betydelig influert av representanter for forskningen selv og interesserte brukere (hvorav en del er offentlige organer). I svært liten grad er forskningspolitiske initiativer og forslag kommet fra offentlige beslutningsorganer, selv om vi med dette ikke vil hevde at disse har vært uten særlig reell innflytelse. Opplegget til forskningspolitikken har nesten uten unntak kommet fra "lavere" nivåer i det forskningspolitiske beslutningshierarki. Det kan derfor være grunn til å rette oppmerksomheten mot andre organer enn de sentrale offentlige beslutningsinstitusjoner.

Selv om de enkelte forskningssteder (universiteter, forskningsinstitutter o.l.) har hatt mye å si for norsk forskningspolitikk, står forskningsrådene på dette punkt i en særstilling og vi skal derfor komme noe nærmere inn på disse institusjonenes oppgaver og posisjon i beslutningsstrukturen.

2.1 Forskningsrådenes oppgaver og virkemidler

Opprettelsen av forskningsråd ble et meget vanlig forskningspolitisk virkemiddel i de vesteuropeiske land, særlig etter annen verdenskrig. Initiativ til dette kom hovedsaklig fra forskningen selv, som ønsket en øket støtte til forskning, eller fra andre interessenter som hadde tro på forskningens muligheter. Forskningsrådene er bygget opp som kollegiale organer sammensatt av representanter for ulike forskningsmiljøer og "brukere" av forskningsresultater. Rådene er gjerne opprettet med et samfunnsmessig formål eller med ansvar for bestemte fagområder, og de er oftest internt organisert etter sub-formål eller med ansvar for bestemte fagområder. De norske forskningsrådenes oppgaver og virkemidler kan stort sett deles i 3:

1. Finansiering av forskningsprogrammer og prosjekter. Rådenes viktigste oppgave er å finansiere forskning enten gjennom institutter

og programmer som rådene selv driver eller virksomhet som utføres ved andre institusjoner. Som vi skal se senere finner vi på dette punkt viktige forskjeller mellom forskningsrådene, ved at Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd har en betydelig større egenaktivitet enn de andre rådene. Begrunnelsen for forskningsrådenes sentrale ansvar for finansiering av forskning har vært behovet for samlede prioriteringer og evalueringer av virksomheten på de respektive forskningsområder.

2. Kvalitetsbedømmelse. Rådene har også som oppgave å medvirke til at forskningen for det første holder et forsvarlig vitenskapelig nivå. Dette hensynet skal ivaretas av rådenes medlemmer eller ved at rådene innhenter uttalelser fra anerkjente forskere på de respektive områder. For det andre skal de medvirke til at forskningsprosjektene har en rimelig sannsynlighet til å bidra til å belyse/løse problemer av praktisk karakter. Her kommer ofte representanter for "brukere" av forskningsresultater inn i vurderingsprosessen.
3. Nasjonal vurdering av forskningsbehov og utvikling av forskere/forskning på de ulike vitenskapelige felter og samfunnsområder. Under denne oppgaven kommer utredninger om forskningsbehov og rekruttering/opplæring av nye forskere.

2.2 *Forskningsrådene og Forskningsrådenes Fellesutvalg*

Vi skal i det følgende si litt om de norske forskningsrådene, og om Forskningsrådenes Fellesutvalg (F.F.U.) i tiden før 1965, da F.F.U. ble avviklet og Hovedkomitéen opprettet.

NTNF (Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd) ble opprettet i 1946 og fikk som oppgave "å fremme den tekniske og dermed sammenhengende naturvitenskapelige forskning i Norge samt sørge for at forskningens resultater blir utnyttet til gagn for norsk næringsliv". Man kan si at NTNF's oppgave både skulle omfatte næringslivets og særlig industriens forskningsbehov, og teknologisk (eller anvendt naturvitenskapelig) forskning. Rådets kompetanse ble dermed både (1) å dekke en bestemt samfunnssektors forskningsbehov samt (2) å dekke det teknologiske fagområde. Dette ga NTNF et meget vidt ansvarsområde. Blant annet utviklet rådet etter hvert forskningsinstitutter og kompetanse på flere områder av interesse for offentlige institusjoner (departementer, direktorater).

NAVF (Norges almenvitenskapelige forskningsråd) fikk som oppgave "å fremme den vitenskapelige forskning i Norge innenfor humanistiske fag, samfunnsvitenskap, medisin og naturvitenskap og medvirke til at forskningsresultater mest mulig kan komme landets utvikling til gode". Disse oppgavene svarer direkte til den typiske fagområdeavgrensing (fakultetene) ved

universitetene, og det var fra starten av klart at NAVF skulle ha ansvar for forskningen ved universitetene og høyskolene, og særlig for grunnforskningen.

NLVF (Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd) fikk som formål å fremme forskningen innen jord- og hagebruk, skogbruk, veterinærvesen og andre områder under Landbruksdepartementet, uten at det ble fastsatt noen grense for hvilke fagområder og disipliner man skulle basere virksomheten på.

NTNF ble opprettet i 1946 som et samarbeidsorgan mellom staten, industrien og forskningen på den teknologiske/industrielle sektor. Finansieringen skulle dekkes av stat og næringsliv i fellesskap. NAVF ble etablert som en direkte konsekvens av at det lyktes representanter for forskningen å oppnå at vitenskapen skulle ha sin andel av overskuddet i Norsk Tipping som ble etablert i 1946. Etter hvert ble også NLVF etablert med tippeoverskuddet som finansieringskilde. Sluttproduktet i denne prosessen ble at vitenskapens andel av tippeoverskuddet skulle deles mellom de tre forskningsrådene.

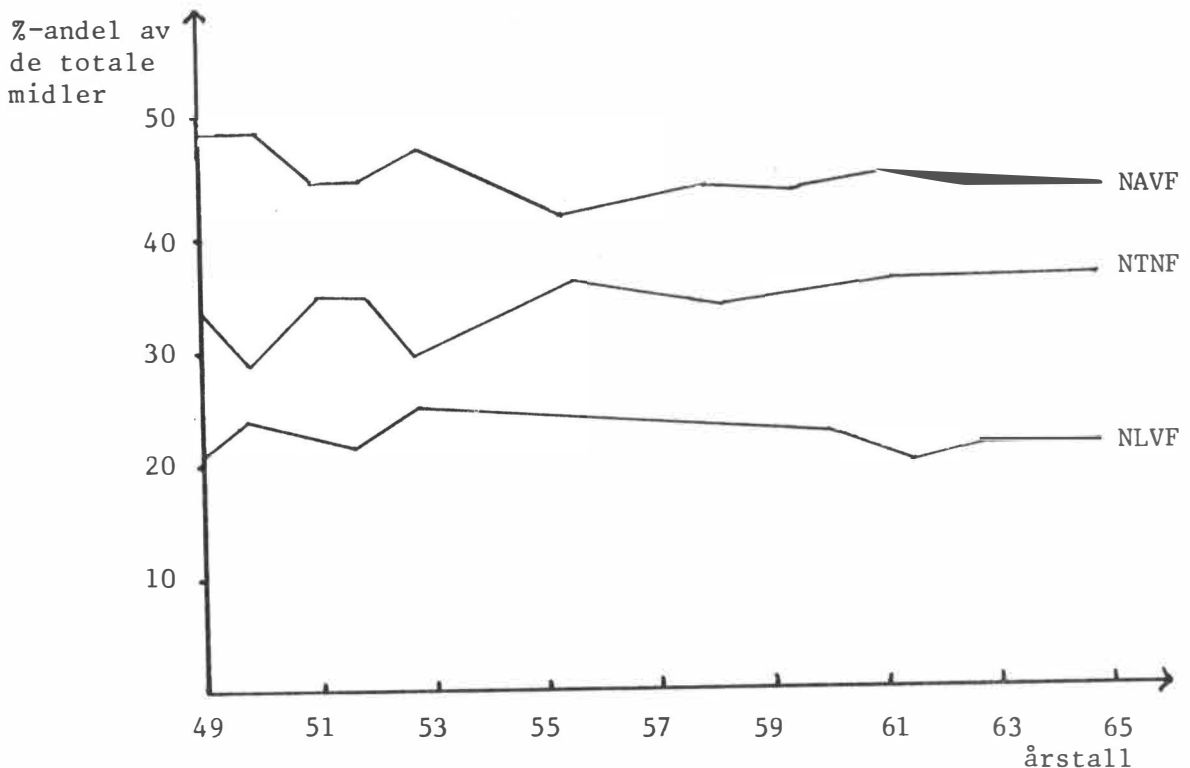
Idéen om et Forskningsrådenes Fellesutvalg ble først lansert etter at forslaget om NAVF og NLVF var under bearbeidelse i de respektive departementer. Bakgrunnen for opprettelsen var at offentlige myndigheter hadde et uttalt behov for et organ som kunne innstille om fordelingen av tippemidlene mellom forskningsrådene. Innstillingen skulle gå til Kirke- og undervisningsdepartementet, og det formelle vedtak skulle tas av regjeringen. Det virket imidlertid allerede den gang som om man de facto delegerte denne kompetansen til fellesutvalget, og at den videre prosedyre mer var en formalitet. Det skulle i alle fall vise seg at hverken KUD eller regjeringen foretok noen endring i det fellesutvalget foreslo.

Utvalget bestod av tre representanter fra NAVF og to fra de øvrige forskningsråd, mens de departementer rådene var tilknyttet hadde en representant hver. Det tiende medlem var formannen som ble utpekt av regjeringen etter forslag fra Kirke- og undervisningsdepartementet. I tillegg til å fordele tippemidler skulle fellesutvalget "ta seg av saker som er av interesse for alle forskningsråd og komme med tilråding om fordeling av aktuelle arbeidsoppgaver for så vidt som disse skulle angå to eller flere forskningsråd samtidig" (mandatet). Det het videre at "Fellesutvalget skal særlig ha sin oppmerksomhet vendt mot rekrutteringen av vitenskapelig utdannet personale og på å gjøre den vitenskapelige forsknings resultater tilgjengelig for alle interesserte". Endelig skulle utvalget "bistå regjeringen og departementene med utredninger og uttalelser i saker som disse måtte forelegge fellesutvalget".

Av disse sakene var det naturligvis fordelingen av tippemidlene som ble den viktigste. Fellesutvalget fikk ingen kriterier fra offentlige myndigheter å gå etter ved fordelingen - dette ble helt og holdent delegert

til utvalget selv. Det viste seg da også at F.F.U. ikke kom fram til fordelinger uten betydelig uenighet og diskusjon. NTNF ønsket en skjønnsmessig fordeling under hensyntagen til den nasjonaløkonomiske betydning av de interesser rådene skulle tjene. NLVF ville ha en kvoteordning basert på antall sysselsatte i de aktuelle næringer. NAVF fremmet forslag om en realitetsvurdering av de enkelte prosjekter i rådenes budsjettforslag (Danielsen, 1974).

Nå ble ingen av disse prinsipper lagt til grunn - heller synes det som man valgte å se på de kvantitative "behov" som forelå i de respektive sektorer, og med hensyntagen til sektorenes øvrige finansieringskilder for forskningsvirksomhet. Man må også her huske på at Fellesutvalget var tiltenkt en sentral koordinerende plass mellom de tre forskningsrådene. Fordelingsoppgaven kunne derfor være et egnet virkemiddel til å influere på rådenes virksomhet. Imidlertid viste det seg at fordelingen av tippemidlene etter hvert ble foretatt etter en relativt uforanderlig kvote - jfr. figur I der variasjon finnes i de første fem-seks år.



Figur I De enkelte forskningsråds andel av tippingens overskudd til vitenskap.

1) Kilde: Forskningsrådenes årsberetninger.

Det ville sprengte rammen for denne oppgaven å foreta en inngående studie av i hvilken grad F.F.U. faktisk fungerte som et uavhengig organ i forhold til de tre forskningsråd. På den annen side synes det å være en utbredt oppfatning både blant deltakerne i Fellesutvalget og andre observatører at aktiviteten avtok sterkt mot slutten av femti-årene og at fordelingen av tippemidlene kom til å bestå i minimale justeringer av fjorårets fordeling. Informantene nevnte særlig tre hovedforklaringer til denne utviklingen:

1. Forskningsrådene var representert i Fellesutvalget. Denne sammensetningen førte til tautrekking om fordelingen av tippemidlene.
2. Rådernes inntekter fra tippemidlene stagnerte fra midten av femtiåra og dette skapte et hardere "forhandlingsklima" i Fellesutvalget.
3. Det hadde hele tiden vært en betydelig motvilje i forskningsrådene mot at Fellesutvalget fikk en overordnet kompetanse i andre saker enn fordelingen av tippemidlene.

Fellesutvalget skulle ta seg av saker som var av interesse for alle forskningsråd. I noen grad kan en hevde at forskningsrådene så positivt på F.F.U. fordi utvalget var egnet til å henvende seg til de offentlige myndigheter på vegne av forskningen. Dette krevde imidlertid enighet mellom rådene, et felles utgangspunkt. Det var få saker det var så stor enighet om slik at felles utspill lot seg gjennomføre. Et unntak var at utvalget samlet seg om det ønskelige i at det ble utdannet flere akademikere. Denne enheten hadde felles problemer som forutsetning, og da denne situasjonen endret seg, opphørte Fellesutvalget som talerør for rådene. For NTNf, for eksempel, var det av vesentlig betydning at tilgangen på sivilingeniører etter hvert ble bedre.

Forskningsrådenes Fellesutvalg nedsatte også en komité for å vurdere behovet for vitenskapelig utstyr. Det lyktes imidlertid ikke å etablere et samarbeid mellom alle rådene på dette området fordi NTNf mente å ivareta sine behov best med et eget opplegg. Selv om komitéarbeidet medførte at NAVF og NLVF startet et samarbeid, var F.F.U.'s rolle i oppfølgingen av komitéens innstilling meget beskjeden.

I det hele tatt synes det som at det forekom et visst samarbeid mellom rådene når dette ikke direkte berørte fordelingen av ressurser og oppgaver mellom dem. Disse oppgaver kunne sannsynligvis blitt ivaretatt på ad hoc basis uten Forskningsrådenes Fellesutvalg som møtested. Når det gjaldt den totale samordning av rådernes virksomhet, synes F.F.U. å ha oppnådd svært lite. Forskningsrådene representerte hver sine sektorer i forskningen med sine spesielle behov og tradisjoner og tilhørende institusjoner.

Rådene utviklet seg også i ganske forskjellig retning. NAVF og NLVF bygde i liten grad ut forskningsinstitutter under rådene. I stedet bidro disse rådene til å utvikle fagmiljøer ved allerede eksisterende institutter eller ved institutter som etter hvert ble opprettet av andre organer (f.eks. universitetene og høyskolene). NTNF bygde derimot ut egne institutter og rådet "bestyrte" i 1965 13 institutter. Denne utviklingen gjorde også NTNF til en betydelig større organisasjon enn NAVF og NLVF.

Det var også en klar forskjell mellom forskningsrådene med hensyn til de ressurser de disponerte. Figur 2 viser utviklingen fra 1950 fram til 1973. NTNF har hatt klart større budsjetter enn de andre rådene i hele denne perioden så nær som i de første årene. Forskjellen i ressurser økte meget sterkt mot slutten av 1950-årene, og NTNF hadde i 1965 3 ganger så store statlige bevilgninger som de andre rådene tilsammen.

Framstillingen foran peker direkte på 3 hovedtrekk:

1. Sektorieell organisering: Forskningsrådene ble opprettet med hver sine relativt atskilte formål (industriell og teknologisk forskning, landbruksforskning og grunnleggende forskning innen universitetenes fagområder). Forskningsrådene ble også knyttet til hver sine departementer.
2. Desentralisert beslutningsstruktur: Forskningsrådenes Fellesutvalg fikk et meget vidt mandat som rådgiver for offentlige myndigheter og som koordinator av forskningsrådenes virksomhet. Man la opp til en betydelig grad av autonomi for forskningsrådssystemet.
3. Koordineringsidealet med F.F.U. som det praktiske instrument hadde, særlig fra slutten av femti-årene begrenset gjennomslagskraft.

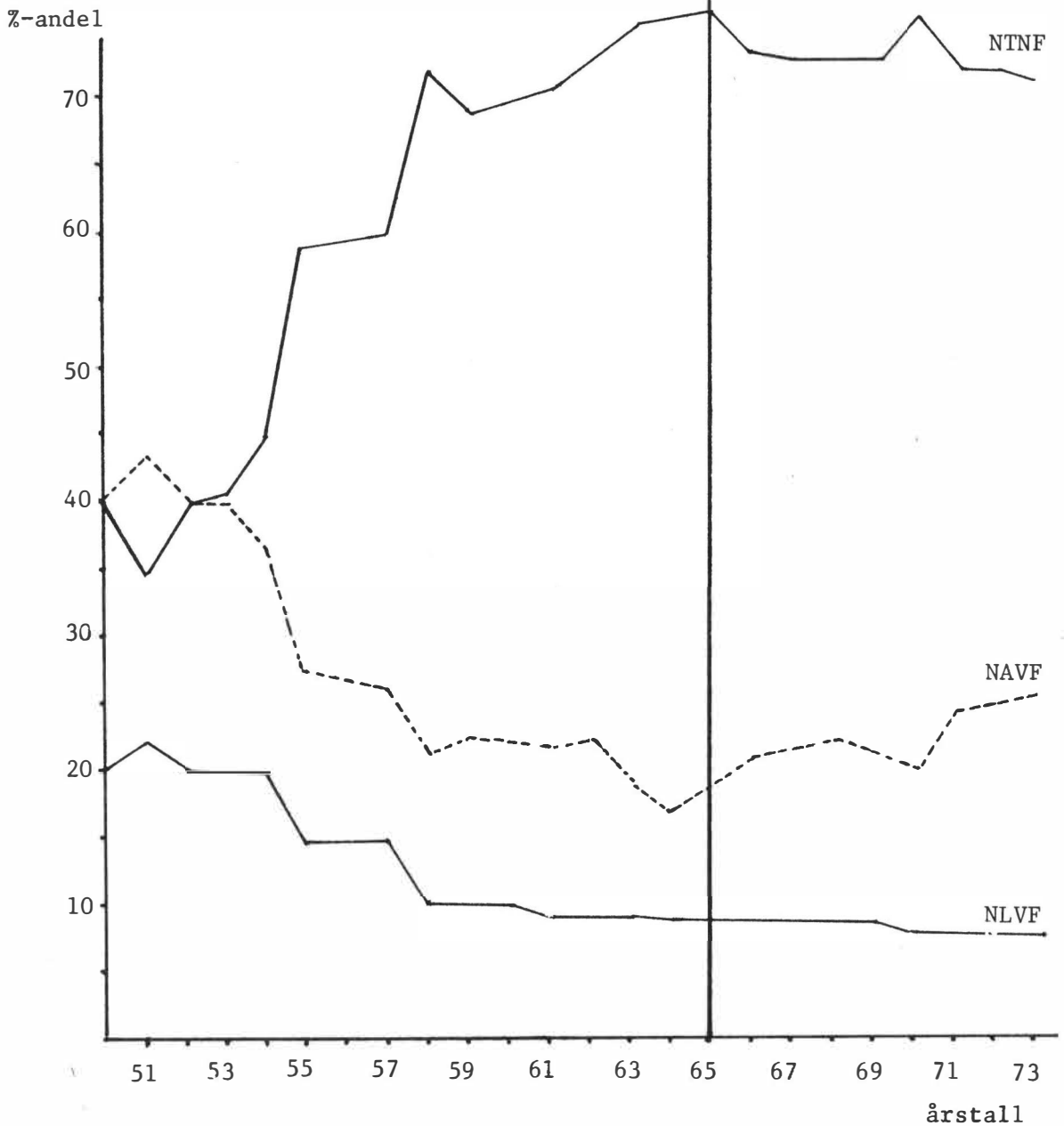
Forskningsrådenes Fellesutvalg ble nedlagt i 1965 samtidig som Hovedkomiteen for norsk forskning ble opprettet. De siste årene av funksjonstiden lå virksomheten i F.F.U. i realiteten nede, og fra ca. 1963 ble idéen om et nytt sentralt rådgivnings- og planleggingsorgan for norsk forskning diskutert i flere fora. Vi skal i neste avsnitt se på hvordan Hk ble opprettet og hvordan den fikk sin form.

H o v e d k o m i t e e n f o r n o r s k f o r s k n i n g

I det følgende skal vi beskrive:

- a) de prosesser som gikk forut for opprettelsen av Hk, og
- b) hvilke oppgaver og virkemidler den ble gitt

Under a) vil vi i korte trekk ta for oss initiativet til opprettelsen,



Figur II De enkelte råds prosentandel av rådernes statlige bevilgninger, inklusive tippemidler og offentlige fonds (Under NAVF også inklusive kap. 332, post 1 og 10) i perioden 1950 til 1973.

deltakere i saksbehandlingen samt forslag vedrørende komitéens tilknytning til sentraladministrasjonen. Det har dessverre vist seg problematisk å skaffe til veie skriftlig materiale som belyser selve prosessen. Framstillingen på dette punkt vil derfor i betydelig grad være basert på intervjumateriale. Komitéen ble opprettet i 1965 og det er derfor klart at en ikke kan "stole blindt" på de detaljopplysninger intervjuene bringer fram. I tillegg var mine informanter selv deltakere i prosessen, og de kan av den grunn tillegge de enkelte initiativer og forslag ulike motiver. Vi skal derfor i det følgende holde oss til hovedpunkter i prosessen. Beskrivelsen av komitéens oppgaver og virkemidler vil stort sett basere seg på den kongelige resolusjon hvor beslutningen om opprettelse ble gjort kjent.

1 Prosessen forut for opprettelsen

1.1 Bakgrunnen

Som et utgangspunkt for framstillingen kan vi minne om at Forskningsrådenes Fellesutvalg lå nærmest helt nede fra begynnelsen av 1960-årene fram til 1965. Det organet som var opprettet for i noen grad å ivareta helhetssynet i forskningspolitikken, fungerte med andre ord ikke. Dette forholdet skapte etter hvert en ny situasjon, med bl.a. muligheter for en formell avvikling av F.F.U. og/eller etablering av nye organer. Det går også fram av intervjuene at man diskuterte en styrkning av F.F.U.'s kompetanse i Fellesutvalget rundt 1960, uten at dette førte fram.

Idéen om et nytt organ ble sannsynligvis først uttalt offentlig på Arbeiderpartiets forskningskonferanse i februar 1963, der rektor ved Universitetet i Oslo, Hans Vogt, gikk inn for at det ble opprettet et rådgivende organ for regjeringen i forskningssaker (Gerhardsen, 1972, s. 235). NTNf uttalte i sin forskningsutredning fra 1964 at "Utredningskomitéen er på det rene med at den stilling forskningen etter hvert inntar i samfunnslivet vil øke behovet for sentrale rådgivende organer for hele vår nasjonale forskningsvirksomhet både på regjeringsplan og for Stortinget med henblikk på å oppnå en harmonisering av vår undervisnings- og forskningsaktivitet med landets nasjonale utbyggingsprogram. Utredningskomitéen mener at slike organer også med fordel bør kunne etableres hos oss". (side 73)

Regjeringen hadde også diskutert et nytt initiativ i forskningspolitikken samme høst, og uttalte i Trontalen 1. oktober at "Regjeringen vil legge særlig vekt på tiltak til fremme av forskning og undervisning og vil opprette et eget regjeringsutvalg for forskning". Planen om et regjeringsutvalg for forskningssaker ble også støttet av et "forskningsutvalg" innen Arbeiderpartiet (Hovedlinjer i den teknologiske utvikling, februar 1965). Vi kan merke oss at regjeringsutvalget var klarert i regjeringen, og annonsert, før planen om en hovedkomité for forskning var gjennomarbeidet i Kirke- og undervisningsdepartementet. Heller ikke i

Langtidsprogrammet for perioden 1966-69 (2. april 1965) ble Hk nevnt, bare regjeringsutvalget. I mars/april var opplegget for Hk vedtatt i regjeringen, mens sammensetningen av komitéen ble endelig avgjort noe senere.

På denne bakgrunn er det neppe grunnlag for å hevde at initiativet til opprettelsen av Hk kom fra et bestemt hold. Forslaget syntes å vokse fram med bidrag både fra forskningsinstitusjonene og fra politikere/sentraladministrasjonshold. En felles bakgrunn for bidragene var helt opplagt opprettelsen av spesielle rådgivningsorganer til offentlige myndigheter i en rekke vesteuropeiske land og U.S.A. Disse organene hadde til dels betydelige forskjeller i kompetanseområder og med hensyn til hvilket nivå i beslutningshierarkiet de var tilknyttet. I U.S.A. hadde en f.eks. President's Science Advisory Committee (opprettet 1957, nedlagt 1973) og rådgivningsorganer med mer spesifiserte arbeidsoppgaver. De hadde imidlertid til felles at de ble opprettet parallelt med en voksende tro på forskningens praktiske problemløsningsevne og en tilsvarende satsing på forskning. Utgiftene til forskning økte betydelig fra slutten av 1950-årene og en 10-års periode framover.

I Sverige ble Forskningsberedningen opprettet i 1962 som et rådgivende organ for regjeringen i forskningssaker. I ett av intervjuene uttalte en av de sentrale personer i Kud at "tildrivnet bak opprettelsen av Hovedkomitéen kom fra Sverige og Forskningsberedningen".

Hk faller altså naturlig inn i rekken av reformer i Norge med svenske forbilder. Det kan sikkert nevnes andre faktorer som har bidratt til lanseringen av Hk. Blant annet kan det nevnes at det var en Arbeiderpartiregjering som opprettet Hk, og at dette partiet har vært det parti som har vist størst interesse for forskning generelt og særlig for dens potensielle nyttevirksomheter (Kjølv Egeland, 1973). Komiteen faller også inn i rekken av offentlig oppnevnte råd og utvalg med tilknytning til sentraladministrative organer. Etter min vurdering bidro disse faktorer indirekte til opprettelsen av Hk, ved at den (1) saksrettede interesse og (2) organisasjonsmessige tradisjon var til stede.

Selve saksforberedelsen siste halvår 1964 og første halvår 1965 var en relativt lukket prosess. Forslaget ble ikke behandlet av et spesielt utvalg med den mulighet for offentlig debatt dette innebærer. Forslaget ble heller ikke sendt på offisiell remiss til "berørte"parter, selv om personer i de tre forskningsrådene ble uformelt informert. Saken ble forberedt og utredet i Kirke- og undervisningsdepartementet og diskusjonen om den praktiske utforming av planen om en Hk ble stort sett ført på departementsnivået og i regjeringen. Vi skal komme tilbake til en mulig forklaring på dette mønsteret lenger nede.

1.2 Strid om sekretariatet og dets tilknytning

Utgangspunktet var at Hk skulle være et rådgivende organ for regjeringen, og at komitéen særlig skulle samarbeide med regjeringens forskningsutvalg. Dette var det enighet om. Kud foreslo videre at ekspedisjonssjef Kjell Eide (Kud) ble sekretær for komitéen. Forslaget innebar også at Eides avdeling, den relativt nyopprettede planavdelingen, skulle ivareta sekretariatsfunksjonene for Hk. Kjell Eide hadde vært kontorsjef i F.F.U. i mesteparten av tiden dette organet eksisterte. Han hadde der markert seg som en tilhenger av en helhetlig og samordnet nasjonal forskningspolitikk og av organer med kompetanse til en slik oppgave. Kud var i tillegg det departement som hadde "ansvaret" for størstedelen av de offentlige forskningsinstitusjonene (universitetene og høyskolene). Departementet mente derfor å ha et særlig behov for god kontakt med Hk.

Det viste seg imidlertid at både personer med tilknytning til NTNf og Industridepartementet argumenterte mot forslaget. Man fryktet tydeligvis at sekretariatets plassering ville gi universitets- og høyskoleforskningen under Kud bedre muligheter enn den teknologiske forskning til å legge fram sine krav og problemer for Hk. I siste omgang ble det som en konsekvens av denne motstanden fattet vedtak i Regjeringen om at komitéen skulle ha et frittstående sekretariat med Kjell Eide som leder.

1.3 Hovedkomitéen - en universitetsdominert komité?

Kud la på et tidlig stadium opp til at man ikke skulle fastsette en representasjonsfordeling mellom ulike institusjoner og sektorer slik man f.eks. har gjort for forskningsrådenes allokeringsorganer. De forskjellige aktuelle institusjoner (universitetene, forskningsrådene, LO, Industriforbundet etc.) skulle heller ikke ha innstillings/forslagsrett til regjeringen. Kud og Regjeringen fastslo som prinsipp at Hk's medlemmer skulle utpekes etter personlige kvalifikasjoner og ikke etter faglig-institusjonelle tilknytninger, selv om en viss balanse her var nødvendig. Hvilke kvalifikasjoner det her var tale om, forble imidlertid et åpent spørsmål. Det er derfor sannsynlig at dette prinsippet i noen grad ble et middel til å skjerme sammensetningsspørsmålet fra den ventede tautrekking om plasser i komitéen heller enn retningsgivende for selve utpekingen av medlemmene i komitéen. Ved å fastsette en representasjonsfordeling ville en også i noen grad gjøre de forskjellige hensyn og interesser "offisielle". Erfaringene fra Forskningsrådenes Fellesutvalg ble også tolket dithen at å utpeke representanter for institusjoner og sektorer ville medføre en redusert sannsynlighet for at Hk ville kunne komme fram til et felles utgangspunkt for sine vurderinger.

Prinsippet om personlig utpekte medlemmer fikk tilslutning i andre departementer (først og fremst Industridepartementet) og i regjeringen. Derimot ble det uenighet om forslaget til medlemmer som Kud la fram for

regjeringen. Det ble fra Industridepartementets side hevdet at forslaget var sterkt preget av Kud's kontakter i universitets- og høyskoleinstitusjonene. Regjeringen foretok enkelte utskiftninger og suppleringer, men stort sett gikk Kud's forslag igjennom. Dersom vi ser på sammensetningen av den første Hovedkomité, ser vi da også at den har et meget markant universitets- og høyskolepreg, se side 12.

Et annet spørsmål med hensyn til sammensetningen av Hk som ble vurdert. I Kud var hvorvidt politikere (statsråder/statssekretærer) og stortingsmenn og byråkrater skulle kunne være medlemmer. Forskningsberedningen i Sverige var sammensatt av personer fra universitetene, næringslivet, den offentlige forvaltning og fra regjeringen med statsministeren som formann. Alle sentrale statsråder i forskningspolitisk sammenheng var medlemmer. Formålet med denne sammensetningen var (1) et ønske om bedre kommunikasjon mellom forskere, politikere og andre "brukere" av forskningens resultater og (2) å skape en sterkere legitimitet for de beslutninger Forskningsberedningen la opp til.

På tross av mulige fordeler med denne modellen kom Kud og regjeringen fram til at Hk ikke burde ha medlemmer fra regjeringen eller departementene. Standpunktet ble hovedsaklig begrunnet med at disse organene ville komme i en dobbeltstilling ved å gi råd til seg selv. En mente også at dette ville føre til lite reell medvirkning fra disse grupper ved at de sannsynligvis ikke ville binde seg til bestemte løsninger i Hk. Kommunikasjonen mellom Hk og regjeringen håpet en å ivareta ved at komitéens sekretær også skulle være sekretær for regjeringens forskningsutvalg.

Videre burde komitéens formann "i den utstrekning statsministeren finner det ønskelig være til stede i regjeringens utvalgets møter, og gjøre rede for Hovedkomitéens arbeid" (kongelig resolusjon).

Det nærmeste en kom den svenske modell på dette punkt var at statsråd Helge Sivertsen forsøkte å få stortingsrepresentant og tidligere statsråd Trygve Bratteli som komitéens formann. Tanken var åpenbart å gi Hk en viss tyngde og betydning utad. Bratteli takket imidlertid nei og professor Johan T. Ruud, tidligere rektor ved Universitetet i Oslo, ble Hk's første formann. Valget av Ruud ble begrunnet med hans vitenskapelige posisjon og erfaring fra forskningspolitiske organer. Ved siden av å ha vært rektor hadde Ruud også hatt ledende posisjoner i NAVF og deltatt i Forskningsrådenes Fellesutvalg. Ifølge intervjuopplysninger var Ruud en av de få utenfor departementer og regjering som, særlig ved utpekingen av Hk's medlemmer, deltok direkte i diskusjonene.

Også når det gjaldt sammensetningen av Hk forsøkte Kud og regjeringen å skjerme rekrutteringsprosessen. Intervjuene med de sentrale personer i Kud bekreftet at man ønsket å skjerme saksforberedelsen fra organer med etablerte interesser, særlig forskningsrådene. En viktig, men ikke uttrykt, forutsetning var at medlemmene ikke skulle inneha sentrale verv

i forskningsrådene og forskningsinstitusjonene samtidig med medlemskap i Hk. Videre gikk det fram av intervjuene at Kud hadde de beste kontakter i saken med personer fra universitets- og høyskoleinstitusjonene. Industridepartementet og NTNf mente at Kud's forslag til medlemmer var for sterkt preget av personer fra den sektoren. Til en viss grad kan det derfor hevdes at ønsket om å holde saksforberedelsen borte fra tautrekkingsplanet lyktes bare delvis p.g.a. Kud's egen tilknytning til deler av norsk forskning. Industridepartementet, som "representerte" den andre store sektor i norsk forskning, intervenerte på dette grunnlag.

Det er grunn til å understreke at ingen av interessentene som er nevnt foran gikk imot forslaget om en Hovedkomité for norsk forskning. Det ville være spekulativt å gi bestemte forklaringer på dette forholdet. Likevel vil vi antyde en mulighet som kan belyse hvorfor representanter fra forskningsinstitusjonene gikk inn for forslaget.

Internasjonalt foregikk opprettelsen av rådgivende organer parallelt med en sterk satsing på forskning og utviklingsarbeid, særlig innenfor industriutvikling og militærforskning. Men også den generelle satsing og tro på forskningens muligheter var for oppadgående. De rådgivende organer på politisk nivå var både et uttrykk for denne tendensen såvel som en bidragsyter til den. Med disse tendensene som bakgrunn kan en institusjonalisert kontakt med myndighetene ha blitt vurdert som et tjenlig virkemiddel for forskningens representanter.

På samme tid som det var en utbredt konsensus om å opprette et rådgivende organ i forskningssaker var det i noen grad tautrekking om komitéens tilknytning til myndighetene og dens sammensetning. Dette forholdet, samt forsøkene på å skjerme komitéen fra etablerte interesser, viser at deltakerne var klar over at komitéens arbeid måtte forventes å få konsekvenser for framtidige beslutningsprosesser, og at komitéen kunne bli et betydningsfullt forskningspolitisk organ.

2 Hovedkomitéens oppgaver og virkemidler

Regjeringen uttalte i den kongelige resolusjon at:

Opprettelsen av forskningsrådene og Forskningsrådenes Fellesutvalg har ført til aktivisering og en mer hensiktsmessig organisering av norsk vitenskap. Det kreves imidlertid nå en ytterligere styrking av planleggings- og samordningsarbeidet på dette sentrale området, og departementet vil derfor foreslå at Fellesutvalget omorganiseres til en hovedkomité for norsk forskning, og at den sorterer direkte under statsministeren.

Behovet for samordning og planlegging innen forskningen som helhet er blitt stadig mer framtrædende etter hvert som våre ulike

vitenskapelige sentra er blitt bygget ut og nye er kommet til. Deler av den løpende planlegging er blitt utført i Kud, i forskningsrådene, i Industridepartementet og i Finansdepartementets planleggingsavdeling. Imidlertid foreligger det et klart behov for et organ som kan være rådgivende for Regjeringen i spørsmål som gjelder de store retningslinjer i norsk forskningspolitikk. Det synes å være på det rene at også vitenskapsmennene selv føler behovet for at det blir opprettet et slikt organ.

Utsagnet om at "F.F.U. omorganiseres til en hovedkomité" gir her et misvisende uttrykk for realitetene i saken. For det første ble Hovedkomitéen sammensatt på en helt annen måte enn F.F.U. For det andre fikk Hk ikke innstillende myndighet ved fordeling av tippemidler til forskning som F.F.U. hadde hatt. For det tredje fikk Hk et videre mandat enn F.F.U. Komitéens virksomhet skulle ikke primært rette seg mot forskningsrådene, men favne om all forskning som ble støttet med offentlige midler. Selv om bakgrunnen for opprettelsen av Hk var F.F.U.'s svake posisjon, og målsetningen var å styrke planleggings- og samordningsarbeidet som også F.F.U. hadde hatt som oppgave, må Hk betraktes som et nytt organ i den forskningspolitiske beslutningsstruktur.

Sitatet ovenfor viser at den viktigste uttalte begrunnelse for opprettelsen av Hk var behovet for planlegging og samordning av forskningen og forskningspolitikken. Eksempler på sentrale oppgaver ble gitt i 4 punkter, jfr. innledning side 12-13.

På den annen side uttalte også regjeringen at komitéen kunne ta opp saker etter eget initiativ. Komitéen fikk ingen tidsfrist for sitt arbeid, og det var derfor neppe forutsetningen at komitéen skulle levere én eller flere innstillinger og deretter anse seg ferdig med sitt arbeid. Hk ble opprettet for å bli et permanent rådgivende organ.

Det synes klart at komitéen på den annen side heller ikke skulle foreta en stadig behandling av rutinesaker. Ved siden av dette overlot myndighetene til Hk selv å komme fram til komitéens arbeidsmåte og nærmere operasjonalisering av virksomheten. På denne bakgrunn synes det rimelig å stille opp i det minste 5 karakteristika ved komitéens utgangspunkt:

1. Den ble overlatt et meget omfattende og vel også komplisert kompetanseområde - "de store retningslinjer i forskningspolitikken".
2. Komitéen fikk ingen direkte virkemidler til disposisjon. Den skulle helt og holdent være et rådgivende organ.
3. Det var opp til regjeringen og departementene i hvilken grad de ville henvende seg til Hk eller om de ville benytte andre organer/intern ekspertise i beslutningsprosessene.

4. Hk hadde anledning til selv å ta opp saker som den fant av betydning for sitt arbeidsområde.
5. Den skulle ikke ha formelle relasjoner/tilknytninger til forskningsrådene eller andre institusjoner. Komitéen skulle stå fritt til å fremme forslag.

3 *Hvorfor en Hovedkomité?*

Den uttalte begrunnelse for opprettelsen av Hovedkomitéen var at de offentlige myndigheter hadde behov for råd og informasjon i forskningspolitiske spørsmål. Man hadde særlig behov for et organ med ansvar for å gi Regjeringen råd med hensyn til de store retningslinjer i forskningspolitikken. Regjeringen erstattet Forskningsrådenes Fellesutvalg med Hovedkomitéen fordi man ønsket å avvikle rådgivningsfunksjonens direkte tilknytning til forskningsrådene, som representerte hver sine sektorer i forskningspolitikken. Tautrekkingen mellom de tre forskningsrådene hadde også medført at F.F.U. i liten grad var i stand til å komme fram til felles forslag og initiativer. Tanken var at ingen av Hk's medlemmer skulle inneha verv som gjorde dem til sannsynlige sektorrepresentanter.

Disse argumentene har etter min vurdering åpenbart influert på vedtaket om opprettelse av Hk. På den annen side er dette neppe en tilstrekkelig bakgrunn. I tillegg bør kanskje ytterligere ett moment nevnes, det relativt desentraliserte forskningspolitiske beslutningssystem i Norge. Uten at vi her vil gå i detalj vil vi hevde at Regjering, Storting og sentraladministrasjonen har overlatt betydelige formelle og reelle forskningspolitiske kompetanser til forskningsrådene og de enkelte institusjoner. Årsakene til dette forholdet skal vi la ligge i denne sammenheng.

Når behovet for planlegging og samordning av de store retningslinjene i forskningspolitikken ble forsterket utover i 1960-årene, kunne en alternativ mulighet være at myndighetene definerte disse problemene som hovedsakelig politiske - i betydningen "avgjørelser tas på grunnlag av alminnelige vurderinger og hensyn, og ikke bare på grunnlag av ulike faglige uttalelser". En nærliggende praktisk løsning i tråd med dette perspektivet ville være å styrke Regjeringens eget forskningspolitiske apparat (1) i departementene eller (2) f.eks. i form av utredninger internt i partiet. Man benyttet seg også til en viss grad av slike muligheter (opprettelse av planavdelinger, Arbeiderpartiets forskningsutvalg). Disse tiltakene var imidlertid bare (1) orientert mot visse områder av forskningspolitikken eller (2) ad hoc preget, de kunne ikke ivareta den relativt ambisiøse målsetning om en samlet planlegging og koordinering av forskningsinnsatsen. Alternativet var derfor å bygge på den desentraliserte tradisjon og opprette en komité av forskere og andre forskningspolitiske interessenter med faglig innsikt. Desentralisert betyr i denne forbindelse en beslutningsstruktur som ikke er dominert av Regjeringen og

departementene. Dersom vi derimot tenker på innholdet i forskningspolitikken er det klart at opprettelsen av Hk markerte et forsøk på å få til en mer samordnet forskningspolitikk i viktige spørsmål.

II OPPGAVENS TEMA

I n n l e d n i n g

Vi skal i dette kapitlet gjøre nærmere rede for oppgavens tema. Kapitlet vil bli delt i 4 avsnitt:

- 1) En diskusjon og definisjoner av planleggings- og samordningsbegrepene.
- 2) Ideal-krav til Hk.
- 3) Faktorer som kan belyse Hk's avvik fra ideal-kravene.
- 4) Metode og data for oppgaven.

P l a n l e g g i n g o g s a m o r d n i n g - b e g r e p s - d i s k u s j o n

De uttalte premisser for opprettelsen av Hk var Regjeringens behov for råd m.h.t. "de store retningslinjer i forskningspolitikken." Hk's hovedoppgave ble planlegging og samordning innen forskningen som helhet. Denne oppgaven blir utgangspunktet for vårt tema, og det er derfor nødvendig å foreta en begrepsmessig avklaring.

Betydningen av disse begrepene synes å variere svært i offentlig politikk og administrasjon. I det minste synes de å romme store gradforskjeller med hensyn til virkemidler og institusjonalisering. Samordning kan for eksempel bety at (1) organer innenfor offentlig virksomhet skal kjenne til hverandres beslutninger, rutiner etc., (2) at det eksisterer formelle samarbeidsorganer eller at (3) beslutningsmyndighet samles i ett organ. Tilsvarende kan bruken av planleggingsbegrepet variere mellom en begrenset gjennomtenkning av et problemfelt på den ene side og til systematisk utarbeidelse av alternative målsetninger, strategi og virkemidler innenfor et saksfelt eller for flere saksfelt under ett på den andre side.

Tross disse gradforskjellene synes det likevel mulig å gi begrepene en minimumsdefinisjon. Samordning (eller koordinering) vil her bety at

beslutninger på forskjellige saksfelter eller innen ulike institusjoner innordnes under felles mål eller perspektiver. Med dette utgangspunktet blir samordningsbegrepet en delmålsetning for offentlig politikk eller et kjennetegn ved innholdet i enkelte beslutninger. Definisjonen åpner likevel for grader av samordning, se nedenfor side 32.

Planlegging vil derimot her foreslås som en beslutningsprosess med bestemte kjennetegn:

- 1) problemet eller saksfeltet presenteres
- 2) premisser utredes og vurderes mot hverandre
- 3) tenkbare eller politisk mulige løsninger legges fram
- 4) konsekvensene av (eventuelle) løsninger utredes
- 5) løsninger/vedtak anbefales.

Punktene er analytiske "stadier" i prosessen og ikke beskrivelse av gangen i den. Vi stiller heller ikke krav til formaliseringsgraden (skriftlige dokumenter, at prosessen foregår i bestemte (planleggings) organer eller at prosessen på andre måter kommer eksplisitt til uttrykk). Med dette utgangspunktet blir avgrensningen mot administrasjon/saksbehandling glidende.

Planleggingen vil teoretisk adskille seg fra administrasjon ved at den ikke i samme grad behøver å ta i bruk presedenser og etablerte regelverk. Et formål med planleggingsvirksomhet kan være å prøve det etablerte regelverk og rutiner mot nye premisser og vurdere konsekvensene av nye beslutningskriterier eller finne nye virkemidler for å oppnå eksisterende målsettinger. En annen type planlegging er den rutiniserte eller programmerte planlegging hvor man tar utgangspunkt i dagens beslutningskriterier eller rutiner og tilpasser disse en framtidig samfunnmessig kontekst. En slik planleggingsprosedyre vil være mer "lukket" m.h.t. premisser og beslutninger enn den ovenstående.

Hovedforskjellen mellom planlegging og administrasjon vil derfor formelt være at planleggingsprosessene bringer et bredere spekter av premisser og beslutninger opp til behandling enn administrasjon, og/eller opererer innenfor et lengre tidsperspektiv. Denne avgrensningen sier ikke at dette nødvendigvis er reelle forskjeller. Det kan blant annet tvert om tenkes at typiske planleggingsorganer under visse betingelser er mindre åpne for alternative premisser og løsninger enn de eksisterende fordi de ikke produserer beslutninger og dermed er mindre utsatt for kritikk som må vurderes og svares på.

En siste kvalifikasjon vil være at planlegging og administrasjon er teoretiske begreper og finnes derfor neppe igjen som rendyrkede, observerbare prosesser. I praksis vil alle prosesser ha elementer av begge, men sannsynligvis med et varierende "blandingsforhold."

Det har vært implisitt i framstillingen hittil at planlegging kan betraktes som en forberedelse til beslutninger. Et krav som gjerne stilles til planleggingsprosessen er at den må innsnevre mengden av beslutningsalternativer eller komme fram til retningslinjer/prinsipper som vil kunne få bestemte konsekvenser for senere beslutninger. Begrunnelsen for opprettelsen av planleggingsorganer i departementene i 60-årene har vært behovet for å vurdere statens virksomhet på de enkelte sektorer i sin helhet og med et lengre tidsperspektiv enn tidligere. Siktepunktet har også vært på dette grunnlag å bidra med retningslinjer og forslag til den løpende beslutningstaking. En måte å vurdere disse organers virksomhet på, vil derfor være å undersøke i hvilken grad de faktisk har utarbeidet løsningsforslag/forslag til retningslinjer for de respektive departementers virksomhet.

Hovedkomitéens oppgave ble definert som å gi råd til regjeringen på basis av egen og andre organers planlegging. Det gikk fram av den kongelige resolusjon at en av hovedoppgavene var å gi råd om samordningen av norsk forskning. Denne planlegging og rådgivning vil i denne sammenheng i det minste støte på 4 problemer:

- 1) Hva skal samordnes? Er det forskningsområder etter forskningens forskjellige organisasjonsmønstre (disipliner, fagområder, problemområder i samfunnet), personalet eller bruken av ressurser til drift, bygg eller utstyr?
- 2) Hvem skal foreta samordningen? På hvilket nivå/hvilke nivåer i beslutningshierarkiet skal samordningsbeslutningene fattes? Svaret på dette spørsmålet vil bl.a. avhenge av svaret på spørsmål 1.
- 3) Hvilke virkemidler skal benyttes i samordningen? Eksempler her er budsjettallokeringer, vedtekter, fordeling av kompetanser og ulike organisatoriske virkemidler. Svaret på dette spørsmålet er igjen avhengig av svarene på spørsmål 1 og 2.
- 4) Hvor store områder, eventuelt hvilke områder skal samordnes - legges under felles perspektiver?

Regjeringen nevnte noen av disse momentene i sin resolusjon. Komitéen skulle foreslå tiltak som kan fremme en hensiktsmessig koordinering av grunnforskning, anvendt forskning, utviklingsarbeid, undervisning og annen formidling av forskningsresultater. Den skulle også trekke opp hovedlinjer for disponering av høyt kvalifisert arbeidskraft. Utover dette ble oppgaven gitt i generelle vendinger ved at Hk skulle gi råd om de store retningslinjer i forskningspolitikken.

Komitéens planleggende og rådgivende oppgave var på denne bakgrunn å komme med forslag til regjeringen om hvordan den skulle utforme sin politikk på dette området. Også den begrepsmessige avklaring av planleggingsbegrepet foran peker på bidrag til den løpende beslutningstaking som planleggingens hovedoppgave. Vi skal derfor i neste avsnitt presisere nærmere hvilke krav vi på denne bakgrunn vil stille til innholdet i komitéens uttalelser.

I d e a l - k r a v t i l H o v e d k o m i t é e n

I det følgende skal vi presentere 4 krav til innholdet i Hk's uttalelser. Kravene er ment som en operasjonalisering av det mer generelle krav at diskusjonene i komitéen må munne ut i bidrag til regjeringens politikk. Kravene er ideelle i den forstand at de neppe vil finnes i rendyrket form. Formålet med kravene er å sette opp en målestokk som innholdet i uttalelsene kan relateres til. På den annen side reflekterer også kravene den generelle forventning til komitéens virksomhet fra regjeringen, uten at vi med sikkerhet kan fastslå hvor langt i retning av kravene denne forventning faktisk gikk. Som nevnt i kapittel I er det avviket fra idealkravene som er det tema denne oppgaven tar sikte på å undersøke. Vi skal i et senere avsnitt i dette kapitlet komme tilbake til noen faktorer som kan tenkes å belyse dette.

De 4 kravene er:

- 1) Arbeidet må være fullstendig i forhold til en rimelig avgrensning av komitéens generelle mandat.
- 2) Arbeidet må lede fram til konkrete forslag eller retningslinjer for hvordan forskningspolitiske beslutninger skal utformes og til hva de skal inneholde.
- 3) Forslag, retningslinjer, forutsetninger og begrunnelser må være entydige eller presise.
- 4) Forslagene m.v. må være i saklig overensstemmelse med hverandre.

De to første kravene kan betraktes som de mest generelle, mens kravene 3 og 4 er presiseringer, underkategorier under krav 2. Samlet utgjør disse kravene det ideal for innholdet i Hk's arbeid som den faktiske virksomhet skal sammenlignes med i denne oppgaven.

1 Fullstendig behandling

Det første kravet til Hk's uttalelser var at de skulle behandle alle områder av forskningspolitikken. Det sentrale i dette kravet er at komitéen ikke kan sies å ha oppfylt sitt mandat dersom den utelater viktige områder av norsk forskning. Det ble i den kongelige resolusjon understreket at Hk skulle ivareta behovet for en totalplanlegging av forskningen og se de enkelte områder i sammenheng. På den annen side ble ikke denne omfattende oppgaven spesifisert utover enkelte generelle problemstillinger. Til en viss grad var dette naturlig i og med at komitéen skulle motta oppgaver fra regjeringens forskningsutvalg. Samtidig kunne komitéen selv ta opp saker etter eget initiativ på sitt saksområde.

På denne bakgrunn vil det selvsagt by på problemer å vurdere hvorvidt HK's virksomhet har vært fullstendig eller ikke. Spørsmålet er hvilke kriterier som skal legges til grunn for denne vurderingen. Her skal nevnes to prosedyrer som kan tjene som innfallsvinkler.

For det første (1) kan vi undersøke hvilke saker og problemstillinger komitéen selv har definert som sentrale, og foreta en sammenligning med de konkrete forslag og retningslinjer som fremmes. Vi vil her særlig se etter i hvilken grad komitéen utsetter saker, kommer inn i beslutningsprosesser på et for sent tidspunkt og lignende forhold. Denne fremgangsmåten synes å være nødvendig, men ikke tilstrekkelig, til å belyse fullstendighetskravet. Den synes også i prinsippet å være greit gjennomførbare.

For det annet (2) kan det tas utgangspunkt i saker som er blitt behandlet av andre forskningspolitiske organer i den tid Hk har eksistert. Denne fremgangsmåten forutsetter at det kan etableres kriterier for hvilke saker som hører inn under Hk's ansvarsområde. I denne sammenheng vil vi avgrense oss til saker som er blitt oppfattet som betydningsfulle og/eller prinsipielle av personer i og utenfor disse organene. Vi tenker her på relativt utbredte, vanlige oppfatninger.

Ingen av disse to kriteriene er særlig operasjonelt gode eller intersubjektive, men bør likevel kunne anvendes med varsomhet for dette formålet. Kriteriene kunne kanskje vært bedre om det hadde vært slik at det foregikk stadige forskningspolitiske beslutningsprosesser eller debatter i Hk's omgivelser, med framfor alt forskningspolitisk aktive departementer og regjering. I en slik situasjon ville det sannsynligvis være lettere å anvende kriterier som tar utgangspunkt i beslutningsprosesser i komitéens omgivelser. Er derimot omgivelsene relativt passive, og forskningspolitikken involverer få personer og institusjoner, og er relativt lukket, slik at dimensjonene i debatten er vanskelig å få tak på, blir disse kriteriene betydelig mer problematiske å anvende. Imidlertid synes en diskusjon langs de linjer som er nevnt ovenfor å være på sin plass for å få en tilstrekkelig vurdering av i hvilken grad komitéen fyller kravet til fullstendig behandling av sentrale forskningspolitiske problemstillinger.

2 *Konkrete forslag og retningslinjer*

Kravet om konkrete forslag eller retningslinjer betyr ikke at komitéen forventes å utforme forslag til beslutninger i detalj. Det er heller ikke hensikten å kreve at komitéen skal legge fram eventuelle planer om tiltak hvor omkostninger, tidspunkt for iverksettelse o.l. spørsmål er utredet og tatt stilling til. Hensikten med dette kravet er at komitéen for å fylle sin planleggings- og rådgivningsfunksjon ikke kan nøye seg med å diskutere og utrede, men at den også må komme med konkrete forslag i grunnleggende avveinings spørsmål.

Forslagene kan selvsagt variere i kompleksitet og rekkevidde. Noen vil fremdeles la en rekke spørsmål bestå ubesvarte. Forslag om beslutningsprosedyrer og organisasjonsformer gir retningslinjer for senere beslutninger om hva slags forskning som bør støttes og hvilke krav en bør stille til forskningen. Andre forslag vil være mindre omfattende og derfor heller ikke reise eller la særlig mange spørsmål være ubesvarte.

Med sitt mandat skulle Hk stort sett behandle saker av den første kategorien. I denne forbindelse betyr dette at det ikke ville være rimelig å kreve at komitéen skulle ta stilling til alle avveiningsspørsmål som måtte foreligge eller fremstå under arbeidet. Hovedsaken er at komitéen fremmer konkrete forslag i tilknytning til de problemstillinger som for det første komitéen selv har definert som sentrale og som for det andre har vært hovedtemaer i forskningspolitikken ellers - jfr. krav 1.

Kravet til komitéens uttalelser om hovedtemaene i forskningspolitikken blir følgelig at den kommer med konkrete forslag i avveiningsspørsmålene, ved at den f.eks. klargjør forskjellige forskningspolitiske organers kompetanse og oppgaver.

3 Entydig behandling av forslag, premisser og begrunnelser

Vårt neste krav var at forslag, retningslinjer, premisser og begrunnelser må være entydige eller presise. Dette betyr for det første at komitéens forslag til beslutninger eller retningslinjer ikke må inneholde uklarheter slik at på forhånd kjente motstridende interesser eller vurderinger hver for seg uten videre kan slutte seg til komitéens anbefalinger. Slike motsetninger må veies mot hverandre og forslagene bør inneholde anvisninger på hvordan sakene skal håndteres. Dette betyr ikke at komitéen f.eks. ikke kan sidestille to løsninger med ulik vektlegging som like "gode", eller finne fram til kompromisser som et stykke på vei ivaretar flere parters synspunkter. Anvisningene til slike løsninger må derimot eventuelt være relativt eksplisitte.

For det andre betyr kravet at en beslutnings eller et prinsipp gyldighets- eller anvendelsesområde klargjøres slik at det kan avgjøres i hvilke tilfelle et prinsipp skal anvendes og når det må vike for andre prinsipper eller hensyn. Vi holder oss også her til ulike kjente anvendelsesområder: dersom det er slik at komitéen faktisk kjenner til (evt. har diskutert) potensielle ulike gyldighetsområder for et prinsipp, en prosedyre eller lignende, vil det følge av dette kravet at alternativene klargjøres og at komitéen foretar et valg.

Retningslinjer, prinsipper o.l. kan imidlertid ved siden av å være direktiver for kommende beslutningsprosesser også være begrunnelser for enkeltbeslutninger. Det er ikke uvanlig at spesielle interesser eller synspunkter søkes ivare tatt ved å formulere mer generelle prinsipper.

Dette forholdet forekommer også ofte når en tar sikte på å tilføre løsningene en sterkere legitimitet enn de ellers ville ha fått.

I slike saker er det derfor ikke hensikten å lansere prinsipper som direktiver for senere beslutningsprosesser. Når betingelsene eller situasjonen endres kan det derfor vise seg at prinsippene står i motsetning til egne synspunkter, selv om en på et tidligere tidspunkt har argumentert for dem. En strategi i slike situasjoner kan være å søke begrenset prinsippenes gyldighetsområde, mens eventuelle motstandere kan ventes å nettopp understreke de direktiver de mener prinsippene gir.

Det vil selvsagt være problematisk å avgjøre hvem som "har rett" i en slik situasjon. Det kan f.eks. være slik at mens noen peker på selve prinsippvedtaket vil andre mene at det er premissene som må være avgjørende i den foreliggende situasjon. Mens enkelte vil holde seg til vedtaket, vil andre (også) trekke inn debatten forut for vedtaket og søke støtte for sine synspunkter der. Kravet til Hk i denne forbindelse blir derfor at komitéen presiserer eventuelle forskningspolitiske prinsippers anvendelsesområde. Det bør i alle fall kunne stilles som krav at den i sine forslag tar stilling til på forhånd kjent tvetydighet og motstridende syn.

4 Saklig overensstemmelse

Vårt siste krav til innholdet i Hk's virksomhet var at forslag, retningslinjer og premisser måtte være i saklig overensstemmelse med hverandre. Det vi her tenker på er at de enkelte forslag og anvendelsen av premisser ikke skal stå i motstrid fra sak til sak og over tid.

Et eksempel kan belyse hva vi mener med saklig motstrid i bruken av premisser. Vi vil hevde at det foreligger motstrid dersom komitéen uttaler at "den betydning forskningen har fått i dagens samfunn tilsier at det opprettes et eget departement for forskningssaker" et par år etter at den har benyttet den samme premiss til å argumentere for at forskningsansvaret burde fordeles på de enkelte fagdepartementer. En forutsetning for dette eksemplets holdbarhet er selvsagt at det ikke har skjedd betydelige endringer i forskningspolitikken eller forskningens vilkår mellom de to tidspunktene.

Det bør likevel anføres to modifikasjoner til dette generelle kravet. For det første (1) vil alle saksområder, også forskningspolitikken i noen grad kunne deles opp i relativt autonome delområder hvor beslutninger på ett område ikke har nødvendige konsekvenser for andre områder. Det kan derfor tenkes forskjellige forskningspolitiske retningslinjer for de enkelte områder eller grupper av områder. For eksempel kan det være aktuelt med en sterk politisk styring av forskningen på områder som er sentrale i offentlig politikk (forsvar, industri), mens den del

av forskningen som ikke er det i samme grad (deler av universitetsforskningen) gis mer autonomi. I slike tilfeller vil det offentliges andel av forskningsstyringen variere alt etter hvor "politisk viktige" de enkelte områder blir definert å være. Det vil derfor ikke være meningsfullt å kreve at de samme premisser legges til grunn for alle deler av forskningen dersom dette perspektivet legges til grunn for organiseringen. På den annen side vil kravet om eksplisering av gyldighetsområdet for premissene komme inn her.

For det andre (2) kan det tenkes at komitéen ombestemmer seg og gir råd som strider mot tidligere forslag. Slike tilfelle vil være vanskelige å vurdere mot konsistens-kravet, fordi motstrid mellom vedtak i tid kan forklares med at Hk har vunnet ny kunnskap om årsak-virkning relasjoner, f.eks. ved at de ser at tidligere forslag har uheldige konsekvenser. Nye verdipreferanser kan også gjøre seg gjeldende. Årsakene til dette kan være at komitéen har endret sammensetning og at den "nye" Hk går imot den "gamle." I slike tilfeller er det også vanskelig å anvende konsistens-kravet, dersom ikke komitéen forsøker å forene to uforenlige forslag eller retningslinjer ved å unnlate å gjøre rede for gyldighetsområdet for forslagene.

5. *Kommentar til anvendelsen av kravene*

Det kan i det minste anføres 2 innvendinger mot dette opplegget:

- 1) Ideal-kravene er for store. Etter vår vurdering har framstillingen foran vist at kravene kan begrunnes i Hk's rådgivende og planleggende oppgave og Regjeringens uttrykte behov for råd i de store retningslinjer i forskningspolitikken. Hvorvidt det på forhånd var realistisk å vente at komitéen skulle oppfylle alle kravene, er et annet spørsmål. Vi skal imidlertid i kapittel III se at Hk selv i startfasen var relativt ambisiøs m.h.t. sine oppgaver, og dette forsterker kravenes relevans.
- 2) Er ikke fokuseringen på Hk alene for snever? Ville det ikke være naturlig å inkludere regjeringsutvalget for forskning (eller regjeringen) som ifølge resolusjonen skulle være komitéens oppdragsgiver? Til dette vil vi si at virksomheten i regjeringen på dette området vil bli trukket inn når vi skal belyse komitéens avvik fra idealkravene. Videre fikk komitéen en relativt selvstendig stilling i forhold til regjeringen. Den kunne også ta opp saker etter eget initiativ. Dette forholdet skulle et stykke på vei også kunne begrunne denne avgrensningen. Endelig har vi valgt å konsentrere oss om Hk fordi dette gjør avgrensningen av oppgaven overkommelig. Dersom vi også skulle ta opp regjeringens virksomhet i sin fulle bredde, ville dette sprengte rammen for en rimelig oppgave.

Noen faktorer som kan belyse avvik fra ideal-kravene

Det er en rekke faktorer som kan tenkes å virke inn på innholdet i Hk's uttalelser og dermed på avviket fra ideal-kravene. Faktorene vil også sannsynligvis trekke i forskjellige retninger, noen i retning av oppfyllelse, andre i retning av avvik. Det er også sannsynlig at faktorene vil slå forskjellig ut på de enkelte ideal-krav. De kan f.eks. virke til at uttalelsene fremmes som konkrete forslag, men der disse er tve-tydige eller saklig motstridende.

Det bør derfor understrekes at de enkelte faktorer kan virke inn på forskjellig måte, alt etter spesielle særdrag ved Hk eller dens omgivelser og hvilke andre faktorer som virker inn. Karakteristika ved komitéens omgivelser vil sannsynligvis legge større eller mindre føringer på utfallet av dens saksbehandling, men individuelle karakteristika ved medlemmene eller trekk ved komitéens saksbehandling kan føre til forskjellig resultat selv der hvor de eksterne faktorer er de samme.

Når oppgaven i tillegg er lagt opp som en case-studie, får dette den konsekvens at vi ikke skal forsøke å forklare de eventuelle former for avvik fra idealet. Vi skal ikke forsøke å teste på forhånd oppsatte hypoteser, men i tilknytning til behandlingen av temaet peke på enkelte faktorer som synes å være av betydning for graden av avvik. Det kan være grunn til meget kort å skissere enkelte faktorer som vi i fortsettelsen i noen grad vil undersøke virkningen av.

Følgende faktorer skal kort behandles:

- 1) Hvilke konsekvenser har det for Hk's grad av avvik fra ideal-kravene at komitéen ble sammensatt av personer med potensielt delvis sammenfallende og delvis konflikterende interesser?
- 2) Har typen saker noen betydning for avviket? Kan det her tenkes ulike konsekvenser alt etter hvorvidt komitéen selv har tatt opp en sak eller den er oversendt av offentlige myndigheter?
- 3) Kan det tenkes at den forskningspolitiske situasjon påvirker komitéens behandling på en slik måte at den får konsekvenser for graden av avvik? Med den forskningspolitiske situasjon tenker vi bl.a. på ressurstilgangen til de enkelte deler av forskningen, løpende vedtak i forskningspolitiske organer og den løpende debatt.
- 4) Har komitéens arbeidsordning/hvordan den organiserer seg selv noen konsekvenser for avviket fra ideal-kravene?

Før vi ser noe nærmere på de enkelte spørsmål vil vi understreke at faktorene ikke kan betraktes isolert fra hverandre. I prinsippet kan det tenkes at hver enkelt faktor påvirker de andre, og vi skal nedenfor se på enkelte slike muligheter. Videre vil det finnes mellomliggende faktorer mellom disse og innholdet i komitéens uttalelser. Vi skal også se på enkelte slike. Vi vil også her understreke det klart eksplorerende i den videre oppfølging av disse spørsmålene, og at formålet med denne vil være å diskutere sannsynligheten av enkelte sammenhenger.

1 Motstridende og felles interesser

Den første faktoren vi skal se nærmere på er sammensetningen av Hk og de potensielle motstridende og felles interesser som måtte gjøre seg gjeldende. Vi har i kapittel I sett at medlemmene ble utpekt i egenskap av privatpersoner og ikke som representanter for institusjoner, fagområder e.l. Dette ble blant annet gjort for å forhindre at Hk ble et "tautrekkingorgan" med innebygde motsetninger. Likevel er det grunn til å fokusere på interesseaspektet ved komitéen. Interesse vil vi i denne sammenheng definere som den subjektive interesse de enkelte medlemmer knytter til utfallet av sakene.

Vi så i kapittel I at det var allmenn enighet om behovet for et rådgivende forskningspolitisk organ under regjeringen. På samme tid var det imidlertid uenighet om komitéens sammensetning og komitéens og sekretariatets tilknytning til de overordnede politiske organer. En åpenbar grunn til denne uenigheten var at de ulike aktører tillat disse spørsmålene betydning for innholdet i de råd Hk skulle utforme og rådernes konsekvenser for forskningspolitikken. I noen grad skulle dette implisere at aktørene regnet med at det ville oppstå spørsmål i Hk hvor det ville foreligge ulike interesser knyttet til innholdet i dens forslag.

Listen over medlemmer foran viser klart at komitéen ble sammensatt av personer som hadde eller hadde hatt sentrale posisjoner i ulike forskningsinstitusjoner. Medlemmene spredte seg også over flere typer institusjoner og fagområder, jfr. tabellene II.1 og II.2.

Tabell II.1 Hk's medlemmer i perioden 1965-69 fordelt etter hvilken type institusjoner de kommer fra.

Universiteter og høyskoler	Andre forskningsinstitusjoner	Andre	Totalt
9	5	4	18

Tabell II.2 Hk's medlemmer fra forskningsinstitusjoner i perioden 1965-69 fordelt etter hvilke fagområder de representerer.¹⁾

Samfunns- vitenskap	Humaniora	Mat.nat.	Medisin	Tekno- logi	Landbruks- fag
3	2	2	1	4	2

1) Inndelingen og kriteriene for fordelingen er hentet fra forskningsrådenes forskningsstatistikk.

Også omgivelsene var ved opprettelsen av komitéen og i den tidligste fase opptatt av sammensetningen. I kapittel I har vi sett at Industri-departementet og NTNf arbeidet for en sterkere representasjon for industriforskningen. I april 1966 ble også komitéen utvidet med følgende medlemmer etter påtrykk fra industri- og landbrukssektorene:

- Professor Peder Braathe, Norsk Skogforsøksvesen
- Professor Helge Larsen, NTH
- Direktør Øyvind Nossen, Saugbruksforeningen

Det er grunn til å anta at medlemmenes ulike institusjonelle og faglige bakgrunn også har gitt dem ulike erfaringer og synspunkter på en del punkter i forskningspolitikken, særlig m.h.t. grad og omfang av samordningstiltak, organisering og målsetninger for forskning og prioriteringer mellom forskningsoppgaver. Dette gir et potensial for ulike interesser i Hk.

På samme tid er det klart at medlemmenes felles tilknytning til forskningssektoren også gir et potensial for felles interesser, særlig m.h.t. forskningens totale omfang. Det er grunn til å anta at komitéen vil ha felles interesse av å framheve forskningens behov for ressurser og forskningens muligheter som problemløsende faktor i samfunnsutviklingen. Med sin sammensetning og oppgave er det sannsynlig å tenke seg at Hk kunne bli en "advokat" for forskningens interesser i den totale fordeling av offentlige ressurser.

Konsekvensene av dette perspektivet på komitéens arbeid kan selvsagt gå i to retninger. Potensialet for ulike interesser kan føre til at det oppstår uenighet i viktige spørsmål, som om beslutningsregler (organisering og finansiering) for forskningen. Dersom dette skjer kan det tenkes at disse spørsmålene blir konkret behandlet i form av divergerende forslag som ville tilfredsstillte i det minste kravet om konkrete forslag. Videre kan det tenkes at dette medfører at også mindre omfattende spørsmål, som fordeling og prioritering av ressurser, blir behandlet på samme måte. På den annen side kan det også tenkes at den prinsipielle uenighet fører til at Hk ikke kommer videre, og at andre spørsmål blir unnveket.

Det er imidlertid også mulig at Hk kommer fram til kompromisser eller pragmatiske løsninger på de prinsipielle spørsmålene. Dette kan være mest sannsynlig når de enkelte deler av forskningen har relativ rik tilgang på ressurser eller forventes å få dette de nærmeste år. Det samme kan skje dersom tilgangen er relativt like dårlig for de enkelte sektorer. I slike situasjoner kan Hk's medlemmer oppleve det hensiktsmessige i felles opptreden.

Konsekvensen kan i slike situasjoner være at det stilles konkrete forslag om beslutningsregler og ressursbehov for å øke rådernes gjennomslagskraft. Imidlertid foreligger også den mulighet at eventuelle forslag om retningslinjer for framtidige allokeringer kan inneholde upresise formuleringer på enkelte punkter eller være gjensidig motstridende, fordi de mer er begrunnelser for økte ressurser generelt, og ikke direktiver for fordelingen av disse.

2 Den forskningspolitiske situasjon og typen saker

Dersom det er betydelig forskningspolitisk uenighet og divergerende forslag i omgivelsene, kan dette medvirke til at motsetninger oppstår eller forsterkes i Hk, ved at de sakene komitéen får til behandling av offentlige myndigheter er preget av konkurrerende forslag. I neste omgang vil en slik situasjon sannsynligvis medvirke til at komitéen på sin side "blir nødt" til å behandle sakene på en konkret måte. Dersom imidlertid regjeringen i liten grad forelegger Hk konkrete spørsmål til uttalelse, kan dette ha den motsatte virkning.

Det kan videre i en viss utstrekning tenkes at komitéen vil velge saker, eller definere saker på en slik måte, som det er enighet om og unnvike saker som der forventes å oppstå fundamental uenighet om. Men en slik strategi vil komitéen ikke tilfredsstille kravet om fullstendig behandling av "de store retningslinjer" i forskningspolitikken.

3 Arbeidsordningen

Det foreligger også en mulighet for at komitéens arbeidsordning kan virke inn på innholdet i dens uttalelser. Det kan blant annet tenkes at konkrete forslag kommer opp ved at de saksforberedende instanser i komitéen er interessemessig homogent sammensatt og fremmer forslag til behandling ut fra egne forutsetninger. Dersom disse forslagene er i strid med andre medlemmers synspunkter, kan dette slå ut i dissenser i plenumsbehandlingen.

Dersom disse organene er heterogent sammensatt, vil sannsynligvis eventuell uenighet oppstå på et tidligere tidspunkt. Dersom ikke enkelte medlemmer tillegger de spørsmål som behandles stor interesse for den forskning de "representerer", kan det tenkes at denne uenigheten unnvikes.

Dette forutsetter at de enkelte medlemmer ikke vurderer den eksisterende forskningspolitikk som spesielt uheldig. Dersom dette er tilfelle ville vi forvente mer konkret behandling i komitéen, særlig av de prinsipielle spørsmål.

Metode og data grunnlag

1 To metodiske spørsmål

Oppgaven vil som nevnt være en case-studie av Hovedkomitéen. Det karakteristiske ved case-studiene er at de beskriver bare én enhet, men forholdsvis mange egenskaper ved enheten og andre faktorer (vi bruker her ordet faktor, fordi variable oftest benyttes om mer målbare fenomener (tid, alder, kjønn, o.l.)). Av denne grunn står vi overfor to metodiske spørsmål.

- 1) Med case-studiens individualiserende beskrivelse er det vanskelig å si noe bestemt om sammenhenger mellom faktorene. Spørsmålet er om vi står overfor tilfeldigheter, sannsynligheter, nødvendigheter eller tilsynelatende ingen sammenheng. Det dreier seg altså om den interne validitet, som alltid vil være et usikkerhetsmoment så lenge vi ikke foretar sammenligninger mellom flere enheter med noenlunde felles egenskaper. Vi kan likevel imøtekomme dette validitetskravet noe ved å studere enheten ut fra kombinasjoner av faktorer dersom disse varierer over tid. Da vil det være mulig til en viss grad å få diskutert faktorenes forklaringskraft, særlig dersom noen faktorer kan holdes (er) konstante.

Tross denne muligheten er det klart at det vil by på problemer å analysere nøyaktig virkningene av de enkelte faktorer. Enda mer vanskelig blir det å sette opp og få svar på kontrafaktiske hypoteser, dvs. hva som ville ha skjedd dersom enkelte faktorer hadde sett annerledes ut eller ikke forekommet. Som nevnt foran vil behandlingen av disse faktorene knytte an til beskrivelsen av ideal-realtet temaet og diskutere enkelte mulige sammenhenger. Oppgaven tar ikke sikte på å gi en valid drøfting mellom de nevnte og andre mulige forklaringsfaktorer og avvik fra ideal-kravene.

- 2) Med en usikker intern validitet medfører dette at også den eksterne validitet blir problematisk. En skikkelig undersøkelse med dette formålet for øye ville, i likhet med den interne validitet, fordre et komparativt opplegg. Selve enheten og omgivelsene og det forskningspolitiske saksfelt kan være så spesielt at eventuelle funn av den grunn ville ha lav generell gyldighet. Vi vil derfor i denne oppgaven ikke ha som utgangspunkt at beskrivelsen skal ha en slik gyldighet.

Av disse grunner egner stort sett ikke case-studier, særlig ikke enkeltstående studier, seg for strengt hypotesetestende, men heller for eksplorerende eller hypotesegenererende problemstillinger. Fruktbarheten ved case-studien baserer seg i stedet på at fenomenene kan studeres i detalj samtidig som de kan settes inn i en videre kontekst.

2 Datagrunnlaget

Oppgaven bygger på 4 typer kilder:

- 1) Hk's offisielle publikasjoner så som meldinger, innstillinger og andre uttalelser til offentlige myndigheter. Disse dokumentene danner grunnlaget for beskrivelsen av innholdet i komitéens bidrag til norsk forskningspolitikk. En rekke offentlige dokumenter som langtidsprogrammer, statsbudsjetter, proposisjoner og stortingsdebatter er også gjennomgått med dette siktepunktet.
- 2) Referater fra samtlige møter i Hk. Disse har vi adgang til å sitere fra, og de gir et visst innblikk i diskusjonen på møtene. Dessverre gir de nokså sparsomme opplysninger om hvem som sier hva, men inkluderer de forslag som er framsatt under møtene og andre mindre beslutninger som er fattet som et ledd i saksbehandlingen i komitéen. Vi er mest interessert i hovedtrekkene i diskusjonen og eventuelle gruppedannelser, og til dette formålet er referatene av vesentlig interesse.
- 3) Videre har vi fått adgang til de interne arbeidsdokumenter, foreløpige rapporter og andre forberedende dokumenter til møtene som vi har bedt om å få. Dette er dokumenter som er laget av arbeidsutvalget i Hk (formann, nestformann og sekretær), fra sekretariatet, interne arbeidsgrupper blant medlemmene og av enkeltmedlemmer. Disse dokumentene fyller godt det behov for informasjon om prosessene og medlemmenes synspunkter som referatene gir et mindre presist bilde av. Dokumentene vil bli eksplisitt referert i framstillingen.
- 4) Endelig er det intervjuet enkelte medlemmer av komitéen og personer fra dens omgivelser. Til sammen har 39 personer vært medlemmer i komitéen i tidsrommet 1965 til og med 1974. Det sier seg selv at intervjuer med alle disse i tillegg til en betydelig dokumentmengde ville bli en meget stor arbeidsoppgave. I tillegg måtte det også intervjues en rekke personer i omgivelsene dersom intervjuene skulle være oppgavens viktigste kilde. Vi har derfor foretatt et lite utvalg av medlemmer og personer fra omgivelsene og skal benytte dette materialet som en kontrollerende kilde for det øvrige stoffet. Intervjuene kan bare i unntakstilfelle siteres, delvis på grunn av deres ustrukturerte form, men mest på grunn av at informantene ville vært betydelig mer forsiktige i sine uttalelser dersom de kunne siteres.

Det sier seg selv at anvendelsen av denne type materiale til dels må bygge på subjektivt skjønn. Dette bunner særlig i dets kvalitative form og det finnes ikke metoder å "forhindre" et visst innslag av dette. Den kanskje ryddigste måte å gjøre framstillingen etterprøvable og kontrollerbar på er at den er eksplisitt og dokumentert slik at grunnlaget for beskrivelsen og konklusjonene er mest mulig tydelig. Vi skal komme tilbake til spesielle problemer som er knyttet til dataanvendelsen i tilknytning til de enkelte kapitler.

K o r t o m d e n v i d e r e f r a m s t i l l i n g

Det sier seg selv at vi i denne oppgaven ikke kan ta for oss hele virksomheten i Hk til eksplisitt behandling. Det vil være nødvendig å begrense framstillingen til de saker som (1) har stått sentralt i komitéens egen virksomhet og (2) saker som har stått sentralt i den forskningspolitiske utvikling utenfor komitéen, jfr. diskusjonen under punkt 1 s. 34.

Hovedkomitéen har delt sin virksomhet inn i to typer. For det første har den til og med 1974 avgitt tre meldinger som behandler spørsmål som gjelder alle områder i forskningspolitikken. Disse meldingene har følgende titler, med avleveringstidspunkt i parentes:

1. Melding nr. 1. Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk (1968)
2. Melding nr. 2. Forskningens organisasjon i Norge (1971)
3. Tilleggsmelding til melding nr. 4 (1972)

Den annen type virksomhet er uttalelser om mer avgrensede problemer som komitéen enten selv har tatt initiativet til, eller som komitéen er blitt bedt om å behandle. Det ville føre for langt å liste alle saker av denne type her, og vi henviser derfor til vedlegg 3 der vi har samlet disse sakene i perioden 1965 til 1973.

I den videre framstilling vil vi ta for oss de 3 nevnte meldingene fordi disse behandler sentrale aspekter ved norsk forskning og forskningspolitikk. Vi vil også inkludere enkelte saker av type 2 ut fra de kriterier som er nevnt innledningsvis i dette avsnittet.

Kapitlene tar opp følgende spørsmål. I det neste kapitlet skal vi redegjøre for Hk's tilnærming til arbeidet og arbeidsordningen i komitéen. I kapittel IV skal vi fokusere på departementenes oppgaver i forskningspolitikken og beskrive innholdet i komitéens råd og vurderinger ut fra de krav vi har rettet til komitéen i kapittel II. Det samme vil vi gjøre i kapittel V hvor vi skal behandle komitéens uttalelser om forskningsrådene. Årsaken til at vi fokuserer spesielt på disse to nivåer i forskningspolitikken, er dels at "de store retningslinjer for forsk-

ningspolitikken" særlig berører disse nivåene, men også fordi Hk selv har tillagt disse organene avgjørende betydning for forskningens form, retning og innhold.

I kapittel VI skal vi ta for oss Hk's uttalelser om 2 saker. For det første grunnforskning i fysikk som også berører komitéens uttalelse om norsk deltagelse i internasjonale forskningsprosjekter innenfor denne disiplinen. For det andre skal vi behandle komitéens uttalelser om statens budsjetter og langtidsprogrammer. Kapittel VII behandler komitéens arbeid under ett, de former dette har hatt, komitéens tilnæringsmåte til arbeidet over tid og dens forhold til Regjeringen.

III HOVEDKOMITÉENS TILNÆRMING TIL ARBEIDET OG DENS ARBEIDS- ORDNING

Vi skal i dette kapitlet ta opp to spørsmål:

- 1) Hovedsynspunkter i Hk på dens tilnærming til arbeidet, og
- 2) Komitéens arbeidsordning slik den ble lagt opp i startfasen.

H o v e d k o m i t é e n s t i l n æ r m i n g t i l a r b e i d e t

1 *Innledning*

Som et utgangspunkt for den konkrete belysning av oppgavens tema, skal vi i dette kapitlet kort beskrive komitéens tilnærming til arbeidet. Komitéen hadde et møte høsten 65 med representanter for Regjeringen, men arbeidet i komitéen kom først igang høsten 66 da det ble avholdt 3 møter. Det kan være flere forklaringer på denne sene oppstartingen, men en årsak var åpenbart at det var regjeringsskifte høsten 1965 og at den nye regjering (Borten) skiftet ut Kjell Eide med Erling Fjellbirke-land, direktør i NAVF, som komitéens sekretær i april 1966.

De første møtene gikk med til å diskutere komitéens oppgave og å dele den opp i mindre deler for den videre behandling. Vi skal i det følgende berøre begge disse aspektene.

2 *Målsetting og retningslinjer for norsk forskningspolitikk*

Hovedkomitéen sluttet seg til hovedpunktet i den kongelige resolusjon om at dens viktigste oppgave burde først og fremst bestå i å arbeide med den langsiktige planlegging for den totale forskningsvirksomhet i landet. Det ble i denne sammenheng understreket av en rekke medlemmer at en nødvendig forutsetning for denne type planlegging var at komitéen måtte komme fram til felles synsvinkler/perspektiver på norsk forskning. Man måtte få en gjensidig orientering og arbeide seg sammen. 4-års-rapporten for perioden 1965-69 uttrykte dette slik: "Hver enkelt representant for de forskjellige områder vil lett i første omgang være opptatt

av sin egen forskningsgren, og vil søke å hevde dens interesser. Imidlertid er Hovedkomitéens særlige oppgave å se forskningsspørsmålene under en felles synsvinkel og arbeide seg fram til den planlegging som på en rimelig måte sikrer den best mulige utnyttelse av den vitenskapelige arbeidskraft både i den aktuelle situasjon og med tanke på fremtiden" (side 6).

I forlengelsen av dette synspunktet ble det hevdet fra flere at Hk neppe ville oppfylle sin oppgave uten at den forsøkte å utarbeide en fullstendig og samlende fremstilling av retningslinjene for en norsk forskningspolitikk og om forskningens funksjon og organisasjon. Som vi skal se, ble dette synspunktet retningsgivende for komitéens videre arbeid. Referatet fra møtet 14.9.66 uttrykker det på denne måten: "Målsettingen for en samlet norsk forskningspolitikk må også klarlegges, både forskningens totalvolum og prioriteringen." Dette synes å ha vært et felles utgangspunkt for komitéen. Derimot var det ikke særlig klart hva dette synspunktet innebar i praksis, og om det var enighet om den praktiske gjennomføring og konsekvensene av et slikt perspektiv.

Debatten om dette spørsmålet gir grunnlag for to noe forskjellige tolkninger av meningsinnholdet.

- 1) Hk's oppgave skulle være å utarbeide forslag til en samlet, integrert målsetting og plan for forskningen. Denne tolkningen ville ha som konsekvens at de forskjellige institusjonelle og faglige deler av forskningen skulle kunne samordnes under felles målsettinger og i praktiske sammenhenger vurderes som et hele. Disse synspunktene betoner det enhetlige i forskningspolitikken og i Hk's strategi for det videre arbeid.
- 2) Den alternative tolkning er at Hk bare skulle utarbeide en samlet fremstilling av retningslinjene for forskningspolitikken uten at det nødvendigvis var enighet om eller var blitt diskutert hvorvidt grener av forskningen skulle vurderes som deler av et hele, med muligheter for en total samordning.

Et forhold som forsterker inntrykket av at enkelte medlemmer av komitéen mest tenkte i retning av tolkning 2, var at de (f.eks. Helmer Dahl i sitt innledningsdokument til møtet 14.9.66) hevdet at det for Norge er uriktig at "forskningen er en". Med dette mente disse medlemmer sannsynligvis at forskningen har forskjellige formål og foregår innenfor forskjellige typer organisasjoner (universiteter, forskningsinstitutter, næringslivet o.l.). Konsekvensene av dette perspektivet ble ikke konkretisert. Likevel kan man ha tenkt seg "flere forskningspolitikker" alt etter hvor mange sektorer i forskningen man fant å ville operere med. En videre konsekvens av dette perspektivet ville da bli at det ble opprettet eller opprettholdt organer med ansvar for forskningen på de respektive sektorer.

Synspunktet om at "forskningen ikke er en" ble ikke satt eksplisitt i motsetning til uttalelsene om en "samlet forskningspolitikk". Dette kan skyldes at en samlet framstilling var nødvendig uten at det ble satt i fokus hvilket perspektiv denne framstillingen skulle følge.

Denne gryende diskusjon av retningslinjene for forskningspolitikken og rammene for samordningen har paralleller til vår behandling av Forskningsrådenes Fellesutvalg (FFU), jfr. kapittel I. Vi så der at utvalgets koordineringsvirksomhet kom til å gjelde bare begrensede deler av forskningsrådenes virksomhet, en koordinering som neppe var avhengig av utvalgets eksistens. En av grunnene til dette var at de enkelte råd arbeidet på til dels forskjellige forskningsområder og med forskjellige målsettinger. De ønsket derfor å bygge på kontakter i sine respektive sektorer og utvikle egne beslutningskriterier framfor å være avhengige av et utenforstående organ. Vi tar ikke med dette stilling til hvorvidt det var mulig eller ønskelig å koordinere rådernes virksomhet på en mer gjennomgripende måte enn FFU gjorde.

Et helt sentralt tema i fortsettelsen av denne oppgaven blir derfor Hk's uttalelser om koordineringen av forskningen fordi dette spørsmålet nettopp dreier seg om "de store retningslinjer i forskningspolitikken". En rekke andre saker innenfor Hk's mandat ville også influeres av de løsninger komitéen anbefalte på dette punkt.

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor skal vi her nevne to prinsipielt forskjellige løsninger:

- 1) Vi vil kalle det en samlet forskningspolitikk dersom komitéen anbefaler løsninger som betoner det enhetlige i forskningen og at den skal/kan samordnes på tvers av den faglige oppdeling og hvilke problemområder i samfunnet forskningen er rettet mot.
- 2) Vi vil kalle det en sektoriell forskningspolitikk dersom komitéen anbefaler løsninger som betoner det plurale i forskningen, og at den løpende samordning derfor i hovedsak må begrenses til de enkelte sektorer og integreres med de øvrige aktiviteter på disse sektorer (industripolitikken, sosialpolitikken etc.).

Denne dikotomien har både eksplisitt og implisitt vært en sentral dimensjon i den forskningspolitiske debatt i Norden i de siste 10-15 år. Perspektivene må også forventes å legge ulike føringer på de løpende beslutninger og tiltak i forskningen.

3 . Prioriteringen av forskningsoppgaver

Et annet moment som kom til å stå sentralt i komitéens prinsipielle betraktninger, var prioriteringsspørsmålet. Et hyppig argument i Hk var at et land på Norges størrelse ikke hadde bredde nok til å fremme en vitenskapelig aktivitet på alle forskningsområder. Referatet fra møtet 14.9.66 sier at "Det var enighet om at Hovedkomitéen hadde både rett og plikt til å vurdere den bestående forskningsorganisasjon og de enkelte organers virksomhet, men at en slik kritisk vurdering måtte gis ut fra et konstruktivt siktepunkt". Det ble videre uttalt i debatten på samme møte at "Kriteriene for slik prioritering må klarlegges. Det vil her være kryssende interesser å ta hensyn til. Spørsmålet om prioritering reiser seg særlig sterkt i tilknytning til ekspansjonen i forskningen, men en må også være på vakt mot tabuforestillinger om etablerte områder og institusjoner".

Begrepet prioritering synes generelt å bli brukt på i det minste 2 måter:

- 1) Aktiviteten A må komme foran andre aktiviteter,
- 2) Aktiviteten A er en viktig oppgave.

Sitatene foran viser at Hk med prioritering mente den første definisjon. Komitéen skulle ikke bare regne opp viktige områder, men også komme med forslag til rekkefølgen mellom mulige oppgaver i forskningen. Det er vanskelig å avgjøre i hvor sterk grad komitéen i realiteten var innstilt på en slik vanskelig oppgave på dette tidspunkt og om det i tilfelle var enighet om dette blant medlemmene. Det synes likevel klart at det ikke ble reist direkte innvendinger mot at en slik prioritering var en viktig oppgave for Hk. Det ble ikke diskutert innenfor hvilke rammer prioriteringen skulle foregå. Spørsmålet henger nøye sammen med den problemstilling vi refererte ovenfor. Vi skal derfor komme tilbake til dette når vi følger denne problemstillingen opp i senere kapitler.

Et annet moment som må nevnes i sammenheng med prioriteringsspørsmålet er at det var utstrakt enighet i komitéen om at "det er sannsynlig at Norges forskningsbudsjetter nå er for lave. Det er Hovedkomitéens oppgave å skaffe fram begrunnelsen for at forskningsbudsjettene må bygges opp og hvordan vi skal velge og vrake m.h.t. institusjoner og oppgaver".

Her kobles prioriteringsspørsmålet sammen med komitéens oppgave å begrunne en økning av forskningens totale omfang. Vi vil i senere kapitler referere til denne oppgaven som Hk's "kravartikulerende" funksjon. Vi vil også undersøke hvilke argumenter komitéen etter hvert benyttet i denne sammenheng.

4 Hovedkomitéens strukturering av det videre arbeid

Dette var hovedpunktene i diskusjonen om komitéens oppgaver på de første møtene. Diskusjonene avfødte ingen gruppedannelser innen Hk, men heller enkelte sentrale momenter for det videre arbeid, selv om disse neppe fikk direkte konsekvenser for innholdet i de uttalelser komitéen kom til å avgi. Derimot fikk de direkte konsekvenser for den videre strukturering av komitéarbeidet og hvilke saker komitéen selv skulle ta opp etter eget initiativ.

Som et resultat av denne diskusjonen ble det nemlig i oktober 66 nedsett 3 arbeidsgrupper blant komitéens medlemmer som fikk i mandat å behandle følgende spørsmål:

- Gruppe 1: Målsetting for en norsk forskningspolitikk og for Hovedkomitéens virksomhet.
- Gruppe 2: Forskernes arbeidsvilkår og utnyttelsen av deres arbeidskraft.
- Gruppe 3: Den vitenskapelige rekruttering.

Alle Hk's medlemmer ble engasjert i dette arbeidet. Utgangspunktet for gruppenes arbeid og mandat var at komitéen "fant at en avklaring av disse spørsmål var nødvendig før man kunne gå videre" (4-års rapporten 1965-69). Under arbeidets gang vedtok komitéen at gruppe 2's mandat skulle utvides til å gjelde "universitetenes og andre forskningsinstitusjoners organisasjon og søke å klargjøre prinsippene for organisasjonen og dens effektivisering" (4-års rapporten, s. 11).

Gruppenes arbeid kom til å stå meget sentralt i komitéens første virksomhet (høsten 66 og 1967), og førte også til de to første publikasjoner fra Hovedkomitéen (Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk (gruppe 1) og Forskerrekruttering og forskerutdanning (gruppe 3)). Beskrivelsen av Hk's virksomhet vil derfor ta sitt utgangspunkt i disse gruppenes arbeid.

K o m i t é e n s a r b e i d s o r d n i n g

I den følgende framstilling skal vi skille mellom følgende nivåer i Hk:

- komitéen i plenum
- interne arbeidsgrupper sammensatt av medlemmer
- komitéens arbeidsutvalg bestående av formann, nestformann og sekretæren
- sekretariatet.

Ved første oppnevning høsten 1965 ble det bare utpekt formann (Johan T. Ruud). I 1966 vedtok Hk selv å oppnevne en nestformann (Helmer Dahl) for å lette saksforberedelsen og møteledelsen, samtidig som man etablerte arbeidsutvalget. Denne ordningen ble godkjent av Regjeringen.

Arbeidsutvalget fikk to arbeidsoppgaver:

- 1) ekspedere hastesaker og kurante saker med senere rapport til plenum,
- 2) forberede saker som skulle behandles i plenum.

Årsakene til denne styrkingen av den administrative og forberedende fase i saksbehandlingen kan være flere. Den viktigste var at komitéen tidlig ble klar over at tid ble en knapp ressurs slik at sakene både burde forberedes godt før plenumsbehandlingen og at mindre saker kunne delegeres slik at man i plenumsbehandlingen kunne konsentrere seg om de viktigste.

Det har vært endringer av arbeidsutvalgets sammensetning over tid, delvis i takt med endringene av selve komitéens sammensetning, jfr. tabell III.1.

Tabell III.1 HK's arbeidsutvalg i perioden 1965 til 1975.

	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
Formann	Johan T. Ruud			Helmer Dahl	Gotfred Kvifte						
Nestformann	Helmer Dahl			Anders Omholt	Tore Lindbekk	Knut Helle		Yngvar Løchen			
Sekretær	Kjell Eide	Erling Fjellbirkeland									

Arbeidsutvalget har vært dominert av personer fra universitetene og høgskolene. Av de 7 som har vært formann og nestformann, har 6 blitt rekruttert fra disse institusjonene. Det er bare Helmer Dahl (Christian Michelsens Institutt) som ikke har kommet fra denne sektoren, og han ble utpekt av Hk selv. I tillegg var sekretæren tidligere direktør i NAVF som vi i kapittel I har sett hovedsakelig ivaretar universitetenes behov for forskningsstøtte. Til sammenligning har vi i kapittel II og i vedlegg 2 sett at universitetene og høgskolene til sammen har hatt halvparten av medlemmene i plenum i alle 3 periodene komitéen har eksistert.

Det kan selvsagt bero på tilfeldigheter at universitetene i forhold til "sitt" antall medlemmer i plenum har vært "overrepresentert" i arbeidsutvalget. En annen mulighet kunne være at Kirke- og undervisningsdepartementet, som foreslår for Regjeringen hvem som skal oppnevnes i Hk, har fremmet denne sammensetningen for å gi disse institusjonenes synspunkter

større muligheter for å vinne fram i Hk. Intervju-utsagn tyder likevel på at Kud, og medlemmer og sekretæren i Hk, ville hatt andre sektorer representert. Når dette ikke skjedde, hadde det sammenheng med at det viste seg vanskelig å finne personer som hadde tid og anledning til dette arbeidet. I tillegg kom det forhold at i det minste personer fra den industrielle forskning etter hvert stilte seg tvilende til komitéens politiske viktighet. Vi skal i kapittel VII diskutere mulige konsekvenser av denne homogeniteten i arbeidsutvalgets sammensetning.

Komitéen diskuterte i sitt første møte oppbyggingen av det faste sekretariat, og man besluttet at dette skulle holdes forholdsvis lite. For saksbearbeidelse ville man så være hjulpet av konsulenter utenfra i den grad behovet tilsa det, gjerne knyttet til bestemte prosjekter eller oppgaver. Sekretariatet var derfor i hele første periode lite. Ved utgangen av første 4-årsperiode besto det av Fjellbirkeland, en konsulent og en kontorfullmektig samt to konsulenter som var midlertidig ansatt.

Bakgrunnen for beslutningen om å holde sekretariatet på et beskjedent nivå må søkes i komitéens oppfatning av sin oppgave. Som vi har sett, la Hk hovedvekten på komitéens langsiktige planleggings- og rådgivende oppgaver samt at man for forberedende arbeid ville dele komitéen opp i spesielle ad-hoc arbeidsgrupper. Disse forhold tilsa etter komitéens og Fjellbirkelands oppfatning et relativt lite sekretariat. Et annet moment var at flere av komitéens medlemmer "understreket betydningen av at Hovedkomitéen konsentrerte sitt arbeid om prinsippsspørsmål og ikke ble bebyrdet med saker som hørte hjemme i andre organer". (Møtet 14.9.66.) Komitéens oppfatning av sin oppgave gikk i retning av å begrense seg til store, prinsipielt viktige saker med en generell gyldighet i forskningspolitikken heller enn til stadig behandling av løpende saker.

I tillegg la komitéen vekt på at den skulle hente en betydelig del av sitt vurderingsmateriale fra forskningsrådene og andre relevante organer. Man ønsket å benytte seg av det planleggingsarbeid som andre institusjoner utførte. Disse momentene tilsa at behovet for et utredende sekretariat var lite.

Sekretariatets størrelse endret seg i betydelig grad fra første til andre periode. Ved slutten av andre periode omfattet det 11 ansatte og 2 engasjerte. Hovedgrunnen til denne utbyggingen av sekretariatet var arbeidet med en perspektivanalyse for norsk forskning. Dette arbeidet ble satt igang i 1973. I forbindelse med opprustingen av sekretariatet ble det i 1970 ansatt en underdirektør, cand.oecon. Ole Wiig, og i 1973 en utredningssjef, cand.oecon. Tormod Hermansen. Dette arbeidet blir ikke behandlet i denne oppgaven fordi det ikke ved utgangen av 1974 forelå en publikasjon om dette som var realitetsbehandlet av Hk i plenum. En slik samlet rapport kom først høsten 1975.

Hk's budsjetter kan kanskje gi en supplerende indikasjon på aktiviteten i komitéen og sekretariatet. Komitéen får sine ressurser fra Kirke- og undervisningsdepartementet i forbindelse med fordelingen av tippingens overskudd. I perioden 1965 til -69 var Hk's utgifter på i alt 1 mill. kroner, mens utgiftene i perioden 1969 til -73 var i alt 3.8 mill. kroner.

Utvidelsen av virksomheten i sekretariatet har relativt klar sammenheng med arbeidsutvalgets vurdering av forskningspolitikkens organer og Hk's rolle. Vi skal derfor komme tilbake til dette i et senere kapittel i oppgaven. Sekretariatets rolle og medvirkning i arbeidet med de enkelte sakene vil også bli tatt opp under de enkelte kapitlene.

IV HOVEDKOMITEENS SYN PÅ DEPARTEMENTENES OPPGAVER I FORSKNINGSPOLITIKKEN

I n n l e d n i n g

Departementene ivaretar viktige funksjoner i statlige beslutningsprosesser. Innholdet i offentlig politikk planlegges og vurderes i betydelig grad her. Av denne grunn er de også en viktig arena for disse prosessene ved at krav og støtte til offentlige myndigheter ofte rettes mot departementene. Dette betyr ikke nødvendigvis at de selv deltar aktivt i utformingen av alternative forslag til vedtak, men at de er et viktig ledd i vurderingen og avveiningen av de krav som fremmes.

Vi har i kapittel 1 hevdet at departementene har spilt en passiv rolle i utformingen av norsk forskningspolitikk inntil 1965. Initiativene og grunnlaget for mange viktige prioriteringer har kommet fra forskningsinstitusjonene selv. Departementene har hatt innflytelse på forskningspolitikken i den forstand at de har avveiet forskningens behov og krav mot andre aktiviteter under sine ansvarsområder, uten at vi dermed vil hevde at de i denne prosessen ikke er blitt påvirket av ulike aktører utenfra. I avveiningen mellom forskjellige tiltak innenfor forskningen har imidlertid departementene i meget stor grad bygget på vurderinger fra de enkelte institusjoner og forskningsråd.

Når vi likevel har valgt å undersøke Hovedkomitéens syn på departementenes oppgaver i forskningspolitikken allerede på dette stadium i oppgaven, er det derfor ikke fordi vi betrakter disse organene som spesielt sentrale på dette sakfeltet. Begrunnelsen for valget ligger derimot i den sentrale plass departementene har hatt i Hk's forskningspolitiske diskusjoner og forslag. Som vi skal se senere i kapitlet, har komitéen på forskjellige måter vært sterkt opptatt av prosedyrene for, og innholdet i, avgjørelsene på dette nivået.

Den andre hovedgrunnen til at vi behandler komitéens syn på departementene så tidlig i oppgaven, er at Hk i sine prinsipielle diskusjoner i særlig grad har stilt disse organenes oppgaver i fokus. Ved å presentere dette materialet først, kan vi i noen grad senere undersøke eventuelle konsekvenser av denne diskusjonen for andre saker som komitéen har behandlet.

Hk har behandlet departementenes oppgaver i forskningspolitikken i tre meldinger:

- 1 "Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk", melding nr. 1 fra Hovedkomitéen (1968)
- 2 "Forskningens organisasjon", melding nr. 4 (1971)
- 3 "Tilleggsmelding" til Forskningens organisasjon (1972)

Vi skal i det følgende gjøre rede for hovedpunktene i disse dokumentene. Siktetpunktet er å beskrive innholdet i forhold til de idealkrav vi satte fram i kapittel II. I tilknytning til beskrivelsen av komitéens arbeid med departementenes oppgaver, skal vi også i noen grad diskutere enkelte faktorerens betydning for graden av avvik fra idealkravene.

M e l d i n g n r . 1 - r e t n i n g s l i n j e r f o r n o r s k f o r s k n i n g s p o l i t i k k

Som nevnt i kapittel III ble det i oktober 1966 nedsatt en arbeidsgruppe til å behandle "målsettingen for en norsk forskningspolitikk". Resultatet av dette arbeidet, og diskusjon på tre møter i Hk i plenum, kom i februar 1968 i form av en melding om "Retningslinjene for en norsk forskningspolitikk". Meldingen ble énstemmig vedtatt. Selv om det kom fram ulike synspunkter i komitéen, fant vi ikke prinsipielle konfrontasjoner mellom grupper i komitéen i møtoreferatet. Intervjuer bekreftet også at viljen til å nå fram til énstemmige formuleringer var betydelig. Ytterligere indisier på dette er at det ikke forekom avstemninger og at komitéen delegerte til formannen å finne fram til de endelige formuleringer når dette ikke ble gjort på møtene. En viktig grunn til at det ikke var dissenser, var at det var stor enighet om hovedpunktene i meldingen, og at man ikke ønsket å svekke dette inntrykket ved dissenser om detaljer.

1 Økt departementalt ansvar for forskning

Melding nr. 1 er sterkt preget av målsettingen om å styrke de enkelte departementers ansvar i forskningspolitikken. Et hovedsynspunkt var at

den forskningsaktivitet som er ledd i den offentlige forvaltning må organiseres klarere enn hittil. Det må aksepteres som et alminnelig **prinsipp** at departementene og andre høyere forvaltningsorganer har ansvaret for den forskning som faller under deres eget interesseområde. Dette ansvar forutsetter at de må ha en ledende rolle i formuleringen av anvendte forskningsoppgaver, og at de må stille til disposisjon de nødvendige midler (side 27).

Som komitéen implisitt er inne på, ville en oppfølging av denne uttalelsen i praksis bety sterkt utvidete oppgaver for departementene i forskningspolitikken. Det ville derfor være rimelig å forvente at komitéen foreslo at andre organers kompetanse på de deler av anvendt forskning som hadde klar relevans for departementene burde innskrenkes betydelig. Prinsippet ville særlig berøre NTNF som hadde opprettet flere institutter av betydelig interesse for offentlige myndigheter (bl.a. Transportøkonomisk institutt, Institutt for by- og regionforskning og instituttet for luft- og vannforurensning). Hk var også inne på dette når den uttalte at

(det) antas at tiden nå er moden for å overveie om ansvaret for grunnfinansiering og prosjektmidler (budsjett 2) til disse forskningsinstitutter bør overføres til de berørte departementer som derved også får ansvaret for å vurdere forskningens omfang i relasjon til de øvrige midler som settes inn i vedkommende virksomhetsområde. Det antas hensiktsmessig at disse institutter fortsatt rent administrativt sorterer under et forskningsråd, mens departementet overtar ansvaret for grunnfinansieringen og tar sin del av ansvaret for målsetningen (side 28).

Selv med utgangspunkt i komitéens "oppgradering" av departementenes forskningspolitiske ansvar, ser vi at Hk bare ga en antydning om hvilke konsekvenser denne ville få for forskningsrådene om den ble iverksatt. Meldingen drøftet i det hele tatt ikke forholdet mellom departementene og forskningsrådene, for eksempel ved å foreta en generell grenseoppgang mellom disse institusjonenes kompetanser. Oppgraderingen av departementene fikk heller ikke den konsekvens at komitéen gikk inn for at forskningsrådenes ressurser for en del burde overføres til departementene. Komitéen uttalte at

Hovedkomitéen vil rå til at frie midler til fordeling gjennom forskningsrådene økes slik at rådene kan være de aktive forskningspolitiske instrumenter, som de var ment å være i en planmessig utbygging av forskningen. Med de midler de i dag rår over, kan de ikke makte oppgaven, og tildelingene bør over de nærmeste år økes vesentlig (side 27).

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at melding nr. 1 har tiltenkt forskningsrådene en mindre sentral rolle enn tidligere. Tvert om går det fram av møtereferatene at komitéen har vært opptatt av å styrke rådernes budsjetter og generelle posisjon i forskningssystemet. Edvard Bull og Anders Omholt var innstilt på at 20% av forskningen ved universiteter og høyskoler skulle finansieres av forskningsrådene. Det tilsvarende tall for 1967 var 8%. Per Kleppe og formannen, Ruud, gikk inn for at "en økende del av bevilgningene skulle gå til forskningsrådene". Realiteten i dette forslaget synes ifølge referatet å bli godtatt, men en tilsvarende formulering gjenfinnes ikke i den endelige melding.

Meldingen foreslo ikke bare en styrking av departementenes og forskningsrådenes støtte til forskning. Den gikk også inn på de enkelte fagområder. Samfunnsvitenskapene ble i denne forbindelse ofret spesiell oppmerksomhet: "Det synes som om en stor svakhet i den nåværende situasjon er den mangelfulle utbygging av anvendt sosialvitenskapelig forskning på en lang rekke områder av interesse for den offentlige forvaltning", (side 29). Forholdet til den grunnleggende samfunnsforskning blir også berørt av komitéen når den uttalte at

I sammenheng med den anvendte samfunnsforskning må det imidlertid betones at det i relativt unge vitenskaper har avgjørende betydning, ikke minst for rekrutteringen, at grunnforskningen får gode vekstvilkår. Det ville redusere disse vitenskapers muligheter på lengre sikt om den anvendte forskning skulle bli førsert så sterkt at det svekket grunnforskningen (side 30).

Slik komitéen uttrykte dette, har den åpenbart ment at ressursene til den anvendte forskning og grunnforskningen må veies mot hverandre slik at det ikke oppstår en eller annen "ubalanse". Hvordan dette skulle gjennomføres i praksis, og hvilke organer som skulle ha ansvar for dette, sa komitéen ingenting om. Den foreslo heller ikke en konkret fordelingsnøkkel mellom disse aktivitetene. Det skulle derfor være klart at Hk her pekte på et viktig prioriteringsspørsmål uten at den ga retningslinjer for hvordan dette problemet skulle behandles.

Meldingen gikk også inn for at de enkelte institusjoners ressurser burde økes vesentlig i de nærmeste år. Komitéen nevnte i denne sammenheng spesielt universitetene og høyskolene.

Tross vesentlige forbedringer i de senere år, trenges det fremdeles økte bevilgninger til ikke-vitenskapelig personale, til forskningsutstyr og til driftsmidler, for å bringe forskningsvilkårene opp på et tilfredsstillende nivå. Dertil kommer at universiteter og høyskoler på grunn av de økende studenttall er stilt overfor økende krav om undervisning på høyeste trinn, og kravet om en bredere og mer systematisk forskerutdanning øker også. Skal disse krav imøtekommes, må vi fortsatt opprettholde en høy vekstrate for bevilgninger til universiteter og høyskoler, slik som vi har hatt i de siste år (side 26).

Et siste hovedpunkt i meldingen var at forskning i næringslivets interesse måtte styrkes, spesielt med sikte på at "forskningen i større utstrekning kan foregå i bedriftene, om nødvendig med offentlig støtte", (side 47).

Som det vil framgå av beskrivelsen foran, argumenterer meldingen for at forskningsinnsatsen innenfor alle sektorer og typer av institusjoner bør økes betydelig. Selv om komitéen uttalte at det ikke er mulig å

fastsette nøyaktig hvor store ressurser forskningen totalt bør få til rådighet, var dens konklusjon entydig.

For de nærmeste år peker omfanget av de foreliggende behov og Norges relativt svake stilling når det gjelder total forskningsinnsats klart i retning av en fortsatt sterk vekst i forskningens omfang, slik at det blir tilgangen på kvalifiserte forskere som i praksis vil være den begrensende faktor (side 39).

Den delen av meldingen som behandlet de enkelte institusjoner og forskningsområder kan i henhold til beskrivelsen ovenfor ikke karakteriseres som "retningslinjer for en norsk forskningspolitikk". I all hovedsak inneholdt den en generell argumentasjon for økte ressurser til alle hovedområder i forskningen, og ikke en konkret påvisning av hvilke områder som i særlig grad burde prioriteres. Vi har også påvist to konsekvenser av dette opplegget fra komitéens side. For det første har vi sett at meldingen ikke trakk opp retningslinjer for kompetansedelingen mellom departementene og forskningsrådene. Det synes heller som komitéen har vært mer opptatt av å øke departementenes bruk av forskning uten å konkretisere hvilke konsekvenser dette ville få for forskningsrådene, selv om meldingen inneholder en antydning i en slik retning.

For det andre har vi sett at komitéen understreker behovet for en samordning av innsatsene til grunnforskning og anvendt forskning innenfor samfunnsvitenskapene, uten at den konkretiserer hvilke virkemidler som kan sikre en slik samordning.

Til tross for at meldingens i og for seg konkrete påvisninger av behov for økte ressurser, ser vi at nettopp disse påvisningene har skapt uklarheter m.h.t. den praktiske gjennomføring av tiltakene. Meldingen inneholder imidlertid også et opplegg til en prosedyre for prioritering av forskning, og vi skal nå se nærmere på denne.

2 Prosedyre for prioritering av forskning

Som et generelt utgangspunkt for prioritering av forskning, foretok Hovedkomitéen et skille mellom anvendt forskning og grunnforskning. Anvendt forskning ble i meldingen betraktet som ett av flere mulige virkemidler til å nå bestemte mål eller løse bestemte problemer. Denne type forskning burde derfor ifølge meldingen prioriteres mot andre virkemidler og ikke mot grunnforskning som har som målsetning å øke menneskelig viten i sin alminnelighet. Meldingen nevnte som eksempel på prioritering av anvendt forskning at "Forsvarsdepartementet har ansvaret for forsvarsforskningen og prioriterer denne innen rammen av det totale forsvarsbudsjett", (side 28).

Prinsipielt er ikke denne prosedyren ny i forskningspolitikken. Flere departementer har i etterkrigsårene hatt ansvaret for forskningsråd og forskningsinstitusjoner (Kud, Industridepartementet, Landbruksdepartementet, Finansdepartementet o.a.) som er avveiet mot andre aktiviteter under departementet. Hk's hensikt var da heller ikke å innføre en omlegging av denne prosedyren, men å medvirke til at flere departementer tok et større ansvar for målsetninger og finansiering i forskningssaker. Følgende sitat fra meldingen viser dette klart:

Hovedkomitéen vil peke på at vi her har store udekkede områder. Det skyldes delvis at mange departementer tradisjonelt har betraktet forskning som Kud's ansvarsområde eller de har i senere år gått ut fra at forskningsrådene ville ta et initiativ i de konkrete saker (side 28).

For grunnforskningen gikk meldingen inn for en annen prioriteringsprosedyre. Denne type forskning foregår stort sett ved universiteter og høyskoler, og ressursene burde derfor for det første fordeles ut fra undervisningens behov for forskningsbasert kunnskap. For det andre skulle grunnforskningen i særlig grad være rettet mot å øke den generelle innsikt og vitenskapelige kompetanse på de forskjellige forskningsfelter. Det var derfor nødvendig å prioritere etter vitenskapelige kriterier uten at den sannsynlige nytte av forskningen ble trukket inn i vurderingsgrunnlaget. Det første hensynet burde ifølge meldingen ivaretas ved fordelingene direkte til de enkelte institusjoner, mens forskningsrådene skulle ha et spesielt ansvar for det andre fordelingskriteriet.

Med denne dikotomien leverte komitéen et konkret og presist utgangspunkt for prioriteringen av forskningsmidler. Det gikk også implisitt klart fram av meldingen at koordineringen mellom grunnforskning og anvendt forskning ikke var relevant for prioriteringsspørsmålet. Med dette opplegget til prioriteringsprosedyrer ville man heller ikke stå overfor problemer med å fordele ressurser mellom forskningsaktiviteter på de forskjellige sektorer. Denne problemstillingen kom imidlertid i sentrum ved behandlingen av Hovedkomitéens melding nr. 4 - Forskningens Organisasjon i Norge - og vi skal derfor se nærmere på behandlingen av departementenes oppgaver i denne publikasjonen.

H o v e d k o m i t é e n s m e l d i n g n r . 4 - F o r s k - n i n g e n s O r g a n i s a s j o n

Mens det hadde vært utstrakt enighet om prosedyrene for prioritering av forskningsressursene i melding nr. 1, var det motsatte tilfelle i melding nr. 4, som ble avgitt i februar 1971. Vi skal derfor i det følgende se nærmere på dette spørsmålet. Avsnittet vil bli disponert

etter de argumentene som kom fram. Vi skal likevel først punktvis gjøre rede for de aktiviteter i komitéen og eksterne initiativer som førte fram til utarbeidelsen av meldingen.

Det kan innledningsvis også være grunn til å gjøre oppmerksom på at komitéen høsten 1969 fikk en ny sammensetning. Halvparten av medlemmene ved behandlingen av denne meldingen hadde ikke deltatt i behandlingen av melding nr. 1, jfr. vedlegg 2. Også arbeidsutvalget hadde skiftet sammensetning, ved at både formannen Kvifte og nestformannen Lindbekk var blant komitéens nye medlemmer, jfr. kapittel III, tabell III.1.

- 1) Oktober 1966: Intern arbeidsgruppe utredet "universitetenes og andre forskningsinstitusjoners organisasjon".
- 2) Melding nr. 1 annonserte en særskilt behandling av organisasjonsspørsmålene.
- 3) Oktober 1968: Rektormøtet for universitetene anmodet Hk om å ta opp spørsmålet om forskningens organisasjon.
- 4) November 1968: Arbeidsutvalget tok kontakt med Finansdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet, Industridepartementet og Landbruksdepartementet. Departementene ønsket å avvente Hk's innstilling.
- 5) April 1969: 3 interne arbeidsgrupper ble nedsatt for å utrede forskjellige sider ved spørsmålet.
- 6) Januar 1970: Arbeidsutvalget fikk som oppgave å utarbeide supplerende tekst til melding nr. 1, med sikte på at den kunne legges fram for Stortinget.
- 7) Mars 1970: 2 arbeidsgrupper ble nedsatt for å vurdere Handelsdepartementets og Sosialdepartementets forskningsbehov.
- 8) April 1970: Interpellasjonsdebatt i Stortinget om Regjeringens forskningspolitikk.

Det synes nokså klart at det var stortingsdebatten som var den viktigste faktor i denne sammenheng. Der ble det fra opposisjonen etterlyst en stortingsmelding om forskningspolitikk og forskningens organisasjon, og man henviste i denne forbindelse til Hk. Statsministeren, Per Borten, uttalte bl.a. at "Regjeringen går ut fra at Hovedkomitéen vil legge fram et gjennomarbeidet forslag til en samlet plan for forskningens organisasjon og ledelse. Når det foreligger et slikt forslag for Regjeringen, vil den ta saken opp til behandling".

Arbeidsutvalget var den drivende kraft bak framdriften av meldingen, og utvalget utarbeidet i alt 3 utkast som ble diskutert på 5 møtedager før meldingen ble endelig utformet. Omfanget og den praktiske realisering av koordineringen av forskningspolitikken ble det dominerende tema i utkastene som i debattene. Vi skal i det følgende se nærmere på de argumenter som ble anført for en sterkere koordinering og hvilke virkemidler en tenkte seg tatt i bruk.

1 Koordinering eller samlet forskningspolitikk

Allerede det første utkastet fra arbeidsutvalget, delutkast 1, betonte ønskeligheten av en langt sterkere koordinering av forskningsinnsatsen i Norge. Det heter i utkastet at

I Hk's melding nr. 1 er det understreket at de enkelte samfunnsområder selv gjennom finansieringen må stå ansvarlig for prioriteringen av forskning som virkemiddel. Men finansieringsmuligheter for forskning løser ikke det organisatoriske problem. Det må finnes en organisasjonsform som både ivaretar det enkelte områdes behov tilfredsstillende og samtidig representerer en rasjonell bruk av de ressurser landet rår over. (side 9).

Utkastet argumenterte her med at koordineringen ikke sto i motstrid til det sektorielle ansvarsprinsipp som komitéen gikk inn for i melding nr. 1. Koordineringen ble tenkt anvendt på organiseringen av forskningsvirksomheten, og ikke på ressursallokeringen i første rekke. Enkelte medlemmer pekte i debatten på at det neppe kan tenkes en sterk organisatorisk koordinering uten at dette får konsekvenser for allokeringprosedyrene.

Utkastet nevnte også muligheten for et forskningsdepartement som et virkemiddel for den statlige koordineringen, uten at det ble konkretisert hvilke oppgaver departementet skulle ivareta. Under debatten i plenum ble det imidlertid argumentert for at hensikten med et forskningsdepartement måtte være en samlet forskningspolitikk og ikke bare organisatorisk koordinering.

Departementene måtte fortsatt kunne ha ansvaret for finansiering av forskning på respektive fagområder, og bør ha organer som kan vurdere dette behov. Et forskningsdepartement ville ha en viktig koordinerende funksjon, bl.a. var det viktig at forskningsministeren vurderte de enkelte departementers budsjetter i lys av de totale bevilgninger som sto til rådighet. Departementet ville ha koordinerende og utredende funksjoner med sikte på å legge fram et totalt forskningsbudsjett, og fremme forslag for Regjeringen om hvordan forskningen kan bidra til løsning av aktuelle oppgaver (møtet 26/10, side 7).

Enkelte gikk eksplisitt inn for at "Et forskningsdepartement ville på en måte virke som et "finansdepartement" for forskningen uten selv å konkurrere om forskningsmidlene", (side 16). Andre tilhengere av forslaget hevdet at forslaget om opprettelse av et eget forskningsdepartement ikke ville innebære at Industridepartementet skulle gi fra seg kontrollen over forskning på departementets eget ansvarsområde.

Dette møtet klargjorde ikke frontlinjene i komitéen om forslaget. Det neste delutkastet fra arbeidsutvalget var imidlertid mer presist m.h.t forskningsdepartementets oppgaver, og var bakgrunnen for en tiltakende polarisering i komitéen. Denne utviklet seg videre ved framleggelsen av det 3. utkastet, ved at det samtidig ble utdelt et alternativt utkast fra noen av medlemmene (Dahl, Sandvold, Lied, Braathe og E. Lorentzen). Vi skal først se på de sentrale premisser for arbeidsutvalgets forslag.

2 Likeverdig dekning av forskningsbehov

Arbeidsutvalget tok som utgangspunkt den forskningspolitiske utvikling i etterkrigstiden. Dens vurdering var at "svakhetene ved det forskningspolitiske apparat er både at det er ulikt utviklet for de enkelte sektorer, og at koordineringsfunksjonen mellom de forskjellige sektorer er lite utviklet", (side 55). En konsekvens av denne utvikling hadde vært at forskjellige forskningsbehov var blitt dekket i ulik grad. Enkelte sektorer hadde manglet tilknytning til og støtte på departementsplanet. Det var derfor nå behov for organer og prosedyrer som skulle bidra til at alle forskningsbehov ble vurdert på lik linje. Utvalgets uttalte målsetning var at alle behov skulle få sin sjanse. Opprettelsen av et eget forskningsdepartement var et egnet virkemiddel til å oppnå dette. I delutkast 2 heter det at

Ansvar for det sentrale forskningsapparat bør legges til ett departement. På grunn av nær tilknytning til og muligheten for integrering i universitetenes og høyskolenes virksomhet, bør apparatet for oppdragsforskning knyttes til det samme departement som universiteter og høyskoler. Både på grunn av den betydning forskningen kan ventes å få som politisk virkemiddel, og på grunn av virksomhetens omfang, bør spørsmålet om et eget departement for forskning tas opp til vurdering av Regjeringen (side 76).

Det siste argumentet var også et sentralt premiss i melding nr. 1, og dens argumenter for det sektorielle ansvar. "Den betydning som forskning har fått som virkemiddel, bør nå føre til at hvert fagdepartement får ansvar for målsetting, prioritering og finansiering av den anvendte forskning innen departementets interesseområde" (side 30). Argumentet med den ujevne utbygging av forskningen, både mellom de forskjellige forvaltningsgrener, og mellom de ulike typer av forskning, ble også benyttet i melding nr. 1 (side 30).

Det kunne tenkes at grunnen til arbeidsutvalgets argumentasjon på dette punkt var at Hk i melding nr. 1 hadde foreslått at den sentrale koordinering av forskningspolitikken skulle foregå i komitéen selv og i Regjeringen, og at utvalget nå fant at dette ikke hadde vært fulgt opp i praksis. Det går imidlertid fram av punkt 2, side 57 at komitéen i melding nr. 1 var lite opptatt av den samlede koordinering. Det er derfor grunn til å fastslå at arbeidsutvalget her benyttet argumenter for forskningsdepartementet som tidligere var blitt benyttet til å argumentere for den sektorielle politikken.

Arbeidsutvalget gikk enda et skritt videre i retning av en samlet forskningspolitikk når det foreslo at alle forskningsråd skulle knyttes til forskningsdepartementet. Ved å foreslå at universitetene og høyskolene, apparatet for oppdragsforskning og forskningsrådene ble knyttet til dette departementet, mente utvalget å legge det administrative grunnlag for en likeverdig behandling av forskningsbehov. Det var ikke lengre bare tale om organisasjonsmessig koordinering, men om et sentralt apparat for en samlet vurdering av forskningsinnsatsen på de ulike sektorer og en sentral allokering av ressursene til forskning. Hk's formann ga klart uttrykk for dette når han uttalte at "siktemålet var en likeverdig dekning av forskningsbehovene innenfor de ulike samfunnssektorer med mulighet for også å kunne se hele forskningsfeltet under ett. Styring av forskningspolitikken måtte ta utgangspunkt i en simultanvurdering av alle ledd i forskningsvirksomheten og av deres innbyrdes forhold", (møte 28/1 1971, side 7).

3 Organisering av tverrsektoriell og sektoriell forskning

Et annet hovedpunkt i arbeidsutvalgets forslag var at forskningsdepartementet var et tjenlig virkemiddel i den statlige organisering av tverrsektoriell forskning. Denne forskningen ville med det sektorielle ansvar lett falle mellom "to stoler".

Til dette svarte opposisjonen mot arbeidsutvalget at utvalgets forslag til organisasjonsstruktur i alt for liten grad tok hensyn til spørsmålet om å knytte forskningen til brukersiden. Som et alternativ til det de oppfattet som en sentralistisk modell, pekte de på styringsgrupper som skulle ta seg av de store, nasjonale problemområdene som gikk på tvers av den departementale oppdeling. Disse styringsgruppene kunne være sammensatt av personer som representerte forskjellige sektorer i samfunnet. Det ble imidlertid ikke presisert hvilken kompetanse disse organer skulle ha i forhold til det eksisterende forskningspolitiske apparat.

Arbeidsutvalget gikk imidlertid også inn for at de enkelte departementer skulle beholde et visst ansvar for forskningen under sitt forvaltningsområde.

"Det utvikles sektororganer med tilstrekkelig kompetanse til å vurdere forskning som virkemiddel innenfor sektorens område. For den offentlige forvaltning organiseres slike sektororganer i samsvar med den administrative inndeling i departementer. Sektororganene skal være planleggings- og styringsorganer. Sektorene er selv ansvarlig for finansieringen av den forskning de ønsker utført" (utkast 2, side 75).

Samtidig som forskningsdepartementet skulle ha som oppgave å vurdere forskningen under ett og sørge for en likeverdig behandling av forskningsbehov, skulle altså de enkelte departementer fortsatt ha ansvaret for finansiering av forskning under sitt forvaltningsområde, også for instituttene. Det ble ikke gitt noen anvisning på hvordan disse to funksjonene kunne ivaretas samtidig uten at det førte til kompetansestrid.

Opposisjonen argumenterte derfor med at dersom hvert departement skulle ha ansvaret for finansieringen av den anvendte forskning på sitt forvaltningsområde, burde det som en logisk konsekvens også ha administrasjonen av den, og ikke utelukkende ha som oppgave å bevilge midler til et forskningsapparat utenfor departementet.

4 Et departement for høyere undervisning og forskning

Utgangen på debatten ble at partene kom fram til et enstemmig forslag. Dette gikk ut på at det burde opprettes et departement for høyere undervisning og forskning med følgende ansvarsområde:

- a) Alle universiteter og høyskoler
- b) Forskningssteder og forskningsrådsfunksjoner som ikke naturlig hører hjemme under ett enkelt departement

Meldingen presiserte ikke hvilke kriterier som måtte være til stede for at et institutt ikke skulle høre hjemme under et departement. Det ble heller ikke gitt noen veiledende eksempler på denne ordningen. Det samme var tilfelle for forskningsrådsfunksjonene. På dette punkt er selve forslaget svært lite konkret og kriteriene lite klarlagt. Den foregående diskusjon skulle ha sannsynliggjort betydelig klarere formuleringer på dette punkt. Forslaget bar derfor med all tydelighet preg av å være et kompromissvedtak der komitéen unngikk å ta konkret stilling til graden av en samlet eller sektoriell forskningspolitikk.

I tillegg ble dette vedtaket ikke ansett som det endelige ved at det i debatten og også i meldingen ble understreket at komitéen ville komme tilbake til den detaljerte utforming av forslaget etter at Regjeringen hadde uttalt seg om det. Hovedkomitéen unnvek med dette den konkrete behandling i påvente av Regjeringens holdning.

O m g i v e l s e n e s u t t a l e l s e r o m f o r s l a g e t o m e t e g e t d e p a r t e m e n t f o r h ø y e r e u n d e r v i s n i n g o g f o r s k n i n g

Hovedkomitéen ble høsten 1971 anmodet av Regjeringen Bratteli om å utarbeide en tilleggs melding til "Forskningens Organisasjon i Norge". Bakgrunnen for anmodningen var at et internt utvalg av byråkrater og politikere (Himleutvalget) blant annet hadde utredet departementenes oppgaver i forskningspolitikken. På basis av Hk's melding og dette arbeidet, hadde Regjeringen fattet følgende vedtak:

- 1) Det enkelte fagdepartement vil fortsatt ha ansvaret for forskning innen sitt fagområde. Det bør bygges opp en ekspertise eller forskningsstyre innenfor eller i tilknytning til det enkelte departement med sikte på å klarlegge departementets forskningsbehov og nyttiggjøre forskningsresultater i departementets virksomhet.
- 2) Den departementale administrasjon for forskning bygges ut innenfor Kirke- og undervisningsdepartementet

Hk skulle "gjennomgå meldingen på bakgrunn av disse ordninger og i lys av de uttalelser som var framkommet til meldingen". Realiteten i Regjeringens vedtak var at et departement for høyere undervisning og forskning ikke ble foreslått opprettet, og ingen institusjoner ble overført til Kirke- og undervisningsdepartementet. Hva det lå i den "departementale administrasjon" er derfor uklart.

Det var i alt 20 organer (departementer, forskningsråd, forskningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner) som hadde uttalt seg om forslaget. De fleste uttalelsene støttet forslaget om et departement for høyere undervisning og forskning, men enkelte sentrale organer gikk imot forslaget og enkelte gikk videre i retning av en samlet forskningspolitikk.

Industridepartementet var enig i at forskningsrådsfunksjoner som ikke naturlig lot seg begrense til ett enkelt departement, burde knyttes til et eget departement for høyere undervisning og forskning i de tilfeller det dreiet seg om forskningsområder som berørte mange departementers arbeidsområder. Dersom derimot ett departement hadde dominerende interesse eller to departementer likeverdige interesser, foreslo dette departementet saken løst etter "den største brukers prinsipp". Dette var en viktig modifikasjon i forhold til Hk's forslag.

Landbruksdepartementet var imot et eget departement for høyere undervisning og forskning, mens Kirke- og undervisningsdepartementet gikk inn for forslaget med den forutsetning at de aller fleste forskningsinstitusjoner administrativt burde sortere under det nye departementet.

Det samme synspunktet kom fra NAVF, mens NTNF og NLVE var imot. Det samme var Finansdepartementet, mens alle universitetene så nær som Tromsø uttalte seg for.

Reaksjonen fra Hk's forskningspolitiske omgivelser var derfor ikke entydig, og ga ingen samlet veiledning om graden av koordinering og samlet forskningspolitikk. På den annen side synes uttalelsene å ha hatt som konsekvens at polariseringen i komitéen økte ved behandlingen av tilleggsmeldingen.

T i l l e g g s m e l d i n g e n - s e k t o r a n s v a r v e r - s u s s a m l e t f o r s k n i n g s p o l i t i k k

Arbeidet med meldingen i plenum ble tatt opp i januar 1972, og den ble ferdigredigert i månedsskiftet februar/mars. Arbeidsutvalget utarbeidet i alt 3 utkast som etter tur ble behandlet på 4 plenums- møter.

Arbeidsutvalgets utgangspunkt i utkastene var å diskutere Kirke- og undervisningsdepartementets muligheter og problemer som forskningsdepartement. Valget av dette departementet kan ses på bakgrunn av Regjeringens vedtak om å bygge ut den departementale administrasjon for forskning her, og at den ikke gikk inn for et eget forskningsdepartement. Utvalget la videre opp til en overføring av forskningssteder til dette departementet, for å sikre en tilstrekkelig koordinering av innsatsen. I tråd med dette ble det også foreslått at Kirke- og undervisningsdepartementet også skulle overta finansieringen av alle forskningsrådene. Dette var tilnærmet identisk med de forslag arbeidsutvalget hadde fremmet under utarbeidelsen av melding nr. 4.

Denne gang førte motsetningene i diskusjonen til at komitéen delte seg i et flertall på 11 som støttet arbeidsutvalgets forslag og et mindretall på 9 som gikk inn for det sektorielle prinsipp. Flertallet besto hovedsaklig av medlemmer med tilknytning til universitets- og høyskolesektoren, mens mindretallet besto av medlemmer med tilknytning til ulike institusjoner innenfor den anvendte forskning (Vedlegg 4 gir en fortegnelse over flertall og mindretall). Selve meldingen ble derfor utformet som 2 motstridende forslag.

Flertallet i Hovedkomitéen legger vekt på at dette samlede forskningsapparat må kunne pålegges ansvaret for en likeverdig behandling av forskningsbehovene innenfor de forskjellige samfunnssektorer og interessegrupper (Tilleggsmeldingen, side 6)

Kirke- og undervisningsdepartementet bør derfor få:

- a) muligheter for å samordne etablering og utvikling av forskningssteder og forskningsråd
- b) muligheter for å avveie mot hverandre forskjellige samfunnssektors forskningsbehov

Dersom dette ikke fant sted, hevdet flertallet at "de sektorer som alt er finansielt og organisatorisk sterke, vil fortsette å vokse, de svake vil forbli svake" (side 17).

Mindretallets utgangspunkt var at et intimt samarbeid mellom forskere og brukere er en viktig målsetning for anvendt forskning. Dette ledet disse medlemmene til den konklusjon at "om et institutt dekker flere departementers fagfelter, bør instituttet tilknyttes det departement som har størst interesse i instituttets forskning, dvs. etter tyngdepunktsprinsippet" (side 10). Mindretallet knyttet her direkte an til de synspunkter som var fremmet av Industridepartementet og NTNf. Disse medlemmene hevdet videre at Kirke- og undervisningsdepartementet hovedsaklig burde ta seg av administrasjonen innen universiteter og høyskoler. Annen nødvendig koordinering ble henvist til Regjeringens forskningsutvalg, regelmessige møter mellom forskningsrådene og offentlige myndigheter, samt ad hoc aksjoner fra Hk.

Et vesentlig trekk ved saksbehandlingen var at mindretallet reiste til dels krass kritikk mot arbeidsutvalgets utkast. Det ble også fra et av komitéens medlemmer, E. Lorentzen, lagt fram en skriftlig anmodning om at "sekretariatet til enhver tid er bemannet med en kvalifisert kapasitet tilgjengelig til å konsentrere seg om syn som avviker fra dem generalsekretæren og arbeidsutvalget måtte forfekte, og til å formulere disse" (møte 28/2 1972, side 5). Forslaget var et klart uttrykk for motsetningene i denne saken og den tiltakende polarisering som hadde funnet sted. Vi har også intervjuutsagn som støtter denne beskrivelsen. En av de vi intervjuet uttrykte dette slik: "Under behandlingen av tilleggsmeldingen var komitéen preget av oppløsningstendenser og full konflikt".

Resultatet av komitéens behandling ble en konkret og presis markering av 2 motstridende forskningspolitiske prinsipper. Tilleggsmeldingen kan derfor på en måte sies å være den av de meldinger vi har behandlet i dette kapitlet som ligger nærmest våre idealkrav til Hovedkomitéen. Det bør likevel anføres den modifikasjon til denne slutningen at de fleste av de spørsmål som ble behandlet allerede var avklart av den daværende Regjering gjennom Himleutvalgets arbeid, ved at den ikke hadde gått inn for et eget forskningsdepartement eller for at forskningsrådene skulle legges under dette departementet. På den annen side var det intet i veien for at Hovedkomitéen kunne gå imot Regjeringens syn på forskningspolitiske spørsmål, selv om komitéen var dens rådgiver.

Den umiddelbare årsak til at tilleggsmeldingen ligger såpass nær våre idealkrav, ligger åpenbart i den konflikt som utviklet seg ved behandlingen av meldingen. Det spørsmål som det imidlertid gjenstår å belyse, er hvorfor konflikten utviklet seg først på dette stadium i komitéens arbeid, og eventuelt hva som var det konkrete saksgrunlaget for polariseringen.

Ett moment var sannsynligvis at Regjeringen anmodet Hk om å gå igjennom melding nr. 4 på nytt, i lys av Himleutvalgets innstilling. Dette kan ha vært en medvirkende faktor til at fløyene ble "drevet" mot sine primære standpunkter. Vi skal imidlertid i det følgende diskutere en annen faktors betydning for polariseringen - ressurs situasjonen for forskningen - og hvorvidt det der kan finnes tendenser som kan belyse dette spørsmålet.

R e s s u r s s i t u a s j o n e n f o r f o r s k n i n g e n

Vi pekte i kapittel II på at den generelle ressurs situasjonen for forskningen samlet og for de enkelte sektorer kunne få innvirkning på komitéens arbeid og på innholdet i dens uttalelser. Vi antok der at perioder med god tilgang på ressurser ville trekke i retning av mindre uenighet i komitéen om prosedyrer for fordeling av ressursene, og det motsatte i dårlige tider. Det kunne også tenkes at konflikten oppsto i generelt gode tider, dersom enkelte forskningssektorer ikke fikk del i ressurstilgangen, eller dersom det oppsto ulikhet over tid. I slike perioder kunne en vente seg at de medlemmer som hadde tilknytning til disse sektorene, ville være mer opptatt av å finne fram til en jevnere fordeling av ressursene enn de ville være dersom alle områder hadde god årlig tilgang på ressurser.

Vi har også sett at fordelings spørsmål sto helt sentralt i arbeidsutvalgets og flertallets argumentasjon i tilleggs meldingen. Likeverdighet i behandlingen av forskningsbehov, og målsetningen om å forhindre at de sterke ble sterkere, var viktige begrunnelser for et forskningsdepartement med omfattende kompetanser i fordelings spørsmål.

Det bør også understrekes at flertallet og mindretallet ikke var tilfeldige koalisjoner, men fulgte medlemmenes institusjonelle tilknytninger. Flertallet besto av medlemmer fra universitetene og høyskolene, og mindretallet av medlemmer med tilknytning til institusjoner innenfor anvendt forskning.

På denne bakgrunn skal vi foreta to sammenligninger m.h.t. ressurstilgangen:

- 1) Mellom økningen i de samlede offentlige driftsutgifter og overføringer, og økningen i driftsutgiftene til Forsknings- og utviklingsarbeid (FoU), fordi dette kan være et mål på hvorvidt forskningen sto overfor en gunstig ressurstilgang, sammenlignet med gjennomsnittet for statlige aktiviteter.
- 2) Mellom økningen i de samlede driftsutgifter til FoU og den tilsvarende økning til universitetene og høyskolene. Formålet med denne sammenligningen er å finne ut om flertallets forslag kan sees på bakgrunn av en svakere ressurstilgang for denne sektoren enn for de totale utgifter til forskningssektoren. Denne "forverringen" må ha inntruffet rundt 1970, dersom dette skal kunne forklare universitets- og høyskolefolkenes endrede holdning til det overordnede forskningspolitiske prinsipp. Det var som nevnt ingen argumenter om likeverdighet eller argumenter i typiske fordelingskategorier ved behandlingen av melding nr. 1. Allokeringene til de enkelte områder ble den gang ikke sett i sammenheng.

I tabellen IV.1 har vi satt opp de totale driftsutgifter til FoU, de totale driftsutgifter og overføringer i staten og universitetenes og høyskolenes driftsutgifter for 3 år - 1966, 1969 og 1972. Vi har valgt driftsutgifter og overføringer som basis for sammenligningene, fordi disse tallene gir det beste uttrykk for aktivitetene i de respektive kategorier.

Tabell IV.1 Overføringer og driftsutgifter i staten, driftsutgifter til FoU, og driftsutgifter ved universitetene og høyskolene i årene 1966, 1969 og 1972.¹⁾ Million kroner.

	1966	1969	%-økning	1972	%-økning
Overføringer og driftsutgifter i staten	8965	12974	44	20289	56
Totale driftsutgifter til FoU	429	659	53	1100	63
Driftsutgifter ved universitet/høyskoler	124	198	59	342	72

- 1) Kilder: Den gule bok/bevilgningsregnskapet
 NAVF/NLVF/NTNF: Forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) -
 Utgifter og personale.

Dersom vi sammenligner driftsutgiftene til FoU med overføringer og driftsutgifter i staten, ser vi at økningene i begge perioder er større for den førstnevnte. Dette skulle vise at økningen i aktiviteten ved disse institusjonene har vært større enn for staten under ett, selv om prosentene selvsagt ikke kan tas som uttrykk for den reelle økning, fordi vi ikke har korrigert for inflasjonen. Tallene gir derfor ikke belegg for vår antakelse om at en eventuell knapp ressursituasjon for forskningen under ett har bidratt til den tiltakende polarisering i Hk.

Heller ikke tallene for universitetene og høyskolene sammenlignet med økningen for FoU-aktivitetene samlet, gir belegg for antakelsen om at den faktiske ressursituasjonen har bidratt til dette. Tvert om viser tabellen at disse institusjonene har hatt en større økning i driftsressurser i begge periodene enn de samlede FoU-aktiviteter.

Det kunne tenkes at andre faktorer har medført at disse institusjonene har hatt et sterkt behov for ressurser. En slik viktig faktor kunne være forholdstallet mellom studenter og lærere. Med universitetenes og høyskolenes undervisningsoppgaver vil dette tallet være av betydning for lærernes muligheter til å utføre forskning. Vi har derfor laget en oversikt over dette for de samme årene som foran, se tabell IV.2.

Tabell IV.2 Forholdstallet mellom antall studenter og fast og midlertidig vitenskapelig personale ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø i årene 1966, 1969 og 1972.¹⁾

	1966		1969		1972	
	lærere	studenter	lærere	studenter	lærere	studenter
Oslo	1042	12346	1246	15507	1464	18912
Bergen	415	3256	565	4889	730	7239
Trondheim	576	4103	687	4901	814	6394
Tromsø					(149)	(341)
Totalt	2033	19705	2498	25297	3008 (3157)	32545 (32886)
Forholdstall studenter/ lærere	9.70		10.13		10.81 (10.42)	

Kilder: Antallet vitenskapelig personale (lærere) og studenter er hentet fra Kud's budsjettproposisjon (St.prp. nr. 1).

Vi ser her at forholdstallet har økt noe i begge perioder. Dette gjelder særlig i 2. periode dersom vi holder Universitetet i Tromsø utenfor, fordi dette universitetet var i en oppstartingsperiode og hadde et særdeles gunstig forholdstall. Det bør selvsagt understrekes at dette er svært enkle og grove beregninger som bare gir et hovedinntrykk av utviklingen. Vi har for eksempel ikke trukket inn eventuelle endringer av studentenes fordeling på fagområder. Det kan der tenkes at studentøkningen i særlig grad har kommet på områder hvor behovet for lærere ikke er så stort som på andre. Det framgår også av basistallene i tabellen at det er klare forskjeller i forholdstallet mellom institusjonene. Universitetet i Oslo har i hele perioden hatt det minst gunstige forholdstallet.

Det synes likevel rimelig å anta at utviklingen i forholdstallet mellom lærere og studenter ikke har vært annet enn en eventuell marginal faktor bak polariseringsprosessen i Hovedkomiteen.

Som hovedkonklusjon vil vi si at vi ikke kan finne belegg for antakelsen om at en generell ressursknapphet eller spesiell ressursknapphet for deler av forskningen (universitetene/høyskolene) har bidratt til polariseringen i Hk. Det hefter imidlertid den svakhet ved bruken av disse tallene at de er øyeblikksbilder av situasjonen mens Hk utarbeidet meldingene. Det vil alltid gå en viss tid før allokeringene over statsbudsjettet slår ut i institusjonenes regnskaper som er basis for våre tall. Det kan derfor være grunn til heller å se på framtid utsiktene for universitetene og høyskolene på de tidspunkter meldingene ble utarbeidet - 1967/68 og 1971/72.

Det går indirekte fram av det foregående at situasjonen fortonte seg lys for forskningen generelt, og særlig for universitetene og høyskolene fra midten av sekstiårene og til rundt 1970. I denne perioden foregikk det en sterk utbygging av disse institusjonene, og nye tiltak var under forberedelse. I takt med studenttilstrømmingen ble det også opprettet en rekke nye stillinger ved universitetene og høyskolene. Det var derfor en sterk optimisme for den nærmeste framtid på denne tiden.

Rundt 1970 begynte nye signaler å komme fra myndighetene. I langtidsbudsjettet for 1969 til 1973 varslet Regjeringen en gradvis senkning av bevilgningstakten til universitetene og høyskolene. Den store byggeperioden gikk mot slutten, men også antallet nye stillinger ble forutsatt gradvis minsket. Etter offentliggjørelsen protesterte 888 universitetslærere mot disse tallene, og særlig mot at institusjonene mot slutten av perioden skulle ha lavere økning enn statsbudsjettet totalt. Dette var en ny situasjon.

Disse utsiktene kan ha medvirket til at de av Hk's medlemmer som hadde tilknytning til disse institusjonene på dette tidspunkt begynte

å argumentere for et eget forskningsdepartement med fordelingskompetanse. Dette departementet ville blant annet kunne medvirke til at allokeringene til institusjonene ikke ble bundet til studenttilstrømmingen alene, men også til en vurdering av de behov for ressurser til forskning som gjorde seg gjeldende.

Beskrivelsen foran synes i noen grad å sannsynliggjøre at endringen i de framtidige utsikter m.h.t. ressurser for universitetene og høyskolene har vært en medvirkende faktor i polariseringen av Hovedkomitéen, selv om opplegget av denne oppgaven ikke tillater bestemte slutninger i denne sammenheng. Vi skal i kapittel VII se nærmere på noen andre faktorer som også må tas i betraktning når vi skal redegjøre for mulige forklaringer på denne utviklingen.

V HOVEDKOMITÉENS BEHANDLING AV FORSKNINGSRÅDENE

I n n l e d n i n g

Vi har i kapittel I gjort rede for forskningsrådenes generelle betydning i norsk forskningspolitikk og for de enkelte råds oppgaver. Vi pekte der på at rådene har en tosidig funksjon. For det første har de et viktig generelt ansvar for forskning på hver sine sektorer ved at de legger opp til en kontinuerlig kompetanseoppbygging, at prosjekter evalueres og at bevilgningene som står til rådighet anvendes etter helhetsvurderinger av muligheter innenfor de enkelte disipliner og fagområder i forskningen. De har også ansvar for at de forskjellige behov for forskning som gjør seg gjeldende i samfunnet blir vurdert og tatt hensyn til i anvendelsen av ressursene.

For det andre representerer de bestemte sektorer i forskningen og formidler eller utarbeider krav til offentlige myndigheter på vegne av disse. NAVF er i hovedsak et forskningsråd for universitetene og er derfor mest opptatt av denne sektorens problemer og behov. NTNF har på samme måte ansvaret for den teknologiske og industrielle forskning og NLFV for landbruksforskningen. Styrking og endringer i de eksisterende forskningsrådenes oppgaver og opprettelse av nye vil derfor ikke bare være en måte å administrere norsk forskning på, men også være et virkemiddel til å endre strukturen i norsk forskningspolitikk.

På denne bakgrunn skulle forskningsrådene være et strategisk viktig nivå i forskningens organisasjon, særlig fordi departementene tradisjonelt har gjort sterk bruk av rådene både til planlegging av forskningsinnsats og til iverksettelse av planer. En fullstendig vurdering av beslutningsprosedyrene i norsk forskningspolitikk kan derfor ikke gjennomføres uten at forskningsrådenes oppgaver og oppgavefordeling, antall, sammensetning og deres forhold til offentlige myndigheter blir et sentralt spørsmål.

Hovedkomitéen understreket i startfasen av sin virksomhet 3 aspekter ved sin oppgave slik komitéen oppfattet den (jfr. kapittel III):

- 1) prinsipielle retningslinjer for forskningspolitikken
- 2) prioritering av forskningsinnsatsene
- 3) rett og plikt til å evakuere eksisterende organers og institusjoners løpende virksomhet og kompetanseområder.

Hk adopterte med denne tilnærmingen de uttalte forventninger til komitéen fra offentlige myndigheter og la opp til en relativt "høy profil" for sin virksomhet. Fokuseringen på disse 3 aspekter understreket implisitt nødvendigheten av å vurdere forskningsrådsstrukturen i lys av en samlet forskningspolitisk rådgivning.

H o v e d k o m i t é e n s u t t a l t e a m b i s j o n e r

Som nevnt i kapittel IV uttalte Hk seg svært lite konkret om forskningsrådene i sin første melding. Ambisjonene om å foreta en samlet og konkret vurdering av rådene ble likevel understreket i denne publikasjonen:

Forskningsrådenes organisatoriske forhold, arbeidsdelingen mellom dem og deres dekning av ulike forskningsområder har vært gjenstand for oppmerksomhet, bl.a. i Stortingsdebatten (1967, min tilføyelse) om NTNFS' forskningsutredning av 1964. Hovedkomitéen har tatt disse spørsmål opp til drøfting med de tre forskningsråd, og er i gang med å utrede saken med sikte på konkrete forslag (Melding nr. 1, side 47).

Vi skal senere i kapitlet redegjøre for 2 konkrete forslag som kom opp under denne Stortingsdebatten og som senere ble behandlet i komitéen. I denne sammenheng skal vi bare understreke de ambisjoner m.h.t. behandlingen av forskningsrådene som komitéen her ga uttrykk for. Til en viss grad synes det som om Stortingsdebatten var den direkte foranledning til at komitéen tok på seg denne oppgaven.

Den uttalte ambisjon i Hk om å vurdere forskningsrådene fikk omtrent samtidig en enda klarere utforming. I et foreløpig svar til Kirke- og undervisningsdepartementet på et forslag i Stortingsdebatten om å opprette et forskningsråd for samfunnsvitenskap og planlegging (framsatt av representanten Kortner, Venstre), uttalte Hk at

de nåværende forskningsråds oppgaver og organisasjonsform bør gjøres til gjenstand for grundig analyse før det opprettes nye. Hovedkomitéen er i gang med en slik analyse og vil gjerne komme tilbake til spørsmålet senere.

Disse uttalelsene vil danne utgangspunkt for vår videre framstilling av Hk's arbeid med forskningsrådene, og vi skal utover i dette kapitlet undersøke i hvilken grad de følges opp i praksis.

K o n s e k v e n s e n e a v d e p r i n s i p i e l l e r e t - n i n g s l i n j e r

Ved behandlingen av melding nr. 4 og tilleggsmeldingen kom forskningsrådenes tilknytning til departementsnivået i fokus. Dette spørsmål var en del av saksgrunnlaget for den tiltakende polarisering av komitéen.

Vi skal i fortsettelsen av dette kapitlet beskrive Hk's behandling og uttalelser om spørsmål vedrørende forskningsrådenes antall, oppgaver og arbeidsdelingen mellom dem. Et moment i denne forbindelse vil være å undersøke hvorvidt konflikten om de prinsipielle retningslinjer for forskningspolitikken har hatt bestemte konsekvenser for i hvilken grad Hk har tatt opp disse spørsmålene.

Vi står her overfor minst 2 muligheter:

- 1) Konflikten videreføres til disse spørsmålene og sannsynliggjør en konkret behandling.
- 2) Konflikten svekker komitéens evne til å ta spørsmålene opp og sannsynliggjør en ufullstendig behandling av forskningsrådene ved at medlemmene konsentrerer seg om de saker hvor det foreligger felles interesser eller fravær av prinsipiell konflikt.

Vi skal strukturere behandlingen langs følgende linjer:

- 1) hvorvidt komitéen tok den eksisterende forskningsrådsstruktur opp til samlet vurdering,
- 2) hvorvidt det under saksbehandlingen ble framsatt konkrete forslag,
- 3) hvorvidt og på hvilken måte disse kom til uttrykk i komitéens råd til Regjeringen,
- 4) hvorvidt Hk uttalte seg om forskningsrådenes antall og oppgaver på annen måte.

Vi vil i tilknytning til punkt 2 definere "konkrete forslag" som de som framsettes skriftlig i forberedende dokumenter, og ikke de som nevnes mer eller mindre tilfeldig under møtene.

F o r s k n i n g s r å d e n e - g r u n d i g a n a l y s e e l l e r a d h o c b e h a n d l i n g ?

1 Hovedkomitéens generelle behandling av forskningsrådene

Spørsmålet om forskningsrådenes organisasjon kom for første gang etter utarbeidelsen av Melding nr. 1 opp på møtet 21.1.69. Det ble der anført at dette spørsmålet måtte tas opp på bred basis og ville medføre et

vanskelig utredningsarbeid. Det ble i den sammenheng besluttet å forsøke å "ta opp saken med statsvitere". Denne muligheten førte ikke til noe konkret.

April samme år ble det nedsatt en intern arbeidsgruppe som særlig skulle vurdere:

- 1) om de nåværende forskningsråd dekket de nødvendige områder på en hensiktsmessig måte,
- 2) om deres nåværende organisasjonsform svarer best til oppgavene, og
- 3) betydningen av å klarlegge forholdene for de departementer som i dag ikke har "egne" forskningsråd.

Det kom ikke noe konkret ut av dette arbeidet. Et viktig moment i denne forbindelse var at 1. funksjonsperiode for Hk utløp i august 1969, slik at diskusjonen ble foreløpig. Derimot utarbeidet en ny arbeidsgruppe som ble nedsatt på et 3-dagers møte i november/desember 1969 flere konkrete forslag som et ledd i forberedelsen av Melding nr. 4. Gruppens forslag var enstemmig (medlemmer var Holter, Kleppe, Lied, Svenkerud, Wedervang). Mandatet var å drøfte "policy-making bodies" (Regjeringen, departementene, Hk og forskningsrådene). Gruppen tok den eksisterende forskningsrådsstruktur som utgangspunkt og kom med følgende reformforslag:

- 1) Det opprettes et nytt fagråd for teknologi innenfor NAVF i tillegg til de eksisterende fagråd (relativt selvstendige beslutningsenheter) for humaniora, samfunnsvitenskap, medisin og naturvitenskap. Forslaget gikk også ut på at NAVF's oppgave vedrørende initiering av tverrvitenskapelige forskningsprosjekter burde begrenses.
- 2) NTNf skulle ifølge forslaget endre sitt aktivitetsområde fra å være et råd med hovedvekt på teknologisk forskning til et råd med hovedvekt på å omfatte industrinæringens forskningsbehov. Det nye fagråd i NAVF skulle overta hovedansvaret for den teknologiske forskning som ikke var direkte rettet mot industrinæringen.
- 3) Det ble videre foreslått opprettet et forskningsråd for samfunnsplanlegging. Dette rådet skulle ha hovedansvaret for brede tverrvitenskapelige prosjekter, særlig de som var av interesse for offentlige myndigheter.

Gruppen var også inne på å foreslå et felles forskningsråd for fiskeri- og landbruksnæringene. Argumentet for denne løsningen var at biologisk forskning var en hovedkomponent i begge rådenes virkefelt. Det kan her nevnes at Hk et snaut år tidligere enstemmig hadde gått inn for at det skulle opprettes et fiskeriforskningsråd. Vi skal komme tilbake til dette senere i kapitlet. Hovedsaken er at arbeidsgruppen ut fra en prinsipiell vurdering kunne tenke seg å ha ett fellelråd for disse områdene, men at forslaget ikke ble fremmet fordi det nevnte råd alt var støttet av Hk.

Disse forslagene ble imidlertid nesten ikke berørt i diskusjonen på 3-dagers møtet. En meget viktig forklaring på dette var at debatten om forskningsdepartementet versus sektorielt ansvar da dominerte arenaen i komitéen. Det var rett og slett liten plass til en debatt om antall forskningsråd og deres oppgaver. Vi skal derfor i fortsettelsen undersøke hvorvidt disse forslagene senere kom opp i Hk.

Arbeidsutvalget fremmet under debatten om forskningens organisasjon høsten 1970 et forslag om et Norges forskningsråd. Tanken var at de eksisterende råd, og eventuelt nye, skulle slås sammen til ett råd. Argumentet fra arbeidsutvalgets side for denne løsningen var at den rangering, inndeling og prioritering som inngikk i det eksisterende system var et resultat av en sterkt tilfeldig utvikling. Ved å legge alle forskningsrådsfunksjoner under ett råd hevdet arbeidsutvalget at man ville oppnå en betydelig bedre samordning og en mer likeverdig vurdering av forskningsbehov. Forskningsrådet burde også knyttes til et eget forskningsdepartement.

Denne løsningen ble sterkt kritisert av opposisjonen, som mente dette ville bli et meget tungrodd og sentralistisk system. Diskusjonen førte også til at forslaget ikke ble fremmet til avstemning.

Et annet av arbeidsutvalgets forslag kom derimot opp til avstemning. Dette gjaldt spørsmålet om forskningsrådene skulle drive forskningsinstitutter. I realiteten gjaldt det NTNFS institutter fordi de andre rådene i svært liten grad hadde forskningsinstitutter tilknyttet virksomheten. Bakgrunnen for NTNFS opprettelse av institutter var at rådet hadde sett det som en oppgave å utvikle et apparat for den industrielle forskning. NTH var ifølge NTNFS ikke tilstrekkelig, og Storting og Regjering så det også som en viktig politisk oppgave etter krigen å etablere forskningssteder som kunne tilføre industrien nye produkter og prosesser.

Arbeidsutvalgets argument var nå at driften av instituttene kom i konflikt med forskningsrådenes generelle prioriterende oppgave, særlig når det var slik at rådet også hadde som oppgave å støtte andre institutters forskning. De medlemmene av Hk som hadde tilknytning til denne sektoren, stilte seg positive til premissene for forslaget, men mente dette var et hensiktsmessighetsspørsmål og at ordningen hittil hadde fungert godt. Det var derfor ingen grunn til å endre denne. Ved den endelige votering i Hk fikk arbeidsutvalgets forslag flertall, i hovedsak bestående av universitetsmedlemmene i komitéen.

I selve Melding nr. 4 kom det ingen konkrete forslag til endringer av den daværende struktur, selv om det i beskrivelsen av forskningsrådene het at "det er oppstått betydelige ulikheter i forskningsdekningen både mellom de enkelte samfunnsområder og de enkelte næringer. For flere

offentlige forvaltningsområder savnes et adekvat utbygget forskningsapparat (sosialsektoren, helsesektoren, undervisningssektoren, samfunnsplanleggingen m.v.)" s. 23. Det nærmeste komitéen kom m.h.t. konkrete forslag var at den pekte på muligheten for nye forskningsråd knyttet til departementer med store forskningsbehov. Her ble et råd for samfunnsplanlegging nevnt som en mulighet, uten at dette ble konkret foreslått.

Endelig foreslo komitéen enstemmig at det skulle opprettes en plan- eller koordineringskomité for forskningsrådene under Hk. Som vi nevnte i forrige kapittel, var dette forslaget langt på vei et kompromiss mellom de to fløyene i komitéen. Mens arbeidsutvalget primært var interessert i en sterk koordinering av forskningsrådene på departementsplanet eller ved en sammenslåing av rådene til ett organ, var opposisjonens primære standpunkt at rådenes virksomhet skulle koordineres ved samarbeid mellom de departementer de var tilknyttet eller/og ved et samarbeid mellom de enkelte forskningsråd. Den løsningen komitéen fant fram til var åpenbart en løsning som ivaretok enkelte premisser fra både arbeidsutvalgets og opposisjonens argumentasjon.

Tilleggsmeldingen inneholdt ingen nye forslag eller vurderinger av forskningsrådene. Disse ble behandlet i den grad strukturen hadde direkte sammenheng med departementets oppgaver, som var i sentrum for konflikten. Forslaget fra Melding 4 om Hk som et koordinerende ledd mellom forskningsrådene ble trukket tilbake. Begrunnelsen var at komitéen manglet tilstrekkelig myndighet for oppgaven. Flertallet mente at denne oppgaven skulle ivaretas av Kud, mens mindretallet hevdet at den beste løsning var et direkte samarbeid mellom rådene. Forskningsrådene hadde også i april 1971 opprettet Forskningsrådenes Samarbeidsutvalg som et relativt uformelt kontakt- og diskusjonsorgan. Det fikk bare henstillende myndighet overfor de 3 rådenes organer, og var neppe ment som annet enn en formalisering av allerede pågående konsultasjon og samarbeid.

På dette stadium i beskrivelsen synes det derfor som om den andre muligheten vi skisserte på s. 75 er den som dekker Hk's behandling av forskningsrådene. Framstillingen foran gir etter vår vurdering holdpunkt for å generalisere at Hk ikke har tatt opp forskningsrådenes antall, oppgaver og arbeidsdelingen mellom dem til grundig analyse eller fullstendig behandling. Vi har likevel sett flere tilløp til en slik behandling som munnet ut i forslag til videre diskusjon. Det synes imidlertid som om debatten om departementenes rolle i forskningspolitikken har "forhindret" en videre behandling av forskningsrådsstrukturen i komitéen.

Det er to grunner til dette. Den ene er at det rett og slett ikke ble tid til en slik diskusjon. Dette momentet kan ha en del for seg, men er neppe hele forklaringen. Da skulle vi vente at komitéen etter at Melding 4 og Tilleggsmeldingen var avgitt, gikk videre med å behandle rådene

under ett. Dette har imidlertid ikke skjedd, til tross for komitéens sterke ambisjoner i denne retning på et tidligere tidspunkt.

En annen mulig forklaring er at konflikten om retningslinjene skapte et dårlig klima innad i komitéen for å gå videre med spørsmål om forskningsrådene før en hadde fått Regjeringens reaksjon på forslaget om et departement med sentrale forskningspolitiske kompetanser. Men selv etter at Regjeringens svar forelå, kom ikke komitéen med en slik samlet vurdering av de eksisterende forskningsråd.

Før vi kan foreta en endelig vurdering av Hk's behandling av forskningsrådenes antall og oppgaver, skal vi se nærmere på komitéens uttalelser om forslag til opprettelse av to nye forskningsråd: et forskningsråd for fiskerinæringen og et forskningsråd for samfunnsplanlegging. Forslagene hadde sitt umiddelbare utspring i Stortingsdebatten i 1967 om NTNFs forskningsutredning. Vi skal derfor i det følgende gjøre rede for Hk's behandling av disse forslagene og i hvilken grad denne behandlingen også omfattet en samlet vurdering av den eksisterende forskningsrådsstruktur.

2 Opprettelsen av fiskeriforskningsrådet og Hovedkomitéens uttalelse

Kravet om et eget fiskeriforskningsråd var blitt reist i Stortinget flere ganger før det ble reist med full tyngde under den nevnte stortingsdebatt. En av grunnene til at forslaget ikke hadde vunnet fram tidligere var at fiskeridirektør Klaus Sunnanå var en markert motstander av å løsne på båndene mellom Fiskeridirektoratet og forskningen i fiskerispørsmål. I debatten ble derimot kravet støttet av en rekke representanter for kystdistriktene, som understreket fiskeriforskningens store betydning og at mangelen av et forskningsråd hadde gitt den for dårlige vilkår.

Brommeland (Kr.F/Rogaland) framsatte derfor følgende forslag, som ble oversendt Regjeringen til videre behandling:

Det henstilles til Regjeringen å gi forskningen innen fiskerinæringen bedre muligheter, bl.a. ved å opprette et eget forskningsråd og ved at fiskeriforskningen får sin berettigede og høyst nødvendige andel av de midler som stilles til disposisjon for forskningsformål.

Allerede før Stortingsdebatten var det imidlertid nedsatt et eget utvalg til å gjennomgå og komme med forslag vedrørende den fiskeriteknologiske forskning. Spørsmålet om et forskningsråd var ikke nevnt i mandatet, som likevel var så vidt formulert at det ikke var unaturlig at et forskningsråd ble vurdert. Sekretæren i Hk, Fjellbirkeland, var komitéens formann. Utvalget avga sin innstilling i juni 1969, og kon-

kluderte med at det burde opprettes et fiskeriforskningsråd. Hovedargumentet for rådet var at det ifølge utvalget forelå behov for en mer omfattende og bedre planlagt forskningsinnsats og at et forskningsråd var den løsningen som best ivaretok dette hensynet.

Hk behandlet innstillingen på 2 møter i januar/februar 1970. Dette var et ledd i remissbehandlingen, hvor også en rekke andre instanser uttalte seg. Komitéen støttet i sin uttalelse utvalgets forslag, selv om enkelte medlemmer hevdet at det burde vært vurdert i sammenheng med andre spørsmål om forskningens organisasjon. Det er verd å merke seg at Hk ikke foreslo at saken ble utsatt inntil komitéen hadde utredet forskningsrådenes antall, oppgaver o.l. som var dens generelle utgangspunkt 2 år tidligere (jfr. s. 74). Vi har også sett at komitéen i mellomtiden ikke hadde foretatt en slik samlet vurdering.

Det er nærliggende å anta at en viktig grunn til at dette premisset ikke ble trukket fram i denne sammenheng, var at prosessen fram mot et forskningsråd allerede var kommet meget langt. Intervjuutsagn støtter også denne antakelsen. Et annet moment var at forslaget ikke fikk nevneverdige konsekvenser for de eksisterende råds oppgaver, og at det bygde på allment aksepterte premisser om forskningsrådenes betydning i forskningspolitikken. På denne bakgrunn hadde komitéen svært liten umiddelbar interesse av å gå imot innstillingen.

Et ytterligere moment til forklaring på Hk's perifere betydning i denne prosessen, er at Fiskeridepartementet ikke koblet komitéen inn på et tidspunkt da en samlet vurdering av rådenes oppgaver, antall o.l. kunne vært mer realistisk, f.eks. ved at remissbehandlingen av utvalgets innstilling ble utsatt til etter at denne vurdering forelå. En nærliggende forklaring på dette er at myndighetene allerede hadde akseptert forslaget om et fiskeriforskningsråd, og at man derfor ikke benyttet denne anledning til å forskyve saksbehandlingen.

Samtidig som komitéen var enstemmig om opprettelsen av rådet, var det dissens om lokaliseringen av nyetableringer på dette forskningsområdet. Utvalget hadde foreslått at det ble opprettet et Fiskeriteknologisk institutt og at dette ble lagt i Bergen, hvor aktiviteten på forhånd var best utbygd. Et flertall på 11 i Hk gikk imidlertid mot dette, og foreslo utbygging i Tromsø, dels for å styrke landsdelens fiskerier og dels for å styrke forskningsmiljøet i tilknytning til universitetet som var vedtatt opprettet. Dette er et av de meget få eksempler på at den geografiske dimensjon er kommet til uttrykk i komitéens råd, og det eneste eksempel på at komitéen har delt seg i slike spørsmål. Denne diskusjonen var likevel meget begrenset, og flertall og mindretall fulgte ikke medlemmenes institusjonelle tilknytninger slik som ved behandlingen av meldingene om forskningens organisasjon.

På bakgrunn av denne beskrivelsen ser vi at Hovedkomitéen har behandlet forslaget om et fiskeriforskningsråd på en konkret og entydig måte og dermed oppfylt våre idealkrav på dette punkt. På den annen side har vi også sett at behandlingen av denne saken i komitéen ikke var ledd i en generell evaluering av forskningsrådsstrukturen, selv om komitéen tidligere hadde gått inn for at opprettelse av nye forskningsråd måtte utestå til den eksisterende struktur på dette nivået var vurdert under ett. Til en viss grad kan det hevdes at Hk betraktet denne saken som uavhengig i forhold til den generelle evaluering av forskningsrådenes antall og oppgaver. Vi har imidlertid sett at enkelte medlemmer mente det var uheldig at dette spørsmålet ikke ble sett i sammenheng med strukturen for øvrig, og at det ca. et år senere fra en intern arbeidsgruppe ble hevdet at landbruksforskningen og fiskeriforskningen burde organiseres i ett forskningsråd fordi biologisk forskning var en hovedkomponent i begge rådernes virkeområde. Dette forslaget ble av naturlige grunner ikke fremmet ettersom komitéen allerede hadde gått inn for et eget fiskeriforskningsråd.

3 Forslaget om et forskningsråd for samfunnsplanlegging og Hovedkomitéens uttalelse

Vi har sett foran at dette forslaget første gang ble satt fram under Stortingsdebatten om NTNf's forskningsutredning. Det ble imidlertid for alvor bragt inn i den forskningspolitiske debatt ved at Arbeiderpartiets arbeidsprogram for 1974-77 gikk inn for dette forslaget:

En vesentlig større andel av forskningsinnsatsen bør skje på områder av stor samfunnsmessig betydning og særlig på felter som er viktige for omformingen av samfunnet. Dette gjelder eksempelvis forskning av sosiale spørsmål, utdanning, miljøproblemer, det økonomiske system, bolig og byggevirksomhet..... Som et ledd i arbeidet for å oppnå dette, opprettes det et nytt råd for anvendt forskning, Forskningsrådet for samfunnsplanlegging.

Hk var selv inne på en lignende løsning i Melding nr. 4 hvor den uttalte at "i tillegg til det nåværende NAVF kan f.eks. tenkes et eget råd eller en rådsavdeling for samfunnsplanlegging under dette departement" (departementet for høyere undervisning og forskning, min tilføyelse). Dette kan neppe karakteriseres som et konkret forslag, noe som også går fram av at Hk nevnte to alternative organisatoriske løsninger - et selvstendig råd eller en rådsavdeling tilknyttet NAVF. Meldingen førte heller ingen argumentasjon for opprettelse av et slikt råd, men nøyde seg med å nevne muligheten.

En konkret behandling av denne muligheten kom først i gang etter at statssekretær I. Eide i Kirke- og undervisningsdepartementet hadde informert komitéen tidlig i 1974 om at Regjeringen kom til å fremme for-

slaget ganske snart. En ytterligere tilskyndelse i denne retning var det faktum at det store flertall i komitéen i det minste var skeptiske til forslaget. Det ble nedsatt en intern arbeidsgruppe i mars, og gruppen kom med sin innstilling i oktober. Tre av gruppens fem medlemmer hadde tilknytning til universitetssektoren (medlemmer var: Hoem, Berrefjord, Asheim, Natvig og Johnsen).

Mandatet var i prinsippet meget vidt og inneholdt spørsmål som "de nåværende forskningsråds oppgaver og funksjon i forskningssystemet, særlig i tilknytning til samfunnsplanleggingen", og "avgrensning og koordinering mellom, eventuell integrering av, de nåværende forskningsråd og departementenes forskningsbevilgninger". Hovedsaken var imidlertid "oppgaver, organisasjonsform og beslutningsprosedyre for et eventuelt råd for samfunnsplanlegging og dets innpassing i forskningssystemet". (Innstilling om forskningsrådsstruktur og samfunnsplanlegging, side 3.)

Et stykke på vei la Hk med dette opp til en samlet vurdering av forskningsrådsstrukturen, selv om det konkrete utgangspunkt var forslaget om et nytt råd. Utvalget tok også opp til diskusjon temaer som "Forskning, samfunnsstyring og forskningssystem" og "Forskningsrådsstrukturen og departementets forskningsbevilgninger". I tilknytning til det første temaet lanserte det også 10 prinsipper for organiseringen og styringen av forskningen.

Utvalget begrenset seg imidlertid stort sett til forslaget om det nye forskningsrådet. Begrunnelsen for dette var den tidsnød komitéen sto overfor fordi Regjeringen relativt snart ville fremme en stortingsmelding om forskningspolitikk med det nye rådet som det sentrale forslag.

Utvalgets innstilling konkluderte enstemmig med at det i stedet for et selvstendig forskningsråd burde opprettes et femte fagråd tilknyttet NAVF, et "Tverrfaglig råd for forskning vedrørende samfunnsplanlegging". Fagrådet skulle innpasses i NAVF-systemet, og ha en bred sammensetning fra forskjellige bruker- og forskergrupper med den førstnevnte kategori i flertall. Begrunnelsen for forslaget finnes i det første av utvalgets prinsipper:

Forskning primært med utgangspunkt i vitenskapenes egne problemstillinger, og forskning primært med utgangspunkt i problemstillinger formulert utenfor forskersamfunnet, må sees i sammenheng og så langt som mulig foregå som en integrert aktivitet. (Innstillingen, side 1).

Med dette utgangspunktet satte utvalget et eksplisitt spørsmåltegn ved skillet mellom anvendt forskning og grunnforskning slik dette tradisjonelt blir benyttet. Utvalget så to farer ved å skille disse organisatorisk fra hverandre. Det ville for det første være fare for at den

vitenskapelige disiplinforskning ble "isolert fra det samfunn den virker i og for. På den annen side vil målrettet forskning, drevet isolert fra den vitenskapelige disiplinutvikling, fort kunne miste det vitenskapelige teoretiske fundament som også slik forskning er avhengig av for å kunne bli nyttig" (side 48).

I en kommentar til sitt forslag uttalte utvalget at "(det) er samlet et alternativ til planene om etablering av et eget selvstendig forskningsråd for samfunnsplanlegging. Dette alternativet vil etter utvalgets mening være mer hensiktsmessig og bedre både for forskningen og samfunnsplanleggingen" (side IV). Innstillingen fra utvalget ble vedtatt oversendt regjeringen med det tillegg at komitéen hadde sluttet seg til hovedpunktene.

Saksgangen og Hk's vedtak setter komitéens tidligere behandling av muligheten for et nytt forskningsråd i et nytt lys. Vi har foran sett at Hk først behandlet fiskeriforskningsrådet på en konkret måte når det forelå et forslag om dette fra andre organer. Dette synes å ha vært en nødvendig forutsetning for komitéens engasjement også i denne saken. Komitéen har flere ganger tidligere nevnt muligheten for et råd for samfunnsplanlegging, men den konkrete behandling kom ikke i gang før Regjeringen hadde bestemt seg for å fremme forslaget for Stortinget. Hk ble imidlertid ikke anmodet av Regjeringen å ta opp saken til behandling, og komitéens engasjement må derfor forklares på annen måte.

Ett moment i denne sammenheng er at forslaget oppfattes som en "trussel" mot de eksisterende råds kompetanser og oppgaver. Særlig NTNf og NAVF har aktiviteter innenfor det planlagte råds aktivitetsområde (samfunnsvitenskap, forurensningsforskning, trafikk og by-regionforskning). Selv om Regjeringen har uttalt at "det er ikke hensikten at det skal overta forskningsarbeid som er i gang eller som naturlig faller inn under andre råd" (Bratteli på NAVF's 25-års jubileum), har disse råd oppfattet forslaget som en kritikk av at de ikke har ivaretatt denne forskning på en tilstrekkelig måte, og at deres aktiviteter innenfor dette store og vagt definerte feltet vil bli skadelidende.

Verken NAVF eller NTNf har uttalt seg offentlig mot forslaget, men ulike reaksjoner fra enkelt-personer i rådenes beslutningsorganer peker sterkt i retning av at man er skeptiske til det. Skepsisen ble bl.a. artikulert på et møte mellom statsråd Kleppe og representanter for de 4 forskningsråd i juni 1974. Argumentene har dels gått på at de eksisterende forskningsråd i samarbeid med departementene burde kunne ivareta disse oppgavene på en tilfredsstillende måte, dels at det foregår betydelige aktiviteter innenfor dette området eller med relevans for samfunnsplanleggingen i forskningsrådene allerede. Det er sannsynlig at denne type innvendinger i noen grad har ligget til grunn for at Hovedkomitéen tok saken opp til behandling.

Et stykke på vei kan derfor Hk's forslag betraktes som et forsvar for den eksisterende forskningsrådsstruktur. Både innstillingens alternative form og tidspunktet og forløpet for behandlingen peker i denne retning. Dette skulle tilsi at Hovedkomitéen i denne saken har artikulert de eksisterende forskningsråds felles interesser i en viss utstrekning, en slutning som styrkes av det faktum at begge fløyene i komitéen støttet arbeidsgruppens innstilling.

Den felles motstand mot Regjeringens forslag kan etter all sannsynlighet også sees i lys av den usikkerhet m.h.t. rådets oppgaver som hersket i Hk og i forskningsrådene. Man var ikke helt klar over hvilke aktiviteter rådet konkret skulle arbeide med og ta initiativ til. I tillegg kan rådets planlagte nære kontakt med offentlige planleggings- og beslutningsorganer ha virket utfordrende på de eksisterende forskningsråd i en tid da den generelle forskningspolitiske debatt i økende grad har vært opptatt av forskningens nytte eller relevansaspekter. Man kan ha vurdert denne planlagte kontakt som lite gunstig for offentlige myndigheters opptatthet av rådenes egne aktiviteter.

Som et siste moment bør det også nevnes at forslaget fra Hk om at rådet burde knyttes til NAVF saklig sett kunne begrunnes med at en vesentlig del av virksomheten ville ligge innenfor samfunnsvitenskapene, men også en del innenfor naturvitenskapene. NAVF har et generelt ansvar for disse fagområdene, og dette ga derfor saklige grunner for å velge en tilknytning her. Det at Hk's forberedende utvalg også var dominert av universitetsfolk, mens bare ett medlem hadde tilknytning til den teknologiske sektor rundt NTNf, har sannsynligvis også trukket utvalgets synspunkter i denne retning.

O p p s u m m e r i n g

På bakgrunn av denne beskrivelsen kan vi konstatere at Hovedkomitéen heller ikke i forbindelse med sin uttalelse om Regjeringens forslag om et forskningsråd for samfunnsplanlegging har foretatt en samlet vurdering av forskningsrådenes antall og oppgaver. Selv om det saksforberedende utvalg i komitéen fikk et bredt opplagt mandat, var de konkrete forslag begrenset til rådets innpassning i den eksisterende struktur, ved siden av at utvalget understreket at forskningsrådenes virksomhet burde koordineres bedre på regjeringsplanet.

Det kan her være grunn til å understreke at Hovedkomitéen har hatt god tid på seg til å foreta denne vurderingen. Den annonserte en grundig analyse av forskningsrådene allerede i 1968, og det synes derfor rimelig å konkludere med at komitéen ikke har evnet eller ønsket å følge opp denne uttalte ambisjonen, selv om den har levert enkelte fragmenter i denne retning.

Vi stilte innledningsvis i dette kapitlet spørsmålet om uenigheten om de prinsipielle retningslinjer for forskningspolitikken kunne medføre at andre spørsmål som hadde sammenheng med denne uenigheten ble ufullstendig behandlet av komitéen. Beskrivelsen foran gir ikke grunnlag for å antyde et bestemt svar på dette, men vi har sett at debatten om departementenes oppgaver i lys av en samlet eller sektoriell forskningspolitikk dominerte komitéens behandling av forskningens organisasjon i tilknytning til Melding nr. 4 og Tilleggsmeldingen. Det kan derfor tenkes at den underliggende uenighet om fordelingen av ressurser til forskning, som vi har belyst i kapittel IV og som også gjaldt forskningsrådene, ble en del av saksgrunnlaget for debatten om de alternative løsninger på departementsplanen. Dette skulle bety at de problemer av generell forskningspolitisk karakter som medlemmene var opptatt av, ble kanalisert inn i denne debatten slik at det faktisk foregikk en nivåforskyvning av vurderingen av forskningsrådene fra dette planet opp til departementsplanen. De enkelte medlemmers vurdering av de strategiske nivåer i organiseringen av forskningen kan også ha medvirket til denne utviklingen. Vi skal derfor i oppgavens siste kapittel forsøke å belyse denne problemstillingen mer i detalj, fordi den synes å være av betydning for hvorfor komitéen ikke har foretatt en samlet vurdering av forskningsrådsstrukturen i Norge.

På den annen side har vi sett at komitéen har behandlet de forslag til nye forskningsråd som andre organer har tatt initiativet til å opprette på en konkret måte, og dermed oppfylt idealkravene på dette punkt. Det kan derfor synes som om komitéen i noen grad har vært avhengig av at andre organer har fremmet forslag til behandling før den selv behandlet forslagene på denne måten. Dette synspunktet kan særlig anlegges på Hk's behandling av forslaget om et forskningsråd for samfunnsplanlegging. Selv om dette forslaget flere ganger var inne i komitéens behandling av forskningens organisasjon og nevnt som en mulighet i meldingene om dette temaet, var det først etter at Regjeringen hadde bestemt seg for å fremme forslaget for Stortinget at komitéen tok det opp til eksplisitt behandling.

Et siste moment som kunne nevnes i denne sammenheng, er at det kan tenkes at Hovedkomitéen med sin faglige og institusjonelle brede sammensetning ikke har hatt tilstrekkelig "tyngde" på de enkelte sektorer til å ta initiativet til opprettelse av nye forskningsråd. Denne faglige og interessemessige tyngde har befunnet seg andre steder, illustrert ved fiskeriinteressene m.h.t. fiskeriforskningsrådet og (Arbeiderparti)politikere m.h.t. forskningsrådet for samfunnsplanlegging. Dette momentet kan ha fått Hk og dens medlemmer til i praksis å definere sin rolle i retning av remissinstans, og ikke som initiativtaker til nye forskningsråd og et organ for en samlet vurdering av disse spørsmålene.

VI FORDELINGSPROBLEMER I FORSKNINGEN - HK'S BEHANDLING AV NORSK FYSIKK OG STATENS BUDSJETTER OG LANGTIDSPROGRAMMER

I n n l e d n i n g

Vi har hittil i oppgaven konsentrert oss om Hk's behandling av departementene og forskningsrådene. Begrunnelsen for dette valget har vært at råd om de store retningslinjer for forskningspolitikken i særlig grad ville måtte berøre disse organers kompetanser og virksomhet. Til tross for at komitéen selv har definert disse sakene som helt sentrale, har den bare på enkelte områder og tidspunkter tilfredsstilt våre idealkrav.

Samtidig som hovedoppgaven har vært å gi Regjeringen råd i hovedlinjene for styringen og organiseringen av norsk forskning, har Hk også blitt trukket inn i myndighetenes behandling av mer konkrete spørsmål om fordeling av forskningsressursene. Denne typen saker vil være et egnet utgangspunkt for en videre belysning av i hvilken grad komitéen har kommet med konkrete forslag til Regjeringen i den mer løpende forskningspolitiske beslutningsprosess. Ved å redegjøre for Hk's uttalelser i slike saker vil oppgaven også gi en bedre dekning av aktiviteten i komitéen.

Vi skal i dette kapitlet se på 2 slike saker. Først skal vi beskrive komitéens behandling og uttalelse om planene for norsk fysikk og norsk deltakelse i internasjonale prosjekter innenfor denne disiplinen som var oppe til behandling i årene 1967 til 1969. I siste del av kapitlet skal vi ta for oss Hk's deltakelse i utformingen av statens langtidsprogrammer, langtidsbudsjetter og statsbudsjetter.

Vi har valgt å ta med fysikk-saken og uttalelsene om langtidsprogrammene og budsjettene i staten fordi Hk brukte en betydelig del av sin tid på disse sakene, enten i plenum eller i interne arbeidsgrupper. Ved å behandle dette stoffet vil vi også få anledning til å anvende vårt tema på Hk's uttalelser om mer konkrete forskningspolitiske saker enn forskningens organisasjon på departements- og forskningsrådsnivået.

Norsk fysikk - et prioriteringsproblem

Fysikk er en dyr disiplin. I tillegg til de vanlige ressurser (lønninger, drift osv.) er det nødvendig med avanserte instrumenter for å kunne utføre moderne eksperimentell forskning. Dette stiller forskningsinstitusjonene og de nasjonale forskningspolitiske organer overfor betydelige planleggings- og prioriteringsproblemer. Vi skal i dette avsnittet se noe nærmere på Hovedkomitéens behandling av dette spørsmålet.

Utgangspunktet for komitéens engasjement var et brev fra Kirke- og undervisningsdepartementet 7. juli 1966, der departementet ba om en vurdering av ressurskrevende prosjekter innen grunnforskning i fysikk. De viktigste saker var spørsmålet om anskaffelse av en partikkelakselerator av typen Tandem ved de Graf ved Universitetet i Oslo, for undersøkelser av bl.a. den atomære kjernestruktur (lavenergi-fysikk) og om Norge skulle slutte seg til den videre utbyggingen av det internasjonale kjernefysiske senteret CERN (høyenergi-fysikk) ved å ta del i bygging av en ny partikkel-akselerator (Super-CERN).

Begge disse prosjekter ville binde betydelige ressurser for mange år og avgjørelsen ble antatt å ville virke inn på retning og omfang av forskning i fysikk i Norge i de nærmeste par ti-år. Departementet la ikke fram et konkret forslag, men ba Hk vurdere Norges stilling og muligheter på det kjernefysiske område m.h.t.

- a) omfang og plassering av den nasjonale virksomhet
- b) vår deltagelse i internasjonal virksomhet

Departementet uttalte likevel at "det synes foreløpig helt urealistisk at en over statsbudsjettet skal kunne utvirke slike beløp til forskningsutstyr at vi overhodet kan tenke på å få inn i rammen spesialenheter som krever investeringer på ca. 30 mill.kroner (1966-priser, min.anm.), selv om det kan tas over 3-4 år". Dette utsagnet gjaldt Tandem-akseleratoren alene.

Hovedkomitéen valgte å behandle norsk fysikk som en helhet der de ovenfor nevnte prosjekter måtte sees i lys av en totalvurdering av fagets omfang og retning. Etter anmodning fra komitéen utarbeidet forsknings-sjef T. Riste ved Institutt for Atomenergi og universitetslektor E. Spangen (Universitetet i Oslo) en kartlegging av ressurser og aktiviteter i fysikk pr. 1966.¹⁾

¹⁾ Norsk fysikk - omfang, struktur og vekst i grunnforskningen, Hk august 1967.

For arbeidet i komitéen ble det nedsatt et internt utvalg bestående av:

Helmer Dahl
Finn Lied og
Anders Omholt

Utvalget kan karakteriseres som eksperter på dette feltet, og ble rekrut-
tert med dette siktepunkt. Utvalgets innstilling ble godkjent av Hk i
plenium, og ble publisert som melding nr. 3 - "Grunnforskning i Fysikk
i Norge".

1 Hovedpunkter i innstillingen

Innstillingen faller i to hovedpunkter:

- 1) Total vurdering av ressursene til forskning og alternative
prioriteringsforslag
- 2) Organisatoriske forslag

1.1 Ressurser til grunnforskning i fysikk

Som nevnt ovenfor ble det utarbeidet en oversikt over ressurser og
aktiviteter i grunnforskning i fysikk pr. 1966 og utviklingen for de
nærmeste forutgående år. Her gikk det fram at den samlede innenlandske
virksomhet (sum av utgifter til enkeltpersoner, grupper, laboratorier)
hadde hatt en stigningsrate de siste år på 13.3% (eksklusive bygg) pr.
år i faste (1967) kroner.¹⁾ Dersom utgifter til deltakelse i internasjo-
nale organisasjoner, institutter og større nasjonale prosjekter ble
lagt til, var stigningstakten 15.4% pr. år. Denne %-veksten lå noe over
veksten i de samlede norske utgifter til universiteter og høyskoler.
Utvalget uttaler til dette at "internasjonalt kan ikke disse vekstrater
på det nåværende trinn i utviklingen anses som høye, og utvalget mener
de bør beholdes henimot 1975" (side 55), og at "en vesentlig reduksjon
av veksten i bevilgningene til fysikk grunnforskning ikke synes å være
noe rimelig alternativ for de nærmeste årene, dersom ikke veksten i den
totale forsknings- eller undervisningsaktivitet skal reduseres sterkt"
(side 40).

Selv om utvalget tok utgangspunkt i de siste års totale vekstrater,
anbefalte det en endring i fordelingen mellom fagområdene i fysikk.
For å kunne avsette ressurser til både Tandem-akseleratorer og Super-
CERN foreslo det at de normale, nasjonale virksomheter fikk redusert

¹⁾ Alle %-satser i dette avsnittet er angitt i faste (1967) kroner.

sin årlige vekst til 10%, mot altså 13.3% tidligere. Utvalget argumenterte for at denne strukturendring med en relativt sterk satsing på høy- og lavenergi-fysikk ville fremme en faglig konsentrasjon, skaffe Norge et nasjonalt laboratorium av høy klasse og gi Norge anledning til å drive internasjonal forskning på et høyt plan.

Når det gjaldt den innbyrdes prioritering av disse fagområdene delte utvalget seg i et flertall og et mindretall, selv om det hevdet at det burde være mulig å skaffe midler til begge. Flertallet (Helmer Dahl og Anders Omholt) mente at vi primært burde satse på Tandem på grunn av dens betydning for det eksperimentelle miljø ved universitetene, mens mindretallet (Finn Lied) heller ville ha norsk medlemskap i Super-CERN på grunn av høyenergi-fysikkens mer fundamentale karakter.

For å finne budsjettmessig dekning for både Tandem og Super-CERN mente utvalget det var nødvendig med en faglig konsentrasjon i de andre fagområdene, og gikk derfor inn for å

prioritere faststoff-fysikk, kosmisk fysikk og biofysikk og forsøke, så langt institusjonelle og andre forhold tillater det, å la forskere fra de andre fagområdene - plasmafysikk, reaktorfysikk, optikk og atomfysikk - orientere sin forskning henimot de tre prioriterte fagområdene (s. 44). Dertil kommer to fagområder som utvalget stort sett vil holde på dagens nivå. Veksten i akustikk og generell teoretisk fysikk på 4% representerer kostnadsøkningen ved å drive aktuell forskning med konstant antall forskere (s. 45).

Utvalget betraktet med andre ord 10% årlig vekst som et gjennomsnittstall, og foreslo at det innen denne rammen ble foretatt opp-prioritering av enkelte fagområder og nedprioritering av andre. Dersom det skulle vise seg at fysikken ikke fikk tilstrekkelige ressurser til både dette nasjonale program og Tandem og Super-CERN, går det fram av innstillingen at utvalget foretrakk det første.

På denne bakgrunn foretok Hk faktiske prioriteringer av innsatsen til grunnforskning i fysikk, også med alternative forslag dersom de primære forslag med både Tandem og Super-CERN og 10% økning for de nasjonale aktiviteter ellers ikke fikk tilslutning hos myndighetene. Utvalget ga også anvisning på hvilke sub-disipliner innen fysikken man anså burde nedtrappes til fordel for andre.

På den annen side argumenterte utvalget for at fysikken skulle beholde sin daværende andel av ressursene til universitetene og høyskolene, hvor storparten av aktiviteten innenfor denne disiplinen foregikk. Utvalgets prioriteringer var derfor nødvendige tiltak for at denne forutsetningen skulle oppfylles. Stigningstakten kunne bare bli mindre enn det utvalget foreslo ved at de generelle bevilgninger til disse institusjonene avtok i de kommende år.

Det blir derfor viktig å få belyst hvilke stigningsrater Kud hadde planlagt for universitetene og høyskolene samlet og for fysikken de nærmeste år. Dette kom ikke eksplisitt fram i henvendelsen. Det ble heller ikke uttalt noe eksplisitt om komitéen kunne arbeide ut fra det premiss at fysikkens andel kunne opprettholdes også framover. Uttrykket "ramme" ble brukt uten at det var klart hvilken ramme man tenkte på (til fysikk, til utstyr til fysikk, til utstyr generelt, til investeringer etc.).

Vi har imidlertid holdepunkter for å anta at departementet allerede på det tidspunkt henvendelsen ble rettet til Hk regnet med lavere rammer for fysikken enn selv det Hk's sekundære forslag gikk ut på. Vi har foran sett at Kud uttalte seg temmelig kategorisk negativt om mulighetene for å få Tandem inn i budsjettet de nærmeste år. Det het videre at "foreløpig er problemet mer å finne plass i budsjettet for databehandlingsenheter der det er tale om summer fra 1.5 til 2 mill. kr. pr. år". Departementet uttalte også at "det er en selvfølge at Hk også vil måtte vurdere den økte innsats det kan bli tale om i relasjon til vår forskningsvirksomhet for øvrig".

På denne bakgrunn er det rimelig tvil hvorvidt Hk holdt seg innenfor departementets planer for de nærmeste år. I mangel av klare premisser fra Kud om forutsetningene for komitéens uttalelse, vil vi ikke karakterisere Hk's melding som bare et forsvar for fortsatt betydelig ressurstilgang for fysikken. Det ble som nevnt ovenfor foretatt visse prioriteringer som i praktisk budsjettssammenheng ville være av betydning for framtidige fordelinger av ressurser innen grunnforskning i fysikk, selv med en svakere vekst enn det Hk forutsatte.

Det bør i denne sammenheng også understrekes at hele Hk regnet med betydelige økninger i de offentlige utgifter til universitetene og høyskolene for de kommende år. Som nevnt i kapittel IV, sto man foran en sterk utbygging av disse institusjonene og på denne bakgrunn utfordret heller ikke innstillingen representantene for andre disipliner i komitéen. Den avfødte ingen debatt om innholdet, mens derimot flere stilte spørsmåltegn ved hvorvidt Hk var det rette organ til å foreta slike sektorutredninger. Den videre behandling av saken satte denne problemstillingen på spissen, og vi skal derfor se nærmere på sakens gang i Hk. Før vi gjør det, er det nødvendig med noen ord om utvalgets forslag om et nytt organ i beslutningsprosessen - fysikkrådet.

1.2 Organisatoriske forslag

Norsk fysikkråd

Utvalget fremmet her et meget konkret forslag:

"Utvalget foreslår at det på nasjonal basis dannes et koordinerende organ, en komité, for hvert fagområde hvor dette kan sies å ha betydning, i hvert fall for de store fagområdene faststoff-fysikk, kosmisk fysikk, kjernefysikk, biofysikk og høyenergi-fysikk. Komitéene kan ha en representant for hver forskningsgruppe innen fagområdet, oppnevnt etter innstilling fra gruppene. Oppnevnelsen kan skje av det aktuelle forskningsråd. Formannen får spesielt ansvaret for at ressursene ikke bare blir delt, men at det virkelig finnes fram til en arbeidsdeling og et samlet nasjonalt opplegg" (s. 37).

"Komitéene har til oppgave å koordinere forskningsinnsatsen innen de enkelte fagområder, prioritere søknader om midler og stillinger og skape bredest mulig kontakt med andre fagområder innen fysikken, departement, hovedkomité, forskningsråd, industri o.l. Det er viktig at grensene til de enkelte forskningsråd avklares. Det er også viktig at de enkelte komitéer anerkjennes og brukes av departementene som rådgivere" (s. 38).

"Formennene for hver komité danner et fysikkråd. Fysikkrådet må ha et fast sekretariat og et budsjett. Fysikkrådets viktigste oppgaver vil være:

- a) å foreta en løpende planlegging av norsk fysikk på basis av planene fra de enkelte komitéer for fagområdene,
- b) å utarbeide rammebudsjetter for de forskjellige virksomheter på basis av de samlede, nasjonale planer som er utarbeidet av komitéene for de enkelte fagområdene" (s. 38).

Denne del av meldingen ble av utvalget selv karakterisert som et forslag til videre diskusjon, og det ble understreket at det reiste organisatoriske problemer som måtte avklares sett i relasjon til den daværende finansierings- og beslutningsstruktur. Siktepunktet var (1) å få til en mer langsiktig og koordinert planlegging og prioritering av fysikken og (2) å engasjere fysikerne selv sterkt i denne prosessen.

2 Fysikernes reaksjon: behov for et fysikkråd

Både komitéens behandling av fysikkens utvikling og forslaget om et fysikkråd ble relativt raskt tatt opp av fysikerne. Prioriteringene ble ikke tatt opp til en samlet vurdering, men møtte både bifall og kritikk. Derimot ble fysikkrådet tatt opp til behandling i Norsk Fysisk

Selskap, fysikernes nasjonale faglige forum. Det ble her flertall for å støtte utvalgets forslag, og selskapet vedtok i 1969 å etablere et eget internt fysikkråd, i påvente av den videre behandling av saken i Hk. En viktig årsak til fysikernes raske adopsjon av forslaget var at det første statsbudsjettet (1969) etter at Hk's melding var publisert, viste en betydelig lavere vekst for fysikken enn selv Hk's sekundære forslag gikk ut på. Fysikernes målsetning synes å ha vært å påvirke myndighetenes allokeringer til grunnforskning i fysikk. Følgende uttalelser av norske fysikere kan illustrere denne målsetningen:

Spørsmål: "Det er innvendt at dette enten kan bli nok en komité som sitter uten å utrette noe, eller at det kan bli en diktatorinstans."

Svar: "Det skal ikke være noen av delene. Men rådets innflytelse vil avhenge av om det kan fremme forslag som folk slutter seg til. Men med sin status under Hk, vil det også kunne påvirke regjering og departement til å gå inn for løsninger som går imot hva en del eller flertallet av fysikerne måtte mene." (Dosent Lønshøj U-B, formann i selskapets saksforberedende gruppe, Forskningsnytt nr. 1, 1969).

Spørsmål: "Hvorfor ønsket fysikerne å la Rådet for norsk fysikk bli et utvalg under Hk for norsk forskning?"

Svar: "Vi mener at dette er det eneste organ som kan gi fysikkrådet den nødvendige status. Skal et slikt råd ha noen mening, må det nemlig kunne påvirke de forskningspolitiske beslutninger. Samtidig gir en slik organisering rådet den nødvendige frihet, og vi sikrer en demokratisk behandling av planene om utbyggingen av fysikk i Norge. Vi mangler i dag et organ som kan koordinere utviklingen, og dette organ mener jeg Hk kan bli. Situasjonen i dag mangler i stor utstrekning planlegging; fagene oppstår ofte "spontant" og ikke alltid som følge av universitetenes planlegging." (Professor H. Olsen, NLHT, formann i selskapets interne fysikkråd, Forskningsnytt nr. 5, 1969).

Hk's melding om "Grunnforskning i Fysikk i Norge" ble også på et senere tidspunkt benyttet av både fysikerne og Hk selv, som utgangspunkt for en kritikk av langtidsbudsjettet for 1970-73 som foreslo ca. 6% økning for fysikken pr. år i perioden.

3 Nasjonale fagråd under Hovedkomitéen?

Behandlingen av fysikkens framtid brakte Hk i berøring med prioriteringsproblemer og framtidig utvikling innenfor ett bestemt fag. Dette var en ny situasjon og stilte komitéen overfor problemet hvor mye og på hvilken måte den skulle befatte seg med de enkelte fag/disipliner. I tilknytning til behandlingen av fysikkrådet ble dette spørsmålet behandlet på 4 møter i løpet av 1970 og 1971.

Spørsmålet gjaldt hvorvidt Hk skulle opprette og eventuelt knytte til seg råd/utvalg for de ulike disipliner/problemområder bestående av personer utenfor komitéen, som skulle utføre utredninger på linje med melding nr. 3. Saken vakte straks betydelig debatt, og komitéen delte seg stort sett som under behandlingen av melding nr. 4, som foregikk i samme tidsperiode. De som hørte til flertallet i melding nr. 4, argumenterte for tilknytning til Hk (bl.a. arbeidsutvalget) og mindretallet imot. Det bør her føyes til at melding nr. 3 ikke tok opp dette spørsmålet, og det er tvilsomt om utvalget hadde tenkt at fysikkrådet skulle kunne ligge under Hk. Spørsmålet ble aktualisert ved at fysikerne gikk inn for dette.

Til grunn for diskusjonene forelå det et notat fra arbeidsutvalget som var kommet til at organisasjonsform og mandat for et fysikkråd måtte kunne brukes som mønster for andre fag. Det ville da være naturlig å bygge ut sekretariatet i Hk med fagkompetanse som kunne nyttiggjøres i Hk's arbeid. Under forutsetning av at det lyktes å finne fram til et egnet organisasjonsmønster, synes det rimelig at man tok opp til vurdering spørsmålet om tilknytning av fagutvalg til komitéen.

Motstanderne hevdet at saken var av vidtrekkende betydning, fordi den berørte hele Hk's arbeidsform. Arbeidsutvalgets forslag ville ha som følge ikke bare en utbygging av sekretariatet, men også en omstrukturering av Hovedkomitéens oppbygging, med underkomitéer, underutvalg o.a. Spørsmålet om forskningsrådenes funksjon i forhold til Hovedkomitéen ville komme til å melde seg med fornyet styrke. En restrukturering ville by på omfattende problemer, den ville føre til et meget stort apparat, og det var fare for at det nye arbeidsopplegget ville gå ut over Hovedkomitéens oppgave som rådgivende organ.

Det bør her understrekes at diskusjonen i svært liten grad gikk på hvorvidt det burde opprettes slike fagråd, og hvilke funksjoner de skulle ha sammenlignet med departementer, forskningsråd og institusjoner, uten at dette betød at det var enighet om behovet for slike organer. Diskusjonen gikk på en eventuell tilknytning til Hk. Det endelige vedtak begrenset seg i tillegg til fysikkrådet, og gikk ut på at det ble enighet om at Hk kunne stå som fadderorganisasjon ved utpeking av medlemmer til Norsk fysikkråd, uten at rådet ble organisatorisk tilknyttet Hk. Videre måtte rådet betraktes som en prøveordning. Det ble også enighet om å være meget tilbakeholden i spørsmålet om oppretting av flere fagråd.

På den annen side uttalte komitéen noen måneder før at "det er trolig hensiktsmessig å satse på egne nasjonale samarbeidsorganer for forskere innenfor samme disiplin eller problemområde ved alle forskningssteder" (melding nr. 4, side 28). Vi har ovenfor sett at den konkrete oppfølging av dette synspunktet strandet på grunn av uenighet om disse rådernes eventuelle tilknytning til Hk. Det ble heller ikke i diskusjonene fremmet andre konkrete forslag m.h.t. rådernes posisjon i den forskningspolitiske beslutningsstruktur.

Fysikkrådet ble endelig konstituert høsten 1972, og fikk 21 medlemmer. Rådets oppgave ble å planlegge fysikkens utvikling og foreslå eventuelle prioriteringer.

Hk fikk også et annet aspekt ved melding nr. 3 til videre behandling. Omkostningene for Super-CERN ble etter påtrykk fra flere land redusert til det halve, samtidig som en nordisk akselerator (NORDAC) ble lansert som et alternativ til Tandem. Kud rettet derfor en henvendelse til komitéen og ba om en vurdering av norsk deltakelse i CERN, mens gruppene i kjernefysikk i Oslo og Bergen ba om en vurdering av akselerator-alternativene. Formannen lanserte tre opplegg for den videre behandling (14.9.70, s. 10):

- 1) Hovedkomitéen avventer sakens videre forløp
- 2) Hovedkomitéen oppnevner personer til å uttale seg om prosjektene hver for seg og samlet
- 3) Hovedkomitéen anmoder NAVF om å utrede saken

Hk valgte det tredje alternativet. Komitéen kom tilbake til saken på møtet 28.1.71, og sluttet seg til forslaget om norsk medlemskap. NAVF hadde gått inn for dette under forutsetning av at deltakelsen ble finansiert ved tilleggsbevilgninger som gikk ut over de fastlagte rammer for bevilgninger til forskning og undervisning.

4 Oppsummering av hovedpunkter

Bakgrunnen for at Kirke- og undervisningsdepartementet henvendte seg akkurat til Hk var tosidig:

- 1) En av komitéens oppgaver var å gi råd om norsk deltakelse i internasjonale forskningsprosjekter. Her kom Super-CERN inn i bildet
- 2) Departementet mente at den videre utbygging av fysikk kunne få konsekvenser for ressurstilgangen til andre fag, dersom man la opp til en sterk vekst. Denne muligheten gjorde Hk til en naturlig adressat ut fra dens status som regjeringens forskningspolitiske rådgiver

Når departementet, via statsministerens kontor, henvendte seg til Hk, var i og for seg dette tilstrekkelig til at komitéen måtte ta saken opp. Selve behandlingen viste imidlertid at den anså oppdraget som problematisk. I tillegg til at flere medlemmer ga uttrykk for dette, har vi ovenfor pekt på to forhold som underbygger denne påstanden:

1. Intern delegasjon. Hk ga et internt tremanns ekspertutvalg i oppdrag å komme med en innstilling til komitéen i plenum. I realiteten var selve komitéen ikke på noe stadium i prosessen inne i bildet ved utarbeidelsen av melding nr. 3 "Grunnforskning i Fysikk i Norge".

Hk kom fram til enkelte prioriteringsforslag fordi fysikken hadde hatt gode vekstvilkår de siste årene. Nye, dyre prosjekter og utstyr som kom opp til behandling gjorde forslagene nødvendige, uten at komitéen dermed reduserte fysikkens andel av de totale ressurser til universitetene og høgskolene. Det forhold at utvalget heller ikke foreslo at denne andelen skulle økes, medførte at representantene for andre disipliner i Hk ikke hadde innvendinger mot forslagene.

2. Ekstern delegasjon. For den videre behandling av sakskomplekset opprettet Hk et fysikkråd og oversendte også enkelte deler til NAVF.

En åpenbar begrunnelse for denne interne og eksterne delegasjon var at Hk i plenum ikke hadde kompetanse til å vurdere fysikkens (og andre disipliners) utviklingsmuligheter og prioriteringer av alternative allokeringer. Fysikken skulle vise seg å bli den eneste disiplin komitéen (gjennom intern delegasjon) behandlet på en direkte og konkret måte. Etter min vurdering gir saksgangen et eksempel på hvilke problemer som en bredt sammensatt komité som Hk møter når den blir bedt om å vurdere enkeltfagenes stilling i forskningspolitikken. Selv de internasjonale prosjekter (Super-CERN og NORDAC), som er spesielt nevnt i Hk's mandat ble av ovennevnte årsak et "problembarn" for komitéen.

Samtidig har vi sett at majoriteten av fysikerne selv var interessert i et fysikkråd under Hk for å få myndighetene i tale og dermed innflytelse på de beslutninger som fattes på departements-, regjerings- og stortingsplanet. Hk kom ikke til enighet om den skulle knytte til seg fagråd for de enkelte disipliner for å få fram materiale til samlede vurderinger og anbefalinger. Dette viser også at deler av komitéen mente at vurderinger og utredninger av de enkelte fag ikke var en naturlig oppgave for Hk, uten i spesielle tilfelle.

Komitéen sluttbehandlet denne saken våren 1971, da polariseringsprosessen i Hk var startet. Fysikkrådet og nasjonale fagråd for andre disipliner var en del av grunnlaget for de generelle motsetninger i komitéen om retningslinjene for forskningspolitikken, i og med at forslagene om nasjonale fagråd knyttet til komitéen var et forsøk på å implementere en prosedyre for en samlet nasjonal forskningspolitikk. Vi skal derfor i neste kapittel se nærmere på i hvilken grad uenighet om komitéens oppgave og virkemidler har bidratt til dens ufullstendige behandling av viktige forskningspolitiske aspekter og til manglende konkrete forslag i en del av de saker komitéen har behandlet.

Hk's uttalelser om budsjetter og lang- tidsprogrammer i staten

De årlige stats- og langtidsbudsjetter er sentrale kilder for en beskrivelse av regjeringens policy på de ulike sektorer i offentlig politikk. De sektorer i samfunnet som er særlig avhengig av ressurser fra det offentlige, setter gjerne budsjettene i fokus for sin kravartikulering, protest eller støtte, til offentlige myndigheter. Gjennom budsjettene konkretiseres også politiske målsettinger og programmer, uten at vi dermed vil hevde at beslutningsprosessen foregår direkte i forbindelse med budsjettbehandlingen. Det faller utenfor rammen for denne oppgaven å studere budsjettering som beslutningsprosess. Utgangspunktet er heller at budsjettene har bestemte konsekvenser for de ulike sektorer og ulike interesser innenfor sektorene, og at det må forventes at deltakelse i budsjetteringsprosessen er ett virkemiddel til å påvirke retningslinjer for ressursfordelingen og de enkelte allokeringer.

Vi har i kapittel II definert nærmere hva vi legger i planleggingsbegrepet, og skal her bare legge til at langtidsplanleggingen i staten formelt representerer et forsøk på å diskutere forutsetninger for, innholdet i og konsekvenser av statlige tiltak og beslutninger. Langtidsbudsjettene/programmene ivaretar også Regjeringens behov for å presentere målsettinger for og ønskede resultater av sin politikk i et mer langsiktig perspektiv enn de årlige budsjetter. Uten at vi her skal gå nærmere inn på langtidsprogrammenes form og deres funksjon i statlige beslutningsprosesser, vil vi anta at de gir visse føringer og retningslinjer for utformingen av forskningspolitikken.

Temaet i dette avsnittet er Hk's deltakelse i den direkte utforming av disse dokumentene. Det kan i denne forbindelse være grunn til å minne om at det var opp til komitéen selv, eller til regjeringen, å velge de praktiske innfallsvinkler for sin rådgivende virksomhet m.h.t. "de store retningslinjer i forskningspolitikken". På den annen side er det klart at Hk ble opprettet som et permanent organ med 4-årige funksjonsperioder, og ikke som et tidsbegrenset utredningsutvalg (jfr. distinksjonen mellom permanente råd og utvalg i St.meld. 7 (73-74) "Kongelige og departementale utvalg, styrer m.v."). Det ville derfor være sannsynlig at komitéen og Regjeringen fant det naturlig at Hk ble trukket inn, i det minste ved utarbeidelsen av langtidsprogrammene og langtidsbudsjettene. Dersom disse dokumentene i perioder var de eneste som behandlet retningslinjene for den framtidige forskningspolitikk, ville dette være nok et moment i denne retning. Det har hittil ikke blitt fremmet en eneste stortingsmelding om forskningspolitikken, noe som innenfor andre områder av offentlig politikk har vært en vanlig måte å redegjøre for Regjeringens politikk på. På denne bakgrunn vil vi anta at disse dokumentene ville være enda mer sentrale for diskusjonen av forskningspolitikken.

Vi skal derfor i det følgende forsøke å belyse (1) i hvilken grad Hk har deltatt i forberedelsen av disse sakene og (2) innholdet i komitéens uttalelser ut fra våre ideal-krav til komitéen, samt peke på hvilke faktorer som kan ha hatt betydning for eventuelle avvik fra kravene.

1 Hovedkomitéens deltakelse i budsjett- og programutforming

For å gjøre materialet mer oversiktlig, har vi satt opp en tabell som viser komitéens deltakelse i utformingen av disse dokumentene - jfr. tabell VI.1.

Tabellen viser tydelig at Hk's behandling av stats- og langtidsbudsjettene har variert betydelig over tid. Det går fram at komitéen ikke uttalte seg om statsbudsjettene før i 1971 - komitéens første uttalelse kom først til statsbudsjettet for 1972. Den behandlet og uttalte seg også om budsjettet for 1973, men ikke for 1974 og 1975. Hk var derimot inne i bildet på et tidligere tidspunkt m.h.t. langtidsprogrammene, hvor den uttalte seg i 1968 om programmet for 1970-73. Også langtidsprogrammet for perioden 1974-77 er behandlet. Komitéens behandling og uttalelser om langtidsbudsjettene har også stort sett funnet sted i årene 1970-72. Det viser seg altså at Hk's medvirkning i utformingen av disse dokumentene er begrenset til "midtperioden" i komitéens funksjonstid. Vi skal til slutt i dette avsnittet forsøke å belyse dette forholdet noe nærmere.

Tabellen viser også at Hk har nedlagt mer arbeid i behandlingen av langtidsprogrammene og langtidsbudsjettene enn i behandlingen av statsbudsjettene. Mens disse stort sett har vært behandlet på ett møte i komitéen, har behandlingen av de langsiktige dokumenter funnet sted på tre møter de fire gangene komitéen var inne i bildet. Kontakten med departementene har også vært større i disse sakene, selv om vi legger merke til at arbeidsutvalget og sekretæren har vært i to møter med Regjeringens forskningsutvalg i forbindelse med statsbudsjettet for 1971. Dette skyldes ikke bare at komitéen har vurdert disse dokumentene som mer betydningsfulle, men at de inneholder rammer for de forskjellige forskningsområder og dekker en lengre tidsperiode enn de årlige statsbudsjetter. Dermed gir de også informasjon om hovedlinjene i forskningspolitikken for de nærmeste år.

Også Hk's vurdering har vært at disse dokumentene egner seg bedre enn statsbudsjettene for en komité som skal gi Regjeringen råd om "de store retningslinjer i forskningspolitikken". Sett i forhold til komitéens samlede virksomhet har den også brukt relativt mye tid, og nest etter meldingene lagt hovedvekten på arbeidet med langtidsprogrammene og langtidsbudsjettene. Dette synspunktet ble også understreket på det

Tabell VI.1 Hovedkomitéens behandling av statens langtidsprogrammer, langtidsbudsjetter og statsbudsjetter i perioden 1966 til 1974.

SAK	INITIATIV/ HENVENDELSE	FORBEREDENDE DOKUMENT	ANTALL M�TER	SKRIFTLIG UTTALELSE	SAKEN FREMMET AV REGJERINGEN
Statsbudsjettet 1967	Nei	Nei	0	Nei	Oktober -66
Statsbudsjettet 1968	Nei	Nei	0	Nei	Oktober -67
Statsbudsjettet 1969	Nei	Nei	0	Nei	Oktober -68
Langtidsprogram og langtidsbud- sjett 70-73 ¹⁾	Drøftet mellom Hk og regj. forsk.utv. Henvendelse fra Finansdep.	Nedsatt 3 in- terne arb.- grupper 22.10 Notater fra arb.gruppene	3	10.12.-68	22.3. -69
Statsbudsjettet 1970	Nei	Nei	0	Nei	Oktober -69
Statsbudsjettet 1971	M�te med Regj. forsk.utv. 21. mai og 18. juni -70	Notatet fra sekretæren 26.5.70	1	Nei	Oktober -70
Rullerende lang- tidsbudsj. 72-75	"Avtale" med Finansdep. notater og brev fra fag- departementer og Finansdep.	14.9. og 12.10. -70 notater fra sekr. 3 in- terne arb.grup- per nedsatt	3	Desember -70	Mars -71

¹⁾ Dette er det første langtidsbudsjett på utgiftssiden.

fortsettes neste side.

Tabell VI.1 Hovedkomitéens behandling av statens langtidsprogrammer, langtidsbudsjetter og statsbudsjetter i perioden 1966 til 1974.
(forts.)

SAK	INITIATIV/ HENVENDELSE	FORBEREDENDE DOKUMENT	ANTALL MØTER	SKRIFTLIG UTTALELSE	SAKEN FREMMET AV REGJERINGEN
Statsbudsjettet 1972 og langtidsbudsjettet 1973-75	"Avtale" med Finansdepartementet	17.3.71: Notat fra sekretæren. 22.4: Notat fra arb.-utv. 24.5: Utkast til uttalelse fra arb.utv.	3	Mai -71	Oktober -71
Statsbudsjettet 1973 og langtidsbudsjettet 1974-76	Brev fra Finansdepartementet 24.4.72	Utkast til uttalelse fra arb.utv. 8.5.72	1	Mai -72	Oktober -72
Langtidsprogram og langtidsbudsjett 1974-77	Arb.utv. i møte med Finansdepartementet 29.5.72	Notat fra arb.utv. 8.9.72. Utkast til uttalelse fra arb.utv. 26.9.72 Og 1.12.72	3	Desember -72	April -73
Statsbudsjettet 1974 og langtidsbudsjettet 1975-77		Nei	0	-	Oktober -73
Statsbudsjettet 1975 og langtidsbudsjettet 1976-78		Nei	0	-	Oktober -74

første møte (22.10.68) hvor komitéen diskuterte Langtidsprogrammet og Langtidsbudsjettet for 1970-73. I referat fra dette møtet heter det at:

Formannen konkluderte med at denne form for virksomhet ville være meget nyttig, bl.a. fordi Hovedkomitéen kunne få en dialog i gang med de som er ansvarlig for midlene. Det ville bli en konkretisering av det Hovedkomitéen hadde drøftet i forbindelse med Melding nr. 1.

Selv om referatene gir et noe unyansert bilde av hva Hk og dens enkelte medlemmer har ønsket å legge vekt på, er dette utsagnet etter alt å dømme dekkende for intensjonene på det daværende tidspunkt.

2 Innholdet i komitéens uttalelser

Det blir for omfattende å gå gjennom de enkelte uttalelser, og vi skal derfor forsøke å gi en samlende karakteristik av uttalelsene.

2.1 Hk som forskningens kravformidler

Det klart dominerende gjennomgangstema i komitéens uttalelser er at de samlede offentlige utgifter til forskningssektoren er for lave.

Dette hovedsynspunktet går igjen i alle uttalelsene. Allerede i sin første uttalelse understreket komitéen at:

Det budsjettutkast som Hovedkomitéen har vurdert, innebærer en sterk avdempning av veksten i den offentlige finansierte forskning. Den vekstrate som følger av programmet vil antagelig føre til at vi ytterligere sakter etter i forhold til de land vi vanligvis sammenligner oss med, mens det ville ha vært ønskelig å ta igjen noe av det forsprang som disse landene har på oss. Verken nivået eller bredden i norsk forskning er tilfredsstillende. (Uttalelse om Langtidsbudsjettet 1970-73, s. 1).

I senere uttalelser formet komitéen dette hovedsynspunktet ved å peke på misforholdet mellom uttalte forskningspolitiske målsettinger og de ressurser som allokeres til forskningen. Det het f.eks. i uttalelsen til statsbudsjettet for 1972 at:

Misforholdet mellom målsetting (åpne studier, adekvat grunnforskning m.v.) og virkemidler (budsjetter, personalpolitikk, bygg m.v.) i universitetsutbyggingen er etter Hovedkomitéens oppfatning en ytterst alvorlig svakhet ved statsbudsjettet for 1972 (s. 2).

Komiteén gikk lenger enn å påpeke at forskningsbudsjettene generelt var for lave. Den foreslo også finansieringsmåter som skulle bidra til å øke ressursene, ved å foreslå en øremerking til forskning på budsjettene inntektssider. Utgangspunktet for dette forslaget var at når komiteén ble klar over den framtidig strammere budsjettsituasjon for forskningen ved behandlingen av Langtidsbudsjettet for 1970-73, fant den at det kunne bli vanskelig å argumentere for økte bevilgninger med de eksisterende budsjetteringsmåter. Et eksempel på denne strategien var at komiteén nevnte som en mulighet at man avsatte en viss brøkdel av de årlige inntekter i folketrygden til forskning i sosialsektoren. Komiteén argumenterte også flere ganger for at man burde sammenligne forskningsinnsatsen innenfor en sektor med sektorens totale ressurser, og at disse ofte skulle være en nyttig indikator for den forskningsvirksomhet som det kunne være behov for. Denne finansieringsmåte ble neppe tenkt anvendt på alle sektorer, og ved siden av å nevne helse- og sosialsektoren spesifiserte ikke komiteén hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for denne anvendelsen. Referatene tyder heller ikke på at dette ble særlig diskutert.

2.2 Prioriteringsspørsmålet

Vi har i kapittel IV og V sett at det fra og med 1970/71 eksisterte 2 konkurrerende retningslinjer for forskningspolitikken i Hk - sektoriell versus samlet forskningspolitikk. Med utgangspunkt i dette forholdet, synes det rimelig å hevde at komiteén sto overfor 3 muligheter i uttalelsene om budsjettutkastene:

- 1) De konkurrerende retningslinjer hevdes konsekvent av partene i Hk også i budsjettuttalelsene. Dette vil føre til dissens i komiteén.
- 2) Begge retningslinjene anses som gyldige av komiteén, som deretter avgrenser deres respektive anvendelsesområder.
- 3) Komiteén hevder begge retningslinjer uten at anvendelsen presiseres. Dette kan føre til at uttalelsene på dette punkt ikke blir retningsgivende for de konkrete allokeringer.

Vi har sett foran at komiteén i enkelte tilfelle (andel av folketrygden til helse- og sosialforskning) la det sektorielle prinsipp til grunn for forslagene. Dette var særlig i de første uttalelsene, da polariseringen ennå ikke hadde slått fullt ut i arbeidet, men forslaget kom også igjen senere. Denne vurderingsmåten var imidlertid mer et enkeltstående tilfelle enn en gjennomført tilnærming til budsjettene.

Den generelle vurdering av prosedyrene i budsjetteringen og av hvilke hensyn som burde tillegges vekt, var langt mer preget av motstridende hensyn. Det het f.eks. i uttalelsen til langtidsbudsjettet for 1972-75 på spørsmål fra Finansdepartementet om "Hovedkomiteéns syn på hvordan

den mener hovedretningslinjene for prioriteringen av forskningsbevilgningene bør være" at

Et hovedsiktepunkt for forskningspolitikk må være å legge forholdene til rette for bruk av forskning på de ulike samfunnsområder, på en likeverdig måte. Når det gjelder omfanget av de enkelte budsjettposter, bør siktepunktet være at det blir den enkelte sektors ansvar å prioritere forskning i forhold til andre virkemidler. (Uttalelse til LTB, 1972-75, s. 8).

"Likeverdighet" og "den enkelte sektors ansvar for prioritering" ble her nevnt som to hovedretningslinjer uten at det er klart på hvilken måte disse retningslinjene i praksis skulle tilpasses hverandre. Et stykke på vei kan dette skyldes at likeverdighetsbegrepet i diskusjonene om forskningens organisasjon ble definert som "like muligheter for all forskning til å få sine behov reelt vurdert". Det er verd å understreke at uttalelsen ovenfor ble avgitt mens behandlingen av melding nr. 4 var inne i sluttfasen, og mens arbeidsutvalget fremdeles argumenterte for et eget forskningsdepartement. Som vi husker var likeverdighet et av de sentrale premisser for dette forslaget. Dersom vi legger denne forståelsen av begrepet til grunn, synes komitéen i denne uttalelsen å hevde to retningslinjer som i sin konsekvens er motstridende.

Det at komitéen opererte med to gyldige retningslinjer, kom klarere fram et halvt år senere når den uttalte at

Selv om Hovedkomitéen legger stor vekt på at det enkelte fagdepartement skal ha særlig ansvar for utviklingen av forskning i sin sektor, vil det på grunn av de foran nevnte forhold også være nødvendig å vurdere forskning som en samlet sektor for hele statsbudsjettet og bl.a. foreta en avveining av forskningspostene mot hverandre (min understreking) også på tvers av departementene. (LTB 1973-75, s. 3).

Komitéen uttaler seg ikke om hvilke organer som skal foreta denne avveiningen, og heller ikke her om hvordan retningslinjene skal tilpasses hverandre. Likevel synes denne uttalelsen i sterkere grad enn den vi refererte fra foran å være preget av perspektivet om en samlet forskningspolitikk. Uttalelsen mangler derimot en konkret oppfølging av disse generelle synspunktene. Det er verd å merke seg at uttalelsene ikke førte til dissenser på disse sentrale punktene. På bakgrunn av de ulike vurderinger av dette spørsmålet som faktisk gjorde seg gjeldende i Hk i forbindelse med melding nr. 4 og tilleggsmeldingen, framstår uttalelsene om budsjettene som svært uklare og med flere mulige konsekvenser for retningslinjer og prosedyrer i den konkrete budsjettutforming. Så langt synes derfor den tredje muligheten vi nevnte ovenfor å dominere komitéens tilnærming til budsjettarbeidet.

Vi skal også gå et skritt videre til de konkrete allokeringer som fremmes i departementenes budsjettutkast. Selv om komitéen hevdet to konkurrerende retningslinjer, kunne det likevel tenkes at den satte fram konkrete forslag til endringer i budsjettene.

Finansdepartementet spurte i forbindelse med behandlingen av Langtidsbudsjettet for 1972-75 også "om det er noen av forslagene som etter Hovedkomitéens oppfatning ikke bør settes ut i livet i den form de er foreslått". Hk's svar var at den ikke fant saklig grunnlag for å foreslå noe konkret i den retning. Derimot pekte komitéen på flere aktiviteter som burde styrkes i budsjettene, uten at den anførte i hvilken rekkefølge disse burde iverksettes.

Det bør videre understrekes at vi har funnet lite i komitéens uttalelser som bygger på en konkret sektoriell vurdering. Dette prinsippet skulle innebære at forskningsaktivitetene innenfor en sektor ble vurdert mot hverandre eller mot andre aktiviteter innenfor samme sektor. Komitéen har riktignok nevnt enkelte forskningsfelter innenfor departementenes forvaltningsområder som burde styrkes, men uttalelsene inneholdt ingen anvisninger om hvilken prioritet disse forslagene hadde sammenlignet med andre aktiviteter som allerede var ført opp på budsjettet.

Likeledes har vi heller ikke funnet eksempler på at komitéen har vurdert forskningsbevilgninger i flere departementer mot hverandre i tråd med synspunktet om en samlet forskningspolitikk. I tilknytning til dette har det vært uttalt, særlig fra opposisjonen mot arbeidsutvalget, at komitéen ved en samlet vurdering "ville måtte ta stilling til så lite kommensurable størrelser at det i år ville bli meget vanskelig å nå fram til en velbegrunnet uttalelse til Finansdepartementet" (møte 16.11.70, side 6).

Hk har således ikke konkretisert verken det sektorielle eller det enhetlige perspektiv på forskningspolitikken i sammenheng med budsjettuttalelsene. Som en samlet vurdering av Hk's bidrag til utformingen av langtidsprogrammene og budsjettene i staten, vil vi derfor si at innholdet i og for seg er konkret m.h.t. retningslinjene for fordelingen av ressurser til forskning, men at forslagene er svært lite presise og lite samstemte med hverandre. De to retningslinjenes gyldighetsområde og konsekvensene for de etablerte budsjetteringsmåter er meget uklare. Når det gjelder de uttalelser Hk utarbeidet til de enkelte budsjetter, har vi funnet svært få konkrete forslag selv om komitéens ambisjoner gikk i denne retning.

Man kan stille spørsmålet om det under behandlingen av disse dokumentene faktisk ble fremmet konkrete forslag i tråd med de overordnede perspektiver. Referatene viser at dette stort sett ikke var tilfelle. Samtlige uttalelser ble videre avgitt uten en eneste dissens. Selve behandlingsmåten viser også at det neppe var meningen at uttalelsene skulle inne-

holde kontroversielle forslag. Utformingen ble nemlig overlatt til arbeidsutvalget på grunnlag av notater og diskusjon i plenum, og eventuelle avvikende forslag kunne sendes av de enkelte medlemmer direkte til departementet. Dette har imidlertid i liten grad forekommet.

Et moment som i noen grad kan belyse komitéens klare avvik fra kravene om konkrete forslag, entydighet og saklig overensstemmelse er at medlemmene var lite innstilt på den forventede konflikt som konkrete og presise forslag sannsynligvis ville ha ført til. I en slik situasjon ville Hk sannsynligvis ikke bare stå overfor forslag til uttalelse fra de to "koalisjonene", men man risikerte også å måtte behandle en lang rekke spesielle forslag alt etter medlemmenes faglige og institusjonelle tilknytninger og deres individuelle vurderinger av de enkelte bevilgninger og tiltak. Dette ville fragmentere komitéen, og gjøre det svært vanskelig å komme fram til uttalelser med en viss sammenheng.

En behandling av en rekke konkrete forslag ville også sette store krav til prosedyrene i komitéen og til det forberedende arbeid i sekretariatet og til sub-forhandlinger og koalisjonsdannelser mellom de enkelte medlemmer. Prosessen ville derfor bli svært tidkrevende. Det er her et poeng at Hk kom svært sent inn i behandlingen av budsjettene, og den hadde derfor kort tid på seg til å komme med uttalelser. Behandlingsmåten, og til dels innholdet, må også betraktes i dette perspektivet.

I forbindelse med uttalelsene til budsjettene og langtidsprogrammene har vi også funnet en betydelig frustrasjon blant komitéens medlemmer m.h.t. innholdet i dens råd til myndighetene. I et utkast til rapport fra to av medlemmene (Maudal og Rønning) om Hk's status, oppgaver og størrelse het det at

Debatter om statsbudsjetter må sies å være lite givende. Få ting er så bundet som et statsbudsjett. Når så uttalelsene blir holdt i generelle vendinger, er det neppe grunn til å vente at det blir tatt hensyn til dem, (5.4.73, side 4).

Et annet medlem, E. Lorentzen, hevdet at

Det må sies å være beklagelig at Hovedkomitéen ikke finner å ville gå mer konkret inn på prioritering av forskningen i Norge på lang sikt, utover de rene generaliteter, og at man heller ikke på kort sikt kan peke på forskningsområder som henholdsvis kan bygges opp og bygges ned for å fremme en prioritering. Som rådgivende organ for Regjeringen må vel sådan rådgivning sies å være essensiell, og Hovedkomitéen bør ikke trekke seg fra en sådan oppgave selv om den skulle være både vanskelig og ubehagelig. (Momenter i forbindelse med Hovedkomitéens brev til Finansdepartementet, side 1, 26.9.72).

Hovedtendensen i medlemmenes kommentarer til dette arbeidet har gjennomgående gått i samme retning som sitatene ovenfor, selv om graden av frustrasjon nok har variert noe og økt med tiden.

3 Noen momenter om variasjonen i Hk's deltakelse

Vi fremhevet innledningsvis at Hk's behandling av statens budsjetter har begrenset seg til 3-4 år midt i dens funksjonstid. Det er her to forhold som trenger en noe nærmere avklaring.

For det første kan vi spørre hvorfor komitéen ikke engasjerte seg i arbeidet med statsbudsjettene på et tidligere tidspunkt (første gang våren 1970, jfr. tabell VI.1). Vi skal her nevne noen momenter som kan kaste lys over dette spørsmålet.

- 1) Vi har sett i kap. III at Hk i startfasen kom fram til at dens første oppgave var å diskutere og ta stilling til de prinsipielle sider ved forskningspolitikken, og det ble besluttet å utarbeide en egen melding med dette innholdet. Samtidig ble grunnlaget lagt for en gjennomdrøfting av organisasjonsspørsmålene i forskningen. "Strategien" var åpenbart å behandle disse hovedspørsmålene først, for eventuelt senere å komme tilbake til mer konkrete konsekvenser og en konkret oppfølging av denne diskusjonen - for eksempel i tilknytning til budsjettene.
- 2) Et annet moment er at det hersket en betydelig uklarhet om hvilke kanaler komitéen hadde til rådighet. Mandatet understreket komitéens planleggingsfunksjon og dens særlige ansvar for de langsiktige utviklingslinjer, men overlot til Regjeringen og Hk selv å vurdere hvilke former rådgivningen skulle anta.
- 3) Når Hk etter noen år kom med i forberedelsen av statsbudsjettene, skyldtes dette at Regjeringen og departementene (til dels etter sonderinger fra Hk) rettet forespørsel om dette til komitéen. Vi vil særlig nevne ett forhold som kan belyse den økende interesse både fra myndighetenes og Hk's side for at den skulle delta, nemlig den betydelig strammere budsjettsituasjonen for forskningen som ble signalisert i langtidsbudsjettet for 1970-73. Mens forskningen, særlig på grunn av utbyggingen av universitetene og høgskolene fikk økte ressurser fra midten av 1960-årene (jfr. kap. IV), varslet langtidsbudsjettet en lavere årlig vekst for forskningen i begynnelsen av 1970-årene. Dette stilte myndighetene overfor prioriteringsproblemer og til dels politiske problemer. Også Hk opplevde, som vi har sett foran, denne utviklingen som bekymringsfull om enn ut fra andre forutsetninger. Begge parter fikk åpenbare motiver for å interessere seg nærmere for hverandre.

Det andre forholdet som trenger en noe nærmere belysning er hvorfor komitéen i 1973 og 1974 ikke engasjerte seg i budsjettforberedelsene og hvorfor heller ikke myndighetene henstilte alvorlig til komitéen om å gjøre dette.

Det kan neppe hovedsakelig bero på tilfeldigheter at en sentral aktivitet i Hk opphører i 1973, men snarere at både komitéen og myndighetene etter hvert kom til å vurdere denne "interaksjonen" anderledes. Vi hevdet ovenfor at både Hk og myndighetene (særlig Finansdepartementet) hadde interesse av komitéens uttalelser fra rundt 1970, da planene indikerte knappere tider for i det minste deler av forskningen. Vårt materiale viser tydelig at komitéen ikke vant fram med sine argumenter om en betydelig sterkere generell satsing på forskning fra statens side. Når denne situasjonen ble klar for komitéen, forsvant hovedbegrunnelsen for Hk's engasjement i disse sakene. Skuffelsen over "ikke å bli hørt" ble artikulert ved flere anledninger. Når komitéen heller ikke hadde maktet å behandle prioriteringsproblemene på en konkret måte, falt også en annen viktig begrunnelse for engasjementet bort. Mangelen på konkrete prioriteringer i uttalelsene er også erkjent både i komitéens uttalelser og av enkeltmedlemmer.

Når det gjelder myndighetenes vurdering av dette spørsmålet, kan vi bare stille den hypotese at det hovedsakelig nettopp var mangelen på forslag til prioriteringer fra Hk's side som var begrunnelsen for den avtakende interesse for Hk's arbeid med disse sakene. I tillegg ble den generelt lavere totalvekst i forskningen etter hvert mindre kontroversiell ved at den ble det normale, og dermed avtok også myndighetenes koopteringsbehov.

VII ARBEIDET I HOVEDKOMITEEN OG DENS FORHOLD TIL REGJERINGEN

I n n l e d n i n g

Vi har i de foregående kapitler beskrevet Hk's uttalelser på enkelte sentrale saksfelter. Siktepunktet med utvelgelsen av stoffet har vært å prøve ideal- realitet- temaet på flere typer saker og på flere nivåer i forskningens organisasjon. Innholdet i dette kapitler er en sammenfattende beskrivelse og diskusjon av selve komitéarbeidet, og de prosedyrene dette har foregått etter. Vi skal også diskutere og gi en karakteristikk av Hk's forhold til Regjeringen fordi Hk ble opprettet som Regjeringens rådgiver m.h.t. de store forskningspolitiske retningslinjer. Siktepunktet er å diskutere hvorvidt disse faktorene kan bidra til å kaste et visst lys over enkelte av de "funn" vi tidligere i oppgaven har redegjort for når det gjelder forholdet mellom de idealkrav vi har stilt til komitéen og innholdet i komitéens råd til Regjeringen. Til dette vil vi dels trekke på materiale som allerede er presentert og dels trekke fram nye momenter.

A k t i v i t e t o g p r o s e d y r e r i H o v e d k o m i t é e n o v e r t i d

Som utgangspunkt for denne beskrivelsen skal vi se nærmere på antall møtedager i Hk i plenum for årene 1965 til 1974. Møtedager er valgt fordi enkelte møter har foregått over to dager, jfr. tabell VII.1.

Tabell VII.1 Antall møtedager i Hk i perioden 1965 til 1974

År	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74
Møtedager	1	3	4	7	6	15	8	10	5	6

Det går klart fram av tabellen at aktiviteten i plenum har variert betydelig fra år til år. Aktiviteten var på topp i årene 1970 til 1972 med toppunktet i 1970 med i alt 15 møtedager i plenum, mens særlig aktiviteten de første årene (66 og 67) var klart lavere. Fordelingen betyr også at det i den andre Hk (1969-73) ble avholdt langt flere møtedager enn i den første Hk (1965-69).

Mens det i 2. periode ble avholdt 38 møtedager, ble det i 1. periode avholdt 19. For å kunne avgjøre hvorvidt disse tallene gir et dekkende uttrykk for det arbeid som er utført i Hk, må vi ta stilling til

- 1) hvorvidt svingningene i møtedager i plenum oppveies av arbeidet i interne arbeidsgrupper, arbeidsutvalget og sekretariatet, og
- 2) hvorvidt svingningene i møtedager er et uttrykk for at Hk brukte lengre tid på å vedta sine innstillinger i perioden 1970-72 p.g.a. intern konflikt enn i første og siste del av den tiden den har eksistert.

For å få svar på det første spørsmålet kan det være nyttig å se noe nærmere på prosedyrene i komitéens arbeid. Også på dette punkt er det en tildels markert forskjell mellom den første og den andre Hk. For å illustrere dette har vi laget en skisse over hovedtrekkene i to prosedyrer for saksbehandling - jfr. figur VII.1 - der 1) var den vanligste i viktige saker i den første Hk og 2) i den andre.

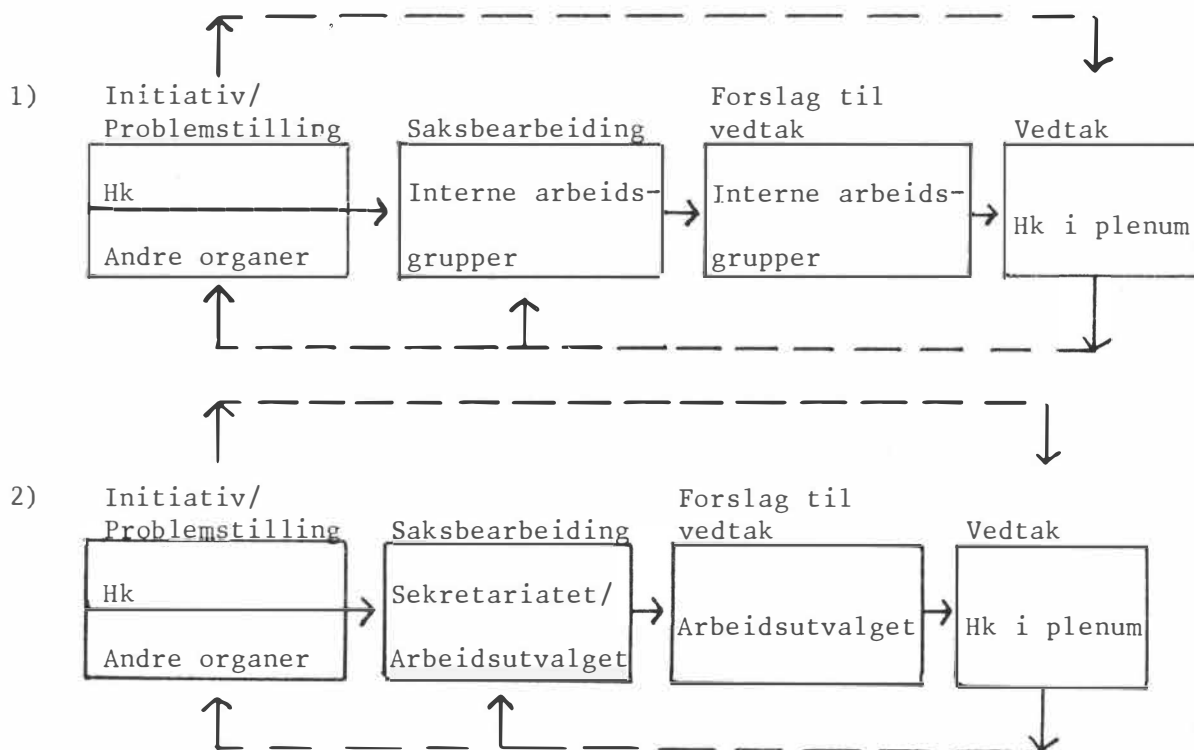
I begge prosedyrer finner saksavgrensning og utforming av problemstilling sted enten i Hk (plenum, arbeidsutvalg) eller i andre organer. Sluttbehandlingen foregår i plenum. Videre foreligger den mulighet at Hk i plenum sender saken tilbake til sekretariatet, arbeidsutvalget, interne arbeidsgrupper eller til eksterne oppdragsgivere til videre behandling, for siden å komme tilbake til den endelige behandling av saken. Dette har nesten alltid forekommet ved at Hk i plenum har diskutert foreløpige utkast fra arbeidsgrupper eller arbeidsutvalg. Den siste muligheten er at sluttbehandlingen foretas uten at saken går via en bearbeidings- og forslagsutformingsfase i de nevnte organer. Dette har stort sett bare forekommet i "kurante" saker.

Forskjellen mellom prosedyrene er at i prosedyre 1 foretas saksbearbeiding og utforming av forslag i interne arbeidsgrupper, mens dette etter prosedyre 2 foretas i henholdsvis sekretariatet og i arbeidsutvalget.

Selv om interne arbeidsgrupper også ble benyttet i den andre Hk og sekretariatet/arbeidsutvalget var etablert også i den første, har disse organers virksomhet stort sett funnet sted i hver sin periode slik det framgår av figur VII.1. En viktig kilde til dette mønsteret har vi funnet i behandlingsmåten for komitéens 5 meldinger. Meldingene 1, 2 og 3 ble behandlet av den første Hk, mens melding 4 og tilleggs-meldingen til denne ble behandlet av den andre.

Vi har i tidligere kapitler sett at interne arbeidsgrupper stod for saksbearbeiding og utforming av forslag til alle meldingene i perioden 1965-69. I melding 2 og 3 foregikk også den reelle sluttbehandling i arbeidsgruppene. Sekretariatet og arbeidsutvalget qua arbeidsutvalg

Figur VII.1 To prosedyrer for saksbehandlingen i Hk



spilte en relativt tilbaketrukket rolle i det forberedende arbeid i denne perioden, mens disse organer var betydelig mer aktive i neste fireårsperiode.

Ved utarbeidelsen av melding 4 og tilleggsmeldingen var det arbeidsutvalget som utførte det løpende forarbeid. I disse sakene var også plenum betydelig mer aktivt ved diskusjon av notater og foreløpige utkast fra arbeidsutvalget. Det ble ikke benyttet interne arbeidsgrupper annet enn under enkelte møter i den forberedende fase til disse meldingene, og generelt har bruken av disse vært klart mindre i denne perioden.

Vi har også i kapittel III sett at sekretariatet ved utgangen av annen periode talte i alt 11 personer, mens det ved utgangen av første periode talte 3. Bruken av ad hoc konsulenter svekker ikke denne fordelingen vesentlig. Det var særlig mot slutten av perioden at sekretariatet ble rustet opp, p.g.a. arbeidet med perspektivanalysene for norsk forskning. Aktiviteten i sekretariatet fulgte likevel ikke helt

aktiviteten i plenum fordi denne ved slutten av annen periode avtok sterkt mens altså sekretariatet vokste betydelig.

Selv om en selvsagt kunne tenke seg noenlunde lik aktivitet i arbeidsgrupper på den ene side og sekretariat og arbeidsutvalg på den andre, har altså aktiviteten i de førstnevnte organer vært høy mens den i de sistnevnte var lav og omvendt. På denne bakgrunn endrer ikke svingningene i arbeidsgruppenes, sekretariatets og arbeidsutvalgets arbeid nevneverdig på det forhold at aktiviteten i Hk økte betydelig fra første til annen periode i komitéens funksjonstid.

P r o s e d y r e n e s b e t y d n i n g f o r i n n h o l d e t i H o v e d k o m i t é e n s u t t a l e l s e r

Vi har til nå diskutert det kvantitative aspekt ved virksomheten i Hk, uten å ha trukket inn innholdet i denne aktiviteten. Det kan nemlig tenkes at de interessemotsetninger som kom til uttrykk i 2. periode medførte at selve saksbehandlingen i plenum tok lengre tid. Selv om dette åpenbart er tilfelle - jfr. kap. IV - har komitéen også brukt en betydelig del av aktiviteten på nye saker, først og fremst på uttalelsene om budsjettet og langtidsprogrammene. Det synes likevel som om endringen i saksbehandlingsmåten har hatt konsekvenser som er av interesse for vårt tema.

Før vi ser nærmere på dette skal vi kort nevne at begrunnelsen for opprettelsen av interne arbeidsgrupper i startfasen av Hk's virksomhet var at "en komité på 18 personer ble for stor til direkte saksbehandling. For saksbehandling av viktige spørsmål ble det besluttet i størst mulig utstrekning å dele komitéen opp i arbeidsgrupper" (Beretning 65-69, side 4). Begrunnelsen var altså både av praktisk karakter og at sentrale spørsmål skulle behandles av komitéens medlemmer på et tidlig stadium i prosessen.

Denne arbeidsordningen ble vurdert annerledes ved slutten av perioden. Det het i beretningen at:

Stort sett må denne arbeidsform opprettholdes, men alle Hovedkomitéens medlemmer vil være meget travle mennesker, og det er et spørsmål om man ved en øket aktivitet fortsatt kan forlange at de skal utføre storparten av arbeidet selv. Det er derfor ønskelig at Hovedkomitéens sekretariat blir noe styrket, slik at man kan få en mer fullstendig saksforberedelse og at Hovedkomitéens medlemmer i større grad kan vurdere de framlagte dokumenter og gi råd og i mindre grad være med på å utarbeide dem (side 25).

Dette er imidlertid neppe en tilstrekkelig forklaring på arbeidsutvalgets og sekretariatets økte aktivitet i den 2. periode. I tillegg er det også nødvendig å peke på at arbeidsutvalget tok selvstendige initiativer og satte fart i arbeidet med vurderingen av forskningens organisasjon, uten at hovedsynspunktene var drøftet i plenum på forhånd. Arbeidsutvalget benyttet derfor fullt ut den endring i arbeidsordning som ble betonet som ønskelig ved slutten av 1. periode.

Det interessante i denne forbindelse er ikke at det ble satt fart i arbeidet med forskningens organisasjon. Den umiddelbare årsak til dette var stortingsdebatten i april 1970, hvor en stortingsmelding om dette ble etterlyst og relatert til Hk's virksomhet. Hovedpoenget her er at det ble arbeidsutvalget som helt og holdent tok føringen i det forbedrende arbeid og utarbeidet utkast til Hk i plenum. Sekretæren i Hk, Fjellbirkeland, ble her en sentral person, og det var bl.a. han som førte utkastene "i pennen". Langt på vei ble Fjellbirkelands rolle i komitéen endret fra generell administrativ leder av virksomheten til en viktig aktør i forberedelsen av utkastene. Dette gjaldt også formannen og nestformannen, selv om disse selvsagt også tidligere hadde medvirket i forberedelsesfasen, men da mer som menige medlemmer av Hk.

Vi har i kapittel IV sett at arbeidet med meldingene om "Forskningens Organisasjon" var preget av to motstridende forskningspolitiske retningslinjer - samlet versus sektoriell vurdering og prioritering av forskningsbehov. Med sin argumentasjon for "koordinering av forskningsstedene" og "likeverdighet mellom forskningssektorer i allokeringene" satte arbeidsutvalget i gang en debatt i Hk som medførte at alternative forskningspolitiske premisser ble satt opp mot hverandre og som igjen pekte på forskjellige konkrete løsninger m.h.t. departementenes oppgaver.

En supplerende årsak til den økte aktivitet fra arbeidsutvalgets side kan også ha vært at Fjellbirkeland som den som introduserte idéen om et forskningsdepartement, møtte større forståelse i dette arbeidsutvalget enn i det første. Blant annet var nestformannen i 65-69, Helmer Dahl, en av de sentrale tilhengere av det sektorielle prinsipp. Derimot var formannen Kvifte og nestformennene Lindbekk og Helle i 2. periode betydelig mer interessert i en styrking av den tverrsektorielle koordinering i forskningspolitikken. Denne holdningshomogeniteten i arbeidsutvalget har sannsynligvis bidratt til å øke utvalgets initiativkraft.

Arbeidsutvalgets forslag om et forskningsdepartement, som var den umiddelbare årsak til at komitéen delte seg ved behandlingen av tilleggs-meldingen, trenger imidlertid også en forklaring. Uten at vi her kan foreta en systematisk belysning av dette spørsmålet, skal vi likevel trekke fram ett moment som synes å ha en viss betydning.

Grunnlaget for konflikten og dens konsekvenser

Innledningsvis kan det være grunn til å minne om at bakgrunnen for at arbeidsutvalget fremmet forslag om et eget forskningsdepartement, og senere om at disse funksjoner skulle legges til Kud, var hensynet til en likeverdig vurdering av forskjellige sektors forskningsbehov. Ifølge arbeidsutvalget var dette forslaget et nødvendig virkemiddel fordi den eksisterende struktur, prioriteringsrammene og forskningsinstitusjonene var etablert som en konsekvens av en tilfeldig utvikling. Utviklingen hadde ifølge utvalget vært tilfeldig på den måten at enkelte sektorer hadde fått dekket sine forskningsbehov på en langt bedre måte enn andre. Enkelte organer hadde vært "flinkere" til å argumentere for sine forskningsbehov og ofte mer opptatt av å utvikle forskningsinstitusjoner og koordinerings- og planleggingsorganer for virksomheten. Utvalget gikk videre og hevdet at en samlet forskningspolitikk under ett sentralt forskningsdepartement var nødvendig for å skape balanse i forskningsinnsatsene. Motsetningen til en slik beslutningsprosedyre ville ifølge utsagn fra flertallet være at "de sterke ble sterkere og de svake svakere".

Nå kan en spørre hvilke sektorer som ble betraktet som de "sterke" av flertallet. Det har kommet både implisitt og eksplisitt til uttrykk at flertallet har betraktet særlig den industrielle og teknologiske forskning med NTNf som sentrum som en sterk sektor. Flertallet har ment at denne sektoren i langt sterkere grad enn andre har lyktes i å bygge ut et omfattende forskningsapparat med en betydelig forskningspolitisk styrke til å argumentere for sine behov. Vi har også i kapittel I sett at dette forskningsrådet er, og har vært, det klart ressursrikeste.

Et tilsvarende synspunkt har vært at rådet har vist en overlegen initiativ- og idéstyrke sammenlignet med andre sektorer, som f.eks. universitetene, som er blitt framstilt som disintegreerte og tradisjonelle. Dette er selvsagt ingen presis karakteristik, men antyder i alle fall en tendens. Det må legges til at "motstanderen" i en fordelingskonflikt gjerne blir tillagt spesielle egenskaper for å legitimere egne situasjonsbedømmelser. Det bør også legges til at motsetningene på dette grunnlag ikke har vært et kontinuerlig debatt-tema, men er kommet opp med visse mellomrom.

Flere innlegg på en forskningspolitisk konferanse som Hovedkomitéen arrangerte i Sandefjord i 1972 visualiserte imidlertid denne konflikten på en direkte måte. Flere talere var der opptatt av NTNf's langtidsplan for perioden 1972-75. Et av stridsspørsmålene gjaldt NTNf's planer om å satse langt sterkere enn tidligere på miljø- og trivselsforskning ved at denne i 1975 ifølge planen ville utgjøre 30% av NTNf's totale virksomhet. Nestformannen i Hk i perioden 1973-75, Yngvar Løchen, åpnet debatten og stilte seg umiddelbart kritisk til planen og NTNf, men også

til balansen i norsk forskningspolitikk. Vi skal her gjengi noe av hans innlegg for å gi et innblikk i denne argumentasjonen:

Den langtidsplanen vitnet om betydelig styrke i et miljø som har vært i stand til å samle seg, som har stort overskudd, og som har mange ledd å spille på. Til sammenligning med dette sterke miljø kan man for et annet miljø bare skimte konturene. Det gjelder samfunnsfagene, språkfagene, humaniora, medisin, som sammen ikke utgjør et lignende fellesskap, faglig eller organisatorisk. De som tilhører dette andre miljø er sterkt belastet med undervisningsoppgaver. Miljøet føler seg også fremmed overfor arbeid av dette slag. Situasjonen innebærer en sterk utfordring for de fagområder som er svakt utbygd. Denne utfordring må de ta opp. Det er imidlertid fare for at skjevhetene i startgrunnet kan utvide den kløften som allerede finnes. Forspranget er så stort at dersom disse fag ikke opprustes gjennom bevisst holdning, både innenfra og utenfra, vil de ikke kunne oppnå en rimelig balanse. Dette er viktig for forståelsen av hele situasjonen innenfor norsk forskning. (Referat fra forskningspolitisk konferanse i Sandefjord, 9-10 november 1972, side 34).

Det bør legges til at svært få har formulert sin virkelighetsoppfatning av norsk forskningspolitikk så rett ut som Løchen her gjorde, og synspunktene kan, som et debattinnlegg, ha vært satt noe på spissen. Likevel er hans synspunkter langt på vei dekkende for arbeidsutvalgets hovedsynspunkt om at norsk forskning har fått en skjev dimensjonering over tid.

En av de vi intervjuet mente at NTNF nærmest var blitt kritisert for sin effektivitet m.h.t. å formulere målsettinger og realisere tiltak. Imidlertid mente han også at det kunne være vanskelig for andre sektorer å få til et så nært samarbeid som det han mente hadde funnet sted mellom de 3 hovedinteressentene i NTNF, nemlig staten, forskningen og industrien. Selv ikke landbruket med sin infrastruktur hadde i følge vår informant fått dette til.

Med dette som et sannsynlig medvirkende grunnlag for konflikten ser vi at selve konfliktemaet er flyttet opp på et høyere nivå i den forskningspolitiske "beslutningspyramide", til departementenes oppgaver. Det er selvsagt vanskelig å påvise direkte at dette har skjedd, eventuelt i hvilken grad, men arbeidsutvalgets premisser for et forskningsdepartement, samt de klare institusjonelle forankringer hos respektive flertall og mindretall til hver sine sektorer, gir denne sammenhengen en viss sannsynlighet.

Med en slik nivåforskyvning av konflikten, fra forskningsrådene til departementenes oppgaver, finner vi også en mulig forklaring på at komiteén har fraveket vårt krav til fullstendig behandling av

forskningsrådenes antall og oppgaver. Denne forklaringen impliserer også at dette avviket fra idealkravene var en relativt bevisst strategi fra arbeidutvalgets side ut fra en vurdering av hvilke virkemidler som best fremmet målsetningen om en omfordeling på sikt av ressurser, forskningsapparater og organisatoriske virkemidler i forskningspolitikken.

Det kan imidlertid også tenkes at komitéen har hatt reelle planer om å gjennomføre en fullstendig og konkret behandling av forskningsrådsstrukturen, men at de prinsipielle motsetninger har svekket dens evne til å gjøre dette. I dette perspektivet blir avviket fra fullstendighetskravet å betrakte som en konsekvens av de generelle motsetningene.

Det ville være spekulativt å foreta et valg mellom disse to alternative forklaringer på bakgrunn av den skisse vi har gitt ovenfor. Uansett hvilke faktorer vi imidlertid velger å legge vekt på synes konsekvensene av splittelsen om departementenes oppgaver å ha vært at andre spørsmål, som forskningsrådenes antall og oppgaver, bare har fått en enten delvis eller lite konkret behandling. Et annet moment i denne sammenheng kunne være at komitéen har ønsket at Regjeringen tok standpunkt til dette hovedspørsmålet før den gikk videre med andre spørsmål. Komitéen uttalte seg da også i denne retning i både melding nr. 4 og tilleggsmeldingen. Det het for eksempel i tilleggsmeldingen:

Det er et sterkt ønske i Hovedkomitéen at de politiske myndigheter tar stilling til hovedprinsippene for forskningens organisasjon før en går videre med utredning og utforming av detaljer i denne (side 3).

Vi skal derfor til slutt i oppgaven ta for oss komitéens forhold til Regjeringen. Før vi gjør det skal vi imidlertid se nærmere på komitéens oppfatning av sin egen oppgave fordi denne har sammenheng med forholdet til Regjeringen.

H o v e d k o m i t é e n s o p p f a t n i n g a v e g e n s t a - t u s , o p p g a v e o g v i r k s o m h e t

Komitéen har periodevis brukt en del av sin tid til diskusjon av egen status og oppgaver. Vi har i kapittel III redegjort for komitéens diskusjon av sine oppgaver og arbeidsopplegg i startfasen, og skal her se nærmere på hvordan den etter hvert betraktet sin egen virksomhet. Fireårsberetningen 1965-69 blir her et naturlig utgangspunkt.

I beretningen ble Hk's virksomhet til da delt i 3 kategorier:

- 1) Bearbeiding av oppgaver som den selv hadde definert. Herunder falt de planleggings- og rådgivingsoppgaver komitéen selv mente var dens hovedoppgave.
- 2) Uttalelser og annen rådgiving overfor departementene.
- 3) Behandling av løpende saker, som ofte var kommentarer og uttalelser i forbindelse med foreliggende forslag både om nasjonale og internasjonale spørsmål.

Selv om Hk hevdet at den fortsatt måtte dekke alle disse tre områder, fant den 2 og 3 problematisk i forhold til sitt egentlig mandat - "å gi Regjeringen råd i de store retningslinjer i forskningspolitikken". Til dette spørsmål sier beretningen:

Her er det to mulige utviklingslinjer. Den ene er at Hovedkomitéen først og fremst skal være en organisasjon som direkte arbeider under Regjeringen og forsåvidt på en måte står mellom Regjeringen og departementene. Den annen er at Hovedkomitéen stort sett er et sideordnet departementsorgan, som har nær kontakt med departementene og på en måte fungerer som en ekspertkomité mens tilknytningen til Regjeringen er mer tilfeldig. Hovedkomitéens arbeid har hittil for det meste fulgt den siste linjen, men Hovedkomitéen er ikke overbevist om at dette er riktig (side 23-24).

Trekkes Hk altfor sterkt inn i vurdering av løpende saker, vil den både direkte og indirekte hindres i å utføre sine viktigste funksjoner. Derfor ville det være gunstig om den nye Hovedkomitéen tok dette opp med Regjeringens forskningsutvalg og fikk sine arbeidsoppgaver relativt til Regjeringen bedre avklart (side 24).

Det kommer her fram ikke bare en uklarhet om Hk's faktiske posisjon i organisasjonsmønsteret, men også om komitéens oppgaver. Komitéen har selv, ved å ta på seg oppgaver av kortsiktig og løpende karakter, ikke avgrenset sitt arbeidsområde langs disse linjer. Problemstillingen kan også formuleres som hvorvidt Hk skulle delta i behandlingen av løpende forskningspolitiske saker eller/og behandle omfattende saks-komplekser som ikke var bundet til løpende beslutninger. Mulighetene kan framstilles i en firefeltstabell:

		Saker	
		Større saks- komplekser	Mindre saker
Behandlings- frekvens	Relativt sjeldent	1	2
	Relativt ofte	3	4

Det gikk fram av beretningen (som i hovedsak ble utformet av formannen Helmer Dahl) at Hk's oppgaver stort sett måtte ligge i rute 1, og deretter eventuelt i rute 2. Fjellbirkelands syn har derimot vært at "jeg tror . . . Hovedkomitéen bør kobles inn i beslutningsprosessen som et vurderende og koordinerende ledd. Jeg tror det er behov for et slikt ledd". (Forskningsnytt 2/70, s. 53) Dette synspunktet impliserer at Hk også burde behandle saker som hører hjemme i rute 3 og 4.

Denne divergensen utviklet seg til to forskjellige oppfatninger om Hk's oppgave og muligheter som kom særlig klart til uttrykk i perioden 1969 til 1973. Motsetningene kom klarest fram ved behandlingen av Norsk Fysikkråd og spørsmålet om eventuelle faglige råd som et nytt ledd i beslutningsprosessen knyttet til Hk, jfr. kap. VI.

I denne sammenheng vil vi spørre hvorvidt denne underliggende og dels eksplisitte uenighet om komitéens oppgaver, har medvirket til at arbeidet i Hk har vært preget av en ad hoc tilnærming slik at denne har variert mellom rute 1, 2 og 3 over tid. Eksempler på rute 1 er melding 1 og 4, på rute 2 meldingen om fysikk og på rute 3 stats- og langtidsbudsjettene. Det kan ikke utelukkes at denne skiftning i arbeidsopplegg har bidratt til at komitéen ikke har gått systematisk gjennom sine ulike oppgaver med sikte på å legge fram premisser og konkrete forslag til videre behandling i de politiske organer.

Vi har sett tidligere i oppgaven at melding nr. 1 om "Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk" og nr. 3 om "Grunnforskning i fysikk i Norge", var "nærmere" våre idealkrav enn melding nr. 4. De 2 førstnevnte meldinger ble begge utarbeidet i komitéens første 4-års periode da det var enighet om komitéens tilnærming til sin oppgave. Melding nr. 4 ble derimot utarbeidet i en periode hvor det stod strid i komitéen om dens posisjon i beslutningsstrukturen. Dette har vi vist ved komitéens behandling av "fysikkrådet" og diskusjonene om en rekke lignende organer for andre disipliner og forskningsområder burde knyttes til Hk for å gi komitéen et bredere vurderingsgrunnlag. En slik ordning ville sannsynligvis ha medført at komitéens tilnærming i langt sterkere grad ville ha ligget innenfor rute 3.

Uklarheten i melding nr. 4 om de oppgaver det foreslåtte "departement for forskning og høyere undervisning" skulle inneha, kan ha vært en konsekvens av at arbeidsutvalget på det tidspunkt tenkte seg Hovedkomitéen selv som en sentral-vurderende instans i forskningspolitikken, med en nærmere kobling til de besluttende organer.

Ved utarbeidelsen av tilleggsmeldingen synes det som om arbeidsutvalget har forlatt strategien om å gjøre Hovedkomitéen selv til et sentralt organ med tilknytninger til den løpende forskningspolitiske beslutningsprosess. Blant annet ble forslaget om Hk som en plan- og koordineringskomité for forskningsrådene, som var fremmet som forslag i

melding nr. 4, trukket tilbake. I stedet konsentrerte utvalget seg, som vi har redegjort for i kapittel IV, om å tilføre Kirke- og undervisningsdepartementet sentrale kompetanser.

På denne bakgrunn synes derfor debatten om Hovedkomitéens oppgaver og posisjon i beslutningssystemet å ha bidratt til det uklare kompromissforslaget m.h.t. departementsnivået i melding nr. 4. Vi vil likevel understreke at diskusjonen ovenfor ikke gir grunnlag for en entydig slutning på dette punkt, men antyder en mulighet som synes å innebære en viss realitet.

Forholdet mellom Hovedkomitéen og Regjeringen

Hk, og dens enkelte medlemmer, har ved flere anledninger kritisert det manglende forskningspolitiske engasjement i Regjeringen. Etter komitéens og enkeltmedlemmenes utsagn har dette medvirket til at Hk

- 1) ikke har fått arbeidsoppgaver fra Regjeringen - saker til uttalelse
- 2) og heller ikke fått skikkelig respons på komitéens råd og dens samlede virksomhet og status

Slike uttalelser har vært spesielt hyppige i 2. periode, og har flere ganger vært framsatt i komitéens innstillinger. Det het f.eks. i Hk's uttalelse til Regjeringen om komitéens "Oppgaver, arbeidsform, status og sammensetning" at "Hovedkomitéen har i sitt arbeid savnet løpende kontakt med Regjeringen. Dette har medført en viss usikkerhet med hensyn til komitéens prioritering av oppgaver" (1/12 1971, side 4). En annen representativ uttalelse for denne holdningen har vært at "Vi har ikke i de vel 8 årene Hovedkomitéen har fungert, hatt noen Regjering som bevisst har drevet norsk forskningspolitikk" (Knut Helle, foredrag på NAVF's fellesmøte 15/11 1973, side 2). Man har ment at dette har gjort det vanskelig for Hk å utføre sin oppgave.

Vi skal derfor se nærmere på (1) komitéens kontakt med Regjeringen m.h.t. antall møter, i hvilken grad komitéen har fått oppgaver fra Regjeringen og i hvilken grad Regjeringen har tatt opp Hk's uttalelser til behandling og (2) i hvilken grad en eventuell mangel på kontakt har medvirket til at komitéens uttalelser har avveket fra våre idealkrav.

For å belyse kontaktfrekvensen har vi laget en oversikt som viser antall formelle møter mellom Hk og Regjeringens forskningsutvalg, statsråder eller statssekretærer, jfr. tabell VII.2. Tabellen viser møtetidspunkt, deltakere i møtene og hvilke saker som er tatt opp.

Tabell VII.2 Møter mellom Hk og Regjeringen i perioden 1965 til 1974

Tidspunkt	Fra Hovedkomitéen	Fra Regjeringen	Saker tatt opp
17/11 -65	Komitéens første ordinære møte	Statsmin. Borten Kud-min. Bondevik	Debatt om Hk's virksomhet
26/10 -66	Arbeidsutvalget	Kud-min. Bondevik og statssekr. Bargem	Super-CERN
9/11 -66	Sekretæren	Regjeringens forskningsutvalg	Endring av fordeling av tippeoverskudd, utbygging av universiteter og høyskoler, internasjonale forskningsorganisasjoner
18/3 -68	Sekretæren	Regjeringens forskningsutvalg	Melding nr. 1 og 2. Finansdepartementets opplegg til langtidsprogram 1970-73.
12/1 -70	Formann og sekretær	Statsministeren	Formene for samarbeid mellom Regjeringen og Hk
21/5 -70	Sekretæren	Regjeringens forskningsutvalg	Statsbudsjettet for 1971
18/6 -70	Formann og sekretær	Regjeringens forskningsutvalg	Statsbudsjettet for 1971
22/10 -71	Arbeidsutvalget	Statsmin. Bratteli, Miljøvernmin. Gjærevoll, Kud-min. Gjerde statssekr. Himle	Forskningens organisasjon på Regj./dep. plan og Hk's status
20/11 -72	Arbeidsutvalget	Kud-min. Skulberg og statssekr. Stålsett	Forskningens organisasjon på Regj./dep. plan og Hk's kontakt med Regjeringen
26/1 -73	Sekretæren	Kud-min. Skulberg	Forskningens organisasjon på Regj./dep. planet
28/1 -74 27/5 -74	Møte i Hovedkomitéen	Statssekr. I. Eide	Regjeringens forslag om et forskningsråd for samfunnsplanlegging

Tabellen viser at det har i alt vært 12 møter hvor representanter for den politiske ledelse har møtt representanter for Hk, og i enkelte tilfeller hele Hk. Møtene er fordelt, om enn noe ujevnt, over hele komitéens funksjonstid, med 4 møter i 1. periode og 6 i 2. periode. Det er selvsagt vanskelig å ta stilling til hvorvidt denne kontaktfrekvensen er relativt stor eller liten og hvorvidt den er tilstrekkelig for komitéen til å få respons på sine forslag og komitéens generelle status og oppgaver.

Et annet, og langt viktigere spørsmål enn frekvensen, er derimot innholdet i kontakten med Regjeringen. En første innfallsvinkel til dette er å spørre i hvilken grad Regjeringen har gitt Hk saker til behandling. Svaret her må bli at dette har i noen grad forekommet. 3 ganger i løpet av 1. og 2. periode har Regjeringen, via Statsministerens kontor, sendt saker til Hk til uttalelse (Norsk Fysikk (videre-sendelse av notat fra Kud), norsk deltakelse i International Biological Programme (IBP) og Ressursutvalgets innstilling nr. 1 (Forskningsprogram for rensing av avløpsvann)). Derimot har de enkelte departementer sendt en rekke saker til Hk - jfr. vedlegg 3.

I tillegg til disse sakene ser vi av tabellen at andre mer generelle og omfattende saker (budsjettene/forskningens organisasjon) er tatt opp på møtene mellom representanter for Hk og Regjeringen. Av komitéens fem meldinger er fysikkmeldingen og tilleggsmeldingen direkte blitt etterspurt av Regjeringen mens melding nr. 4 ble utarbeidet på grunnlag av en interpellasjonsdebatt i Stortinget om forskningens organisasjon i april 1970. Her svarte statsminister Borten på opposisjonens kritikk av Regjeringens manglende handlekraft i forskningspolitikken, at Hk var i gang med en melding om forskningens organisasjon, og at denne kunne danne grunnlag for en melding til Stortinget. Selv om svaret må kunne betraktes som en forsvarstale av statsministeren på kritikken, satte debatten og statsministerens svar fart over arbeidet i Hk.

Som påvist i tidligere kapitler har Hk selv oppfattet melding nr. 1 om "Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk" og de to meldingene om forskningens organisasjon som de viktigste bidrag til utformingen av en norsk forskningspolitikk fra komitéens side. Det kan derfor være grunn til å forfølge disse sakene noe nærmere for å belyse Hk's kontakt med Regjeringen.

Meldingene har hittil ikke resultert i at Regjeringen har lagt fram en melding til Stortinget eller på annen måte lagt fram et samlende dokument om norsk forskningspolitikk.¹⁾ Om melding nr. 1 sa statsminister Borten at "det er imidlertid noen tvil om en melding som denne melding nr. 1, som er så generelt utformet, er vel egnet som grunnlag for en stortingsmelding" (S.t. 1969-70, s. 2352).

1) Denne ble først lagt fram i november 1975.

Fjellbirkeland sa seg enig med statsministeren: ". . . Det ville være ønskelig så snart som mulig å få en altomfattende forskningsdebatt. Melding nr. 1 kunne vel danne grunnlag for en slik debatt, men personlig er jeg tilbøyelig til å være enig med statsministeren i at den er for generelt formet til egentlig å gi et fullgodt grunnlag. Dessuten er det viktige forskningsområder som meldingen går svært lite inn på." (Forskningsnytt nr. 2 1970, side 52) Bortens svar må dels ses på samme måte som ovenfor og Fjellbirkelands kommentar som en privat uttalelse og ikke på vegne av Hk. Imidlertid viser sitatene at det har manglet en konkret gjensidig utveksling av synspunkter om hvilke emner Hk's uttalelse i dette tilfelle burde behandle og komme med konkrete forslag om.

Det bør i denne sammenheng understrekes at forskningspolitikk ikke er av de saksfelter som står sentralt i norske politikeres interessefelt (Kjølv Egeland, 1973). Vi har nevnt foran at det ennå ikke er fremmet en eneste Stortingsmelding som har behandlet norsk forskning i sin helhet. Det har bare vært 2 debatter i Stortinget siden 1965 som har drøftet dette saksfeltet i noen bredde (interpellasjonsdebatten i 1970 og debatten om stortingsmeldingen om NTNFS forskningsutredning av 1964). Siden 1970 har ulike Regjeringer sagt at de ville fremme en stortingsmelding uten at den hittil har kommet. Denne partipolitiske marginale stilling for forskningen har selvsagt hatt en viss betydning for Regjeringens generelt lave interesse for Hk's virksomhet.

I tillegg til dette kommer at Hk har "overlevet" flere regjeringsskifter (Borten 65-71, Bratteli 71-72, Korvald 72-73, Bratteli 73-). Dette forholdet kan ha bidratt, særlig i de siste 4-5 år, til at de ulike regjeringer ikke er "kommet til" forskningspolitikken før en ny har tatt over.

På den annen side har vi også sett at Regjeringen Bratteli sendte Hk's melding nr. 4 på remiss til berørte organer og senere vedtok et opplegg for departementenes oppgaver i forskningspolitikken.

Regjeringen fastholdt her hovedlinjene i den sektorielle forskningspolitikk som Hk hadde anbefalt i melding nr. 1, med den modifikasjon at Kud skulle bygges ut for å ivareta visse generelle forskningspolitiske oppgaver. På dette grunnlag ba Regjeringen Hk om en ny gjennomgåelse av melding nr. 4.

Til tross for denne føringen på komitéens videre arbeid med forskningens organisasjon resulterte tilleggsmeldingen i en konfrontasjon om oppgavefordelingen på departementsplanet, hvor flertallets argumentasjon og forslag om at Kud får "muligheter for å avveie mot hverandre forskjellige samfunnssektorerers forskningsbehov" gikk langt utenfor Regjeringens retningslinjer. De uklarheter som måtte ligge i Kud's ansvarsområde slik Regjeringen definerte det ga ikke rom for dette forslaget.

Etter min vurdering viser det ovenstående at Regjeringen hadde tatt standpunkt til hovedprinsippene for departementsnivåets organisasjon, en beslutning som også hadde klare konsekvenser for forskningsrådenes departementale tilknytning. Forarbeidet til Regjeringens beslutning om å beholde hovedtrekkene i departementenes oppgavefordeling ble utført av det såkalte Himleutvalget. Dette utvalgets konklusjoner, som Hk var kjent med, ble sanksjonert av Regjeringen, og ga ingen støtte for de forslag som flertallet fremmet i tilleggsmeldingen. Hk skulle derfor ha hatt et tilstrekkelig grunnlag for å gå videre med "utredning og utforming av detaljer". At dette ikke skjedde må derfor hovedsaklig forklares på andre måter.

Videre viser tabell VII.2 at komitéen har hatt en viss kontakt med Regjeringen, og dermed hatt anledning til å fremme eventuelle forslag. Vi har også i kapittel VI sett at komitéens behandling av statens årlige og fireårige budsjetter, selv med svært konkrete spørsmål fra Finansdepartementet, var uklar m.h.t. de prinsipielle retningslinjene og lite konkret m.h.t. prioriteringen av ressursene. Det er også et faktum at medlemmene av Hk har uttrykt skuffelse over komitéens manglende evne og vilje til å begrunne og fremme konkrete forslag. Vi har referert noen uttalelser i denne retning i kapittel VI.

Fjellbirkeland har også uttalt at:

Spørsmålet om Hovedkomitéens muligheter til å gjøre seg gjeldende er ikke bare et spørsmål om Regjeringens holdning, men like meget om Hovedkomitéens egen evne til å utforme og begrunne et opplegg til en forskningspolitikk. Hovedkomitéen har stått fritt til å utforme forslag, og kritikken rammer vel like hardt den som Regjeringen. Men selvfølgelig vil en aktiv holdning fra Regjeringens side være en stimulans for Hovedkomitéen. Et organ av den art som Hovedkomitéen kan lett få følelsen av å arbeide i et tomrom fordi den ikke har noen automatisk plass i beslutningsprosessen. (Forskningsnytt nr. 2/70, side 53)

Sammenfattende kan det sies at Hk har lagt opp til en dialog med Regjeringen og har ønsket en konkretisering av oppgavene og respons på sine forslag og virksomhet. I de tilfellene den har fått retningslinjer og spørsmål (tilleggsmeldingen, budsjettene) har komitéen imidlertid enten ikke kommet med konkrete svar og videre utforming av forslag, eller kommet i intern konflikt om de samme problemstillinger den selv har ønsket respons fra Regjeringen på. Tilleggsmeldingen er ett av de få eksempler på at Hk har gått konkret og persist til verks, men her hadde (den daværende) Regjeringen langt på vei tatt sitt standpunkt.

Regjeringen på sin side har i for liten grad tatt initiativer overfor Hk og fulgt opp intensjonene i 1965 om at "Hovedkomitéens oppgave skal være å gi råd i saker som statsministeren anmoder om å få utredet". En mer aktiv og pågående Regjering ville kanskje på kort sikt ha medført

at Hk ble "nødt" til å behandle forskningspolitiske spørsmål på en mer konkret og fullstendig måte enn det vi her har gjort rede for.

På den annen side ville dette sannsynligvis ha polarisert komitéen på et tidligere tidspunkt, og på lengre sikt bidratt til at det både internt i Hk og i omgivelsene ble stilt spørsmålstegn ved komitéens uavhengighet av de forskningspolitiske interesser i Norge. Dette ville ha rokket ved en av forutsetningene for opprettelsen av Hovedkomitéen, nemlig at den skulle være et uavhengig rådgivende organ.

VEDLEGG 1

Regjeringsutvalg og hovedkomité for forskning

(Avskrift av tilrådning fra Kirke- og undervisningsdepartementet, godkjent ved kongelig resolusjon 27. august 1965.)

I 1946 opprettet Regjeringen Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd og i 1949 Norges almenvitenskapelige forskningsråd, Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd og Forskningsrådenes Fellesutvalg. Mens forskningsrådene til dels kunne etableres etter mønster av liknende institusjoner i enkelte andre land, representerte Forskningsrådenes Fellesutvalg på det tidspunkt, også internasjonalt sett en nyskaping, nemlig et forsøk på å etablere et rådgivende organ for forskningsvirksomheten samlet. I seinere år er organer med tilsvarende oppgaver også blitt etablert i en rekke andre land.

Opprettelsen av forskningsrådene og Fellesutvalget har ført til aktivisering og en mer hensiktsmessig organisering av norsk vitenskap. Det kreves imidlertid nå en ytterligere styrking av planleggings- og samordningsarbeidet på dette sentrale området, og departementet vil derfor foreslå at Forskningsrådenes Fellesutvalg omorganiseres til en hovedkomité for forskning, og at den sorterer direkte under statsministeren.

Behovet for samordning og planlegging innen forskningen som helhet er blitt stadig mer fremtredende etter hvert som våre ulike vitenskapelige sentra er blitt bygget ut og nye er kommet til. Deler av den løpende planlegging har vært utført i Kirke- og undervisningsdepartementet, i forskningsrådene, i Industridepartementet og i Finansdepartementets planleggingsavdeling. Imidlertid foreligger det et klart behov for et organ som kan være rådgivende for Regjeringen i spørsmål som gjelder de store retningslinjer i norsk forskningspolitikk. Det synes å være på det rene at også vitenskapsmennene selv føler behov for at det blir opprettet et slikt organ.

Forskningsrådene, universitetene og høyskolene, og andre institusjoner utfører et betydelig planleggingsarbeid, hver på sine felter. Det vil være avgjørende for et nytt organs virksomhet at det kan dra nytte av den virksomhet og innsikt disse institusjoner representerer.

Med den plass forskningen har i dag er det viktig at Regjeringen sikres det best mulige grunnlag for sine avgjørelser når det gjelder landets forskningspolitikk. Dette må gjelde både forskning med sikte på økonomisk vekst og forskning med sikte på bidrag til løsning av andre viktige samfunnsoppgaver, det gjelder videre en rimelig avbalansering av forskningsinnsatsen på grunnleggende og anvendte områder og organiseringen av en rask og hensiktsmessig formidling av forskningsresultater for anvendelse i praktisk virksomhet.

Av sentrale oppgaver som et regjeringsorgan, Hovedkomitéen for norsk forskning, bør behandle, kan bl.a. nevnes følgende:

1. Trekke opp hovedlinjer for disponering på lengre sikt av vår høyt kvalifiserte arbeidskraft.
2. Trekke inn i planleggingen nye forskningsområder og kombinasjoner av forskningsdisipliner som har fått sentral betydning.
3. Foreslå tiltak som kan fremme en hensiktsmessig koordinering av grunnforskning, anvendt forskning, utviklingsarbeid, undervisning og annen formidling av forskningsresultater.
4. Gi uttalelser om norsk deltakelse i omfattende internasjonale forskningsprosjekter.

Kirke- og undervisningsdepartementet er blitt stående ved at det innen Regjeringen bør opprettes et eget utvalg for forskning som bør bestå av Statsministeren, finansministeren, industriministeren og undervisningsministeren. Utvalget skal til enhver tid kunne kalle til seg sakkyndige.

Hovedkomitéen for norsk forskning skal være til støtte for Regjeringsutvalget, og bør bestå av minst 9 og høgst 15 medlemmer fra forskning og fra arbeids- og samfunnsliv ellers. Hovedkomitéen bør sortere direkte under statsministeren, og gi melding om sitt arbeid til ham. Formannen for Hovedkomitéen bør i den utstrekning statsministeren finner det ønskelig, være til stede i regjeringsutvalgets møter, og gjøre rede for Hovedkomitéens arbeid med de spørsmål som behandles. Hovedkomitéens oppgave skal være å gi råd i saker som statsministeren anmoder om å få utredet, samt å ta opp de saker innen vitenskap og undervisning som komitéen finner nødvendig. Hovedkomitéen vil da avløse Forskningsrådenes Fellesutvalg som foreslås oppløst. Enkelte tiltak som Fellesutvalget har i gang, vil det imidlertid være naturlig å overføre til Norges almenvitenskapelige forskningsråd.

Regjeringsutvalg og hovedkomité må ha et tilstrekkelig utbygget sekretariat for forberedelse av sakene.

Departementet mener det vil være mest hensiktsmessig at ekspedisjons-sjef Kjell Eide i Kirke- og undervisningsdepartementet inntil videre er sekretær for regjeringsutvalget og for Hovedkomitéen.

Utgifter til hovedkomitéen og til sekretariatsarbeidet dekkes for 1965 av de midler som er stilt til disposisjon for Forskningsrådenes Fellesutvalg. For seinere år avsettes midler til dette formål ved den årlige fordeling av tippingens overskott til vitenskapelige formål.

Departementet foreslår oppnevnt som formann for komitéen professor Johan T. Ruud. Da en må regne med at det blir en meget krevende oppgave å lede Hovedkomitéens arbeid, forutsetter dette at professor Ruud fritas for forelesningsplikt ved Universitetet i Oslo i den utstrekning det er nødvendig.

I statsråd 6. august 1965 er det oppnevnt en komité til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Etter departementets oppfatning vil det være av betydning at det blir god kontakt mellom denne komitéen og Hovedkomitéen. Departementet tar derfor også opp forslag om at komitéens formann, direktør Kristian Ottosen, blir medlem av Hovedkomitéen for norsk forskning.

V e d t e k t e r f o r H o v e d k o m i t é e n f o r n o r s k f o r s k n i n g

1.

Hovedkomitéens formål er å fremme norsk forskning og medvirke til å sikre Regjeringen det best mulige grunnlag for avgjørelser når det gjelder landets forskningspolitikk.

2.

Hovedkomitéen oppnevnes av Kongen for 4 år av gangen og skal ha fra 9 til 15¹⁾ medlemmer.

Medlemmene bør som regel ikke oppnevnes for mer enn to perioder. Ved oppnevning 1. september 1969 bør om lag halvparten av medlemmene tre ut.

3.

Hovedkomitéen sorterer under statsministeren. Den skal gi råd i saker som han anmoder om å få utredet. Den kan også selv ta opp saker innen-

¹⁾Endret i tilrådning 28.4.1966 til 9-20 medlemmer.

for sitt virkeområde når den finner det nødvendig.

4.

Hovedkomitéen skal ha et sekretariat, som kan forberede de saker komitéen behandler.

Hovedkomitéens utgifter, herunder utgifter til sekretariatet, dekkes av midler som stilles til rådighet ved den årlige fordeling av vitenskapens andel av overskottet i Norsk Tipping A/S, jfr. lov av 21. juni 1946 om tipping i samband med idrettstevlinger.

VEDLEGG 2

H o v e d k o m i t é e n s s a m m e n s e t n i n g 1 9 6 9 - 7 3
o g 1 9 7 3 - 7 5

V 2.1 Komitéens sammensetning i perioden 1/9 1969 - 31/8 1973

Professor Gotfred Kvifte,¹⁾ formann, Norges Landbrukshøgskole
 Professor Tore Lindbekk,¹⁾ nestformann til 31/12 1970, Universitetet
 i Trondheim
 Professor Knut Helle,¹⁾ nestformann fra 1/1 1971, Universitetet i Bergen
 Forskningssjef Odd Aukrust, Statistisk Sentralbyrå
 Professor Peder Braathe, Norges Skogforsøksvesen
 Forskningssjef Helmer Dahl, Christian Michelsens Institutt
 Professor Harriet Holter, Universitetet i Oslo
 Utredningssjef Per Kleppe,²⁾ Arbeiderbevegelsens Utredningskontor
 Direktør Finn Lied,³⁾ Forsvarets Forskningsinstitutt
 Skipsreder Erik Lorentzen¹⁾
 Professor Gustav Lorentzen,¹⁾ Norges Tekniske Høgskole
 Konsulent John Lundstøl,¹⁾ Norsk Studentunion
 Konsulent Per Maudal,¹⁾ Norsk Studentunion
 Overlege Fredrik Mellbye,¹⁾ til 31/3 1971, Helsedirektoratet
 Professor Yngvar Løchen,¹⁾ fra 1/4 1971, Universitetet i Oslo
 Direktør Natalie Rogoff Ramsøy,¹⁾ Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning
 Professor Johan T. Ruud, til januar 1970, Universitetet i Oslo
 Dosent Olaf I. Rønning,¹⁾ fra 1/4 1971, Universitetet i Trondheim
 Direktør Haakon Sandvold, Årdal og Sunndal Verk
 Direktør Karl Stenstadvold, Selskapet for Industriell og Teknisk
 Forskning
 Professor Rolf R. Svenkerud,¹⁾ Norges Veterinærhøgskole
 Professor Frøystein Wedervang,¹⁾ Norges Handelshøgskole

1) Nye medlemmer, i alt 11 av 20.

2) Varamann for Kleppe for den tid han var medlem av Regjeringen, avd.sjef. E. Ahlsen, Landsorganisasjonen, 1/4 -71 - 17/10 -72.

3) Varamann for Lied for den tid han var medlem av Regjeringen, forskningssjef T. Riste, Institutt for Atomenergi, 1/4 -71 - 17/10 -72.

V 2.2 Hovedkomitéens sammensetning i perioden 1/9 1973 - 31/8 1975

Professor Gotfred Kvifte, formann, Norges Landbrukshøgskole
Professor Yngvar Løchen, nestformann, Universitetet i Tromsø
Cand.polit. Beatrice Albrechtsen,¹⁾ Norsk Studentunion
Professor Ivar Asheim,¹⁾ Menighetsfakultetet
Forskningssjef Odd Aukrust, Statistisk Sentralbyrå
Vitenskapelig assistent Ole Berrefjord,¹⁾ Norsk Studentunion
Professor Peder Braathe, Norsk Institutt for Skogforskning
Forskningssjef Helmer Dahl, Christian Michelsens Institutt
Førsteamanuensis Anton Hoëm,¹⁾ Universitetet i Oslo
Nestformann Odd Højdahl,¹⁾ Landsorganisasjonen
Sjefpsykolog Wenche Håland,¹⁾ Universitetet i Bergen
Rådmann Yngvar Johnsen,¹⁾ Kristiansand
Direktør Finn Lied, Forsvarets Forskningsinstitutt
Sjefsreder Erik F. Lorentzen
Overlege Jacob B. Natvig,¹⁾ Rikshospitalet
Professor Johan P. Olsen,¹⁾ Universitetet i Bergen
Dosent Olaf I. Rønning, Universitetet i Trondheim
Rektor Olav Sandvik,¹⁾ Norges Veterinærhøgskole
Direktør Haakon Sandvold, Årdal og Sunndal Verk
Professor Frøystein Wedervang, Norges Handelshøgskole

VEDLEGG 3

Liste over saker som Hovedkomitéen har fått tilsendt og behandlet i 1. og 2. funksjonsperiode (1965 til 1973).¹⁾ Komitéen har dessuten mottatt en rekke andre saker av mer orienterende art som ikke er tatt med i denne oversikten.

Henvendelse fra:Saker:

Statsministerens kontor

Forslag om laboratorium for kjerneforskning

Forslag om norsk deltagelse i International Biological Programme (IBP)

Forskningsprogram for rensing av avløpsvann - Ressursutvalgets innstilling nr. 1

Kirke- og undervisningsdepartementet

Innstilling nr. 1, 2 og 4 fra videreutdanningskomitéen (Ottosenkomitéen)

Forslag til Nordisk Råd om nordisk forskningssamarbeid på regjeringsplan, mellom forskningsråd og mellom de enkelte forskningsinstitusjoner og forskere

Forslag framsatt i Stortinget om opprettelse av nytt forskningsråd for samfunnsforskning og planlegging

Forslag om nordisk samarbeid i romforskning

Kilder: Hovedkomitéen for norsk forskning, beretning 1965- 1969 og beretning 1969-1973.

Henvendelse fra:

Kirke- og undervisnings-
departementet

Handelsdepartementet

Industridepartementet

Saker:

Riksbibliotektjenesten - Riksbibliotek-
rådet

CERN-komiteens forslag til femårsplan
for arbeidet med høyenergifysikk i
Norge

Norsk deltakelse i 300 GeV akselera-
tor-prosjektet i CERN

Oppnevning og sammensetning av
NORINDOC (Nordisk koordineringsorgan
for vitenskapelig og teknisk informa-
sjon og dokumentasjon)

Innstilling fra en komité oppnevnt i
mai 1970 av Norges idrettsforbund til
å utrede spørsmålet om norsk idretts
eventuelle engasjement i idrettsviten-
skapelig forskning

Forslag fra Riksbibliotekaren på grunn-
lag av innstilling fra NORINDOC om
organiseringen av Norsk dokumentdata

Norsk representasjon i internasjonalt
vitenskapelig samarbeid

Forskning og utredning i varehandelen

Norges Handelsstands Forbunds forslag
om opprettelse av et merkantilt forsk-
ningsfond

OECD. Opprettelse av et internasjon-
alt institutt for teknologi

Innstilling fra Komiteen til utred-
ning av spørsmålet om oppretting av
et merkantilt forskningsfond

Langtidsplan for NTNf's virksomhet.
Del 1 og 2

Utredning om behovet for og organi-
seringen av et industri-økonomisk
institutt

Henvendelse fra:Saker:

Utenriksdepartementet

Italiensk forslag til NATO om teknologisk samarbeid Europa-USA

Utvekslingsprogram Norge-Ungarn

Norges stilling til europeisk rompolitikk

Referat fra et interdepartementalt møte i Utenriksdepartementet om internasjonalt samarbeid vedrørende luftforurensninger

Finansdepartementet

Nordisk Råd. Forslag om nordisk Skattevitenskapelig samarbeid

Henvendelser om budsjetter og langtidsprogrammer. Se tabell VI.1

Miljøverndepartementet

Norsk deltakelse i Unesco's prosjekt "Man and the Biosphere" (MAB)

Fiskeridepartementet

Innstilling fra Utvalget til utredning av den fiskeriteknologiske forskning

Departementet for familie- og forbrukersaker

Innstilling om Forbrukerrådets arbeidsoppgaver, sammensetning og organisasjon

Sosialdepartementet

Rapport om forskning, forsøksvirksomhet m.v. i helse- og sosialsektoren

Norges Almenvitenskapelige Forskningsråd

Vedrørende forslag til endring av NAVF's vedtekter

Vedrørende finansieringen av NAVF's virksomhet

Opprettelse av et statlig organ for informasjons- og dokumentasjonstjeneste

Det norske kontaktutvalget for Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) 10/4 1969

Vedrørende behovet for et ansvarlig faglig organ for norsk havforskning

Henvendelse fra:

Professor Helge Larsen, NTH

Statens Vegvesen

Norges Handelsstands Forbund

Saker:

Norsk forskning i den marine sektor

Trafikksikkerhetsforskning

Forskning og utredning i vare-
handelen

VEDLEGG 4

Flertall og mindretall i tilleggsmeldingen

Flertallet:

Professor Gotfred Kvifte
 Dosent Knut Helle
 Dosent Harriet Holter
 Professor Tore Lindbekk
 Mag. art. Jon Lundstøl
 Cand. mag. Per Maudal
 Professor Yngvar Løchen
 Direktør Natalie Rogoff Ramsøy
 Dosent Olaf I. Rønning
 Professor Rolf Svenkerud
 Professor Frøystein Wedervang

Mindretallet:

Avdelingssjef Egil Ahlsen
 Forskningssjef Odd Aukrust
 Professor Peder Braathe
 Forskningssjef Helmer Dahl
 Skipsreder Erik Lorentzen
 Professor Gustav Lorentzen
 Forskningssjef Tormod Riste
 Direktør Haakon Sandvold
 Direktør Karl Stenstadvold

LITTERATUR

- Danielsen, Rolf: Norges almenvitenskapelige forskningsråd blir til, bilag til Forskningsnytt nr. 7, 1974.
- Echoff, Torstein og Knut Dahl Jacobsen: Rationality and responsibility in administrative and judicial decisionmaking, København 1960.
- Egeland, Kjølvs: Forskning - kulturgode eller produksjonsfaktor, Hovedoppgave i statsvitenskap 1973.
- Eide, Kjell: Forskningspolitikk, Oslo 1968.
- Eide, Kjell: Planlegging og organisasjon, Oslo 1973.
- Forskning og Samfunnsomforming. Referat fra konferanse arrangert av DNA, LO og AOF 14. mai 1970, Oslo 1971.
- Gerhardsen, Einar: I medgang og motgang, Oslo 1972.
- Gustavson, Sverker: Debatten om forskningen och samhället, Stockholm 1971.
- Hernes, Gudmund: Makt og avmakt, Oslo 1975.
- OECD: The research system, volume 2: Belgium, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Paris 1973.
- Price, Don K: Government and Science, N. Y., 1962.
- Rapport fra NAVF's forskningsseminar 1970, Oslo 1971.
- Snow, C. P.: Science and Government, London 1961.
- Skogmar, Gunnar: Forskningsberedningen och forskningspolitiken, Upublisert licentiatavhandling, Lund 1967.
- Østerud, Øyvind: Samfunnsplanlegging og politisk system, Oslo 1972.

ENGLISH SUMMARY

I n t r o d u c t i o n

In 1965, the Labour Party Cabinet set up a new high-level advisory body for research policy: the Central Committee for Norwegian Research. The committee was given mandate to advice the Cabinet on major guidelines in this area. The mandate explicitly underlined the importance of planning and coordination of the total research efforts. In short, the questions of policy in research were to be given a comprehensive evaluation. Even though these matters to some degree had been dealt with earlier by a joint committee of the research councils, the appointment of the Central Committee signified increasing Cabinet concern with research policy. An important underlying factor behind this concern was the fact that the demand for research was growing rapidly in Norway, as in most other countries at the time. This situation generated a need for more planning and priorities in research policy. In the Cabinet, a five member sub-committee was formed, headed by the Prime Minister. The Central Committee, attached to the Prime Minister's Office, was to base its work on Cabinet inquiries, and on initiatives from the Committee itself. Most members came from various research areas (the humanities, the social sciences, medicine, science and technology). Industry was also represented.

The Central Committee was appointed as a permanent advisory body with a four-year term of office. On the other hand, the Committee was not given executive tasks. It was placed outside the general decision-making system (ministries, research councils, research institutions), for instance in budgetary matters. To some degree this followed from the emphasis on major guidelines and decisions. Additionally, the Cabinet intended to prevent disputes over funds and diverging interests impeding the work of the committee. This had been the case with regard to the joint committee of the research councils. The members of the Committee were not representatives of various institutions, but appointed by the Cabinet on an individual basis.

The Committee was designed to work independently of the existing research policy apparatus. Consequently, it was completely up to the Cabinet to decide the degree of influence of the Committee. The various interest

groups in research policy were favourably inclined towards planning and coordination of research efforts. Because of the Committee's advisory status to Cabinet, they regarded it as potentially influential, and consequently supported its establishment.

I d e a l s a n d r e a l i t i e s i n t h e C e n t r a l C o m m i t t e e

At the outset, the Central Committee stressed three tasks:

- 1) To establish major guidelines for research policy,
- 2) to come up with a set of priorities for research efforts, and
- 3) a right and duty of evaluating the areas of responsibility and current activities of existing institutions.

Concerning the first of these tasks, the early Committee discussions indicated two different solutions:

- 1) A unified research policy stressing research and research policy as one sector of decision-making, and the need for coordination and priorities in research irrespective of problem orientation and disciplinary boundaries.
- 2) A sectorial research policy, stressing the aspect of plurality in the research efforts and objectives and the need for coordination and priorities to be primarily limited to each sector of public policy (industry, health, higher education etc.), there being integrated with other activities.

These two different perspectives have dominated the Committee's discussions on policy of research, some years later creating hard conflicts. We shall therefore go into this matter in some detail. First, however, a few words about the approach of this thesis - what criteria we have used in evaluating the Central Committee's contribution to Norwegian research policy.

Above we have specified the major tasks defined by the Committee itself. In addition we formulated four standards as a basis for evaluating the work of the Committee:

- 1) The work should be complete in relation to the general mandate of the Committee.
- 2) The Committee should offer concrete proposals or guidelines as to the shaping of research policy decisions.
- 3) Proposals, guidelines, qualifications, and argumentation should be unambiguous or precise.
- 4) Proposals should be internally consistent.

The approach of the thesis was to determine to what extent the Committee's contribution to policy in research has met these ideals or standards. We shall consider three issues which have been central in Committee discussions.

1. The viewpoints of the Committee concerning ministerial involvement in research policy. In fact this level of decision-making has been in focus concerning the implementation of the different research policy perspectives.
2. The Committee's evaluation of the research councils, which since World War II have played an important role in Norwegian research policy, and
3. the Committee's advice to Cabinet concerning state budgets and long term programmes.

S e c t o r i a l p o l i c y r e c o m m e n d e d - b u t i m - p o r t a n t i s s u e s a v o i d e d

The Central Committee considered the assignments of the ministries in the field of science policy in three Reports, which were available to the public:

- 1) "Guidelines for a Norwegian research policy", Report No. 1 (1968),
- 2) "The organisation of research in Norway", Report No. 4 (1971),
- 3) "A supplement to the Report on research organisation", (1972).

In its first report, the Central Committee unanimously recommended the sectorial research policy principle. The Committee considered applied research one of several possible instruments available for reaching defined objectives. According to this principle, research should compete for funds with other means of implementing public policy. Consequently it should not be considered against basic research aiming at the general advancement of knowledge. This was a concrete and unambiguous statement of the Committee view.

The report specified this principle by recommending a strengthening of the responsibilities of the ministries with regard to research policy:

Research activities that are part of public administration must be given an organisation more adapted to its need than what has been the case up to now. The responsibility of the ministries and other high level administrative bodies for research within its own area of interest should be recognized. In order to attend to this responsibility, they have to play a leading role in the formulation of

research programmes and the allocation of funds.¹⁾ (page 27)

However, the Committee deviated from the sectorial principle on two occasions. In the context of applied social research, the decisive importance of giving basic research possibilities for growth, particularly with relation to recruitment of research personnel, was underlined in the report. The long term potential of basic research would be reduced if applied research was given all-pervading prominence. The way in which this statement was worded points to an intended appraisal designed to avoid an "imbalance" between applied and basic research activities. The Committee did not commit itself on the question of implementation, and on which bodies should bear responsibility in this field. Neither did it propose a detailed distribution of resources between these research efforts. The above mentioned arguments indirectly pointed to the need for a unified policy, which would be contrary to the general sectorial guideline, and this very likely explains the lack of concrete proposals at this point.

Secondly, the Committee did not evaluate the consequences to the research councils of upgrading ministerial responsibilities in research policy. The Committee might reasonably be expected to suggest a transfer of council responsibilities to the ministries in matters pertaining to the administrative tasks of the latter. Very prudently indeed, the Committee did mention this in passing. The most important reason for this deviation from the ideal of completeness and consistency, was the fact that the committee had only touched the extremely delicate question of how far ministerial responsibilities should go. The purpose of upgrading ministerial responsibilities was rather recommending mechanisms that would increase public spending in research than a comprehensive evaluation of the research policy apparatus.

Emerging polarity on decision-making procedures in research policy

During the preparation of Report no. 4 (1970-71) on "the organization of research in Norway" the committee split on the question of decision-making procedures on ministerial level.

In the meantime, a change in the composition of the Committee had taken place. Ten new members had been appointed, among them a new Chairman and Vice Chairman. Together with the Secretary, Mr. Fjellbirkeland, they made up an executive committee, which was the driving force in drafting

1) All quotations are translated by the author, the original wording in Norwegian appearing in the full text of the thesis.

the report. Basing its considerations on the post-war development in research policy, the executive committee considered the intersectorial differences and the lack of a well tuned coordination major weaknesses in the research policy. The various research needs had received a varying amount of attention, some sectors lacking ministerial attachment and support. There was an evident need for bodies and procedures securing unbiased evaluation of all research needs. As it was put in one of the drafts for the final report:

Responsibility for the major research facilities should be assigned to one ministry. Because of the close attachment to and the potential for integration in the activities of universities and colleges, the ministry bearing responsibility for these institutions should take on central responsibility for contract research as well. The potential of research as an instrument in policy-making, and the scope of activities in this area points to the issue of a Ministry of Research as ripe for Cabinet consideration. (page 76)

The discussion split the Committee in two even-sized fractions, the opposition to the executive committee holding on to the sectorial principle. In the end, the parties did arrive at a unanimous proposal for a Ministry of Research and Higher Education with these responsibilities:

- a) All universities and colleges.
- b) Research agencies and research council functions that were not closely affiliated with other ministries through the nature of their work.

The report neither specified criteria for deciding the ministerial attachment of institutes, nor did it offer instructive examples. This applied to the research councils as well. At this point, the proposals were vague. In the light of the preceding discussions, far more unequivocal statements might be expected. The proposals were clearly the outcome of a compromise in which the Committee avoided taking a definite stand on the degree of unified or sectorial research policy. In fact, this decision was not regarded as a final one. In discussions and in the report, the Committee pledged itself to a detailed elaboration of its proposals on receiving the Cabinet's comments. By waiting for Cabinet signals, the Central Committee avoided taking a concrete stand on the issues.

U n i f i e d v e r s u s s e c t o r i a l r e s e a r c h p o l i c y

The Labour Party Cabinet turned down the proposal for a separate Ministry of Research, and the Central Committee was requested to reconsider its

report. This time, a severe conflict occurred in the Committee, which split 11 to 9. In spite of the Cabinet decision, the majority recommended the Ministry of Church and Education as a central Ministry of Research, and concluded:

this unified apparatus of research must be able to assume responsibility for an unbiased consideration of research needs in various social sectors and interest groups... (Supplementary Report, page 6)

The Ministry of Church and Education should therefore be given:

- a) mechanisms for coordination and development of research facilities and research councils, and
- b) options for weighing the research needs of various sectors in society in relation to each other (page 16)

If this was not done, the majority expected a continuing growth in financially and organizationally strong sectors, while their weaker counterparts were likely to remain so.

According to the minority, an intimate cooperation between research and users was an important objective in the area of applied research. This view led members of the minority to conclude: "If an institute covers the areas of responsibility of several ministries, the institute should be attached to the ministry that covers the field where its center of gravity lies." (page 10) The Ministry of Church and Education was to concentrate on the administration of universities and colleges. Coordination beyond this was referred to the Cabinet sub-committee on research, regular meetings between the research councils and administrative authorities, and ad hoc initiatives from the Central Committee.

The Committee discussions turned out to be a concrete and precise demonstration of conflicting principles of research policy. Of the three reports considered in this thesis, the Supplementary Report is the best approximation to our standards. The immediate reason why the Supplementary Report does fulfil our criteria is clearly the conflict emerging during Committee discussions on the subject. We shall try to indicate why this conflict evolved first at this stage: What was the factual basis of the emerging cleavage?

It is worth pointing out the fact that neither the majority nor the minority were arbitrary coalitions. The division followed the institutional affiliation of the members: university professors constituting the majority, the minority being affiliated to institutions of applied research.

It might well be that trends in the development of the whole or parts of the research system had contributed to the schism in the Committee. Had the university sector of research been lagging behind in the allocation of resources? As a matter of fact, the opposite was the case, mainly because of the rapidly increasing student numbers. About 1970, however, political authorities changed their tune. In the Long Term Budget of 1969-1973, the Cabinet announced a gradual levelling off in allocations for this sector. A period of massive grants for new buildings was almost over, and the annual number of new academic jobs was intended to decline. This was a new state of affairs. A protest signed by 888 faculty members particularly went against the Cabinet objective, to be attained by the end of the period, of a lower growth rate for university grants than for the Budget as a total. Prospects such as these may have led Committee members working in the sector of higher education to argue in favour of a Ministry of Research with influence on the distribution of funds. They had a particular interest in preventing university and college grants from being linked to the number of students only.

By considering the arguments for a unified research policy made by the Committee majority, we might possibly be able to explain more directly the emerging divergence. The executive committee came up with the proposal for a Ministry of Research as a means of securing an "unbiased evaluation" of the needs for research in various sectors. This was also the reason for suggesting the Ministry of Church and Education as the administrative centre in this area. The executive committee considered such measures necessary because of the casual development of the existing structures, priorities, and institutions. The uneven amount of attention paid to the needs for research in various sectors indicated a decision-making more or less at random. Certain bodies had been more apt than others at stating their research needs, giving great attention to the development of research institutions and agencies for planning and coordination. Having stressed this, the executive committee maintained that a unified research policy under a Ministry of Research was a necessity to a balanced development of research efforts.

Which, then, were the sectors that had got the greater slice of cake? Implicitly as well as explicitly, the points of view of the majority singled out the industrial and technological research establishment headed by the research council for the applied sciences and technology (the NTNf) as a strong sector. It was considered to have succeeded in building up a comprehensive apparatus for research with a strong bargaining power in the distribution of funds and other resources. According to a rather similar point of view, this council had shown initiative and determination superior to that of sectors such as the universities, which were regarded as disintegrated and traditional.

At a 1972 conference on research policy sponsored by the Central Committee, a number of speakers endorsed this appraisal of the Long Term Plan of the NTNF covering 1972-75. Vice Chairman of the Committee in the 1973-75 term, Professor Yngvar Løchen, opened the debate by criticizing the plan and the NTNF, and the balance of Norwegian research policy in general:

This Long Term Plan indicates a considerable strength within an environment that has been able to make a collective effort, which has a surplus of vitality, and is broadly based. Compared to this strong milieu, we can, with respect to another environment, get a glimpse of the contours only. I am referring to the social sciences, the humanities, medicine; fields that do not make up a similar community, scientifically or organizationally. Those who belong to this other environment are charged with heavy teaching loads, and the environment is unfamiliar with work of this kind. The present state is a powerful challenge to fields with a poorly developed structure. This challenge must be taken up. The danger exists, however, that with such disparities at the outset, the present cleavage might be enlarged. The head start of the other side is so large that unless these disciplines [i.e. those mentioned above] are given a strengthened consciousness, from within as well as from outside, they will not be able to achieve a proper balance. This is important to the understanding of the present state of Norwegian research.

Very few people have put their perception of the realities of Norwegian research policy as candidly as Professor Løchen here did. By and large, however, his points of view are in line with the general concern of the executive committee: the unbalanced development of Norwegian research.

This is obviously an important element underlying the conflict. We see, however, that the battlefield has moved to another level in the decision-making apparatus - from the research council structure to the ministries.

The research councils - comprehensive or ad hoc evaluation

As we have seen, the more fundamental discussions in the Central Committee were concerned with ministerial responsibilities in matters of research policy. The increasing polarity in the Committee in this respect might possibly have made for this concern being given other crucial aspects. In view of the central importance of the research councils to Norwegian research, we found this to be a topic of substantial interest.

The Committee did not give much attention to the research councils in its first report. In a letter to the Ministry of Church and Education, they did, however, point out:

The tasks and organization of the present research councils should be thoroughly analysed before new councils are established. The Central Committee has taken up work on an analysis of this kind, and we would like to return to this question later.

Preliminary to Report No. 4 on the organization of research in Norway, a number of topics were brought up for discussion. A working party within the Committee proposed a new council for technology within the NAVF, thereby limiting the responsibilities of the NTNf to industrial technology. It also proposed a research council for social planning, intended to take charge of multi-disciplinary projects of particular interest to administrative authorities.

The executive committee brought up a proposal for one single Norwegian Research Council, the idea being to integrate the existing councils and possible new ones into one body. This solution was backed by the executive committee, with reference to the random character of the evolution of the present system. By placing all research councils under one central council, the executive committee hoped for a better coordination and more unbiased evaluation of research needs. This is exactly the same argument that was used concerning the proposed Ministry of Research.

In Report No. 4, however, there were no concrete suggestions for changes, with the possible exception of this statement concerning the research councils: "A considerable inequality in research coverage has emerged among social areas and among the various sectors of economic life. In several areas of public responsibility, adequately developed research systems are lacking (social care, public health, education, social planning, etc.)." (p. 23) The best approximation to a concrete proposal was the mentioning in passing of new research councils attached to ministries with a substantial need for research. The Council for Social planning was mentioned as an option, but no specific proposal was made.

During the time in which the Central Committee has been in function, the Government has put forward proposals for two new research councils; the Norwegian Research Council for Fisheries in 1970 and the Research Council for Social Planning in 1974. Both proposals were evaluated by the Committee, the first one on the request of the Ministry of Fisheries, the latter on the initiative of the Committee itself. The Committee members opposed the Research Council for Social Planning on a basis of common interest. This proposal from the Labour Party contained, particularly in the first version, a threat to the existing system of research councils.

The heart of the matter is, however, the lack of a comprehensive analysis of tasks and organization of the existing research councils, which was indeed called for in this particular connection. The Central Committee had an ample amount of time to set about such an analysis. It was announced as early as in 1968, and it seems reasonable to conclude that the Committee was neither capable of, nor willing to follow up its express ambition, although some fragmentary work was done.

It is hard to come by definite evidence relating the lack of comprehensive discussions on research council structure to the Committee's pre-occupation with ministerial responsibilities in research policy. The executive committee did, however, attach great importance to the research councils for the, in their view, "biased and arbitrary working out of research policy". The proposal for a Ministry of Research might clearly be regarded as a means of achieving a better balance. This shift in the "level of conflict" from the research councils to ministerial responsibilities is a possible explanation of the evasion of a comprehensive discussion of the research councils in the Central Committee.

A l l o c a t i o n s o f r e s o u r c e s - i n c o n s i s t e n t g u i d e l i n e s a n d l a c k o f p r i o r i t i e s

Committee statements on national budgets and long term planning fell within a period of 3-4 years. The Central Committee came in on the preparation of the Budget on a Government request, which was partly due to Committee signals. The tighter budgetary position of research signalled by the Long Term Budget for 1970-1973 is probably the decisive factor behind the emerging interest in Central Committee participation in discussions of financial matters. Because of the expansion of universities and colleges, research activities were given increasing resources from the middle of the 1960ies and onwards. The Long Term Budget announced a declining growth rate in the beginning of the seventies, causing problems of priority and to some extent political problems. The Central Committee considered this development to be a cause for worry, although for other reasons than those prevalent in the administrative establishment. Both parties had an obvious interest in getting in touch.

Some years later, the Central Committee and the officials came to regard this interaction differently. The Committee did not gain much ground arguing for a considerable general increase of public funds for research. As the Central Committee saw its lack of influence in these affairs, the major reason for participation was no longer there. A certain dissatisfaction with not being heard was articulated on several occasions. Government interest in the recommendations of the Committee declined. The decreased growth rate of research became the order of the

day, no longer creating the same controversy. In addition, another major reason for Government indifference to the Committee seemed to be the imprecise guidelines for priorities and the lack of concrete recommendations in budgetary matters.

The Committee advocated the sectorial as well as the unifying perspective on research policy, without spelling out their respective areas of validity. Neither did they specify any of the perspectives into budgetary categories.

There was a considerable amount of frustration among Committee members over the content of these statements. In the words of one of them:

It is regrettable that the Central Committee declines going into the long-term priorities of research in Norway in a more concrete way, beyond mere generalizations, or pointing out research areas that in a short-term perspective might be expanded or scaled down in order to make room for new priorities. Recommendations such as these must be said to be essential to a Government advisory body. The Central Committee should not withdraw from such a task, be it strenuous and awkward.

Deviations from the ideals of concreteness, unambiguity, and consistency are partly due to the members not being willing to take on the conflict inherent in concrete and precise recommendations. In that situation, the Central Committee would not only be facing opposing motions from the two coalitions within; it would risk having to cope with a range of proposals relating to the professional and institutional affiliation of the members and their personal views. The Committee would be fragmented, and coherent recommendations could hardly be attained. If the Committee were to go into specific cases, they would have to be carefully prepared, and procedures would have to be changed in order to facilitate sub-discussions and coalition-building among the members. The result would be a very time-consuming process. In our view the Central Committee's failure is a typical example of the problems facing a generalist committee when dealing with budgets and plans for specific research areas and disciplines.

C o n c l u d i n g r e m a r k s o n t h e r e l a t i o n s h i p
b e t w e e n t h e C e n t r a l C o m m i t t e e a n d t h e
G o v e r n m e n t

On several occasions, the Committee and its individual members criticized the weak Cabinet commitment to a research policy. The effects of this were said to have been:

- 1) The Committee has been taken in to advice on specific cases to a negligible extent.
- 2) Insufficient Cabinet feedback on recommendations, and lack of comments on the position of the Central Committee in decision-making and the overall research policy scene.

In our judgement, this is to some extent correct. On the other hand, our evidence suggests that even when furnished with specific tasks, (cf the Supplementary Report and the national budgets), the Committee has not come up with clear recommendations, or taken the proposals further. Occasionally, internal conflict has occurred on the very same issues that the Cabinet had already responded to. The Supplementary Report is one of the few instances in which the Committee has established concrete and unambiguous guidelines. In this case, however, the Cabinet at that time had by and large taken its stand, and this was known to the Committee.

The Cabinet, in its turn, has seldom taken initiatives in its relations with the Central Committee. The intentions of 1965, "The task of the Central Committee is to give advice on the Prime Minister's request", have been followed up very poorly. In a short term perspective, a more active and persistent Cabinet might have "forced" the Committee to give a greater degree of concrete and consistent attention to the issues.

On the other hand, this had probably led to the cleavage in the Committee emerging at an earlier stage. In turn, Committee members as well as surrounding interests might have questioned Committee independence of various interest groups in research policy. This would have shaken one of the intentions underlying the appointment of the Committee: that of creating an independent advisory body.