

1. september 2007

## **Forskningspolitikken – Er svake budsjetter en følge av svak organisering?**

### **Innledning**

Forskningen skal sikre landet et fremtidig næringsgrunnlag, en bred kulturell utvikling og bidra til solid basis for politiske beslutninger. Dette er en trossetning som den fulle bredden av det politiske miljø bekjenner seg til. Ikke desto mindre har det ikke lyktes å sikre bevilgninger for forskningen på linje med de erklærte politiske mål, og heller ikke på nivå med de land vi helst sammenligner oss med. Denne artikkelen vil belyse hvordan det kan være en sammenheng mellom budsjettutviklingen og organiseringen på det forskningspolitiske nivå. Hovedpoenget er at vi har for svak kobling mellom budsjettbeslutningene og de politiske ansvar. På den måten blir forskningsbudsjettet fastsatt hovedsakelig som prioritering av penger i konkurranse med andre formål, og i for liten grad som nødvendige investeringer for å ivareta departementenes og regjeringens samlede budsjettansvar.

I diskusjonen av forskningsfinansiering må vi skille mellom grunnforskning og anvendt forskning fordi kriteriene for kvalitet og premissene for finansiering er helt forskjellige. De neste to avsnittene vil være elementære for alle med bakgrunn i forskningspolitikk, men tas inn her slik at den videre diskusjonen kan bygge på et tydelig grunnlag.

*Grunnforskning* omfatter innvinning av ny kunnskap på vitenskapelig grunnlag, når kunnskapen i seg selv er hovedformålet. Grunnforskningens kvalitet bedømmes etter internasjonalt aksepterte, vitenskapelige kriterier. De gir holdepunkter for å vurdere en forskningsgruppes faglige nivå etter internasjonale mål, men de gir ikke grunnlag for tverrfaglige prioriteringer. Partikkelfysikk og norrøne språk har ingen felles referanse for relevans. Prioritering fagområder imellom må bygge på et bredere skjønn som omfatter den kulturelle kontekst. Hensyn som å ivareta kulturarven, å opprettholde kontakt med internasjonale, vitenskapelige strømninger, og å styrke grunnlaget for anvendt forskning på viktige områder vil spille inn. Fordi grunnforskningen ikke kan begrunnes med direkte nytte, vil, i likhet med skjønne kunster, finansieringen være

avhengig av "høye beskyttere". Disse er personer og instanser med bred kulturelle forankring, som samtidig har innflytelse til å gjøre sine vurderinger gjeldende i den statlige budsjettprosessen.

*Anvendt forskning* omfatter forskning og utvikling basert på vitenskapelige metoder mot resultater med nytteverdi. Nytteten kan være i form av næringsmessig verdiskapning, eller nytte i forvaltningen. Et kriterium for relevans av anvendt forskning kan være at de som skal ha fordel av forskningen er villige til å betale for den. Et kriterium for kvalitet kan være at gevinstene leder til nye oppdrag. For næringslivet er slike kriterier vanlige, men de har sin begrensning. I utviklede land oppfattes det som en offentlig oppgave å delfinansiere næringsrettet, anvendt forskning som bedømmes å kunne gi store fremtidige gevinster, men hvor risikoen eller tidshorizonten i forskningen er slik at fullfinansiering innenfor bedriftsøkonomiske rammer ikke lar seg gjennomføre. Slike satsinger kan være organisert i offentlig regi. Imidlertid ligger den viktigste funksjonen for det offentlige i forhold til anvendt forskning som oppdragsgiver direkte for forskning for offentlige formål. Dette potensielle markedet er stort ettersom en betydelig andel av nasjonalproduktet omsettes gjennom offentlige budsjetter (selv når inntektsoverføringer holdes utenfor). I denne sammenheng bør vurderingen være tilsvarende næringslivets: Hvordan kan ny teknologi og nye metoder bidra til at offentlige oppgaver ivaretas på en kvalitativt bedre og/eller økonomisk rimeligere måte? Forskningsinnsatsen må vurderes i forhold til gevinstpotensial og risiko, og budsjetteres som en del av den samlede budsjettering innenfor det enkelte forvaltningsområde.

Så langt utgangspunktet. Vi skal nå se på svakhetene ved dagens organisering på policy-nivå, og begrunne forslag til forbedringer som kan styrke budsjettutviklingen.

### **Budsjettering av grunnforskning**

#### **Forslag: Opprette et eget forskningsråd for grunnforskning.**

Et hovedpoeng er at budsjettbehandlingen for grunnforskningen bør holdes atskilt fra den anvendt forskningen så langt i budsjettprosessen som mulig. Årsaken til det er at jo tidligere i prosessen "samordningen" starter, desto sterkere vil presset være for å prioritere nyttehensyn og dermed anvendt forskning til foretrekkelig for grunnforskning. Omorganiseringen av Norges forskningsråd for fire år siden var en viktig reform ved at grunnforskning og anvendt forskning ble lagt i hver sin divisjon og således behandles stabsmessig atskilt. Men det skjer fortsatt en samordning på forskningsrådsnivå ved at rådet sender samlet budsjettforslag og rapportering til Kunnskapsdepartementet for videre behandling. En forbedring ville være å stå løpet ut

og dele Forskningsrådet i to, ett for grunnforskning og ett for anvendt forskning. Det ville neppe bety så meget for saksbehandlingen på forskningsrådsnivå, skjønt det kunne kanskje bidra til en klarer rendyrking av kriteriene for grunnforskningen. Men den vesentlige fordel ville være å styrke "fadderskapet" for grunnforskningen i Kunnskapsdepartementet. Nærings- og handelsdepartementet ville være det naturlige fagdepartementet for anvendt forskning. En slik organisering ville forøvrig være på linje med den man finner i de jevnstore nordiske land, Danmark og Finland.

## **Staten som oppdragsgiver for anvendt forskning**

### **Forslag: Legge forvaltningsansvar til departementene for anvendt forskning for eget ansvarsområde.**

Bortsett fra Forsvarsdepartementet er departementene svakt organisert for å ivareta policy for anvendt forskning til støtte for forvaltningen innen sitt sektoransvar. De sørger for øremerkede bevilgninger til Forskningsrådet, med de er ikke oppsatt med egne rådgivende organer som gjennomdrøfter mulighetene for forskningsbasert innovasjon til støtte for departementet selv og de underlagte etatene. Ja, man kan spørre hvordan departementene vedlikeholder sin egen forståelse av sektoransvaret i takt med utviklingen. Televerket ble til Telnor ASA. Hvordan ivaretas den betydelige forskningsbaserte virksomheten som Televerkets forskningsinstitutt understøttet Teledirektoratet med? Både Jernbaneverket og NSB har store problemer, og i hvert fall noen av problemene ville trolig kunne håndteres med en forskningsbasert kompetansebakgrunn. Vegdirektoratet trenger tilgang til spisskompetanse på flere felt enn tunnelbygging. Disse eksemplene peker mot Samferdselsdepartementet, men det er tilfeldig. Minst like tungtveiende spørsmål kan rettes til oljefolket: Har departementet og direktoratet noen plan for hva de trenger av forskningsbasert kunnskap for sin egen del, spesielt når Statoil/Hydro blir så dominerende? Og hva med justissektoren og politiet? Kampen mot organiserte kriminelle synes å anta dels paramilitære former, dels høyteknologisk karakter. Utvikles kompetansegrunnlaget for etatene tilsvarende? I helsesektoren satses det med gode resultater på pasientbehandling, men hva med helsevesenets mange utfordringer på systemnivå? Står forskningsinnsatsen i forhold til utfordringene og gevinstmulighetene? Listen kan forlenges, poenget er at departementene og direktoratene må kunne vurdere nytten og kostnadene for forskningsoppdrag i perspektiv av den samlede økonomien knyttet til de utfordringene det skal forskes på. Eksempelvis må anvendt forskning for brobygging ikke belastes et felles, nasjonalt forskningsbudsjett, men dekkes som en del av utgiftene til bygging og vedlikehold av broer. I dette perspektivet kan departementet og statsråden som sitter med det samlede budsjettansvar for sektoren treffe avgjørelser om nødvendig innsats for anvendt forskning. Det ligger ikke på Forskningsrådets nivå, og slett ikke på forskningsinstitusjonenes.

Som nevnt har Forsvarsdepartementet sitt eget apparat, integrert med Forsvaret, for å ivareta innretningen av sektorens anvendte forskning. Forsvarets forskningspolitiske råd (med bl.a. fem sivile medlemmer innstilt av Norges forskningsråd) ivaretar policy-nivået, mens forskjellige avdelinger og staber forestår langsiktige og løpende oppdrag. I denne konstellasjonen har man opplevd at innsatsen i anvendt forskning har øket i de senere år, nær sagt i takt med Forsvarets utfordringer og – pengeknapphet. Anvendt forskning blir ikke budsjettert som en næring for forskere, men som et redskap til å møte de overveldende utfordringene som Forsvaret står overfor. Alt kan forbedres, men inntil andre finner bedre løsninger kan Forsvarsdepartementets opplegg for utnyttelse av anvendt forskning tjene som et godt utgangspunkt for tilpasning i andre departementer.

## **Politisk forankring på toppen**

### **Forslag: Den finske løsningen**

For grunnforskningen og for nasjonale satsinger i anvendt forskning som ikke faller innenfor det enkelte departements eget etatsansvar kommer man ikke utenom prioritering i konkurranse med alle andre formål som statsbudsjettet skal tilgodese. Da blir spørsmålet hvilken forankring forskningen har på regjeringsnivå. Hvis det ligger politisk alvor i formuleringene om forskningens betydning for landets fremtid, slik det gjorde i Finland under den alvorlige økonomiske nedturen i begynnelsen av 1990-årene, bør vi gjøre som finnene. I Finland er forskningspolitikken forankret på toppplanet, - hos statsministeren. Man har Vitenskaps- og teknologirådet som ledes av statsministeren, med undervisningsministeren og handels- og industriministerens som nestledere. Øvrige medlemmer er finansministeren og fire andre statsråder fra departementer som behandler sentrale spørsmål innen vitenskap, teknikk og vitenskapelig utdanning. I tillegg til statsrådene har rådet ti medlemmer som representerer de to forskningsrådene, universitetene, næringslivet og arbeidstakerne. Rådets formål er å gi råd (!) til regjeringen og departementene om ... og så følger en lang liste som til forveksling ligner Norges Forskningsråds og vårt meget forskjellige teknologiråds oppgaver. Med et sekretariat på tre personer, og sjeldne møter, ivaretar rådet selvsagt ikke disse oppgavene på forvaltningsnivå, men det sørger for en koordinert og uimotståelig forankring av forskningspolitikken i budsjettprosessen.

Finnene mener på alvor at forskningen vil være avgjørende for landets fremtid. Det er kanskje ikke så lett i vår oljerikdom å ta fremtidens usikkerhet på alvor, - på virkelig, politisk alvor. Men det kunne jo være verd et forsøk å finne ut av det. *ƒ*