

Sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk: en utfordring for forskningsministeren

I denne kronikken kaster Erik Eriksen et kritisk blikk på det såkalte sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk og kommer med forslag til endringer.



ERIK ERIKSEN,
erikeriksen@outlook.com

Sektorprinsippet

I forskningsmeldingen *Vilje til forskning* (St.meld. nr. 20, 2004–2005) ble sektorprinsippet beskrevet som følger:

Hvert enkelt departement har et overordnet ansvar for forskning på og for sin sektor/sine ansvarsområder. Departementene har både et langsiktig ansvar for forskning for sektoren – det brede sektoransvaret – og et ansvar for forskning for å dekke departementets eget behov for kunnskapsgrunnlag for politikkutvikling og forvaltning. Sektoransvaret innebærer et ansvar for å ha oversikt over sektorens kunnskapsbehov, et finansieringsansvar og et ansvar for internasjonalt forsknings-samarbeid.

“Følgelig gjelder ‘sektorprinsippet’ bare ca. halvparten av de midlene det offentlige bevilger”

Sektorprinsippet er sjelden gjenstand for debatt. Det er naturlig. Et prinsipp er for det første utgangspunktet for videre tenkning og handling. Det er noe man tar for gitt og bygger videre på. For det andre kan flere ha fordeler av prinsippet slik det forvaltes i dag: Departementene kan med egne forskningsbevilgninger få direkte innflytelse over forskning på eget forvaltningsområde. Departementene kan bruke forskning for å profilere egen statsråd. De kan opprettholde egen kompetanse innenfor forskning, og de kan legitimt delta i forskningspolitiske fora.

Også for Forskningsrådet kan prinsippet være nyttig. Det gir anledning til å være i dialog med alle departementene. Forskningsrådet kan dermed bruke ulike virkemidler i sine forsøk på å øke bevilg-

ningene fra hvert enkelt departement. Forskningsrådet mottar også mange, og ulike, signaler fra departementene om hvordan forskningsmidlene skal brukes, og står derfor friere til å ta egne valg. Forskningsrådet kan i tillegg formode at når alle statsråder er ansvarlige for forskning, så øker det den politiske interessen for forskning.

Halvparten av midlene går utenom

Men «sektorprinsippet» er strengt tatt ikke et prinsipp: Det offentlige finansierer årlig forskning for over 30 milliarder kroner. Av dette er anslagsvis halvparten forskningsmidler fra Kunnskapsdepartementet som i hovedsak går direkte til universitets- og høyskolesektoren.

Det innebærer at det foregår svært mye relevant forskning i universitets- og høyskolesektoren i Norge som de andre

departementene ikke finansierer, ikke har styring med eller endog ikke har kunnskap om.

Følgelig gjelder «sektorprinsippet» bare ca. halvparten av de midlene det offentlige bevilger. Å kalle dette et prinsipp framstår ikke bare som i overkant ambisiøst, men undertrykker en diskusjon om departementenes rolle i finansieringen av forskning.

500 mål og føringer

Hvis kvaliteten i norsk forskning skal heves, må vi ha kvalitet i alle ledd. Hovedproblemet med dagens «sektorprinsipp» er at 15 departementer (og ett direktorat) sender ulike tildelingsbrev til Forskningsrådet med instruksjoner om hvordan forskningsmidlene skal forvaltes.

Produktivitetskommisjonen har opplyst at Forskningsrådet på denne måten mottar til sammen over 500 mål og føringer fra departementene. Det er flere enn det er ansatte i Forskningsrådet. Man skal ikke være spesielt klarsynt for å konkludere at vi er langt utenfor grensen for fornuftig etatsstyring.

I tillegg etterspør departementene en lang rekke rapporter fra Forskningsrådet som kan benyttes for å dokumentere at forskningsmidlene har gått til formål som er beskrevet i budsjettproposisjonen. Slik beskytter departementene statsråden mot kritikk fra Stortinget, men belaster Forskningsrådet med rapporter som i svært liten grad bidrar til bedre forskning.

Kampen med andre formål

Ifølge sitatet innledningsvis bygger dagens «sektorprinsipp» på en forestilling om departementene som rasjonelle aktører som har oversikt over egen sektor, identifiserer forskningsbehov og finansierer det man finner fornuftig. Men slik er det jo ikke.

Departementene har riktignok solid oversikt over egen sektor, men med unntak av Kunnskapsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er forskning overlatt til noen få personer innenfor hvert departement. Forskning er i liten grad knyttet til de hovedansvarsområder hvert departement arbeider med.

De fleste departementsansatte har *ikke* ansvar for forskning og deltar sjelden eller aldri i diskusjoner om forskning. De er ansvarlige for egne forvaltningsområder som konkurrerer med forskning om å få budsjettmidler. Disse embetskvinner og tjenestemenn vil ofte ønske at deres eget forvaltningsområde får mer. Hvor store bevilgninger forskning ender opp med, er derfor i mindre grad resultatet av en rasjonell analyse av forskningsbehovene og i større grad avhengig av bevilgningsbehov innenfor andre forvaltningsområder i hvert departement.

Finansdepartementet

I tillegg er det viktigste departementet når det gjelder forskningsbevilgninger Finansdepartementet. I budsjettprosessen kan en saksbehandler i Finansdepartementet spenne ben under en statsråds velbegrunnede innspill om forskning. I tillegg til dragkampene *innenfor* departementene om budsjettmidler, foregår det dermed også en ekstern dragkamp med Finansdepartementet.

De endelige bevilgningene til forskning er derfor et resultat av Finansdepartementets makroberegninger om hvor mye som år om annet skal bevilges til forskning, samt av overlegninger og forhandlinger innenfor hvert departement der hensynet til forskning ikke en gang trenger å ha vært et hovedfokus.

Når Forskningsrådet i etterkant av slike prosesser velger å gi terningkast for å rangere departementenes forskningsinnsats, synliggjør de at de ikke har nevneverdig forståelse av hvordan budsjettprosessene i departementene faktisk foregår.

Konkrete forslag vinner

En annen effekt av dagens «sektorprinsipp» er at når hvert departement må argumentere for midler både internt mot fagavdelinger og eksternt mot Finansdepartementet, så er det de konkrete forslag til forskning det er lettest å vinne fram med. Forslag om metoder for å fjerne lakselus, konsekvenser av innvandring eller studier av mikroplast vil lettere få aksept enn et generelt forslag om økt grunnforskning. Følgelig blir ikke grunnforskning prioritert av departementene – ikke fordi departementene ikke ser behovet, men fordi systemet ikke gir rom for det.

Tilsvarende er det for sektorovergripende forskning. Et departement vil normalt fronte saker som er positive for eget forvaltningsområde, og ikke saker der andre statsråder kan høste glansen. Dermed lider både grunnforskningen og sektorovergripende forskning.

Helheten blir borte

I den grad forskning blir diskutert i regjeringen, er det ofte ikke de overordnede og prinsipielle spørsmål som diskuteres, men enkeltsaker innenfor hvert departement. At overordnede veivalg og prioriteringer

“Det kan være fornuftig å ha en egen minister for forskning, men bare dersom vedkommende har det samlede ansvaret for all forskning”



Erik Eriksen ønsker å gi Kunnskapsdepartementet og forskningsminister Iselin Nybø større ansvar for forskningsbudsjettet.

innenfor forskning i liten grad blir tema når forskningsspørsmål diskuteres spredt på hvert departement, er ingen fordel for forskningen.

Det kan være fornuftig å ha en egen minister for forskning, men bare dersom vedkommende har det samlede ansvaret for all forskning. Et revitalisert *Embetsutvalg for forskning*, med en representant fra hvert departement, kan få som eneste oppgave å forberede bevilgningsbrevet til Forskningsrådet. Det vil sikre alle departementer adgang til å påvirke brevet. I tillegg kan brevet formelt godkjennes som regjeringsnotat. Det vil sikre at alle statsråder diskuterer viktige forskningsvalg, og at de kan påvirke de endelige prioriteringene i brevet.

Det finnes også andre måter å organisere dette på, men hovedkonklusjonen er at det er fullt mulig at ett departement finansierer forskning og sender et kortfattet og presist tildelingsbrev til Forskningsrådet, samtidig som alle departementer opprettholder innflytelse over forskningen innenfor eget forvaltningsområde. Hvert departement bør i tillegg opprettholde en mindre budsjettpost til konkrete prosjekter som settes direkte ut til forskningsutførende organer.

Bedre forskningsforvaltning i departementene bør være et første og nødvendig skritt for å heve norsk forskning fra – som Produktivitetskommissjonen uttrykker det – «et middels internasjonalt nivå». **B**

Erik Eriksen er cand.polit. fra Universitetet i Oslo. Han arbeidet i 10 år, fra 1980, i Olje- og energidepartementet, i hovedsak med forskningsspørsmål. Etter det har han fram til 2017 sittet i lederstillinger i ulike oljeselskap. Han arbeider nå med en bok om norsk forskningsadministrasjon.