

Dansk forskningspolitik – fra finkultur til national strategi

Bjarne Lundager Jensen, fuldmægtig, Forskningsministeriet

1. Indledning

Der er bred politisk enighed om nødvendigheden af øgede investeringer i forskning og teknologisk udvikling i Danmark, men usikkerhed om hvordan den danske forskningspolitik skal styres og organiseres. Skiftende regeringer har siden slutningen af 1980'erne taget forsigtige skridt i retning af en øget samordning og koordinering af den danske forskningspolitik, der foreløbig kulminerede med dannelsen af Forskningsministeriet i 1993. Den forskningspolitiske udvikling har ikke handlet så meget om hverken en liberal eller socialdemokratisk ideologi, men om at det politiske system er på vej til at erobre nye områder i samfundet.

2. Forskningspolitik på dagsordenen

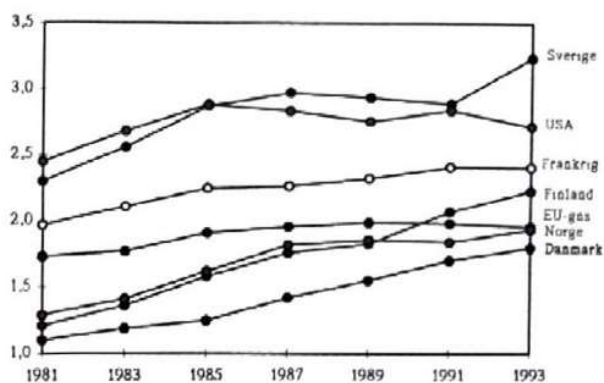
I Danmark er skrækvisionerne for at blive overhalet på den højteknologiske motorvej af USA og ikke mindst af de fremstormende økonomier i Sydøstasien og Østeuropa hverdagskost for avislæsere og tv-seere. Den informationsteknologiske udvikling, de politiske omvæltninger i Østeuropa og fremvæksten af nye stærke økonomier i Sydøstasien har gjort mange ængstelige for fremtiden. I medierne kan man læse skriften på væggen. Hvis Danmark skal opretholde sin konkurrenceevne og dermed sit velfærdsniveau skal vi omstille vores produktion, arbejdskraft og

uddannelse i retning mod et mere højteknologisk og videnbaseret samfund.

Danmark er på vej mod en ny international arbejdsdeling. Hvad skal vi leve af og beskæftige os med i den kommende generation? Disse spørgsmål har i de seneste år øget befolkningens opmærksomhed på forskningens betydning for erhvervslivet og samfundets udvikling. Forskning er langsomt, men sikkert kommet på den politiske dagsorden. Men mens der er bred politisk enighed om nødvendigheden af øgede investeringer i forskning og teknologisk udvikling, er der usikkerhed om, hvordan den danske forskningspolitik skal organiseres.

Danmark investerer i dag ca. 16 milliarder kroner årligt i forskning – heraf tegner den offentlige finansierede forskning sig for ca. 40%. Figur 1. viser, at de samlede udgifter til forskning og udvikling er steget kraftigt fra 1981 til 1993. Fra et meget lavt udgangspunkt i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med på 1,1 procent af BNP i 1981 til 1,8 i 1993. Siden 1993 er de offentlige forskningsudgifter steget med yderligere over 1. milliard kr., og Danmark nærmer sig langsomt EU-gennemsnittet på 2.0 procent af BNP.

Figur 1. Udviklingen i de samlede udgifter til forskning og udvikling (FoU) i procent af BNP.



De store offentlige investeringer og den øgede politiske opmærksomhed på forskning og teknologisk udvikling har stillet en række nye og skærpede krav til organiseringen af den offentlige forskningsindsats. Den traditionelle pluralistiske eller sektorielle organisering af det danske forskningssystem har imidlertid haft vanskeligt ved at modsvare politikernes krav om en mere effektiv ressourceudnyttelse af den offentlige forskningsindsats. Dansk forskningspolitik var op til slutningen af 1980'erne karakteriseret ved, at forskningspolitikken blev fastlagt ved en række uafhængige beslutninger i forskellige ministerier, organer og udvalg uden koordinering og planlægning. Stigningen i de samlede FoU udgifter følger meget tæt på de øgede politiske initiativer, der er taget siden begyndelsen af 1980'erne mod en bedre samordning af dansk forskningspolitik.

3. Forskningspolitik i et lille land

Før 2. verdenskrig var forskningen groft sagt ikke på den internationale politiske dagsorden, men først og fremmest med sprængningen af atombomben over Hiroshima den 6. august 1945 blev det klart for politikerne, at forskningen virkelig var istand til at ændre det sikkerhedspolitiske verdensbillede. Efter krigen blev investeringer i forskning og teknologi til en meget vigtig del af den kolde krig, og der blev både i USA og Sovjetunionen opbygget store militære-industrielle kom-

plekser, der i høj grad byggede på store offentlige investeringer i forskning og teknologi. Denne udvikling resulterede i en lang række teknologiske gennembrud, der kunne udnyttes i industriel sammenhæng, og der kom i USA op igennem 1950 og 60'erne øget politisk fokus på forskningens erhvervspolitiske muligheder.

Den internationale økonomiske samarbejdsorganisation OECD blev eksponent for at sætte denne mere nytteorienterede forskningspolitiske dagsorden i den vestlige verden og har siden begyndelse af 1960'erne i en lang række drøftelser om og evalueringer af OECD-landene anbefalet en langt mere aktiv statslig styring af forsknings- og teknologipolitikken med henblik på en bedre og mere effektiv udnyttelse af forskningen og dens resultater. Dette blev også efterhånden den forskningspolitiske dagsorden Danmark, men med næsten 20 års forsinkelse. Først i løbet af 1980'erne begyndte disse tanker for alvor at slå igennem på det politiske niveau her i landet.

I de første årtier efter krigen var den meget begrænsede politiske opmærksomhed på forskning næsten alene orienteret mod universitetsforskningen. Der var en udpræget konsensus om universiteternes uafhængige status og forskningen var langt oppe i dette århundrede overvejende politisk bestemt som et kulturelt anliggende. Dette illustrerer historien bag Kulturministeriets oprettelse i 1961, hvor forskningsområdet blev drøftet. Statsminister V. Kampmann foreslog en beskæring i Undervisningsministeriet som betød, at forskningen og universiteterne fjernedes fra »skoleministeriet«. Det ville K. Helveg Petersen ikke gå med til, og J. Bomholt takkede på sin side nej til at blive kulturminister uden finkulturen (forskningen). Bomholt bøjede dog af efter en tænkepause og sagde ja til kulturen uden finkulturen¹. Universiteterne levede deres eget liv og de erhvervsmæssige og

teknologiske aspekter ved forskningspolitikken var ikke genstand for større politisk opmærksomhed.

Først i forbindelse med den kraftige udbygning af universiteterne i slutningen af 1960'erne opstod der en politisk efterspørgsel efter en mere selektiv fordeling af de offentlige midler til forskningsverdenen. Oprettelsen i 1968 af De Statslige Forskningsråd² var et udtryk for et forlig mellem universiteternes ønske om at fastholde uafhængigheden af statsmagten og på den anden side politikernes ønske om at få en bedre styring af universiteternes vækst. Forskningsrådene blev ikke det styringsinstrument som man fra politisk side havde ønsket og man besluttede allerede i 1972 at styrke den forskningspolitiske rådgivning gennem oprettelse af Planlægningsrådet for Forskningen (PRF). Men vanskelige arbejdsvilkår og kompetencestridigheder medførte, at PRF ikke opnåede den strategiske og koordinerende politiske rolle, som det oprindeligt havde været hensigten³.

Men måske endnu mere afgørende var, at man på dette tidspunkt styrkede administrationen af forskningspolitikken. Denne proces startede med oprettelse af forskningssekretariatet i 1968 under Undervisningsministeriet, der fungerede som administration for bl.a. forskningsrådene. Sekretariatet blev siden omorganiseret til et direktorat og siden igen integreret som en afdeling i 1987 i Undervisningsministeriet, for så i 1993 at overgå som den administrative kerne i det nye Forskningsministerium. Her opbyggede man over en årrække i samarbejde med forskningsrådene en magtfuld administration med ansvar for udviklingen af den eksterne forskningsfinansiering i Danmark og lagde grunden til den øgede forskningspolitiske styring gennem målrettede forsknings- og teknologiprogrammer i 1980'erne.

Til trods for, at der ikke i Danmark var store militære-industrielle komplekser, der kunne drive den forskningspolitiske udvikling på universitetsområdet ud af det 19. århundrede kom den nytteorienterede forskning til Danmark via de såkaldte nationale laboratorier eller rettere sagt sektorforskningsinstitutioner. Risø er måske det mest kendte danske eksempel på et sektorforskningsinstitution, der blev skabt med den bestemte opgave at udvikle kernekraft, og dermed sikre Danmark billig energi. Det var bl.a. atomfysikeren Niels Bohr og industrimanden Haldor Topsøe, der i slutningen af 1950'erne var med til at overbevise den socialdemokratiske statsminister H.C. Hansen om, at regeringen burde spille en mere aktiv og interventionistisk rolle på dette område. Der blev efterfølgende i 1960'- og 70'erne oprettet en lang række sektorforskningsinstitutioner inden for bl.a. miljø-, sundhed- og fødevarerområdet, hvor forskningens teknologiske og samfundsmæssige potentiale kom i fokus.⁴

Sektorforskningsinstitutionerne blev knyttet til de pågældende sektorministerier og til deres behov for forskning og udvikling. Med undtagelse af Risø var der ikke den store politiske opmærksomhed på sektorforskningen, der forblev ukoordineret og opdelt på en række ministerier med forskellig organisation og struktur. I Danmark er der traditionelt stor frihed for de enkelte ministerier til at tilrettelægge organiseringen af departementer, råd og styrelser etc. i forhold til det pågældende fagområde. Der var gennem årene flere forsøg på at gennemføre fælles principper for styringen af sektorforskningsinstitutionerne, men de enkelte ministerier modsatte sig med held alle forsøg på en stærkere koordinering.

I begyndelse af 1970'erne var det ligeledes meningen, at der skulle etableres en politisk koordinering mellem universitetsforskningen og de teknologiske serviceinstitutter, der havde til formål at yde teknologisk viden og

støtte til erhvervslivet. Men den erhvervsfjendtlige holdning på universiteterne var efter sigende medvirkende til, at Folketinget ved lov om Teknologisk Service i 1973 tøvede og valgte helt at adskille forsknings- og teknologipolitikken. Loven fik den konsekvens, at det politiske ansvar for forskning og udvikling på de teknologiske serviceinstitutter og til erhvervslivet blev placeret under Handelsministeriet – senere Erhvervsministeriet, mens forskningspolitikken forblev under Undervisningsministeriet. Denne opdeling betød, at de to områder forblev stort set ukoordinerede i det næste årti.⁵

Forskningspolitikken var således op til slutningen af 1970'erne præget af en pluralisme i de tre hovedsektorer; universitetsforskningen, sektorforskningen og det teknologiske servicesystem uden nævneværdig politisk koordinering eller samordning. Planredegørelsen for forskning konstaterede i 1984, at det centrale problem i Danmark var, at man hverken havde et regeringsudvalg for forskning eller en minister med et selvstændigt ansvar for forskning⁶. Forskningspolitikken i Danmark måtte vente endnu nogle år på at få sin egen minister.

4. Undervisnings- og Forskningsministeriet

Det blev den liberale undervisningsminister Bertel Haarder, der blev den første danske forskningsminister, og som kom til at stå i spidsen for at føre den danske forskningspolitik ajour med den internationale politiske udvikling. Bertel Haarder må tilskrives en meget stor del af æren for, at forskningspolitikken i Danmark efterhånden fik kontakt med omverdenen.

Den overordnede politik på universitetssområdet i 80'erne var omstilling fra detailstyring til mål- og rammestyring. Dette gav på den ene side universiteterne og de højere læreanstalter øget økonomisk selvstyre gennem faste

basisbevillinger.⁷ Men samtidig blev institutionerne i stigende grad underlagt ekstern finansiering via programfinansierede forskningsaktiviteter. Den eksterne finansiering af de offentlige forskningsinstitutioner steg fra at udgøre 16% i 1981 til 32% i 1991.

Den øgede vægt på programstyring opfyldte nye og mere eksplicite krav til forskningspolitikken. For det første ønsket om at tildelingen af midler i stigende grad skulle foregå på grundlag af kvalitetsmæssige vurderinger. Således skulle de bedste forskningsmiljøer tildeles flere midler gennem mere markedsorientering og konkurrence. Dernæst blev ønsket om en øget nytte eller relevans opfyldt, idet de eksterne programbevillinger blev fordelt gennem en opprioritering af forskningsområder med et erhvervspolitisk sigte.⁸

De store strategiske forsknings- og teknologi-programmer var nok umiddelbart et led i en mere markedsorienteret forskningspolitik, men programmerne blev på den anden side også indledningen til en mere direkte statslig styring og koordinering. Denne udvikling betød, at de forskningspolitiske beslutninger i højere og højere grad blev truffet på embedsmandsniveau i de involverede ministerier, fremfor som tidligere af forskningsrådenes medlemmer, der var forskere med en tæt tilknytning til institutionerne. Det tværministerielle samarbejde mellem bl.a. Undervisningsministeriet, Industriministeriet og Landbrugsministeriet blev indledningen til et tættere samarbejde mellem embedsmændene i de respektive ministerier, der i de kommende år førte til en styrkelse af Undervisningsministeriets rolle i regeringens forskningspolitik.⁹

I 1988 blev Undervisningsministeriet udvidet til også formelt at være ministerium for forskning. Den politiske baggrund var dels et ønske om at give forskning en højere prioritering i VKR-regeringens politik, dels en »forfremmelse« af Bertel Haarder, som havde

gjort uddannelsespolitikken til en vigtig del af regeringens »liberale« ideologiske profil. Navneskiftet til Undervisnings- og Forskningsministerium ændrede dog ikke ved den ministerielle magt eller ansvarsfordeling, men blev ikke desto mindre anledningen til en række initiativer, der styrkede den overordnede koordinering af forskningspolitikken.

OECD-evalueringen af det danske forsknings- og teknologisystem i 1988 blev på mange måder det fundament som det nye Forskningsministerium byggede videre på.¹⁰ OECD anbefalede først og fremmest en styrkelse af den overordnede koordinering og forskningspolitiske rådgivning. OECD udtrykte forundring over den meget pluralistiske danske beslutningsstruktur, hvor et stort antal ministerier, råd, udvalg, styrelser og grupper var ansvarlige for fastlæggelsen af den samlede forskningspolitik. Anbefalingerne lød bl.a. på at etablere et udvalg under statsministerens ledelse med henblik på at styrke den tværministerielle koordinering og sikre regeringen et mere sammenhængende overblik over forsknings- og teknologipolitikken. Denne anbefaling blev fulgt op blot med den nye forskningsminister for bordenden.

Regeringens Forskningsudvalg blev nedsat, med forskningsministeren som formand for et udvalg bestående af Industri- Sundheds-, Kultur- Miljø- og Landbrugsministrene, der tilsammen var ansvarlige for hovedparten af det offentlige Forsknings- og udviklings- (FoU) budget. Regeringens Forskningsudvalg fik dog ikke nogen afgørende politisk betydning for koordineringen af de 3 hovedsektorer; universitets-, sektorforsknings- og erhvervsområdet. Som tidligere modsatte de enkelte ministerier sig med held alle forsøg på en stærkere koordinering og udvalgets vigtigste funktion blev godkendelse af en forlængelse af flere af de store forsknings- og teknologipolitiske programmer. Det skal herunder bemærkes, at sektorforskningen på

dette tidspunkt lagde beslag på lidt under halvdelen af det offentlige FoU budget.

For det andet blev der i 1989 vedtaget en ny lov for den forskningspolitiske rådgivning. Planlægningsrådet for Forskning blev nedlagt og erstattet med Forskningspolitisk Råd (FPR). Formålet var at skabe et råd, der var mere uafhængigt af de statslige forskningsråd og dermed af universitetsforskningen. FPR fik eksplicit til opgave at rådgive regering og Folketing om forskningens nyttiggørelse for samfundet både i den offentlige og private sektor, og FPR kom i de første år til at spille en betydelig rolle som sparringspartner for forskningsministeren i forbindelse med den politiske planlægning. FPR gjorde især forsøg på at sætte en forskningspolitisk dagsorden, der var mere erhvervsorienteret, men havde dog kun begrænset held med at føre de nye ideer ud i livet.

Der var gehør for et mere sammenhængende syn på forskning og teknologi i Industriministeriet, men den borgerlige regering skiftede på dette tidspunkt radikalt kurs på det erhvervspolitiske område. Den daværende industriminister Niels Wilhjem fremlagde en ambitiøs plan for en styrkelse af teknologiudviklingen på de mange små og mellemstore danske virksomheder. Men i 1990 nedsatte regeringen imidlertid virksomhedsbeskatningen fra 50% til 40%. Denne skattereform blev finansieret ved, at de direkte støtteordninger til den erhvervsorienterede teknologiudvikling blev reduceret med 1 mia. kr. Industriministeren blev over en nat udskiftet, men blandt de initiativer, som blev realiseret, var etableringen af et mere højteknologisk tænkende Erhvervsudviklingsråd. Rådet blev dog aldrig nogen særlig aktiv partner for hverken forskningsministeren eller Forskningspolitisk Råd.¹¹

Ikke desto mindre fremlagde forskningsministeren i 1990 for første gang et tværgående

forsknings- og udviklingsprogram.¹² Uanset at dette program først og fremmest havde en symbolsk karakter, var det første gang, at der på regeringsniveau blev fremlagt en samlet forskningspolitisk strategi. Men selv om det ikke lykkedes det nye ministerium at fastholde denne rolle i de følgende år, lykkedes det i 1992 at gennemføre en ny universitetslov, hvilket uden sammenligning blev Bertel Haarders største succes som forskningsminister. Den nye lov havde til formål at øge universiteternes uafhængighed og styrke ledelsesansvaret både med hensyn til undervisning og forskning. Det var hensigten med loven at skabe rammer for en mere effektiv planlægning og ledelse af forskningen, og med placeringen af eksterne repræsentanter i bestyrelsen skulle kontakten til omverdenen, ikke mindst til erhvervslivet, styrkes.

Dette var et vigtigt skridt for den undervisnings- og forskningsminister, der gennem en årrække havde taget forskellige initiativer for en bedre koordinering af dansk forskningspolitik. Til trods for, at der fortsat var betydelige koordineringsproblemer mellem de enkelte ministerier, råd og udvalg, var det lykkedes at flytte dansk forskningspolitik fra en meget pluralistisk tilstand uden samarbejde på tværs af sektorområderne til en situation med øget koordination. Den socialdemokratiske ledede regering tog da også handsken op ved regeringsskiftet i 1993. For første gang fik forskningen sit helt eget ministerium, oven i købet med et navn, der varslede erhvervsfremme.

5. Forsknings- og Teknologiministeriet

Det første synlige tegn for vælgerne på, at forskningen for alvor var blevet et selvstændigt politisk område var sandsynligvis oprettelsen af Forsknings- og Teknologiministeriet i 1993. Oprettelsen af det selvstændige ministerium var et led i et større socialdemokratisk forsøg på at føre en mere aktiv og erhvervsorienteret strukturpolitik. Det nye

ministerium fik tildelt ansvaret for de statslige forskningsråd og FPR samt Danmarks deltagelse i det internationale forskningssamarbejde. Udover tilførelsen af Risø og 11 mindre forskningsinstitutioner skete der dog ikke nogen væsentlige ressortmæssige ændringer. Det nye ministerium var i realiteten den gamle forskningsafdeling fra Undervisningsministeriet og således ikke så nyt, som det umiddelbart kunne se ud.¹³

Det nye ministeriums hovedopgave var at koordinere dansk forskningspolitik, men blev kun i begrænset omfang udstyret med magt og midler til at udfylde sin rolle. Umiddelbart inden forsknings- og teknologiminister Svend Bergstein efter et år forlod ministerstolen tilkendegav han offentligt, at han ikke var udstyret med de fornødne instrumenter til at styre forskningspolitikken, og gav udtryk for, at han befandt sig i en meget isoleret position, hvor de vigtigste beslutninger blev truffet alle andre steder i det forskningspolitiske system.

Et af de initiativer, forsknings- og teknologiministeren nåede at tage, var endnu engang at anmode OECD om at gennemføre en evaluering af det samlede danske forsknings-, teknologi- og innovationssystem (FTI). OECDs evaluering i 1994¹⁴ medgav den tidligere forsknings- og teknologiminister, at han ikke var i en position til at foretage en sammenhængende styring eller koordinering af det danske FTI-system. OECD skrev: »at det simpelthen drejede sig om, at man har bedt David om at holde styr på Goliath uden at give ham midlerne til det«. OECD understregede, at der ikke findes nogen idealmode for hvordan man placerer ansvaret for forskningspolitikken inden for statsapparatet, men fandt samtidig, at oprettelsen af det nye Forskningsministerium var et godt udgangspunkt for en mere effektiv koordination af hele det offentlige forskningsnetværk, dvs. såvel for de højere uddannelser som sektor-

forskningsinstitutionerne samt de godkendte teknologiske serviceinstitutter.

Forskningsministeriets koordinerende rolle skulle ifølge OECD først og fremmest tage afsæt i en national strategi for forskning og udvikling i Danmark, der bygger på en klar vision om Danmarks teknologiske og industrielle fremtid. OECD fremhævede, at en nødvendig forudsætning herfor ikke mindst var et mere effektivt rådgivningssystem, der kunne operere på tværs af de forskellige hovedområder. I sidste instans vil spørgsmålet om det lykkes Forskningsministeriet at udfylde en rolle som central koordinator, ifølge OECD, afhænge af om det lykkes at gennemføre en national strategi, der hviler på samarbejde i det forskningsrådgivende system og udbredt konsensus i forskningsmiljøerne.

6. Den nationale forskningsstrategi

Den nye forskningsminister Frank Jensen, der tiltrådte i 1994, var bedre stillet end sine forgængere. For det første fik den nye minister eksplicit ansvaret for samordningen af sektorforskningen, hvilket resulterede i en rammelov for sektorforskningsinstitutionerne, der præciserer institutionernes uafhængighed. For det andet vedtages en ny lov for det forskningsrådgivende system, hvor FPR blev erstattet af et nyt Danmarks Forskningsråd med kompetence til at koordinere den offentlige forskningsrådgivning og for det tredje tog ministeren initiativ til udarbejdelse af en national forskningsstrategi.¹⁵

Lanceringen af den nationale forskningsstrategi placerede for alvor Frank Jensen på den forskningspolitiske dagsorden i Danmark, og forskningsministeren blev midtpunkt i en meget heftig offentlig forskningspolitisk debat igennem det meste af 1995, hvor ministeren blev anklaget for »at være på jagt efter forskernes frihed«. Dette skyldtes først og fremmest udgivelsen af hvidbogen »Forskning i perspektiv« i august 1995, som en

uafhængig arbejdsgruppe havde udarbejdet for ministeriet som et oplæg til den nationale strategi. Hvidbogens hovedbudskab var, at den nationale strategi skulle forstærke den overordnede politiske styring af forskningssystemet med henblik på en øget politisk prioritering af forskningsområder med høj kvalitet og samfundsrelevans.¹⁶

Den nationale strategi udløste en konflikt mellem forskningsverdenen og det politiske system om vægtningen mellem kvalitet og relevans i forskningspolitikken, som havde ulmet i årevis. Især repræsentanter for universitetsforskningen var bekymret for, at den nationale strategi ville indskrænke den frie grundforskning, og en enkelt gik endda så langt som til at erklære, at den nationale strategi var et bevis for, at »forskningspolitikken var en historisk fejltagelse....., der var kontraproduktiv i forhold til de erklærede mål«.¹⁷ Det så en overgang i medierne ud til, at Forskningsministeriet havde iværksat det endelige opgør mod forskningens tradition for selvforvaltning, men denne opfattelse bygger delvis på en manglende sondring mellem den horisontale og vertikale styring af forskningspolitikken.

Den horisontale styring handler først og fremmest om den overordnede politiske koordinering af forskningssystemets sektorer, ministerier, råd og udvalg, der varetager planlægningen af den offentlige forskningsindsats. Den vertikale styring retter sig mod hvilke forskningsemner, der prioriteres på det forskningsudførende niveau eller rettere sagt på institutionerne. Forskningsministerens tilbage melding i medierne var da også en forsigtig understregning af strategiens horisontale karakter. »Den nationale strategi skulle ikke være en politisk spændetrøje for forskningen«, men sikre forskerne, at den forskningsplanlægning og prioritering, der allerede foregår i det politiske system, kom til at foregå på et mere kvalificeret grundlag. Stra-

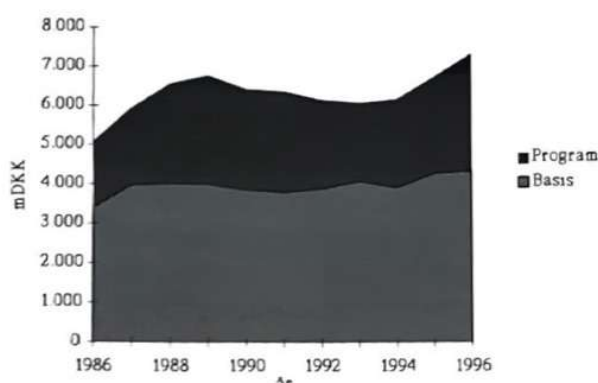
tegien skulle ifølge ministeren først og fremmest skabe overblik, dels over samfundets behov for forskning, og dels over den nuværende danske forskningsindsats og munde ud i, at der opstilles klare mål for dansk forskning.¹⁸

Men naturligvis var det interessante spørgsmål stadigvæk, i hvilket omfang den nationale strategi ville medføre en øget vertikal styring af dansk forskning ud fra en skærpelse af de politiske krav om nytte og samfundsrelevans. Det nye Danmarks Forskningsråd, der har som sin primære opgave at rådgive forskningsministeren om den nationale forskningsstrategi, har i oktober 1996 afgivet sin anbefaling om strategien til ministeren. Her bliver det tydeligt, at strategien ikke er den stalinistiske femårsplan, mange forskere havde frygtet. Det fastslås af Danmarks Forskningsråd, at strategien er udarbejdet med det formål, at man fra politisk hold skal sikre de bedst mulige rammebetingelser for dansk forskning, mens faglige delstrategier løbende skal opstille mål inden for de enkelte fagområder. Det bemærkes samtidig, at identifikationen af fagområder først og fremmest skal foregå decentralt på institutionerne.¹⁹

Danmarks Forskningsråd har forsøgt at træde den vanskelige balancegang mellem det politiske systems øgede krav om prioritering overfor forskningsverdenens tradition for selvforvaltning og frihed til selv at vælge indhold og mål. Den nationale strategi i sig selv vil sandsynligvis ikke forrykke denne balance afgørende, men først og fremmest give forskningsministeren et bedre grundlag for gennem de såkaldte delstrategier at koordinere de eksterne programmidler. Det er her nøglen til den forskningspolitiske magt i Danmark ligger. Den frygt, der fortsat er udbredt i forskningsverdenen over for den nationale strategi, handler dybest set om en bekymring over programmidlernes stigende

andel af den samlede offentlige forskningsfinansiering.

Figur 2. Udviklingen i forholdet mellem program- og basismidler fra 1986 – 1996 (faste priser)



Figur 2, der er regnet i faste priser viser næsten en fordobling af programmidlernes del af den samlede offentlige forskningsfinansiering mellem 1986 og 1996. Disse tal dækker over, at forskningsrådernes samlede midler i løbende priser er tredobbelt over en 10 årig periode til i dag at udgøre næsten en milliard kr. om året. Lægger man desuden Grundforskningsfondens midler til, er der reelt tale om en firdobling af programmidler i forhold til basismidlerne indenfor de sidste 10 år²⁰. Den eksterne finansieringsandel af den samlede offentlige finansiering steg fra at udgøre 16% i 1981, 33% i 1986 til 41% i 1996 og andelen er stadig stigende.

Denne udvikling har naturligvis ændret magtbalancen mellem det politiske system og forskningsverdenen til fordel for en øget vertikal styring af forskningspolitikken. Denne udvikling blev for alvor sat i gang af den liberale Bertel Haarder fra begyndelsen af 1980'erne, og videreføres nu i 90'erne af socialdemokraten Frank Jensen. En betydelig del af de mange nye programmidler er politisk »øremærkede« og retter sig først og fremmest mod de tekniske og naturvidenskabelige forskningsområder, der har et erhvervspolitisk og samfundsmæssigt potentiale. Den forskningspolitiske udvikling har

således ikke handlet så meget om hverken en liberal eller socialdemokratisk ideologi, men om at det politiske system er på vej til at erobre nye områder i samfundet.

Dette skyldes først og fremmest, at forskningens rolle i samfundslivet er blevet kraftigt udbygget, og samfundets investeringer i forskning er steget støt. Som tidligere nævnt investerer Danmark i dag over 16 milliarder kroner årligt i forskning – heraf tegner den offentligt finansierede forskning sig for ca. 40%. Tallene afspejler, at forskning har bevæget sig fra tidligere primært at indtage en kulturhistorisk rolle til i dag også at spille en meget central erhvervspolitisk og økonomisk rolle. I den internationale kamp om rigdom, sundhed og velfærd er en nations forskningsindsats blevet et afgørende parameter.

Spørgsmålet om, hvor grænserne for den vertikale forskningspolitiske styring går, er særdeles vanskeligt og kontroversielt. Den politiske hovedopgave må være at stimulere forskning på de områder, der har en særlig samfundsmæssig betydning. Men i forhold til andre politiske områder unddrager fordelingen af ressourcer til forskningen sig i væsentligt omfang direkte politisk styring. For det første kan forskning ikke styres af den politiske efterspørgsel, men må nødvendigvis også afspejle udbudet af kvalitet. For det andet er forskning en uforudsigelig proces. Man kan ikke bestemme eller fremskrive resultaterne på forhånd – snarere tværtimod. Forskningspolitik er således ikke blot et spørgsmål om enten øget stats- eller markedsstyring, men har nogle mere sammensatte grænseflader og betingelser.²¹

Men hvor går så grænserne for den horisontale politiske koordinering. Det nye selvstændige forskningsministerium kan måske bedst karakteriseres som et samordningsministerium. Det politiske ansvar for de 3 hovedsektorer; universiteterne, sektorforskningsinstitutioner-

ne og de teknologiske serviceinstitutter ligger fortsat opdelt på i alt 14 forskellige ministerier. En national forskningsstrategi er den logiske konsekvens af denne meget opsplittede administrative struktur inden for forskningsområdet. Med ny lovgivning og en national strategi er det lykkedes Frank Jensen at forbedre koordineringen mellem de mange ministerier, råd og udvalg. Det er ikke mindst lykkedes at flytte dansk forskningspolitik mod et mere gensidigt forpligtigende samarbejde på tværs af sektorområderne til en situation med øget politisk koordination og samordning.

Forskningspolitikken har igennem de seneste årtier i næsten alle OECD-lande bevæget sig fra en pluralistisk organisering mod en øget koordinering og i nogle tilfælde centralisering. De forskellige landes forskningspolitik afspejler trods den stigende koordinering i høj grad de respektive landes politiske historie og kultur. F.eks. kendetegnes USA og England af en relativ pluralistisk organisation, mens Frankrig måske ikke overraskende normalt regnes for at have en meget centralistisk forskningspolitik. De fleste OECD-lande kan placeres på et kontinuum med en mere eller mindre grad af politisk koordinering. Selv om der er sket meget på det forskningspolitiske område siden slutningen af 1980'erne, må Danmark dog stadig placeres i den mere pluralistiske af gruppe af lande.

Noter

1. Se KULTURMINISTEREN, Julius Bomholt 1896-1969 af Ejgil Søholm, Statsbiblioteket, Aarhus, 1996.
2. Det skal bemærkes, at Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd allerede blev oprettet i 1950'erne og bl.a. havde til formål at udmønte dele af Marshall-hjælpen. De fem nye forskningsråd dækkede fagområderne: Humaniora, Samfundsvidenskab, Naturvidenskab, Lægevidenskab og Jordbrugs- og veterinærvidenskab.

3. Se Peder Olsen Larsen »Forskningspolitik i et lille land« Rhodos 1981.
4. Der findes ikke nogen helt præcis definition på, hvor mange offentlige forskningsinstitutioner, der regnes ind under sektorforskningsområdet. Sektorforskningens Direktørkollegium regner i deres oversigt fra 1995 med, at der eksisterer i alt 29 sektorforskningsinstitutioner med forskning som hovedformål. Se iøvrigt Else Marie Kirkegaard »Sektorforskningen i Danmark.« Forskningspolitisk Råd 1991. Af kendte institutioner kan iøvrigt nævnes f.eks. Danmarks Miljøundersøgelser, Statens Seruminstitut og Socialforskningsinstituttet.
5. Se Peter Munk Christiansen »Statslig erhvervsfremme- struktur, beslutninger, koordination.« Industri og Handelsstyrelsen 1992.
6. Se Planredegørelsen for forskning. Planlægningsrådet for Forskning, Undervisningsministeriet. 1984.
7. Det skal herunder bemærkes, at ved indførelsen af den såkaldte budgetmodel i 1981 havde ministeriet adskilt undervisnings- og forskningsbudgetterne, således at det blev muligt at styre forskningsmidlerne til universiteterne uafhængigt af antallet af studenter. Samtidig blev det muligt at praktisere den såkaldte taxameterordning.
8. De pågældende forskningsprogrammer var først og fremmest; Forskning til støtte for Teknologisk Udvikling (FTU/1985-90) og det Teknologiske Udviklings-Program (TUP/1985-88), det Biotechnologiske forsknings- og udviklingsprogram (BIOTEK/1987-90), det materiale teknologiske udviklingsprogram (MUP 1988-1992) samt det fødevareteknologiske udviklingsprogram (FØTEK 1990/1994.)
9. Se Peter Munk Christiansen op. cit.
10. Se Review of National Science and Technology Policy – DENMARK – OECD 1988.
11. Se Kim Møller »Det danske forsknings-, teknologi- og innovationssystem« Kap 5. Mandag Morgen/-Strategisk Forum 1994.
12. »Regeringens forsknings- og udviklingsprogram«. Undervisningsministeriet. 1990.
13. Se Kim Møller Op. cit. side 30-34.
14. Se Science, Technology and Innovation Policies DENMARK, OECD 1995.
15. Se for en nærmere beskrivelse; Regeringens Forskningspolitiske Redegørelse. Forskningsministeriet 1996.
16. Se Forskning i Perspektiv »Hvidbog om en national forskningstrategi« Forskningsministeriet, 1995.
17. J. Fjord Jensen »Babel og Tomrum. De systemiske videnskaber og humaniora«. Gyldendal 1996. Se for en kritik: Hans Fink »Hverken babel eller tomrum« Tidsskriftet KRITIK nr. 121. 1996
18. Forskningsminister Frank Jensen. »Forskning og selvkontrol«. Kronik i Politiken den 27. januar 1996.
19. Den nationale Forskningsstrategi. Danmarks Forskningsråds forslag. Oktober 1996. Se iøvrigt Ugebrevet Mandag Morgen »Ingen strategi i Frank Jensens nationale forskningsstrategi«. Nr. 33 den 30. september 1996.
20. Grundforskningen blev oprettet ved lov af 6. juni 1991. Fondens kapitalgrundlag udgør de ialt ca. 2 milliarder kr., som staten fik for salget af Statsanstalten for Livsforsikring til Baltica. Dette giver afhængigt af renteniveauet et afkast på ca. 150. millioner kr. om året, som fonden fra 1993 -1998 finansierer ialt 23 grundforskningscentre med. Grundforskningsfonden regnes ikke som en del af de almindelige og drifts- og anlægsudgifter på finansloven og regnes derfor normalt ikke med i de offentlige programbevillinger.
21. Se nærmere for en teoretisk diskussion af forskningspolitikens udvikling hos Rune Premfors »Svensk Forskningspolitik« Studentlitteratur, Lund 1987, Bertel Ståhle »Forskningspolitik i Norden« København 1992 eller John Ziman »Promethues Bound – Science in a Dynamic Steady State« 1994.