

*Etter Rio...
Rapport nr.*

Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer

*Rapport til Norges forskningsråd
Området for miljø og utvikling*

Johan Helland
Chr. Michelsen Institutt



**Norges
forskningsråd**

Etter Rio... Rapport nr. 8
Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer

© Norges forskningsråd 2001

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
Publikasjonen kan bestilles via internett:
<http://www.forskningsradet.no/bibliotek/publikasjonsdatabase/>
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Internett: bibliotek@forskningsradet.no
X.400: S=bibliotek;PRMD=forskningsradet;ADMD=telemax;C=no;
Hjemmeside: <http://www.forskningsradet.no/>

Layout: Nina Gornitzka
© Forsidefoto: PhotoDisc
Trykk: GCS as
Opplag: 250

Oslo, juli 2001
ISBN 82-12-01624-2

Følgende rapporter er utkommet i serien:

Rapport nr. 1: United Nations Conference on Environment and Development – UNCED, *Relevante aktiviteter i Norges forskningsråd* (1994. ISBN 82-12-00226-8) Oppdatert 1999 i rapport nr 7

Rapport nr. 2: Agenda 21 og norsk forskning. *Innstilling fra en arbeidsgruppe som har vurdert forskningsmessig oppfølging av Agenda 21* (1994. ISBN 82-12-00272-1)

Rapport nr. 3: Nasjonal handlingsplan om biologisk mangfold. *Forskningsrådets bidrag til delplan for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet* (1994. ISBN 82-12-00274-8)

Report no. 4: Norwegian Research Projects Related to Biological Diversity (1995. ISBN 82-12-00598-4)

Rapport nr. 5: United Nations Conference on Environment and Development – UNCED. *Relevante aktiviteter i Norges forskningsråd* (1995. ISBN 82-12-00610-7) Denne rapporten utgis både på norsk og engelsk.

Rapport nr. 6: Styrking av forskning og kompetanse i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene. *Forskningsrådets bidrag til Utenriksdepartementets strategiutforming* (ISBN 82-12-00858-4)

Rapport nr. 6a: Styrking av forskning og kompetanse i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene. *Vedlegg til Forskningsrådets bidrag til Utenriksdepartementets strategiutforming* (ISBN 82-12-00859-2)

Rapport nr. 8: Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer. *Rapport til Norges forskningsråd, Området for miljø og utvikling*

Forord

Som oppfølging av *Handlingsplan for Miljø og utvikling - Tid for tiltak 1999 – 2001* har Forskningsrådet/Området for miljø og utvikling tatt ulike initiativ for å styrke og profilere norsk utviklingsforskning og annen utviklingsrelatert forskning. Et viktig utgangspunkt for Forskningsrådets initiativ er det forhold at problemer knyttet til utvikling ikke lenger kan avgrenses geografisk til landene i Sør, men i økende grad inngår i globale sammenhenger uavhengig av geografisk lokalisering. Det betyr at utviklingsforskningen nå retter seg mot et bredere saksfelt enn tidligere og dermed krever engasjement fra langt flere innen forskning, forvaltning, politikk og næringsliv.

Som bakgrunnsdokument for Forskningsrådets arbeid har seniorforsker Johan Helland ved Chr. Michelsens institutt utarbeidet denne rapporten om norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer. Rapporten er en oppfølging av den utredningen Forskningsrådet fikk laget i 1996 som innspill til Utenriksdepartementets *Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene*. En referansegruppe nedsatt av Forskningsrådet har støttet Helland i arbeidet med rapporten.

Rapporten tar opp til drøfting en del sider ved utformingen av norsk forskningspolitikk som har betydning for utviklingsland, utvikling- og endringsprosesser i utviklingsland og Norges forhold til utviklingsland og peker på en rekke forhold som arbeidet med å skape større oppmerksomhet rundt norsk utviklingsforskning bør ta som utgangspunkt. Forskningsrådet vil drøfte rapporten og dens anbefalinger i løpet av høsten 2001. Vi håper rapporten kan inspirere til debatt og til et bredere engasjement innen utviklingsforskning og annen utviklingsrelatert forskning.

Vi takker Johan Helland for vel utført arbeid.

Oslo, juli 2001

Jesper W. Simonsen
Avdelingssjef

Miljø og utvikling

Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer

Forord

Området for Miljø og utvikling i Norges forskningsråd, har bedt om en utredning av enkelte sider ved utviklingsforskning i Norge, som et ledd i arbeidet med å styrke omfang, kvalitet og relevans i denne forskningen. Hovedhensikten er å skape større interesse for slik forskning i alle ledd det norske forskningssystemet. Ved å synliggjøre bredden i norsk utviklingsforskning vil man vise at dette forskningsfeltet har relevans og betydning også utenom et avgrenset utviklings- og bistandsområde. Det er også et viktig siktemål å skape interesse og engasjement for problemstillinger som angår utviklingsland i et bredere utvalg av forskere og forskningsmiljøer enn de som hittil har arbeidet med utviklingsforskning. En slik mobilisering vil forhåpentlig komme både forskningen og brukermiljøene til gode.

Det er imidlertid ikke så liketil å skaffe oversikt over det som foregår innenfor utviklingsforskning i Norge. Det mest av slik forskning finansieres riktig nok av Norges forskningsråd, ved hjelp av bidrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF), fra Utenriksdepartementet (UD) og enkelte andre departementer (f.eks. Fiskeridepartementet). Avkastninger fra det nyopprettede *Fondet for forskning og nyskaping* kan i fremtiden bli en viktig finansieringskilde. Det mest av utviklingsforskningen sorterer under området for Miljø og utvikling, men også de andre områdene finansierer utviklingsforskning (særlig områdene for Medisin og helse og Kultur og samfunn). Men selv innen Forskningsrådet finnes det ingen samlet oversikt over denne forskningen.

En god del av utviklingsforskningen i Norge skjer innenfor rammene av de regulære lønns- og driftsbudsjettene ved universiteter, høyskoler og andre forskningsinstitusjoner som mottar grunnstøtte, samt ved hjelp av finansiering fra en rekke kilder utenom forskningsrådet, og som oppdragsforskning for både nasjonale og internasjonale oppdragsgivere. CMI har derfor i løpet av vinteren henvendt seg til de norske forskningsmiljøene for å skaffe et overblikk over den utviklingsforskningen som skjer ved norske forskningsinstitusjoner. Tilbakemeldingene er bearbeidet og systematisert i en elektronisk database som i samarbeid med Universitetsrådets Senter for Internasjonalt Universitetssamarbeid (SIU) vil bli lagt ut på Internet for gjennomsyn og tilbakemelding. Det arbeides med å gjøre databasen tilgjengelig for 'on-line' oppdatering og drift i fremtiden.

I oppdragsbeskrivelsen fra Norges forskningsråd blir det videre bedt om at utredningen skal dekke :

- En diskusjon av behovet for å definere begrep knyttet til utviklingsforskning;
- En analyse av noen utviklingstrekk ved utviklingsforskningen de senere år og fremtidige kunnskaps- og kompetansebehov;
- En diskusjon av norsk utviklingsforskning i et internasjonalt perspektiv;
- Formidling og bruk av utviklingsforskning.

Arbeidet har vært støttet av en referansegruppe nedsatt av Norges forskningsråd:

- Trygve Berg, NORAGRIC/NLH
- Benedicte Bull, SUM/Universitetet i Oslo
- Siri Gerrard, Universitetet i Tromsø
- Arni Hole, Barne- og familiedepartementet
- Rune Nilsen, Universitetet i Bergen
- Jørn Rattsø, NTNU
- Odvar Smukkestad, Høgskolen i Oslo
- Anne Lyche Solheim, NIVA
- Stein Tønnesson, SUM/Universitetet i Oslo

Gruppen har hatt to møter.

Jeg er takknemlig for de råd og innspill som jeg har mottatt fra referansegruppens medlemmer, men vil gjerne få understreke at ansvaret for denne rapporten utelukkende ligger hos meg.

Fantoft, mai 2001

Johan Helland

NORSK UTVIKLINGSFORSKNING – UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER	2
Forord	3
NORSK UTVIKLINGSFORSKNING – UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER	0
Sammendrag	0
Innledning og bakgrunn	1
Norges forhold til utviklingslandene	1
Behov for forskning	2
Norsk Sør-politikk og utviklingsforskning	2
Forskningens rolle i bistandsarbeidet	4
Forskningsresultater og forskningskapasitet	5
Utviklingsforskning i norsk forskningspolitikk	6
Videreføring av sektorprinsippet	7
Internasjonalisering	8
Brukerstyrt forskning	9
Prioritering av problemer	9
Støtte til forskning i norsk bistandspolitikk	10
Definisjonen av utviklingsforskning	13
Noen problemer knyttet til definisjonen av utviklingsforskning	14
Noen foreløpige konklusjoner om utviklingsforskning i Norge	16
Utviklingstrekk i norsk utviklingsforskning	17
Statusrapport for UDs 'Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene'	21
Forskning i bistandsbudsjettet	23
Internasjonalt forsknings samarbeid finansiert av UD	26
Forskningsstøtte via private organisasjoner	26
Norsk utviklingsforskning i et internasjonalt perspektiv	27
Formidling og bruk av utviklingsforskning	28
Avslutningsvis:	32

Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer

Sammendrag

Denne rapporten tar opp til drøfting en del sider ved norsk utviklingsforskning. Rapporten er bestilt av Norges forskningsråd som ledd i et arbeid for å gi forskning om utviklingsland og utviklingsspørsmål en mer sentral plass i norsk forskningspolitikk. Siktemålet er å bidra til at slik forskning kommer høyere opp på det fagpolitiske sakskartet innen de mange fagdisipliner som kan spille en rolle til en grundigere og mer sammensatt forståelse av utviklingslandenes situasjon. Det er også viktig å gjøre tydelig at en rekke forskningstema innefor utviklingsforskning har en bred relevans for forskningsmiljøer, forvaltningen og en rekke andre brukergrupper og organisasjoner i det norske samfunnet. Utviklingsforskning burde interessere langt flere enn bistandsmyndighetene.

Utviklingsforskning i Norge har vært nært knyttet til norsk bistandspolitikk, men denne er under endring. De store utenrikspolitiske endringene etter avslutningen av den kalde krigen har ført til at bistandspolitikken nå er integrert i en mer omfattende norsk Sør-politikk. Denne er rettet mot et utvalg av geografiske og tematiske områder som er langt mer omfattende enn tidligere. Den nye Sør-politikken skiller seg også fra den tidligere bistandspolitikken med hensyn til valg av virkemidler og omfanget av et norsk engasjement.

I den nye Sør-politikken er perspektivet med hensyn til bistandsmyndighetenes sektoransvar for forskning blitt utvidet og omformulert, fra en konsentrasjon om forskningsbistand og støtte til internasjonal utviklingsforskning til også å omfatte utviklingsforskning i Norge. Med dette for øye har Utenriksdepartementet inngått en rammeavtale med Norges forskningsråd, og forskningsprogrammene avtalt med UD er i dag den viktigste finansieringskilden for utviklingsforskning i Norge.

Det forskningspolitiske sektorprinsippet som ligger til grunn for rammeavtalen er blitt videreført fra 80-tallet og i den seneste forskningspolitiske *St. meld.nr.39 (1998-99): Forskning ved et tidsskille* blir prinsippet igjen fastslått. Den arbeids- og ansvarsfordeling mellom forskningsmyndigheter og bistandsmyndigheter som opprinnelig ble lagt til grunn for utformingen av forskningspolitikken på utviklingsområdet (i *St.meld nr.42. (1987-88): Om u-landsorientert utviklingsforskning*) er etter hvert blitt mer utydelig. Det overordnede ansvar for utviklingsforskning i Norge som KUF den gang tok på seg utøves i dag gjennom rammebevilgninger til en rekke institusjoner som hver for seg vurderer støtte til utviklingsforskning opp mot en rekke andre oppgaver som institusjonen har ansvar for. Det blir derfor problematisk å anslå omfanget av KUFs støtte til dette forskningsområdet. Samtidig har UD i langt sterkere grad enn tidligere påtatt seg et ansvar for å støtte utviklingsforskning i Norge¹.

Rammeavtalen mellom UD og Norges forskningsråd dominerer utviklingsforskningen og det legges viktige føringer for denne forskningen i de programmene som støttes.

¹ I 'Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene', Utenriksdepartementet, mars 1999.

Selv om UD ønsker å mobilisere til bredere deltagelse fra 'toneangivende akademiske miljøer' forbeholder UD seg samtidig retten til å definere de overordnede problemstillingene som 'det er relevant og nyttig å forske på'. Denne rapporten hevder at den dominerende stilling som programforskningen har i rammeavtalen mellom UD og NFR, og innenfor utviklingsforskning overhodet, muligvis skaper en utilstrekkelig ramme for å trekke 'de toneangivende akademiske miljøer' med i utviklingsforskning.

Norges forskningsråd legger til grunn en definisjon av utviklingsforskning som i seg selv kan være problematisk i denne sammenhengen. Definisjonen understreker de anvendte og brukerstyrte sidene ved forskningsprogrammene. Utviklingsforskning får et preg av å være tilpasset bistandspolitiske problemstillinger snarere enn å stå i en uavhengig faglig og fagkritisk sammenheng. Anvendte og tverrfaglige perspektiver tillegges stor betydning i mye utviklingsforskning; dette handlingsorienterte perspektivet understreker for mange et normativt utgangspunkt for slik forskning. Utviklingsforskning har slik ofte fått en uklar faglig identitet, forholder seg på mange områder dårlig til sentrale teoretiske eller metodiske debatter innenfor fagdisiplinene og evner ofte i liten grad å reise problemstillinger som engasjerer fagmiljøene. Innen mange fag (men ikke innen alle) vurderes utviklingsforskning ofte som annenrangs forskning som i tillegg forholder seg til problemstillinger som vurderes som faglig uinteressante eller irrelevante i forhold til fagets sentrale utfordringer.

Ikke desto mindre er det et tankekors at det norske forskningssystemet ser ut til å være lite opptatt av de forskningsutfordringene som ligger i utviklingslandenes situasjon. Innen internasjonal medisinsk forskning tales det om '90-10 problemet' som er et uttrykk for at 90% av forskningsressursene brukes på problemer som angår 10% av verdens befolkning. Selv om det norske forskningssystemet selvsagt skal møte de forskningsutfordringer som stilles i Norge, blir det mer og mer problematisk å se slike problemer og utfordringer isolert fra det som skjer i andre deler av verden. Det er antagelig ikke lenger mulig å skille mellom problemer som bare angår utviklingsland og problemer som bare angår oss. Globaliseringsprosesser medfører blant annet at nye sammenhenger, nye problemer og nye fenomener blir akutt dagsaktuelle i Norge. Perspektivene med hensyn til de utfordringene som det norske forskningssystemet skal møte må derfor utvides.

Arbeidet med å skape større oppmerksomhet rundt norsk utviklingsforskning bør derfor ta utgangspunkt i følgende forhold:

- Utviklingsforskning er rettet mot et saksfelt som er mye videre enn det saksfelt som omfattes av norsk Sør-politikk. Dersom forskningsbehovene utelukkende skal defineres ut fra de spørsmål som står på den utenrikspolitiske dagsorden vil forskningen alltid ligge på etterskudd i forhold til såvel Sør-politikken som til forskningsfronten innen de respektive fag som kan ha en rolle å spille.
- Det er stadig færre spørsmål og problemer som kan avgrenses til å ha betydning utelukkende for utviklingsland, dvs. som kan overlates kun til UD og norsk Sør-politikk. Andre deler av forvaltningen vil i økende grad møte problemstillinger som det er vanskelig å forholde seg til uten gode kunnskaper om utviklingslandenes situasjon. Etter hvert som stadig flere problemer knyttes sammen i globale sammenhenger vil stadig flere områder i norsk offentlig

politikk, men også i norsk næringsliv, norsk organisasjonsliv og i samfunnet ellers, bli knyttet sammen med det som skjer i utviklingsland. Ansvaret for utviklingsforskningen må derfor fordeles på langt flere departementers sektoransvar enn det som er tilfelle i dag.

- Den forskningspolitiske fordelingen av ansvaret for norsk utviklingsforskning mellom UD og KUF må igjen tas opp. I forhold til St.meld 42 (1987-88): *Om u-landsorientert utviklingsforskning* er det i dag på flere områder vanskelig å se hvordan KUF har fulgt opp det forskningspolitiske hovedansvaret for utviklingsforskningen i Norge. Denne forskningen er i stadig større grad blitt finansiert over bistandsbudsjettet og utviklingsforskningen står i fare for å bli et bistandspolitisk snarere enn et forskningspolitiske tema.
- Det må understrekes at så lenge utviklingsforskning utelukkende betraktes som UDs sektoransvar, med en finansiering som i stor grad domineres av UD, er det en klar tendens til at forskningsinnsatsen avstemmes til de tematiske og geografiske områdene som UD ser på som viktige i en norsk Sør-politikk. I det lange løp er verken UD eller norsk utviklingsforskning tjent med et slikt perspektiv på forskningen.
- UDs målsetting om å bidra til forskningsberedskap på utviklingsområdet vil være avhengig av at norske forskere deltar i internasjonale forskernettverk og bidrar med forskning innen et bredest mulig utvalg av fag og problemstillinger. En slik forskningsmessig pluralisme kan antagelig best fremmes gjennom bedre muligheter for fri forskning/grunnforskning.
- Innenfor en rekke fag kan det være viktig for norsk forskning å samarbeide med forskere fra utviklingsland og arbeide med problemstillinger knyttet til utviklingslandenes situasjon. Slike problemstillinger og forskningstema vil berike forskningen gjennom nytt empirisk materiale og komparative studier, kan stimulere til teoribygging og andre nyvinninger.
- Det er viktig å få frem at forskning om utviklingslandenes situasjon kan være førsteklasses forskning. Det er viktig å stimulere til at flere forskere fra fag og fagtradisjoner som er veletablerte i Norge tar opp forskningstema fra utviklingsland.
- Siktemålet skal i første omgang ikke være bedre norsk bistandspraksis eller en mer raffinert norsk Sør-politikk, men bedre og mer dekkende forskning.

Rapporten foretar videre en kort vurdering av utviklingstrekk i norsk utviklingsforskning etter den utredningen som Norges forskningsråd fikk laget i 1996 som et innspill til UDs strategiarbeid. Den peker på at forskningen i denne perioden er blitt mer, snarere enn mindre avhengig av finansiering over bistandsbudsjettet. NUFU-avtalen, som finansierer samarbeidstiltak mellom norske universiteter/høyskoler og institusjoner i utviklingsland er positivt vurdert i en internasjonal evaluering, og er blitt et viktig element i universitetenes satsing på utviklingsforskning.

Rapporten foretar en kort kartlegging av status for gjennomføringen av de forskjellige tiltakene som varsles i UD's strategi for styrking av utviklingsforskning, før den presenterer en oversikt over UD's støtte til forskningsbistand, internasjonal og norsk utviklingsforskning i 1999. Endelig trekker rapporten frem noen eksempler på hvordan utviklingsforskning kan ha en forskningsmessig betydning og en betydning utenfor bistandsfeltet.

Innledning og bakgrunn

Norges forskningsråd har satt i gang et arbeid for å skape større oppmerksomhet rundt forskjellige sider ved utviklingsforskning i Norge. Dette arbeidet må sees i lys av Norges forskningsråds *Handlingsplan for Miljø og Utvikling: Tid for tiltak (1999-2001)* og de målsettinger som der fremmes med hensyn til å styrke omfanget, kvaliteten og relevansen av norsk utviklingsforskning.

Forskningsrådet påpeker at det er dårlig samsvar mellom forskningsinnsatsen og det kunnskapsbehovet som vokser ut av de mange og store utfordringene på utviklings- og bistandsfeltet. Det følger av den definisjon av utviklingsforskning som Norges forskningsråd legger til grunn:

'Forskning som er relevant for å forstå endringsprosesser og bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon i land i Sør og i land med overgangsøkonomi, og til bærekraftige Nord-Sør relasjoner'

at innsatsen innen utviklingsforskning i stor grad skal rettes mot den del av verden og de sett av problemer som omfattes av den nye norske Sør-politikken som har vokst frem etter Bistandskommissjonens arbeid midt på 1990-tallet. Den valgte definisjonen av utviklingsforskning legger med andre ord opp til en relativt sterk betoning av brukerbehov og brukerstyring av forskningen.

I arbeidet med å styrke utviklingsforskningens stilling og vilkår ligger det dermed en utfordring i å kombinere hensynet til brukerkrav på den ene side og på den andre, forskningsmiljøenes interesser. De vil ofte utforme forskningstema og problemstillinger på egne premisser. Dette er en ikke uvanlig forskningspolitisk problemstilling og i Norge kommer den til uttrykk i en spenning mellom det som betegnes som programforskning og den såkalte frie forskningen som drives frem av forskeres egne interesser.

Norges forhold til utviklingslandene

Det er ingen tvil om at Norges forhold til utviklingslandene har gjennomgått en markert endring i løpet av de siste årene. Hendelser i utviklingsland og problemstillinger spesielt knyttet til utviklingslandenes særegne situasjon har inntatt en langt mer sentral rolle i internasjonal politikk etter avslutningen av den kalde krigen. Dramatiske hendelser på 90-tallet, så som krisen i Somalia, folkemordet i Rwanda, den økonomiske krisen i en rekke asiatiske land, El Niño'-fenomenet i Stillehavet og de mange forgreningene og konsekvensene av dette er eksempler. De forskjellige delene av verden knyttes tettere sammen gjennom omfattende og komplekse integrasjonsprosesser. Denne globaliseringen fører til at hendelser i en del av verden slår ut i nye og overraskende problemer som fordeler seg på nye og ukjente måter, også i Norge. Norges forhold til utviklingslandene får ofte et nytt innhold og det norske ambisjonsnivået med hensyn til hva norske myndigheter kan og vil oppnå gjennom en ny norsk Sør-politikk har samtidig forandret seg betydelig. Norsk bistand er en viktig komponent av denne Sør-politikken, men ikke den eneste dimensjonen. Likevel er det viktig å slå fast at norsk Sør-politikk **ikke** forholder seg til store deler

av verden og store deler av de globale endringsprosessene. Det forhold at et bestemt tema ikke står på den norske utenrikspolitiske dagsorden bør derfor **ikke** være førende for hvilke spørsmål som utviklingsforskningen i Norge bør interessere seg for.

Behov for forskning

Det er ikke urimelig å tale om et underskudd på forskning om forhold i de delene av verden som kalles underutviklet. Dette er tilfelle selv i forhold til de mer avgrensede kunnskapsbehov som bistandsmyndighetene har med hensyn til målrettet og effektiv forvaltning av den nye norske Sør-politikken

Denne rapporten tar opp til drøfting en del sider ved utformingen av norsk forskningspolitikk som har betydning for utviklingsland, utviklings- og endringsprosesser i utviklingsland og Norges forhold til utviklingsland. Dette er forskning som noe upresist dekkes av betegnelsen 'utviklingsforskning'. Vurderingene av hvor tilfredsstillende dagens definisjonen av 'utviklingsforskning' er vil variere etter hvilket perspektiv man legger på den. Fra et forskersynspunkt er definisjonen kanskje unødvendig begrensende og skaper lite hensiktsmessige skillelinjer i forskningsmiljøene. Det kan også hevdes at den betydning som definisjonen ovenfor tillegger forskningens rolle med hensyn til å bygge opp rundt norske tiltak for å støtte endringsprosesser er med på å marginalisere utviklingsforskningen i en rekke fagmiljø, ved å gi utviklingsforskningen et markert normativt grunnlag og knytte den alt for tett opp mot aktuell politikk og bistandsforvaltningens skiftende behov.

Dagens definisjon av utviklingsforskning ser derimot ut til å møte forskningspolitiske og administrative hensyn langt bedre. Den har vokst ut av og reflekterer en situasjon hvor Utenriksdepartementet (UD) forskningspolitisk har et sektoransvar for forskning på et sett problemstillinger som store deler av det norske forskningssystemet behandler som et fremmedelement og dem selv uvedkommende. Utviklingsforskning blir vurdert som noe som først og fremst angår UD og Området for miljø og utvikling i Norges forskningsråd. I en slik sammenheng fungerer dagens definisjon av utviklingsforskning som et godt grunnlag for å formulere de forskningsprogrammene som UD ønsker å støtte.

Den fungerer derimot mindre godt som en invitasjon til andre deler av det norske forskningssystemet til å engasjere seg i et forskningsfelt som peker langt ut over UD's brukeransvar. I en slik sammenheng er det av avgjørende betydning å utvide perspektivet med hensyn til:

- Hvilke tema som tas opp i utviklingsforskning
- Hvilke forskningsmiljøer og hvilke forsker som engasjerer seg i utviklingsforskning
- Hvem som er eller kan være brukere av utviklingsforskning.

Norsk Sør-politikk og utviklingsforskning

Norske bistandsmyndigheter er engasjert i et omfattende samarbeid med utviklingsland. Dette er et saksfelt som har gjennomgått til dels betydelig endring i det

siste tiåret, - til dels ved at utvalget av samarbeidspartnere er blitt større, og til dels ved at innholdet i samarbeidet har endret karakter. Kort fortalt har tradisjonell norsk bistandspolitikk, - eller 'utviklingshjelp', blitt omdannet til en bredere anlagt norsk Sør-politikk som nå forholder seg til et langt større utvalg av problemstillinger gjennom et bredere utvalg av virkemidler. Endringene i norsk bistandspolitikk har i stor grad sprunget ut av det omfattende politiske endringene som har funnet sted i verden etter Berlin-murens fall og slutten på den kalde krigen. I Norge kom disse endringene først og fremst til uttrykk i Nord-Sør/ Bistandskommisjonens arbeid midt på 1990-tallet.

Bistandskommisjonens rapport åpnet opp for en mer differensiert norsk bistandsinnsats i et større antall land, samtidig som den i stor grad hegnet om den tradisjonelle norske utviklingshjelpen som la vekt på et langsiktig samarbeid omkring noen utvalgte saksområder i et lite antall hovedsamarbeidsland. Dersom man skal peke på en trend etter bistandsmeldingen går denne i retning av at den tradisjonelle bilaterale bistanden til såkalte 'hovedsamarbeidsland' trappes ytterlig ned, mens større oppmerksomhet vies et sett med problemstillinger som en rekke utviklingsland har til felles og som er blitt satt på den internasjonale dagsorden med ny tyngde.

Dette gjelder først og fremst et sett av makroøkonomiske problemstillinger som er drevet frem av tunge bistands- og finanspolitiske institusjoner som Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet. Problemstillingene her dreier seg først og fremst om å ordne opp i den offentlige økonomien i en rekke land, for å legge forholdene til rette for ny økonomisk vekst og bekjempelse av fattigdommen. Et annet sett av problemstillinger dreier seg om en rekke mindre håndfaste tema som tidligere ikke hadde noen sentral plass i utviklingsdebatten eller hvor enkle og naive oppfatninger er blitt til dels sterkt problematisert etter hvert som de blir trukket inn i bistanden og gitt et konkret innhold. Noen av disse problemstillingene er blitt sentrale i den nye norsk Sør-politikken, så som fremme av respekten for menneskerettigheter, en mer nyansert analyse av og forhold til konflikter, oppbygging av forutsetninger for et demokratisk styresett, bekjempelse av korrupsjon og økt innsyn i offentlige forvaltningsprosesser.

Noen tema i norsk bistandspolitikk fra tiden før Bistandskommisjonene står fremdeles sterkt i den norske Sør-politikken, så som miljøpolitikk og miljøhensyn, samt oppmerksomhet rundt kvinners situasjon og likestilling.

Bistandskommisjonens rapport legger grunnlaget for et mye bredere perspektiv for norsk bistandspolitikk enn tidligere og forutsetter nye tilnærminger og nye virkemidler. Idéen om et interessefellesskap mellom land i Nord og i Sør i å løse problemer som vokser ut av globale sammenhenger har fått ny grobunn.

Bistandsmyndighetene erkjenner at man ofte beveger seg i ukjent terreng og at man i stor grad går løs på nye utfordringer. Det er klart at den nye Sør-politikken innebærer et nytt ambisjonsnivå for hva man håper å oppnå gjennom norsk bistandspolitikk, hvor oppgavene ikke er fastlagt og hvor nye utfordringer vil dukke opp. Verden er i stadig endring og norsk Sør-politikk må regne med å forholde seg til nye, uventede og til dels dårlig kjente problemer. De nye perspektivene i Sør-politikken krever derfor en utvidet og forbedret kunnskapsbase, bredere anlagt analytisk kapasitet og en bedre utviklet kompetanse.

Forskningens rolle i bistandsarbeidet

Forskningen ligger som regel på etterskudd i forhold til de behov for kunnskap som bistandsmyndighetene har på dette området. De norske forskningsmiljøene er små og dekker på langt nær de geografiske og tematiske områdene som er eller blir aktuelle for norsk innsats. Det er heller ikke noe godt sammenfall mellom fordelingen av norsk forskningskompetanse og norske bistandspolitiske interesser. Dette kommer delvis av store forskjeller i hvor raskt endringer skjer innenfor disse to områdene.

På det bistandspolitiske området skjer endringene ofte raskt, og noen ganger nokså uventet, mens forskningskompetanse må bygges opp kumulativt og vedlikeholdes over mange år. Denne spenningen er selvsagt mest påfallende i forbindelse med nødhjelp og andre former for kortsiktig humanitær bistand, hvor det dukker opp problemer og kriser som norske bistandsmyndigheter mer eller mindre tvinges til å forholde seg til. Det er i slike sammenhenger nærmest tilfeldig om det finnes noen norsk forskningskompetanse som kan gi råd eller støtte opp under norske tiltak. Men selv innenfor områder hvor det legges opp til en mer langsiktig norsk innsats innenfor kjente rammer er det ofte stor diskrepans mellom bistandspolitisk ambisjonsnivå og kunnskapsbehov på den ene siden, og tilgjengelig forskningskompetanse på den andre.

Foreløpig er det utilfredstillende koblinger mellom de utfordringer som bistanden skal ta fatt i og forskningsinnsatsen i de norske fagmiljøene, for å bedre kunnskapsbasen og øke sjansene for mer vellykket intervensjon. Det er ikke helt liketil å lage slike koblinger. Det tar lang tid å bygge opp forskningskompetanse innen et bestemt felt, slik at investeringer i kunnskapsbasen som regel må gjøres flere år før behovene for kunnskap i en bestemt bistandssammenheng melder seg. Det er også få holdepunkter når det gjelder å velge og prioritere mellom områder som det bør satses på. Det må sies at det her er uklart om det er forskerne eller de som står i det praktiske bistandsarbeidet som er best plassert når det gjelder å forutse hvilke forskningsbehov som vil melde seg i fremtiden.

Det er også et problem at forskningsmiljøer som bygges opp som tilsvar til behov som kommer til uttrykk i en bistandspolitisk sammenheng ofte viser seg å ikke være levedyktige i en akademisk og forskningsmessig sammenheng. Det er ofte andre hensyn som styrer forskningspolitikken enn de som styrer bistandspolitikken, slik at forskning som drives frem av og for bistandsformål ofte kommer i utakt med viktige faglige (og fagpolitiske) hensyn innen forskjellige fagområder. Det er mange eksempler på at forskningsprogrammer trukket i gang for bistandspolitiske formål ikke fenger i de akademiske miljøene og ikke skaper den kumulative vekst i forskningskompetanse som det var håpet på.

Det norske forskningsmiljøet er tross alt lite og det er neppe mulig å bygge opp forskningskompetanse på alle områder. I en bistandssammenheng er det mange ganger blitt pekt på behovet for en forskningsberedskap gjennom aktiv deltagelse og utveksling i internasjonale forskernettverk for å sette det norske forskningsmiljøet i stand til raskt å frembringe den kunnskap som finnes og til å møte nye utfordringer. I den grad det må settes av penger og andre ressurser til slik forskningsberedskap er det selvsagt også her et spørsmål om det er forskerne selv eller bistandsansvarlige som best kan antyde de mest aktuelle områdene. Men skal en oppbygging av en forskningsberedskap på grunnlag av deltagelse i internasjonale nettverk lykkes, vil det

i alle fall være avgjørende å sikre deltagelse av norske forskere på bredest mulig grunnlag og innen så mange områder som mulig. I en forskningspolitisk sammenheng betyr satsing på en slik pluralistisk tilnærming en høyere prioritering av midler til fri forskning.

Norske bistandsmyndigheter støtter forskning i Norge med det siktemål at forskningen kan tjene som grunnlag for utforming av den norske Sør-politikken og for planlegging og oppfølging av norske bistandstiltak. Denne begrunnelsen og denne koblingen preges ofte av en oppfatning av forholdet mellom forskning og praktiske resultater i bistandsarbeid som er overdrevent instrumentelt og optimistisk. Det er lett å glemme eksempler fra vårt eget samfunn på hvor lang tid det tar fra vi vet det som er nødvendig å vite om et problem til vi faktisk er kvitt problemet. Det er lite som tyder på at forskning kan løse utviklingslandenes problemer, men på den andre siden, så er det vanskelig å tenke seg at disse problemene kan løses **uten** forskning. Det er m.a.o. svært viktig å holde fast ved at forskning er en **nødvendig**, men på ingen måte noen **tilstrekkelig** betingelse for en bedre bistandsinnsats. Dette forholdet må være utgangspunktet for all forvaltning av forskningsmidler i en bistandssammenheng.

Forskningsresultater og forskningskapasitet

Bistandsmyndighetene har et ansvar for forvaltning og oppfølging av de norske bidragene (først og fremst økonomiske) til den internasjonale forskningen av betydning for utviklingslandenes situasjon, samt tiltak for å styrke kunnskapsutviklingen i utviklingslandene selv. Hovedmengden av norske bistandsmidler som kanaliseres til forskning og høyere utdanning brukes innenfor disse to innsatsområdene. Norsk støtte til den internasjonale forskningen på problemer knyttet til utviklingsland, først og fremst innen landbruk og helse, har lenge vært sett på som den mest effektive måten å bidra til den internasjonale kunnskapsbasen. Det står heller ikke til å nekte at betydelige forskningsresultater (f.eks. i tilknytning til Den Grønne Revolusjon) er blitt frembrakt gjennom denne forskningsstrategien, som støttes av en rekke land og multilaterale institusjoner som Verdensbanken.

Denne 'internasjonale strategien' står i kontrast til et bredere anlagt syn på betydningen for utviklingsland av forskningskompetanse og kapasitet for høyere utdanning. Dette bygger på at f.eks. universiteter er betydelige samfunnsinstitusjoner i seg selv som ikke bare skal nøye seg med å samarbeide med internasjonal forskning og tilpasse den internasjonale forskningen til lokale forhold. Nasjonal forskningskompetanse trenger tilstrekkelig bredde og tyngde til å ta opp problemstillinger av betydning for det enkelte land på landenes egne premisser. Selv om ikke alle land kan vente å bygge opp forskningsmessig spisskompetanse på alle områder av betydning, så har alle land behov for en forskningsbase og en viss analytisk kapasitet for å delta i det internasjonale samfunnet også på slike områder. Det er nå en voksende erkjennelse i det internasjonale utviklingsforsknings- og bistandsmiljøet at marginaliseringen av utviklingsland med hensyn til forskning og høyere utdanning undergraver viktige betingelser for landenes utvikling. Bl.a. Verdensbanken har nå endret syn på betydningen av nasjonal kapasitet innen forskning og høyere utdanning. En rapport som nylig kom ut² slår fast at i dagens situasjon er kunnskap nå i ferd med å erstatte fysisk kapital som grunnlag for velstand

² The Task Force on Higher Education: *Higher Education in Developing Countries – Peril and Promise*, IBRD, Washington D.C., 2000.

og velferd. Den understreker at det er vanskelig å se noen vei ut av utviklingslandenes problemer som ikke krever omfattende og langsiktige investeringer i forskning og høyere utdanning. Men også denne rapporten legger vekt på at forskning og høyere utdanning bare er en **nødvendig** betingelse for utvikling.

Norske bistandsstrategier støtter oppbyggingen av utviklingslandenes egen kapasitet til selv å produsere, fremskaffe og anvende nødvendige kunnskaper for å støtte endrings- og utviklingsprosesser. Det fremheves i UD's strategidokument³ at utvikling av og tilgang til forskningsbasert kunnskap er grunnbetingelser for at et land selv kan ta ansvar og kontroll over sin egen utvikling. Norsk støtte til oppbygging av institusjoner for forskning og høyere utdanning i utviklingsland er derfor høyt prioritert og kanaliseres gjennom flere forskjellige ordninger. Det legges ofte vekt på NUFU-programmet som finansierer samarbeidstiltak mellom norske universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i utviklingsland, men det brukes betydelig mer penger til dette formålet over andre poster i bistandsbudsjettet.

Utviklingsforskning i norsk forskningspolitikk

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) har et grunnansvar for all forskning i Norge, inklusive utviklingsforskning. Utviklingsforskning er en del av norsk forskningspolitikk og forvaltes etter de samme grunnprinsipper som for resten av forskningspolitikken. Etter at den s.k. Langslet-doktrinen ble lagt på plass som en av de viktigste bærebjelkene i norsk forskningspolitikk er fagdepartementene pålagt et ansvar for å støtte forskning innen den sektoren som de har forvaltningsansvar for. Departementene har både et langsiktig ansvar for å møte generelle forsknings- og kunnskapsbehov *på vegne av sektoren*, og for forskning av betydning for departementets egen forvaltning av dette ansvaret innenfor de respektive sektorer. Departementene skal sørge for at slike behov møtes gjennom forskningsvirksomhet som forvaltes og koordineres av Norges forskningsråd. I tillegg styrer departementene selv bare en begrenset oppdragsvirksomhet, med henblikk på å møte kortsiktige behov knyttet til bestemte beslutninger.

KUF utøver sitt ansvar for utviklingsforskning gjennom den grunnleggende rammefinansieringen av såvel Norges forskningsråd som de fleste forskningsutførende institusjoner på området, som universiteter, høyskoler og en rekke forskningsinstitutter. KUF tok på seg dette ansvaret for utviklingsforskning i St.meld.nr. 42 (1987-88) *Om u-landsorientert utviklingsforskning*. Med opprettelsen av Området for miljø og utvikling i Norges forskningsråd ble utviklingsforskning forskningspolitisk **normalisert**, i den forstand at utviklingsforskning teller med blant oppgavene som det norske forskningssystemet skal arbeide med. I årene etter St.meld.nr. 42 ble det tatt noen initiativer for å bygge opp og styrke norsk utviklingsforskning, men etter opprettelsen av Området for miljø og utvikling må utviklingsforskning konkurrere om tildelinger på linje med annen norsk forskning.

³ *Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene*, Utenriksdepartementet, Oslo, 1999

KUF støtter det norske forskningssystemet gjennom et sett av rammebevilgninger til institusjonene. Fordelingen til utviklingsforskning bestemmes av de forskjellige forskningsinstitusjonene som mottar støtte fra KUF. Dette er også tilfellet innenfor Norges forskningsråd, som har et uavhengig koordinerings- og pådriveransvar for utviklingsforskning i Norge. Av KUFs totale støtte til Området for miljø og utvikling i 2000 ble ca. 7,1 millioner kroner brukt på det som her betegnes som 'ren' utviklingsforskning, fordelt med 4.3 millioner til rekrutteringsprogrammet i miljø- og utviklingsforskning, 1.25 millioner kroner til fri prosjektstøtte og 1,5 millioner til utviklingsforskningsprogrammer. Tar en med prosjekter i skjæringsfeltet mellom miljøspørsmål og utviklingsprosesser, blir totalbeløpene ca. 11,45 millioner kroner, fordelt med ca. 7,7 millioner til rekrutteringsprogrammet, 2,27 millioner til fri prosjektstøtte og 1,5 millioner over programpostene.

Videreføring av sektorprinsippet

Den siste forskningsmelding, St.meld.nr. 39 (1998-99): *Forskning ved et tidsskille* slår fast at departementenes sektoransvar for forskning skal videreføres. Sektorprinsippet er fremdeles, og i stor grad, bestemmende for fordelingen av ressurser til offentlig finansiert forskning i Norge. Norske bistandsmyndigheter holdt seg lenge til en tolkning av sektorprinsippet som innebar at den sektoren som de hadde ansvaret for var **bistandsvirksomheten** og at deres ansvar for forskning innenfor denne sektoren var å forstå som **bistand til forskning i utviklingsland**. Dette var en tolkning som fikk støtte i f.eks. St.meld.nr. 42 (1987-88). *Om u-landsorientert utviklingsforskning* som slo fast at bistandsmyndighetene først og fremst hadde ansvar for forskningsbistand og at det generelle ansvaret for utviklingsforskning i Norge var plassert hos KUF!

UD har nylig (i 1999) gitt ut en egen strategi for å styrke forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene. Dette er en samlet strategi for hele det området som mottar forskningsstøtte over bistandsbudsjettet, og det er viktig å understreke at støtte til norsk utviklingsforskning bare utgjør en liten del av dette. Likevel støtter UD årlig norsk forskning på dette området med et betydelig beløp, først og fremst gjennom en rammeavtale med Norges forskningsråd (ca. 40 millioner i 2000). Rammeavtalen legger vekt på å styrke norsk utviklingsforskning 'som kunnskapsleverandør for politikkutforming og forvaltning på utviklingsfeltet'.

KUF har fremdeles et grunnansvar for utviklingsforskning i Norge men dette er øyensynlig ikke et forskningsområde som står høyt på den forskningspolitiske dagsorden. I den seneste forskningsmeldingen henvises det til UD's strategi og meldingen har lite å si om KUFs egen rolle. Det er dessverre få spor etter den klare ansvarsfordelingen i St.meld 42 (1987-88): *Om u-landsorientert utviklingsforskning* hvor det står at

'det fremtidige ansvar for norsk utviklingsforskning i all hovedsak tilfaller Kultur- og vitenskapsdepartementet (KD) og forskningsrådene, og at bistandsmyndighetenes ansvar hovedsaklig avgrenses til å gjelde forskningsbistand'.

Men som nevnt ovenfor så er KUFs bidrag integrert i store rammebevilgninger til forskningsinstitusjonene og det er ofte vanskelig å se hvordan midlene fordeles og evt. kommer utviklingsforskningen til gode. Likevel er det f.eks. bemerkelsesverdig at KUF øyensynlig ikke har satt av noen midler til forskningssamarbeid med utviklingsland under postene (til sammen ca. 350 millioner kroner) for internasjonal FoU-aktivitet⁴, selv om det i St.meld.nr.42 står at

'alminnelig forskningssamarbeid med institusjoner og forskere i Den tredje verden tilfaller likeledes KD og forskningsrådene, mens DUH beholder ansvaret for samarbeidsavtaler med bistandskarakter'.

Internasjonalisering

Økt internasjonalisering er et viktig siktemål i norsk forskningspolitikk og det brukes betydelige midler i KUF og i den andre departementene for å legge til rette for at forskningsmiljøene skal øke sin internasjonal kontaktflate.

Det er viktig å ha in mente at tiltak for å øke internasjonaliseringen av norsk forskning i all hovedsak er rettet mot Europa og Nord-Amerika. Det er lite som tyder på at det norske forskningsmiljøets kontakter med utviklingsland og forskning på utviklingslandenes problemer blir regnet som særlig viktig for denne innsatsen. Den seneste forskningsmeldingen, St.meld.nr. 39 (1998-99): *Forskning ved et tidsskille*, fra KUF trekker f.eks. ikke denne forbindelsen. Meldingen er påfallende knapp overhodet i sin omtale av utviklingsforskning og utviklingsforskningens kår i Norge, og nøyer seg i stor grad med å omtale UDs siktemål for og støtte til utviklingsforskning. Her fremheves spesielt behovet i Norge for forskning om utviklingsland med hensyn til norsk politikktutforming og kvalitetssikring av norsk bistandsvirksomhet, og det legges vekt på betydningen av å styrke utdannings- og forskningsinstitusjoner i utviklingsland. Utviklingsforskningens bidrag til norsk forskning omtales ikke.

Den rolle forskningsmeldingen her tillegger utviklingsforskning befester dette som forskning som først og fremst er av interesse for UD i utøvelsen av norsk bistandspolitikk.

Dette står ellers i kontrast til den betydning som forskningsmeldingen tillegger internasjonal kontakt og internasjonalt samarbeid i forskningen. Mens utviklingsforskning blir gitt en klart instrumentell verdi og har en instrumentell begrunnelse som knytter den tett til et av UDs virkefelt, understrekes betydningen av internasjonalt forskningssamarbeid med hensyn til den verdi slike kontakter har for det norske forskningssystemet, gjennom utvikling av ny kunnskap og ny innsikt, for å vedlikeholde bredden i norsk forskning, for kvalitetssikring av forskningen, sikre tilgang til ny teknologi og en rekke andre forskningsinterne hensyn. Siktemålet for internasjonaliseringen er m.a.o først og fremst mer og **bedre forskning**, ikke nødvendigvis bedre instrumenter til norsk politikktutforming eller en mer solid plattform for gjennomføring av praktiske tiltak.

⁴ Wendt, K & S. Slipersæter: *Norges internasjonale forskningssamarbeid – en oversikt for 2000*. NIFU skriftserie nr. 11/2000.

Brukerstyrt forskning

Denne rapporten vil påstå at det er et problem at utviklingsforskning i Norge er så nær knyttet til en enkelt bruker og en enkelt finansieringskilde. Utviklingsforskningen domineres av problemstillinger knyttet til norsk utenrikspolitikk/Sør-politikk og selv om dette politiske rammeverket setter vide grenser og gir muligheter for et stort utvalg av forskningsinteresser til å utfolde seg, så marginaliseres utviklingsforskning i en forskningsmessig betydning. Utviklingsforskning oppfattes dermed som forskning om forhold som i grunnen ikke angår norsk forskning og som befatter seg med problemstillinger drevet frem av norsk Sør-politikk snarere enn av det man kan kalle forskningsinterne prosesser, så som nysgjerrighet om verden, fagkritisk debatt, revisjon av standpunkter, nye hypoteser, nye resultater og nye forklaringer.

Utviklingsforskning blir lett uinteressant i en forskningssammenheng fordi den ofte henvender seg mer til den utenrikspolitiske dagsorden enn til de spørsmål som er oppe i en faglig debatt innenfor bestemte fag. Utviklingsforskning kan derfor lett bli en forskningsmessig ghetto, finansiert av, men også styrt av bistandsmyndighetene, hvor forskningsinnsatsen forsøker å tilpasse seg en norsk Sør-politikk under til dels sterk endring, snarere enn å stille spørsmål ved, belyse og skape ny kunnskap om den verden som vi lever i og om de mange spørsmål og problemer som knytter oss sammen med den del av verden som vi kaller underutviklet.

Ut fra sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk har bistandsmyndighetene et ansvar for å støtte norsk forskning av betydning for planlegging og gjennomføring av tiltak innenfor bistandsfeltet. Samtidig er det klart at det finnes legitime behov for forskning og høyere utdanning med hovedvekten på utviklingsland og Norges forhold til utviklingsland også utenfor bistandsforvaltningen. Det finnes en rekke brukere av slik kunnskap (innefor skole og opplæring, i presse og medie-industrien, i organisasjonslivet, næringslivet osv) som etterspør kunnskap om utviklingsland. Slike brede brukergrupper etterspør ofte kunnskaper som ikke nødvendigvis faller sammen med de behov bistandsmyndighetene har. Andre brukergrupper deler ikke nødvendigvis bistandsmyndighetenes perspektiver med hensyn til hvilke typer kunnskap som er viktig. I den grad UD's ansvar for finansiering av forskning er avgrenset til et brukeransvar, vil man lett risikere en skjev og ufullstendig dekning av kunnskapsbehov man har i samfunnet.

Prioritering av problemer

Det er stor enighet i norsk forskningspolitikk og i norsk Sør-politikk om betydningen av bedre kunnskaper, bedre forskningskompetanse og større forskningskapasitet, både i Norge og i utviklingslandene, for at utviklingslandene skal kunne utvikle seg ut av fattigdom og nød. Det ligger store utfordringer og store forskningsoppgaver i de sammenhengene som utviklingslandene står i, men likevel velger store deler av det norske forskningsmiljøet å rette oppmerksomhet og ressurser mot problemstillinger som angår relativt få og relativt rike mennesker i en liten del av verden. Oversikter fra Global Forum for Health Research som f.eks. viser den globale forskningsinnsatsen per sykdomstilfelle demonstrerer klart hvor mye mer det forskes på sykdommer som angår de rike deler av verden enn på typiske sykdommer i utviklingsland. Dersom man tar med forskningen finansiert av næringslivet, forskes det antagelig mer på fremstilling av effektive slankepiller enn det forskes på effektene av underernæring hos små barn i utviklingsland! Norsk forskning innen en rekke fagområder som er

svært viktige for situasjonen i utviklingsland, som for eksempel landbruksproduksjon eller miljø- og ressursforvaltning ser dessverre alt for sjelden på utviklingslandenes problemer som et interessant forskningsfelt.

På den ene siden bidrar norske forskere lite når det gjelder å forstå, forklare eller gjøre noe med problemer i utviklingsland. På den andre siden avskjærer norsk forskning seg selv i stor grad fra mulighetene til forskning på tema fra utviklingsland som kan opplyse og inspirere forskningen selv og bidra til god komparativ forskning. Og i stadig større grad er det tale om at den kunnskapsbasen som er viktig for de fattige land og deres problemer kommer til å bli av stor betydning i det norske samfunnet også.

Mye av denne fordelingen av norsk forskningsinnsats må forklares gjennom en henvisning til den store betydningen programforskningen har i norsk forskningspolitikk. Denne er først og fremst uttrykk for de forskjellige departementenes forskningsbehov. I en slik sammenheng er det klart at UD nå har fått et ansvar for utviklingsforskning og at de andre departementene slår seg til ro med at dette er forskning som ikke angår deres ansvarsområder. Likevel finnes det forskningsmuligheter også utenom programforskningen og her drives prioriteringene frem av andre mekanismer. Men selv hvor det klart finnes muligheter i det norske forskningssystemet til å forske på tema og problemstillinger av betydning for utviklingsland, trekkes norske forskere ofte i andre retninger. Og forskere som med utgangspunkt i en veletablert fagtradisjon tar opp slike spørsmål, vil ofte unngå å bli betegnet som utviklingsforskere.

Den konklusjon det er nærliggende å trekke er at **utviklingsforskning ikke er et forskningspolitisk, men et bistandspolitisk tema i Norge**. Utviklingsforskning må tilbake på det forskningspolitiske sakskartet. Dette er en første forutsetning for i større grad å engasjere det norske forskningssystemet i forskning relatert til utviklingslandenes situasjon i bred forstand.

Støtte til forskning i norsk bistandspolitikk

Hovedtyngden av den virksomheten som bistandsmyndighetene rapporterer som forskning- og forskningspreget virksomhet knytter seg fremdeles til *forskningsbistand*, enten dette presiseres som finansiering av forskning som utviklingslandene har bruk for (som regel forskning utført av internasjonale og/eller multilaterale forskningsinstitusjoner) eller bistand til å bygge opp forskningskapasitet og forskningskompetanse i utviklingsland.

Men bistandsmyndighetene har etter hvert utvidet sitt sektoransvar innen norsk forskningspolitikk til å omfatte en betydelig finansiering av norsk utviklingsforskning. Det er her tale om forskning på de problemer og sakskomplekser som bistandsvirksomheten henvender seg til. Det er imidlertid også tale om forskning på områder som går langt ut over den forskningen bistandsmyndighetene konkret har bruk for i utformingen av norsk bistandspolitikk, selv om denne dekker et meget bredt utvalg av problemer innen en rekke fagområder og innenfor et stadig større utvalg av land/regioner. Begrunnelsen for å støtte *utviklingsforskning* i denne betydningen er at forskningen er en grunnleggende forutsetning for å forstå den endrings- eller

utviklingsprosessen som er bistandsmyndighetenes fremste ansvarsområde. Forskningens bidrag spenner fra å finne konkrete løsninger på problemer gjennom oppdragsforskning eller forskningspreget konsulentvirksomhet, til kritiske og nyskapende undersøkelser av grunnlaget for Norges forhold til utviklingsland og de endringsprosesser som norske bistandsmyndigheter ønsker å støtte.

Det må understrekes at utviklingsforskning i denne betydningen dekker et saksområde som bare delvis overlapper de tematiske og geografiske områdene som norsk Sør-politikk henvender seg til, uten at det er noen nødvendig forbindelse mellom de to. Det er lett å overse at den sektor som bistandsmyndighetene har et forskningspolitisk ansvar for ikke er avgrenset til de problemstillinger som bistandsmyndighetene er opptatt av i forvaltningen av norsk Sør-politikk. I dagens forskningspolitiske situasjon i Norge er denne forbindelsen riktig nok styrket av de føringer som programforskningen fører med seg, men det er enda ikke noe fullstendig sammenfall.

Bistandsmyndighetenes brukeransvar dekker imidlertid også forskning om utforming av bistanden og forskjellige sider ved gjennomføringen av bistandsvirksomheten, noe som omtales som *bistandsforskning*. Det ligger i sakens natur at denne forskningen er tett knyttet til (norsk) bistandsvirksomhet. I praksis er det først og fremst den multilaterale bistanden som har fått oppmerksomhet fra det norske forskningsmiljøet, men selv her har det vært relativt liten aktivitet. Det foregår lite bistandsforskning i tilknytning til norske bistandsprosjekter og dette er spesielt påfallende med hensyn til den tradisjonelle norske bilaterale bistanden. Mer oppmerksomhet er faktisk blitt viet norsk bistand kanalisert gjennom frivillige organisasjoner. Det er tatt initiativ til enkelte følgeforskningsprosjekter, som skal åpne for nettopp slik forskning, men foreløpig er disse i et tidlig stadium. Situasjonen reflekterer muligvis lav interesse for bistandsforskning i de norske forskningsmiljøene, men mye av forklaringen må også søkes i en lenge uavklart holdning i den norske bistandsadministrasjonen til hvilke rolle forskning skal spille i forvaltningen av norsk bistand.

Bistandsmyndighetene har imidlertid lenge erkjent et ansvar for å støtte oppbyggingen av forskningsinstitusjoner i utviklingsland som et ledd i bistandsvirksomheten. Dette omtales som regel som *forskningsbistand*. Forskningsbistand kan utformes på mange forskjellige måter, enten med en hovedvekt på bistand til forskningsinstitusjoner (i form av utstyr og bygninger, grunnlagsinvesteringer av forskjellig slag,) eller med en hovedvekt på forskning og kompetansebygging (i form av undervisningsopplegg, felles forskningsvirksomhet, utveksling og samarbeid). Dette skillet betegnes ofte som et skille mellom *kapasitetsrettet* og *forskningsrettet* forskningsbistand. Det viktigste norske initiativet på dette området er NUFU-samarbeidet, som riktig nok presenteres på flere forskjellige måter avhengig av omstendighetene: Noen ganger betones NUFU-samarbeidet som et likeverdig samarbeid om forskningsoppgaver av mer eller mindre sentral betydning for utviklingsprosessen (med hovedvekt på forskningen), andre ganger legges det mer vekt på opplæringsfunksjoner, kompetanse- og institusjonsbygging (med hovedvekt på bistand til oppbygging av kapasitet).

Noen ganger omtales også støtte til internasjonal forskning som er eller kan være av betydning for utviklingsland som forskningsbistand, dvs. at bistanden består av forskningsresultater og kunnskap frembragt i norske eller internasjonale forskningsmiljøer. Det har lenge vært f.eks. Verdensbankens syn at fattige land ikke

har råd til å drive den forskningen som de har behov for og at den mest rasjonelle løsningen vil være å kjøpe slike forskningstjenester på det internasjonale markedet, eller at forskningen skulle fremskaffes gjennom en internasjonal innsats. Finansiering til CGIAR-systemet, eller til WHO's helseforskningsprogrammer, blir i en slik sammenheng å regne som forskningsbistand.

Etter at UD la frem sin Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene (i 1999) er det imidlertid klart at UD inkluderer såvel forskningsbistand, bistandsforskning og norsk og internasjonal utviklingsforskning i det sektoransvar som UD har. Det understrekes at selv om UD først og fremst er opptatt av forskning med et anvendt brukerperspektiv så skal UD også støtte langsiktig kompetansebygging og teoriutvikling innen utviklingsforskning i Norge.

UDs strategi understreker videre at norsk utviklingspolitikk dekker felter som er uoversiktlige og i rask endring, og det derfor er viktig å anlegge et bredt, sektorovergrepene, ofte tverrfaglig og flerfaglig perspektiv på utviklingsforskning. UD ønsker å mobilisere til en bredere deltagelse fra *'toneangivende akademiske miljøer'* i forskning på utviklingsorienterte problemstillinger og spørsmål vedrørende utviklingsland, men forbeholder seg samtidig retten til å definere de overordnede problemstillingene som *'det er relevant og nyttig å forske på'*. Det antydes i UD's strateginotatet at disse først og fremst vil knyttes til de utvalgte målområdene for norsk bistand:

- Sosial utvikling
- Økonomisk utvikling
- Fred, menneskerettigheter og demokrati
- Miljø- og naturressursforvaltning
- Humanitær bistand
- Kvinner og likestilling

Dette er selvsagt vide kategorier hvor det gis rom for et stort utvalg av forskningsinteresser, men denne listen understreker nok en gang sammenfallet mellom utviklingsforskning i Norge og norsk Sør-politikk. Dette sammenfallet skyldes at UD er den suverent største finansieringskilden for utviklingsforskning i Norge. Og ut fra sektorprinsippet skal UD selvsagt ha en mening om hva slags forskning som vurderes som relevant og nyttig. Men når dette i så stor grad knyttes til de begrensede muligheter for finansieringen som finnes så fungerer slike føringer antagelig dårlig som en invitasjon til *'toneangivende akademiske miljøer'* om å engasjere seg sterkere i utviklingsforskning.

Definisjonen av utviklingsforskning

I de siste 10-12 år⁵ har den norske definisjonen av utviklingsforskning vært

all forskning som er relevant for å forstå kulturelle, sosiale, økonomiske, økologiske teknologiske eller politiske forandringer i Den tredje verden'.

Dette er en vid definisjon som innbefatter mange forskjellige fag og fagtradisjoner og mange grader av direkte tilknytning til de landene som klassifiseres som utviklingsland. Den dekker også et bredt utvalg av land. Denne definisjonen er også vid med hensyn til forskningens relevans for konkrete handlingsalternativer og endringer. Hovedvekten er klart lagt på forskningens bidrag til økt forståelse og erkjennelse, uten noen videre omtale av de praktiske og anvendte sidene ved den kunnskap og forståelse som opparbeides. Men selv om denne definisjonen favner vidt, inneholder den to klare avgrensinger:

- Forskingen skal være innrettet mot forhold i land som betegnes som **utviklingsland** (Den tredje Verden)
- Forskingen skal være innrettet mot å forstå forskjellige sider ved de overgripende samfunnsmessige endringsprosessene som betegnes som **utvikling**

Norges forskningsråds presisering av denne definisjonen betegner utviklingsforskning som

'Forskning som er relevant for å forstå endringsprosesser og bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon i land i Sør og i land med overgangsøkonomi, og til bærekraftige Nord-Sør relasjoner'

trekker definisjonen et stykke på vei i retning av et mer anvendt mandat (*'bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon'*) og bruker en annen betegnelse og avgrensning på utviklingsland (*'land i Sør og i land med overgangsøkonomi'*). Men begge definisjonene åpner opp for forskning om rekke forskjellige forhold i tilknytning til utviklingsprosesser.

I begge definisjonene ligger det implisitt en utelukking av endringsprosesser som ikke har noen tilknytning eller relevans for de forhold som skiller utviklingsland fra andre land. Disse definisjonene kan dermed oppfattes som utilfredsstillende av:

Forskere som er opptatt av utviklings- og endringsprosesser andre steder enn i utviklingsland.

- Dette er blitt en aktuell problemstilling ettersom en rekke av de forskningstema og problemer som tidligere var klart knyttet til forhold i utviklingsland dukker opp i nye sammenhenger. Forskere som er opptatt av bestemte problemstillinger snarere enn av situasjonen i et eller flere utviklingsland vil se på definisjonen ovenfor som utilfredsstillende. Eksempler som ofte nevnes er de mange dimensjonene av krisen på Balkan, og de store problemkompleksene som er avdekket etter at den kalde krigen ble avsluttet, f.eks. i Sentral-Europa og i Nordvest-Russland.

⁵ Etter St.meld. 42(1987-88). *Om u-landsorientert utviklingsforskning*

- Det blir også påpekt at det i stadig større grad er blitt vanskelig å gi en fyllestgjørende forklaring på endringsprosesser i utviklingsland uten å knytte disse sammen med endringsprosesser i andre deler av verden. Dersom forskningen skal avgrenses til forhold og endringsprosesser i utviklingsland vil man gå glipp av viktige sider ved problemstillingen. Lokale problemer er i stadig sterkere grad knyttet sammen i globale mønster og globale prosesser. Eksempler som ofte nevnes er f.eks. forhold i internasjonal økonomi og pengepolitikk, eller klimaendringer. Stadig nye områder vil bli gjenstand for globalisering.

Forskere som er opptatt av annet enn endringsprosesser i utviklingsland

- Innenfor flere fag kan det være aktuelt å forske på problemstillinger som er knyttet til utviklingsland, men som ikke har noen klar eller direkte relevans for å forstå de samfunnsmessige endringsprosessene som utviklingsforskning er rettet inn mot. Dersom man f.eks. er interessert i å forske på tropiske sommerfugler bør man antagelig gjøre det i tropene og det er store sjanser for at sommerfuglene befinner seg i et utviklingsland. Forskning på de fleste forhold som angår tropiske sommerfugler er ikke i og for seg dekket av dagens definisjon av utviklingsforskning, men det finnes selvsagt problemstillinger som kan knytte sommerfugler til samfunnsmessige endringsprosesser, f.eks. dersom de danner grunnlag for turisttrafikk eller annen næringsvirksomhet. På et annet nivå kan sommerfugler f.eks. knyttes til offentlig politikk, gjennom problemstillinger fra biodiversitetsdebatten og et utviklingslands håndheving av internasjonale konvensjoner.

Tilsvarende eksempler kan antagelig hentes fra en lang rekke forskjellige fag, hvor et bestemt forskningstema klart er knyttet til utviklingsland, men ikke kan knyttes til de endringsprosessene som vanligvis omfattes av utviklingsbegrepet.

Noen problemer knyttet til definisjonen av utviklingsforskning

Utviklingsforskning, i den forstand begrepet brukes ovenfor, har et 'rykte' innen flere fag som en virksomhet som ligger i utkanten av fagets sentrale debatter og problemstillinger. Bakgrunnen for dette kan være forskjellig fra fag til fag. Enkelte fag har aldri gitt grobunn for interesser knyttet til tema som angår utviklingsland og utviklingsprosesser, selv om fagområdet gjerne kan ha en viktig rolle å spille (f.eks. ingeniør- og teknologifag). Innen noen fag skyldes marginaliseringen av utviklingsforskning at faget blir preget av nye interesser og perspektiver som gjør problemstillinger i tilknytning til utviklingsland mindre aktuelle i den pågående fagdebatten (dette er f.eks. en klar tendens innenfor norsk sosialantropologi og sosiologi i de siste 10-15 årene). Innen andre fag er det sentrale fagpolitiske interesser knyttet til å fremme forskning av betydning for vårt eget samfunn (f.eks. innenfor medisin, norsk miljøforskning, norsk landbruksforskning, flere kulturfag). Her er det av stor betydning at fagmiljøet kan vise til forskning som store brukergrupper eller interessentgrupper ser på som relevant og betydningsfull forskning. Innen andre fag igjen er det av sentral betydning å forske på problemstillinger som står sentralt i den internasjonale debatten, for å kunne delta i internasjonal utveksling og nyte godt av internasjonale kontaktnettverk. Innenfor en rekke naturfag dreier fagdebatten seg om empiriske, teoretiske og metodiske problemstillinger som ligger langt fra utviklingslandenes problemer.

Innenfor noen fag er begrepet 'utviklingsforskning' derfor blitt belastet og klart knyttet til annenrangs forskning. Som en illustrasjon kan nevnes:

Forhold knyttet til mennesker og samfunn i forskjellige deler av verden, ikke minst i det som i dag kalles 'utviklingsland', var lenge sosialantropologiens særlige interesseområde. Det er klare faghistoriske årsaker til at forskningsmaterialet i sosialantropologi i sin tid for det meste ble hentet fra disse delene av verden, men sosialantropologi som fag dreier seg om mennesker og samfunn, ikke om utviklingsland. Deler av sosialantropologiens forskningsmateriale omhandler samfunnsmessige endringsprosesser, og noen antropologer har vært spesielt opptatt av å studere endring og hvordan man kan forklare endring. Det har også vært gjort forsøk på å skape en anvendt antropologi som skulle fremskynde eller påvirke endring i en bestemt retning, og særlig i de siste tiårene i koloniperioden var myndigheter og administrasjon i kolonimaktene opptatt av å skape en slik formålsrettet endring i mange samfunn.

Anvendt antropologi har aldri svart til de forventningene som oppdragsgiverne opprinnelig ble stilt i utsikt og har aldri blitt til den samfunnsmessige ingeniørkunst som en gang var forventet. Samtidig ble anvendt antropologi i denne perioden sterkt kritisert (særlig i ettertid) for å spille på lag med kolonimaktene og slik å bidra til å undertrykke og kontrollere, snarere enn å opplyse og frigjøre de mennesker og samfunn som ble studert. Anvendt antropologi ble også stigmatisert som annenrangs forskning som verken bidro til teoribygging eller dypere erkjennelse innenfor fagets sentrale interesseområder, fordi man lot oppdragsgivere/kolonimaktene sette dagsorden for forskningen og bestemme hvilke spørsmål det var viktig, interessant eller legitimt å ta opp.

Et tilsvarende sett av problemer (uheldige politiske koblinger, sterke tematiske føringer, faglig isolasjon, dårlig kvalitetssikring) kan, om enn i noe mindre grad, knyttes til den s.k. *Area Studies*-tradisjonen som vokste frem i en lang rekke utviklingsland på 50- og 60-tallet.

Det bør heller ikke stikkes under en stol at utviklingsforskning, i Norge såvel som i andre deler av verden, på et tidspunkt hadde en klar normativ vinkling. Forskningens nytteverdi ble vurdert ut fra ideologiske kriterier og satt inn i et politisk rammeverk. I mange miljøer var det forventet at forskningen skulle bidra til uavhengighet og frigjøringskamp, senere til andre politiske eller sosiale målsettinger. Selv om dette i sin tid først og fremst var trekk ved forskerne snarere enn ved utviklingsforskningen, knyttes utviklingsforskning fremdeles til det ideologisk og politisk fundert prosjekt som norsk Sør-politikk tross alt må være. Utviklingsforskningens tilknytning til en radikal politisk aktivisme er neppe et særlig fremtredende trekk i disse dager, men det er nok mulig at den fremdeles oppfattes i en del miljøer som klart normativt preget forskning eller anvendt virksomhet snarere enn forskning. Utviklingsforskningens tilknytning til formål som ligger utenfor forskningen og sterke forventninger om en anvendt nytteverdi av forskningen er problematisk.

Utviklingsforskning er først og fremst forskning om endringsprosesser i utviklingsland. Dette er ikke noe eget fagområde. Svært mange fag kan bidra til bedre forståelse av utviklingslandenes situasjon og svært mange fag kan bidra til å belyse de

samfunnsmessige endringer som man både ønsker å forske på og stimulere til. Dersom det legges vekt på forskningens bidrag til å bidra til endring vil listen over relevante fagområder bli enda lenger.

Spørsmålet er hvordan interessen for utviklingsland og utviklingslandenes særlige problemer kan integreres i 'normal' vitenskap. I utgangspunktet er ikke noe uløst intellektuelt problem mer interessant enn et annet. Likevel preges forskningsinnsatsen av en rekke forhold som gjør at noen problemer blir viktigere og mer sentrale enn andre. Det må understrekes at dette først og fremst skyldes organisatoriske (og politiske) forhold, snarere enn strengt faglige belønningsmekanismer. Likevel er det innen mange fag i Norge faglig begrensende eller direkte stigmatiserende (i forhold til deltagelse i et forskerkollektiv, personlig utvikling, tildeling av ressurser, karrieremuligheter) å arbeide med tema fra utviklingsland. Det er dessverre mye som tyder på at fagpolitiske forhold innen en rekke fag bidrar til at tema fra utviklingsland prioriteres lavt og at spørsmål av betydning for å forstå utviklingslandenes situasjon må vike til fordel for spørsmål som enten ligger nærmere Norge rent geografisk eller har betydning i en hjemlig sammenheng.

Den skjeve fordelingen av forskningsinnsatsen kommer til uttrykk i det såkalte 90-10 problemet. Dette uttrykket er først og fremst blitt brukt i internasjonal helseforskning og er uttrykk for at et fag bruker 90% av sine faglige og økonomiske ressurser på problemstillinger som angår (de rikeste) 10% av verdens befolkning. Dette er et problem som kan drøftes fra mange sider, men ikke desto mindre, - innefor mange fag kan det lett bli en faglig og karrieremessig belastning å knytte seg til problemstillinger som først og fremst angår utviklingsland.

Noen foreløpige konklusjoner om utviklingsforskning i Norge

En god del av problemet i Norge er at utviklingsforskning i den betydning det har fått i den forskningspolitiske debatten, er svært nær knyttet opp mot UD og bistandsforvaltningens utøvelse av norsk Sør-politikk. Det er selvsagt ingenting i veien for at UD kan bestemme hva slags forskning de har behov for på dette området. Noen av de forskningsprogrammene som har vært finansiert av UD har hatt snevre avgrensinger, uten at den praktiske begrunnelsen for dette har vært tydelig. Men det har også vært en bevegelse i motsatt retning, ved at forskningsprogrammer er blitt gjort videre og i stand til å favne et større utvalg av problemstillinger og tilnærminger.

Det må imidlertid understrekes at så lenge utviklingsforskning utelukkende betraktes som UDs sektoransvar, med en finansiering som i stor grad domineres av UD, er det en klar tendens til at forskningsinnsatsen skal avstemmes til de tematiske og geografiske områdene som UD ser på som viktige i en norsk Sør-politikk. I det lange løp er verken UD eller norsk utviklingsforskning tjent med et slikt perspektiv på forskningen.

Arbeidet med å skape større oppmerksomhet rundt norsk utviklingsforskning bør derfor ta utgangspunkt i følgende forhold:

- Utviklingsforskning er rettet mot et saksfelt som er mye videre enn det saksfelt som omfattes av norsk Sør-politikk. Utenriksdepartementet har et forskningspolitisk sektoransvar for langt mer enn de spørsmål som til en hver tid har

betydning for norsk politikktutforming og forvaltning av den norske Sør-politikken. Dersom forskningsbehovene utelukkende skal defineres ut fra de spørsmål som står på den utenrikspolitiske dagsorden vil forskningen alltid ligge på etterskudd i forhold til såvel Sør-politikken som til forskningsfronten innen de respektive fag som kan ha en rolle å spille.

- UDs målsetting om å bidra til en forskningsberedskap på utviklingsområdet vil være avhengig av at norske forskere deltar i internasjonale forskernettverk og er bidrar med forskning innen et bredest mulig utvalg av fag og problemstillinger. En slik forskningsmessige pluralisme kan antagelig best fremmes gjennom bedre muligheter for fri forskning/grunnforskning.
- Det er stadig færre spørsmål og problemer som kan avgrenses til å ha betydning utelukkende for utviklingsland, dvs. som kan overlates til UD og norsk Sør-politikk. Andre deler av forvaltningen vil i økende grad møte problemstillinger som det er vanskelig å forholde seg til uten gode kunnskaper om utviklingslandenes situasjon. Etter hvert som stadig flere problemer knyttes sammen i globale sammenhenger vil stadig flere områder i norsk offentlig politikk, men også i norsk næringsliv og i samfunnet ellers, bli knyttet sammen med det som skjer i utviklingsland. Ansvar for utviklingsforskningen må derfor fordeles på langt flere departementers sektoransvar enn det som er tilfelle i dag.
- Den forskningspolitiske fordelingen av ansvaret for norsk utviklingsforskning mellom UD og KUF må igjen tas opp. I forhold til St.meld.nr. 42 (1987-88): *Om u-landsorientert utviklingsforskning* er det i dag på flere områder vanskelig å se hvordan KUF har fulgt opp det forskningspolitiske ansvaret for utviklingsforskningen i Norge. Denne er i stadig større grad blitt finansiert over bistandsbudsjettet og utviklingsforskningen er dermed blitt gjort til et bistandspolitisk snarere enn et forskningspolitiske tema.

Innenfor en rekke fag kan det være viktig for norsk forskning å samarbeide med forskere fra utviklingsland og arbeide med problemstillinger knyttet til utviklingslandenes situasjon. Slike problemstillinger og forskningstema vil berike forskningen gjennom nytt empirisk materiale og komparative studier, kan stimulere til teoribygging og andre nyvinninger. Det er viktig å få frem at forskning om utviklingslandenes situasjon kan være førsteklasses forskning. Det er viktig å stimulere til at flere forskere fra fag og fagtradisjoner som er veletablerte i Norge tar opp forskningstema fra utviklingsland. Siktemålet skal i første omgang ikke være bedre norsk bistandspraksis eller en mer raffinert Sør-politikk, men bedre og mer dekkende forskning.

Utviklingstrekk i norsk utviklingsforskning

Utviklingsforskning, i den forstand begrepet er blitt brukt ovenfor, er etter St. meld.nr.42 (1987-88): *Om u-landsorientert utviklingsforskning* blitt gradvis integrert i norsk forskningspolitikk. Ved opprettelsen av Norges forskningsråd fikk dette forskningsområdet en klar organisatorisk forankring. Utviklingsforskning er etter dette underlagt de samme betingelser som andre deler av norsk forskning, med et ansvar for

utviklingsforskningens finansiering fordelt mellom KUF og UD, i henhold til sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk.

Det pekes i denne utredningen, som i tidligere utredninger, på at UD's ansvar for forskning innenfor sin sektor dekker et mye videre område enn det som er vanlig, men at UD i tillegg til å yte bistand, inklusive forskningsbistand, til utviklingsland også støtter internasjonal utviklingsforskning og utviklingsforskning i Norge. Støtte til utviklingsforskning i Norge utgjør bare en liten del av det totale forskningsbudsjettet i UD. Dette er et forhold som ofte blir oversett. I NIFUs årlige rapportering om hvordan forskning og høyere utdanning blir tilgodesett i statsbudsjettet, brukes det tall som dekker UD's engasjement i **hele** den sektoren som UD har ansvar for, dvs. også forskningsbistand og bidrag til internasjonal utviklingsforskning. Det er derfor lett å få inntrykk av at utviklingsforskning i Norge er godt finansiert.

I forbindelse med Norges forskningsråds rapport til UD i 1996 om styrking av forskning og kompetansebygging innen utviklingsfeltet ble det pekt på noen svakhetstrekk ved norsk utviklingsforskning. Disse kan danne utgangspunkt for noen kommentarer om dagens situasjon:

- *Generelt liten opptatthet av utviklingsland og u-landsrelatert utviklingsforskning ved norske universiteter og høyskoler. Utviklingsforskning er forskningspolitisk lavt prioritert og virksomheten er i en viss grad avhengig av finansiering ved hjelp av bistandsmidler.*

Kommentar:

NUFU-programmet, kvoteprogrammet og NORADs stipendprogram har bidratt til å øke interessen og oppmerksomheten for utviklingsland ved norske universiteter og høyskoler og det har vært en klar vekst i tilbudet av fremmedspråklige undervisningstilbud og grader. Men alle tre programmer nevnt ovenfor er finansiert av bistandsmidler og det er fremdeles riktig at utviklingsforskning er forskningspolitisk lavt prioritert ved norske institusjoner. Det vanskeligste punktet i forhandlingene om den nye NUFU-avtalen (undertegnet i januar 2001) var f.eks. nettopp refusjonsordninger for administrative tjenester som universitetene i tidligere avtaler hadde dekket selv. De norske institusjonenes avhengighet av finansiering over bistandsbudsjettet for tiltak knyttet til utviklingsforskning ser ikke ut til å ha avtatt.

KUFs finansiering av utviklingsforskning i Norges forskningsråd/Området for Miljø og Utvikling har imidlertid endret seg noe siden 1996:

KUF-støtte til 'ren' utviklingsforskning i NFR/ M&U (i mill. kroner):

	1996	1999	2000
Programmer	2	-	-
Fri prosjektstøtte	3,107	0,93	1,25
Rekrutteringsprogrammet	3,517	4,5	4,38

Dersom støtten til forskning i skjæringspunktet mellom miljøspørsmål og utvikling inkluderes, utgjør KUF-støtten følgende:

	1999	2000
Programmer	1,5	1,5
Fri prosjektstøtte	3,5	2,27
Rekrutterings-programmet	8,44	7,69

UD og rammeavtalen som UD har inngått med Området for miljø og utvikling er fremdeles den klart største finansieringskilden for utviklingsforskning i Norges forskningsråd. Det er alarmerende at utviklingsforskning ser ut til å tape i den interne konkurransen i Norges forskningsråd om tildelinger fra KUFs rammetilskudd, og særlig at midler til fri prosjektstøtte utgjør en såpass liten andel. Fri prosjektstøtte, som er av avgjørende betydning for å styrke en forskningsberedskap innenfor utviklingsforskning, kan i denne sammenheng fungere som en pekepinn for de prioriteringer som gjøres.

Utviklingen kan derfor tyde på at utviklingsforskning tiltrekker seg for lite oppmerksomhet også i Norges forskningsråd. Det bør bl.a. pekes på at under 1% av første års avkastning fra det nye *Fondet for forskning og nyskapning* (1 av 90 millioner kroner) ble avsatt til formål knyttet til utviklingsforskning. I tillegg til fallende interne bevilgninger til utviklingsforskning er det også bekymringsfullt at nettopp de fagmiljøene som har interesser knyttet til denne forskningen nå (etter styreutnevningene i begynnelsen av 2001) er klart underrepresentert i områdestyret for Området for miljø og utvikling.

- *Liten stabilitet i forskningsmiljøene. Interessen for u-landsrelatert utviklingsforskning innen en del 'pionérfag' er svekket, men nye fag etablerer seg innenfor fagfeltet.*

Kommentar

Det er foreløpig få holdepunkter for å si noe om stabilitet eller endring i interessen for utviklingsforskning i de norske forskningsmiljøene over de siste årene. En sammenligning av sammensetningen av NUFU-porteføljen i første og andre avtaleperiode for NUFU-avtalen viser noen endringer, først og fremst at det er blitt større aktivitet innen samfunnsfag og landbruksfag i andre avtaleperiode.

Fordeling av NUFU-prosjekter (i % av samlede bevilgninger):

Fag	1991-95	1996-1998 ⁶
Rammeavtaler	31,3%	1,4%
Helsefag	21,1%	21,6%
Naturfag	16,3%	10,3%
Samfunnsfag	8,6%	18,4%
Landbruksfag	7,9%	14,6%

Fra: Utenriksdepartementet: Evaluation of the NUFU Programme, Evaluation Report 5/2000

⁶ Avtaleperioden går til 2000, men de fleste prosjektavtaler inngås tidlig i perioden.

- * *Svak sammenheng mellom satsinger i forskningsrådet og prioriteringer innen universitetene. Initiativ tatt gjennom opprettelsen av forskningsprogrammer og midlertidige stillinger blir ikke godt fulgt opp.*
- * *Mye av ansvaret for vedlikehold av relevante fagmiljøer overlates til forskningsrådet. Forskningsprogrammene er av for kort varighet til å fylle denne funksjonen.*

Kommentar:

I 1996 var de forhold som omtales her særlig knyttet til forskjellige initiativ tatt gjennom forskningsrådet (og dets forløpere) for å styrke Latinamerikaforskningen i Norge, samt erfaringene med forskningsprogrammet 'Kvinner og Utvikling' (1986-91). En egen delstudie foretatt i forbindelse med forskningsrådets utredning i 1996 viste klart at universitetene ikke hadde vedlikeholdt den u-landsorienterte dimensjonen i norsk kvinneforskning etter at programmet var over. Kvinneforskning er høyt prioritert innen en rekke institusjoner i Norge, og u-landsdimensjonen er nå ikke like avhengig av NFR og bistandsmyndighetene. Både Latinamerikaforskningen og den u-landsrelaterte kvinneforskning er nå bedre besatt ved universiteter og høyskoler.

De største endringene av betydning for norsk utviklingsforskning i de senere år finnes antagelig innenfor bistandsforvaltningen. Rapporten fra 1996 påpekte at bistandsforvaltningen var lite interessert i forskning og at forholdet mellom forskning og bistand ofte var vanskelig. En del av de forhold som ble påpekt i 1996 gjør seg nok fremdeles gjeldende:

- * *Det er liten opptatthet av forskning i bistandsforvaltningen og liten kapasitet til å formulere forskningsbehov. Den generelt svake koblingen mellom bistand og forskning gir seg to viktige utslag:*
 - *Det er liten etterspørsel etter forskning i norsk bistand og den forskningen som finnes (ofte finansiert av bistandsmidler) blir ikke brukt i utforming og oppfølging av bistanden.*
 - *Bistandsprosjekter blir bare i begrenset grad gjort til gjenstand for forskning, verken fra norske institusjoner eller fra forskningsinstitusjoner i mottagerlandet.*
- * *Det er generelt en svak kobling mellom bistand og forskning. Erfaringer og kunnskaper opparbeidet i forbindelse med planlegging og gjennomføring av bistandsprosjekter bidrar lite til læring og kompetansebygging.*
- * *Det er generelt en svak kobling mellom forskning og forskningsbistand. Forskningsbistanden er løst knyttet til forsknings- og utdanningsmiljøer i Norge. I mottagerlandet er forskningsbistanden sektororientert og bidrar lite til kumulativ læring, kompetanse- og institusjonsbygging.*

Kommentar:

Det arbeid som UD har lagt ned i formuleringen av et eget strateginotat for styrking av forskning og høyere undervisning begynner å gi resultater. Strategien legger ikke opp til store og iøyenfallende grep, men betoner desto sterkere behovet for god samordning av de mange forskjellige kanalene for forskningsstøtte over UD's budsjett. Det er innført nye forvaltningsordninger for støtte til forskning, og særlig innen den bilaterale forskningsbistanden er koordineringen blitt bedre, ved at NORAD har tatt på seg forvaltningsansvaret for både bilateral forskningsbistand og forskningssamarbeidet gjennom NUFU. NORAD har lagt flere ressurser og mer personell inn i forvaltningen av

forskningsbistanden og søker også et tettere samarbeid med NFR, slik at samordningen mellom norsk utviklingsforskning og forskningsbistanden antagelig vil bli bedre.

Det mest problematiske området som gjenstår er støtten til den internasjonale utviklingsforskningen. Forskningsstrategien legger vekt på at norsk støtte skal utformes og gjennomføres i samarbeid med norske forskningsmiljøer og at norske forskere skal trekkes bedre inn i arbeidet. Innenfor noen områder er det en positiv utvikling. Det er f.eks. nærmere forbindelser mellom CGIAR-systemet og norske forskere, både med hensyn til styring og deltagelse i forskningsarbeidet. Det er like vel langt igjen før CGIAR-systemet ser på norske forskningsmiljøer som naturlige samarbeidspartnere og på egen hånd rekrutterer fra norske miljøer. Forskningsstøtten til WHO kan stå foran store forandringer i forbindelse med den sterke norske prioriteringen av kampen mot HIV/AIDS og i forbindelse med GAVI-initiativet. Men samarbeidet mellom WHO (og CGIAR-systemet) og norske miljøer kan neppe sies å stå i forhold til norske økonomiske bidrag. Dette er slett ikke bare de internasjonale forskningsinstitusjonenes ansvar. Interessen for utviklingsforskning er ikke særlig stor i Norge og det synes lite sannsynlig at den internasjonale utviklingsforskningen vil tjene mye på en nærmere kontakt. Men med utgangspunkt i UD egen forskningsstrategi bør det påpekes at mye av den norske støtten til internasjonal utviklingsforskning fremdeles i stor grad gjennomføres uten samråd eller kontakt med norske forskningsmiljøer.

Statusrapport for UD's 'Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene'

UD bare bruker bare en liten del av de midler som betegnes som forskningsstøtte til å støtte forskning i Norge. De midler som brukes til forskning over UD's budsjett dreier seg først og fremst om støtte til forskning ved internasjonale/multilaterale organisasjoner og til forskjellige tiltak for å bedre utviklingslandenes evne og kapasitet til forskning.

UD legger i sin strategi for styrking av forskning på dette området ikke opp til store endringer med hensyn til en forskyvning av fordelingen mellom de forskjellige innsatsområdene. Hovedvekten ligger på tiltak til bedre styring og samordning av de ressurser som allerede legges inn i forskningssystemet, både med hensyn til UD's primære ansvarsområde (forskningsbistand, forskningssamarbeid, internasjonal forskning) og i forhold til det sektoransvaret departementet har for å bygge/vedlikeholde norsk kompetanse. Det må understrekes at det er mange aktører med i bildet men det har tradisjonelt vært liten interesse i UD for å f.eks. samle ansvaret for all forskningsrelatert virksomhet innefor en enhet. Strategien legger ikke opp til nye initiativ i så måte, men det er blitt gjennomført en del omorganiseringstiltak i forbindelse med den bilaterale bistanden, hvor NORAD nå har fått et større ansvar for forvaltningen av forskningsbistand.

Det er knapt to år siden Utenriksdepartementets strategi ble vedtatt/offentliggjort og det er rimelig å vente at det vil ta noe tid før de tiltak og målsettinger som strategien legger opp til er oppnådd.

Status for gjennomføring av Utenriksdepartementets strategi kan fremstilles som følger:

Målsetting i strategien	Virkemiddel	Status
Støtte til forskning og høyere utdanning i utviklingsland	<ul style="list-style-type: none"> • Tiltak under landprogramrammer (etablering av prinsipper) • Stimulere Sør-Sør samarbeid, gjennom støtte til regionale forskningsinstitusjoner • Finansiere forskningsfond ved regionale forskningsinstitusjoner • Regionalt samarbeid om høyere utdanning • Følgeforskningsprosjekter • NORAD's stipendprogram • NORAD Fellows Network 	<ul style="list-style-type: none"> • Rammeavtaler inngått i Tanzania og Uganda. Malawi(?). Utredning av forutsetninger for støtte i Sør-Afrika, Etiopia • Evaluering gjennomført. Videreføring av støtte • Avtale om forskningsfond ved OSSREA forhandlet • Ja (AERC, ACBF, etc) • Forsinket • Administreres av SIU • Ukjent fremdrift
Forskningssamarbeid mellom institusjoner i utviklingsland og i Norge	<ul style="list-style-type: none"> • NUFU-avtalen • Annet forskningssamarbeid • Samordning med andre tiltak 	<ul style="list-style-type: none"> • Ny avtale (60. Mill x 5 år) i januar 2001. • Forberedelse av nye retningslinjer • Svak samordning. Nye ordninger nødvendig
Støtte til internasjonal forskning	<ul style="list-style-type: none"> • Prinsipper for norske prioriteringer og siktemål • Støtte til: <ul style="list-style-type: none"> - CGIAR - WHO/TDR - WHO/HRP • Anvendelse av norsk fagkompetanse i planlegging og oppfølging 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, men norsk støtte isolert fra annen forskningsbistand og forskningssamarbeid • Videreføres • Ja (1/10 årsverk for CGIAR, ? ved WHO) • 3-4 norske styreverv i CGIAR

	<ul style="list-style-type: none"> • CGIAR-stipender (via NFR) • Sekondering av norske forskere i multilaterale organisasjoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, 2 stk i 2001 • Ingen ordninger annonsert
Støtte til utviklingsforskning i Norge	<ul style="list-style-type: none"> • NFR forskningsprogrammer <ul style="list-style-type: none"> - Utviklingsveier i sør - Multilaterale organisasjoner - U-landsrelatert fiskeriforskning • U-landspartner • Ordningen • CGIAR-stipender • NUFU-stipender • Post.doc.stipender • Reisestipender • Støtte til nasjonale fagkonferanser • Målrettede tiltak for forskningsformidling 	<ul style="list-style-type: none"> • Rammeavtale inngått • Årlige utlysninger • Under gjennomføring • Ja • Ja • Ja • Nei • Nei • Rammeavtalen • Rammeavtalen
Koordinering og samordning	<ul style="list-style-type: none"> • Fellesmøter KUF,NFR,SIU, NORAD og UD • Felles forskningsdatabaser • Rutiner for samarbeid og informasjonsutveksling • Gjensidig deltagelse i 'årlige møter' • Årlig NUFU-forum • Årlig NFU-forum 	<ul style="list-style-type: none"> • Nei/forsinket • Nei/vanskelig område • Nei • Noen • Ja • Ja

Forskning i bistandsbudsjettet

Når bistandsmyndighetene rapporterer at det *'til sammen gis anslagsvis i underkant av 500 millioner kroner til forskning og høyere utdanning over bistandsbudsjettet'*⁷ så er det viktig å huske på at dette tallet dekker :

- **Støtte til forskning og forskningsinstitusjoner i Norge..**
- **Støtte til forskningsvirksomhet og forskningsinstitusjoner innenfor den bilaterale bistandsvirksomheten.**
- **Støtte til forskning ved internasjonale forskningsinstitutter og i multilaterale organisasjoner..**

Innenfor denne strukturen vil man finne den mest entydige støtten til forskning om spørsmål i tilknytning til utviklingsprosesser i utviklingsland, innenfor støtteordninger til internasjonal forskning og til forskning i Norge. Den virksomheten som støttes gjennom den bilaterale bistandsvirksomheten er paradoksalt nok ikke like sterkt preget av utviklingsforskning i en slik betydning, ettersom kapasitets- og kompetansebygging i utviklingsland ofte vil foregå innefor sektorer som ikke direkte er knyttet til et utviklingslands særegne problemer. Vanlige eksempler kan være tiltak for å styrke de naturvitenskapelige basalfagene (et høyt prioritert ønske i en rekke utviklingsland) oppbygging av forskjellige offentlige laboratorier (innen helse, veterinærtjenester, landbruks tjenester osv.) eller en rekke ingeniør- og teknologifag. Norsk støtte til slike tiltak motiveres av et ønske om relevans med hensyn til landets utviklingsproblemer, men det er viktig å huske at det som er utviklingsforskning i Norge er ofte 'normal forskning' ved institusjoner i et utviklingsland.

Tabellen lenger bak i denne rapporten er hentet fra NORAD/UDs statistikkdatabase og viser utbetalinger i 1999 klassifisert som forskning, fordelt på forskjellige utgiftskapitler i bistandsbudsjettet.

Det knytter seg en del problemer til tolkingen av denne tabellen. Materialet dekker 440 forskjellige bevilgninger som varierer i størrelse fra et par tusen kroner til 61 millioner kroner. Hvor mye av dette som faktisk går til forskning er det litt vanskelig å si. Etter NORADs retningslinjene for koding/merking av bevilgningene er det to nivåer på hvor sterkt en bevilgning er knyttet til forskning:

Prosjekter som klassifiseres som forskningsrelaterte, kan enten inneholde en sterk forskningskomponent (minst 50%) eller de kan vurderes som prosjekter som først og fremst dreier seg om forskning, i den forstand at prosjektet er utenkelig uten forskningskomponenten.

En oppsummering av prosjekter som klassifiseres i kategorien for prosjekter som først og fremst dreier seg om forskning viser at **146,981 millioner** kroner er brukt til dette formålet i 1999. Men det må understrekes at mye av denne kodingen/merkingen kan være tilfeldig. Merkelig nok faller verken støtten til de to store WHO-programmene (Tropical Diseases Research og Human Reproduction Programme), til CGIAR-systemet eller til f.eks. UNRISD under den mest forskningspregede kategorien.

⁷ St. prp.nr.1(2000-2001) – Utenriksdepartementet – s. 134

Kapittel/post (Budsjettermin 1999)	(mill. kroner)	(mill. kroner)
Kap.150/70 Bistand til Afrika		140,702
Landprogram, Tanzania	18,365	
Landprogram, Zambia	4,315	
Landprogram, Mosambik	2,002	
Landprogram, Zimbabwe	13,884	
Landprogram, Uganda	2,087	
Landprogram, Malawi	,600	
Regionbevilgning for prioriterte land	36,364	
Regionbevilgning for andre samarbeidsland	63,084	
Kap. 150/71 Bistand til Asia		18,840
Landprogram, Sri Lanka	1,318	
Landprogram, Bangladesh	1,613	
Regionbevilgning for Asia	15,909	
Kap. 150/72 Bistand til Mellom-Amerika		12,322
Landprogram, Nicaragua	,750	
Regionbevilgning for Mellom-Amerika	11,572	
Kap. 154/71 Tilskudd via frivillige organisasjoner		39,025
Kap 154/72 Tilskudd til kompetansebygging i utviklingsland		57,836
Underpost 01: Tilskudd til kompetansebygging	30,782	
Underpost 211: NUFU-samarbeidet	14,032	
Underpost 31: U-landspartnersordningen	1,000	
Underpost 31: Annet forskningssamarbeid	10,437	
Kap. 154/73 Tilskudd til kulturtiltak i utviklingsland		3,467
Kap. 155 Miljø og naturressursforvaltning		112,615
Kap. 156 Tiltak for å forbedre kvinners situasjon og likestilling		9,246
Kap. 158 Utredning, forskning, evaluering og kvalitetssikring		45,564
Post 70: Tilskudd til forskning	42,199	
Kap.161 Generelle bidrag – FN-organisasjoner		111,999
Underpost 70/25: WHO	36,500	
Underpost 70/35: CGIAR	61,000	
Kap.165 Bilateral bistand administrert av internasjonale organisasjoner (multi-bi)		122,787
Kap.191 Menneskerettigheter, humanitær bistand og flyktningetiltak		15,313
Totalt til forskningsformål, 1999		689,716

Hvor mye av det som i denne databasen klassifiseres som forskning, men som heller burde betegnes utredning eller konsulentvirksomhet er et annet spørsmål. Tabellen sier ingenting om varigheten av tiltakene, men det er klart at noen poster representerer enkeltbevilgninger, mens andre går inn i virksomhet som strekker seg over mange år. Alt i alt betyr dette at bistandsmyndighetenes bevilgninger til forskning kan være til dels betydelig mindre enn de tallene som fremkommer her.

Internasjonalt forskningssamarbeid finansiert av UD

NIFU har foretatt en undersøkelse⁸ av Norges internasjonale forskningssamarbeid og gjort en anslag over FoU-andelen på de forskjellige budsjettkapitlene i UD. Innenfor det området⁹ som dekkes av tabellen ovenfor kommer NIFU til at UD bruker ca. **226 millioner** kroner (i 2000) til forskningsrelaterte formål.

Det som i alle fall er klart er at bistandsmyndighetene bruker en betydelig sum penger til å støtte forskningsvirksomhet og at det meste av dette er brukt utenfor Norge. Det er imidlertid ikke lett å få oversikt over hvilke institusjoner og hvilke virksomhet som faktisk støttes. Internasjonal landbruksforskning (CGIAR), for eksempel, mottar regulær budsjettstøtte over bevilgningen til multilaterale institusjoner: i tillegg støttes forskjellige CGIAR-institutter med prosjekter over miljøbevilgningen, regionbevilgningene og enkelte landprogrambevilgninger.

UDs strategi for styrking av forskning og høyere utdanning er relativt knapp i sin omtale av støtten til internasjonal forskning, men stiller opp noen prioriteringer som springer ut av generelle prinsipper for norsk bistandsvirksomhet. Det forventes derfor at forskningen skal ha særlig betydning for bekjempelse av fattigdom, at den skal fremme kvinner og et likestillingsperspektiv, at den skal styrke samarbeidet mellom internasjonale og nasjonale forskningsinstitusjoner i utviklingsland, og at forskningen skal være tverrfaglig og samfunnsrettet.

Strategien legger vekt på å fremme samarbeidet mellom internasjonal forskning og norske forskningsmiljøer. Det settes av noe midler til samarbeid mellom norske institusjoner og den internasjonale landbruksforskningen, en ordning som administreres av NFR. Utenriksdepartementet har også en avtale om faglig bistand fra Noragric m.h.t. planlegging og oppfølging av støtten til CGIAR-systemet. Det mer generelle inntrykket er imidlertid at Utenriksdepartementets forvaltning av de forskningsmidler som bevilges til internasjonale/multilaterale organisasjoner (særlig til utviklingsbankene) i stor grad er isolert fra norske fagmiljøer.

Forskningsstøtte via private organisasjoner

Det relativt høye tallet for tilskudd til forskning gjennom frivillige organisasjoner er bemerkelsesverdig, ettersom dette er en kanal for forskningsfinansiering som ikke omtales i forskningsstrategien. Ut fra statistikkdatabasen får man inntrykk av at dette i stor grad dreier seg om mindre prosjekter som planlegges og settes igang ved hjelp av de fullmakter de norske ambassadene har, med noen store prosjekter som bidrar til å trekke opp totalbeløpet. Men norske private organisasjoner står oppført som ansvarlig

⁸ Wendt, K & S. Slipersæter: *Norges internasjonale forskningssamarbeid – en oversikt for 2000*, NIFU Skriftserie nr. 11/2000

⁹ Det såkalte 03-området, eller bistandsområdet

organisasjon på flere prosjekter. I hvilke grad bevilgningene her faktisk dreier seg om forskning i vanlig forstand og hvordan forskningen eventuelt kombineres med eller støtter opp under annen virksomhet må undersøkes nærmere før man kan si noe om dette. I den grad dette dreier seg om regulær forskning så er det uklart hva slags ordninger de forskjellige frivillige organisasjonene har for å sette forskningen inn i faglige rammer, for kvalitetssikring og kumulativ oppbygging av kunnskap gjennom krav til publisering osv. I lys av forskningsstrategiens sterke betoning av samordning og koordinering av forskningsinnsatsen er det nok mulig at denne forskningsstøtten kan settes inn i en bedre og mer produktiv forvaltningsmessig ramme.

Norsk utviklingsforskning i et internasjonalt perspektiv

Det har ikke vært mulig innenfor rammene av dette oppdraget å foreta en systematisk gjennomgang av norsk utviklingsforskning i et internasjonalt perspektiv. Det var på et tidspunkt tale om å gjennomføre en bibliometrisk undersøkelse av norske bidrag i noen utvalgte internasjonale tidsskrifter, men det hefter store metodeproblemer ved en slik undersøkelse. Innenfor noen fag vil den gi et meget skjevt bilde av såvel omfang som kvaliteten av norsk utviklingsforskning. Verdien av en slik undersøkelse bør derfor vurderes på nytt, selv om den innenfor en rekke andre fag vil gi et godt overblikk.

Den siste internasjonale evalueringen som kan belyse hvordan norsk utviklingsforskningen står i et internasjonalt perspektiv er evalueringen av NUFU-programmet, gjennomført i 2000. Evalueringen inneholder en systematisk sammenligning med tilsvarende ordninger for akademisk samarbeid med utviklingslandene i Sverige, Danmark og Nederland.

I denne sammenligningen blir det pekt på at NUFU-samarbeidet er relativt begrenset med hensyn til hvilke oppgaver det kan ta på seg for å bygge opp forskningskapasitet og levende akademiske institusjoner i utviklingsland. Det er stort sett tale om punktinnsetts bygget opp rundt enkeltindivider eller mindre fagmiljøer. Men innenfor disse begrensningene kommer NUFU-samarbeidet relativt godt ut. Det fremheves at *'the quality of the candidates is good and the quality of the publications is acceptable'* men at kvaliteten av begge *'outputs'* bare er vurdert i en vitenskapelig og akademisk sammenheng. Rapporten viser til at NUFU-samarbeidet ikke har ordninger for å vurdere relevansen av forskningsinnsatsen opp mot de utviklings- og bistandsmessige sammenhengene som NUFU-programmet arbeider i.

Det pekes videre på at styrken i NUFU-samarbeidet ligger på prosjektnivå, i det konkrete og praktiske samarbeidet mellom deltagende individer og institusjoner. Her treffer mange NUFU-prosjekter et udekket behov og bidrar til forskning og kompetanseheving på en positiv måte. På programnivå fremhever evalueringen noen mangler, først og fremst knyttet til innsyn og deltagelse fra partnerinstitusjoner i Sør. NUFU-samarbeidet defineres ofte på de norske partnernes premisser, noe som evalueringen hevder bidrar til mangelfulle rutiner for kvalitetssikring og målretting av virksomheten med hensyn til behov og sammenhenger i utviklingsland.

Selv om evalueringen stiller seg noe kritisk til den norske dominansen i programmet, understrekes det også at programmets styrke hviler på en høy grad av personlig engasjement fra de involverte forskerne og stor fleksibilitet i utformingen av konkrete samarbeidstiltak.

Det pekes på at NUFU-samarbeidet har en målsetting om samarbeid som skal være til nytte for begge parter, dvs. at også de norske institusjonene ser en forskningsmessig nytteverdi i deltagelse i programmet. Dette var et trekk som ble sterkt fremhevet i NUFU-samarbeidets tidlige fase. I de senere år er denne målsettingen kommet noe mer i bakgrunnen. Individuelle forskere vil selvsagt fremdeles delta i samarbeidet ut fra personlige interesser og for å få realisert personlige forskningsambisjoner, men på institusjonsnivå er holdningen mer restriktiv. De norske institusjonenes bidrag til NUFU-prosjekter er blitt gradvis redusert og prosjektene er blitt tilsvarende avhengig av bistandsfinansiering av stadig større deler av prosjektbudsjettene.

Institusjonene reflekterer muligvis her en tendens i norsk forskningspolitikk som skyver utviklingsforskningen enda lenger ned på den forskningspolitiske dagsorden og i større grad overlater både målstyring og finansiering av utviklingsforskningen til UD. En slik svekkelse av de norske miljøene vil i neste omgang selvsagt ha en betydning for verdien og betydningen av norsk deltagelse i internasjonale samarbeidstiltak.

Formidling og bruk av utviklingsforskning¹⁰

Det er blitt understreket ovenfor at forskning alene neppe kan løse utviklingslandenes problemer, men at man på den andre siden neppe kan vente å løse slike problemer uten forskning. Forskning dreier seg ikke først og fremst om å finne løsninger på bestemte problemer, men om å skape grunnlaget for slike løsninger gjennom dypere erkjennelse, bedre forståelse og en bredere kunnskapsbase. Forskning er med andre ord en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for fremskritt. Det er ofte lett å miste av syne alle de andre betingelsene som må være tilstede for at et bestemt problem skal finne sin løsning, og ikke minst, at det er få problemer som kan løses en gang for alle.

Det er viktig å understreke at utviklingsforskning ikke bare dreier seg om å frembringe kunnskap om eksotiske land og forhold som bare har marginal interesse i en norsk hverdag. Kunnskap om forhold i utviklingsland er selvsagt viktig dersom man skal løse problemer i utviklingsland, men etter hvert som Norge, på linje med andre land, integreres i globale sammenhenger, vil kunnskap om forhold i utviklingsland bli viktig når man skal forholde seg til problemer i Norge også. Kunnskaper om utviklingsland hører med til nødvendig allmennkunnskap, og noe vi trenger som en del av kunnskapsgrunnlaget i den politiske hverdagen. Det er også en del av den beredskapen vi må ha for å kunne møte nye situasjoner. Norge trekkes stadig inn i nye sammenhenger som bl.a. domineres av at den delen av verden som klassifiseres som utviklingsland inneholder de aller fleste av verdens mennesker og

¹⁰ Trygve Berg (NLH/Noragric), Siri Gerrard (Universitetet i Tromsø), Anne Lyche Solheim (NIVA) og Jørn Rattsø (NTNU) har bidratt med eksempler under dette avsnittet.

mesteparten av verdens ressurser. Utviklingslandene har et enormt markedspotensiale, men hyser også dessverre mesteparten av verdens konflikter. Det er umulig å forholde seg til internasjonale problemer innen miljøsektoren, innen matvaresikkerhet og matvaresunnhet, til internasjonale migrasjoner og forhold knyttet til internasjonal kriminalitet/narkotikatrafikk/prostitusjon etc. uten kunnskaper om utviklingsland. Stadig flere saksområder knyttes direkte og indirekte opp mot forhold i utviklingsland og stadig større deler av det norske samfunn trenger kunnskaper om utviklingsland. Knappt noe departement kan forvalte sitt saksfelt på en fyllestgjørende og forsvarlig måte uten en bevissthet og kunnskap om at Norges forhold til utviklingslandene blir tettere og stadig mer omfattende.

Eksemplene på dette er mange:

Biodiversitet:

Forskning på, kartlegging av og tiltak for å opprettholde jordens artsmangfold er en av de store internasjonale oppgavene som Norge tar del i. Forskning innen dette området har verdi i seg selv som bedre kunnskap om verden, men er også nødvendig kunnskap for forvaltning av det biologiske mangfoldet i utviklingsland som i Norge. I tillegg til de økologiske og potensielt økonomiske konsekvensene dette får i de berørte landene, kan tap av biologisk mangfold i utviklingslandene kan gi uante tap av muligheter for foredling av dyrkbare arter, samt for utvikling av livsviktige medisiner som er basert på arter som bare finnes i tropiske strøk.

Klima:

Avskogning og urbanisering i utviklingslandene gir økte utslipp av klimagasser. Dette kan i sterk grad endre klimaet på Jorden. I Norge kan slike klimaendringer gi større og hyppigere flommer og andre klimarelaterte problemer. Klimaendringer i utviklingslandene kan f.eks. gi reduserte avlinger av jordbruksprodukter som Norge importerer fra utviklingslandene (f.eks. tropisk frukt, bomull, kaffe, te). Forskning knyttet til kartlegging av klimaendringer og de samfunnsprosesser som leder til disse, samt de økologiske og samfunnsmessige konsekvensene av et endret klima er nødvendig kunnskap og en betingelse for tiltak mot klimaendringene. Teknologisk forskning knyttet til utvikling av alternative energiformer i utviklingsland (f.eks. solenergi) vil være et viktig virkemiddel for å kunne redusere klimaendringene.

Vann:

Vann er en knapp ressurs i store deler av verden. Vannmangel i u-land kan true matvaresikkerheten i verden ved at f.eks. kornproduksjonen går ned i viktige områder, f.eks. i nordlige deler av Kina, der intensiv irrigasjon medfører at grunnvannet synker med ca. 1 m i året. Dette kan gjøre Kina til nettoimportør av korn i løpet av få år, noe som kan få dramatiske konsekvenser for kornprisene og matvaresikkerheten i hele verden. Vannforurensning i form av overgjødsling både i ferskvann og kystområder i utviklingsland kan ha dramatiske konsekvenser for fiskeproduksjonen, og for næringsutvikling innen akvakultur.

Mangel på vann og dårlig vann kan gi epidemier og grobunn for væpnede konflikter i utviklingsland, som Norge kan bli trukket inn i via FN. Vannkonflikter og andre ressurskonflikter kan igjen føre til en strøm av flyktninger til land som

f.eks. Norge, som både har nok vann og tilstrekkelig godt vann i de fleste områder.

Forskning som kan gi grunnleggende kunnskap om økologiske konsekvenser og for å etablere tålegrenser for forurensning av ferskvannsbiotoper og kystområder i utviklingslandene er en forutsetning for utvikling av en bærekraftig vannforvaltning. Det samme gjelder forskning om samfunnsmessige årsaker til og konsekvenser av vannforurensning og overforbruk av vann i utviklingsland.

Miljøgifter:

Miljøgifter fra industriell virksomhet og ukontrollert bruk av sprøytemidler i landbruket i utviklingsland kan gi svært høyt innhold av miljøgifter i landbruksprodukter som eksporteres til f.eks. Norge.

Dyresykdommer

Ett aktuelt eksempel er munn og klovsyke. I skrivende stund er den sykdommen den største bekymringen for mange av Europas ledere (muligens nest etter Balkan). Når slike situasjoner oppstår er det straks spørsmål om hvordan vi i Norge skal forholde oss. Siden vi ikke har sykdommen, og heller ikke kan tillate forskning på den i Norge, er norsk kompetanse basert på kunnskap utenfra. Dette tilføres mest gjennom OIE (Verdens dyrehelseorganisasjon), FAO og EU, men dreier seg mye om informasjon som meldes inn fra land der sykdommen er utbredt. Den finnes i store deler av tropisk Sør Amerika, det meste av Afrika sør for Sahara, og det meste av de tropiske og subtropiske delene av Asia og dessuten i deler av Sørøst Europa. Afrika har reservoar for sykdommen i viltet som utgjør en utryddelig smittekilde. Den varianten som er brutt ut i Europa er en asiatisk type, muligens kommet til Europa via Midtøsten.

Beredskap for eventuelle utbrudd i Norge, og mestring av en smittesituasjon, forutsetter kompetanse og kunnskap om et globalt problem der mange av kildene er knyttet til tropiske og subtropiske områder.

Det går an å lage betydelig lenger lister med eksempler, fra de fleste fagområder, som viser hvordan nye problemstillinger knyttet til internasjonal kontakt og globalisering gir kunnskaper om utviklingsland en aktualitet i Norge. Men en annen og vel så viktig side ved forskning på forhold i utviklingsland og samarbeidet med forsker fra utviklingsland, er de bidrag dette gir til å skape bedre og mer nyansert forskning:

Et eksempel er hentet fra studier av biologisk mangfold i det etiopiske høylandet. Med norske bistandsmidler har noen av Etiopias fremste eksperter på dette feltet fått en utdanning i Norge, og samtidig har norske miljøer lært en god del selv også. Etiopiske og norske forskere har samarbeidet om utviklingen av ideer på grunnlag av forskningsarbeidet i Etiopia som har gitt opphav til viktige og fundamentale spørsmål. Hvorfor er f.eks. en stor del av de kjente gener for resistens mot soppsykdommer i bygg av etiopisk opprinnelse? Når disse genene beskytter de fleste byggsorter i Norge og i Europa for øvrig mot mjøldogg, er dette like interessant for oss som for dem.

Norske og etiopiske forskere stiller nå teoretiske spørsmål om sammenhengen mellom lokale miljøforhold i det etiopiske høylandet, lokal genetisk variasjon og resistens, genenes opprinnelse og evolusjon. Hvordan kan dette utnyttes til å videreutvikle en byggdyrking med store avlinger med redusert bruk av beskyttende sprøytemidler? Forskningen reiser også spørsmål om vilkår for fri utveksling og kommersiell bruk av slik genetisk variasjon, patenterbarhet for denne typen funn, opphavslandets rettigheter osv.

Det sier seg selv at dette ikke er rene bistandsspørsmål. De teoretiske aspektene har global interesse selv om utgangspunktet er et lokalt fenomen i fattige fjellbygder i Etiopia. Det kommersielle potensialet er interessant i Norge så vel som i andre byggdyringsland på flere kontinenter. Og genressurskonfliktene er forhandlingstema i internasjonale fora. Forskningsmiljøene opplever at forhandlerne fra norsk side (fra Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet) har bruk for eksempler som kan hjelpe til med å vise konsekvensene av forskjellige valg og som kan illustrere opphavslandenes situasjon og interesser.

I andre eksempler fremheves betydningen av komparasjon og hvordan modeller og teorier utviklet på grunnlag studier i vår egen del av verden må revideres og omformuleres når de konfronteres med erfaringer og perspektiver utviklet av forsker fra utviklingsland. Kunnskapsutviklingen innen mange samfunnsfag har vært, og er fremdeles avhengig av komparative perspektiver med vekt på empirisk material fra utviklingsland. Dette kan dreie seg om arbeider som strekker seg fra studier av kjønn og identitet ved den ene enden av skalaen, til studiet av konflikter i stor skala. Innen sosialøkonomi, f.eks. har mange forskningstema fra utviklingsland påvirket teoriutviklings og fagets generelle forskning bl.a. om 'effektivitetslønn' (fra subsistensteorier) og 'effektive kontrakter' (fra jordarbeiderkontrakter)¹¹.

Denne utredningen kan bare helt antydningvis skissere slike eksempler på hvordan kunnskap utviklet på bakgrunn av forskning i utviklingsland og med utviklingslandenes problemer som fokus ikke bare er av betydning for bistandsmyndigheter og i forvaltningen av Norges forhold til utviklingsland. Dette er kunnskap som får relevans i stadig nye situasjoner og sammenhenger, ikke minst i en rekke aktuelle problemstillinger i Norge.

Det må også understrekes at utviklingsforskning spiller en rolle i den videre

¹¹ Se J.C.Andvig: Utviklingsøkonomi: Vitenskapelige overføringer fra sør til nord?, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1990, årgang 31, 421-439

kunnskapsutviklingen innen en rekke fag. Det er allment godtatt at norske forskere har et behov for bedre internasjonal kontakt, først og fremst med tanke på hvordan internasjonale perspektiver kan inspirere og belyse norsk forskning. Utviklingsforskning og forskningssamarbeidet med utviklingsland faller i stor grad utenfor. Men det er ikke bare den forskning som foregår i Europa og Nord-Amerika som kan bidra til bedre norsk forskning. Forskning foretatt av forskere i utviklingsland har sine bidrag å komme med, enten det er tale om fag som ikke er opptatt av de særegne endringsprosessene knyttet til utviklingsland, eller innen utviklingsforskning.

Avslutningsvis:

En stor del av problemet knyttet til utviklingsforskning slik den står i Norge i dag, er at forskning om spørsmål med tilknytning til utviklingsland oppfattes som forskning for spesielt interesserte. Noen kaller dette en forskningsghetto, et sted befolket av utviklingsforskere som forvalter merkelig kunnskap om fjerne steder og pussige problemstillinger. Ofte påberoper disse seg tverrfaglige og anvendte perspektiver for sin forskning, men den forskningen som bedrives har uklar faglig identitet, forholder seg ofte dårlig til sentrale teoretiske eller metodiske debatter innefor den enkeltes fagdisiplin og evner i liten grad å reise problemstillinger som engasjerer et norsk (eller internasjonalt) fagmiljø. I de fleste etablerte fagmiljø vurderes utviklingsforskning som annenrangs og ikke særlig viktig forskning. Selv om forskningen tar opp tema som er viktige i en politisk eller samfunnsmessig sammenheng, først og fremst i forbindelse med utviklingsproblemer og utviklingslandenes situasjon, så er ikke denne forskningen viktig for å utvikle ny erkjennelse og nye kunnskaper innefor de forskjellige forskningsdisipliner.

I en forskningspolitisk sammenheng er det videre klart at utviklingsforskning er nært knyttet til UD, NORAD og Området for Miljø og utvikling i Norges forskningsråd. UD og NORAD har, på grunnlag av sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk, et ansvar for utviklingsforskning, fordi UD og NORAD har ansvar for forvaltningen av norsk offentlig politikk overfor utviklingslandene hvor de fleste utviklingsforskere henter sine tema fra. Fordi utviklingsforskning interesserer såpass få forskningsmiljøer finner den liten støtte i andre institusjonelle sammenhenger. Forskningspolitisk er utviklingsforskningen i Norge marginalisert og blir i økende grad avhengig av UD og bistandsbudsjettet. De fleste forskningspolitiske aktører, fra forskere og forskningsinstitusjoner, i sentralforvaltningen og til Norges forskningsråd selv, ser ut til å mene at dette er en tilfredsstillende ordning: Det finnes en ordning for å finansiere utviklingsforskning som gjør det unødvendig å interessere seg for den.

Denne utredningen tar opp en del problemer ved den situasjon utviklingsforskningen i Norge befinner seg i. Utviklingsforskning må gjerne være forskning om forhold i utviklingsland (først og fremst knyttet til endringsprosesser) men dette er forskning som har en betydning langt ut over UD's forvaltning av norsk offentlig politikk. Det finnes interesser og behov for bedre kunnskaper om forhold i utviklingsland i store deler av det norske samfunn, så som i skoleverket, forskjellige former for opplysningsvirksomhet, organisasjonslivet, politiske partier, næringslivet, presse og andre medier, osv. Det burde være en like naturlig oppgave som noe annet for det norske forskningssystemet å fremskaffe kunnskap om de deler av virkeligheten og

verden som omfattes av begreper som utviklingsland og utviklingsprosesser. Slike hensyn burde integreres i alle deler av norsk forskningspolitikk, særlig i en tid hvor vi blir stadig mer klar over at forhold og problemer i utviklingsland i stadig større grad er del av den norske virkeligheten.

Det er uheldig at sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk har gitt et enkelt departement (med marginal interesse for forskning) ansvaret for den norske kunnskapsutviklingen i forbindelse med de fleste mennesker og de fleste områder i verden utenfor Norge. Det er lang flere departementer og etater enn bistandsmyndighetene som har et brukeransvar for slik forskning. Det bør være et mål at også disse engasjerer seg i å debattere, utforme og finansiere forskning innenfor det området som hittil har vært reservert UD. En konsekvens av globaliseringen er jo nettopp at spørsmål og problemer som tidligere var klart knyttet til, for ikke å si avgrenset til, utviklingsland nå har en relevans og aktualitet i Norge. Det vil på område etter område dukke opp spørsmål som vi vanskelig kan forstå og vanskelig forholde oss til uten bedre kunnskaper om hvor problemet kommer fra og hvordan dette henger sammen og hvordan problemene er blitt håndert andre steder.

Det andre viktige poenget i denne sammenheng er at utviklingsforskning, i den betydning det brukes ovenfor, kanskje ikke er en så utpreget forskningsmessig blindgate som man får inntrykk av. Erfaringene fra NUFU-samarbeidet de siste ti år er at norske universitetsmiljøer på mange områder har fått øynene opp for at forskningstema fra utviklingsland ikke bare har en snever betydning for utviklingsland, men kan danne grunnlag for viktig nytenking og interessant teoribygging, for opplysende komparative perspektiver og for empirisk mangfold og rikdom i forskningen. Dette er kanskje erfaringer som fremdeles holdes innenfor NUFU-samarbeidet og som enda ikke har fått grobunn og blitt gjort respektable i den 'normale' norske forskningen. Her ligger det stor utviklings- og formidlingsoppgave for norske institusjoner.
