

RAPPORT # 6

Den femte frihet og Kunnskapens Europa

Konsekvenser for Norge

Meng-Hsuan Chou
Åse Gornitzka



Europautredningen
Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU



OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

OM FORFATTERNE



Meng-Hsuan Chou

Meng-Hsuan Chou er Postdoktor ved ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Hun har doktorgrad fra Centre of International Studies, Cambridge University, med avhandlingen "Historical Institutionalism and the Evolution of European Union's Asylum and Immigration Acquis (1992-2004)". Chous faglige interesseområder er blant annet institusjonaliseringen av "A Europe of Knowledge", betydningen av ideer og interesser i politikkutforming, forhandling og implementering, EUs asyl- og flyktningpolitikk og den eksterne dimensjon av innenriks- og justispolitikk.



Åse Gornitzka

Åse Gornitzka er Forskningsprofessor ved ARENA - Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo. Hun har tidligere vært ansatt som forsker ved Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og ved Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS) ved University of Twente. Gornitzkas faglige interesseområder er politikkutforming og institusjonsbygging i den europeiske politiske orden. Det omfatter bl.a. studier av den rollen ekspertise spiller i EUs politikkutforming, utdannings- og forskningspolitikk, betydningen av EUs "myke styringsinstrumenter" på det nasjonale plan. De to siste artikler er: "Access of Experts: Information and EU Decision Making" (med Ulf Sverdrup i *West European Politics* 2011) og "Bologna in Context: A Horizontal Perspective on the Dynamics of Governance Sites for a 'Europe of Knowledge'" (i *European Journal of Education* 2010).

Innholdsfortegnelse

Sammen drag	5
1. Innledning.....	8
1.1 Europeisk integrasjon og kunnskapspolitikken – begynnelsen.....	9
1.2 Norsk forskning og høyere utdanning fram mot 1990-årene.....	12
2. Forskning og høyere utdanning i EØS-forhandlingene	13
2.1 På vei inn i forhandlingene	13
2.2 Hva var tilstanden i norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk?	13
2.3 Hva ville EFTA-landene i EØS-forhandlingene?	14
2.4 Forskning, utdanning og iverksettingen av EØS	17
3. Europeisk samarbeid om Kunnskapens Europa – 1994 til 2010.....	18
3.1 Fra rammeprogram til europeisk forskningsområde	18
3.2 Europeisk integrasjon av høyere utdanning: veien innenfor og utenfor EU	25
4. EU-tilknytningens omfang, dynamikk og betydning i norsk forskning og høyere utdanning.....	28
4.1 Norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk i en EØS-vev?	28
4.2 Norges inkluderingskanaler	36
4.3 Norsk forskning i europeiske rammeprogram	41
4.4 Hvor integrert i Europa er norske læresteder og studenter?	44
5. Konklusjoner.....	47
5.1 Sammenveving i Kunnskapens Europa	47
5.2 En urolig politikk for Kunnskapens Europa?.....	48
Referanser.....	50

Den femte frihet og Kunnskapens Europa

Konsekvenser for Norge

Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka

Sammendrag

Forskning og høyere utdanning – “flankerende områder” med økende betydning og volum

EØS-avtalen koblet Norge på et akselererende forsknings- og utdanningssamarbeid i EU-regi. Dette viste seg å få et mye større omfang, bli mer komplekst og mer sentralt som tema i europeisk integrasjon enn det som var tilfellet da EØS-avtalen ble forhandlet fram. På europeisk nivå har forskning og høyere utdanning gått fra å være marginalt interessant til å nærme seg senteret for politisk oppmerksomhet, spesielt i EUs strategi for konkurransevne, vekst og sysselsetting. Det inkluderer en ambisjon om å etablere Europa som et felles kunnskapsområde – et område med fri flyt av kunnskap, forskere og studenter, altså “den femte frihet”. Det kunnskapspolitiske domenet har blitt mer sammensatt og sammenvevd med politisk transformasjon i Europa.

EØS-avtalen sikret norsk deltagelse i det som på begynnelsen av 1990-tallet primært var et program-samarbeid – et overnasjonalt europeisk program for forskning og teknologi samt ulike program for å fremme mobilitet blant studenter, elever, lærlinger og ansatte ved læresteder. EUs kunnskapspolitiske engasjement hadde fram til 1990-tallet hatt varierende ambisjonsnivå og brukt ulike instrumenter. Tidlig i integrasjonshistorien hadde man aspirasjoner om å koble forskning og teknologi til en (kvasi-)føderal europeisk industripolitikk. Det gikk ikke. I perioden med generell “eurosklerose” på 1970-tallet utviklet det europeiske samarbeidet seg i hovedsak etter en mellomstatlig modell. På 1980-tallet kom vannskillet med beslutningen om et felles rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling (RP). RP var basert på overnasjonale prinsipper der medlemslandene ikke kunne vente å få “pengene tilbake”. Fellesskapets tiltak skulle

ikke erstatte, men supplere og utfylle nasjonal FoU-politikk og tiltak. Samarbeidet om høyere utdanning var mer nasjonalt “følsomt” og ble i realiteten begrenset til å stimulere til mer mobilitet. Likevel skulle beslutningen om å opprette ERASMUS og de øvrige utdanningsprogrammene vise seg å bli viktig som basis for å bringe samarbeidet inn i nye former.

Tettest mulig kobling til “lovløs” integrasjon?

EFTA-landene forhandlet for å få en tettest mulig kobling til RP for forskning og det ble langt på vei resultatet. Med EØS-avtalen kunne nå norske forskere delta på like betingelser som forskere fra medlemslandene. EØS-avtalen ga også EFTA-landene “fullverdig deltagelse” i utdanningsprogrammene. EØS-avtalen innebar ikke at nasjonal kunnskapspolitikk ble underlagt EUs rettsakter. Med noen unntak, som regler for statsstøtte og direktiv for gjensidig godkjenning av yrkeskompetanse, er det få “harde virkemidler” i EUs engasjement på disse områdene. Rettslig autonome prosesser har da heller ikke vært motoren i integrasjon på dette feltet.

Etter 1994 kom store, uforutsette endringer på europeisk nivå: EUs rolle i europeisk forskning endret seg fra å være primært fordelende til også å utvikle ambisjoner om å ha en koordinerende og strukturerende rolle for Europas forskning – altså å bygge et europeisk forskningsområde (ERA). Dette ble rettslig forankret i Lisboa-traktaten. RP fikk i løpet av 1990- og 2000-tallet betydelig mer penger å fordele til europeisk forskning, og en rekke nye områdebyggende instrumenter ble lagt til. Samtidig ble det mer synlig at forskningen ikke bare var begrunnet i å løse felles europeiske problemer innenfor andre politikkområder og bidra til EUs økonomiske og teknologiske utvikling direkte. Etableringen av Det europeiske forskningsråd

var et middel for å stimulere til fremragende forskning i Europa, altså en *vitenskapelig* konkurransevne.

Områdebygging for høyere utdanning gjennom Bolognaprosessen tok veien *utenfor* EU. Utviklingen av EU som et økonomisk og sosialt prosjekt gjennom Lisboaprosessen, skaffet det utdanningspolitiske samarbeidet en ny ramme og overskrift; “Education and Training” (ET) 2010 (nå fornyet som “Education and Training” 2020). Med det fikk samarbeidet en ny form og “myk metode”. Den åpne koordineringsmetoden går ut på at landene på frivillig grunnlag kommer til enighet om prioriteringer og skaffer frem informasjon om måloppnåelse. Det er landene selv som bestemmer hvilken politikk som skal føres for å nå målene. For det utdanningspolitiske samarbeidet ble dette nok et vannskille. På europeisk nivå ble man enige om mål for utdanning og yrkesopplæring i Europa – som å redusere frafall i utdanningsløpet, gjøre elever bedre i grunnleggende ferdigheter, og å øke antall kandidater innenfor matematikk, naturvitenskap og teknologi. Det betød samtidig at utdanningsprogrammene ble samlet under en enkelt paraply, EUs program for livslang læring, for å støtte opp under disse målene. Med denne frivillige koordineringen trådte EU inn på nye utdanningspolitiske områder og EU markerte seg som en standardsetter.

Norge som en del av Kunnskapens Europa

Hva har vært erfaringene i det norske systemet for forskning og høyere utdanning etter over 15 år med EØS-avtalen?

Norsk forskning er europeisert. Det ser vi spesielt i endringer i publiseringsmønsteret. Sammenlignet med 1980-tallet publiserer nå forskere ved norske institusjoner langt flere internasjonalt samfattede artikler, og den største økningen har vært i artikler forskere publiserer sammen med kolleger fra andre europeiske land. Det har altså skjedd en endring i kjernevirksomheten i norsk forskning. Dette henger selvsagt ikke bare sammen med at EØS-avtalen ga norske forskere full anledning til å delta i RP. Det er mange andre faktorer som spiller inn på hvordan forskere publiserer sine resultater, konkurrerer og samarbeider, men det er stor sannsynlighet for at de finansierings- og forskningsmulighetene som fulgte med full RP-deltagelse har bidratt til en grunnleggende endring i norsk forskning.

EØS-avtalen markerte slutten på betinget deltagelse og begynnelsen på langsiktige, ordnede forhold mellom Norge og EUs utdannings- og forskningsprogrammer. Og norske forskere har benyttet mulighe-

tene. Bare i 6RP deltok rundt 5000 forskere fra norske institusjoner. Instituttsektoren har i størst grad benyttet seg av RP, men også forskningsmiljøer i næringslivet og i universitets- og høyskolesektoren har lyktes med søknader til RP. Til forskjell fra mellomstatlige forskningssamarbeid, etablerer RP en direkte forbindelse mellom forskningsmiljøet og Kommisjonen. For norske forskningsmiljøer har RP vært viktig for å muliggjøre forskning som krever internasjonalt samarbeid. Det gir tilgang til nettverk og internasjonal synlighet. Adgang til forskningsmidler er selvsagt et motiv for norske deltagere, selv om prosjekter kan være økonomiske nettotap og ha store administrative kostnader. Men Brussel fordeler mer enn penger og rapporteringsskjemaer. RP fordeler kontakter, nettverk, prestisje, tilgang til informasjon og forskningsresultater. Deltagere hevder at det har endret måten de tenker om forskningsstrategi og –samarbeid.

Langt fra alle deler av norsk forskning er berørt av EØS-avtalen og integrert på denne måten. Det er store forskjeller mellom fagområder, institusjoner og fagmiljø i motivasjon og terskler for deltagelse, og forskjeller i hvor attraktive norske forskere er som europeiske samarbeidspartnere. Likeledes har ikke EUs utdanningsprogram hatt den samme dyptgripende effekten på norsk høyere utdanning som RP har på forskningen. Norsk høyere utdanning har riktignok benyttet seg av EUs utdanningsprogrammer som har blitt det viktigste organiserte studentutvekslingsprogrammet: i 2009 var det cirka 3600 studenter som kom til landet gjennom ERASMUS programmet og nesten 1400 som dro for å studere ved et lærested i andre deler av Europa. Likevel har Bolognaprosessen (etableringen av et europeisk høyere utdanningsområde) hatt større, merkbare konsekvenser for lærestedene. Den integrasjonseffekten har primært blitt filtrert gjennom nasjonale utdanningspolitiske reformer.

Organisk kunnskapspolitisk tilpasning og læring

EØS-avtalen er dynamisk i den forstand at den har klart å håndtere både rutinemessige og uforutsette vendinger i EUs kunnskapspolitikk, enten det dreier seg om nye sorter programmer eller om tilslutning til europeiske standarder. Programsamarbeidet er kjernen i kunnskapspolitiske forbindelseslinjer. Det er springbrettet for at norsk forskning og høyere utdanning har blitt inkludert på flere nye områder. Så lenge den politiske prioriteringen i Norge har vært å internasjonalisere forskning og høyere utdanning, har avtalen vært en viktig, fleksibel ordning for sikring av Norges deltagelse i de viktigste nye initiativene og prosessene. Verdien av internasjonalisering har det vært bred og langvarig

politisk enighet om, og den europeiske dimensjonen har blitt den viktigste delen av internasjonaliseringen. På dette området har dermed ikke EØS-avtalen vekket kunnskapspolitiske eller europapolitiske debatter verken i Stortinget eller i offentligheten.

Å tilbakeføre endringer i politikken innhold til EØS-avtalen er vanskelig på politikkområder der forbindelseslinjen til EU ikke handler om sporbare endringer i rettsregler. Virkninger av Norges sammenvevning med det "kunnskapspolitiske Europa" er sammensatte, virker indirekte og fra mange hold. Noen spor er likevel mer tydelige enn andre: Vekstmålet for FoU-investeringer har blitt vendt mot EUs såkalte 3%-mål for FoU, og nasjonale finansieringsmodeller for forskningsinstituttene og for universiteter og høyskoler har i den resultatbaserte delen inkludert inntekter fra EU som en av indikatorene. Mange av effektene virker sammen med andre prosesser som ligger til grunn for nasjonale prioriteringer slik at det er vanskelig å skille ut en "EØS-effekt". Det gjelder også betydningen for nasjonal politikk av deltagelsen i arenaer der de myke styringsinstrumentene har blitt formet og videreutviklet. Integrasjonsvirkningene av slike myke midler er usikre og sannsynligvis variable, enten det dreier seg om felles standarder, idégenerering og -sirkulasjon, eller organisert transnasjonal læring. Slik sett er virkningene av EØS-avtalen av en annen karakter enn det som gjelder for Norges rettslige integrasjon. Vi kan imidlertid si med sikkerhet at for kunnskapspolitikken, mer enn noe annet politikkområde, har frivillige samordningsprosesser, informasjonsutveksling organisert av EUs institusjoner, og referansetesting via kvantitative indikatorer blitt et viktig og nytt element i Norges forhold til EU i løpet av 2000-tallet.

Inkluderingskanaler

Sammenvevning med Kunnskapens Europa har skjedd gjennom mange ulike inkluderingskanaler som Norge har deltatt i. EØS-avtalen gav ingen formell representasjon i de politiske prosessene på ministernivå. Uformelle forbindelser mellom EUs organ og politisk ledelse i departementet har vært viktige, men også sårbare for variasjoner i den enkelte statsråds interesser og kapasitet til å delta effektivt. Det finnes, utover det, et finmasket sett av organiserte, velbrukte forbindelseslinjer i Norges forhold til de kunnskapspolitiske arenaer på europeisk nivå. EØS-avtalen har gitt norsk forvaltning (både departements- og direktoratsnivå) og Forskningsrådet adgang til et meget omfattende komitésystem. Inkluderingskanalene omfatter også deltagelse fra norske eksperter, transnasjonale organisasjoner

og nettverk som omfatter institusjoner, forvaltning og interessegrupper. Norges forbindelseslinjer til Europa går fra alle nivåer.

Utfordringene

Koblingen til Kunnskapens Europa er viktig for norsk forskning og utdanning, men den er også utfordrende. Tre stikkord for noen av utfordringene er: kompleksitet, akselerasjon og volum:

"Kompleksitetsutfordringen": EUs kunnskapspolitiske virkemiddelapparat og ordninger har blitt kompleks. Dermed har kompleksiteten i Norges kunnskapspolitiske forbindelseslinjer til EU blitt betraktelig større enn den var i 1994. Det representerer en utfordring for nasjonale forskningspolitiske aktører så vel som forskningsmiljøer og næringsliv som skal holde seg informert. Det er også godt mulig at kompleksitet, omskiftelighet og uoversiktighet i EUs kunnskapspolitiske engasjement er et hinder for en nasjonal debatt. Det kan bidra til politisk taushet blant de som ikke har EUs forskningspolitikk som fulltidsbeskjeftigelse. Muligens innebærer det et større "demokratisk underskudd" for EØS-avtalens flankerende områder enn det faktum at avtalen ikke ga tilgang til de formelle politiske beslutningsorganene i EU der programmenes fasong og innretning blir vedtatt.

"Akselerasjonsutfordringen": I historien om EØS-avtalen og RP har vi sett at både myndigheter og enkelte forskningsmiljø var raske til å forholde seg til programmet og har også opparbeidet seg kompetanse og kapasitet til å håndtere RP-formen. Det betyr ikke at denne kompetansen er direkte overførbart til nye tiltak og andre aktører. Nye, "hybride", virkemidler utfordrer spesielt forskningspolitiske myndigheter og forvaltningsorgan og den måten de tradisjonelt har forholdt seg til EU på.

"Volum-utfordringen": Det forholdet man nasjonalt har vært mest opptatt av er enkelt formulert: går Norges RP-regnskap i balanse? Ikke uten grunn har det spørsmålet blitt mer framtrødende over tid. Her ligger også en utfordring som allerede har blitt aktualisert: *De årlige utgiftene til RP har økt* betydelig fra 4RP til 7RP. Denne veksten ligger fullstendig utenfor norsk kontroll. Med EØS-avtalens betalingsformel blir Norges programkontingent automatisk låst til størrelsen på RP. Når Norges årlige utgiftene til RP i 2011 vil være godt over en milliard merkes det på det norske forskningsbudsjettet. Denne utgiftsposten er trolig det mest synlige sporet av EØS-avtalen i nasjonal kunnskapspolitikk.

1. Innledning

Forsøket på å etablere Europa som kunnskapsregion setter nasjonale forsknings- og utdanningssystem i en spesiell situasjon. Tusenårsskiftet var på flere måter et vannskille for betydningen av kunnskapspolitikken for europeisk integrasjon og for europeisk integrasjons rolle i å endre de politiske rammebetingelsene for kunnskapsproduksjon, -formidling og utdanning i Europa. Det markerer overgangen til “det nye Europa” – et Europa der over halvparten av ungdommene går inn i høyere utdanning, der forskning skal være en nøkkel til økonomisk konkurransevne, der veksten skal skje ved tankekraft heller enn muskler, der klimautfordringer skal løses ved ny innsikt og ny innsikt skal synes i nye produkter som kan selges. Dette utfordrer nasjonale forsknings- og høyere utdanningssystemer og setter et forventningspress på dem. Mange av utfordringene tar navn etter europeiske byer: Lisboaprosessen og Barcelona- målet for investering i FoU synliggjør universitetenes rolle i konkurransevneagendaen, mens Bolognaprosessen artikulere ideen om å etablere et felles europeisk område for høyere utdanning. Dette er sammensatte forventninger som ikke alle trekker i samme retning. De treffer universiteter og høyskoler, forskningsmiljø i instituttsektoren og næringslivet fra mange ulike vinkler, noen *med* og noen *uten* nasjonale filtre. Det kunnskapspolitiske domenet har blitt mer sammensatt og vevd sammen med politisk transformasjon i Europa.

For norsk forskning og høyere utdanning er EØS-avtalen et offisielt uttrykk for sammenvevningen. Kjernen i EØS-avtalen handler om markedet. I skyggen av innføringen av “de fire friheter” og i ly av avtalen om europeisk økonomisk samarbeid, har Norge blitt koblet til ambisjonen om å etablere Europa som et felles kunnskapsområde – et område med fri flyt av kunnskap, forskere og studenter, eller det som EUs institusjoner har begynt å omtale som “den femte frihet”. Mer enn femten år etter at avtalen ble undertegnet har kunnskapspolitikken blitt gjenstand for en annen oppmerksomhet som en del av europeisk integrasjon. Det gir oss en anledning til å spørre hvilke konsekvenser EØS-avtalen og europeisk integrasjon har hatt for norsk forskning og høyere utdanning: Hva slags samarbeid var det EØS-avtalen koblet oss på? Hva har vært hovedutviklingen og dynamikken i EUs engasjement på dette feltet – et område der europeisk integrasjon ikke har tatt form av rettslig integrasjon, men har skjedd med andre midler? Hva har vært drivkreftene, mekanismene og instrumentene på disse politikkområdene? Hva har implikasjonene vært for norsk forskning og høyere utdanning, og for politikken på dette feltet?

Vi starter denne rapporten med et raskt tilbakeblikk på Det europeiske fellesskapets engasjement i forsknings- og høyere utdanningspolitikk fram til perioden da Norge gikk inn i forhandlingene med EU (del 1.1). Videre oppsummerer vi kort hvilken tilstand norsk høyere utdanning og forskning befant seg i i denne perioden (del 1.2). I del 2 går vi inn i selve forhandlingene med EF om EØS-avtalens “flankerende områder” – hva var forhandlingstema og -posisjoner? Del 3 er en analyse av EUs samarbeid om forskning og høyere utdanning etter at EØS-avtalen ble undertegnet og hvilke retninger det tok. Dette danner bakteppet for del 4 der vi ser direkte på konsekvensene som koblingen til EU har hatt for norsk forskning og høyere utdanning. Her vil vi se på ulike *former* for tilpasning og konsekvenser på ulike *nivå* i det norske forsknings- og høyere utdanningssystemet, fra det politisk-administrative nivået, de ulike inkluderingskanalene som Norge har benyttet i sitt forhold til EU, og ned til det forskningsutførende nivå og konsekvenser for mønstre for forskningssamarbeid, studentmobilitet og for institusjonene i sektoren.

Vi avslutter rapporten med å trekke noen hovedkonklusjoner om hva som har vært dynamikken og konsekvensene i de over 15 årene hvor det norske kunnskapssystemet har levd med EØS-avtalen. Hva kan disse erfaringene fortelle oss om utfordringer i Norges forbindelser til EU på dette området når EU trekker opp nye scenarier og virkemidler for Kunnskapens Europa?

Som vi skal se, er dette et komplekst område i europeisk integrasjon og et område som ikke har vært gjenstand for mye systematisk forskning, spesielt ikke i den generelle akademiske litteraturen om europeisk integrasjon. Følgelig er det nødvendig å gjøre oppmerksom på begrensninger og avgrensninger i denne rapporten. For det første baserer denne rapporten seg på en gjennomgang av *eksisterende* utredninger og evalueringer. I Norge og på europeisk nivå har det vært mange og omfattende evalueringer av EUs virkemidler, spesielt for forskningspolitikken. Uten denne form for dokumentasjon kunne denne rapporten ikke ha vært skrevet. Unntaket er analysen av forhandlingsperioden – her har vi gjort førstehåndsanalyser av arkivmateriale¹. For det andre kan ikke denne rapporten dekke alle deler av det kunnskapspolitiske domenet. Det som i dag omtales som innovasjonspolitikken til EU eller forskningspolitikk i skjæringsflaten til næringspolitikk, teknologipolitikk, samt utdanningspolitikken utenfor høyere utdanning faller i hovedsak utenfor det vi tar

1 Stor takk til Anne-Marie Hirsh og Karen Nossom Bie i Kunnskapsdepartementet for velvillig å ha tilrettelagt adgang til Departementets arkiver.

opp her. For det tredje er dette ikke en katalog over ulike nasjonale eller europeiske instrumenter i politikken eller en innføring i detaljene i EUs virkemiddelapparat. Rapporten er et forsøk på å trekke de overordnede linjene og skissere hovedmønstre i dynamikken i forholdet mellom EU og Norge på dette området.

1.1. Europeisk integrasjon og kunnskapspolitikken – begynnelsen

Forskning, industripolitikk og integrasjon

Europeisk integrasjons vei inn i kunnskapspolitikken handler i første omgang om samarbeid om forskning og teknologiutvikling. Historien på forskningssiden er sammenvet med integrasjonshistorien generelt og ikke minst med integrasjonshistoriens mer eller mindre glemte røtter fra 1950-tallet. Både avtalen om Kull- og stålfellesskapet og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM), refererte til forskning som var direkte knyttet til de områdene avtalene omfattet, det vil si energi og kjernekraft. EURATOM ble grunnlaget for opprettelsen av et felles europeisk forskningssenter (Joint Research Centre), opprinnelig innen kjernefysikk. Utover det kom det ikke mye fellesskapsforskning ut av de to avtalene. Ideen om at europeisk integrasjon kunne omfatte forskning var likevel plantet i de to formelle avtalene (Papon 2006). EURATOM hadde endatil en passus om å etablere et overnasjonalt europeisk universitet, noe det viste seg vanskelig å realisere (Corbett 2005).

Selv om forskningssamarbeidet ikke ble sett på som særlig vellykket i denne tidlige perioden, er den viktig for å forstå hva som skjedde senere. Perioden etterlot seg institusjonelle levninger som også i dag viser seg i hvordan EU organiserer forholdet til forskning. Sentrale dimensjoner ble trukket opp som kom til å ramme inn diskusjonen om Fellesskapets og EUs tilnærming til forskning: hva skal være koblingen mellom industripolitikk og forskningspolitikk, hvilke prinsipper – mellomstatlige versus overnasjonale – skal ligge til grunn for forskningssamarbeid i Europa? Hvordan slike spørsmål skulle besvares var langt fra tatt for gitt. Da føderalisten Spinelli ble Kommissær for industri og forskning i 1970, brukte han et noe mildere klima for europeisk integrasjon til å forslå en felles FoU-politikk knyttet til Fellesskapets industripolitikk – altså forskningspolitikk som et appendiks til industripolitikken, og ikke som et selvstendig politikkområde. Han ville overføre beslutningsmyndighet for industripolitikken til europeisk nivå og la FoU-politikken være en del av en robust felles europeisk industripolitikk. Slik gikk det ikke.

Da Storbritannia, Danmark og Irland ble med i EF i 1973 ble Kommisjonen reorganisert og forskning fikk sin egen portefølje og generaldirektorat skilt fra Komisjonens forvaltningsapparat med ansvar for industripolitikken. Med det fikk man en egen administrativ kapasitet og permanent organisatorisk oppmerksomhet på overnasjonalt nivå for forskningsspørsmål. Komisjonens generaldirektorat (DG) for forskning er nå det største av alle DGene i Brussel, bare DG for oversetting har flere tjenestemenn.

Tilbake til 1970-tallet: På toppen av det nye generaldirektoratet ble en av akademias egne menn plassert, den tyske sosiologen Ralph Dahrendorf. Han ville ha en forskningspolitikk som også tok hensyn til vitenskapens kulturelle rolle, ikke bare forskning for industriutvikling. Han omtalte muligheten om å etablere Europa som vitenskapelig område. Dahrendorf ville basere politikken på koordinering av nasjonal politikk heller en overføring av beslutningskompetanse til det overnasjonale nivået. Spinnelli skal med bitterhet ha sett på det han oppfattet som Dahrendorfs forræderi av hans ideer (André 2006). Mye reell koordinering av nasjonal forskningspolitikk kom ikke ut av årene fram mot 1980-tallet. Det var vanskelig ikke bare på grunn av medlemslandenes uvilje, men også fordi medlemslandenes egen forskningspolitikk manglet plan og var ukoordinert (Guzzetti 1995: 55). Den dominerende forskningspolitiske organisasjonsmodellen var i denne perioden mellomstatlig. I løpet av 1970-tallet ble for eksempel EMBL innenfor molekylærbiologi (1974) og COST-samarbeidet (1971) etablert.

Utdanning – nasjonal følsomhet og nasjonalt mangfold

Utdanningspolitikken har tatt andre veier i europeisk integrasjonshistorie og er preget av to forhold: nasjonal følsomhet og store nasjonale systemforskjeller, eller "legitimt mangfold". Mye av historien om EU og utdanning som politikkområde har blitt beskrevet som nasjonalstatlig forsvar av utdanningssystemenes nasjonale grenser, egenart og nasjonale myndigheters suverenitet i kontrollen over utdanningssystemene (Murphy 1989). I Europa har da også utdanning historisk sett vært nært forbundet med både nasjons- og statsbygging. Et uttrykk for disse koblingene er de betydelige nasjonale variasjoner man gjenfinder i nasjonale utdanningssystemer, både strukturelt og innholdsmessig. Nasjonsbygging er forbundet med oppbygging og vedlikehold av en nasjonal identitet. Skoler, høyskoler og universiteter er nasjonalstatens sosialiserende institusjoner som formidler nasjonale erfaringer, normer og verdier, dannelse og ikke minst nasjonale språknormer. En av universitetets hovedoppgaver har tradisjonelt vært å utdanne nasjonale eliter som kan bekle sentrale nasjo-

nalstatlige institusjoner, som embetsverk og domstoler. Utdanning er også en sentral del av velferdsstatens utbygging der tilgang til utdanning på alle nivå er ledd i sosial utjevningspolitik. Nasjonalstatens engasjement i utdanning har vært begrunnet ut fra sivile rettigheter/plikter, sosiale og nasjonalkulturelle hensyn, men også av økonomiske hensyn og behovet for kompetanse i et nasjonalt arbeidsmarked. I europeisk integrasjonshistorie viste utdanning seg minst nasjonalstatlig "følsomt" i sin økonomiske begrunnelse, og mest når den var begrunnet kulturelt. EF/EUs engasjement i yrkesopplæringen var lettere å definere inn under europeisk integrasjon som et markedsbyggende prosjekt der stengsler for fri flyt av varer, tjenester og arbeidskraft skulle fjernes. Likevel har det europeiske nivået også levd med et tosidig rasjonale og spenningsforhold mellom kultur og økonomi.

Utdanning har ikke bare vært nasjonalt følsomt, men også til dels ansett som et marginalt interessant område for europeisk integrasjon, rubrisert under "other matters". Andre områder ble prioritert i faktiske politiske beslutninger (Corbett 2005: 133-141).² Etableringen av en politisk-administrativ kapasitet for utdanning har heller ikke vært enkel. Likevel fikk Kommisjonen i løpet av 1970- og 1980-tallet et apparat for å håndtere utdannings spørsmål, først som en del av Generaldirektoratet (DG) for forskning, senere som en del av DG for sysselsettings- og sosialpolitikk (1978), og til slutt kom etableringen av et eget DG for utdanning (nå DG Education and Culture). Det siste kom på plass som et direkte initiativ fra Jacques Delors, Europakommisjonens president (Blitz 2003). DG utdanning ble riktignok ikke blant de største, men skulle vise seg å bli viktig som base for policyentreprenører på europeisk plan (Corbett 2005). Et slående trekk ved historien om europeisk integrasjon på dette feltet er hvordan det oppstod et organisatorisk og ideologisk skille mellom kunnskapspolitik som utdanningspolitikk versus forskningspolitikk.

Holdninger til europeisk kunnskapspolitik

Også blant Europas befolkning finner vi igjen denne nasjonale følsomheten i utdanningen, i skarp kontrast til europeeres holdning til europeisering av forskningspolitikken. Over 70 prosent av Europas borgere mener EU er det beste beslutningsnivået for forsknings- og teknologipolitikk. Selv hos kunnskapspolitiske europaskeptikere som Finland og Storbritannia er det flertall for å la forsknings- og teknologipolitikk være

et fellesskapsanliggende.³ Den nasjonale følsomheten viser seg sterkt når vi ser på holdning til hvilket nivå som bør fatte beslutninger om utdanningssystemene – dette er i større grad nasjonalt betonet. Det er to måter å fortolke denne forskjellen på. På den ene siden kan det reflektere en anerkjennelse av det iboende transnasjonale ved forskning som ikke kjenner noen grenser, eller der innsatsen kan bli bedre ved at den samles på et europeisk nivå. Europeisk arbeidsdeling i vitenskap og teknologi burde dermed være passende materie for overnasjonale beslutninger. Alternativt kan vi med en viss realisme ty til en annen fortolkning: forskningspolitikk er for de "spesielt interesserte", og for en vanlig europeer er dette et esoterisk, ekspertdominert politikkområde med liten nasjonalpolitisk relevans. Hvis holdningene blant dagens europeiske borgere ville være utslagsgivende ville det være en ganske enkel affære å utvikle en felles europeisk forskningspolitikk. Slik har det altså ikke vært.

"Programmet" integrasjon

Både for utdanningspolitikken og for forskningen var siste halvdel av 1980-tallet et veiskille – først ble Rammeprogrammet for forskning og teknologisk utvikling (RP) vedtatt og et par år senere kom beslutningen om å opprette et mobilitetsprogram for studenter og universitetslærere. Hvorfor var dette så viktig? Med disse to beslutningene trakk EF opp den stien som man siden ble avhengig av. Det definerte hva som skulle bli hovedinstrumentet for Europas engasjement på disse to politikkområdene. EFs første RP (1984-87) var en organisatorisk endring som samlet forskningsprogrammene under et felles regime og gjorde forskningsporteføljen mer synlig. Programsatsningen hadde gjenklang i utviklingen av forskningspolitikk på nasjonalt nivå. Dette var tross alt 1980-tallet – "de store programmene tid" (Wittrock og Lindström 1984). Men RP-beslutningen innebar mer. EF fikk demonstrert at Europa hadde noe å gjøre innenfor dette politikkområdet. Man gikk fra å ha en oppfatning av at Fellesskapets engasjement i forskning var en fiasko, til å anse dette som noe verdifullt og fordelaktig for medlemslandene og for Europa.

Overnasjonale prinsipper

RPs prinsipper skiller det fra tradisjonelt mellomstatlig forsknings samarbeid. Fellesskapsforskningen skulle representere en europeisk merverdi - European Added

² Tidligere kommissær Marin kom med følgende kommentar til Ministerrådets behandling av beslutningen om opprettelsen av ERASMUS-programmet i 1986-87: "In the EC we accord more importance to a cow than to a hundred students..." (Corbett 2005:140).

³ EUROBAROMETER 69: Holdningene til EU som beslutningsnivå i forsknings- og teknologispørsmål er som følger: i EU27 sier 70 prosent av befolkningen at beslutningene bør fattes i fellesskap i EU (QA36a.5). Prosentandelen varierer mellom 55 prosent i Finland og 91 prosent i Hellas. For utdanningssystemet er resultatene som følger: i EU27 er det 31 prosent som mener at beslutningene bør fattes av EU i fellesskap, her varierer det fra 10 prosent i Finland og 52 prosent i Slovenia (QA35a.7) (Eurobarometer 2008).

Value - som i hovedsak ble oversatt til finansiering av relevansorientert, transnasjonalt forskningssamarbeid innad i Europa. Fordeling av midlene skulle ikke ta hensyn til hvorvidt medlemslandene får etter hva de har betalt, altså ingen *juste retour*. Etter hvert utvidet RPs områder og rasjonale seg, men de grunnleggende organisasjons- og fordelingsprinsippene holdt man fast ved. De to første RPene (fram til 1991) rettet seg mot begrensede områder i europeisk forskning. Det handlet først og fremst om forskning for å "utvikle fremtidens teknologi". På 1980-tallet var det økende bevissthet om Europas teknologigap. Europa som region lå etter i utviklingen av ny teknologi spesielt sett i forhold til USA. Hvis økonomiens konkurransevne ble sett på som et europeisk politisk problem, ble kunnskapsproduksjon og teknologiutvikling et felles europeisk anliggende. Det ble brukt som rasjonale for et overnasjonalt program for forskning og teknologiutvikling. 2RP ble for eksempel rettet mot forskningssamarbeid innen IT. Maastricht-avtalen åpnet for at forskning kunne henge med på utviklingen av europeisk integrasjon på andre områder. Dette var tiden for "permissive consensus", der EF spredte sitt engasjement på en rekke politikkområder. Fra 3RP og utover ble lag på lag av nye forskningsfelt og særprogrammer lagt til. Samfunnsfagene og humaniora kom inn under andre forskningsteamer, og fra 5RP som eget særprogram. Satsningen på forskermobilitet ble tyngre. Utviklingen av RP kommer vi tilbake til, men etableringen av prinsippet om flerna-

sjonale, flerårige program for forskning og utvikling på europeisk nivå var et vendepunkt.

Program for studentmobilitet

Et tilsvarende kritisk veivalg på utdanningssiden var beslutningen om opprettelsen av ERASMUS-programmet, om enn i en annen skala. Forut for beslutningen hadde Kommisjonen, Rådet og EFs utdanningsministre vært høyløyt uenige om hvilket rettslig grunnlag ERASMUS skulle bygges på. Med beslutningen om å etablere ERASMUS (1985-87) ble det europeiske nivåets oppgave å konsentrere seg om mobilitet, altså oppmuntre til og å etablere ordninger for å håndtere kryssing av de nasjonale grensene. Disse grensene er minst porøse i obligatorisk skolegang, mest porøse for høyere utdanning og spesielt overfor universitetene. ERASMUS-programmet vokste i omfang i løpet av de første programårene (se Tabell 1). Overnasjonaliteten i RP er betydelig sterkere enn i ERASMUS-programmet, ikke minst fordi RPs kjerne kan iverksettes uten nasjonale filtre. Nasjonale aktører fikk en mye mer sentral rolle i iverksettingen av utdanningsprogrammene, først i ERASMUS, siden med SOKRATES som felles paraply og til det som nå omtales som livslanglæringsprogrammene der ERASMUS fremdeles er det viktigste underprogrammet. Det er dessuten ikke samme usikkerhet knyttet til nasjonale fordelingsvirkninger av programmet.

TABELL 1 UTREISENDE ERASMUS STUDENTER (1987-1994)

Land	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Belgia	58	404	795	1154	1837	2314	2809	3480
Danmark	57	189	417	729	950	1282	1561	1771
Tyskland	649	1727	3744	4933	6858	9011	11118	12633
Hellas	39	195	459	566	926	1266	1454	1928
Spania	95	1063	2201	3442	4353	5697	7043	8537
Frankrike	895	1785	4059	5524	6360	8983	8782	9844
Irland	112	167	351	644	894	1214	1493	1632
Italia	220	1365	2295	3355	4202	5308	6808	7217
Luxemburg	--	30	13	--	--	--	--	47
Nederland	169	650	1261	1969	2554	3290	4387	4853
Østerrike	--	--	--	--	--	855	982	1801
Portugal	25	158	276	543	760	1025	1333	1903
Finland	--	--	--	--	--	779	976	1641
Sverige	--	--	--	--	--	1101	1792	2302
Storbritannia	925	2181	3585	5047	6620	8872	10519	11988
Totalt	3244	9914	19456	27906	36214	50997	61057	71577

Kilde: EU Commission (<http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/table1.pdf>), lastet ned 03.01.11

1.2. Norsk forskning og høyere utdanning fram mot 1990-årene

Det norske kunnskapssystemet fram mot 1990-tallet var preget av sterk ekspansjon i høyere utdanning og forskning. Selv om næringsstrukturen i Norge skilte seg fra andre europeiske land, var overgangen til en kunnskapsbasert økonomi og et kunnskapssamfunn reell. Hele etterkrigsperioden så en sterk vekst i antall studenter og kandidater og betydelig vekst i forskningsinnsatsen. Et komplekst og til dels nasjonalt spesifikt system for forskning og høyere utdanning vokste fram. Dels skjedde dette med innflytelse fra andre land og utviklet gjennom transnasjonale kontakter i fagfeltene; dels fulgte utviklingen felles internasjonale mønstre, og tildels ga nasjonal stivhengighet opphavet til et nasjonalt særpreget forsknings- og høyere utdanningssystem.

I hele etterkrigstiden var det ført en politikk for å demokratisere adgangen til høyere utdanning for å redusere sosioøkonomiske og geografiske barrierer og få flere kvinner inn i høyere utdanning. Utdanningskappasiteten nasjonalt ble gjennom politiske virkemidler betydelig utvidet⁴. I 1960 passerte studenttallet 10 000. 15 år senere var tallet som studerte ved universitetene firedoblet. Studietilbudet var fra 1960-tallet blitt gjort mer fleksibelt med introduksjon av kortere, mer yrkesrettede utdanninger. Postgymnasial utdanning, som lærerskoler, tekniske skoler og sykepleierskoler, ble etter hvert definert som høyere utdanning. I løpet av 1970-tallet ble distriktshøyskolene etablert. Disse nye institusjonene kunne suge opp den eksplosive veksten i antall studenter som kom fra 1960-tallet og som vedvarte mot 1990-tallet (Aamodt og Olsen 1991: 18-30). I hele OECD-området var denne sektoren i vekst, men økningen i antall studenter i høyere utdanning var spesielt sterk i Norge, som den også var i Vest-Tyskland og Sverige.

Norsk forskning var i samme periode også i en vekst- og institusjonaliseringsprosess. Viktige offentlige finansieringsorgan og –ordninger for forskning kom på plass, delvis inspirert av utenlandske forbilder. Det teknisk- industrielle forskningsrådet (NTNF) kom allerede i 1946, NAVF for grunnforskning og NLVF for landbruksforskning (begge i 1949), og disse ble sentrale virkemidler i en nasjonal forskningspolitikk. Samtidig ble den mangfoldige norske instituttsektoren etablert. Det var overordnet politisk enighet om at etterkrigs-Norge skulle satse på å utvikle sitt fors-

kningsystem, selv om opprettelsen av nye institusjoner ikke var uten kontrovers. Fram mot 1970-tallet var det heller ikke gitt at regjeringen skulle føre en egen forskningspolitikk. Det ble ikke bare positivt mottatt at regjeringen Bratteli i 1975 la fram den første “forskningsmeldingen” – Stortingsmelding om forskningens organisering og finansiering⁵.

Spenninger var også knyttet til spørsmålet om hvordan koordineringen av forskningspolitikken på departementsnivå skulle organiseres. Skulle forskningspolitikken finansieres og samordnes fra ett departement eller skulle forskningen organiseres inn under ansvarsområdet for hvert enkelt sektordepartement? *Sektorprinsippet*, der alle departement har et ansvar for forskning innenfor sitt område, ble etterhvert institusjonalisert i norsk forskningspolitikk. I 1977 ble det etablert en egen forskningsavdeling i det daværende Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF) som skulle ha som oppgave å *samordne* forskningspolitikken. Det ble i praksis en krevende modell. Norsk forskning gikk fra tidlig institusjonsbygging, til en periode der forskning, høyere utdanning og økonomisk vekst ble koblet sterkere sammen, og fram til slutten av 1970-tallet der ideer om at forskning kunne bidra til nyskaping i industrien ble tydeliggjort i Norge som i andre land. Riktignok kom interessen for industriell forskning senere i Norge enn i mange andre land (Skoie 1984). Fram mot 1990-tallet var det både vekst i antall forskningsinstitusjoner og i ressurser til norsk forskning. Selv om realveksten i norsk FoU var betydelig i løpet av 1980-tallet, var den likevel svakere enn i de øvrige nordiske landene (Kyvik og Ødegård 1990). Trass vekst i den samlede FoU-innsatsen i løpet av disse årene var FoU-utgiftenes andel av BNP på 1,86 prosent i 1989, noe som plasserte Norge sammen med Danmark (1,54) og Finland (1,80) i mellomsjiktet blant OECD landene, betydelig mindre enn de ledende nasjonenes relative FoU-innsats (Sverige 2,85 prosent av BNP; Sveits 2,86; Tyskland 2,88)⁶. Sammenlignet med andre land finansierte det *offentlige* en større andel av FoU-innsatsen, og det norske FoU-systemet hadde en sterkere utviklet instituttsektor enn de fleste andre vesteuropeiske land. Den omfattet både naturvitenskapelig, teknologisk og samfunnsvitenskapelig forskning med anvendt orientering⁷. Innenfor en sterkt voksende universitets- og høyskolesektor samsvarte ikke forskningsinnsatsen med prioriteringene av forskningsområder i tilsvarende sektorer i andre land,

⁵ Se *Forskningspolitikk* (2005: 19).

⁶ Hentet fra Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet, *St.melding nr. 36 (1992-93)*.

⁷ Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet, *St.melding nr. 36 (1992-93)*, side 24.

⁴ På 1950-tallet hadde en ikke ubetydelig del av de unges etterspørsel etter høyere utdanning blitt dekket ved utenlandske læresteder – opptil 30 prosent av studentmassen studerte i utlandet (Bie 1974).

inkludert de nordiske: I nordisk sammenheng skilte blant annet Norge seg ut ved å ha en lavere innstans i teknologisk forskning (Kyvik og Ødegård 1990: 24).

Disse nasjonale særegenhetene betød derimot ikke at norsk forskning og høyere utdanning utviklet seg i isolasjon: oppbyggingen av det norske universitets- og forskningssystem hadde klare innslag av internasjonal forbildehenting. Det nordiske samarbeidet var godt etablert med basis i den nordiske kulturavtalen fra 1971, utvekslingsprogram for universitets- og høyskoler (NORDPLUS), Nordisk ministerråd som ville etablere et nordisk område for høyere utdanning lenge før det ble snakk om europeisk områdebygging. Innen høyere utdanning var nok Norden alene en mer naturlig ramme enn innen forskning, selv om Nordisk ministerråd hadde et vedvarende engasjement også for forskningspolitikken, blant annet med et forskerutdanningsakademi. For øvrig hadde norske forskningspolitiske myndigheter lenge vært internasjonalt eksponert. Spesielt hadde OECD spilt en omtalt rolle med sine anbefalinger for norsk forskning (eks. i 1983) og i statistikk-samarbeidet på feltet. Norge og de øvrige EFTA-landene var ikke novicer i europeisk forskningssamarbeid i perioden før forhandlingene med EF. Norge hadde medlemskap i CERN allerede i 1952. Norge gikk inn i COST-samarbeidet i 1971, en mellomstatlig avtale som eksplisitt var rettet inn mot å inkludere stater som ikke var medlemmer av EF (Roland 1995).

På vei inn i 1990-tallet var norsk forskning og høyere utdanning samtidig *reformeksponert* – det skulle vise seg å bli et tiår med til dels store nasjonale reformer for sektorer i ekspansjon. I 1987 startet kvalitetsdebatten om norske universiteter i Dagbladet. Den som ledet an debatten fikk etter hvert i oppgave å lede et offentlig utvalg for å vurdere “mål, organisering og prioritering når det gjelder høyere utdanning og forskning fram mot år 2000-2010”; “Hernesutvalget” (NOU 1988:28).

2. Forskning og høyere utdanning i EØS-forhandlingene

2.1. På vei inn i forhandlingene

Utviklingen av EFs forsknings- og utdanningspolitiske samarbeid treffer Norge på en ny måte under EØS-forhandlingene. Det 2RP (1987-1991) gikk mot sin avslutning og lange, vanskelige beslutningsprosesser for å etablere 3RP var allerede i full gang. ERASMUS-programmet opplevde en rask ekspansjon (se Tabell 1) og hadde allerede blitt etablert som et sentrum for samarbeid innen høyere utdanning. Modus for samarbeid på begge politikfelt var europeiske program.

På norsk side stod altså forskning på langt nær uten internasjonale forbindelser på begynnelsen av 1990-tallet. Det var hverken et stort politisk eller forskningsstrategisk spørsmål hvorvidt Norge skulle delta i internasjonale forskningsprogrammer eller i bilateralt eller multilateralt samarbeid. I den forstand var ikke forskningspolitikken et område med høye nasjonale skranke. Det hadde lenge vært et uttalt premiss at forskningspolitikken skulle være internasjonalt orientert og at det hadde faglig betydning for norsk forskning. Skiftende politisk ledelse av utdannings- og forskningspolitikken hadde også farget dette som et konsensusspørsmål der ytterligere deltagelse i europeisk samarbeid ikke ville være anstøtelig for nasjonal suverenitet. Både i forskningsmeldingene fra 1980-tallet og tidlig 1990-tall stod det klart at deltagelse i europeisk samarbeid var en naturlig del av en internasjonal orientering for norsk forskning.

2.2. Hva var tilstanden i norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk?

De formelle EØS-forhandlingene startet i juli 1990, men forhandlingene med EF hadde i realiteten allerede vært i gang i ett år. Nettopp i denne perioden, fra 1989 til våren 1992, ble det også arbeidet med sentrale politiske dokumenter som definerte kjerneelementene i norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk. Ikke minst ble noen av de viktigste strukturreformene i sektorene forberedt og satt ut i livet akkurat i denne perioden. Spørsmålet om internasjonal stilling og påvirkning av det norske kunnskapssystemet, internasjonal konkurranse og samarbeid ble trukket opp som bakteppet for forsknings- og utdanningspolitiske reformforslag.

I 1988 hadde Hernesutvalget lagt fram sin innstilling “Med viten og vilje” (NOU 1988:28). Den gikk

gjennom det brede spekteret av forskningspolitiske og høyere utdanningspolitiske spørsmål, fra rekruttering til og organisering av høyere utdanning, forskning, og finansieringen av høyere utdanning og forskning. Kunnskapsdepartementets *St.melding nr. 40 (1990-91)* "Fra visjon til virke", basert på Hernesutvalgets innstilling, trakk blant annet opp hovedlinjene for det som skulle bli den største strukturreformen av norsk høyere utdanning på 1990-tallet: omorganiseringen av 98 regionale høyskoler til 26 statlige høyskoler. Reformen har få (om noen) spor av EØS-avtalen. Det skal man ikke undres over all den tid prinsippet som nasjonalt ansvar for utdannings innhold, organisering og finansiering forble uberørt av EØS-avtalen, på samme måte som EF ikke hadde kompetanse på dette feltet.

Også innholdet i forskningspolitikken var rammet inn av globale trekk og internasjonale forbindelseslinjer. Forskningspolitikken skjelt til "land man liker å sammenligne seg med". For politikken innhold betød det blant annet at regjeringen fastsatte et numerisk vekstmål for investeringer i FoU (regjeringens forskningsmelding fra 1988-89, Kirke-, Utdannings- og forskningsdepartementets *St.melding nr. 28 (1988-89)*) – et nasjonalt politisk mål ble unilateralt bundet til en internasjonal målestokk. OECD var referansepunktet. På politisk nivå gikk man inn i EØS-perioden med ønsket om å "komme mer på linje med de OECD-landene som satser mest".

Referansen til *Europa* var derimot mye mer eksplisitt i argumentasjonen for den største forskningspolitiske reformen i norsk etterkrigshistorie - sammenslåingen av fem forskningsråd til ett (NOU 1991:24 "Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning" "Grøholtutvalget"). Arbeidet med denne meldingen løp helt parallelt med forhandlingene om EØS-avtalen. Et premiss for utvalgets radikale forslag om sammenslåing, var nettopp EFs intensiverte engasjement og betydningen av Norges fulle deltagelse i EFs 3RP. Som utvalget sa, dette "vil gi en grunnleggende ny situasjon for norsk forskning. Vi vil i realiteten få et nytt forskningsråd med sete i Bryssel" (NOU 1991:24: side 70). Utvalget antok at ved å slå sammen de fem forskningsfinansierende organene ville man få en mer enhetlig representasjon i internasjonale organer. Grøholtutvalget argumenterte også for ett råd som kunne sørge for å samle informasjon om RPene slik at norske forskningsmiljøer kunne benytte de muligheter som EØS-avtalen ville gi. Derfor ble det også foreslått å opprette en egen internasjonal avdeling som en del av de "faglige felles-tjenester" under det nye Forskningsrådets styre.

Hva var tilknytningen til EF før EØS-avtalen?

Luxemburg-erklæringen fra 1984 hadde lagt det politiske grunnlaget for forskningssamarbeidet mellom EFTA-landene og EF. *Enhetsakten* fra 1987 åpnet for at land utenfor EF kunne delta i forsknings- og utviklingssamarbeidet i regi av EF (se Utenriksdepartementets *St.prp. nr. 100 (1991-92)*: side 289). Fra 1986 hadde samarbeidet på dette området foregått innenfor en bilateral rammeavtale om vitenskapelig og teknologisk samarbeid med EF. Sveits, Sverige, Finland, Østerrike og senere Island (1989) hadde undertegnet tilsvarende avtaler med EF. Imidlertid hadde EFs institusjoner i løpet av siste halvdel av 1980-tallet ikke vært umiddelbart positive til å inkludere EFTA-landene i Fellesskapets forskning. Nølingen hadde å gjøre med forståelsen av hva som var fellesforskningens rasjonale – på den tiden gikk diskusjonen om hvor markedsnær eller "pre-kompetitiv" denne forskningen skulle være. Deltagelsen fra nasjoner utenfor fellesskapet ble ansett som problematisk hvis man med det ga bort mulige konkurransefortrinn for medlemslandenes eget næringsliv (Europautredningen 1992: 46-47).

Før EØS-forhandlingene begynte hadde Norge altså allerede hatt begrenset tilknytning også til RP. Norge hadde vært fullt medlem i fire av RPs særprogrammer som lå fjernt fra den markedsnære fellesskapsforskningen (medisin og helseforskning, miljøforskning, økonomi og programmet for forskermobilitet). De store næringsrettede programmene var imidlertid bare åpne for prosjektsamarbeid. Norske deltagere i enkelte deler av programmet deltok til "selvkost", og de kunne heller ikke lede prosjektene. Dessuten måtte forskere fra land med bilaterale avtaler inngå i RP-prosjekter med minst to partnere fra EF-land. De bilaterale avtalene ga heller ikke forskningsrådene i Norge eller departementet adgang til de forskningspolitiske komiteene og rammeprogramkomiteene (jf. Europautredningen 1992: 47; *St.prp. nr. 100 (1990-92)*: 289). Disse bilaterale avtalene var internasjonale avtaler som av EFTA landene ble oppfattet som tids- og ressurskrevende å behandle, med omstendelig prosedyrer.

2.3. Hva ville EFTA-landene i EØS-forhandlingene?

Forskning

Det sentrale målet var full deltagelse i EFs RP. Det skulle også omfatte adgang til RPs komiteer og forskningspolitiske organer. Premisset som lå til grunn for Norges forhandlingsposisjon var økt internasjonalt forskningssamarbeid som sentralt mål for nasjonal politikk. For å oppnå det trengte man adgang til ram-

meprogrammene. Regjeringen antok også at norsk satsning internasjonalt skulle samsvare med det som var prioriteringer i norsk forskningspolitikk. Dermed trengte man adgang til fora der RP ble forvaltet og formet. Ingen av EFTA-landene hadde noen mulighet til å påvirke utformingen av RP. De kom inn i iverksettingen *etter* at forskningsmiljøene hadde inngått individuelle kontrakter med EF, eller kun på prosjektnivå. For forskningsprogram av RP-typen – der forskere søker etter predefinerte “calls” – betød det at føringene allerede var lagt.

Regjeringen pekte også på at de øvrige nordiske landene gikk inn for full deltagelse i RP. Samtidig forventet man at EF ville bli en aktør for internasjonalt samarbeid med de store globale forskningsnasjonene, i første rekke USA og Japan. Disse argumentene til sammen ble i regjeringens redegjørelse presentert som argumenter for *en tettest mulig kobling til RP*.

EFTA-landenes forhandlingsposisjon var klar: likebehandling i alle ledd. EFTA-landene gikk ut med følgende hovedmålsetninger:

1. Full deltagelse i EFs rammeprogram: EFTA-landene var helt klare over at prislappen for denne formen for deltagelse ville være høy. Dette ville være midler som måtte tas fra nasjonale FoU-budsjetter. Det ble i sin tur brukt som argument for at EFTA-landene skulle være med på å forme programmene “på like fot” med EF-landene⁸.
2. Full og lik deltagelse i iverksetting og styring av delprogrammene (adgang til komitologi-komitéene og andre ad-hoc komitéer for iverksetting av RP)
3. Likebehandling av EFTA-landenes og EFs deltagere i rammeprogrammet: EFTA-landene ville altså fjerne de spesielle begrensningene som forskningsmiljøene fra EFTA måtte leve under når de deltok i RP-prosjekt. Disse begrensningene hadde hatt merkbare konsekvenser for norske deltagere i EF-prosjekter: de fikk ikke prosjektmidler refundert fra Kommisjonen, men fra norsk forvaltning, de kunne ikke lede forskningsprosjekter og de kunne ikke delta i prosjekter hvis det ikke var minst to partnere fra EF-land.

Spørsmålet om hvordan EFTA-landene skulle behandles i interimperioden stod også sentralt i forhandlingene. Hvordan skulle forskere fra EFTA-landene bli behandlet i søknadsprosessen i perioden før EØS-

avtalen trådte i kraft? Hvis det rådet tvil om betalingen til norske partnere i RP-prosjekt, hadde dette kinkige konsekvenser for norske forskere og deres partnere. For forvaltningen var spørsmålet også: Hva skulle prosedyrer for ansettelse av stab fra EFTA-land i DG forskning være? Hvordan kunne man sikre adgang til fora der EFs 4RP ble diskutert? Dette var selvsagt overgangsproblemer, men viser også hvor udefinert forholdet mellom EF og norske forskningspolitiske myndigheter og forskningsmiljøer var i denne perioden. Samtalene var vanskelige, men ført i en uformell tone mellom EFTA-landene og Kommisjonen. Det var imidlertid ikke noen automatiske dørråpnere til alle fora i denne perioden – ikke minst kom dette klart til uttrykk da EF12 var negative til å inkludere EFTA-landene i CRESTs (EFs forsknings- og teknologikomiteé) møter der 4RP skulle diskuteres. Ikke-medlemmer var verken velkomne som deltagere eller observatører når formen og innholdet i det nye rammeprogrammet skulle tas opp til drøfting i CREST.

Forhandlingsresultatet ble langt på vei i tråd med EFTAs forhandlingsposisjon: full programdeltagelse; deltagelse i EFs felles forskningsssentre (JRC) i de deler som finansieres av RP; full adgang til komitéer som bistår Kommisjonen i forvaltningen av RP som kanal for norske forskningspolitiske myndigheter og basis for å føre en europaorientert forskningspolitikk. EFTA-landene fikk samme muligheter til å bruke forskningsresultater nasjonalt.

Hva skilte programsamarbeidet i EØS fra hva man hadde samarbeidet om tidligere? For det første sikret EØS-avtalen norsk deltagelse til rammeprogrammene uten at man måtte reforhandle deltagelse for hvert nye RP. På prosjektnivå betød avtalen at begrensningene som den bilaterale avtalen innebar ble opphevet. Prisen for EFTA-landenes deltagelse ble fastsatt i en gitt fordelingsnøkkel (EØS-avtalen Artikkel 82) med utgangspunkt i BNP. Det betød også at hvis EF økte rammene for RP, ville EFTA-landenes kontingent automatisk øke.

Da regjeringen argumenterte overfor Stortinget for ratifikasjon av EØS-avtalen, trakk man fram at EFTA-landene kunne utvide forskningssamarbeidet med EF også utover det EØS-avtalen omfattet, samt at dette ikke ville komme til å influere samarbeidet i Norden på dette området. Dette ville komme i tillegg til bilateralt samarbeid med land i Europa. EØS-avtalen ville dermed trygge Norges deltagelse i et overnasjonalt forskningssamarbeid, uten å begrense Norges eksisterende internasjonale/intraregionale forskningssamarbeid. EØS-avtalen ville være en bedre og mer stabil avta-

⁸ EFTA working group IV on flanking and horizontal policies (mars 1990).

leform enn det man hadde. Avtalen sikret tilgang til kunnskap, forskningsmidler, resultater og nettverk for norske forskningsmiljøer og norsk næringsliv. Norske forskningsmiljøer ville også bli eksponert for europeisk, kvalitetsfremmende konkurranse i RPenes fagfellevurderingssystem. Regjeringen gjorde det klart at med den betalingsmodellen som EØS-avtalen la opp til, ville det ikke ligge noen garanti for å "få pengene tilbake". Likevel viste man til erfaringene fra Norges begrensede deltagelse i 2- og 3RP og konkluderte med at forskningssamarbeidet med EF "forventes å gi "god retur" på de midler som innbetales" (*St.prp. nr. 100 (1991-92)*, side 292).

I 1992 var likevel ikke premissene for EØS-landenes deltagelse i forskningsprogrammene naturgitt. Nasjonalt var det ulike posisjoner. Skoie peker på motsetninger i sentrale forskningspolitiske aktørers syn på EF-forskningen (Skoie 2005). Ingen forfektet isolasjon av norsk forskning fra europeisk programsamarbeid. Men dette var tiden (rett) før den store sammenslåingen av fem forskningsråd til ett. NAVF, som nasjonalt grunnforskningsråd, foretrakk heller en selektiv deltagelse som bedre kunne ivareta hensynet til en politikk for norsk grunnforskning, mens NTNf som forskningsråd for teknisk naturvitenskapelig industrirettet forskning ikke hadde anføkter når det gjaldt full norsk deltagelse i RP.

Utdanning

Da regjeringen forhandlet fram EØS-avtalen på området *utdanning og opplæring* som et annet "flankerende område", tok man også utgangspunkt i behovet for internasjonalisering. Som på forskningsområdet var målet "fullverdig deltagelse i alle EFs programmer og øvrige samarbeidsaktiviteter" på området (*St.prp. nr. 100 (1991-92)*, side 295). Interessant nok med tanke på Bologna prosessen står det i EFTA-landenes posisjonsdokument at målet for EØS-samarbeidet er å skape et europeisk utdanningsområde - "a European educational space" - der studenter, lærere, forskere og andre personer engasjert i utdanning og opplæring kan utveksle synspunkt og erfaringer og bevege seg fritt. EFTA skulle delta "på like fot" med EF. Det var også tilsvarende det som hadde vært anbefalingene fra arbeidsgruppen for utdanning i EF-sammenheng. Dette var en gruppe nedsatt av Statssekretærutvalget for EF-saker i 1989, et arbeid ledet av Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet med deltagelse fra ulike departementer og fra partene i arbeidslivet (LO, AF og NHO).

Forhandlingsresultatet ble da også at EFTA-landene fikk delta i alle de aktivitetene EF hadde innenfor utdanning og opplæring. Norge deltok allerede gjennom bilaterale avtaler i COMETT (program innenfor teknologi, fra 1990). Og i løpet av forhandlingsperioden hadde Norge også blitt med i ERASMUS (for høyere utdanning, fra 1992). Denne deltagelsen ble nå regulert av EØS-avtalen. Fra 1995 kom Norge med i de øvrige programmene på dette feltet. EØS-avtalen sikret EFTA-landenes rett til å delta fullt ut i komiteer som bistod Kommisjonen i forvaltning og utvikling av programmene som de bidro finansielt til. Det kom til å bli viktig for Norges forhold til EU på dette feltet etterhvert som samarbeidsformene forandret seg etter årtusenskiftet. EØS-avtalen omfattet også deltagelse i EFs Euridyce-nettverk for informasjon om og analyse av europeiske utdanningssystem og -politikk, og i CE-DEFOP, EF-byrået for utvikling av yrkesopplæring.

EØS-avtalen var på dette feltet basert på at utdanningspolitikk fortsatt ville være et nasjonalt anliggende. Regjeringen var samtidig klar over at Traktatkonferansen i Maastricht i 1991 innebar en ny artikkel om utdanning og en revidering av innholdet i Roma-traktatens artikkel om yrkesutdanning (art.128). Konsekvensutredningen fra Statssekretærutvalget om EØS for kunnskapspolitikken (regjeringens "Europautredning" fra 1992⁹) gjør dette klart: Maastricht ville sette utdanning i en mer sentral stilling i EF enn tilfellet var i Roma-traktaten, selv om Maastricht slo fast prinsippet om ikke-harmonisering og subsidiaritet. Statssekretærutvalgets utredning og alle øvrige dokumenter fra forhandlingsperioden understreker at både skole- og U&H politikk ville uansett Norges tilknytningsform til EF fortsette å være underlagt nasjonal kontroll. Overføring av beslutningskompetanse til overnasjonalt, europeisk nivå ville være utelukket. I regjeringens redegjørelse konkluderes det med at EØS-avtalen ikke ville medføre endringer i norsk lov eller norske forskrifter på utdanningsområdet. Avtalen ville ikke berøre kjernen av utdanningspolitikken all den tid ansvaret for utdanningens innhold og organiseringen lå på nasjonalt nivå.

EØS-avtalen omfattet derimot ordningene for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner¹⁰ (direktiver for gjensidig godkjenning) for dem som ønsker å utøve et "regulert yrke"¹¹ innenfor EØS-området. Norge ble

9 I mai 1992 la regjeringen fram for Stortinget en vurdering av EØS-avtalen og mulige konsekvenser for Norge av ulike former for deltagelse i europeisk samarbeid (*St.prp. nr. 100 (1991-92)*). En av Europautredningens delrapporter omhandler konsekvenser for forskning og utdanning.

10 Særskilt vedlegg nr.2 til *St.prp. nr. 100 (1991-92)*.

11 Et regulert yrke er yrker der myndighetene stiller krav til minimumskvalifikasjoner i lov eller forskrift for å få adgang til å praktisere yrket og/eller

omfattet av direktivene gjennom EØS-avtalen. Direktivene gjelder bare hvis man allerede er fullt kvalifisert for yrket i et annet EØS-land. Dette var i EF-traktaten ikke definert som del av en utdanningspolitikk, men tilhørende prinsippet om fri bevegelighet. Direktivene hadde likevel utdanningspolitiske implikasjoner. Prinsippene om fri bevegelighet og studenters rettsstatus og retter til velferdsytelser ble ikke behandlet direkte som et utdanningspolitisk spørsmål i forhandlingene om EØS-avtalen. EØS-status (i motsetning til EF/EU-medlemskap) var og er fremdeles viktig for forskjellsbehandling av studenter fra EØS-landene når det gjelder studieavgifter. Læresteder i EU-land kan fremdeles kreve høyere studieavgifter fra "EØS-studenter" enn av nasjonale studenter – det har de ikke anledning til å gjøre for studenter fra andre EU-medlemsland^{12, 13}.

2.4. Forskning, utdanning og iverksettingen av EØS

I EØS-avtalen er forskning og høyere utdanningspolitikk behandlet som "samarbeid utenfor de fire friheter" (Artikkel 78), og samarbeidet er spesifisert i Protokoll 31 (Artikkel 1 for forskning og teknologi; Artikkel 4 for utdanning og yrkesopplæring). EØS-avtalen fikk konsekvenser for forvaltningen av utdannings- og forskningssaker. For det første fikk disse flankerende områdene en egen iverksettingsstruktur innad i EFTA basert på de ekspertgruppene som allerede var etablert (FoU i 1984 og Utdanning i 1988). For det andre ble den norske delegasjonen til EF styrket med en utdanningsråd i tillegg til forskningsråden som allerede hadde kommet på plass i forhandlingsperioden. Denne stillingen hadde også vært viktig i selve forhandlingsprosessene med EF. Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF) argumenterte sterkt for at delegasjonen til Brussel måtte ha en råd for hvert av de to områdene, nettopp fordi EØS-avtalen ville øke omfanget både på forsknings- og utdanningssamarbeidet.

Iverksettingen av EØS-avtalen ble ansett som fagdepartementets ansvar heller enn som forvaltning av en utvidet norsk utenrikspolitikk (Gornitzka og Langfeldt 2008). Samtidig fulgte KUF regjeringens modell for overordnet koordinering mellom departementene (Koordineringsutvalget) og saksspesifikk koordinering (spesialutvalget for utdanningssaker og for forskningssaker). For øvrig var KUFs tilpasning til

benytte en bestemt yrkestittel.

12 Se Lindholm (2007) for en gjennomgang av utdanningsrettigheter i EØS.
13 Det som senere ble omtalt som EØS-midlene, berørte også utdanning og yrkesopplæring i (Protokoll 38 Artikkel 1 og 4(2)). Da denne ordningen etter hvert ble utvidet i volum ble også akademisk forskning en del de formål som EØS-midlene kunne brukes til å støtte (Johnsen 2010).

EØS-avtalen basert på prinsippet om å knytte arbeidet nært opp til fagavdelingene. Erfaring med deltagelse på internasjonale policyarenaer var varierende i denne perioden: Forskningsavdelingen hadde lang erfaring med forvaltning av Norges deltagelse i internasjonalt forskningssamarbeid. I andre enden av spektret stod grunnopplæringsfeltet som et sterkt nasjonalt orientert forvaltningsområde (Gundhus 2007). Andre departement var heller ikke involvert i utdanningssamarbeidet med EU slik tilfellet var for forskningen. Forskning hadde en større internasjonal portefølje i flere andre departementer, og disse hadde sine sektorforskningsinteresser i RPs særprogram (jf. Sektorprinsippet i norsk forskningspolitikk)¹⁴. Spesialutvalget for forskning ble etablert som hovedarena for koordinering mellom de departementene som hadde sektorinteresser i Norges deltagelse i RP samt andre berørte departement. På forskningssiden ble det operative ansvaret for samarbeidet med EU delegert til det nye, sammenslåtte Forskningsrådet. *EU ForskningsInfo* ble etablert i 1992 med ansvar for å informere norske institusjoner og forskere om europeisk forskningssamarbeid (Hagen et al. 1997: 49).

Den praktiske forvaltningen av utdanningsprogrammene ble også i stor grad delegert ut av departementet. Den tidlige iverksettingsfasen sammenfalt med den nye innrammingen av utdanningsprogrammene: SOKRATES som paraply for de ulike delene av EUs programmer. Den operative delen av denne programdeltagelsen ble delegert, i første rekke til Senter for internasjonalt universitetssamarbeid (SiU). Ansvaret for LEONARDO da Vinci-programmet var i utgangspunktet tenkt å ligge i Forskningsrådet, men Teknologisk Institutt fikk driften av et nasjonalt kontor for dette programmet. Senere ble forvaltningen av Norges deltagelse i EUs utdanningsprogrammer samlet i SiU. Det hadde også bakgrunn i et press fra Kommisjonen om å strømlinjeforme nasjonale organ med ansvar for Utdanningsprogrammene. SiU ble også omformet fra å være et organ under Universitets- og høgskolerådet til et forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. SiU er i dag den sentrale nasjonale forvalter av det som nå er samlet som EUs program for livslang læring (Vabø et al. 2010).

14 Koordineringen av norsk deltakelse i forskningssamarbeidet RP var i en periode under Stoltenberg I-regjeringen underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Det var resultatet av en dragkamp om ansvarsforholdene i norsk forskningspolitikk på regjeringsplan. Næringsministeren, statsråd Grete Knudsen, ønsket å flytte det forskningspolitiske tyngdepunktet i regjeringen fra Kirke-, undervisnings-, og forskningsdepartementet til Næringsdepartementet. Statsråd Knudsen måtte imidlertid nøye seg med mindre porteføljerokeringer bl.a. med en overføring av EU-forskningen (*Forskningspolitikk* 2000).

3. Europeisk samarbeid om Kunnskapens Europa – 1994 til 2010

Norge var nå påkoblet EF/EUs utdannings- og forskningssamarbeid på vesentlige punkter gjennom iverksettingen av EØS-avtalen. Dette samarbeidet fikk etter hvert stor fart og fulgte forskjellige spor. Deler av dette samarbeidet hadde lagt seg i stabile former, men tusenårsskiftet kom til å markere et skille i EUs “kunnskapspolitikk”. I denne perioden utviklet nye samarbeids- og integrasjonsprosesser seg gjennom mellomstatlige, nye overnasjonale samarbeidsformer og transnasjonale prosesser. Disse ble til dels konkurrerende, dels avhengige av hverandre og til dels fløt disse prosessene over i hverandre. I denne delen ser vi først på hvordan EUs rolle i europeisk forskning endret seg fra primært en fordelende rolle til å også utvikle ambisjoner om å ha en koordinerende og strukturerende rolle for Europas forskning (3.1). I del 3.2 ser vi på hvordan samarbeidet om høyere utdanning utviklet seg og drøfter hva det betyr at europeisk integrasjon av høyere utdanning gjennom Bolognaprosessen også tok veien *utenfor* EU.

3.1. Fra rammeprogram til europeisk forskningsområde

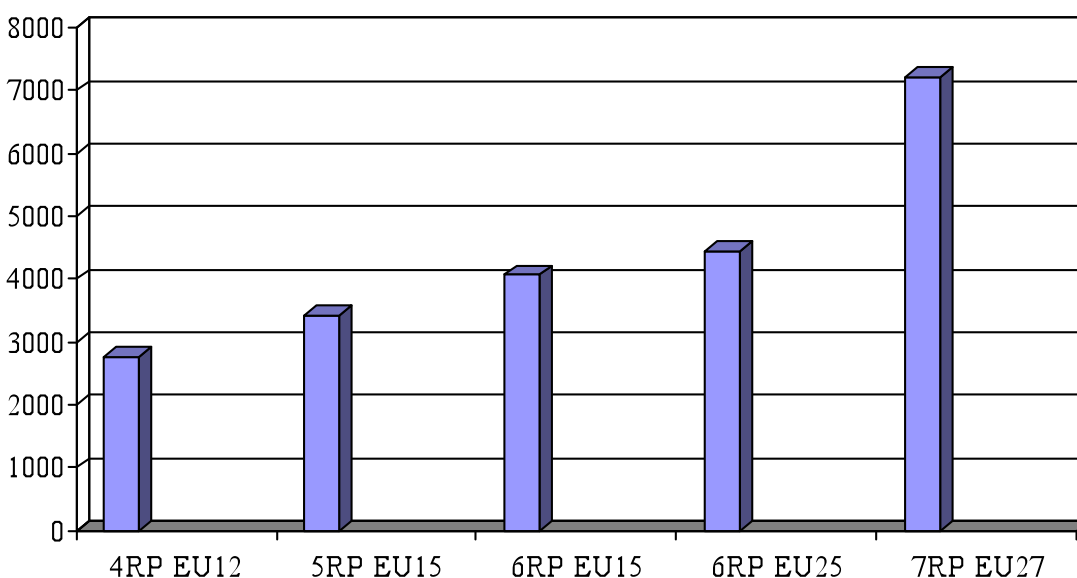
Blanding av kontinuitet og endring har preget integrasjonsprosessene i Europa. Dette er absolutt tilfellet

også for EUs forskningssamarbeid i denne perioden. RP ble konsolidert, samtidig som EU eksperimenterte med nye ordninger innenfor og utenfor de etablerte forskningspolitiske instrumentene. Traktatsparagrafen som EUs forskningspolitikk bygger på; det organisatoriske apparatet i Europakommisjonen, budsjett for FoU, og også til dels diskursen som støtter opp om europeiseringen av forskningen – alle disse elementene gjennomgikk endringer i denne perioden. Ideen om å etablere Det europeiske forskningsområdet ble lansert som offisielt initiativ fra Kommisjonen og endte opp med å bli rettslig forankret i Lisboa-traktaten.

Endring innenfor rammen av rammeprogrammene

Sammenlignet med den samlede forskningsfinansieringen i Europa har EU som forskningsfinansierer forblitt liten: 4–5 prosent av FoU i Europa finansieres av EUs rammeprogram for forskning. Men sammenlignet med *seg selv* har Rammeprogrammet vokst kraftig. I 1992 hadde man med god grunn stilt seg tvilende til hvorvidt det ville bli noe særlig vekst i RPene. Allikevel har budsjettene økt mer enn de fleste skeptikere kunne anslå (se Figur 1) (European Court of Auditors 2008: 29). I 2009 og 2010 var budsjettene for forskning (“commitment appropriations”) henholdsvis 4,6 og 5,1 milliarder Euro (Commission 2010b: 16).

FIGUR 1 GJENNOMSNIITTLIGE UTGIFTER TIL RP PER ÅR - 4RP TIL 7RP (I MILL. EURO)



Kilde: European Court of Auditors (2008: 4) Special Report No. 9

Maastricht-traktaten (i kraft fra 1993) hadde fastsatt at RPene skulle vedtas gjennom medbestemmelsesprosedyren, og dermed fikk Europaparlamentet medbestemmelsesrett. Amsterdamtraktaten endret også reglene for hvordan rammeprogrammene skulle utformes. Den introduserte kvalifisert flertall i stedet for enstemmighet som prosedyre for Rådsvedtak om rammeprogrammene. I prinsippet styrket denne regelendringen den overnasjonale dimensjonen i utformingen av RPene. Regelendringen var ledd i en generell reform av EU institusjonenes virkemåte som ble iverksatt spesielt for å møte utfordringen fra utvidelsen av EU fra EU15 til EU25/27. Et enkelt medlemsland ville ikke lenger være i stand til å stanse beslutninger som var støttet av et kvalifisert flertall av medlemslandene. Hvor stor betydning denne regelendringen har hatt for RPs innhold er usikkert. "Enstemmighetsrefleksjonen" i Rådet tilsier at dette ikke er så viktig. Dessuten er RPs beslutningsmaskineri et komplekst apparat. Forhandlinger og avgjørelser i mange ulike ledd og fora påvirker innhold og innretning mer enn det den formelle avstemmingen i Rådet gjør.

RP-formen ble på et vis en kilde til treghet. Forestillingen om at kjernen i europeisk forskningspolitikk var finansiering av transnasjonale forskningsprosjekter forble sterk utover på 1990-tallet. Prinsippene for utformingen og iverksetting av RP representerte en utfordring for det nasjonalstatlige nivået (Mustar og Larédo 2002). I praksis ble disse prosessene preget av en blanding av nasjonalstatlig interessehevding og dragkamp mellom ulike fagmiljøer og sektorinteresser og Kommisjonen. Store FoU-nasjoner har argumentert for instrumenter som er veltilpasset deres nasjonale behov – eller tematiske satsinger tilpasset nasjonale industrielle interesser. Det har blant annet blitt hevdet at satsningen på informasjonsteknologi på 1990-tallet var et uttrykk for hvordan en blokk av "de store" kunne forfølge felles nasjonale interesser knyttet til IKT, mens Kommisjonen (sammen med Europaparlamentet) forsøkte å forsvare en mer omfordelende rolle for EUs FoU-virkemidler (Héritier 1999: 81-83). Forberedelsesprosessene til RPene kom til å omfatte en rekke nye aktører, også utover de nasjonale forskningspolitiske aktørene. Det gjør sitt til at man ikke kan lese RPs profil som summen av hovedstedenes forskningspolitiske prioriteringer eller som de mektigste medlemslandenes triumf over de små.

Med et ekspanderende RP vokste det også fram en rekke transnasjonale organisasjoner som representerer nasjonale universiteter, forskningsorganisasjoner og næringslivets FoU-aktører, interessegrupper i industri og næringsliv, tenketanker, fagforeninger og

disiplinsammenslutninger. Disse er sammenvevd med utviklingen av forskningspolitikk i EU. Organisasjonen for ledere av nasjonale grunnforskningsråd (EURO-HORCs) ble, for eksempel, direkte foranlediget av et behov for å gi europeisk vitenskap en sterkere stemme og for å fremme de nasjonale forskningsrådenes felles interesser overfor Kommisjonen (Grande og Peschke 1999). Senere har det oppstått nettverk av nasjonale kontaktpunkter for RP og RP-spesialister ved forskningsinstitusjonene. Disse sprer informasjon til og fra RP/Kommisjonen. I tillegg spiller forskerne en hovedrolle i peer reviews og søknadsvurderinger. Det har også vært argumentert for at, mer enn nasjonal uvilje mot mer koordinering av forskningspolitikk i Europa, har disse aktørkonstellasjonene, altså koblingen mellom Kommisjonen, transnasjonale aktører og sektorinterne nasjonale aktører, gjort det problematisk å bevege forskningspolitisk samarbeid utover RP-formatet (Banchoff 2002).

Men endringer har det likevel vært. Den generelle utvidelsen av EU fra EU15 til EU27 innebar også en utvidelse av RPs nedslagsfelt. Samtidig har overgangene fra et RP til et annet også vært en mulighet til å endre hvilke forskningsformål RP skulle betjene. 5RP (1999-2002) ble for eksempel utformet for å fremme forskning for samfunnsproblemer i tillegg til teknologiutfordringer som stod sterkt i de fire første RPene. Underprogrammer fikk titler som "Improving human potential and the socio-economic knowledge base" og "Quality of life and management of living resources". Tabell 2 gir en grov oversikt over bevegelsene innenfor rammeprogrammenes temaer fra 4- til 7RP.

TABELL 2 TEMA, SÆRPROGRAMMER OG VIRKEMIDLER I RAMMEPROGRAMMENE (4RP-7RP)

		FP4 1995-1998	FP5 1999-2002	FP6 2003-2006	FP7 2007-2013			
Structure	Activity 1 Research, Tech dev (86.9% of budget)		Thematic Programmes (4)	Thematic Priorities (7)		Cooperation (10)		
	1	Information Technology		1	Life sci, biotech, genom	1	Health	
	2	Telematics	1	Quality of Life & management of resources	2	Info society tech	2	Food, agricul & biotech
	3	Communication Technology			3	Nanotech, nano science, multi-functional mat	3	Info & Com tech
	4	Industrial & Materials Tech			4	Aeronautics & space	4	Nanotech & sciences
	5	Standards, Measurement & Test	2	User-friendly Information society (IST)	5	Food quality & safety	5	Energy
	6	Environment & climate			6	Sustain development	6	Environment (+climate)
	7	Marine Sciences & Technology			7	Citizens & governance in know-based society	7	Transport (+aeronautics)
	8	Biotechnology	3	Competitive. & sustain growth (GROWTH)	8	Non-nuclear Energy	8	Socio-econ, Humanities
	9	Biomedicine & health			9	Cross-cut research activities (4)	9	Security
	10	Agriculture & Fisheries			10	Ideas (1)	10	Space
	11	Non-nuclear Energy	4	Energy, envt & sustain development (EESD)	1	Non-nuclear activities of the JRC		
	12	Nuclear fission safety					1	ERC
	13	Controlled Thermo Fusion					People (5)	
	14	Transport	Horizontal Programmes (3)		2	Structuring ERA (4)	1	Initial Training
	15	Targeted socio-econ research (TSER)					2	Life-long training
	Activity 2 Co-op with 3 rd countries & IOs (4.4%)		1	Confirm International Role of Community Research (INCO2)	3	Anticipate science needs; SMEs; international co-operation	3	Industry-academia
	Activity 3 Dissemination & optimisation of results (2.7%)						4	International dimension
	Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		2	Promote innovation & SME participation (Innovation/SME)	3	Anticipate science needs; SMEs; international co-operation	4	Specific actions
	Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						3	Capacities (8)
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		3	Improve human research & potential & socio-econ base (Improving)	4	Strengthening ERA (2)	1	Research infrastructures	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						4	Research for SMEs	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		3	Improve human research & potential & socio-econ base (Improving)	4	Strengthening ERA (2)	2	Regions of knowledge	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						5	Research potential	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		3	Improve human research & potential & socio-econ base (Improving)	4	Strengthening ERA (2)	6	Science in society	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						7	Coherent dev of policies	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		3	Improve human research & potential & socio-econ base (Improving)	4	Strengthening ERA (2)	8	Coherent dev of policies	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						1	International cooperation	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)		3	Improve human research & potential & socio-econ base (Improving)	4	Strengthening ERA (2)	2	Non-nuclear JRC activity	
Activity 4 Researcher train & mobile (6%)						2		

Kilder: European Court of Auditors (2008: 29) Special Report No. 9; EU Commission (<http://ec.europa.eu/research/fp4.html>), lastet ned 13.01.11

Områdebygging

I 2000 ble belgieren Philippe Busquin utnevnt som Kommissær for forskning. Med ham vendte ideen om et felles europeisk forskningsområde (ERA) tilbake. Rett før Det europeiske råds møte i Lisboa i mars 2000, la han fram "Towards a European Research Area". Denne meddelelsen kom til å bli referanserammen for EUs tilnærming til forskningspolitikk de neste 10 årene. Ved å koble ERA og Lisboa-strategien gjorde EU to ting: For det første ble ERA offentliggjort som en forskningspolitisk målsetning som medlemslandene stilte seg bak. Områdeideen fikk dermed en annen status enn tilfellet var da ideen ble luftet på 1970- og 80-tallet. For det andre, under forutsetning av at forskning er grunnleggende for økonomisk vekst, nyskaping og sysselsetting, ble dette politikkområdet plassert som en sentral komponent i EUs konkurransevnestrategi og som bidrag til de overordnede målene i EUs Lisboa-strategi.

Busquins ERA-budskap åpnet med å bruke Europas forsknings- og teknologigap til USA og Japan og Europas fragmentering som diagnose for å foreskrive ERA som medisin. Å bruke sammenligningen med USA var i seg selv ikke noe nytt: henvisning til ulike gap har i nesten hele etterkrigstiden vært brukt for å argumentere for felles europeiske løsninger i forskning og teknologiutvikling (se for eksempel Servan-Schreiber 1968). For Busquin var feilen med Europa at europeerne ikke plasserte nok ressurser i FoU. ERA-dokumentet identifiserte også det Kommisjonen mente var et dysfunksjonelt samspill mellom underinvestering og sprikende nasjonale regler og administrative systemer som forsterket den negative virkningen av at europeisk forskning opererte innenfor minst 15 forskjellige nasjonale båser.¹⁵

Denne gangen fikk ideen om områdebygging gehør også på statsledernivå. Ideen ble plassert i en tverrgående politikk for å bedre Europas økonomiske konkurransevne og fremme overgangen til en kunnskapsbasert økonomi. På politisk plan kom ERAs kobling til Lisboa-prosessen til uttrykk i Barcelona i 2002 da det Europeiske Råd vedtok ambisjonen om at medlemslandenes gjennomsnittlige investeringer i FoU og innovasjon burde nærme seg tre prosent av BNP innen 2010, hvorav 2/3 burde komme fra næringslivet (European Council 2002). Dette var en tilslutning til en felles ambisjon heller enn en overføring av retts-

lige og finansielle virkemidler til et europeisk nivå. Det europeiske nivået hadde ingen formelle eller "harde" styringsmuligheter til å endre nasjonale FoU-budsjett eller virkemidler. For medlemslandene og Kommisjonen var det hverken helt klart eller full enighet om hvordan man skulle arbeide for ERA- målsetningen (Banchoff 2002, de Elera 2006) og det ble etter hvert hovedsakelig CREST-komiteén som ble ansvarlig for å stimulere medlemslandene til å arbeide mot vekstmålet for FoU ved hjelp av den åpne koordineringsmetoden (se nedenfor og Gornitzka 2007). Denne metoden ble også brukt for å arbeide for et *felles arbeidsmarked* for forskere innenfor ERA. Det munnet senere ut i et charter og en felles europeisk kodeks (Charter for Researchers and Code of Conduct for the recruitment of Researchers ("C&C")) som inneholder anbefalinger om forskermobilitet og om ansvar og forpliktelser for forskere, arbeidsgivere og finansører når det gjelder arbeidsvilkår, kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og karriereplanlegging for forskere.

Utover dette forble RP i praksis gravitasjonspunktet også for iverksettingen av ERA- konseptet fram til 2007. Det lå begrensninger i hvor langt man kunne komme i byggingen av et europeisk forskningsområde med å fordele forskningsmidler via fellesskapsinstitusjoner uansett hvor mye man styrket de overnasjonale prinsippene i utformingen og fordelingen av midler. EUs budsjetter har for det første et tak. I forskningsprogrammernes og utdanningsprogrammernes historie har det i praktisk vist seg vanskelig å matche ambisjoner om å øke bevilgninger til forskning i møte med andre sterke interesser. Forhandlingene om EUs langtidsbudsjett i 2005 er en god illustrasjon i så måte. I den prosessen møtte "gamle Europa" (les EUs felles landbrukspolitikk) "framtidens Europa" i kampen om fordelingen av ressursene. Det viste seg vanskelig å gjøre dramatiske endringer i ressursfordelinger mellom de to (Muldur et al. 2006, Schild 2008). Budsjettet ble sementert av en bilateral avtale mellom Frankrike og Tyskland allerede før forhandlingene om EUs langtidsbudsjett formelt tok til. Lisboa-strategien satte likevel andre spor etter seg i hvordan Fellesskapsmidlene skulle brukes – ikke minst ble tiltak for kunnskaps og kompetansebygging forsøkt tilgodesett i EUs "samhørighetspolitikk", altså at de øvrige av EUs programmer skulle også kunne gå til innsats på forskning, utdanning og innovasjon.

ERA-konseptet hadde også konsekvenser for innholdet i RP. 6RP introduserte nye instrumenter som ble argumentert ut fra behovet for å skape et europeisk forskningsområde (som "Networks of Excellence" og "Integrated projects") (Commission 2004: 1). Etter

¹⁵ "This fragmentation, isolation and compartmentalization of national research efforts and systems and the disparity of regulatory and administrative systems only serve to compound the impact of lower global investment in knowledge" (Commission 2000: 7).

tusenårsskiftet ble nye instrumenter koblet på kjernen av rammeprogrammets tematiske satsninger, spesielt gjaldt dette initiativet for å åpne og koble nasjonale forskningsprogram. Politikkendring skjedde ikke ved å erstatte RPs hovedprinsipper, men ved at nye elementer ble koblet til. Eksempelvis aktiverer de såkalte ERA-nettene nivået under nasjonale forskningsdepartement. Det virkemidlet skulle med en viss assistanse fra Kommisjonen koble nasjonale forskningsprogram og på sikt få til felles utlysninger fra nettede nasjonale forskningsprogram. Intensjonen var at nasjonale forskningsbudsjetter på sikt skulle kobles sammen. En annen nyskaping i 6RP var teknologiplattformen som også ble spiren til det som i 7RP var JTI (Joint Technology Platforms). Teknologiplattformene var forsøk på å skape en ramme der sektorgrupper kunne organisere seg selv og drive fram FoU og innovasjonspolitikktilpasset egen næring eller teknologiområder.

Det europeiske forskningsråd

RP7 (2007-2013) er på sin side interessant av andre årsaker: Som vi har sett ble dette et mye større program enn forgjengerne, og det varte lenger. Programmet forble komplekst og videreførte de fleste av de temaer som over tid hadde blitt lagt inn i programmet, men med en tidshorison på syv heller enn fire år ble det mer forutsigbart. Samtidig ble det mer synlig at forskningen ikke bare var begrunnet for å løse felles europeiske problemer innenfor andre politikkområder. RP ble formulert også som et middel til å stimulere til fremragende forskning i Europa, altså en *vitenskapelig* konkurransevne. Etableringen av Det europeiske forskningsrådet (ERC) i 2007 som del av 7RP er den mest tydelige innovasjonen i EUs forskningspolitikk. ERC bryter klart med RP-prinsippene om nytteorientering og forskning organisert som flernasjonale prosjekter. Ideen til forskningsrådet hadde blitt båret fram nettopp i opposisjon til RPs prinsipper – et sett av aktører ville ha en annerledes europeisk forskningspolitikk (Gronbaek 2003). ERC fikk en ny type organisasjonsform, en egen styringsstruktur og egne regler for fordeling av forskningsmidler. Det eneste gyldige kriteriet skulle være vitenskapelig kvalitet vurdert av fagfeller. ERC kilte seg inn i RP med en annen misjon – å fremme forskerinitiert vitenskap på forskningsfronten. Det skulle være uavhengig av Kommisjonen (som administrativt viste seg å bli problematisk) og nasjonale forskningspolitiske aktører som er ute etter å “få pengene tilbake” eller styre forskningen inn mot tema som er definert og forhandlet fram på forhånd. I denne spenningsfylte prosessen ble fundamentale spørsmål aktualisert: hvordan skulle man i praksis og på en felles europeisk plattform organisere, finansiere og styre

det “akademiske parlament i vitenskapens republikk” (Gornitzka 2009c: 67-68)? ERCs fordelingsregler tok enda mindre hensyn til nasjonalitet enn øvrige deler av programmet i og med at det ikke var noe krav om transnasjonalt samarbeid. RPs “europeiske merverdi” fikk dermed en annen valør (Luukkonen 2010). Tildelingen ble gitt til den enkelte forsker og hans/hennes banebrytende ideer. ERCs midler skulle løfte fram toppforskningsmiljøer rundt den enkelte forsker som befant seg i startgropen (Starting Grants) eller på høyden (Advanced Grants) av sin toppforskerkarriere. Prinsippet om at stipendene kan transporteres innenfor EU betød at fordelingsprinsippene ikke bare var nasjons-, men også institusjonsblinde.

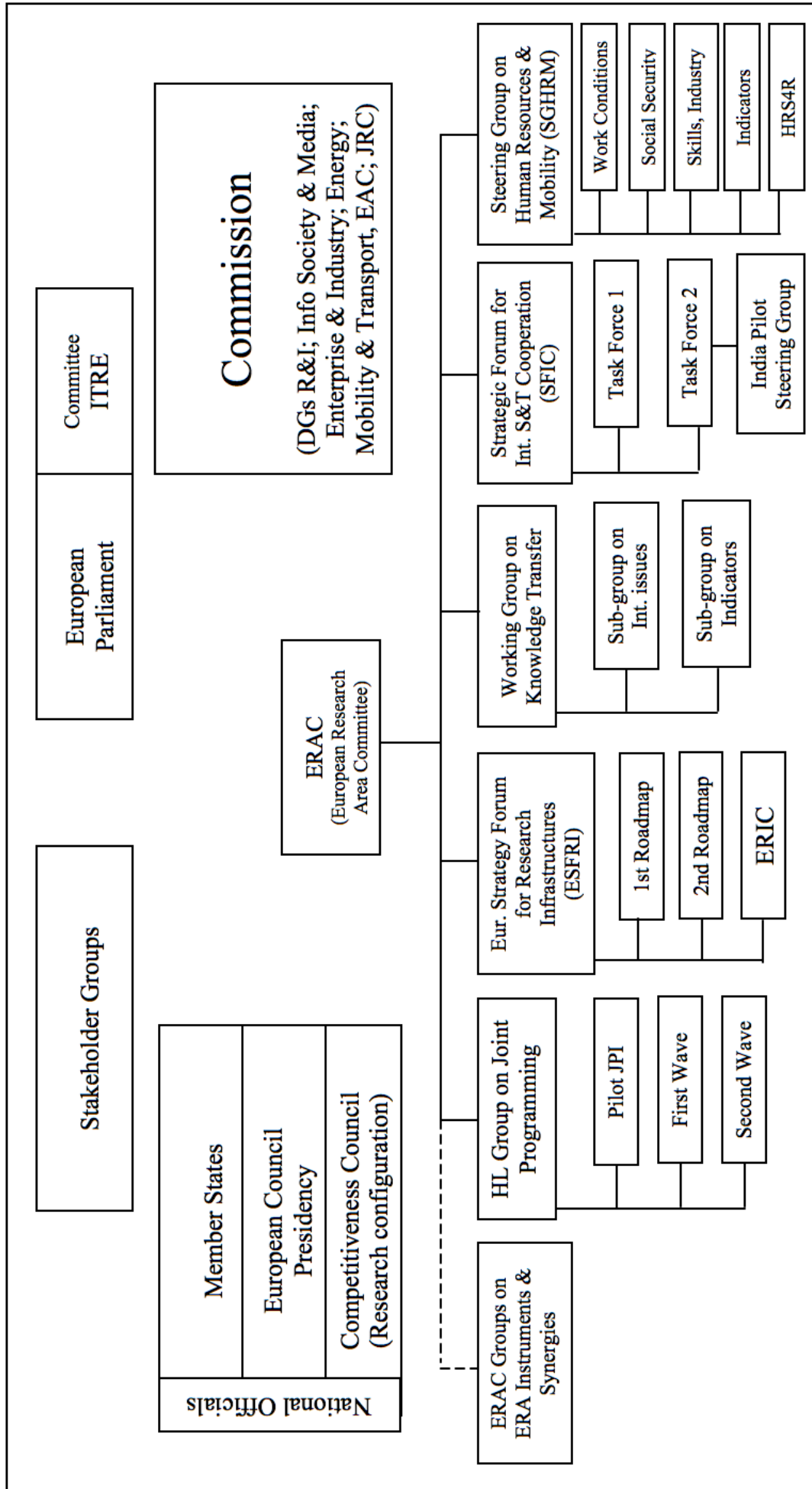
Samtidig etablerte EU nye virkemidler i den andre enden av skalaen, for å fremme forskning enda mer i retning av anvendelse og utvikling i partnerskap med industri. Andre nyere virkemidler sammenkobler flere nivåer, gjerne i partnerskapsmodeller for samarbeid mellom Kommisjonen, medlemslandene, forskning og næringsliv. Spesielt gjelder dette tiltak rettet mot å skape felles europeiske infrastrukturer for forskning. Disse lever altså i en parallell tilværelse som nye tillegg til EUs forskningspolitiske verktøyboks.

Kritikk av EUs forskningspolitikk

Utviklingen i områdebyggingen hang altså sammen med utviklingen av EUs strategi for vekst og sysselsetting. Denne ble utsatt for massiv kritikk og gikk gjennom en reform i seg selv – i 2005 – og fem år senere, da EU vedtok “Europa 2020” våren 2010, som en ny strategi for de neste ti årene. Trass i store økonomiske utfordringer holdt EUs toppledere fast på en forståelse av at kunnskap, innovasjon og utdanning fortsatt skulle være sentrale verktøy for få økonomien i EU på fote igjen. Det har trukket forskningspolitikken i flere retninger, og EUs FoU-politikk har blitt utsatt for betydelig kritikk. Kommisjonen har selv etterlyst sterkere tiltak, eksempelvis for å realisere et åpnet arbeidsmarked for forskere i Europa. Andre hevder at RP-formen ikke var tilpasset de store samfunnmessige- og økonomiske utfordringene som Europa står ovenfor (se for eksempel Georghiou 2008). Dette fikk gehør i offisielle forskningspolitiske erklæringer. Under det svenske formannskapet i EU i 2009 ble dette lagt fram og man ble enige om at svaret på de store samfunnsutfordringene lå spesielt i samarbeid mellom landenes nasjonale programmer og “triangelpolitikk” – altså å skape en større grad av koordinering mellom de tre hjørnene i “kunnskapstriangelet” – forskning, utdanning og innovasjon.

Styringen av ERA-prosessen skulle også bli sterkere (Ljubljaprosessen fra 2008) basert på en visjon for ERA fram mot 2020 (Council 2008a). Det var i denne sammenhengen at begrepet “den femte frihet” ble en del av det offisielle forskningspolitiske “eurospråket” – fri flyt av kunnskap i Europa. Daværende Kommissær for forskning Potočnik brukte denne referansen til de fire grunnleggende friheter for å signalisere enda større vekt på å fjerne barrierer for “fri flyt”. Samstyringen av ERA skulle bety “enhanced governance based on a long-term vision on ERA developed in partnership by Member States and the Commission” (Council 2008b: para. 5). Et ERA skulle styres som et område med delt kompetanse (“shared competence”) mellom EU institusjonen og medlemslandene med CREST som node – nå med nytt navn (ERAC) og mandat. Hvordan dette faktisk kommer til utvikle seg er fremdeles ikke sikkert. Spesielt er det ikke åpenbart hvordan denne styringsstrukturen kommer til å operere i forhold til de ordinære beslutningsprosesser i EU.

FIGUR 2 DET EUROPEISKE FORSKNINGSRÅDET - ORGANER (PR. DES. 2010)



Kilder: Council Resolution of 3 December 2009 on 'Enhanced Governance of the ERA' (Council 2009b); Resolution on the developments in the governance of the European Research Area (ERAC Mandate, 26 May 2010) (Council 2010)

3.2. Europeisk integrasjon av høyere utdanning: veien innenfor og utenfor EU

Europeisk integrasjon for høyere utdanning gikk i et annet løp i samme periode. På begynnelsen av 1900-tallet var det sannsynligvis ingen, hverken norske eller utenlandske utdanningspolitikere, som så hva som lå i kortene for å etablere et felles område for høyere utdanning gjennom Bologna-prosessen et knapt tiår senere. Ulike faktorer bidro til at prosessen ble dyttet i gang og til å bestemme hvilket tempo og hvilken skala prosessen fortsatte i. Genesen til Bologna-prosessen henger også sammen med Kommissjonens forsøk på å bevege seg inn i høyere utdanning utover rene mobilitetsspørsmål på tidlig 1990-tallet. I hvert fall reagerte medlemslandenes utdanningsdepartement negativt på et Memorandum om høyere utdanning fra 1991: Skulle det være europeisk integrasjon av høyere utdanning så skulle de selv sitte i førersetet og bestemme avgangstider og fart (Ravinet 2007). Nasjonale utdanningsministre var for øvrig også negative til den sterke koblingen mellom økonomi og høyere utdanning som de mente var Kommissjonens agenda.

Ministernes egen prosess - Bologna-prosessen - gikk rett inn i de områdene som hadde vært utdefinert for europeisk integrasjon i regi av EU. Instrumentene i Bologna-prosessen var likevel delvis avhengig av og bygget på instrumenter som hadde blitt utviklet av EUs programmer. ECTS systemet for godkjenning og overføring av studiepoeng og karakterer mellom høyere utdanningsinstitusjoner i europeiske land var for eksempel et ERASMUS-system. EUs EURYDICE-nettverk for informasjon om medlemslandenes utdanningssystem ble også sentral for å "overvåke" nasjonal tilpasning til Bologna-prosessen. Det er ulike fortolkninger av hvor mye denne prosessen faktisk biter fra seg med hensyn til å skape et felles europeisk område for høyere utdanning (Kehm et al. 2009). Bologna-prosessen representerer uansett et skritt mot strukturell integrasjon av grads- og studiestrukturen i Europa. For høyere utdanning kan det synes som om hva som skjedde utenfor EU er viktigere enn det som skjedde innenfor.

Den diagnosen er likevel ikke helt treffende, og under vurderer hva som skjedde innenfor EUs Lisboastrategi og hva det betød for utdanningsfeltet generelt. Utviklingen av EU som et økonomisk og sosialt prosjekt viser hvordan utdanning som politikkområde påvirkes av utviklingen i andre politikkområder. Utdanning står i skjæringsflaten mellom økonomi, kultur og sosialpolitikk. Lisboa-prosessen skaffet det utdanningspolitiske samarbeidet en ny ramme og overskrift (Education and

Training (ET) 2010 nå fornyet som ET 2020). Det omfattet etter hvert samarbeid om felles mål for utdanning og yrkesopplæring i Europa, men også en samling av utdanningsprogrammene under en enkelt paraply – EUs program for livslang læring (LLL)¹⁶. Lisboastrategiens vektlegging av EUs globale konkurransevne var også en spire til etableringen av ERASMUS MUNDUS-Programmet – et program for å tiltrekke gode studenter utenfor EU/EØS-området til transnasjonale masterprogrammer ved europeiske læresteder. Dette ble etablert som et helt nytt virkemiddel *utenfor* LLL programmet.

Utdanning fikk altså større oppmerksomhet som del av en mye større agenda og politisk prosjekt. Kunnskapsspekteret ble definert som en uunnværlig del av en økonomisk og sosial reformstrategi. Tilstanden for den europeiske kunnskapøkonomien ble beskrevet som prekær og framstod som et "sjokk", en eksepsjonell utfordring som krevde eksepsjonelle tiltak, "overhaling av nasjonale utdanningssystem". Lisboa-prosessen ble en referanse for europeisk utdanningspolitikk (Laffan og Shaw 2005: 27-28). Det har betydd både en styrking av denne sektorens synlighet og en åpning av sektoren mot premisser fra andre sektorer. Der Bologna-prosessen var en sektorintern prosess var Lisboa-prosessen koblet til en videre konkurransevneagenda.

Lisboaprocessens myke metode

Lisboaprocessen var også koblet til en langvarig søken på europeisk nivå etter nye styringsinstrumenter (eller "new modes of governance"), med bakgrunn i det som ble definert som kriser eller blindveier i EUs beslutningsprosesser (Jacobsson 2004). Det ble satt spørsmålsteget ved hvor hensiktsmessige og effektive EUs tradisjonelle styringsformer ("Felleskapsmetoden") var. På flere politikkområder var EUs medlemsland ikke villige til å overføre formell kompetanse til det europeiske nivået, mens det samtidig var en forventning om felles europeisk handling (se NEWGOV 2005: 10). Lisboatoppmøtet ble en anledning til å lansere en ny og annerledes styringsmetode som i prinsippet kunne gjøre det mulig å ha en felles tilnærming også innenfor områder som er nasjonalt følsomme og der EU ikke kan styre gjennom europeiske rettsakter. Den åpne koordineringsmetoden (OMC) går ut på at landene på frivillig grunnlag kommer til enighet om prioriteringer og skaffer frem informasjon om måloppnåelse. Det

¹⁶ Programmet består av fire sektorprogrammer; COMENIUS for barnehage, grunnskole, videregående samt lærerutdanning; ERASMUS for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner; GRUNDTVIG for voksnel læring og LEONARDO da VINCI for yrkesopplæring- og praksis samt samarbeid mellom utdanningssektoren og næringslivet.

er landene selv som bestemmer hvilken politikk som skal føres for å nå målene. Som en frivillighetsbasert metode representerer OMC det politiske kompromiss som er mulig innenfor nasjonalt sensitive områder og et alternativ til lange prosesser for å etablere felles bindende rettsregler.

Det gikk bare ett år fra Lisboa-toppmøtet til Det europeiske råd knesatte tre strategiske mål for utdanning i mars 2001 fram mot 2010:

1. Forbedre kvaliteten og effektiviteten i utdannings- og opplæringsystemene i EU
2. Gjøre det lettere for alle å få tilgang til utdanning og opplæring
3. Åpne utdannings- og opplæringsystemene mot omverdenen, i lys av behovet for å fremme utdanning.

Etter hvert ble det nedsatt grupper som arbeidet med å konkretisere disse målene ved bruk av indikatorer og resultattesting (“benchmarks”) og jevnlig rapportering fra medlemslandene til det europeiske nivået. En egen gruppe med eksperter ble utnevnt for å se på bruken og utviklingen av kvantitative indikatorer. Gruppene arbeidet med et bredt spekter av utdanningspolitiske områder – også områder som tidligere hadde vært definert som utelukkende nasjonale domener: Lærerutdanning, basiskompetanse, fremmedspråk, IKT i læringen, rekruttering til matematikk og naturvitenskapelige fag, bruk av ressurser, mobilitet, åpne læringsmiljø og samarbeid mellom skole og næringsliv. Disse ble senere omorganisert til tematiske “cluster” og modeller for å organisere nasjonalt forankrede læringsaktiviteter (“peer learning activities”).

Den organisatoriske utformingen som ET 2010/2020-prosessen fikk, med tematisk organiserte arbeidsgrupper, og med en sentral arbeidsgruppe for indikatorer og benchmarks, var Kommisjonens DG utdanningsverk. Det betød at både organisatorisk støtte og kapasitet ble hentet til prosessen fra DG utdanning. Man fant også i SOCRATES-budsjettet en post for å finansiere aktivitetene. Prosessen samlet deltagere fra nasjonale utdanningsmyndigheter, eksperter, arbeidslivets partnere og en rekke av utdanningssektorens europeiske interesseorganisasjoner.

Sammenlignet med utdanningsministrenes vegring mot forpliktende samarbeid 15-20 år tidligere, var viljen til å fatte felles vedtak nå større. Før beslutningene om å etablere Comett og ERASMUS til slutt ble tatt i 1986/87 ble utdanningsministrenes vilje til samarbeid beskrevet slik: “Ministers of education had

not been willing to make any type of Community decision – even the non-binding instruments used in education” (Hywel Ceri Jones, tidligere direktør for DG Utdanning i Kommisjonen sitert i Corbett 2005: 132). Riktignok var dette ukontroversielle mål på et veldig overordnet nivå. Til forskjell fra beslutningene om utdanningsprogrammene var dette ikke snakk om å beslutte nivå og profil på Fellesskapets midler, og dermed hadde de heller ikke det samme potensialet for politisk kontrovers. Likevel er det nærliggende å se ET 2010/2020 i sammenheng med en holdningsendring blant utdanningsministrene i Europa. Holdningene var blitt “mørnet” av et samarbeid som hadde gått over tid. I tillegg ble resultatene av den første PISA-undersøkelsen publisert samtidig som Lisboa-prosessen ble dratt i gang. Og dette sendte elektriske sjokk til nasjonale utdanningsmyndigheter og rokket ved nasjonale selvbilder, spesielt i Tyskland.

Forut for Lisboatoppmøtet i 2000 hadde EUs sysselsettingspolitiske samarbeid, European Employment Strategi (EES), og Luxemburg prosessen inkorporert ideer om at dette samarbeidet skulle inkludere livslang læring. Allerede i 1994 vedtok Det Europeiske Råd å øke investeringene i yrkesutdanning (Pochet 2005: 47). Det betydde at utdanning som politikkfelt ble definert som en del av en sysselsettingspolitisk strategi med beslutninger fattet av arbeidsministrene i medlemslandene og administrert av Generaldirektoratet for sysselsetting (DG Employment) og der nasjonal oppfølging (såkalte NAPs) skjedde i andre departementer enn i utdanningsdepartementene. Dette er også et samarbeid som har en traktatfestet stilling. EU kan gi retningslinjer til medlemslandene, noe som ikke er tilfellet for utdanning. Livslang læring hadde likevel en annen betydning som del av sysselsettingspolitikk og var primært rettet mot etter- og videreutdanning. DG utdanning hadde en mye videre definisjon av livslang læring som inkluderte “læring fra vugge til grav”, altså hele det formelle utdanningsløpet. Utdanningsministrene ble gjort oppmerksomme på dette forholdet, og behovet for å “ta tilbake” politikkområdet fra EES ble et av de momentene som ansportet det utdanningspolitiske samarbeidet. En slik dynamikk er ikke unik for utdanningssektoren – et likende sektorforsvar finner vi igjen for eksempel i hvordan helsepolitiske aktører ble aktivisert på europeisk nivå først etter å ha opplevd at deres kontroll over viktige deler av helsepolitikken ble svekket av markedsregulerende direktiver (Greer 2006).

Etableringen av ET 2010/2020 kan ses på som sektorforsvar fra de institusjoner som hadde blitt etablert i utdanning som eget politikkfelt. Likeledes hadde de samme utdanningsministrene allerede kort tid forut

satt i gang et stort eksperiment i europeisk integrasjon av høyere utdanning – dog utenfor rammen av EU – gjennom Bolognaprosessen. Det samarbeidet som der viste seg mulig kan også ha bidratt til forsterkningen av viljen til å gå inn i ET 2010. Prosessen hadde også følger for å få samarbeidet om fag- og yrkesopplæringen på et nytt spor: Københavnprosessen skulle gjøre for yrkesopplæring det Bolognaprosessen hadde gjort for høyere utdanning, men organisert som en EU-prosess.

Overlappende prosesser

Etter hvert ble Lisboaprosessen og Bolognaprosessen i noen grad koblet. I utgangspunktet ble ET 2010 lite rettet mot *høyere* utdanning. Dette er reflektert i de mange delmålene og de indikatorer som er brukt og utviklet i prosessen. Men Kommisjonen rettet i økende grad sin oppmerksomhet mot universitetenes rolle i Lisboaprosessen. Midtveis i Lisboaprosessen framla Kommisjonen en såkalt moderniseringsagenda for universitetene (jf. spesielt Kommisjonens “The Role of the Universities in a Europe of Knowledge” (Commission 2003), og “Mobilising the brainpower of Europe” (Commission 2005a)). Universitetene stod også i en særstilling ved å være et fokuspunkt både for Europas forsknings- og utdanningspolitikk – begge sentrale “Lisboa-områder”. Kommisjonen hadde en agenda for reform av europeiske universiteters organisasjon, finansiering og styring – basert på et instrumentelt perspektiv på hvilken rolle universitetene burde spille i Europas kunnskapsøkonomi (se Olsen og Maassen 2007 for en full gjennomgang av idegrunnlaget i moderniseringsagendaen). Midler til å gjennomføre en slik agenda hadde Kommisjonen selvsagt ikke. Finansiering og lovregulering av høyere utdanning var fremdeles et anliggende for nasjonalstaten – gjennomslag for agendaen måtte komme gjennom idé- og definisjonsmakt.

Lisboaprosessen satte også andre spor i utdanningspolitikken. Beslutningen om å opprette et European Institute of Technology and Innovation (EIT) kom som et overraskende uttrykk for “triangelpolitikk” – kobling av utdanning, forskning og innovasjon¹⁷. Kommisjonspresident Barroso frontet selv forslaget (Commission 2006). I tillegg til opprettelsen av EIT avfødte Lisboaprosessen en rekke mindre, men konkrete tiltak, som for eksempel systemet for godkjenning og overføring av opplæringspoeng i yrkesopplæring (ECVET). Det gjelder også introduksjonen av det europeiske kvalifi-

kasjonsrammeverket (EQF) utarbeidet av EU. Den formelle kompetansen til EU innenfor utdanningsområdet endret seg altså ikke, men likevel var tusenårsskiftet et vannskille: det omfattet institusjonalisering av “læringsarenaer”, informasjonsutveksling, rapporteringsrutiner mellom Kommisjonen og medlemslandene om sentrale utdanningspolitiske spørsmål, en samling av programporteføljen, noen tilskudd av nye instrumenter og en mer aktiv utvikling og bruk av felles europeiske *standarder*.

17 I “relanseringen” av Lisboastrategien ble EIT begrunnet slik “In order to reinforce our commitment to knowledge as a key to growth, the Commission proposes the creation of a “European Institute of Technology” to act as a pole of attraction for the very best minds, ideas, and companies from around the World” (Commission 2005b).

4. EU-tilknytningens omfang, dynamikk og betydning i norsk forskning og høyere utdanning

Hva har vært implikasjonene av Norges tilknytning til EU etter over 15 års samliv regulert gjennom EØS-avtalen? Her nærmer vi oss svaret på dette spørsmålet i to steg: Før det første ser vi på hvordan og i hvilken grad EØS-avtalen og utviklingen på europeisk nivå har endret norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk. I hvor stor grad har EØS avtalen i seg selv vært en organisme som har tatt opp i seg nye elementer? Har virkningen av EØS-avtalen ført til en nasjonal debatt om forsknings- og høyere utdanningspolitikk? Hvilke organisatoriske og finansielle tilpasninger har skjedd over tid? Hvor viktig er EU for dette saksfeltet i forvaltningen? Vi ser også spesielt på inkluderingskanaler som har blitt brukt i forholdet til EUs institusjoner.

I neste steg leter vi etter sporene av EØS-avtalen i norsk forskning og utdanning, og vi spør: Hvilke effekter av deltagelse i EUs programmer man kan spore i det norske forsknings- og utdanningssystemet? Vi gir en oversikt over den faktiske deltagelsen i EUs programmer: hva kjennetegner deltagelsesmønstre over tid, og hva har motivert til deltagelse blant norske aktører?

4.1. Norsk forsknings- og høyere utdanningspolitikk i en EØS-vev?

EØS som organisme

Forsknings- og utdanningssamarbeid har en dominerende andel av programsamarbeidet som omfattes av

EØS-avtalen. I 2008 ga Norge et tilskudd tilsvarende 2,17 prosent av EUs budsjett knyttet til programmer og aktiviteter med potensiell EØS/EFTA-deltakelse, til sammen var det ca 190 millioner euro fra EØS/EFTA-siden. Norge står for omlag 94 prosent av overføringene. Sammen med RP, livslanglæringsprogrammet og det nye rammeprogrammet for konkurransevne og innovasjon (CIP), utgjør det over 90 prosent av den samlede prosjektaktiviteten med potensiell EFTA/EØS deltakelse.

Protokoll 31 i EØS-avtalen viser med all tydelighet hvordan EØS-avtalen også på dette området er et "levende dokument". Protokollen reflekterer endringer i europeisk samarbeid om forskning og høyere utdanning og hvordan disse blir gjort EØS-relevante (se Tabell 3). EØS-avtalen har klart å håndtere både rutinemessige og uforutsette vendinger i EUs kunnskapspolitikk. Det gjelder nyvinninger og nye tiltak som har oppstått innenfor og utenfor RP og utdanningsprogrammene. Listen over beslutninger i EØS-komiteen viser bare en flik av den aktiviteten som faktisk kobler Norges kunnskapsforvaltning og -politikk til EU. For hvert av de tiltak som EØS-komiteen har fattet beslutninger om har det både i forkant og etterkant vært stor aktivitet i mellomstatlige, overnasjonale og transnasjonale kanaler. Enten dette dreier seg om de store tunge prosessene knyttet til overgangen fra et RP til et annet, eller utarbeidelse av europeiske standarder (European Charter for Mobility eller EUROPASS) og kvalifikasjonsrammeverk i utdanning og yrkesopplæring (EQF).

TABELL 3 EØS-KOMITEENS BESLUTNINGER INNENFOR OMRÅDENE HØYERE UTDANNING, UTDANNING/YRKESOPPLÆRING, FORSKNING, TEKNOLOGI, UTVIKLING (RTD) OG INNOVASJON (1994-2010)

Year	EEA JCD #	Adoption Date	Entry into Force	EU Compliance Deadline	Measures
2010	057/2010	30 April 2010	--	--	Recommendation on EQUARF - the European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training Recommendation on European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET)
2009	040/2009	17 March 2009	18 March 2009	6 May 2008	European Qualification Framework
	091/2009	3 July 2009	23 July 2009	20 December 2008	Erasmus Mundus II (2009-13)
2008	019/2008	1 February 2008	2 February 2008	18 December 2006	European Quality Charter for Mobility Recommendation key competences - lifelong learning
	093/2008	4 July 2008	5 July 2008	29 April 2008	European Institute for Technology
2007	063/2007	15 June 2007	16 June 2007	2 January 2007	7th research framework programme 2007-2013
	064/2007	15 June 2007	16 June 2007	14 December 2006	Youth in Action (2007 - 13) Lifelong Learning Programme (2007-2013)
	067/2007	29 June 2007	30 June 2007	29 November 2006	CIP - Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013)

2006	098/2006	7 July 2006	08 July 2006	--	Security Research 2006
2005	088/2005	10 June 2005	11 June 2005	1 January 2005	Community Framework for the transparency of qualifications and competences (Europass)
2004	066/2004	26 April 2004	17 June 2004	20 January 2004	Erasmus Mundus
	182/2004	16 December 2004	17 December 2004	1 May 2004	Community action programme to promote bodies active at European level and support specific activities in the field of education and training
	183/2004	16 December 2004	17 December 2004	1 May 2004	Community action programme to promote bodies active at European level in the field of youth
2003	064/2003	16 May 2003	17 May 2003	--	Preparatory actions for cooperation in the fields of education and of youth policy
	085/2003	20 June 2003	2 December 2003	19 February 2003	European Year of Education through Sport 2004
	096/2003	11 July 2003	12 July 2003	2 April 2003	Socrates
2002	067/2002	31 May 2002	1 June 2002	--	Preparatory actions in education and youth policy, Budget lines B3-1000A and B3-1000
	154/2002	8 November 2002	10 January 2003	29 August 2002	Sixth framework programme for research, technical development and demonstration activities
2001	098/2001	13 July 2001	14 July 2001	--	Preparatory actions in education and youth policy, Budget lines B3-1000A and B3-1000
	099/2001	13 July 2001	14 July 2001	1 January 2001	Enterprise and entrepreneurship
	165/2001	11 December	12 December 2001	7 October 1998	European cooperation in quality assurance in higher education
2000	024/2000	25 February 2000	26 February 2000	30 October 1998	'Sustainable Development' action programme
	036/2000	31 March 2000	1 August 2000	1 January 2000	European Pathways
	038/2000	31 March 2000	7 June 2000	24 January 2000	Community action programme 'Socrates', second phase
	070/2000	2 August 2000	3 August 2000	1 January 2000	Youth programme
	112/2000	15 December 2000	16 December 2000	14 September 2000	European Year of Languages 2001
1999	022/1999	26 February 1999	27 February 1999	31 July 1998	European voluntary service for young people
	027/1999	26 February 1999	30 June 1999	1 January 1998	5 th R&D framework programme
	070/1999	2 June 1999	1 January 2000	24 March 1998	Analysis, research & cooperation in the field of employment & the labour market
	172/1999	26 November 1999	29 February 2000	1 January 2000	Leonardo
1998	054/1998	3 June 1998	4 June 1998	24 June 1996	R& D 1994 to 1998, Decision 616/96/EC (fourth framework programme)
				1 December 1997	R& D 1994 to 1998, Decision 2535/97/EC (fourth framework programme)
1997	037/1997	27 June 1997	1 February 1998	21 November 1996	Multiannual Programme to promote linguistic diversity in the information society
	038/1997	27 June 1997	1 February 1998	1 January 1997	3 rd multiannual programme for small and medium sized enterprises (1997-2000)
	086/1997	31 October 1997	1 November 1997	1 January 1997	European Voluntary Service for Young People
1995	035/1995	19 May 1995	1 February 1996	31 August 1995	Helios and Handynet
1994	008/1994	7 June 1994	1 January 1995	--	Amending Protocol 31, on cooperation outside the four freedoms (OJ L 198, p.142, Supplement 25)
	010/1994	12 August 1994	1 January 1995	--	Amending Protocol 31, on cooperation outside the four freedoms (OJ L 253, p.32, Supplement 36)
	011/1994	12 August	1 January 1995	--	Amending Protocol 31, on cooperation outside the four freedoms (OJ L 253, p.34, Supplement 36)

Kilde: European Economic Area Standing Committee of the EFTA States, EEA Joint Committee Decisions Adopted To Date.

Se: <http://www.efta.int/legal-texts/eea/list-of-adopted-joint-committee-decisions-jclds.aspx>, lastet ned 07.02.11

EU-tilpasningen som utdannings- og forskningspolitisk tema – “fleire har ikkje bedt om ordet”

Hva har vært den politiske behandlingen av disse sakene? Tradisjonelt har politikk for høyere utdanning, og i enda mindre grad forskningspolitikken, ikke vært tema som fremkaller store konfliktfylte skillelinjer i norsk partipolitikk. Det forholdet har EØS-avtalens passus om “flankerende områder” ikke endret. Det har vært politisk enighet om at forbindelseslinjen til EU er en viktig del av internasjonaliseringen av norsk forskning og høyere utdanning. Den formelle behandlingen av Norges programdeltakelse under EØS-avtalen følger EØS-prosedyren: etter at EU har gjort sitt vedtak og vedtak i EØS-komiteen, behandler Stortinget regjeringens framlegg i saken. Stortinget må gi sin tilslutning til innlemmelse av nye rammeprogram og utdanningsprogram i EØS. Det gir også EØS-komiteen og Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen anledninger til jevnlig å drøfte EØS-avtalens betydning for Norges forsknings- og høyere utdanningspolitikk. Det samme gjelder nye initiativ der regjeringen fremmer forslag om norsk deltagelse. Er disse anledningene blitt benyttet?

Den politiske brennbarheten i de mange sakene som Stortinget behandlet har ikke vært stor. I Stortingsreferatene står det som oftest at forslagene har fått “enstemmig bifall” og at i debatten har “fleire ikkje bedt om ordet”. Da Stortinget i april 2007 behandlet regjeringens forslag om å innlemme 7RP i EØS-avtalen, altså en omfangsrik beslutning, var det ingen som tok ordet bortsett fra saksordføreren og statsråden. Tilslutningen var enstemmig. Det samme har vært tilfellet for behandlingen av deltagelse i utdanningsprogrammene, og i Norges tilslutning til EIT. I saken om Norges deltagelse i 7RP kom det fra opposisjonen denne gangen en kritisk kommentar. Saksordføreren fra FrP sa:

“I komiteen har det vært stor enighet om tilslutning, hvor viktigheten av langsiktig budsjettering over flere år eksplisitt påpekes. Den eneste dissensen framkom merkelig nok på hvordan det norske bidraget skal finansieres. Der er Stortingets tidligere forutsetning at det norske bidraget ikke skal finansieres over Forskningsfondet, men på vanlig måte bevilges over Kunnskapsdepartementets budsjett. Der er regjeringspartiene uenige. De følger dessverre ikke opp Stortingets tidligere forutsetning, mens Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet ønsker denne forutsetningen lagt til grunn.”

Denne kommentaren henspiller på endringen i hvor pengene til kontingenten tas fra: Fra 2007 ble avkastningen fra Forskningsfondet for første gang anvendt til å dekke utgifter til RP. Slik gikk RP inn i diskusjonen

om hvordan dette fondet skulle brukes som virkemiddel i norsk forskningspolitikk.

Stortingsrepresentantenes taushet rundt EØS-avtalens kunnskapspolitiske implikasjoner er ikke unik – det er også tilfellet når andre store midler overføres via EØS-avtalen (Johnsen 2010). Tausheten betyr heller ikke at rammeprogramdeltakelse og deltagelse i utdanningsprogrammene har blitt ansett som marginale spørsmål. Stortinget har blitt informert både i regjeringens redegjørelser om gjennomføringen av europapolitikken, og ved redegjørelser for fagkomiteene i Stortinget. Når EU-saker har vært oppe har Stortingsrepresentantene vært opptatt av å støtte opp under deltagelsen. Av saker utenom programsamarbeidet er det godkjenningssystemet for yrkeskvalifikasjoner som har vært mest fremme i debatten, spesielt i forbindelse med behovet for kvalifisert arbeidskraft i helsesektoren. Det er grunn til å tro at Stortingets måte å behandle disse sakene på støtter opp under en norm med røtter i EØS-forhandlingene: målet er å være med “der Norge kan”.

Det sektorspesifikke offentlige ordskiftet har heller ikke etablert dette som et tema med stor uenighet. Det har heller ikke vært diskutert som et spørsmål knyttet til en medlemskapsdebatt og forholdet mellom nasjonal kontroll og overføring til et overnasjonalt nivå, selv om denne debatten har vært etterlyst¹⁸. I en analyse av avisdebatten om EU-forskningen fram til 1998 konkluderes det med at deltagelsen i EUs RP i liten grad hadde ledet til forskningspolitisk debatt¹⁹. Det vi kan imidlertid notere er en debatt blant utdanningspolitiske analytikere. For høyere utdanning har det også vært en debatt om det normative grunnlaget som Bologna-prosessen hviler på. En av de tidligste analyser av utdanningspolitikken pekte på hvordan EFs engasjement var en nyliberal orientert utdanningspolitikk (Karlsen 1994), et tema som også har vært debattert i den europeiske fagdebatten. Så potensialet for politisering av EØS-avtalens implikasjoner ligger der. I så fall ville den blande seg med en generell debatt om verdigrunnlag og retningsvalg i politikken for høyere utdanning og forskning.

Budsjettkonsekvenser av EØS-avtalen

Mer enn å stille grunnleggende verdispørsmål i kunnskapspolitikken, har den forskningspolitiske samtalen om EØS dreid seg om hva norsk forskning får igjen for rammeprogramdeltagelsen – altså spørsmålet om

¹⁸ Se eksempelvis Hans Skoie i *Forskningspolitikk* (2001).

¹⁹ Se Heidi Olsen i *Forskningspolitikk* (1998).

balansen i forskningens EØS-regnskap. Og sporene av EØS-avtalen for politikken innhold synes da også best i de årlige budsjettproposisjoner fra Kunnskapsdepartementet (KD). Kontingenten som kommer som budsjettpost i statsbudsjettet for det enkelte året blir bestemt av 1) størrelsen på rammeprogrammet, 2) utviklingen i Norges BNP i forhold til de øvrige land som deltar i RP 3) valutakursen. "Regnestykket" ser annerledes ut for Norge enn for EU-landene. Deres deltakelse i programsamarbeidet og byråene dekkes gjennom EUs fellesbudsjett, og synes ikke som en spesifisert utgiftspost på det nasjonale offentlige budsjettet. Økningen i RP har blitt tatt fra andre deler av EUs budsjett. For Norge derimot tilsier veksten i EUs bevilgninger en automatisk og synlig vekst i den norske kontingenten til EUs programsamarbeid som dekkes av EØS-avtalen.

De årlige utgiftene til RP har altså økt betydelig fra 4RP til 7RP. Bare fra 2005 til 2008 ble kontingentinnbetalingen fordoblet: fra 532 mill.kr i 2005 til 999,5 mill. kr. i 2008 (se Tabell 4).

TABELL 4 BEVILGNINGER TIL EUS RP OVER KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS BUDSJETT. 2005-2011. (I MILL. KR.)

Organisasjon/ program	2005	2006	2007	2008	2010*	2011**
EU/RP	532,7	743,9	657,7	999,5	1 235,8	1 136,6

Kilde: for 2005 til 2008, Kunnskapsdepartementet (2008) *Strategi for Norges samarbeid med EU om forskning og utvikling, tabell 2.2 side 55*

*Saldert budsjett 2010 (fra Kunnskapsdepartementet *St.prop. nr. 1S (2010-2011) Kap 288*)

** Forslag 2011 (fra Kunnskapsdepartementet *St.prop. nr. 1S (2010-2011) Kap 288*)

Kontingenten øker mer enn de samlede midler som norske forskningsmiljøer får i EURO fra Kommisjonen for sin deltagelse i RP-prosjekter (Godø et al. 2009; Kunnskapsdepartementet *St.prop. nr. 1S (2010-2011) programkategori 07.70 Forsking*). I tillegg kommer de delene av nasjonale forskningsbudsjetter som går til å støtte norske forskningsmiljøer i deres deltagelse, spesielt den såkalte PES-ordningen som skal støtte arbeidet med å lage prosjektsøknader til RP. Dette finansieres over Forskningsrådets bevilgning. Ved utgangen av 2009 hadde det blitt brukt til sammen 146,2 mill. kroner fordelt på 1 157 prosjekt til PES-ordningen. Dette siste er ikke noe som Norge har forpliktet seg til eller som ligger innbakt i EØS-avtalen, men er et uttrykk for

nasjonal prioritering av Norges deltagelse og en offentlig investering for å få "pengene tilbake" fra EU. I tillegg kommer de midlene som deltagende forskningsinstitusjoner må legge til av egenfinansiering.

Tilpasning til EUs forskningspolitiske prioriteringer og innhold?

Hva har EØS-avtalen betydd for innholdet i norsk kunnskapspolitikk? Regjeringer av ulik politisk farge og skiftende statsråder for kunnskapspolitikken har på et generelt grunnlag gitt sin tilslutning til målet om å etablere et europeisk forskningsområde og et europeisk område for høyere utdanning. Å tilbakeføre endringer i politikken innhold til EØS-avtalen er imidlertid vanskelig på politikkområder der tilpasning til EU ikke handler om sporbare endringer i rettsregler. Likevel kan vi peke på noen forhold som tilsier at EU har en betydning generelt for endringer i innholdet i nasjonal kunnskapspolitikk. I det følgende går vi gjennom noen av disse sporene.

Volumet i Norges betaling for å være med i EUs forsknings- og utdanningsprogrammer kan de facto innebære endring av prioriteringene i politikken. Norske forskningspolitiske myndigheter har ikke direkte kontroll over hvordan disse midlene skal prioriteres over ulike tematiske innsatsfelt. Omtalen av EUs prioriteringer og innretninger har fått mer plass i de senere års "forskningmeldinger". Forskningmeldingene som har kommet i EØS-perioden og ulike strategidokumenter fra Departementet og Forskningsrådet har understreket hvordan forskningspolitiske prioriteringer i RP harmonerer med nasjonale prioriteringer. Samtidig er det områder som divergerer. Forskningsrådets og regjeringens aktivitet i EUs inkluderingskanaler (se nedenfor) er nettopp rettet inn mot å flytte RPs innretning inn mot områder som er viktig for norske interesser. Norske deltagere på den europeiske arena har ikke greid å overtale andre til å prioritere olje og petroleumsforskning/olje- og gasteknologi innenfor RP. Satsingen på marinforskning som tverrgående tema i 7RP har norske aktører nådd fram med, men da i samarbeid med medlemsland med tangerende interesser i denne type forskning (Kunnskapsdepartementet 2008). Overlappet mellom de nasjonale satsningsområder i ulike forskningmeldinger speiler de tematiske satsningene i de seneste rammeprogrammene, og enkelte områder kan sies å ha blitt styrket nasjonalt for å forberede norsk deltagelse i RP. Det er blant annet rapportert for IKT prioriteringene i 6RP (Gornitzka og Langfeldt 2008).

Forskningsmyndighetenes "harmonimodell" i forholdet mellom nasjonale og europeiske forskningsprioriterin-

ger har blitt tolket som “etterdiltning”. Den nasjonale strategien vil da ha blitt til som avskrift av EUs dokumenter²⁰. På den andre siden noterer vi følgende: Balansen mellom satsningen på ulike forskningsområder, mellom offentlige investeringer i ulike disipliner og fagområder, prioritering av anvendt- versus grunnforskning, mellom tematisk styrt forskning eller forskerinitiert forskning, er velkjente nasjonale forskningspolitiske avveininger som er lesbare i regjeringens Stortingsmeldinger om forskning. Nasjonale prosesser som legger føringer på slike prioriteringer foregår i et komplekst samspill av ulike aktører, som omfatter ulike forvaltningsorganer, fagmiljøer, forskningsinstitusjoner og interessegrupper, næringsliv og sektororganisasjoner. De berøres også av internasjonale og europeiske prosesser. Et tydelig eksempel er prosessen som ledet an til nanoteknologi som prioritert område (Most 2009). Når nasjonale forskningspolitiske prioriteringer blir satt på denne måten synes det urimelig å forstå dette som et rent “EU-plagiat” eller “diktat”.

Vekstmål for norsk forskning – “Barcelona” i Norge

Vekstmålet for norsk forskning har i løpet av EØS-perioden blitt europeisert: fra målet om at FoU-utgiftene skulle være på gjennomsnittet for OECD-landene til EUs “Barcelona-mål” altså 3 prosent av BNP til FoU²¹. Tre år etter at EUs mål ble fastsatt (Barcelona 2002) kom målsetningen med i Bondevik II-regjeringens melding om forskning – “Vilje til forskning” (Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 20 (2004-2005)*), og vedtatt våren 2005. Meldingen gjorde det klart at vekstmålet skulle være i tråd med EUs målsetning - den offentlige innsatsen skulle økes til 1 prosent av BNP med mål om at næringslivet ville ta de resterende 2/3. Målet var å nå 3 prosentmålet innen 2010, altså sammenfallende med EUs tidsskjema. Det var bred partipolitisk enighet om vekstmålet og politisk ønske om at Norges FoU-investeringer skulle følge EU i Lisboa-strategien. Støtte til dette kom også fra LO og NHO (Nürnberg 2007). Målet ble også overtatt ved regjeringsskiftet og inngikk i Soria-Moriaerklæringen. Det kom mye offentlig debatt ut av denne målsetningen, mest av alt når den ble tatt fram som en målestokk for å vurdere regjeringens statsbudsjett. Denne debatten var ikke en debatt om europeiseringen av norsk forskningspolitikk, men om politisk ønsketekning, evne og vilje til å følge opp politiske målsetninger

²⁰ Se debatten mellom Hans Skoie og Statsråd Aasland i *Aftenposten* (21.11.2007), og Skoie i *Morgenbladet* (13.06.08).

²¹ EUs mål var opprinnelig formulert slik at FoU og innovasjon samlet skulle økes til 3 prosent av BNP. I praksis har EU koblet vekstmålet til FoU alene. Det var for øvrig aldri en målsetning som skulle gjelde for det enkelte medlemsland men for EU-området samlet (se Kallerud og Spilling 2008).

(Kallerud og Spilling 2008). Det er usikkert hva EØS-avtalen har hatt å si for denne målsetningen all den tid den ble fastsatt unilateralt. Det vi kan notere, er at EØS-avtalen hadde en betydning for norsk tilgang til Lisboa-strategiens læringskanaler, der også arbeidet mot 3-prosentmålet var viktig. Dette kommer vi tilbake til.

EØS og områdebygging for høyere utdanning

Lisboaprosessens innhold og tema hadde også betydning for utdanningsfeltet, men hovedkoblingen mellom norske reformer i høyere utdanning og europeisk integrasjon gikk via Bologna-prosessen. At denne prosessen gikk på et spor utenfor EU er viktig for å forstå Norges rolle. Med statsråd Lilletun signatur på Bolognaerklæringen i 1999 kunne Norge delta uten de begrensningene som var tilstede i Norges forhold til EU. Bologna-prosessen all-europeiske orientering med tyngdepunktet i en mellomstatlig, heller enn en overnasjonal prosess, passet norske betingelser. Det ble en ny viktig utdanningspolitisk arena i Europa for norske myndigheter. Departementet ble det tredje Bologna-sekretariatet og var vertskap for ministermøtet i Bergen i 2005. Hjemlige betingelser er også viktige for å forstå betydningen av Bologna-prosessen for norske universiteter og høyskoler. Samtidig som ministrene samlet seg i Bologna skrev Mjøsutvalget på innstillingen om hvordan norsk høyere utdanning skulle omformes, inkludert hvordan studiestrukturen skulle se ut. Samtidig gjorde det mulig å etablere en rask forbindelse mellom nasjonal reform og europeiske prosesser. Norske utdanningsmyndigheter hadde anledning til å være en av de første signaturlandene til å følge opp mange av de sentrale elementene fra Bologna-prosessen, i første rekke endringer i gradsstrukturen, innføring av ECTS og også opprettelsen av et nasjonalt kvalitets-sikringsorgan (Gornitzka 2006).

Hva har EØS-avtalen med dette å gjøre? Ikke så mye. Det kan likevel være en indikasjon på at EØS-avtalen setter rammer for hvordan norske utdanningspolitiske myndigheter opptrer på den europeiske arena. Det viser også hvordan man på dette feltet bruker tilgjengelige muligheter til å kompensere for “utenforskapet”. Gitt begrensningene for full og likeverdig deltagelse på politisk nivå i EU er det forståelig at man satte pris på at europeisk integrasjon kunne gå i spor utenom EU og aktivt bidro til å holde Bologna-prosessen i det sporet.

Lisboa i Norge

Som vi har sett tidligere var Lisboa-prosessen og ERA viktig for forskningspolitikken. Norge hadde ingen formelle forpliktelser til å følge opp Lisboa-strategien som

ikke var omfattet av EØS²². EØS-avtalen ga imidlertid adgang til CREST, det forumet som vi har sett ble knutepunktet for oppfølgingen av ambisjonen om å koordinere nasjonal forskningspolitikk. Norske tjenestemenn fra departementer og Forskningsrådet, samt eksperter fra ulike fagmiljø ble via CREST engasjert i mesteparten av de prosessene som var forskningspolitikken oppfølging av Lisboa-strategien. Hvor mye av det samarbeidet som ble tilbakeført direkte til norsk forskningspolitikk er mindre klart.

I utdanningspolitikken var dette trolig enda viktigere. EØS-avtalen gjorde det mulig å etablere nye forbindelseslinjer til det utdanningspolitiske samarbeidet som tok form etter tusenårsskiftet, og å holde disse varme. Lisboa-prosessen åpnet opp utdanningspolitiske arenaer organisert av EUs institusjoner gjennom bruken av OMC. Der EU tidligere hadde holdt seg nesten utelukkende til programsamarbeid, var nå det meste av det utdanningspolitiske samarbeidet organisert rundt denne metoden. EØS avtalen forplikter verken Norge til å delta eller EU til å åpne opp for deltagelse i samarbeidsprosesser som har den formen som Lisboa-prosessen og nå Europa 2020 har. I den forstand kunne det se ut som OMC var dårlig nytt for norsk deltagelse. Men KUF/KD ønsket innpass og fikk det. De brukte det faktum at Norge gjennom EØS-avtalen bidro til finansieringen av SOKRATES-programmet som igjen finansierte den praktiske tilretteleggingen av OMC-prosessen (Gornitzka 2009a). EØS-avtalen ga altså Norge innpass i disse prosessene på forsknings- og utdanningsområdet, selv om norske forsknings- og utdanningsministre ikke har plass ved bordet når felles europeiske mål og "benchmarks" vedtas i Utdanningsrådet eller Konkurransenevnerådet. Norske departementsrepresentanter og eksperter som har deltatt i arbeidsgrupper i utdanningens Lisboa-prosess har måttet kjempe for å synliggjøre Norge i Kommisjonens framdriftsrapporter og for å få norske resultater med i oversikten over hvordan europeisk utdanning presterer i forhold til de mål som er fastsatt på europeisk nivå, det være seg for økt leseferdighet, reduksjon av frafall i skolen eller økt antall kandidater innenfor naturvitenskap, matematikk og teknologi.

Har dette bidratt til konvergens i utdanningspolitikk i Europa? Diskusjonen har vært ført nasjonalt (Karlsen 2002) og i den europeiske fagdebatten om europeisering av utdanningspolitikkenes rasjonale, verdier og virkemidler. Det finnes ganske klare paralleller i utdanningspolitiske perspektiv og begrepsbruk på europeisk

nivå og nasjonalt nivå. Et eksempel er "Kvalitetsløftet" (Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 30 (2003-2004)*), den omfattende skolepolitiske reformen som Statsråd Clemet lanserte i 2004. Internasjonal sammenligning (spesielt gjennom PISA og TIMSS) og EUs utvidede rolle i utdanningsstatistikken har hatt betydning som grunnlag for norsk skolepolitikk. Formatet på EUs dokumenter har vært brukt som modell for utforming av norske utdanningspolitiske dokumenter (Bugajski 2008). Å fastslå en direkte sammenheng mellom reforminnholdet rettet mot høyere utdanning og EU er vanskelig, og spesielt problematisk fordi Bologna- og Lisboa-prosessen har blandede effekter og prosessen løper over i hverandre. Det er vanskelig å se hvordan de store høyere-utdanningspolitiske overgangene representert i for eksempel "kvalitetsreformen" skulle kunne tilskrives idéimport direkte fra EU. Men som vi allerede har sett, har den internasjonale og europeiske dimensjonen blitt viktigere. Spørsmålet om hvorvidt norsk politikk på dette feltet har konverget mot innholdet i utdanningspolitiske idealer og mål på europeisk nivå *som følge av EØS-avtalen* kan denne utredningen ikke svare på. Det vi imidlertid kan si med sikkerhet er at for kunnskapspolitikken, mer enn noe annet politikkområde, har denne type frivillige samarbeidsprosesser, informasjonsutveksling organisert av EUs institusjoner, "naming-shaming-faming" av utdanningssystemenes prestasjoner og referansetesting via kvantitative indikatorer vært et viktig og nytt element i Norges forhold til EU i løpet av 2000-tallet. EØS-avtalens programsamarbeid har gjort denne form for norsk-europeisk samhandling mulig (se Tabell 5).

²² På hjemmebane utarbeidet Næringsdepartementet nasjonale rapporter som paralleller til det medlemslandene rapporterte til EUs institusjoner innenfor Lisboa-prosessen og de såkalte nasjonale reformprogram.

TABELL 5 BETYDNINGEN AV DEN ÅPNE KOORDINERINGSMETODE FOR TJENESTEMENNENS ARBEID. ETTER DEPARTEMENT

	Prosentandel tjenestemenn som mener EUs åpne koordineringsmetode i høy grad eller veldig høy grad har endret muligheten til å lære av andre lands erfaringer på eget saksfelt	Gjennomsnittlig score på indeks for bruk av åpne koordineringsmetode (1= ingen betydning 50=meget stor betydning på indikatorer)	N
Kunnskapsdepartementet	41%	17,7	94
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	23%	14,3	47
Nærings- og handelsdepartementet	20%	11,0	62
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	24%	10,3	59
Helse- og omsorgsdepartementet	10%	9,3	64
Barne- og likestillingsdepartementet	22%	8,3	35
Gjennomsnitt for alle tjenestemenn	14%	6,7	1073

Kilde: Sentralforvaltningsundersøkelsen 2006.

EØS-avtalens indirekte effekter?

Det finnes ingen tilgjengelig kartlegging av mulige indirekte effekter av EØS-avtalen. EØS-perioden har likevel noen eksempler indirekte virkninger av EØS' regelsett på nasjonal politikk for forskning og høyere utdanning. "Kvinneprofessoratsaken", der EFTA-domstolen i 2003 fastslo at øremerking av professorat til kvinner stred mot EØS-avtalen, er et ganske klart eksempel på at nasjonale forskningspolitiske virkemidler begrenses av EØS. EØS-avtalen har også bidratt til å legge press på nasjonale særegne ordninger – det er tydelig når turnusordningen for leger nå kommer til å bli avvirket. Litt mer subtile effekter på nasjonale særtrekk kan vi se i hvordan norske læresteder har håndtert ERASMUS MUNDUS programmets implisitte utfordring av gratisprinsippet i høyere utdanning og av nasjonale regler for fellesgrader i høyere utdanning.

Hverdagsintegrasjon i forvaltningen

Kunnskapsdepartementets (KD) saksfelt er også i forvaltningens daglige praksis berørt av EØS. Andelen som i stor grad er berørt har økt i løpet av de første 10 årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft: 26 prosent av alle tjenestemenn sier i 2006 at de i meget stor eller nokså stor grad er berørt av EØS-avtalen, mot 16 prosent i 1996 (se Tabell 6 og Egeberg og Trondal 2011). Mye av dette, men ikke alt, er generert av behovet for å forvalte Norges programdeltagelse.

For forvaltningsapparatet skiller ikke kontaktflaten med EUs institusjoner seg fra det som er tilfellet for andre politikkområder. I følge sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2006 var 11 prosent av tjenestemen-

nene i Kunnskapsdepartementet i relativ hyppig kontakt med Europakommisjonen og nærmere ¼ møter regelmessig i departementets koordineringsutvalg for EØS-saker. Departementets tjenestemenn deltar også i interdepartementale spesialutvalg for EØS-saker og i koordineringsutvalget for EØS. Her skiller ikke KD seg spesielt fra det som er vanlig for de øvrige departementene (Egeberg og Trondal 2011). Kontakt med Stortinget i EØS-saker er minimal i KD, som den er i andre departement. Derimot skiller dette departementet seg ut ved å delta hyppigere i Kommisjonens ekspertgrupper og forberedende komiteer: 13 prosent deltar flere ganger per år i slike møter. Kunnskapsdepartementet er også blant de av departementene som opplever at Kommisjonen initierer kontakt og ikke utelukkende vice versa. Til sammen er dette tegn på at deler av dette politikkområdet har utviklet tette forbindelser med Kommisjonen og de arenaer som denne EU institusjonen organiserer.

EØS-avtalens betydning for det politisk-administrative apparatet er del av et større bilde av internasjonalisering av hele dette politikkkfeltet. Dette kommer helt klart fram av Tabell 7. Generelt har dette saksfeltet på departementsnivå gått fra å være et av de mest nasjonalt orienterte til å bli et av de departementer som oftest henter forbilder fra andre land og internasjonale organisasjoner.

TABELL 6 KUNNSKAPSPOLITIKKENS BERØRTHET AV EU/EØS-AVTALEN.
FORVALTNINGSUNDERSØKELSEN 2006 (KD) OG 1996 (KUF)

		Meget stor grad	Nokså stor grad	Noen grad/en del	Nokså liten grad	Ikke berørt	N
Grad av berørthet	2006	10	16	18	21	36	155
	1996	6	10	22	27	35	158

Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006 og 1996

TABELL 7 FORBILDEHENTING FRA UTLANDET I KUNNSKAPSPOLITIKKEN, 2006 (KD)

	Meget ofte	Nokså ofte	Av og til	Nokså sjelden	Meget sjelden/aldri	N
Fra andre land	26	32	23	12	7	155
Fra internasjonale organisasjoner	17	28	26	16	14	155

Kilde: Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006

Organisasjonstilpasning: direktorats- og forskningsrådsnivå

Forskningsrådet står i en nøkkelposisjon i den kunnskapspolitiske integrasjonen. Vi har allerede sett hvordan samlingen i ett forskningsråd var argumentert også ut fra behovet for å opptre samlet på den europeiske arena. Forskningsrådet har da også fått en sentral plass i den norske strategien for samarbeid med EU. Ansvaret for å formulere strategidokumenter for Norges deltagelse er lagt her. Det betyr at dette forvaltningsnivået har ansvar for å holde kontakt med og få innspill fra forskningsmiljøene og ikke minst fra de mange sektordepartement som RP er direkte relevant for, sånn som Miljøverndepartementet, Helsedepartementet og Næringsdepartementet. Forskningsrådet er også et av de sentralforvaltningsorgan utenom departementene som i størst grad har utviklet omfattende kontaktflater med Kommisjonen og europeiske nettverk (Trondal 1998). Forskningsrådet inngår også i nettverk av europeiske forskningsråd. Eurohorcs (etablert i 1992), organisasjonen for ledere av denne typen forskningsfinansieringsorgan, har vært en viktig kanal for å forme EUs forskningspolitikk. På lavere nivå samler IGLO (Informal Group of Liaison Officers) nasjonale kontaktpunkter for EU-forskningen, som igjen har utviklet nære relasjoner til Kommisjonen. Tjenestemennene som er med i IGLO representerer sine respektive nasjonale organer i Brussel, samtidig som organisasjonen etter hvert brukes som rådgivende organ overfor Kommisjonen (primært), men også Europaparlamentet (Banchoff 2002, Lavenex 2009).

I tillegg til de delegerte oppgavene har RP egne instrumenter som utfordrer og berører nasjonale forskningsråd. Det som på ERA-språk omtales som "strukture-

rende tiltak", som ERA-net og andre virkemidler, har til hensikt å koble nasjonale finansieringsordninger sammen. Barrierer for hvordan dette forvaltningsnivået kan operere sammen er mange og utfordrende for Norges forskningsråd som for andre likende type finansieringsorgan i Europa, enten det dreier seg om kulturelle barrierer, forskjeller i nasjonale regelverk, eller forskjeller i "timing" av nasjonale program (Svanfeldt 2009). RP-evalueringene har blitt mer oppmerksomme på hvordan RP virker sammen med eller på siden av nasjonale forskningsprogram og innsatsområder.

Også på utdanningssiden har forvaltningsapparatet utenom departementene blitt berørt av EØS-avtalen, direkte og gjennom endringer i europeisk samarbeid mer generelt. Systematiske sammenlignende studier av disse forbindelseslinjene finnes ikke, så vi begrenser oss til å komme med noen få bemerkninger. For det første, Senter for Internasjonalisering av høyere utdanning (SiU) er forbundet med EØS-avtalen (Vabø et al. 2010). Det ble et forvaltningsorgan som etter hvert samlet den nasjonale forvaltningen av og informasjon om utdanningsprogrammene. For det andre har NOKUT (nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) en europeisk dimensjon. Organet skal blant annet godkjenne utenlandsk utdanning for innpassing i det norske grads- og utdanningssystemet, dermed har dette organet en helt sentral rolle i å håndtere den frie flyten av studenter til Norge innenfor Kunnskapens Europa. NOKUT²³, som forvalter av kvalitetssikring

²³ Det er ingen studier av NOKUT som europeisert forvaltningsorgan utover det man kan lese ut av evalueringen av NOKUT, men forskningen på dette området er på vei, se for eksempel Foss Hansen (2011) "Quality Agencies": The Development of mediating and regulating organizations

og akkreditering, står i en europeisk sammenheng også utover denne godkjenningssfunksjonen. Arbeidet både i Bolognaprosessen og EUs institusjoner for å etablere standarder for kvalitetssikring og akkreditering og et europeisk rangering/klassifiseringssystem i høyere utdanning, tilsier at man også på dette feltet vil finne nettverk av nasjonale direktorat/forvaltningsorgan (Stensaker 2006). NOKUTs tilblivelse, utforming og rolle henger nok mer sammen med Bolognaprosessen og nasjonal reform enn EØS. Det er likevel et uttrykk for sammenvevingen som skjer i Europa mellom ulike nasjonale tilsyn og direktorat. For det tredje har Utdanningsdirektoratet også fått europeiske tilkoblingspunkter spesielt gjennom Københavnprosessen og de policyarenaene som har blitt utviklet i Lisboaprosessen via den åpne koordineringsmetoden. Direktoratets kontakt med Kommisjonen, Cedefop (EUs byrå) og med Norges EU-delegasjon tilsier at dette organet er berørt og sammenvevd. Utdanningsdirektoratet får også en nøkkelrolle i hvordan Norge iverksetter det europeiske kvalifikasjonsrammeverket - et av de nyeste eksperimentene i bruk av felles utviklede europeiske standarder. Vi kan anta at dynamikken i disse forbindelseslinjene er annerledes enn det som har vevd Norges forskningsråd sammen med EUs institusjoner. Det trenger heller ikke operere med samme dynamikk som

det som er påvist i nettverk av *regulerende* direktorat/tilsyn. Likevel tilhører også disse europeiske koblingene det som forbinder Norge til Kunnskapens Europa.

4.2. Norges inkluderingskanaler

EØS-avtalen ga ingen formell representasjon i de politiske prosessene på ministernivå. Det betyr at Norge ikke har tilgang til de fora der de overordnede beslutninger om RP, utdanningsprogrammene og om EUs generelle budsjett formelt fattes. Andre kanaler har dermed vært viktige i Norges forhold til de kunnskapspolitiske arenaer på europeisk nivå.

For det første har statsrådene med ansvar for forskning og utdanning blitt invitert sammen med ministre fra andre assosierte land i de uformelle ministerrådsmøtene. For Kunnskapsdepartementets statsråd(er) betyr denne ordningen et dobbelt sett med kanaler, i og med at departementets portefølje dekkes av Konkurranserevnerådets og Utdanningsrådets møter. Kontakten på politisk nivå har også blitt opprettholdt ved at Norge har vært vertskap for møter og arrangementer på dette nivået (se Tabell 8). Likevel er pleie av de mellomstatlige kanaler også avhengig av statsrådenes innsats og orientering mot europeiske samarbeidet, i den forstand er denne kanalen personavhengig og sårbar (Gornitzka og Langfeldt 2008).

in Scandinavian Higher Education', paper som skal presenteres i ECPR, august 2011.

TABELL 8 NORSK DELTAGELSE I UFORMELLE MINISTERRÅDSMØTER, KUNNSKAPSPOLITIKKEN 2007-2010

Når	Forum/sted	Hvem
15-16/7 2010	Konkurranserevnerådet	Statsråd Aasland
13-14/4 2010	Utdanningsrådet, Madrid	Statsråd Halvorsen
8-9/2 2010	Konkurranserevnerådet, San Sebastian	Statsråd Aasland
23-24/9 2009	Utdanningsrådet, Gøteborg	Statsråd Aasland
4/5 2009	Konkurranserevnerådet, Praha	Statsråd Aasland
22-23/3 2009	Utdanningsrådet, Praha	Statsråd Aasland
25-26/11 2008	Utdanningsrådet, Bordeaux	Statsråd Solhjell
17-18/7 2008	Konkurranserevnerådet, Versailles	Statsråd Aasland, (statssekretær NHD Lind)
14-15/4 2008	Konkurranserevnerådet, Slovenia	Statsråd Aasland
5-6/6 2008	Uformell konferanse for utdanningsministre, Oslo	Statsråd Djupedal (vert)
19/7 2007	Uformelt forskningsministermøte, Lisboa	Statsråd Djupedal
26-28/4 2007	Konkurranserevnerådet, Würzburg	Statsråd Djupedal
1-3/3 2007	Utdanningsrådet, Heidelberg	Statsråd Djupedal

Kilder: for 2007-juni 2009: Oversikt over gjennomførte møter, Norges delegasjon til EU

(http://www.eu-norge.org/Kalender/ferdige_pol_besok/, sist oppdatert 23.03.09, lastet ned 04.01.11).

For juni 2009-2010 statsrådenes kalender (http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/_/kalender lastet ned 04.01.11)

På tjenestemannsnivå er settet av kanaler vidtfavnende. EØS-avtalen har, som vi allerede har sett, gitt norske forskningspolitiske myndigheter adgang til et omfattende komitésystem – både for rammeprogrammene²⁴ og for utdanningsprogrammene (se Figur 3 og 4). Programkomiteene for rammeprogrammene (Komitologikomiteene) er med på å spesifisere arbeidsprogram for det enkelte særprogram og underområdet de har ansvaret for. Det inkluderer oppfølging av forskningstema, budsjetttrammer og evalueringskriterier. I tillegg overvåker programkomiteene administrasjonen av RP, fra søknadene kommer inn til utvalgte prosjekter har får sine kontrakter signert.

Norge møter som oftest både med tjenestemenn fra sektordepartement og nasjonale kontaktpunkt i Forskningsrådet. Disse representantene har i følge EØS-avtalen møterett men ikke stemmerett. Det er sjeldent at denne begrensningen faktisk betyr noe. Saker kommer sjelden til votering. Slik sett har assosierte medlemmer de facto “alle privilegier” og disse landene blir behandlet “som om” de var medlemmer. Det er vurderingen til sveitsiske medlemmer av Programkomiteer, som også på lang vei deles av norske medlemmer. Faglig ekspertise og innsikt er grunnlaget for oppmerksomhet og definisjonsmakt også innad i komitéarbeidet (se Godø et al. 2009, Gornitzka og Langfeldt 2008: 201-203). Fremmes norske interesser uten en solid forankring i faglig begrunnede og generelle standpunkt, har man ingen mulighet til å få gjennomslag. Dessuten er det utenfor og rundt komitémøtene at allianser dannes og nettverk etableres. Men komiteenes betydning som inkluderingskanal er ikke statisk. Spesielt utvidelsen av EU gjorde det “trangere rundt bordet”. Som lite ikke-EU medlem kan delegater fra Norge komme “nederst på tallelisten”. Status som assosiert medlem gir seg altså uttrykk også i mer subtile *ekskluderingsmekanismer*. Enkelte av de som er med i Programkomiteene viser også til endringer i hvordan programkomiteene fungerer, for eksempel har det blitt mindre rom for at komiteene påvirker hvilke prosjekt som skal prioriteres i tildelingen av midler fra RP (Godø et al. 2009: 202-203).

Adgang til embetsmannskomiteen CREST (nå ERAC) var en viktig sak i den perioden da EØS-forhandlingene pågikk (se del 3). Det var ikke selvsagt at CREST skulle være et forum der ikke-medlemmer hadde adgang. Norske forskningspolitiske myndigheter har i stor grad benyttet seg av at EØS-avtalen åpnet

opp dette forumet for norsk deltagelse. Det er ulike vurderinger av hvor viktig dette forumet er. Det sveitsiske embetsverket, for eksempel, anser dette forumet som marginalt interessant, selv for et land som har status som assosiert. Spesielt er det tilfellet når organet fungerer som en læringsarena og utveksling av “best/good practice”: en forsknings- og teknologinasjon som Sveits mener at man her har lite å lære (Lavenex 2009). Denne komiteen har, som vi har sett, endret fokus og modus over tid fram til dagens nye rolle i styringen av ERA. Hva denne endringen kommer til å bestå i er uklar for øyeblikket. Et visst generelt poeng kan vi trekke ut av slike endringer: Deler av de inkluderingskanaler som norske kunnskapspolitiske myndigheter har deltatt i er fora som endrer seg. I tillegg kommer også mulige endringer i uformelle samhandlingsformer. Det gjør sitt til at norsk tilkobling til EUs kunnskapspolitiske fora ikke bare kan leses ut fra EØS-avtalen eller kan forventes å være stabil.

Kommisjonens ekspertgruppesystem mer generelt er et forum der Norge kobles opp til politikktutforming, spesielt i en tidlig sonderingsfase. For de kunnskapspolitiske områdene er dette systemet spesielt velutviklet og spiller en helt sentral rolle i utforming og iverksetting av politikk. Både DG for forskning og for utdanning har et omfattende system av formelle og uformelle ekspertgrupper på sine felt. Mange av de initiativ som til slutt ender opp som et tillegg til protokoll 31 vil ha vært testet ut og formet i slike ekspertgrupper. Disse kobler ikke bare nasjonale og europeiske forvaltningsnivåer, men også europeiske interessegrupper og individuelle eksperter som opererer i “egen kapasitet”. Et eksempel på dette er gruppen som Kommisjonen har etablert for å følge opp det europeiske personalpolitiske charteret for forskere og kodeksen for rekruttering av forskere (C&C, HRS4R), der europeiske forskningsinstitusjoner er direkte koblet inn i iverksettingen. Den første HRS4R-kohorten har tre norske representanter, fra Forskningsrådet, Universitetet i Oslo og NTNU.

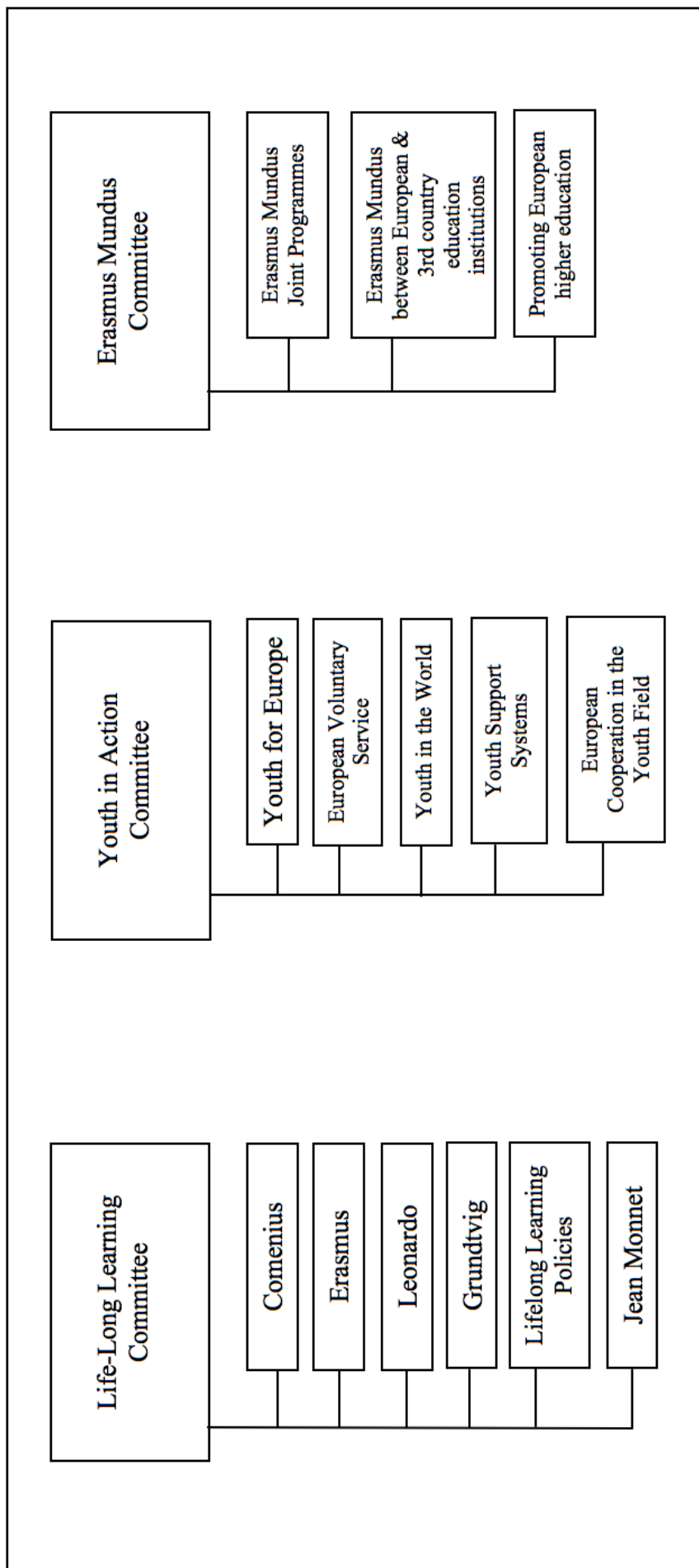
Medlemskapsstatus har som på øvrige politikktfelt konsekvenser for deltagelse i de besluttende politiske organ i EU. Samtidig viser formen på EUs forskningspolitikk og engasjement i høyere utdanning at dette er “ekspertisepolitikk” *par excellence*. Det åpner muligheten for bredspektret deltagelse fra norske forskningspolitiske myndigheter, det forskningsstrategiske nivået, og transnasjonale aktører. De transnasjonale kanalene er aktive i å forme og vedlikeholde etablerte trekk ved EUs forskningspolitikk og utdanningspolitiske instrument. Kommisjonen trekker på nasjonal kompetanse i evaluering av prosjekter og “peer review”-prosesser. Andre transnasjonale kanaler har

²⁴ Unntaket er ERIC komiteen for forskningsinfrastruktur (Council 2009a). Foreløpig er Norge ikke representert i denne komiteen noe som skyldes at man fremdeles diskuterer hvor ERIC reguleringen skal plasseres i EØS-avtalen, i EØS-avtalens vedlegg eller i Protokoll 31.

Kommisjonen utviklet spesielle virkemidler for. For eksempel var den underliggende ideen bak europeiske teknologiplatformer (ETP) å etablere en ramme for å få industrien med i det europeiske forskningsområdet. ETPene, ledet av aktører fra industri, var ment å bringe sammen selvorganiserte grupper for å forberede lang-siktige, strategiske FoU-planer på ulike teknologisk viktige områder. Norske aktører har deltatt i 31 av de 36 ETP-ene som har blitt etablert fram til 2009. Hvor viktige disse plattformene er for å generere industriell finansiering av FoU er usikkert (se Godø et al. 2009: 146), men dette har så langt vært en tilleggskanal som transnasjonale aktører kan benytte for å være med på å forme EUs FoU- politikk. Det samme gjelder de omfattende konsultasjonsordninger som det legges opp til fra Kommisjonens side når nye rammeprogram utformes. Disse er formelt sett åpne for aktører fra land med og uten medlemskap, og nasjonale, sub-nasjonale og transnasjonale aktører.

Hvorvidt EØS-avtalens utforming er av avgjørende betydning for å "holde kanalene åpne" er det vanskeligere å vurdere. Det kan være mange grunner til at sveitsiske forskningspolitiske aktører vurderer seg selv til å være organisatorisk integrert på linje med det norske aktører er, selv om de må forhandle om deltagelse fra den ene programperioden til den andre (Lavenex 2009). Sveits er på den andre side mer tilpasset det idealtypiske FoU-systemet som EU samlet bestreber enn det Norge er – høy investeringer i FoU som andel av BNP, sterk deltagelse av industrien og internasjonale flaggskipsinstitusjoner innenfor naturvitenskap og teknologi. Sveitsiske aktører hevder at deres status som ledende forsknings- og teknologinasjon veier opp for medlemskapsstatus og tilknytningsform i forskningspolitikken (Lavenex 2009).

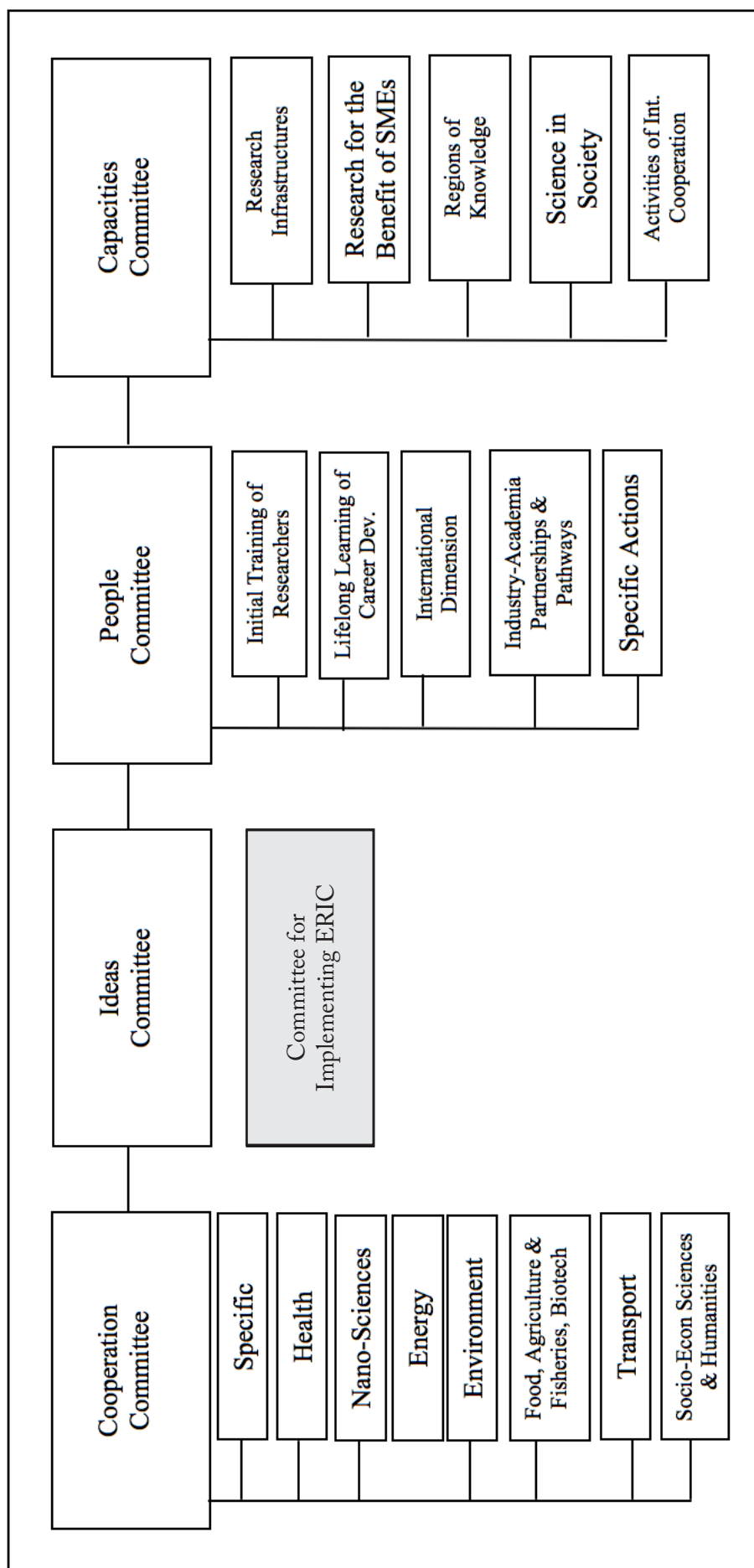
FIGUR 3 NORSK DELTAGELSE I EU KOMITEER – UTDANNING, UNGDOM OG YRKESOPPLÆRING (PR. DESEMBER 2010)



Kilder: Decisions No. 1720/2006/EC [OJ L 327/45 2006], 1719/2006/EC [OJ L 327/30 2006], 1298/2008/EC [OJ L 340/83 2008]

Norge deltar

FIGUR 4 NORSK DELTAGELSE I EU KOMITEER - FORSKNING, TEKNOLOGI OG UTVIKLING (PR. DESEMBER 2010)



Kilder: Decisions No. 2006/971/EC (OJ L 54/30 2007), 2006/972/EC (OJ L 54/81 2007), 2006/973/EC (OJ L 54/91 2007), 2006/974/EC (OJ L 54/101 2007)

Norge deltar

Norge deltar ikke

4.3. Norsk forskning i europeiske rammeprogram

EØS-avtalen markerte slutten på betinget deltagelse og begynnelsen på langsiktige, ordnede forhold mellom Norge og EUs utdannings- og forskningsprogrammer. Norge kunne med EØS-avtalen fritt konkurrere om midler til forskning i alle deler av Fellesskapets forskningsportefølje med unntak av kjernefysisk forskning som lå under EURATOM-avtalen. I den forstand fikk norsk forskning med EØS-avtalen det nye forskningsrådet "med sete i Brussel" som Grøholtutvalget hadde vist til.

Integrasjon gjennom rammeprogrammene for forskning

Tiden som har gått etter inngåelsen av EØS-avtalen er preget av internasjonalisering av norsk forskning. Surveyen blant vitenskapelig personale ved universitetene som har vært foretatt med ti års mellomrom av NIFU viser at norske universitetsforskere reiste betydelig mer i embetes medfør i 2000 sammenlignet med ti år tidligere, og de reiser mer i alle geografiske retninger, ikke bare til Europa (Smeby og Gornitzka 2008). Forsknings samarbeidet er derimot blitt vendt mot europeiske kolleger i perioden etter at Norge inngikk EØS-avtalen. Det er ikke en tilfeldig sammenheng, men en klar indikasjon på hvor mye det har betydd for norsk forskning å ha tilgang til EUs RP. Europadrettningen er også tydelig i publiseringsmønsteret: forskere ved norske institusjoner publiserer betydelig mer med europeiske kolleger etter 15 år med EØS – når norske forskere før 1994 publiserte sammen med kolleger fra andre land så var det i under 20 prosent av tilfellene med kolleger fra land som nå utgjør EU27 (Godø et al. 2009: 260-261). I 2007 var den andelen økt til 38 prosent av alle internasjonalt samfattede artikler. I denne perioden var det også en nærmest fordobling av antall artikler som norske forskere publiserte sammen med kolleger i andre land. Dette er en bemerkelsesverdig endring i norske forskeres kjernevirksomhet som viser graden av integrasjon i europeisk kunnskapsproduksjon og formidling. Kapittelet om internasjonalt samarbeid i Forskningsmeldingen så sent som i 1992-93 hadde tittelen "Norge og de andre" (Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet *St.melding nr. 36 (1992-93)*). For deler av norsk forskning 15 år senere er "de andre" ikke en treffende karakteristikk av europeiske fagfeller.

Denne endringen fant sted ganske raskt etter at EØS-avtalen trådte i kraft og norske forskere kunne delta på samme vilkår som forskere fra land som var EU-medlemmer. Dette er også endringer i forskeradfærd som finner sted i andre europeiske land. Europeiske forskere publiserer mer internasjonalt og publiserer

mer sammen med kolleger fra andre land, og europeisk samforfatterskap øker mer enn samforfatterskap mellom europeiske forskere og forskere fra USA. Disse endringene i forskeradfærd gjelder mer for forskere i de små landene i Europa enn for de store (Mattsson et al. 2008). Alt dette kan ikke føres tilbake til RP som virkemiddel. Det ville være å tilskrive programmet mytisk potens, og for norsk forskning sin del, å tilskrive EØS-avtalen lignende kvaliteter. Det er heller ikke slik at forskningsintegrasjon følger politisk integrasjon, altså at på de områder der politisk integrasjon har gått lengst finner man også mest europeisk samproduksjon i forskningen. I hvertfall er det ingen som har dokumentert slike sammenhenger. Derimot er det påvist store fagområdeforskjeller. Disse er en selvstendig faktor som kan forklare variasjon i nettverks- og samarbeidsmønstre i forskningen (Slipersæter og Aksnes 2008).

Evalueringen av norsk deltagelse konkluderte med at ca. 5000 norske forskere er involvert i forskningsprosjektene som var gjort mulig gjennom finansiering fra RP (Godø et al. 2009). Tallet på antall deltagelser har økt: I 3RP var det 211 såkalte deltagelser fra norske institusjoner (Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet *St.melding nr. 36 (1992-93)*: side 123), altså et marginalt fenomen sammenlignet med de 1285 norske "deltagelser" i 6RP (Kunnskapsdepartementet 2008: 60). Norsk forskning har blitt integrert i Europa som kunnskapsområde i et helt annet omfang. Økningen kom tidlig i EØS-perioden. Norske forskningsmiljøer grep eller ble grepet av rammeprogrammets muligheter i betydelig større grad allerede i 4RP, sammenlignet med 3RP og det 2RP der norske forskere deltok på andre betingelser enn forskere innenfor medlemslandsonen. I evalueringen av norsk deltagelse i 4RP fant Hagen et al. (1997: 75-76) at nesten alle særprogrammene hadde flere norske deltagelser enn tilfellet var i 2- og 3RP, et unntak var bioteknologi der deltagelsesprosenten gikk ned.

Ikke alle som søker om penger fra EU får, men suksessraten for prosjektsøknader med norsk deltagelse er godt over gjennomsnittet. Det kan også ses på som et tegn på integrasjon. Hittil i 7RP har suksessraten vært på 22 prosent, noe som ligger over EU-gjennomsnittet på 16 prosent. Den raten hadde gått litt ned sammenlignet med 6RP (norsk suksessrate var 25, EU-snittet var på 18 prosent) (Godø et al. 2009: 56-67). Norske forskere er altså med på søknader som er tilpasset felles europeiske kriterier for hva som er finansierbart. Målt i antall EURO er det forskning innenfor temaet bærekraftig utvikling etterfulgt av informasjonssamfunn/-teknologi som fikk mest igjen for at Norge er med i RP (se Tabell 9).

TABELL 9 NORSK DELTAGELSE I 6RP

Priority Areas		All Instruments – Norway FP6		
		Contracts (in absolute #)	Participants (in absolute #)	EU contribution (in '000 €)
Integrating & Strengthening the ERA	1 Life sciences, genomics & biotech (LIFE)	45	55	17 544
	2 Information society tech (IST)	117	176	54 102
	3 Nanotech (NMP)	40	57	15 468
	4 Aeronautics & Space (AERO)	27	31	8 637
	5 Food quality & safety (FOOD)	45	79	23 099
	6 Sustainable development, global chance and ecosystems (SUST)	161	324	78 656
	7 Citizens & governance in a knowledge-based society (CITIZEN)	40	55	10 701
	Policy support & anticipating sci. & technological needs (SSP + NEST)	84	100	11 896
	Horizontal research activities involving SMEs	77	157	16 682
	Specific measures in support of international cooperation (INCO)	16	17	2 431
	Support for coordination activities (ERA-NET)	40	47	8 679
	Support for coherent development	2	6	164
Structuring the ERA	Research and innovation (INNO)	21	38	4 607
	Human Resources & Mobility (Marie Curie)	89	98	19 949
	Research infrastructures (RI)	20	24	10 557
	Science & society (S&S)	10	10	722
Euratom		(11)	(14)	(175)
Total		834	1 274	283 894

Kilde: Godø et al. (2009: 53)

TABELL 10 NORSK DELTAGELSE I 5., 6. OG 7. RP (2007-2008) NØKKELTALL

Indikatorer	5RP	6RP	7RP (07-08)
Andel av kontrakter med minst en norsk deltagelse	7.0%	8.3%	i.t.
Andel av kontrakter med minst en norsk deltagelse (unntatt Marie Curie Actions)	8.5%	13.6%	13% ⁽¹⁾
Norsk koordinerte kontrakter med minst en norsk deltagelse	19.4%	17.9%	21%
Norske deltagelsers overordnede andel	1.9%	1.8%	1.6%
Andel av EU midler som går til norske deltagelser	~2%	1.7%	1.6%

Kilde: Godø et al. (2009: 71)

⁽¹⁾ Inkluderer kun "Co-operation" og "Capacity" i 7RP.

Hvor viktig er EU som finansieringskilde?

I norsk ordskifte og i evalueringene av Norges delttagelse i alle RPene har et sentralt spørsmål vært hvorvidt det er en positiv eller negativ balanse mellom hva norske myndigheter betaler inn til RP målt opp mot hvor mye norske forskningsmiljøer får utbetalt fra Kommisjonen. Dette forholdet har vært i tilnærmet balanse, men har gått litt i negativ retning. For eksempel var Norges bidrag til 5RP estimert til å være 274 millioner EURO, mens norske forskningsmiljøer fikk utbetalt 248.6 mill. EURO fra Kommisjonen (NIFU STEP og Technopolis 2004: 37), etter fratrukk av overheadkostnader gikk 5RPs "regnskap" i balanse. I 6RP bidro Norge med cirka 365 mill. EURO/ 336 mill. EURO når man trekker fra administrasjonskostnader, mens norsk delttagelse i 6RP-prosjekter ble estimert å ha utløst 284 mill. i utbetalinger, eller en retur ratio på 0.84 (Godø et al. 2009: 45).

Men hvor avhengige er norske forskningsmiljøer av disse midlene? Selv med balanse i EØS-regnskapet er RPs bidrag til nasjonal FoU små. Som andel av finansiering fra utlandet er derimot EU-midlene langt fra marginale. I Universitets- og høyskolesektoren utgjør EU- midler (6RP) 60 prosent av denne typen finansiering (Godø et al. 2009). Her er det også noen dominerende aktører: NTNU mottok 77 prosent av sine utenlandske FoU-midler fra Kommisjonen i 2007, eller 36.7 million NOK. Samme tall for Universitetet i Oslo i samme år var 71 prosent (72.9 mill. kroner), for Universitetet i Bergen var det 71 prosent (30.5 million NOK). Andelen er betydelig lavere (rundt 30 prosent) i instituttsektoren (ibid.: 133).

Ujevn integrasjon: sektor, geografi og fag

Deltagelsen fra ulike deler av det norske forsknings-systemet varierer: både i det 5RP og 6RP stod instituttsektoren for den største andelen (35 prosent) av norsk delttagelse i RP, mens norsk næringsliv og norske universiteter og høyskoler stod for henholdsvis 29 prosent og 24 prosent (Kunnskapsdepartementet 2008: 62). Denne fordelingen ser ut til å ha lagt seg i et *mønster* for delttagelse i rammeprogrammet.

RP-deltagelse har en klar geografisk distribusjon. Fordelingsvirkningene er skjeve. En enkelt indikator – andel av prosjekter med norsk delttagelse som er innstilt til finansiering i 7RP – viser den geografiske skjevfordelingen: Stor-Oslo stod for halvparten av de vel 450 prosjektene, Trøndelag nr. 2 (21 prosent) og Vestlandet på tredjeplass (14 prosent) – mens Oppland og Hedmark var på bunnen av listen over regioner i fastlands-Norge som hadde lykkes i 7RP (se Tabell 11). Slik

har det også vært i de to forutgående RPene: Oslo/Akershus hadde 48 prosent av samlet norsk delttagelse i 6RP og 46 prosent i 5RP. Den geografiske fordelingen reflekterer også hvor de fire store aktørene som er dypt involvert i EUs RP ligger: Det er SINTEF, UiO, UiB og NTNU. Som EU-forskningsinstitusjoner er disse fire helt klart de ledende i Norge. De statlige høyskolene er nærmest ikke-aktive innenfor det europeiske forskningsområdet. Det samme gjelder mange av universitetssykehusene.

TABELL 11 NORSKE SUKSESSRATER I 7 RP ETTER REGION. PROSENT

Region	Prosjekter på Hovedlisten	Prosjekter på Reserve-listen	Refuserte Prosjekt-søknader	N	Regionenes andel av Hovedlisten
Vestlandet	21.6	7.3	71.1	301	14.3
Oslo og Akershus	21.3	9.3	69.4	1061	49.9
Agder og Rogaland	21.2	9.7	69.0	113	5.3
Trøndelag	18.5	8.0	73.6	503	20.5
Svalbard	18.2	18.2	63.6	11	0.4
Sør-Østlandet	16.7	6.9	76.5	102	3.8
Nord-Norge	15.3	12.7	72.0	150	5.1
Hedmark og Oppland	9.4	18.8	71.9	32	0.7
(Missing)	0.0	0.0	100.0	9	0.0
Totalt	19.9	9.0	71.1	2282	100
					N=454

Kilde: Godø et al. (2009: 71)

Fagforskjellene i norsk forskningssamarbeid med europeiske kolleger viser seg tydeligst i publiseringsmønstrene. Når bare 13 prosent av alle artikler innenfor humaniora er forfattet sammen med andre er det ikke å undres at bare 6 prosent av artikler er forfattet med europeiske kolleger, i sterk motsetning til fysikk der halvparten av alle artikler er publisert sammen med europeiske kolleger (Godø et al. 2009: 267-268). Det vi kan notere er imidlertid at orienteringen mot EU27 her skjedd i alle fagdisipliner. Endringen i forskeradfærd som adgang til RP ser ut til å ha satt i gang, har hatt ringvirkning utover det å være en tilleggs- eller alternativ finansieringskilde for næringslivets forskere, for forskere ved universitets- og høyskoler og forskningsinstitutter.

Hvorfor ønsker norske forskere å være integrert i Europa?

Hvis det bare er penger som teller – altså den direkte støtten som norske forskere har fått fra Kommisjonen via RPene – så er RP i gjennomsnitt helt ubetydelig for norske universiteter og spesielt høyskoler. Men hvis forskningspenger på marginen er viktigere blir EUs midler brekkstangen som gjør det mulig å drive en type forskning man ellers ikke hadde hatt ressurser til å gjøre. Suksess i RP utløser også nasjonale midler, ikke bare støtte til samfinansiering av prosjekter men også de midler som er innbakt i Kunnskapsdepartementets finansieringsmodell for forskningsinstitusjonene. Adgang til forskningsmidler er selvsagt et motiv for norske deltagere, men Brussel fordeler mer enn penger. RP fordeler kontakter, nettverk, prestisje, tilgang til informasjon og forskningsresultater. Statustildelingen er spesielt åpenbar i ERC – en del av RP som norske forskere inntil nylig hadde problemer med å lykkes i. Deltagelse i RP generelt gir tilgang og nærhet til en vitensgenerering som har mer verdi enn utelukkende det man får som utbetalinger fra Kommisjonen, og indirekte via nasjonale midler og stimuleringsordninger. De som deltok i 5RP og 6RP var mer motivert av adgang til nettverk og kompetanse enn av penger. Hvorvidt dette er en form for EU-*avhengighet* ved deler av forskningsmiljøene ved universitetene, i instituttsektoren og i industrien, er vanskelig å slå fast. I det minste er norske forskere de første som konkret har fått merke det når EØS-avtalen har blitt satt i “fryseboksen” av Kommisjonen.²⁵

Evalueringen av norsk deltagelse i 6-7RP viste interessante trekk ved norsk forsknings forhold til EU: Deler av norsk forskning følger et europeisk heller enn et nasjonalt spor i hvilke finansieringsmønstre de faller inn under eller velger å gå inn i. RP-finansierte prosjekter er sjelden en fortsettelse av eller koblet til prosjekter som man har fått nasjonal finansiering for, det er mye større sannsynlighet for at de er en forlengelse av tidligere EU-prosjekter.

Er det behagelig å være europeisk integrert? For de som deltar i RP ved norske universiteter er erfaringene med deltagelse i EU-prosjekter overveiende positive. Nettverksdannelse er en av de viktigste effektene av deltagelse i EU-prosjekter for universitetsforskerne (Godø og Slipersæter 2006: 37). Derimot oppfattes møtet med RPs regel og rapporteringssystem som et mareritt (Langfeldt 2006). I praksis er den femte frihet en rapporterings- og revisjonstvangstrøye. For instituttsektoren spesielt kan det være store økonomiske konsekvenser forbundet med å ikke ha “kompatible”

regnskaps- og budsjetteringssystemer. Finansiering fra Kommisjonen kan bli dyre penger.

Norsk forsknings integrasjon i et Kunnskapens Europa er altså langt fra like dyp for alle. Årsakene til at europeisering av norsk forskning går i forskjellige hastigheter er mange, og til dels heller ikke systematisk betinget. Noen av årsakene er imidlertid dypt forankret i tradisjoner for hvor internasjonalt orientert forskningsmiljøene er. Dessuten gjelder Matteus-effekten like mye innenfor europeisering av forskningen som øvrige deler av forskningssystemet. Det er store disiplinbaserte forskjeller i motivasjon og terskler for deltagelse, og forskjeller i hvor attraktive norske forskere er som europeiske samarbeidspartnere. Innretningene i RP og EU-samarbeidets karakter skaper mønstre for variabel integrasjon og et sett av tapere og vinnere i nasjonale forskningssystemer. Selv om den tematiske profilen i norsk forskning er tilpasset den tematiske strukturen som RP har fått, så er det på noen områder en mismatch mellom det nasjonale kunnskapssystemet og innretningen i EUs forskningspolitikk. Når norske forskningspolitikere har kjempet hardt (uten å lykkes) for å få petroleumsforskning til å bli en del av de prioriterte temaene så er det også fordi man antar at norske forskere her har en internasjonal orientert og etablert plattform å stå på som ville ha gjort det lettere å nå opp i europeisk konkurranse. Kjernen i rammeprogrammene har vært at forskningssøknadene skal svare *nedenfra-og-opp* på definerte temaområder og forskningsområder som er definert *ovenfra-og-ned*. Det er altså et komplekst samspill av faktorer og forhold “der oppe” og “der nede” på forskernivå som gjør at forbindelseslinjer mellom Kunnskapens Europa og forskere i det norske kunnskapssystemet dannes, vedlikeholdes, hemmes eller forvitres.

4.4. Hvor integrert i Europa er norske læresteder og studenter?

Hvordan kan vi gjenkjenne sporene av europeisk integrasjon i norske universiteter og høyskoler som læresteder? De mest synlige sporene viser seg når lærestedene mottar og sender ut studenter under EUs utdanningsprogram (Vabø 2007). Tabellene 12 og 13 viser hvordan antall studenter som reiser til Norge nesten er tidoblet siden Norge ble med i programmene. De litt over 3500 studenter som studerer ved norske læresteder ved hjelp av EUs utdanningsprogram drukner i den totale norske studentmassen som på rundt 180 000 registrerte studenter. Likevel er det dette programmet som bringer flest studenter til Norge

²⁵ Se for eksempel “Norske forskere taper i EØS spill” *Aftenposten* (03.02.07).

gjennom organiserte avtaler. Deltagelse i EUs programmer har altså ikke resultert i en massiv exodus fra norske læresteder eller skrankeløse bevegelser mellom europeiske og norske institusjoner. Flyten av varer og kapital har vært større en flyten av studenter innenfor EØS-området.

Utviklingen i ERASMUS-programmet er klar: de første årene med programdeltagelse var det flere utreisende enn innreisende ERASMUS-studenter. Etter årtusenskiftet snudde dette til et "importoverskudd" av studenter på dette programmet. Norske ERASMUS-studenter velger i første rekke å dra til (i synkende rekkefølge): Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Spania og Nederland (SIU 2010: 29). Det er store regionale og lærestedsforskjeller i hvor delaktige norske læresteder er i den programmerte flyten av studenter i Europa: I 2007, for eksempel, var en rekke av de statlige høyskolene i veldig liten grad engasjert i ERASMUS-programmet. ERASMUS-programmet har også bidratt til

norske vitenskaplig ansattes mobilitet (i 2008/09: reiste 470 ut og 561 kom til norske institusjoner). Ansatte som deltar i dette programmet reiser stort sett der norske ERASMUS-studenter også drar: Storbritannia, Tyskland og Spania²⁶.

Implikasjoner av denne formen for flyt av studenter går i flere retninger. Det har konsekvenser for studenters identitet, språkkunnskaper og innsikt i andre europeiske lands kulturer og samfunn. Det indikerer både Erasmus-studentenes motiver for å delta og erfaringer som de har gjort. Det klareste funnet i studiene av denne form for studentmobilitet er likevel at dette har konsekvenser for studentenes karriereveier – tidligere ERASMUS-studenter viser seg å være syv ganger mer mobile enn andre arbeidstakere i EU (Fligstein 2008).

²⁶ http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc920_en.htm (ERASMUS statistikk)

TABELL 12 ERASMUS-STUDENTER/ERASMUS MUNDUS STUDENTER TIL NORGE. 1993 – 2009.

Avtale	1993/94	1998/99	2003	2005	2007	2009
Sokrates/ERASMUS	365	983	1 479	2 200	2 811	3 309
LLP-ERASMUS	-	-	-	-	-	309
Erasmus Mundus-programmet	-	-	-	-	26	15
	365	983	1 479	2 200	2 837	3 633

Kilder: for 2003 til 2009 DBH, for 1993-1998/99 (Wiers-Jenssen og Smeby 2001)

TABELL 13 ERASMUS-STUDENTER OG ERASMUS MUNDUS STUDENTER FRA NORGE. 1993 – 2009.

Avtale	1993/94	1998/99	2003	2005	2007	2009
Sokrates/ERASMUS	784	1101	1076	1299	1260	1179
LLP-ERASMUS	-	-	-	-	-	225
Erasmus Mundus-programmet	-	-	-	-	50	59
Totalt	784	1101	1076	1299	1310	1463

Kilder: for 2003 til 2009 DBH, for 1993-1998/99 (Wiers-Jenssen og Smeby 2001)

Koblingen til det europeiske området for høyere utdanning har endret norsk høyere utdanning, men det har skjedd med nasjonale filtre. Kombinasjonen Bolognaprosess og Kvalitetsreform har satt felles europeiske merkelapper på nasjonalt særegne gradsbetegnelser. Studiepoengene blir delt ut i en felles europeisk "valuta", ECTS. Det senker de strukturelle skrankene for studenters frie flyt i Europa og gjør norske læresteder på overflaten konsistente med øvrige deler av Europa som område for høyere utdanning. Det er likevel en begrenset inn- og utflyt av studenter innenfor det europeiske høyere utdanningsområdet – i 2007 var mindre enn 10 prosent av studentene ved norske universiteter utenlandske (Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 14 (2008–2009)*).

Hvis studentflyt til en viss grad har blitt påvirket av både Bolognaprosessen og EUs utdanningsprogrammer – hva så med lærestedene selv? Siden Norge kom med i ERASMUS-programmet i 1992 har praktisk talt alle høyere utdanningsinstitusjoner inngått avtaler for studentutveksling gjennom programmet (Vabø og Smeby 2003). Deltagelsen i programmet var for lærestedene kimen til etableringen av kontorer/stillinger for studentutveksling og/eller internasjonalisering (Olsen 1998, Stensaker et al. 2008). Allerede i 1998 hadde de fleste norske universiteter og høyskoler etablert "internasjonale kontorer" for å forvalte internasjonal mobilitet (Wiers-Jenssen og Smeby 2001: 14). ERASMUS-koordinatorer fra lærestedene møtes og informeres via nettverk og arrangementer organisert av SiU. I den forstand har dette programmet generert en form for flernivåadministrasjon av europeisk studentutveksling (Gornitzka 2009b). Det samme gjelder for ERASMUS MUNDUS programmet som griper mye sterkere inn i organisering og regulering av studieprogrammene enn det ERASMUS-programmet gjør. Flere av de programmene og initiativene som har vært lagt til EØS-avtalen over tid, engasjerer norske universiteter og høyskoler som organisasjoner. Det kan hende det også vil vise seg i iverksettingen av felles standarder for forskerrekuttering og karriereutvikling for forskere, hvordan institusjonene forholder seg til europeiske rankinger og klassifiseringsskjema, men også i hvordan de skal håndtere tilpasning til europeiske kvalifikasjonsrammeverk og standarder for læringsutbytte. Det er til og med overraskende mange som anser sine RP-prosjekt som en oppfølging av egen institusjons internasjonaliseringsstrategi (Godø et al. 2009).

Det er likevel gode grunner til å anta at lærestedenes tilpasning til europeisk områdebygging og til EUs programmer er mer "stykkevis og delt" enn "fullt og helt" (se Olsen 1998). Selv med administrative støttestruk-

turer, incentivordninger fra nasjonale finansieringsmodeller og institusjonelle strategier er det først og fremst prioriteringer, motiv, kulturer og betingelser på forskernivå som er avgjørende for hvorvidt og hvordan universiteter og høyskoler dreier seg mot Europa, trekker mot andre transnasjonale forbindelser eller holder seg til det lokale/nasjonale.

5. Konklusjoner

5.1. Sammenveving i Kunnskapens Europa

Det europeiske styringsnivåets rolle i Kunnskapens Europa har blitt formet over tiår av integrasjonshistorie: Først med urealiserte ambisjoner om en føderalisering av industriell politikk og en politikk for europeisk forskning som vedheng til den, avløst av en mellomstatlig tilnærming til samarbeid, før vannskillet kom i form av et overnasjonalt program for forskning og utvikling og for utdanningsmobilitet. Til forskjell fra de rettslige autonome prosessene som har preget EF/EUs historie og EØS, er forskningssamarbeidet først og fremst integrasjon via insentivprogram. Rammeprogrammet er blitt større og mer vidtrekkende. Det er mer overnasjonalt enn det var i 1984 og da EØS-avtalen ble inngått. Det har utviklet seg til å bli vesensforskjellig fra tradisjonelt internasjonalt forskningssamarbeid, både i størrelse og i innretning. Det er vanskelig å tenke seg at noen mellomstatlig organisasjon kunne ha båret dette fram på den måten som EU har gjort. Selv uten lovharmonisering som virkemiddel har dette styringsnivået etablert et sett av robuste, spesialiserte institusjoner som retter sin oppmerksomhet og energi mot Kunnskapens Europa.

Spenninger mellom mellomstatlige og overnasjonale prinsipper, mellom ulike varianter av anvendelsesorientert kunnskapspolitikk, mellom industri og vitenskap, kommersialisering og akademia, mellom marked og politisk styring, har blitt løst gjennom å legge nye elementer oppå hverandre heller enn å velge bort virkemidler og erstatte dem med nye. Man har lagt til nye målsetninger og latt dem leve parallelt med nedarvede mål for politikken. Ikke minst er dette typisk for ERA-epoken som plasserer europeisk forskning inn i et komplekst og sjeldent klart eksempel på et flernivåsystem. Dette flernivåsystemet er også preget av de nettverk som kobler nivåene og ulike typer aktører sammen. Koblinger går mellom og utenom nasjonale forskningsdepartementer, ofte med Kommisjonen som et viktig koblingspunkt og som nettverksrøtter. Nettverkene er viktige for å forstå hvordan europeisk integrasjon muliggjøres i praksis når EU har begrenset legal kompetanse, organisatorisk kapasitet og finansielle virkemidler. Europas utdannings- og forskningsprogrammer henvender seg også direkte til lærestedene, til studenter og lærere, uten å gå via det nasjonalstatlige nivået. Dette er mest åpenbart i EUs rammeprogrammer for forskning. Likevel er sammenvevingen ikke bare forbeholdt europeisk samforfatterskap på forskernivå. Knappt noe aspekt ved det norske kunnskapssystemet er nå uberørt av europeisk integrasjon, selv om graden av sammenveving varierer stort mellom lærested, virksomhet og disiplinområder.

For norsk forskning sikret EØS-avtalen forutsigbarhet og like betingelser for deltagelse i transnasjonale forskningsprosjekt. Sammenlignet med den situasjonen som var for norsk forskning da EØS-avtalen ble inngått, er dette en betydningsfull endring som har hatt dokumenterbare og dype implikasjoner for hvordan forskning foregår ved norske forskningsinstitutter, for forskning i næringslivet og ved universitetene. Vi har også sett hvordan initiativ treffer kunnskapssektoren fra mange ulike hold. Universitetene er for eksempel både et objekt for forskningspolitikk og utdanningspolitikk. Disse institusjonene er berørt av arbeidsmarkedspolitikk, politikk for reformer i offentlig sektor, regionale politiske virkemidler, også videre. Listen over kunnskapssektorens berørthet av EØS-avtalen er lenger enn de tiltak som hører inn under en snever definisjon av henholdsvis forskningspolitikk og utdanningspolitikk. Slike implikasjoner av EØS-avtalen for forskning og høyere utdanning antar vi finnes, men disse er det mindre systematisk innsikt i.

Forsknings- og utdanningspolitiske implikasjoner kan spores. Forskningspolitikken har etablert Brussel som en organisert arena for politikktutvikling. RP har blitt en koblingsboks og en plass der erfaringer og informasjon utveksles. Derfor er nettopp EØS-avtalens passus om deltagelse i programmene videre i sin konsekvens enn det pengestrømmene fra Brussel til norske forskningsmiljøer og læresteder skulle tilsi. Programmene fører disse forskningspolitiske nettverkene, og EØS-avtalen er den inngangsbilletten Norge har til disse arenaene.

Deltagelse i forsknings- og utdanningspolitiske nettverk og kanaler legger formelt sett ikke begrensinger for det nasjonale politiske handlingsrommet. Det er ikke nødvendigvis slik at nettverk av denne typen har sterke og umiddelbare effekter på nasjonal politikk. Diffusjon av ideer og læring har ofte upålitelige integrasjonseffekter (March 1999). Frivillige standarder for, for eksempel, forskeres arbeidsbetingelser og rekruttering (European Charter and Code of Conduct for the Recruitment of Researchers) er ikke rettslig bindende for norsk forskningspolitikk.²⁷ Det er heller ikke de utdanningspolitiske standarder som har blitt utviklet gjennom "åpen koordinering" i Lisboa/Europa2020 strategien. Slik sett er disse virkningene av EØS-avtalen av en annen karakter enn Norges rettslige integrasjon. Norge er likevel gjennom langvarig og bred deltagelse integrert i sirkulasjonen av ideer i Europa.

²⁷ Kommisjonen har for øvrig nylig signalisert at nasjonale variasjoner i pensjonsordninger og arbeidsforhold for forskere innenfor ERA er så gjenstridige og problematiske at de bare kan overkommes ved å ty til hardere virkemidler.

Dette har skjedd uten politisk dragkamp og uten at EØS-avtalens spor i norsk politikktutforming har blitt sett på som et europapolitisk spørsmål langs partipolitiske skillelinjer. Norske forskningspolitikere og representasjon fra det politisk-administrative nivået er integrert i det man kan kalle det kunnskapspolitiske Europa. Dette er en form for hverdagsintegrasjon på politikkområder der teknisk ekspertise og normer for faglig/akademisk selvstyre står sterkt. Det betyr ikke at nasjonalstatlige grep om forskning og utdanning har forvitret. Spesielt har områdebygging for høyere utdanning fulgt en annen dynamikk. Den prosessen gikk rett inn i noen av de mest nasjonalt følsomme temaene i høyere utdanning. Prosessen fram mot å realisere det europeiske området for høyere utdanning har ikke vært mulig uten et aktivt nasjonalstatlig filter der europeiske forventninger og forpliktelser blir oversatt i nasjonale regelverk og reformer.

Økende kompleksitet er en nesten forslitt oppsummering av hva som skjer i samspillet mellom ulike styringsnivåer innenfor de fleste sektorer. Likevel er det vanskelig å komme utenom at det europeiske styringsnivåets inntreden i forskning og høyere utdanning representerer komplekse forbindelseslinjer mellom ulike aktører og prosesser som både omgår og innbefatter nasjonalstaten. Uten å overdrive betydningen av en enkelt signatur, har EØS-avtalen hatt målbare konsekvenser for norsk forskning nettopp fordi den stabiliserte noen av disse koblingene. Ikke minst har det kommet til mange vedtak i EØS-avtalens levetid som speiler konglomeratet av initiativ og tiltak på europeisk nivå. Denne utviklingen har kommet i en periode der nasjonalstatens grenser ser ut til å ha blitt mindre viktige som skranker for kunnskapsflyt og for hvordan studenter og forskere flytter på seg også globalt. Det er ikke naturlig gitt at Europas yttergrenser også skal markere et felles kunnskapsområde. Den europeiske vendingen som forflytningmønstre og kunnskapsproduksjonen har tatt i løpet av 1990- og 2000-tallet kan delvis tilskrives politiske beslutninger og en styringskapasitet for europeisk forskning som har blitt bygget opp. Det Kunnskapens Europa som vi i dag ser konturene av har også kommet til i en periode der nasjonalstaten selv har utfordret sin egen rolle i å skape nasjonalt integrerte forsknings-, universitets- og høyskolesystemer. I hvertfall er utfordringen til ideen om nasjonal arbeidsdeling og systemkoherens trolig blitt likeså mye formet av betydelige nasjonale reformer og institusjonell drift, som av forskere og studenter som benytter seg av “den femte frihet”.

5.2. En urolig politikk for Kunnskapens Europa?

Konsekvensene av å etablere norsk forskning og høyere utdanning i et Kunnskapens Europa blir til i et samspill av europeiske endringsprosesser, nasjonal politikk, forskningsinstitusjonene/lærestedene og fagmiljøenes egedynamikk. Altså holder det ikke å anta at nasjonalstaten eller forskningsmiljøene automatisk tilpasser seg skiftende ytre insentiver som er innbakt i EUs forskningspolitikk eller all-europeiske prosesser som Bologna-prosessen. Det betyr at vi ikke kan lese fremtidige implikasjoner av EØS-avtalen for norsk forskning og høyere utdanning ut av endringene i EUs politikk alene. Med den reservasjonen i mente avslutter vi denne rapporten med å peke på noen mulige spenninger vi kan anta kan komme til å aktualiseres framover i det *samspillet* som forskning og høyere utdanning inngår i som europeisk flernivåsystem.

Det dominerende bildet av politikkområdene på europeisk nivå er blandingen av stabilitet og overraskende vendinger som politikken har tatt. En rekke små og store endringer har kommet til grunnstammen av 1980-tallsvirkemidlene i EUs kunnskapspolitikk. Mellomstatlige og overnasjonale modeller for samarbeid lever side om side og i interaksjon. Trass i at mange elementer har lagt seg som en permanent del av samarbeidet på europeisk nivå er Kunnskapens Europa også et pågående, europeisk styringsinstrument, slik EU som helhet også er. Det i seg selv har gitt en vedvarende utfordring for nasjonale kunnskapspolitiske myndigheter og for forskningsmiljøer, -institusjoner og læresteder som forholder seg til nye ordninger for å stimulere til områdebygging og kvalitets- og produktivetsfremmende konkurranse i Europas kunnskapssektorer. Bak hvert nye akronym og tiltak ligger et sett med regler som aktørene skal forholde seg til for å kunne være med. På et praktisk plan skaper dette et oppmerksomhetsunderskudd blant dem som ikke er fulltidsdeltagere i den europeiske kunnskapspolitikken. Derfor er det interessant at midtveisevurderingen av 7RP annonserer behovet for et moratorium på nye instrumenter i rammeprogrammet (se Commission 2010c). For øvrig hadde Kommisjonen bare en måned tidligere lagt fram en grønnbok om Innovasjonsunionen (Commission 2010a) – et dokument med nye “action points” og med helt nye initiativ for partnerskap og samarbeid mellom de innovasjonspolitiske styringsnivåene og mellom næringsliv, samfunnssektorer, utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø (European Innovation Partnerships).

I historien om EØS-avtalen og RP har vi sett at både myndigheter og enkelte forskningsmiljø var raske til å forholde seg til programmet og har også opparbeidet

seg kompetanse og kapasitet til å håndtere RP-formen. Det betyr ikke at denne kompetansen er direkte overførbart til nye tiltak og andre aktører. Det europeiske forskningsrådet, for eksempel, ga mulighet til å få god finansiering for forskerinitierte individuelle prosjekter, nettopp det som grunnforskingsmiljøene hadde etterlyst nasjonalt. Men det fikk en treg start blant norske forskningsmiljøer. Initiativ i den andre enden av skalaen av forskerstyrt versus brukerstyrt FoU, som Joint Technology Initiatives, er også en utfordring ikke bare fordi de er nye men fordi de representerer en hybrid mellom RP-moduset (noe midler fra rammeprogrammet) og en partnerskapsmodell (Public Private Partnerships). Det utfordrer nasjonale forskningsdepartement og sektordepartement i hvordan de skal forholde seg til slike nye tiltak. Ikke minst presser det koordineringen på tvers av sektorer og sektorprinsippet i norsk forskningspolitisk organisering. Det samme gjelder tiltak for å koordinere nasjonale forskningsprogram og FoU-utgifter, Joint Programming Initiatives (JPI) - og utvikling av ny forskningsinfrastruktur av felleseuropeisk interesse. Dette er tiltak som fordrer forpliktelser til nasjonal medfinansiering som ikke er tilfellet i det tradisjonelle RP-formatet. Denne typen virksomhet er heller ikke like sikret i dagens EØS-avtale.

Programsamarbeidet er kjernen i de kunnskapspolitiske forbindelseslinjer til EU. Det er springbrettet for at norsk forskning og høyere utdanning har blitt inkludert på flere nye områder, noe som EØS-avtalen også i stor grad har absorbert. Programsamarbeidet er spesielt fordi det står i et videre politisk integrasjonsprosjekt. Endringer i EUs omfang og EU-institusjonenes utforming og virkemåte (som ved Lisboa-traktaten) påvirker også hvordan programsamarbeidet fungerer. For Norge som kunnskapspolitisk europadeltager skaper dette usikkerhetsmomenter. Utvidelsen til EU27 har gjort det trangere rundt de utdannings- og forskningspolitiske bordene. Trangere blir det også når antallet "assosierte medlemmer" har økt siden EØS-avtalen ble inngått. Det blir dermed også mindre plass for å hevde norske interesser for eksempel i utformingen av nye rammeprogram, noe som vi har sett legger føringer på hvilke deler av norsk forskning som lykkes med å få europeisk finansiering. Likevel tilsier erfaringene, paradoksalt nok, at EØS-avtalen og Kommisjonen hittil har vært fleksible nok til å danne en stødig ramme for norsk programdeltagelse under skiftende omstendigheter.

Det samme gjelder deltagelsen i arenaer der de myke styringsinstrumentene har blitt formet og videreutviklet. Det var tilfellet i det utdanningspolitiske samarbeidet som fikk en annen fasong i løpet av 2000-tallet.

På lang sikt er integrasjonsvirkningene av slike myke styringsinstrument usikre og sannsynligvis variable, enten det dreier seg om felles standarder, idégenerering og -sirkulasjon, eller organisert transnasjonal læring. Det vi kan spekulere i er hvorvidt vi kan se konturene av felles definerte *kunnskapspolitiske paradigmer* – enten i form av læringsutbytte i utdanning, moderniseringsagenda for universitetene, politikk for store utfordringer eller triangelpolitikk. Som vi har sett i denne rapporten har EU på 2000-tallet gitt forskning og utdanning en helt annen form for oppmerksomhet og et bredere spektrum av virkemidler enn tidligere. Likevel, europeisk integrasjonshistorie er full av overskrifter og "konsept" som har hatt sin popularitetsperiode før de går over i historien som en parentes. Det samme kan hende med ideen om å konstruere et "Kunnskapens Europa". Kunnskapens Europa er som andre områdeideer full av raske slagord med kort holdbarhetsdato. Idéer om at kunnskapspolitikk er nøkkel til konkurranseevne og "samhørighet", og svar på de store samfunnsutfordringene er trolig mer enn en europeisk døgnflue. Blir det et forbilde for organisering og politiske prioriteringer skulle det tilsa et press for koordinering på tvers av etablerte sektorinndelinger på europeisk nivå. Det kan også ha ringvirkninger for og utfordre nasjonal organisering av kunnskapspolitikken (Braun 2008).

For EØS-avtalens "flankerende områder" ser imidlertid den største, umiddelbare spenningen ut til å være knyttet til ekspansjon av EUs midler og hvordan disse fordeles mellom ulike politiske formål. Dette er altså forhold norske myndigheter ikke har innflytelse over. På dette punktet setter EØS-avtalen norsk kunnskapspolitikk i en spesiell situasjon. Kontingentformelen tilsier at økning i RP automatisk blir oversatt til en regning som belastes norske forskningsbudsjetter. Kunnskapsdepartementet er allerede bekymret over utsiktene til at RPs budsjett kan komme til å øke betydelig (Norwegian Ministry of Education and Research 2010).

Referanser

Aamodt, Per Olaf og Terje Bruen Olsen (1991) 'Høyere utdanning i tall', i Skoie, Hans og Per Olaf Aamodt (red.) *Søkelys på høyere utdanning i Norge*. Oslo: Navfs Utredningsinstitutt, s. 18-30.

André, Michel (2006) 'L'espace européen de la recherche: histoire d'une idée', *Journal of European Integration History* 12(2): 131-149.

Banchoff, Thomas (2002) 'Institutions, Inertia and European Union Research Policy', *Journal of Common Market Studies* 40(1): 1-21.

Bie, Karen Nossun (1974) 'Students abroad: aspects of the history and problems of cross-cultural university education with particular reference to migration of Norwegian students and a case study of Norwegian academic performances at British universities in the 1950's and 1960's' (hovedoppgave), Oslo: Universitetet i Oslo.

Blitz, Brad K (2003) 'From Monnet to Delors: Educational Co-operation in the European Union', *Contemporary European History* 12(2): 197-212.

Braun, Dietmar (2008) 'Lessons on the political coordination of knowledge and innovation policies', *Science and Public Policy* 35: 289-298.

Bugajski, Tymon (2008) 'EU's influence on Norwegian education policy: logics and mechanisms of policy transfer (Masteroppgave)'. Trondheim: NTNU.

Commission (2000) 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Towards a European research area, 6 final', Commission, Brussels.

Commission (2003) 'Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of Knowledge, 58 final', Commission of the European Communities, Brussels.

Commission (2004) 'Classification of the FP6 Instruments: Detailed description', European Commission, Brussels.

Commission (2005a) 'Communication from the Commission: Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, 152 final', Commission of the European Communities, Brussels.

Commission (2005b) 'Communication to the Spring European Council: Working together for growth and jobs, A new start for the Lisbon Strategy, 24', Commission of the European Communities, Brussels.

Commission (2006) 'Communication from the Commission to the European Council: Implementing the renewed partnership for growth and jobs, Developing a knowledge flagship: the European Institute of Technology, 77 final', Commission of the European Communities, Brussels.

Commission (2010a) 'Communication on Europe 2020 Flagship Initiative, Innovation Union, SEC(2010) 1161, 546 final', Commission, Brussels.

Commission (2010b) 'General Budget of the European Union for the Financial Year 2010: the Figures (January 2010)', European Commission Brussels, Luxembourg.

Commission (2010c) 'Interim Evaluation of the Seventh Framework Programme. Report of the Expert Group (Final report 12 November 2010), available at: http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/other_reports_studies_and_documents/fp7_interim_evaluation_expert_group_report.pdf'.

Commission (2011) 'Green Paper: From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation funding, 48', European Commission, Brussels.

Corbett, Anne (2005) *Universities and the Europe of Knowledge: ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Council (2008a) 'Council Conclusions on the definition of a '2020 Vision for the European Research Area', 16767/08, 9 December 2008', Council of the European Union, Brussels.

Council (2008b) 'Council Conclusions on the launch of the "Ljubljana Process" - towards full realisation of ERA - adoption, 9076/08', Council of the European Union, Brussels.

Council (2009a) 'Council Regulation (EC) No 723/2009 of 25 June 2009 on the Community legal framework for a European Research Infrastructure Consortium (ERIC)', Council of the European Union, Brussels.

Council (2009b) 'Council Resolution of 3 December 2009 on the enhanced governance of the European Research Area (ERA), 2009/C 323/01', Official Journal of the European Union Brussels.

Council (2010) 'Resolution on the developments in the governance of the European Research Area, 3016th Competitiveness Council meeting, Brussels, 26 May 2010', Council of the European Union, Brussels.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011) 'Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen - norsk og europeisk', Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, Oslo.

de Elera, Álvaro (2006) 'The European Research Area: On the Way Towards a European Scientific Community?', *European Law Journal* 12(5): 559-574.

Eurobarometer (2008) 'Standard Eurobarometer 69, 4. The European Union and its Citizens', European Commission, Brussels.

Europautredningen (1992) 'Kultur, Media, Indrett, Ut-danning og Forskning - norske interesser i et europeisk perspektiv; Rapport fra en Arbeidsgruppe nedsatt av Statssekretærutvalget for Europautredningen', Utenriksdepartementet, Oslo.

European Council (2002) 'Barcelona European Council 15 and 16 March 2002 Presidency Conclusions', European Council, Brussels.

European Court of Auditors (2008) 'Concerning 'Evaluating the EU Research and Technological Development (RTD) framework programmes - could the Commission's approach be improved?' together with the Commission's replies (Special Report No. 9/2007; OJ C 26/1)', European Court of Auditors, Luxembourg.

Fligstein, Neil (2008) *Euroclash*. Oxford: Oxford University Press.

Forskningspolitikk (1998) 'Forskningspolitikk Nr. 2, 21', NIFU, Oslo.

Forskningspolitikk (2000) 'Forskningspolitikk Nr. 2, 23', NIFU, Oslo.

Forskningspolitikk (2001) 'Forskningspolitikk Nr. 3, 24', NIFU, Oslo.

Forskningspolitikk (2005) 'Forskningspolitikk - Fag-

bladet for forskning, høyere utdanning og innovasjon, 1/2005', NIFU, Oslo.

Foss Hansen, Hanne (2011) "Quality Agencies": The Development of mediating and regulating organizations in Scandinavian Higher Education', in *ECPR 6th General Conference (August 2011)*. Reykjavik, Iceland.

Georghiou, Luc (2008) 'Europe's research system must change', *Nature*(452 (April 2008)): 935-936.

Godø, Helge, Liv Langfeldt og Aris Kaloudis (2009) 'In Need of a Better Framework for Success: An evaluation of the Norwegian participation in the EU 6th Framework Programme (2003-2006) and the first part of the EU 7th Framework Programme (2007-2008)', NIFU-STEP, Oslo.

Godø, Helge og Stig Slipersæter (2006) 'Universitets- og høyskolesektorens deltakelse i EUs 7. RP: vurdering av strategi og organisering', NIFU-STEP, Oslo.

Gornitzka, Åse (2006) 'What is the use of Bologna in national reform? The Case of the Norwegian Quality reform in Higher Education', i Tomusk, Voldemar (red.) *Creating the European Area of Higher Education: voices from peripheries*. Dordrecht: Springer, s. 19-41.

Gornitzka, Åse (2007) 'The Lisbon Process: A Supranational Policy Perspective', i Maassen, Peter og Johan P. Olsen (red.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, s. 155-178.

Gornitzka, Åse (2009a) 'How strong is EU soft law?', in *5th ECPR General Conference*. Potsdam, Germany.

Gornitzka, Åse (2009b) 'Networking Administration in Areas of National Sensitivity - The Commission and European Higher Education', i Amaral, Alberto, Peter Maassen, Christine Musselin og Guy Neave (red.) *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Dordrecht: Springer, s. 109-131.

Gornitzka, Åse (2009c) 'Research Policy and the European Union - Multi-Layered Policy Change?', i Clancy, Patrick og David D Dill (red.) *The Research Mission of the University Policy Reforms and Institutional Response*. Rotterdam: Sense Publishers.

Gornitzka, Åse og Liv Langfeldt (2008) 'The Internationalisation of National Knowledge Policies', i Gornitzka, Åse og Liv Langfeldt (red.) *Borderless Knowledge*. Dordrecht: Springer, s. 141-169.

- Grande, Edgar og Anke Peschke (1999) 'Transnational cooperation and policy networks in European science policy-making', *Research Policy* 29: 43-61.
- Greer, Scott L (2006) 'Uninvited Europeanization: neofunctionalism and the EU in health policy', *Journal of European Public Policy* 13(1): 134-152.
- Gronbaek, David J.v.H. (2003) 'A European Research Council: an idea whose time has come?', *Science and Public Policy* 30(6): 391-404.
- Gundhus, Tine (2007) 'KUF, EØS-avtalen og fremveksten av en ny forsknings- og utdanningspolitikk i EU: en studie av EU-tilpasning i Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet 1988-96', (hovedoppgave) *Institutt for statsvitenskap*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Guzzetti, Luca (1995) *A Brief History of European Union Research Policy*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- Hagen, Inger, Aris Kaloudis, Heidi Olsen, Henning Simonsen, Elin Sjonnesen og Randi Sognen (1997) 'En himmel full av stjerner: EUs rammeprogram for forskning og utvikling, En evaluering av norsk deltagelse i utvalgte særprogrammer', NIFU - Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, Oslo.
- Héritier, Adrienne (1999) *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsson, Kerstin (2004) 'Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy', *Journal of European Social Policy* 14(4): 355-370.
- Johnsen, Tom Oddgeir (2010) 'The institutionalisation of financial arrangements in the EEA agreement (Masteroppgave)'. Oslo: BI Norwegian School of Management.
- Kallerud, Egil og Olav R Spilling (2008) 'Vekst målet i norsk forskning: innspill til debatten', NIFU-STEP, Oslo.
- Karlsen, Gustav E (1994) *EU, EØS og utdanning: en studie av bakgrunn og innhold, føringer og konsekvenser for norsk utdanning*. Oslo: TANO i samarbeid med Lærerforbundet
- Karlsen, Gustav E (2002) *Utdanning, styring og marked: norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Kehm, Barbara, Jeroen Huisman og Bjørn Stensaker (2009) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet *St.melding nr. 28 (1988-89): Om forskning*. Oslo.
- Kirke- Utdannings- og forskningsdepartementet *St.melding nr. 36 (1992-93): Forskning for fellesskapet. Om forskning*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 14 (2008-2009): Internasjonalisering av utdanning*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 20 (2004-2005): Vilje til forskning*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 30 (2003-2004): Kultur for læring*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet *St.melding nr. 40 (1990-91): Fra visjon til virke*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet *St.prop. nr. 1S (2010-2011): Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), For Budsjettåret 2011*. Oslo.
- Kunnskapsdepartementet (2008) *Strategi for Samarbeid med EU om forskning og utvikling*. Oslo.
- Kyvik, Svein og Einar Ødegård (1990) *Universitetene i Norden foran 1990-tallet: Endringer i styring og finansiering av forskning*. København: Nordiske forskningspolitiske rådet, Nordiska ministerrådet.
- Laffan, Brigid og Colin Shaw (2005) 'Classifying and Mapping OMC in Different Policy Areas', NEW-GOV reference number 02/D09.
- Langfeldt, Liv (2006) 'Norske deltageres erfaringer med og utbytte av EUs 6. rammeprogram', NIFU-STEP, Oslo.
- Lavenex, Sandra (2009) 'Switzerland in the European Research Area: Integration Without Legislation', *Swiss Political Science Review* 15(4): 629-651.
- Lindholm, Live Wilhelmsen (2007) 'Utdanningsrettigheter i EØS: fri bevegelighet og rett til utdanningsstøtte for studenter', in. Oslo: L.W. Lindholm.

Luukkonen, Terttu (2010) *The European Research Council in the European Research Area* Eurecia (Deliverable 7.1(D.1)).

March, James G. (1999) 'A learning Perspective on the Network Dynamics of Institutional Integration', i Egeberg, Morten og Per Lægveid (red.) *Organizing Political Institutions - Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press, s. 129-155.

Mattsson, Pauline, Patrice Laget, Anna Nilsson og Carl-Johan Sundberg (2008) 'Intra-EU vs. extra-EU scientific co-publication patterns in EU', *Scientometrics* 75(3): 555-574.

Most, Frank van der (2009) *Research councils facing new science and technology. The case of nanotechnology in Finland, the Netherlands, Norway and Switzerland*. Enschede: University of Twente.

Muldur, Ugur, Fabienne Corvers, Henri Delanghe, Jim Dratwa, Daniela Heimberger, Brian Sloan og Sandrijn Venslebrouck (2006) *A New deal for an effective European research policy: the design and impacts of the 7th framework programme*. Dordrecht: Springer.

Murphy, Daniel T. (1989) 'European political cooperation after the Single European Act: the future of foreign affairs in the European Communities', *Boston College international and comparative law review* 12: 335-355.

Mustar, Philippe og Philippe Larédo (2002) 'Innovation and research policy in France (1980-2000) or the disappearance of the Colbertist state', *Research Policy* 31(1): 55-72.

NEWGOV (2005) 'New Modes of Governance - first Annual Activity Report', http://www.eu-newgov.org/database/PUBLIC/P11000-07-DESC07_Activity_Report_Y1_public_version.pdf.

NIFU STEP and Technopolis (2004) 'Evaluation of Norway's participation in the EU's 5th Framework Programme', NIFU, STEP Senter for innovasjonsforskning, Technopolis, Oslo.

Norwegian Ministry of Education and Research (2010) 'Norway's Reflections on the 8th Framework Programme for Research and Technological Development. Position paper. 21 desember 2010.', Oslo.

NOU (1988:28) *Med viten og vilje* (Innstilling fra Universitets- og høyskoleutvalget oppnevnt ved konge-

lig resolusjon av 22. juli 1987. Avgitt til Kultur- og vitenskapsdepartementet 09.09.1988). Oslo.

NOU (1991:24) *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning* (08.08.1991). Oslo.

Nürnberg, Ingvil Louise (2007) 'Goodness of fit? Europeanisation of R&D policies: the case of Norway and the 3% investment target (Masteroppgave)', in *ESST*. Oslo: University of Oslo.

OJ L 54/30 (2007) 'Corrigendum to Council Decision 2006/971/EC of 19 December 2006 concerning the specific programme 'Cooperation' implementing the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological developments and demonstration activities (2007 to 2013)', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 54/81 (2007) 'Corrigendum to Council Decision 2006/972/EC of 19 December 2006 concerning the specific programme 'Ideas' implementing the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological developments and demonstration activities (2007 to 2013)', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 54/91 (2007) 'Corrigendum to Council Decision 2006/973/EC of 19 December 2006 concerning the specific programme 'People' implementing the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological developments and demonstration activities (2007 to 2013)', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 54/101 (2007) 'Corrigendum to Council Decision 2006/974/EC of 19 December 2006 concerning the specific programme 'Capacities' implementing the Seventh Framework Programme of the European Community for research, technological developments and demonstration activities (2007 to 2013)', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 327/30 (2006) 'Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the 'Youth in Action' programme for the period 2007 to 2013', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 327/45 (2006) 'Decision No 1720/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an action programme in the field of lifelong learning', Official Journal of the European Union, Brussels.

OJ L 340/83 (2008) 'Decision No 1298/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 establishing the Erasmus Mundus 2009-2013 action programme for the enhancement of quality in higher education and the promotion of intercultural understanding through cooperation with third countries', Official Journal of the European Union, Brussels.

Olsen, Heidi (1998) "Europeisering" av universitetet: fullt og helt - eller stykkevis og delt? : hvordan Universitetet i Oslo har respondert på fremveksten av en forsknings- og en utdanningspolitikk på EU-nivå', Arena, Report 2/98. Oslo: Universitetet i Oslo.

Olsen, Johan P. og Peter Maassen (2007) 'European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level', i Maassen, Peter A. M. og Johan P. Olsen (red.) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, s. 3-22.

Papon, Pierre (2006) 'L'Europe de la recherche: une réponse aux défis de l'avenir', *Revue d'histoire de l'intégration européenne* 12(2): 11-26.

Pochet, Philippe (2005) 'The OMC and the Construction of Social Europe', i Zeitlin, Jonathan og Philippe Pochet (red.) *The Open Method of Coordination in Action*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, s. 37-82.

Ravinet, Pauline (2007) *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne: Entre chemin de traverse et sentier de dépendance* Paris: Ecole Doctorale de Sciences Po.

Roland, Jean Luc (1995) 'The History of COST: An Unexpected Successful Cooperation', i Krige, John og Luca Guzzetti (red.) *The History of European Scientific and Technological Cooperation*. Firenze, s. 355-368.

Schild, Joachim (2008) 'How to shift the EU's spending priorities? The multi-annual financial framework 2007-13 in perspective', *Journal of European Public Policy* 15(4): 531-549.

Servan-Schreiber, J J (1968) *The American Challenge*. New York: Atheneum.

SIU (2010) 'Mobilitetsrapport 2010', Senter for Internasjonalisering av Høgre Utdanning, Bergen.

Skoie, Hans (1984) *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt.

Skoie, Hans (2005) *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen akademisk.

Slipersæter, Stig og Dag W Aksnes (2008) 'The Many Ways of Internationalisation. Patterns of R&D Funding and Collaboration', i Gornitzka, Åse og Liv Langfeldt (red.) *Borderless Knowledge. Understanding the "New" Internationalisation of Research and Higher Education in Norway*. Dordrecht: Springer, s. 13-36.

Smeby, Jens-Christian og Åse Gornitzka (2008) 'All Cosmopolitans Now?', i Gornitzka, Åse og Liv Langfeldt (red.) *Borderless Knowledge. Understanding the "New" Internationalisation of Research and Higher Education in Norway*. Dordrecht: Springer, s. 37-50.

Stensaker, Bjørn (2006) *Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003-2006*. Oslo: Norges forskningsråd.

Stensaker, Bjørn, Nicoline Frølich, Åse Gornitzka og Peter Maassen (2008) 'Internationalisation of higher education: the gap between national policy-making and institutional needs', *Globalisation, Societies and Education* 6(1): 1-11.

Svanfeldt, Christian (2009) 'A European Research Area built by the member states?', i Delanghe, Henri, Ugur Muldur og Luc Soete (red.) *European science and technology policy: towards integration or fragmentation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Trondal, Jarle (1998) 'Byråkratisk integrasjon - EU-kommisjonens ekspertkomiteer som transformative enheter', *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 79: 274-301.

Utenriksdepartement *St. prp. nr. 100 (1991-92): Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)*. Oslo.

Vabø, Agnete (2007) 'Evaluation of the Leonardo da Vinci and Socrates programmes in Norway (NIFU Rapport 6/2007)', NIFU-STEP, Oslo.

Vabø, Agnete, Rebecca Allinson, Lars Geschwind, Göran Melin og Per Olav Aamodt (2010) 'Evaluation of SIU - Norwegian Centre for International Cooperation in Higher Education (NIFU-STEP Rapport 30/2010)', NIFU-STEP, Oslo.

Vabø, Agnete og Jens-Christian Smeby (2003) 'Evaluering av Leonardo da Vinci og Sokrates i Norge (NIFU skiftserie nr. 19/2003)', NIFU-STEP, Oslo.

Wiers-Jenssen, Jannecke og Jens-Christian Smeby (2001) 'Norwegian participation in the ERASMUS Programme, NIFU skrifserie nr. 21/2001', NIFU - Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education, Oslo.

Wittrock, Björn og Stefan Lindström (1984) *De stora programmens tid: forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademilitteratur.

ANDRE RAPPORTER I SERIEN

RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»

Av Morten Egeberg og Jarle Trondal

RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»

Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann

RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»

Av Halvard Haukeland Fredriksen

RAPPORT # 4: «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»

Av Torben Foss

RAPPORT # 5: «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010

Interest Representation and Lobbying»

Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

Utvalgets mandat er som følger:

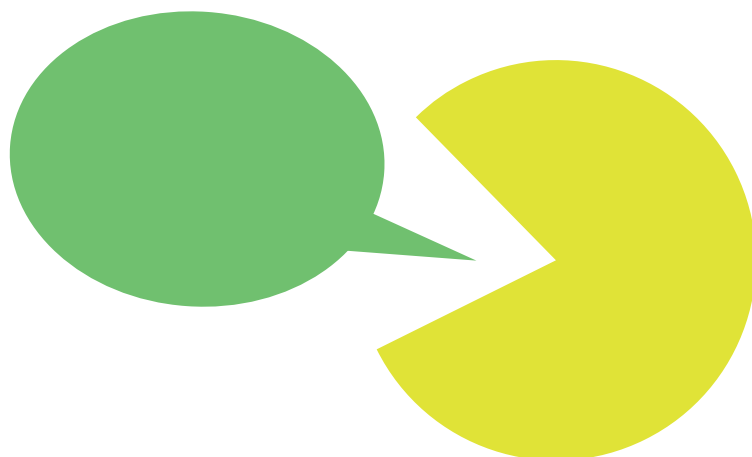
«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: www.europautredningen.no



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-10-3 (trykt) • ISBN 978-82-93145-11-0 (nett)