



Eva Lenberg
Rättschef
Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten
Drottninggatan 16
103 33 Stockholm

Remissvar gällande *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation* (SOU 2023:59)

Sammanfattning

- Försvvarshögskolan välkomnar utredningens förslag som helhet.
- Förslaget är en nödvändig rationalisering, förenkling och framtidssäkring av det svenska systemet för finansiering av forskning och innovation.
- Förslaget möjliggör även nya starkare synergier med internationella program, i synnerhet Horisont Europa.
- Gällande finansieringen av forskning och innovation inom området försvar, krishantering och säkerhet specifikt, ser Försvvarshögskolan att förslaget möjliggör en kraftsamling för hela sektorn i Sverige.
- Försvvarshögskolan välkomnar särskilt förslagets helhetsgrepp vad gäller de nya myndigheternas mandat och möjlighet att finansiera civil-militär, militär och dual-use forskning.
- Försvvarshögskolan vill understryka vikten av att de expertmyndigheter inom området, vilka i dag även finansierar forskning, i synnerhet MSB och MPF, i en ny myndighetsstruktur enligt förslaget, ges tydliga roller som behovsägare och experter, för att säkra sektorsrelevansen i inriktningen av forskning och innovation, liksom resultatens impact och samhällsnytta.

Inledning

Försvvarshögskolan bedriver forskning inom området försvar, krishantering och säkerhet. Forskningen är till övervägande del samhällsvetenskaplig.



Försvvarshögskolans remissvar behandlar dels generella aspekter av utredningens analys och förslag gällande utvecklingen av det svenska systemet för finansiering av forskning och innovation som helhet. Här lyfter Försvvarshögskolan genomgående potentialen i förslaget att driva *excellens genom synergier med europeisk och annan internationell finansiering och genom internationell rekrytering.*

Svaret behandlar dels specifika aspekter i utredningens förslag har direkt bäring på lärosätets unika forskningsinriktning, liksom på sektorn försvar, krishantering och säkerhet i sig. Dessa aspekter skall dock ses ut *ett totalförsvarsperspektiv*, med relevans för samtliga sektorer och forskningsområden. De aspekterna är således även *av generell vikt för hela det svenska forsknings- och innovationssystemet.* Samtidigt har Försvvarshögskolan särskild expertis gällande dessa aspekter och gällande deras generella nationella relevans, och det är därmed rimligt att remissvaret ger särskilt utrymme åt dessa. Remissvaret är indelat i följande tre sektioner:

1. Utredningens lägesbild och analys av dagens svenska system för finansiering av forskning och innovation
2. Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation
3. Finansiering av forskning och innovation inom försvar, krishantering och säkerhet i dagens system och i utredningens förslag

Utredningens lägesbild och analys av dagens svenska system för finansiering av forskning och innovation

Utredningen tar som utgångspunkt en övergripande lägesbeskrivning där Sverige liksom jämförbara länder delvis lämnat den första och andra generationens forsknings- och innovationspolitik, där forskarstyrda forskningsråd kompletterades med etablering av myndigheter för sektorsforskning och innovationsmyndigheter, och nu är på väg in i den tredje generationens forsknings- och innovationspolitik som vidgas till att ta sig an mer *komplexa samhälleliga utmaningar* (sektion 4.1).

Utredningen konstaterar dock att vi ännu är i början av denna utveckling och att det därmed ännu saknas "någon etablerad organisationsform för implementering av den tredje generationens forsknings- och innovationspolitik" (s. 15). Detta är således en övergripande utmaning som ett förslag till ny myndighetsstruktur för forskningsfinansieringen bör adressera.



Försvvarshögskolan vill här inskräpa (vilket även lyfts i utredningen s. 176), att denna övergång till en tredje generationens forsknings- och innovationspolitik inte innebär att behoven som varit dominerande i föregående generationer automatiskt upphör.

Utredningen identifierar sex huvudsakliga problem med dagens svenska system (sektion 5.1):

1. svag kvalitetsutveckling av svensk forskning i förhållande till resurstillskotten.
2. dagens organisation svarar inte tillräckligt väl mot samhällets behov och är inte anpassad till ett samhälle i snabb förändring
3. komplicerad och tung administration
4. otydlig rollfördelning
5. brister i proaktivt agerande.
6. suboptimal hantering av forskningsinfrastruktur.

Försvvarshögskolan delar denna bild av de utmaningar och problem ett nytt svenskt system för forskningsfinansiering behöver adressera.

Som utredningen återkommande påpekar präglas det befintliga svenska systemet av oklara rollfördelningar mellan aktörer med uppgifter byggda på funktionsansvar, som finansiering av grundforskning och innovationsstöd, respektive aktörer med mer eller mindre klara sektorsansvar, som finansiering av forskning inom hälsa, samhällsbyggande mm.

Försvvarshögskolan delar analysen att forskningsfinansierande myndigheter med specifika sektorsansvar varken är en optimal eller i längden hållbar lösning för ett system för nationell forskningsfinansiering, vilket som helhet har att ständigt omprioritera fokus för större strategiska och tematiska satsningar i takt med utvecklingen av nya nationella och globala samhällsutmaningar.

Försvvarshögskolan vill dock även lyfta att den stora mängden forskningsfinansierande aktörer i sig är ett problem (som utredningen berör i sektion 4.4.). Det finns naturligtvis historiska förklaringar till denna situation men i ett internationellt sammanhang framstår denna hårt dragna decentralisering som en svårförklarlig splittring av finansieringslandskapet. Försvvarshögskolan ser denna splittring som en faktor som försvagar svensk forskning i sig, liksom den försvagar Sverige som internationell aktör inom forskning och forskningsfinansiering, inte



minst på europeisk nivå, vilket utredningen återkommande lyfter. De av utredningen identifierade problemen 1-5 ovan, är till stor del en direkt följd av denna splittring i sig.

Försvvarshögskolan delar därmed utredningens *lägesbild* och *analys* att det inte är görbart att komma till rätta med de observerade problemen och svagheterna genom enbart justeringar av befintliga forskningsfinansierande aktörers instruktioner, uppgifter och roller.

Utredningens förslag till ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation

Utredningen föreslår att framtidens organisation för extern statlig finansiering av forskning och innovation utformas så att den uppfyller följande sju kriterier (5.4):

1. värnar om den fria forskningen.
2. stimulerar internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning.
3. säkrar den kunskap och innovationsförmåga som krävs för att lösa samhällets utmaningar och bidrar till näringslivets konkurrenskraft.
4. bidrar till forskning som ger förutsättningar för forskningsanknuten utbildning och livslångt lärande.
5. ger goda förutsättningar för internationella samarbeten som stärker svensk forskning och innovation.
6. ger en tydlig riktning, agerar proaktivt och ökar förmågan till prioriteringar i det svenska systemet för forskning och innovation.
7. är enkel, tydlig och har låga administrativa kostnader för de som söker och de som erhåller medel.

Försvvarshögskolan ser dessa kriterier som på ett övergripande plan tillräckliga såsom målsättning för ett framtida system, även om några andra aspekter lyfts särskilt nedan.

Förslagets tre nya myndigheter, som till stor del speglar europeiska ramprogrammet Horisont Europas tre pelare i dess nuvarande utformning sedan 2021, skulle utgöra en väsentlig kraftsamling i riktning mot att uppfylla de sju kriterierna, och lösa de sex observerade problemen.

Försvvarshögskolan ser här en mycket stor potential att i utformandet av dessa myndigheter särskilt skapa strukturer som driver excellens genom



internationalisering, *mer specifikt genom uppkoppling mot och synergier med europeisk och annan internationell finansiering samt rekrytering av internationell excellens till Sverige.*

Nedan följer reflektioner kring var och en av de tre föreslagna myndigheterna samt hur de kan komma att samverka med varandra.

Vetenskapsmyndigheten

Myndigheten ges i utredningen en utpräglad grundforskningsprofil, även om vissa reservationer görs för möjligheten att den även kan finansiera tematiska satsningar. Utredningen argumenterar mycket tydligt för skälen till varför strategiska eller tematiska satsningar inte får ske på bekostnad av fri grundforskning och varför den senare därmed bör få en egen myndighet.

Exempelvis torde en generell erfarenhet från det senaste decenniet vara dels att varken politiken eller forskningsfinansiärerna alltid kan förutse vilka de riktigt stora och genomgripande samhällsutmaningarna kommer att bli, och dels att den fria grundforskningen därmed är en betydande faktor som gör samhället rustat att agera och finna nationella och globala lösningar på större samhällsutmaningar. Det är således viktigt att dels skapa myndighetsstrukturer som i linje med den tredje generationens forsknings och innovationspolitik är fria från begränsande sektorsansvar, och därmed är flexibla och ständigt kan omprioritera insatser mot nya stora samhällsutmaningar, men dels även skapa långsiktiga myndighetsstrukturer som slår vakt om excellensen i den fria grundforskningen.

Försvvarshögskolan ser att denna föreslagna renodling av en myndighet för finansiering av fri grundforskning har mycket goda förutsättningar att driva excellens i synnerhet genom att skapa tydliga synergier med satsningar på excellent grundforskning inom Horisont Europas pelare 1.

Utredningen betonar att Vetenskapsmyndigheten måste få en mycket tydlig uppgift att finansiera excellens i form av s.k. *banbrytande forskning* som präglas av high risk, high gain. Försvvarshögskolan noterar dock att utredningen inte diskuterar existerande konkreta exempel på hur detta kan göras. Här bör till exempel ERC-bidragen i Horisont Europa nämnas. En mycket starkare ambition än i dagens system att spegla formaten för ERC-bidragen, liksom exempelvis postdoktors-bidragen inom forskarmobilitets-programmet MSCA, även det inom pelare 1, skulle skapa tydliga synergier för svenska forskare och aktörer som söker dels EU-



utlysningarna och dels mer formatmässigt likartade nationella utlysningar. Detta skulle även förenkla och stärka rekrytering av internationell forskarexcellens till Sverige.

Även användandet av *seal of excellence*, att ta tillvara redan granskade ansökningar inom pelare 1 och erbjuda nationell finansiering av högt rankade icke beviljade ansökningar, vilket redan förekommer i dagens svenska system, kunde få mycket bredare omfattning, vilket i sig skapar synergier och sparar betydande resurser.

Intresset för och söktrycket till befintliga öppna internationella postdoktorsbidrag hos Vetenskapsrådet, vilka endast är öppna för disputerad vid svenskt lärosäte, är idag fallande. Finansieringsgarantier via *seal of excellence* av alla kvalificerade granskade MSCA European & Global postdocs med svenskt lärosäte som värd, i kombination med nya nationella postdoktors-program för inkommande och utgående sökande, öppna även för disputerade vid utländska lärosäten, skulle kunna bli framgångsrika former för Vetenskapsmyndigheten att driva excellens genom forskarmobilitet och banbrytande forskning för Sverige.

Myndigheten för Strategisk forskning

Myndigheten för strategisk forskning skulle utan tvekan innebära en stor kraftsamling för svensk sektorsforskning och behovsdriven forskning och innebära ökad transparens, effektivitet och överskådlighet.

Även här skulle dess föreslagna tematiska indelning i strategiska portföljer möjliggöra en rad synergier med både Horisont Europas pelare 2 liksom andra europeiska och internationella initiativ. Det är fullt rimligt som utredningen föreslår att Myndigheten för strategisk forskning får "ett samlat ansvar för att utveckla och finansiera internationella samarbeten samt den nationella organisationen för EU:s program för forskning och innovation", vilket även specificeras i dess författningsförslag. Detta för att den kanske viktigaste arenan för svensk policypåverkan gällande ramprogrammet är programkommittéerna för de sex tematiska klustren i pelare 2, vilken myndigheten kan förväntas motsvara nationellt i stor utsträckning. Samtidigt framstår det som mest naturligt att Vetenskapsmyndigheten, där finansieringen av den fria grundforskningen inklusive satsningar på banbrytande forskning är placerad får både stödet till regeringen i programkommittéarbetet liksom även NCP-funktionen för ERC samt MSCA.



Innovationsmyndigheten

Försvarshögskolan uppfattar att det av utredningen inte framgår klart hur Innovationsmyndigheten skall samspela med eller komplettera insatserna vid Myndigheten för strategisk forskning. Syftet eller policymålet med den föreslagna Innovationsmyndigheten definieras snarlikt Myndigheten för strategisk forskning som "att stötta transformationen av samhället i en riktning som gör det möjligt att lösa utmaningarna och samtidigt stärka näringslivets konkurrenskraft" (s. 24).

Försvarshögskolan noterar att det inte är helt tydligt hur myndigheternas bidragsmottagande målgrupper, med undantag av SMF-företag, skall skilja sig.

Försvarshögskolan anser att oavsett huruvida Innovationsmyndigheten blir en separat myndighet eller om alternativet med en sammanslagen Myndighet för strategisk forskning och innovation föredras, behövs ett tydligt systemtänk kring huruvida dessa insatser är parallella spår som var för sig på olika sätt adresserar olika aspekter av samhällsutmaningarna och säkrar svensk konkurrenskraft eller om de är olika komponenter som tillsammans löser uppgiften. Det blir då relevant att finna former för hur Myndigheten för strategisk forsknings tematiska programportföljer, liksom i Horisont Europas pelare 2, även till del bör styra en viss tematisk inriktning av de innovationssatsningar eller plattformar, som stöds av Innovationsmyndigheten. Ett illustrativt exempel kunde vara EIT (European Institute of Technology) inom Horisont Europas pelare 3, där flertalet KIC:ar (Knowledge and Innovation Communities) knyter an direkt till policymålen för vissa inriktningar inom de tematiska klustren i pelare 2.

Generella synpunkter - möjligheter till förenkling av den svenska portföljen av finansieringsinstrument

Det är idag mycket svårt även för en expert eller senior svensk forskare att för en utländsk aktör, exempelvis en excellent forskare, förklara logiken i utbudet av svenska forskningsfinansiärer. Det är dock om möjligt ännu svårare att förklara eller ens ge en överblick av de finansieringsinstrument och projektformat som står till buds.

Försvarshögskolan ser därför att de tre nya myndigheterna har ett unikt tillfälle att på ett koordinerat och systematiskt sätt utforma ett mycket förenklat utbud av finansieringsinstrument och projektformat. Naturligtvis skall format såsom alla arbetssätt ständigt utvecklas, men en målbild bör



ändå vara att instrumenten är var för sig nödvändiga och tillsammans tillräckliga, för helheten.

Skall Sverige vara en ledande nation inom forskning och innovation måste vi säkra att Sverige är och tydligt framstår som en attraktiv miljö att förlägga sin forskarkarriär i. Då behövs exempelvis ett enkelt, överblickbart utbud av finansieringsinstrument som på ett genomtänkt sätt täcker hela forskarkarriären. Även här är det relevant att överväga att skapa projektformat som ger synergier med projektformaten inom europeiska och internationella satsningar.

Finansiering av forskning och innovation inom försvar, krishantering och säkerhet i dagens system och i utredningens förslag

Försvvarshögskolan ser i utredningens förslag även specifikt vad gäller finansieringen av forskning och innovation inom området försvar, krishantering och säkerhet, stora möjligheter till nationell kraftsamling och en mängd initiativ som driver excellent grundforskning, behovs- och utmaningsdriven forskning och innovation, liksom mer slutanvändarkopplade och marknadsnära innovationsstöd. Även här finns stora möjligheter till ökad uppkoppling mot och synergier med europeiska och internationella program.

Nationell kraftsamling

Vad gäller den nationella kraftsamlingen som blir möjlig med den nya myndighetsstrukturen lyfter utredningen en mängd intressanta exempel. Under temat "framtidssäkrad struktur för ett nytt säkerhetspolitiskt läge" (6.3.2) konstateras att "i dagsläget finns en relativt väl definierad skiljelinje mellan försvarsforskning och civil forskning. Utvecklingen under de senaste åren har dock gått mot en uppluckring av gränsen mellan dessa verksamheter". Man kan invända mot denna bild att denna gräns, vad gäller själva forskningen i sig, länge varit långt mindre skarp än vad utredningen gör gällande, även om stora förändringar skett de senaste åren. Vad gäller finansieringen å andra sidan, är Försvvarshögskolans bild av dagens svenska system tudelad. Det råder inte i sig någon större oklarhet kring den försvarsforskning som finansieras av Försvvardepartementet via anslag och indirekt genom Försvvarsmaktens uppdrag till exempelvis Försvvarshögskolan och FOI. Vad gäller den externa bidragsforskningen från de statliga och halvstatliga finansiärerna, råder det i dagens system bland många aktörer dels en stor oklarhet kring vad



militär forskning, i något avseende icke-civil forskning, skulle innebära, samt huruvida man har mandat att finansiera forskning som i någon mån tangerar militära tillämpningar. Det saknas ett nationellt strategiskt systemtänk kring dual use. Man kan i sammanhanget konstatera hur denna nationella eftersläpning står i kontrast med redan det föregående ramprogrammet Horisont 2020, vilket hade en mycket genomarbetad policy för utvärdering och bedömning av dual use-forskning, medan något liknande inom svensk forskningsfinansiering generellt lyst med sin frånvaro.

Försvvarshögskolan uppfattar att ett system för finansiering av forskning och innovation där ett brett spektrum av totalförvarsrelevant forskning samt militär forskning riskerar att på ett godtyckligt sätt missgynnas och bortprioriteras på grund av att det hos mångfalden forskningsfinansiärer finns antingen oklarheter i deras instruktioner, eller kring hur dessa skall tolkas, är en fundamental och ganska allvarlig svaghet i systemet.

Försvvarshögskolan uppfattar det därmed inte som möjligt att problemet på systemnivå skulle kunna lösas genom smärre ändringar av samtliga forskningsfinansierande aktörers instruktioner och utbildningsinsatser kring vad förändringarna bör få för konsekvenser i alla enskilda myndigheters fall.

Försvvarshögskolan ser därför att utredningens förslag vad gäller de tre myndigheternas i instruktionerna reglerade mandat att även kunna finansiera militärt relevant forskning är mycket intressant. Utredningen lyfter exempelvis hur Myndigheten för strategisk forskning utifrån sin instruktion görs redo att kunna "ges i uppdrag att utveckla satsningar inom, eller i gränslandet mot, försvarsforskning" (6.2.3), och då även "ges i uppdrag att tydliggöra aspekter relaterade till så kallade dubbla användningsområden (eng. dual use) i de program där detta är tillämpligt". Bara detta mandat i sig är en avgörande styrka i myndighetsreformen.

Försvvarshögskolan noterar att även Innovationsmyndigheten skall kunna finansiera satsningar på försvarsområdet och lämpligen blir det dess uppgift att följa upp det nyligen lanserade nationella *Innovationsprogrammet för civil-militära synergier* med andra initiativ. Generellt skulle ett nationellt strategiskt systemtänk kring dual use kunna innebära ett stort steg framåt vad gäller civil-militära synergier, där sektorsövergripande samarbetsprojekt och program bedrivs längs hela skalan, från banbrytande grundforskning driven av akademi och institut, över behovsdrivna forsknings och innovationsprojekt i samverkan med



näringsliv och offentliga aktörer, till strategiska program för innovationsstöd till nya framväxande SMF-företag inom sektorn.

Internationella synergier

Vad gäller synergier och uppkoppling mot internationella initiativ, ser Försvvarshögskolan en mängd möjliga synergier med delar av det civila Horisont Europa, om exempelvis civilförsvars- eller totalförsvarsportföljer inom Myndigheten för strategisk forskning kan samla den nationella forskningsfinansieringen inom krishantering, samhällsresiliens, säkra infrastrukturer, terrorism och internationell organiserad brottslighet, gränskontroll, cybersäkerhet (inriktningar i HEU kluster 3), inre och yttre hot mot demokratin, påverkansoperationer och informationskrigföring (kluster 2), liksom teman ur övriga kluster såsom försörjningskedjor och logistik, klimat och säkerhet.

Förslaget möjliggör även en mer samordnad uppkoppling mot internationella militära forskningsinitiativ. Utredningen nämner att Myndigheten för strategisk forskning redan från start skulle kunna "överta ansvaret för den Europeiska försvarsfonden (EDF) från Försvarets materielverk och låta den ingå i den centraliserade internationaliseringsfunktionen." Försvvarshögskolan saknar i utredningen en konsekvensanalys av vad detta skulle innebära. Vissa svenska forskningsaktörer uppfattar att EDF idag har en alltför stor fokus på produktutveckling snarare än forskning och innovation, och därmed i praktiken är svårtillgänglig för många försvarsrelevanta forskare. Det är dock inte givet att Sverige, om regeringen så önskade, skulle kunna påverka eller ändra denna inriktning mer framgångsrikt genom utredningens förslag. Utan tvekan skulle dock Myndigheten för strategisk forskning med sitt mandat, tillsammans med Innovationsmyndigheten, kunna utveckla program som skapar starkare *synergier med* det svenska deltagandet i EDF än vad som sker idag.

Här kan man tillägga att svenska forskare i dag - vad gäller fri konkurrensutsatt bidragsforskning med direkt militära tillämpningar - deltar i amerikanska forskningsprojekt finansierade av U.S. Department of Defense. Med ett nytt tydligt mandat borde såväl Myndigheten för strategisk forskning som Innovationsmyndigheten kunna finansiera liknande projekt och genom bilaterala avtal mer systematiskt möjliggöra utbyten och samarbetsprojekt med svenska och amerikanska forskare i gemensamma projekt av militär relevans. Redan idag finns exempelvis mindre omfångsrika finansiärssamarbeten mellan MSB och Department of Homeland Security, och Myndigheten för strategisk forskning framstår



Datum
2024-01-30

Er handläggare

Ert datum
2023-10-24

Er beteckning
U2023/02898

Diarienummer
Ö 609 / 2023

Vår handläggare
Erik Eliasson

Vårt föregående datum
2024-01-30

Vår föregående beteckning

som en given aktör att samla och utveckla denna typ av samarbeten och synergier. Även Innovationsmyndigheten blir en lämplig kanal till exempelvis Natos program DIANA (Defence Innovation Accelerator of the North Atlantic).

Med vänlig hälsning

Robert Egnell

Rektor