

YTTRANDE
Dnr: 23/0084

Stockholm den 15 december 2023

Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten
Diariern remissinstansen: U2023/02898

Remiss angående Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) har anmodats att yttra sig över rubricerat ärende.

SOU 2023:59 och SOU 2023:19 redovisar vad som fungerar väl och mindre väl vad gäller dagens statliga, konkurrensutsatta forskningsfinansiering.

I utredningen anges den statliga konkurrensutsatta forskningsfinansieringen vara spretig, svåröverskådlig och svår att styra mot särskilda mål såsom stora samhällsutmaningar. Dubbelarbete förekommer och det saknas långsiktighet samt ett enhetligt ansökningssystem. Svensk forskning är konkurrensutsatt internationellt; det finns indikationer på att Sverige utmanas vad gäller att vara bland de ledande nationerna. Sammantaget ser utredningen flera utmaningar för svensk forskning. Utredningens förslag syftar bland annat till att ge förutsättningar för ett enklare och mer enhetligt ansökningssystem, mer översiktlig och transparent finansiering och en större möjlighet att styra finansieringen så att den ska kunna hantera breda samhällsutmaningar bättre samt generera mer banbrytande forskning. Färre aktörer och färre samarbetsstrukturer anges medföra tidsbesparingar och ett mer rättvist system för forskare. Färre aktörer kan också generera bättre översikt, styrbarhet och besparingar.

Det bör samtidigt understrykas att svensk forskning är relativt framgångsrik. Sverige har en hög andel publiceringar och många nobelpris per capita samt god innovationskapacitet. Vidare anges den akademiska friheten vara stor i enkätsvaren (SOU 2023:19); i ljuset av EU:s arbete med att komma till rätta med utvecklingen i några av EU:s medlemsstater där rättsstatsprincipen urholkas är denna aspekt av yttersta vikt. Underlagsrapporten (SOU 2023:19) lyfter vidare fram exempel på omstruktureringar vad gäller forskningsfinansiering i andra länder där resultatet har varit oklart eller negativt; det finns risker med att omorganisera den svenska forskningsfinansieringen och därför bör de föreslagna förändringarna föregås av en mer noggrann beskrivning av dagens system samt en mer utförlig konsekvensanalys av förslaget.

Remissvaret innehåller några frågor som Sieps anser bör besvaras mer utförligt innan en eventuell omorganisering genomförs, här fokuseras bland annat på EU-dimensionen i utredningens förslag.

Hur stor andel av finansierarna försvinner och vilka problem blir lösta?

Forskning för totalt cirka 200 miljarder finansieras årligen, varav cirka 70 procent finansieras privat och av företag. Den konkurrensutsatta statliga forskningsfinansieringen bidrar med cirka 10 procent. Sieps finner det oklart om utredningen tar hänsyn till de olika finansieringsandelarna i sin rapportering av dagens situation. Det är exempelvis fullt möjligt att den statliga konkurrensutsatta finansieringen bidrar till god forskning, särskilt inom vetenskapliga områden som inte finansieras av näringslivet, och att det snarare är annan typ av finansiering som orsakar utmaningar.

Sieps anser därför att den statliga konkurrensutsatta finansieringen bör jämföras med utfall av annan typ av forskningsfinansiering, exempelvis i termer av publikationer, citeringar eller andra indikatorer som mäter det som utredningen finner eftersträvansvärt i en framtida organisation. Exempelvis redovisas i SOU 2023:19 enkätsvar där det anges att flera respondenter gärna ser utökade basanslag för att bespara tid – som då kan ägnas åt forskning.¹ Det framstår som oklart i utredningen om utökade basanslag kan förbättra forskningen mer än konkurrensutsatta stöd.

Eftersom den spretiga situationen med finansiering anges vara en börda för forskare (SOU 2023:19) är det angeläget att tydligare beskriva hur stor del av detta problem som förslaget kan lösa. Exempelvis vore det önskvärt med en sammanställning av antalet ansökningar eller tid som forskare lägger ned på olika typer av finansierare. Då kan det bättre bedömas hur stor del av bördan som försvinner med hjälp av förslaget.

Förändras beloppet?

Totalt sett delar de 4 myndigheterna som ska läggas ned samt Energimyndigheten idag ut 15,7 miljarder (SOU 2023:59, s. 91). Det är dock otydligt hur mycket övriga 15–20 myndigheterna delar ut, och det saknas en komplett lista över vilka dessa myndigheter är. Sieps kan därför inte bedöma om utredningens förslag innebär mer eller mindre medel till extern konkurrensutsatt statlig forskningsfinansiering.

Hur höga blir kostnaderna för att lägga ned fyra och starta upp tre myndigheter?

Sieps anser att konsekvenserna av och kostnader för att lägga ned myndigheter och sedan starta upp nya myndigheter inte har analyserats tillräckligt väl. De direkta kostnaderna kommer att öka för rekrytering, entledigande, upplärning, företagshälsovård, upphandlingar av nya leverantörsavtal, flytt, dubbelhyror, inredning med mera. Kammarkollegiet konstaterar att:²

en omlokalisering påverkar en myndighets verksamhetskvalitet och effektivitet negativt under flera år på grund av försämrad arbetsmiljö och personalflykt med tillhörande kompetensförlust. När flera slutar samtidigt går en stor del av kunskapen som finns hos de anställda förlorad, vilket gör att verksamheten behöver börja om från början i många avseenden.

Det finns risker för att den statliga forskningsfinansieringen under flera år kommer att präglas av minskad produktivitet och höga kostnader. Dessa kostnader och effektivitetsglapp bör uppskattas med större noggrannhet.

¹ Stephen Hwang, rektor för Högskolan Halmstad, pekar i en rapport om effekterna av det svenska forskningsfinansieringssystemet *Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering*. på att det *inte* är konkurrens om externa medel som driver lärosätenas excellens.

² Kammarkollegiet, Omlokalisering av statliga myndigheter 2016–2019, 2020 (s. 21–26), citerat i Riksrevisionen, Etablering av myndigheter utanför Stockholm – små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt, RiR 2023:1; s. 23.

Hur påverkas myndigheternas vetenskapliga kompetens samt kärnverksamheten?

Många myndigheter forskar och beställer forskning då det finns kunskapsglapp som inte omhändertas av andra forskare. Denna typ av forskning förutsätter specialistkunskaper exempelvis kring kärnverksamhet och praktisknära hantering. Genom att flytta utlysning av externa forskningsmedel till en central myndighet utan praktisknära kunskaper finns det risk för att forskning som gagnar myndigheters kärnuppdrag minskar.

Det finns också risk för att kritisk massa inte uppnås när forskare på forskande myndigheter inte längre kan utlysa bidrag. Detta kan medföra att den vetenskapliga kompetensen minskar på myndigheterna i fråga. Utredningen skriver visserligen att myndigheters egen kunskapshöjande forskning inte ska drabbas, men det är oklart i vilken utsträckning den hänger ihop med utlysning av forskningsfinansiering. Sieps menar att detta bör förtydligas. Att lyfta delar av en funktion till en ny myndighet kan innebära kunskapsstapp och minskad effektivitet.

Myndighetsinitierad forskning är också ett led i att framtidssäkra forskningen, då den praktisknära forskningen ofta har insikter om akuta och framtida samhällsliga problem. Myndigheters roll vid hantering av forskning och innovation kring samhällsutmaningar bör förtydligas ännu mer. Att samla all utlysning under en hatt kan ge stora fördelar, men nackdelarna – att 20 myndigheters upparbetade kunskap och kontaktnät, nationellt och internationellt, kan urholkas – bör undersökas mer grundligt.

Är åtgärderna tillräckliga vad gäller EU:s forskningsanslag?

Återkommande enkätsvar från forskare i SOU 2023:19 lyfter fram att administrationen kring att ansöka om EU-medel är betungande och komplicerad. Därför väljer forskare att inte ansöka om dem. Flera respondenter anger vidare att de vill ha bättre nationell samordning, samfinansiering och mer administrativt stöd vid ansökningsarbete. Det anges vidare att det saknas proaktivitet och en stark EU-organisation för forskning och innovation i Sverige. Utredningen föreslår därför att ansvaret tydligare centraliseras och placeras vid Myndigheten för strategisk forskning.³ Den nybildade myndigheten föreslås få avgöra om mer statlig medfinansiering ska införas.

För Sieps framstår det som oklart om mer administrativt stöd för ansökningar föreslås i utredningen. Det framgår inte heller tillräckligt tydligt hur den nuvarande EU-kompetensen på olika myndigheter ska tas till vara. Hur frågorna kring samfinansiering och administrativt stöd ska lösas därför bör lyftas fram och tydliggöras. Därutöver bör kunskaper om och stöd för att söka EU-finansiering (samt för att hantera andra EU-frågor av vikt för forskningen) stärkas i Sverige, oavsett om det sker på enskilda myndigheter eller i en mer centraliserad funktion. Detta är av vikt för både forskningsfinansieringen och forskningsnätverken i Sverige.

Proaktivitet och samordning är frågor som lyfts i fler fora vad gäller EU-frågor, inte bara vad gäller forskningsfinansiering. Här bör samverkan breddas och nå utanför forskningsmiljöerna. Som noteras i utredningen finansieras och bedrivs en stor del av Sveriges forskning av företagen; det är därför viktigt att förbättra samordningen mellan företag, myndigheter, forskare och beslutsfattare också vad gäller EU-frågor.

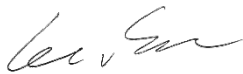
³ Utbildningsdepartementet är idag formellt ansvarig för Horizon Europe, men andra departement ansvarar för olika delprogram. Det formella påverkansarbetet vad gäller EU:S forskningsfinansiering utförs av en representant för Regeringskansliet samt en eller flera experter för olika myndigheter. Vinnova har samordningsansvar för de nationella kontaktpunkterna (NPC) men många myndigheter är involverade i sakfrågorna. Vinnova har idag ansvar för uppföljning, statistik och kvantitativ analys.

Vad sker med det politiska inflytandet?

Avslutningsvis vill Sieps lyfta fram att det är av yttersta vikt att de föreslagna sammansättningarna av styrelser inte blir sådana att det politiska inflytandet ökar. Sammansättningen av styrelser bör därför ses över så att forskningsinflytandet garanteras.

Forskningens oberoende är viktigt i ljuset av EU:s arbete med att komma till rätta med utvecklingen i några av EU:s medlemsstater där rättsstatsprincipen urholkas. Den akademiska friheten kan ha stor betydelse för rättsstatsprincipen, vilken är föremål för Europeiska kommissionens synpunkter i några medlemsstater. Sverige bör här vara en föregångare.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Monika Hjeds Löfmark har varit föredragande.



Göran von Sydow
Direktör, Sieps