

Yttrande över den statliga offentliga utredningens betänkanden ”Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation” (SOU 2023:59) samt ”Statlig forskningsfinansiering Underlags- rapporter” (SOU 2023:19)

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har getts möjlighet att svara på remiss gällande den statliga offentliga utredningens två betänkanden angivna i dokumentets titel, dnr. U2023/02898.

Övergripande kommentarer

Extern finansiering av forskning och forskningsinfrastruktur är en förutsättning för att Sverige ska kunna bibehålla en stark position som forskningsledande nation, speciellt med tanke på att mindre än 50% av forskningen idag finansieras via lärosätenas basanslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Samtidigt uppvisar dagens landskap av forskningsfinansiärer en bred palett av såväl statliga myndigheter som privata stiftelser samt även internationella dito, vilket medför svårigheter för den enskilde forskaren att navigera mellan alla de utlysningar av bidrag som existerar, men också svårigheter för finansiärer att prioritera och synkronisera utlysningar för att forskningsmedel ska kunna göra största möjliga nytta i systemet. SUHF välkomnar därför utredningens syfte att skapa en bättre samordning och effektivisering av det i nuläget fragmenterade landskapet för extern statlig forsknings- och innovationsfinansiering i Sverige. SUHF instämmer också i de sex huvudproblem som utredningen har identifierat, särskilt den otydliga rollfördelningen mellan myndigheterna och den suboptimala hanteringen av forskningsinfrastruktur, och instämmer även i de sju identifierade kriterierna för framtidens statliga externa finansiering av forskning och innovation, särskilt vikten av att värna om den fria forskningen och goda förutsättningar för internationella samarbeten.

Det är en brist att utredningen i sitt direktiv inte haft att beakta hela forskningsfinansieringslandskapet, såväl det nationella som det internationella. Dagens balans mellan basanslag och extern forskningsfinansiering, med en tydlig förskjutning mot det sistnämnda, medför att svensk forskning och forskare är helt beroende av extern forskningsfinansiering för att kunna genomföra forskningsprojekt och att driva kunskapsutvecklingen framåt, samtidigt som lärosätenas basanslag i högre utsträckning måste nyttjas till medfinansiering av externa forskningsbidrag. Även om det skulle vara en stor utmaning att genomföra finns behovet av en genomlysning av hela finansieringssystemet för svensk forskning, och då inte ”bara” organisationsfrågan för de statliga forskningsfinansiärerna. Detta lyfts också fram i betänkandets kapitel 8 ”Utredarens reflexioner inför framtiden”.

Givet uppdraget tillstyrker SUHF utredningens förslag om en ny organisationslogik som tar fasta på funktion snarare än dagens blandning av funktion och sektoriell indelning. SUHF ser positivt på förslaget om att inrätta tre myndigheter med ansvar för forskningsfinansiering och att inordna

sektorsmyndigheternas forskningsfinansiering inom den organisationsformen. Samtidigt finns det en hel del utmaningar med utredningens förslag vilka belyses nedan.

Specifika synpunkter och kommentarer

- Ska tre nya myndigheter skapas, eller kan delar av dagens struktur återanvändas och därmed göra övergången till en ny struktur smidigare?

I utredningens betänkande föreslås att dagens fyra större myndigheter för forskningsfinansiering omvandlas till tre (eller två) nya myndigheter. Därtill kommer att sektorsmyndigheternas forskningsfinansiering föreslås omhändertas av myndigheten för strategisk forskning. Just denna myndighet är också den som mest skiljer sig åt från dagens organisationsstruktur. Den föreslagna Vetenskapsmyndigheten skiljer sig till det yttre inte mycket åt jämfört med dagens vetenskapsråd, och även Innovationsmyndigheten har stora liknelser med dagens Vinnova. För att underlätta en övergång till en ny organisationsstruktur för statlig forskningsfinansiering, föreslår SUHF att i så stor utsträckning som möjligt försöka bibehålla befintlig myndighetsstruktur. Detta gäller framförallt Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet (se specifika kommentarer kring detaljstyrning och hantering av forskningsinfrastruktur nedan).

SUHF vänder sig också mot förslaget till namngivning av de nya myndigheterna. Samtliga föreslagna myndigheter för forskningsfinansiering har just ordet myndighet med i namnen. Att dagens statliga forsknings- och innovationsfinansiärer (Formas, Forte, VR och Vinnova) är myndigheter råder inget tvivel om, men samtliga namnges som råd eller verk. Internationellt namnges även statliga forskningsfinansiärer som råd eller motsvarande (ex. council) och SUHF anser att det bör gälla även utredningens nya myndigheter. Ett problem med att namnge forskningsfinansiärer som myndigheter är att myndighetsbegreppet (authority) ofta associeras med kontroll snarare än till en stödande verksamhet.

- Utredningens förslag till detaljstyrning av de nya myndigheterna, innefattande styrelse-representation och framförallt risken för politisk styrning av och inom Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

SUHF är kritisk till delar av utredningens förslag gällande styrningsfrågor och intern organisation av de nya föreslagna myndigheterna. SUHF anser att ett större forskarinflytande är nödvändigt för att säkra såväl prioritering som forskningens kvalitet, långsiktighet och förmåga att lösa samhälls-utmaningar, detta oaktat av om det gäller grundläggande, mer tillämpad eller strategisk forskning, eller transformationen av forskning och forskningsresultat till ren innovationsverksamhet. När det gäller den interna organisationen lämnar utredningen detta öppet till ledningarna för såväl Myndigheten för strategisk forskning som för Innovationsmyndigheten. Däremot lämnar utredningen ett mycket detaljerat förslag till hur Vetenskapsmyndighetens interna organisation ska utformas. SUHF anser att i likhet med de övriga föreslagna myndigheterna bör en stor frihet rörande intern organisation även gälla Vetenskapsmyndigheten.

- Behov av strukturerad samordning och samarbete mellan de tre föreslagna myndigheterna

Som betonas ovan är SUHF positiv till utredningens förslag att gå från en blandad modell med både funktion och sektoriell indelning som grund för forskningsfinansiering till ett renodlat system som bygger på funktion. För att även ämnesöverskridande (tvär- eller intersektionell) forskning, exempelvis projekt som innefattar såväl grundläggande-, mer utmaningsdriven forskning, som ren innovationsverksamhet, inte ska falla utanför systemet behöver de föreslagna myndigheterna inrätta strukturerade former för samordning och samarbeten som kan omhänderta den kategorin av

forskning. Utredningen diskuterar bildandet av en myndighet som omhändertar finansiering av all forskning och innovation, vilket skulle kunna underlätta en sådan samordning. SUHF förordar ändå utredningens förslag om att inrätta tre myndigheter under förutsättning att samordningsfrågan omhändertas.

- Forskningsinfrastruktur – lokal, regional samt nationell i förhållande till storskalig foinfra och internationella åtaganden (se URFIs punkter nedan).

Vetenskapsmyndigheten föreslås få i uppdrag att förutom ren projektfinansiering också finansiera forskningsinfrastruktur. SUHF anser att dagens modell med ett råd för nationell forskningsinfrastruktur (RFI) med ett samlat ansvar för prioritering och finansiering av forskningsinfrastruktur inom Vetenskapsrådet har utvecklats positivt och att ett motsvarande råd bör finnas inom den föreslagna Vetenskapsmyndigheten. SUHF ser inte att utredningens förslag, där en stor andel av forskningsinfrastrukturen kommer att hanteras inom ämnesråden, leder till skarp prioritering. För bland annat forskningsinfrastrukturer med tvärvetenskaplig inriktning kommer det att krävas koordinering mellan ämnesråden. I praktiken behövs en struktur som liknar dagens med RFI som övergripande organ för prioritering av forskningsinfrastruktur och där ämnesråden kommer in i beredningsprocessen. Ämnesrådets fokus är och bör vara projektfinansiering och forskningsinfrastruktur bör inte behandlas på samma sätt.

Centralt är att forskningens behov måste styra vilken forskningsinfrastruktur svenska forskare ska ha tillgång till, men forskningsinfrastrukturer öppnar också upp nya möjligheter varför finansiering av nationella forskningsinfrastrukturer inte bara kan vara en fråga för Vetenskapsmyndigheten. I likhet med vad som lyfts fram ovan gällande finansiering av ämnesövergripande forskningsprojekt, behövs en strukturerad dialog mellan de nya myndigheterna inklusive deras respektive departement för att finansieringen av forskningsinfrastruktur ska fungera.

SUHF stödjer utredningens förslag om att Vetenskapsmyndigheten ska ges rätt att fatta långsiktiga anslagsbeslut för storskalig forskningsinfrastruktur i Sverige.

- E-infrastruktur för forskning och utbildning

SUHF anser inte att förslaget vad gäller digital infrastruktur är tillräckligt utvecklat. I utredningens förslag om digital infrastruktur sammanblandas rollerna att finansiera, koordinera och tillhandahålla tjänster inom en och samma organisation. I enlighet med den rapport som togs fram av Vetenskapsrådet tillsammans med SUHF förordas att e-infrastruktur för forskning bör koordineras och tillhandahållas av en gemensam organisation (myndighet) och hållas skild från finansieringsfrågan av densamma. I ljuset av att även den högre utbildningen har ett tydligt behov av en nationellt koordinerad e-infrastruktur (antagning, studiedokumentation, lärplattformar etc.) menar SUHF att frågan om en gemensam organisering av e-infrastrukturer för såväl forskning som utbildning behöver utredas ytterligare. Här kommer också frågan om öppen vetenskap naturligt in och bör inkluderas i en sådan översyn. Exempelvis lärosätenas behov av samordnade stödfunktioner för hantering av öppna forskningsdata och öppna lärresurser, men också de målkonflikter som existerar, dvs säkerhet och skydd i förhållande till öppenhet. Fungerar ett internationellt ihopkopplat system för öppen vetenskap, exempelvis EOSC, med behoven av nationell säkerhet?

- Praktisk forskning (bl.a. konstnärlig forskning och utbildningsvetenskaplig forskning)

Som redan påtalats ovan vänder sig SUHF starkt mot utredningens mycket detaljerade förslag till intern organisation för den föreslagna vetenskapsmyndigheten. SUHF väljer att tolka förslaget som

ett exempel på hur myndigheten skulle kunna organiseras, men vill samtidigt understryka ett antal problem med utredningens förslag.

I betänkandet föreslås att Vetenskapsmyndigheten ska ha fyra vetenskapliga råd med ansvar för olika forskningsområden. Vidare föreslås att den nya myndigheten därunder har rådighet över organisations och styrningsfrågan. De föreslagna råden är mycket breda i sin verksamhet och täcker ett stort antal vetenskapliga discipliner. Flera av disciplinerna är direkt närliggande, medan andra ligger längre ifrån varandra och styrs av delvis olika logiker. Exempelvis klumpas rena ämnesinriktade forskningsområden ihop med praktiktäna forskningsområden. Såväl den konstnärliga forskningen som den utbildningsvetenskapliga forskningen föreslås inramas under rådet som ansvarar för forskningen inom samhällsvetenskap, humaniora och konst. Just den konstnärliga forskningen har idag mycket begränsade möjligheter till extern finansiering, vilket också utredningen konstaterar, och SUHF ser en risk i att den kommer att ytterligare marginaliseras om den inlemmas ett så stort och brett område som samhällsvetenskap och humaniora. Det finns också en otydlighet vad utredningen avser när man skriver "konst" i stället för "konstnärlig forskning" i förslaget till Vetenskapsmyndighetens interna organisation, då den konstnärliga forskningen omfattar ett större fält än det som kan klassificeras som "konst". Konstnärlig forskning handlar om forskning i och genom konsten och inte om densamma. På motsvarande sätt behandlas den utbildningsvetenskapliga forskningen som också föreslås att ingå i det vetenskapliga rådet för samhällsvetenskap, humaniora och konst. Utbildningsvetenskaplig forskning har under de senaste 20 åren starkt utvecklats och inkluderar idag ca 15 olika discipliner. Den övervägande delen av den ämnesdidaktiska forskningen som finansieras via Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté ligger inom naturvetenskap, matematik och teknik. Det finns således en stor risk för att vissa forskningsinriktningar kommer att få svårare att erhålla extern finansiering genom att cementera en intern organisationsstruktur som inte speglar dagens ämnesindelning och den bredd och dynamik som finns inom alla forskningsområden.

SUHF anser att utredningen går för långt i att skriva fram förslag på hur de föreslagna myndigheterna internt ska vara organiserade. Om den flexibilitet gällande intern organisation som utredningen också tycks värna om ska uppnås, måste större frihet ges till varje myndighet att själv organisera sig så att det passar uppdraget.

- Finansiering av doktorander

Utredningen föreslår att de statliga myndigheterna ska sikta på att fullfinansiera doktorander under fyra år. SUHF är positiva till en sådan förändring. Dagens modell där projekten oftast är på upp till tre år innebär ofta att man väljer bort att anställa doktorander då finansiering inte kan garanteras under hela forskarutbildningen. Detta är en av orsakerna till att antalet doktorander inte har vuxit i takt med forskningsfinansieringen, vilket riskerar både vetenskapens hållbarhet och svenska företags långsiktiga konkurrenskraft.

- Analysfunktion och ansvar för internationella frågor

Utredningen föreslår att en analysfunktion ska inrättas under Myndigheten för strategisk forskning. SUHF ser positivt på att de statliga myndigheterna följer upp väl valda parametrar, bland annat för att utvärdera effekten av insatser och att ge underlag för framtida utlysningar och satsningsområden. Idag har Vetenskapsrådet en väsentlig kompetens och spelar en viktig roll i att följa upp bibliometri och andra data. Att flytta hela analysfunktionen till Myndigheten för strategisk forskning kan få konsekvenser på vad som följs upp, vilket inte nödvändigtvis är fel. Uppenbarligen behövs en stark samordning mellan de tre (eller två) myndigheterna när det gäller vad som ska följas upp och hur. SUHF instämmer i utredningens förslag om att Sverige behöver en samlad nationell strategi gällande

internationella forskningssamarbeten och Sveriges engagemang i EU:s program för forskning och innovation, men vi är samtidigt kritiska till att Myndigheten för strategisk forskning föreslås få ansvar för samtliga formella internationella samarbeten inom forskning och innovation. Utredningens förslag om att inrätta tre myndigheter med ansvar för statlig forskning och innovation speglar EU:s tre-pelaruupplägg för forskningsfinansiering. För effektiv och samverkan med EU:s forskningsfinansierande organ föreslås att de tre föreslagna myndigheterna samtliga får ansvar för internationella frågor inom sina respektive ansvarsområden.

Avslutande kommentarer

SUHF välkomnar utredningens syfte att skapa samordning och effektivisering av det i nuläget fragmenterade landskapet för extern statlig forsknings- och innovationsfinansiering i Sverige. SUHF ser positivt på förslaget om att inrätta tre myndigheter med ansvar för forskningsfinansiering och ser kvalitetshöjande aspekter i att inordna sektorsmyndigheternas forskningsfinansiering inom den organisationsformen. Samtidigt är SUHF mycket kritiska till den detaljstyrning som utredningen presenterar för framförallt den föreslagna Vetenskapsmyndigheten, samt till förslaget om styrning av de nya myndigheterna. För att upprätthålla högskolelagens lydelse om att värna och främja den akademiska friheten, behövs ett tydligt forskarmandat finnas med i de nya myndigheternas styrelser.

Utöver kommentarerna ovan hänvisar vi till vad våra medlemslärosäten anför i sina remissvar.

Enligt uppdrag

Hans Adolfsson
Ordförande