

Yttrande om SOU 2023:59 Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation

Institutet för Framtidsstudier (IFFS) presenterar här synpunkter på de förslag som framförs i Forskningsfinansieringsutredningens slutbetänkande SOU 2023:59, *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*.

Som ett oberoende forskningsinstitut, specialiserat på tvärvetenskaplig grundforskning om framtida samhällsutmaningar, är IFFS unikt positionerat. Vår verksamhet, som huvudsakligen finansieras av externa forskningsfinansiärer (med 70 % av budgeten), fokuserar enbart på forskning och kommunikation av forskning. De flesta av våra finansiärer är statliga, vilket innebär att vi dagligen interagerar med de forskningsfinansiärer som utredningen tar upp, både i rollen som förvaltare av medel och som forskare i ansöknings- och uppföljningsprocesser. Därmed besitter vi omfattande erfarenheter av finansieringssystemet, och har kännedom om dess styrkor och svagheter. Flera av utredningens förslag kan påverka vår verksamhet.

Vi välkomnar att strukturen för statlig forskningsfinansiering har utretts. Utredaren har gjort ett imponerande arbete. Utredningen innehåller mycket bra information och viktiga slutsatser. Även om vi inte delar utredningens ståndpunkt rörande hur strukturen bör ändras, är vi till stora delar överens om de problem och utmaningar som beskrivs.

Nedan följer i korta ordalag våra synpunkter på de enskilda förslagen. Förslagen presenteras i samma ordning som de introduceras i utredningen. För att förenkla läsningen är utredningens förslag citerade i rutor under varje rubrik.

Förslaget om en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter

Tre nya myndigheter inrättas: Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

Samtidigt avvecklas de nuvarande myndigheterna Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande), Forte (Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd), Vetenskapsrådet och Vinnova (Verket för innovationssystem). Den externa forskningsfinansieringen vid Energimyndigheten upphör.

All statlig extern finansiering av forskning och innovation ska fördelas via de tre nya myndigheterna. Myndigheter som i dag lyser ut medel ska upphöra med detta och medel ska i stället utlysas, fördelas och administreras via Myndigheten för strategisk forskning. Rymdstyrelsen utgör enda undantaget och föreslås fortsätta med nuvarande verksamhet.

IFFS avstyrker förslaget om en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter.



Förslaget framstår som en onödigt kostsam och tempotappande åtgärd. De problem som identifieras i utredningen är verkliga, men kan lösas inom ramen för nuvarande system. Utredningen pekar på möjligheter och styrkor med förslaget, men utredningen har inte visat att dessa överväger de risker och kostnader som avvecklingen av ett till största del väl fungerande system skulle innebära.

Delar i utredningens argumentation tycks utgå från ett behov av förändring för förändringens skull. Utredningen skriver till exempel: ”det har inte gjorts någon genomgripande förändring av helheten ... det därför har byggts upp ett förändringstryck” (s. 378).

Vidare argumenterar utredningen för att det skulle vara en fördel att göra stora förändringar på kort tid:

”Ett argument för att göra en större förändring, i stället för att ändra inkrementellt i små steg, är att förändringsprocessen kan genomföras under en koncentrerad och begränsad tid, i stället för att både själva myndigheterna och de stora grupper som samverkar med de forsknings- och innovationsfinansierande myndigheterna lever med ett pågående förändringsarbete och ofullständigt genomförda reformer under många år.” (s. 378)

Det resonemanget är inte övertygande. Till stora delar är det direkt felaktigt. Ett pågående förändringsarbete är inget som ska undvikas, det bör snarare vara normen i en väl fungerande, adaptiv organisation.

Om förslaget går igenom bör skrivelsen ”all statlig extern finansiering av forskning ... ska fördelas via de tre nya myndigheterna” förtydligas. Utredningen avser endast forskningsbidrag¹, men extern finansiering av forskning sker på flera sätt än genom bidrag. Forskningsuppdrag – alltså inköp av forskning – är en vanlig form av forskningsfinansiering. Det är viktigt att förtydliga att förslaget en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter endast ska gälla forskningsbidrag. Alla myndigheter, inklusive Regeringskansliet, bör givetvis även framgent, vid behov, kunna finansiera forskning genom att ge forskare forskningsuppdrag inom specifika och avgränsade frågor.

Förslaget om Vetenskapsmyndigheten

En ny myndighet med benämningen Vetenskapsmyndigheten inrättas. Dess uppgift är att ge stöd till grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden.
--

¹ I avsnitt 2.3.1 *Avgränsningar* framgår att utredningen inte avser lämna förslag ”kopplat till myndigheters finansiering av forskning och innovation inom den egna verksamheten och finansiering av uppdragsforskning” (sid 81).



Vetenskapsmyndigheten ska också ge stöd till ban-brytande forskning samt initiera och stödja satsningar inom forskningsinfrastruktur.

Vetenskapsmyndigheten leds av en styrelse, där sex av ledamöterna utses av forskarsamhället via elektorsval och tre av ledamöterna, däribland ordföranden, utses av regeringen.

Inom Vetenskapsmyndigheten ska det finnas sex särskilt be-slutande organ. Av dessa är fyra vetenskapliga råd, som tillsammans täcker alla vetenskapsområden. Därtill finns två råd inom forskningsinfrastruktur, ett för storskalig forskningsinfrastruktur och ett för digitala forskningsinfrastrukturer.

Ledamöter inom styrelse och beslutande organ utses för tre år i taget, och högst sex år i följd.

IFFS avstyrker förslaget om Vetenskapsmyndigheten, med hänvisning till resonemanget ovan. Förändring för förändringens skull är inte önskvärt.

Förslaget om Myndigheten för strategisk forskning

En ny myndighet med benämningen Myndigheten för strategisk forskning inrättas. Dess uppgift är att ge stöd till forsknings- och innovationsaktiviteter av betydelse för det svenska samhället och näringslivet. Myndigheten ska också finansiera forskning och innovation som stödjer andra myndigheters sakområden. Områden som i dag finansieras via myndigheter som lyser ut externa medel för forskning och innovation ska framgent finansieras via Myndigheten för strategisk forskning.

Myndigheten ska ha ansvar för implementering av Sveriges formella internationella samarbeten inom forskning och innovation, inklusive samarbeten inom EU.

Myndigheten för strategisk forskning ska tillhandahålla ett ansöknings- och ärendehanteringssystem som även ska användas av Vetenskapsmyndigheten, Innovationsmyndigheten och Rymdstyrelsen. Myndigheten för strategisk forskning leds av en styrelse med nio ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna utses för tre år i taget, och högst sex år i följd.

IFFS avstyrker förslaget om Myndigheten för strategisk forskning. Distinktionen mellan behovsstyrd forskning och grundforskning är till stora delar artificiell och ofta inte användbar. Bra grundforskning har stor betydelse för svenska samhället och näringslivet. Ett överdrivet fokus på distinktionen riskerar att leda till mindre samarbete och försvårar viktigt kunskapsutbyte.

Förslaget att alla i styrelsen för den nya myndigheten skall utses av regeringen är dåligt eftersom det riskerar att leda till kortsiktig politikerstyrning. Ett bättre system vore att styrelsen till huvuddelen består av elektorsvalda representanter från forskningen, likt det system som idag råder på Vetenskapsrådet.

Förslaget om Innovationsmyndigheten

En ny myndighet med benämningen Innovationsmyndigheten inrättas. Dess uppgift är att stödja transformation av samhälle och näringsliv samt finansiera forskning och innovation som leder till lösningar på komplexa samhällsproblem. Innovationsmyndigheten ska också ge stöd till innovationsverksamhet i små och medelstora företag.



Innovationsmyndigheten leds av en styrelse med sju ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna utses för tre år i taget, och högst sex år i följd.

IFFS har inga synpunkter att framföra angående det här förslaget.

De två förslagen om samordning inom den föreslagna nya myndighetsstrukturen

IFFS har inga synpunkter att framföra angående utredningens två förslag om (1) en formell grupp för strategisk samordning och gemensam systemstrategi och (2) en formell grupp för operativ och administrativ samordning.

Förslaget om ansöknings- och ärendehanteringssystem

De forskningsfinansierande myndigheterna ska ha ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation. Systemet ska tillhandahållas av Myndigheten för strategisk forskning.

IFFS tillstyrker förslaget om ett gemensamt system för ansökningar och ärenden. Detta är ett bra förslag som är förhållandevis enkelt att genomföra. Ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem förenklar forskningshuvudmännens administration av såväl ansökningar som pågående forskningsprojekt. Prisma, det system som idag gemensamt används av bland andra Vetenskapsrådet, Formas, och Forte, fungerar till stora delar väl. Det vore en fördel om det systemet kan fortsätta användas framöver, och även av andra forskningsfinansierare – såväl statliga som privata.

Förslaget om finansiering av utländska forskningshuvudmän

Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten kan finansiera en utländsk forskningshuvudman i de fall den utländska forskningshuvudmannen samarbetar med en svensk forskningshuvudman i ett gemensamt projekt.

IFFS tillstyrker förslaget om finansiering av utländska forskningshuvudmän. Forskning har sedan länge varit en internationell angelägenhet. Det kan gynna svensk forskning om samarbeten med utländskt baserade forskargrupper kan finansieras. I normalfallet kommer antagligen sådana samarbeten även framöver i huvudsak ha huvudmän baserade i Sverige, men om det av praktiska/administrativa skäl skulle underlätta för ett forskningsprojekt om en utländsk organisation står som är huvudman, så bör det inte avslås på formella grunder.

Förslaget om finansiering av doktorandstudier

Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten bör bevilja medel för fyra års doktorandstudier, i de fall syftet är att finansiera forskarutbildning.

IFFS har inga synpunkter att framföra angående det här förslaget.



Förslaget om finansiering av utveckling av nya utbildningar

Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten bör kunna bevilja medel för utveckling av utbildningar som baseras på resultat från sådant som finansierats av myndigheterna.

IFFS tillstyrker förslaget och understryker vikten av att finansiera spridningen av resultat från forskningsprojekt. Det är viktigt att all verksamhet som bidrar till att sprida kunskap från finansierade projekt får möjlighet till medel, i större utsträckning än idag. Distinktionen som utredningen gör mellan behovsstyrd forskning och grundforskning är mer relevant när den appliceras på kommunikation: skillnaden bör ses mellan behovsstyrd och grundläggande kommunikation av forskning. Staten bör överväga att förbättra finansieringen för spridning av forskning, särskilt den som är av stor betydelse för det svenska samhället och näringslivet.

Förslaget om att undvika samfinansieringskrav för lärosäten i utlysningar

Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten bör undvika att ställa formella krav på samfinansiering från lärosäten vid utlysning av medel. Detta gäller dock inte vid finansiering av forskningsinfrastruktur.

IFFS tillstyrker förslaget med tillägget att kravet på samfinansiering av forskningsbidrag bör undvikas även för forskningsinstitut som bedriver icke-kommersiell forskning. Det finns inga skäl att forskningsinstitut och lärosäten ska behandlas olika i den här frågan. (För en tydlig redogörelse av forskningsinstituten i Sverige, se sidan 368 i utredningen.)

Förslaget om uppföljning av myndighetsstrukturen

Regeringen ger vart fjärde år en särskild utredare i uppdrag att analysera och utvärdera både myndighetsstrukturen och de tre myndigheterna Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

IFFS tillstyrker förslaget om uppföljning av myndighetsstrukturen. Utvärdering av forskningsfinansieringssystemet välkomnas och bör utföras kontinuerligt, även om utredningens föreslagna nya myndighetsstruktur inte genomförs.

Förslaget om indirekta kostnader

Regeringen bör låta utreda så kallade indirekta kostnader. Utredningen bör undersöka om det är lämpligt att beräkningsprincipen för extern statlig finansiering av forskning och innovation ska utgå från en schablon.

IFFS tillstyrker förslaget och uppmanar Regeringen att även utreda finansieringen av indirekta kostnader. Det nuvarande systemet, där huvudmän själva bestämmer nivån på uttag för indirekta kostnader i projekt, och där dessa kostnader räknas in i projektens maximala budget, skapar incitament för forskare att söka sig till medelsförvaltare med lägre uttag. Denna praxis leder till att forskare i organisationer med högre indirekta



kostnader missgynnas, eftersom de inte kan ansöka om lika mycket direkta medel för sin forskning. Det bör övervägas om en del av de indirekta kostnaderna kan finansieras på andra sätt, exempelvis genom basanslag.

Bedömningen om balans mellan extern finansiering och basanslag

Utredningen lämnar här inget förslag, men gör bedömningen att "[o]m regeringen skulle besluta att inrätta en ny funktion för kvalitetsbaserad fördelning av basanslag skulle Vetenskapsmyndigheten vara en lämplig placering för funktionen."

IFFS uppmanar Regeringen att inrätta en ny funktion för kvalitetsbaserad fördelning av basanslag. Långsiktiga och förutsägbara basanslag är en förutsättning för att kunna bygga upp framgångsrika forskarmiljöer. En funktion för fördelning av basanslag bör även ges i uppgift att se över basanslag till forskningsinstitut som inte är myndigheter.

Förslaget om militär forskning och dubbel användning (dual use)

Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten bör ha i uppgift att i sin verksamhet beakta Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.
--

IFFS tillstyrker förslaget.

Dessa synpunkter har beslutats av professor Gustaf Arrhenius, vd för Institutet för framtidsstudier. Underlaget för synpunkterna togs fram av Mats Ingelström, chef för forskningskoordinering, och professor Folke Tersman, stf vd.

Gustaf Arrhenius

VD, Institutet för framtidsstudier

Stockholm 31 januari 2024