



Regeringen
Utbildningsdepartementet
Dnr U2023/02898

Stockholm den 30 januari 2024

Yttrande över slutbetänkandet Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59

Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien (KVHAA) önskar lämna följande yttrande beträffande Forskningsfinansieringsutredningens slutbetänkande *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation* (SOU 2023:59).

Kort om utredningens förslag

Utredningen föreslår att de statliga myndigheterna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova avvecklas. I stället föreslås att tre nya myndigheter inrättas: Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Vidare föreslås att den externa forskningsfinansieringen vid Energimyndigheten upphör och att andra myndigheter som i dag lyser ut medel upphör med detta och medel ska i stället utlysas, fördelas och administreras via Myndigheten för strategisk forskning. Rymdstyrelsen utgör det enda undantaget. I utredningen konstateras att det finns överlapp och oklara gränsdragningar mellan nuvarande myndigheter. Med en ny struktur tänker man sig att göra en tydligare åtskillnad mellan forskarinitierad forskning (som tänks dominera inom Vetenskapsmyndigheten), beställd behovsmotiverad forskning (som tänks dominera inom Myndigheten för strategisk forskning) och Innovationsmyndigheten med uppgift att stödja och undanröja hinder för att kunskap och idéer ska implementeras som lösningar i samhället och i näringslivet.

I ett alternativt förslag föreslås i stället att de ovan nämnda myndigheterna läggs ner och två nya myndigheter inrättas, Vetenskapsmyndigheten och Myndigheten för strategisk forskning och innovation. Liksom i huvudförslaget föreslås här att de existerande fyra statliga forskningsfinansierande myndigheterna läggs ner och att samtliga utlysta medel inom statsförvaltningen kanaliseras genom de två nya myndigheterna.

Utredningen föreslår vidare en ny organisation för beredning av finansiering av infrastruktur, ett avskaffande av krav på huvudsekreterarfunktion, en stärkt samordning av internationellt samarbete, en kraftig omfördelning av forskningsresurser från grundläggande och fri forskning till uppdragsstyrd forskning samt en stark ökning av stöd för teknisk forskning. Bland övriga förslag återfinns också ett förslag om särskilt stöd för utveckling av forskningsanknuten utbildning samt förslag att utreda de administrativa påslagen på forskningsanslag.

Vitterhetsakademien välkomnar en genomgång av stödet för forskningsfinansiering, men avvisar utredningens förslag i sin helhet. Efter en sammanfattning av Vitterhetsakademiens synpunkter utvecklas nedan motiven för lämnade synpunkter.

Sammanfattning av Vitterhetsakademiens synpunkter

Vitterhetsakademien avvisar utredningens förslag i sin helhet, då det riskerar att försvaga den fria, forskarinitierade forskningens ställning. Utredningens förslag riskerar också att särskilt undergräva stödet till humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Vidare kommer den föreslagna omorganisationen att vara mycket kostsam och i sig medföra stora omställningsresurser.

- Vitterhetsakademien avvisar förslaget att lägga ner befintliga forskningsfinansierande myndigheter och i stället upprätta tre nya myndigheter med en omfattande ny struktur för samordning dem emellan.
- Vitterhetsakademien välkomnar förslaget att tydliggöra Vetenskapsrådets uppdrag med betoning på fri forskning och forskarstyrning, men menar att ett sådant förtydligande kan göras inom nuvarande myndighet och avvisar därför förslaget att lägga ned Vetenskapsrådet för att sedan etablera Vetenskapsmyndigheten.
- Vitterhetsakademien avvisar förslaget att inrätta en ny myndighet för strategisk forskning. Förslaget riskerar att slå sönder såväl dialog med sektorsföreträdare som samordning och dialog mellan olika forskningsfinansierande myndigheter med olika uppdrag. I stället bör befintliga myndigheters uppdrag förtydligas och vidareutvecklas med fokus på en dialog mellan forskare och olika företrädare för samhället i syfte att uppnå såväl relevans som kvalitet i satsningar och i tillvaratagande av forskningsresultat.
- Vitterhetsakademien avvisar förslaget att dela upp ansvaret för infrastruktur i flera olika råd.

- Vitterhetsakademien välkomnar utredarens tydliga markering att ett av kriterierna för den framtida organisationen är att värna den fria forskningen, men menar att den fria forskningen endast kan värnas om tillräckliga medel avsätts för ändamålet.
- Vitterhetsakademien avvisar utredningens förslag att lägga den största delen av resurserna på så kallad behovsdriven, strategisk forskning, en forskningsfinansiering som i utredningens förslag ger minimalt deltagande av vetenskapssamhället och dess forskare i uttolkning av behov samt i utformning och fördelning av forskningsstöd.
- Vitterhetsakademien avvisar förslaget att avreglera huvudsekreterarfunktionen. Huvudsekreterarna utgör ett viktigt led i den forskarinitierade forskningsfinansieringen samt i dialogen mellan lärosäten, forskningsråd och företrädare för samhället.
- Vitterhetsakademien välkomnar att utredningen tar upp förutsättningar för en forskningsanknuten utbildning bland kriterierna för framtidens forskningsfinansiering, men ifrågasätter samtidigt den koppling som i utredningen görs mellan den högre utbildningens forskningsanknytning och en särskilt styrd forskning.
- Vitterhetsakademien välkomnar att utredningen anger låga administrativa kostnader som ett kriterium för framtidens forskningsfinansiering och välkomnar ett införande av schablonbaserade administrativa påslag.

Motiv för lämnade synpunkter

I Forskningsfinansieringsutredningen slås sju kriterier fast för framtidens forskningsfinansiering och innovationsstöd. Den ska värna om den fria forskningen, stimulera internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning, säkra den kunskap och innovationsförmåga som krävs för att lösa samhällets utmaningar och bidra till näringslivets konkurrenskraft, bidra till forskning som ger förutsättningar för forskningsanknuten utbildning och livslångt lärande, ge goda förutsättningar för internationella samarbeten som stärker svensk forskning och innovation, ge en tydlig riktning, agera proaktivt och öka förmågan till prioriteringar i det svenska systemet för forskning och innovation, och vara enkel, tydlig och med låga administrativa kostnader för dem som söker och erhåller medel. Kriterierna är välfunna. Dock ifrågasätter vi om föreslagna förändringar uppfyller de uppställda kriterierna.

Synpunkter rörande forskningsfinansieringens organisation

Den omfattande omstöpnigen av statens myndighetsstruktur för forskningsfinansiering som föreslås i utredningen motiveras av föregivna överlapp och oklara gränser mellan nuvarande myndigheter. Samtidigt motsvarar den föreslagna myndigheten Vetenskapsmyndigheten i stora drag Vetenskapsrådet och innovationsmyndigheten motsvarar Vinnova. Den föreslagna strategiska myndigheten motsvarar delar av befintliga myndigheters sektorsuppdelade, oftast utmaningsdrivna, forskningsstöd. Förslaget motiveras också av att det är för många utlysningar och för många myndigheter i systemet vilket leder till omfattande administration både i myndigheterna och vid lärosäten. Men att lägga ner myndigheter och starta helt nya kommer att fordra stora administrativa resurser. En sådan omorganisation blir dyr och det kommer att ta lång tid innan myndigheterna hittar sina former. En så stor omorganisation som föreslås riskerar att slå sönder det som fungerar bra och sätta hela finansieringssystemet ur funktion för lång tid framöver. Till detta kan läggas att motsvarande större omorganisationer av forskningsfinansieringssystemet i andra länder knappast uppnått de effektivitets- och samordningsvinster som förespeglats. En bättre och mer resurseffektiv väg måste vara att på vissa punkter ändra i de myndigheter som finns och i samspelet mellan myndigheterna.

Positivt är förslaget att tydliggöra och i viss mån renodla Vetenskapsrådets uppdrag och att därtill stärka myndighetens forskarstyrning. De övriga två myndigheterna ges mindre tydliga uppdrag och delar av uppdragen, såsom de beskrivs i utredningen, går in i varandra varför de överlappningar mellan myndigheters uppdrag som i utredningen beskrivs vara ett problem kan förväntas prägla också den föreslagna nya myndighetsstrukturen. Forskningsfinansieringen låter sig inte självklart delas upp enkelt i tre block. Det kommer alltid att finnas gränsfall och behov av samordning. Detta kommer också till uttryck i utredningen genom den mängd samordnande och rådgivande organ som föreslås. Om samtliga existerande myndigheter, och de samarbeten som finns kring och mellan dessa, avvecklas måste också nya samarbetsformer och samarbetsorgan utvecklas. Erfarenheten visar att det tar lång tid och kräver långa processer med en hel del fallgropar innan sådana samarbeten finner sina former.

Förslaget innebär också att medan forskarstyrningen förtydligas för den föreslagna Vetenskapsmyndigheten avvecklas forskarmedverkan i den strategiska myndigheten och i innovationsmyndigheten så gott som helt, något som i sig är bekymmersamt eftersom en viktig forskarkompetens är just att identifiera och uttyda samhällsbehov och linjer i samhällsutvecklingen. Hela systemet för forskningsfinansiering behöver stark forskarkompetens. Här finns det anledning att påminna om att Högskoleförordningen

starkt betonar att mångsidig bedömningsförmåga är ett viktigt mål för utbildning på forskarnivå. Att inte till fullo utnyttja dem som besitter sådan förmåga framstår som ett slöseri med resurser.

Tematiska genomgångar av bland annat Vetenskapsrådets forskningsstöd inom humaniora och samhällsvetenskap visar också att forskarna vanligen är tidiga med att identifiera viktiga samhällsförändringar och forskningsbehov. Särskilda utlysningar av riktade forskningsmedel har ofta kommit senare.¹ Det pekar på att fri forskning ofta har stor samhällsrelevans, och samtidigt pekar observationen på vikten av en pågående dialog mellan forskare och beslutsfattare knuten till utmaningsdriven forskning. En stark forskningskompetens knuten till både den utmaningsdrivna forskningsfinansieringen och innovationsstödet krävs för att upprätthålla en god kvalitet i forskningsstödet liksom i tillvaratagande av forskningsresultat. Frågan om kvalitet i de här typerna av forskningsfinansiering ges för litet utrymme i utredningens resonemang och förslag.

Det är svårt att se hur utredningens förslag att inrätta en ny myndighet för strategisk forskning kan stärka den utmaningsdrivna forskningens kvalitet och relevans. Vi har redan ovan betonat vikten av forskarmedverkan också i utformning och finansiering av denna typ av forskning. För det första talar det för en aktiv forskarmedverkan på alla nivåer av stöd till utmaningsdriven forskning, för det andra finns behov av pågående samordning och dialog mellan fri och utmaningsdriven forskning och för det tredje är en dialog mellan forskare och samhällsföreträdare på olika områden helt central. Mot ett inrättande av en samlad myndighet för strategisk forskning talar också att man inte lyckats åstadkomma effektivitetsvinster av det slag som förespeglas när man gjort liknande reformer i andra länder. Den strategiska myndigheten skulle dessutom bli mycket stor och inte bidra till en rimlig pluralism i forskningsfinansieringssystemet. Risken är påtaglig att inrättandet av en så stor myndighet med många spridda och olika samhällsområden kan distanseras från de olika samhällssektorer som forskningen rör. Nedläggning av befintliga myndigheter och inrättande av en stor ny myndighet med ett oklart uppdrag riskerar att slå sönder den typ av dialog mellan samhällsföreträdare och forskarvärlden som vi menar är av avgörande betydelse för kvaliteten och relevansen i den utmaningsdrivna forskningen. En nära dialog mellan forskare och samhällsföreträdare kräver ingående kunskap om såväl forskningsläget som sektorernas utmaningar och potential. En stor sammanslagning riskerar torpedera den här typen av allt bättre fungerande partnerskap.

¹ Se till exempel Forskningsöversikt från Ämnesrådet för humaniora och samhällsvetenskap, 2018.

Vitterhetsakademien förslår att organiseringen av den utmaningsdrivna forskningen vidareutvecklas med en stärkt dialog mellan forskarvärlden och samhällsförträdare av olika slag i syfte att stärka såväl kvalitet som relevans i forskningen.

I utredningen saknas överväganden om vilka samhällsproblem och vilken samhälls-omvandling som kan hanteras med forskningsfinansiering av olika slag och vilka som inte åtgärdas bäst med forskningsstöd. Flera av de uppgifter som nämns rörande exempelvis den offentliga sektorns behov av omvandling tycks i liten grad handla om forskningsfinansiering, utan snarare om hur forskningsresultat eftersöks, tas upp och omvandlas till handling i myndigheterna. Dessa senare frågor löses knappast med en omorganiserad forskningsfinansiering utan handlar snarare om myndigheternas kultur, uppdrag, ledning, resultatkrav och andra aspekter av förvaltningspolitiken.

I sammanhanget kan också påpekas att den terminologi som används i utredningen kan uppfattas som vilseledande. Ovan har redan påpekats att identifiering av samhällsbehov och forskningsbehov i sig är en central forskarkompetens, något som det i utredningen flitigt använda uttrycket "behovsägare" helt förbiser. Uppdelningen i tre generationer av forskningsstöd används flitigt som argument för föreslagna förändringar, men terminologin har litet stöd i vetenskapliga studier av forskningsfinansiering och forskningsutveckling. Också termen "strategisk forskning" – som ingår i namnet på en av de föreslagna myndigheterna – kan vilseleda tanken om hur forskning planeras, genomförs och följs upp. Självklart är det inte enbart utmaningsdriven forskning som har strategiska komponenter. Den forskarinitierade forskningen kan följa såväl enskilda forskares som större forskningskonstellationers strategier och ofta motiveras den forskningen just av identifierade behov i samhället.

I stället för att lägga ner befintliga forskningsfinansieringsmyndigheter föreslår Vitterhetsakademien att befintliga myndigheter reformeras i linje med några av de förslag som ges i utredningen. Det betyder att Vetenskapsrådet blir tydligare forskarstyrt, Vinnovas verksamhet koncentreras och samspelet mellan de olika forskningsråden betonas i syfte att minska antalet utlysningar och undvika alltför mycket dubblering. I stället för att skapa en ny myndighet för utmaningsdriven forskning med oklara effektivitetsvinster men med risk för försvagade sektorskopplingar, bör fokus för reformer i stället läggas på att utveckla formerna för dialog och samverkan mellan forskare och företrädare för samhället i syfte att stärka både kvalitet och relevans i forskningen.

Den riktade, direkt behovsmotiverade, forskningen förefaller ges markant ökad tyngd i utredningens förslag genom den organisatoriska sammanslagningen av sektorsforskningen. Vår uppfattning är att forskningsfinansieringssystemet i stället i sin helhet ska ha

tydlig och stark forskarmedverkan i styrningen. Samhällsrelevansen kan säkerställas genom en god löpande dialog mellan forskarvärlden och samhällsföreträdare där båda sfererna bidrar med att identifiera behov av forskning – såväl grundforskning som tillämpad sådan. Organisationen av den utmaningsdrivna forskningen behöver inte bara främja den här typen av dialog utan också underlätta för en tvärvetenskaplig hållning till nya forskningsfrågor. En sådan organisation kan också ge en god grund för en mer samlad hantering av kontakter och påverkan mot EU och internationellt.

Vitterhetsakademien välkomnar den starka betoning som görs i utredningen av infrastruktur för en forskning av god kvalitet och relevans och vi vill särskilt i sammanhanget framhålla att stöd till infrastruktur har blivit allt viktigare inom samtliga forskningsområden. Inom humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning har infrastrukturer kommit att få en allt viktigare betydelse och här är såväl större samlade infrastrukturer som distribuerade och lokalt utvecklade sådana – och samspelet dem emellan – av central betydelse. Utredningen föreslår att två olika enheter för hantering av forskningens infrastruktur inrättas, ett för storskalig infrastruktur och ett för digital infrastruktur. Hellre än att inrätta flera nya enheter kan den verksamhet som i dag bedrivs inom RFI, och de former för samordning med ämnesråd, lärosäten och andra forskningsråd som utvecklats, vidareutvecklas. Samordning såväl mellan olika typer av infrastrukturer som mellan infrastrukturer och forskningsstöd är viktigt för ett väl fungerande forskningsfinansieringssystem och torde inte gynnas av att olika enheter inrättas.

I utredningens föreslås vidare att den särskilda funktionen som huvudsekreterare avregleras. Huvudsekreterarna utgör ett viktigt led i den forskarinitierade forskningsfinansieringen, i den ständiga utvecklingen av en kvalitetssäkrad beredning av forskningsstödet, i kvalitetsbedömning av forskning samt i dialogen såväl mellan lärosäten och forskningsråd som mellan forskarsamhället och företrädare för olika samhällssektorer, och bör därför bevaras. Att rollen finns föreskriven i instruktionen för myndigheter är en garant för att rollen har en central plats i forskningsstödssystemet.

Synpunkter på förslag rörande fördelning av medel för forskning

Vitterhetsakademien välkomnar utredarens tydliga markering att ett av kriterierna för den framtida organisationen är att värna den fria forskningen. Dock menar vi att den fria forskningen endast kan värnas om tillräckliga medel avsätts för ändamålet. Utan något systematiskt underlag föreslås i utredningen en stor omfördelning av forskningsstödet, framför allt med en förstärkning av det tekniska området. Några andra områden som i dag

har en självklar plats i forskningsfinansieringen, såsom exempelvis klinisk forskning och utbildningsvetenskaplig forskning, försvinner helt i förslaget. Konstnärlig forskning slås utan någon analys eller något underlag ihop med humanistisk forskning. Det kan finnas anledning att förändra organisationen av finansieringen av exempelvis utbildningsvetenskaplig, konstnärlig och klinisk forskning, men de är alla områden som har en plats i svensk forskningsfinansiering och kan inte tas bort. Fördelningen av medel mellan olika områden behöver bli föremål för ytterligare utredning i ljuset av en föreslagen förändrad organisation.

Konsekvenserna av den föreslagna omstöpnings av svensk forskningsfinansiering för olika vetenskapliga områden framgår inte direkt av utredningen. Vår slutsats är dock att ett genomförande av utredningens förslag skulle riskera att medföra en kraftig nedskärning av humanistiskt-samhällsvetenskapligt forskningsstöd och också minska ytor för samspel mellan forskning och samhälle inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området. Dels följer detta av att medel föreslås omfördelas mellan forskningsområden så att den tekniska forskningen får en betydande förstärkning, dels följer det av den kraftiga omfördelning som föreslås i utredningen från forskarinitierad forskning till den föreslagna strategiska forskningsmyndigheten. I argumenten för den strategiska forskningsmyndigheten görs i utredningen hänvisningar till de europeiska ramprogrammen och de satsningar som där gjorts på utmaningsdriven eller tematiskt orienterad och beställd forskning. En uppföljning av andelen samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning inom *Horizon Europe* visar på svårigheten att integrera den humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningen i områden som många gånger formuleras utanför vetenskapssamhället och utan medverkan från forskarsamhällets olika delar.² Visserligen visar rapporten att projekt inom programmet där humaniora och samhällsvetenskap finns med har ökat över åren, men fortfarande är andelen mycket låg. Mer än en tredjedel av projekten saknade, enligt uppföljningen, så gott som helt humanistisk och samhällsvetenskaplig kompetens och ca hälften av projekten saknade sådan kompetens av betydelse i projekten.³ Det låga deltagandet gäller även sådana projektteman som särskilt flaggats som humanistiska och samhällsvetenskapliga. 14% av projekten inom dessa teman saknade helt deltagande från

² European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Kania, K., Bucksch, R., Integration of social sciences and humanities in Horizon 2020 – Participants, budgets and disciplines, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/141795>.

³ I rapporten arbetar kommissionen med trösklar för att visa integrationen. Det vi här beskriver som att projekten så gott som saknar inslag av humaniora och samhällsvetenskap motsvarar att de i kommissionens rapport visas ha mindre än 10% inslag av humaniora och samhällsvetenskap. När vi anger att projekten saknar sådan kompetens av betydelse motsvarar det 20% inslag av humaniora och samhällsvetenskap i projekten enligt kommissionens beräkning.

humaniora och samhällsvetenskap. En närmare läsning av rapporten ger en än mer bekymmersam bild. De deltagare som i rapporten klassificeras som samhällsvetenskap och humaniora är till betydande del inte verksamma inom universitet och stora delar av vetenskapsområdet saknas. I stället handlar det ofta om vad som i andra sammanhang beskrivs som utredningskapacitet eller konsulttjänster. En slutsats som kan dras från genomgången är att det krävs kunskap om det humanistisk-samhällsvetenskapliga området för att formulera forskningsbehov av relevans för samhället. Det behövs med andra ord forskarmedverkan i beställningen av det som i utredningen kallas strategisk forskning.

Ett kriterium för utredarens föreslagna organisation för forskningsfinansiering är att den ska stimulera internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning. Utredningen föreslår att det europeiska påverkansarbetet på EU:s forskningsfinansiering och stödet för svenska forskare att söka EU-medel ska stärkas och samlas. Ambitionen är lovvärd men anmärkningsvärt är att ERC, som är den starka finansiären just av internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning, knappast nämns i utredningen. Det är av stor vikt för svensk forskning att ERC värnas som en oberoende forskningsfinansiär, att ökat deltagande av svenska forskare i ERC:s forskningsstöd stimuleras och att de administrativa påslagen inom svensk forskningsfinansiering inte motverkar att svenska forskare söker anslag via ERC.

Vitterhetsakademien välkomnar att utredningen tar upp frågan om hur forskning och forskningsresultat kan bidra till den högre utbildningens innehåll och kvalitet. Dock vill vi gärna klargöra hur vi ser på vad som är viktigt för att åstadkomma en forskningsanknytning av hög kvalitet av den högre utbildningen. I den rapport från Kungl.

Vetenskapsakademien om den högre utbildningens forskningsanknytning, som utredningen också refererar till, argumenteras för att man bör tillse att det finns förutsättningar att öppna stora utbildningsprogram för mer forskningsbaserade inslag, något som bland annat kan ske genom en flexibilitet i utbildningsprogrammets planer, samarbeten mellan fakulteter och lärosäten och genom att utveckling av forskningsbaserade utbildningsmoment finansieras kopplade till olika forskningsområden och exempelvis till strategiska forskningssatsningar. Vi saknar argument för den hållning som uttrycks i utredningen, att den högre utbildningens forskningsanknytning ställer krav på mer styrd forskning.

Utredningen konstaterar att det system som för närvarande finns för beräkning av administrativa kostnader och administrativa påslag i sig tycks driva upp administration. Det är arbetskrävande och ger få incitament för effektivisering. Utredningen föreslår att systemet

för beräkning av administrativa kostnader och påslag utreds med sikte inställt på ett enklare system baserat på schabloner. Vitterhetsakademien stödjer förslaget och finner det angeläget att en sådan utredning kommer i gång snarast.

Yttrandet har beretts av Vitterhetsakademiens ledamot professor Kerstin Sahlin.

För Kungl. Vitterhetsakademien

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Karin Helander', with a long horizontal flourish extending to the right.

Karin Helander, ständig sekreterare