

Yttrande över betänkandet Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss och vill anföra bilagda yttrande.

Inledningsvis sammanfattas universitetets synpunkter på utredningens betänkande och förslag, och därefter redovisas de mer utförligt.

Sammanfattning

Malmö universitet anser att utredningen har bedrivits med föredömlig transparens och i dialog med högskolor och universitet. Det är dock olyckligt att frågan om extern forskningsfinansiering har separerats från frågan om universitetens basanslag. Basanslaget är den avgörande faktorn för forskares möjligheter att bedriva långsiktig och fri forskning utan onödig administrativ börda och är väsentligt för att universiteten ska upprätthålla och utveckla excellent forskning och bidra till att Sverige förblir ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer. Malmö universitet har i samband med inspelet till den kommande forskningspolitiska propositionen framfört att basanslagen bör öka för att tillvarata alla lärosätets – och forskares – samlade forskningspotential. Universitetet ser därför positivt på utredarens bedömning att regeringen bör överväga att initiera en analys av hela det svenska forskningssystemet med syftet att analysera alla relevanta aspekter av systemets styrkor, svagheter och framtida möjligheter. En sådan analys bör syfta till att förbättra villkoren för (fri) forskning och forskares arbetsvillkor.

Malmö universitetet tillstyrker förslaget om en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter. Dock menar universitetet att Vetenskapsrådet bör behållas som ett statligt forskningsråd med tydligt uppdrag att ge stöd till banbrytande forskning och prioritera insatser för att ytterligare höja kvaliteten på svensk forskning.

Universitetet tillstyrker förslaget om att inrätta Myndigheten för strategisk forskning under förutsättning att myndigheten ges en förstärkt forskarstyrd ledning, organisation och inriktning. Att säkerställa forskarinflytandet är nödvändigt för att myndigheten dels ska finansiera forskning med hög vetenskaplig kvalitet och

legitimitet, dels arbeta med samhällsutmaningar på längre sikt och framväxande teknik- och behovsområden i näringslivet och offentlig sektor.

Universitetet tillstyrker förslaget om att inrätta Innovationsmyndigheten under förutsättning att forskarinflytandet i den föreslagna myndigheten stärks jämfört med utredningens förslag.

Malmö universitet tillstyrker förslaget om att Myndigheten för strategisk forskning ska ansvara för ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation. Förslaget kommer att bidra till att ansökningsförfarandet blir mer effektivt, enklare för forskare, och också med lägre administrativa kostnader.

Universitetet delar utredarens bedömning att ett eventuellt nytt system för fördelning av basanslag måste utformas på så sätt att det blir tydligt kvalitetsdrivande. Vetenskapliga prestationer bör påverka storleken på det statliga forskningsanslaget.

Yttrande

5.3 Sju kriterier för framtidens statliga externa finansiering av forskning och innovation:

Malmö universitet ställer sig bakom de sju kriterier som är utgångspunkt för utredningens övriga förslag.

Med utgångspunkt i ett forskarperspektiv vill universitetet särskilt betona att en framtida statlig extern finansiering bör värna den fria forskningen samt vara enkel, tydlig och ha förenklad administration för de som söker och de som erhåller medel.

6.2.1 Förslag: en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter

Utredningens problembeskrivning är väl genomarbetad och pekar på nödvändigheten att åtgärda myndighetsstrukturen och styrningen av den externa forskningsfinansieringen.

Malmö universitet instämmer i att myndighetsstrukturen för externfinansiering bör följa en funktions- snarare än sektorlogik, samt följa de tre pelarna i EU:s ramprogram för forskning och innovation (Horisont Europa). Den föreslagna organiseringen tydliggör ansvar och arbetsuppgifter, och lägger grunden för bättre samarbete mellan de finansierande myndigheterna.

Antalet utlysningar av externa medel har ökat i takt med de nationella forskningsresurserna och införande av forsknings- och strategiska innovationsprogrammen. Eftersom Sverige har ett stort antal viktiga icke-offentliga finansiärer blir utbudet utifrån ett forskarperspektiv alltför omfattande och svåröverblickbart. De statliga finansiärernas utlysningar är oftast inte koordinerade sinsemellan, vilket riskerar att leda till glapp eller överlapp av nationell och internationell finansiering mellan och inom olika forskningsområden.

Det saknas i nuvarande system helt enkelt ett helhetsgrepp kring prioriteringar, processer, stödformer och uppföljning av extern finansiering. Malmö universitet instämmer också i utredningens bedömning att extern finansiering av forskning och innovation vid myndigheter med annan huvuduppgift inte är tillräckligt enhetlig och med tillräcklig administrativ kvalitet i beredningsprocesserna. Samtidigt är det viktigt att nå en hållbar lösning för finansiering av de områden som i dag finansieras via andra myndigheter.

Malmö universitetet tillstyrker förslaget om en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter. Universitetet motsätter sig dock förslaget att inrätta en ny myndighet med benämningen Vetenskapsmyndigheten (se nedan). I stället bör Vetenskapsrådet behållas som ett statligt forskningsråd.

Malmö universitet delar i och för sig utredarens bedömning att det skulle vara möjligt med en organisation som bygger på två myndigheter:

Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet och Myndigheten för strategisk forskning och innovation. I första hand ställer sig universitetet dock bakom förslaget om en finansieringsstruktur med tre myndigheter.

Den myndighetsstruktur som utredningen föreslår bör kunna underlätta samordning mellan nationell finansiering och EU:s ramprogram för forskning och innovation. Förslaget bör innebära förenklingar för forskare och företag som söker externa medel, och deras administrativa börda kommer då sannolikt att minska.

Den föreslagna organiseringen med fortsatta ämnesråd inom Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet riskerar att cementera gamla disciplinära strukturer. Malmö universitet menar att det är viktigt att det finns en tydlig organisation för att även finansiera forskning av fler- och tvärvetenskaplig karaktär. Uppdelningen mellan Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet och Myndigheten för strategisk forskning innebär därutöver en risk att forskning som är både teoretisk och empirisk forskning, t.ex. klinisk forskning, klassrumsforskning och annan verksamhetsnära forskning, nedprioriteras alternativt får en otydlig tillhörighet gällande forskningsfinansiering. Malmö universitet vill att särskild hänsyn tas till att så inte sker.

6.4.1 Vetenskapsmyndigheten

Malmö universitet motsätter sig förslaget att inrätta en ny myndighet med benämningen Vetenskapsmyndigheten som i allt väsentligt motsvarar det nuvarande Vetenskapsrådet.

Vetenskapsrådet bör behållas som ett statligt forskningsråd, och ordningen med ämnesråden och huvudsekreterare bör kvarstå. Ämnesrådet för naturvetenskap och teknikvetenskap bör fortsatt hållas samman. Utbildningsvetenskapliga kommittén (UVK) bör ges ämnesrådsstatus för att stärka skolforskningen och dess vetenskapliga kvalitet, legitimitet och genomslagskraft. Utredningens förslag innebär att utbildningsvetenskaplig forskning, finansierad av UVK och Skolforskningsinstitutet, riskerar att utarmas. I detta sammanhang vill Malmö

universitet även understryka vikten av att fortsätta att utveckla det långsiktiga och välorganiserade arbete som utförs inom ULF och uppmanar till att denna typ av verksamheter får en tydlig plats i finansieringssystemet.

En majoritet av ledamöterna i myndighetens styrelse bör fortsatt utses av forskarsamhället, dock vill universitetet poängtera vikten av att även ha representanter från det omgivande samhället som utses av regeringen. Det bör dock göras en översyn av den process – via elektorsförsamling – varigenom forskarsamhällets ledamöter till styrelse och ämnesråd utses. En sådan översyn bör fokusera på hur olika typer av lärosäten representeras och göras i nära samråd med högskolor och universitet. Beredningsprocessen i regioner med särskilt ansvariga universitet är förlegad. I stället bör olika kategorier av lärosäten – de breda etablerade universiteten och fackuniversiteten, nya universitet samt högskolor ges möjlighet att nominera och utse elektor.

Det är viktigt att Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet fokuserar på att ge stöd till excellent forskning och prioritera insatser för att ytterligare höja kvaliteten på svensk forskning.

I linje med SUHF:s remissvar på den statliga offentliga utredningen Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur (SOU 2021:65) anser Malmö universitet att förslaget om en gemensam organisation/myndighet för e-infrastruktur för forskning bör implementeras.

6.4.2 Myndigheten för strategisk forskning

Universitetet tillstyrker förslaget om att inrätta Myndigheten för strategisk forskning under förutsättning att myndigheten ges en förstärkt forskarstörd organisation och inriktning.

Att säkerställa forskarinflytandet i organisationens olika delar är nödvändigt för att myndigheten dels ska kunna finansiera forskning med hög vetenskaplig kvalitet och legitimitet, dels kunna arbeta med samhällsutmaningar på längre sikt i näringslivet och i offentlig sektor. Utredningens förslag riskerar att reducera myndigheten till ett ”sektorsforskningsorgan” med kortsiktig och snäv samhälls- och teknikpåverkan. I sammanhanget vill universitetet särskilt understryka vikten av att samhällsvetenskapliga och humanistiska perspektiv inkluderas i den strategiska forskningen om komplexa samhällsutmaningar.

Den föreslagna ledningen av myndigheten, en styrelse med nio ledamöter som utses av regeringen, riskerar att leda till politisk styrning och onödig politisering av den forskningsfinansierande verksamheten. Forskarinflytandet i den föreslagna myndigheten behöver därför stärkas väsentligt jämfört med utredningens förslag. Malmö universitet anser att en majoritet av ledamöterna i myndighetens styrelse ska utses av forskarsamhället genom en elektorsförsamling, dvs. på samma sätt som sker för Formas och Forte idag. Även här vill universitetet poängtera vikten av att även ha styrelseledamöter från det omgivande samhället, utsedda av regeringen. Vidare bör portföljgruppernas ledamöter huvudsakligen bestå av (aktiva) forskare.

Den kollegiala granskningen av ansökningarna, dvs. bedömning av vetenskaplig kvalitet, ska alltid ske av forskare.

Malmö universitet ser fördelar med att myndigheten ges i uppdrag att finansiera forskning och innovation som stödjer andra myndigheters sakområden. Det bör kunna medföra en professionalisering och effektivisering av denna externfinansiering. Samtidigt är det viktigt att de områden som i dag finansieras via andra myndigheter inte försummas framöver. Myndighetens portföljer får inte heller vara för små och avgränsade då det finns stor risk för spårbundenhet och svag förnyelse i den finansiering av forskning och innovation som stödjer andra myndigheters sakområden.

Malmö universitet instämmer i förslaget att myndigheten ska ha ansvar för implementering av Sveriges formella internationella samarbeten inom forskning och innovation, inklusive samarbeten inom EU. Det är önskvärt med en centralisering av EU-samordningen i Sverige i syfte att öka effektiviteten och tillgängligheten. Nuvarande stödstruktur för EU-arbetet är splittrad på alltför många myndigheter. Utredningens förslag innebär en bättre samordning och att NCP-verksamheten centraliseras för att underlätta kontakter för universitetssektorn. Förslaget ger också Sverige förbättrade möjligheter att agera mer proaktivt och påverka kommande ramprogram och utvecklingen av det europeiska forskningsområdet.

6.4.3 Innovationsmyndigheten

Malmö universitet tillstyrker förslaget om att inrätta Innovationsmyndigheten under förutsättning att forskarinflytandet i den föreslagna myndigheten stärks jämfört med utredningens förslag. Universitetet anser att det är av stor vikt att myndighetens styrelse har en bred representation och att en majoritet av ledamöterna i myndighetens styrelse ska utses av forskarsamhället genom en elektorsförsamling. Det är viktigt att Innovationsmyndigheten utöver stödet till små- och medelstora företag prioriterar insatser för ökad innovation i offentlig sektor. Universitetet instämmer i förslaget om att använda innovationsupphandling som ett verktyg att utveckla och sprida nya lösningar till offentlig sektor.

Malmö universitet instämmer i förslaget om att Innovationsmyndigheten ska arbeta med stöd till både enskilda företag och till stödfunktioner såsom inkubatorer, innovationskontor och acceleratorer. Det är viktigt att Vinnovas ansvar för arbete med uppföljning och finansiellt stöd till innovationskontoren vid utvalda lärosäten övergår till Innovationsmyndigheten.

Valda delar av förslagen från utredningen *Innovation som drivkraft – Från forskning till nytta* (SOU 2020:59) som fokuserade på holdingbolagens och innovationskontorens verksamhet bör tas vidare genom uppdrag till Vinnova och senare Innovationsmyndigheten. Malmö universitet anser att samtliga lärosätens holdingbolag ska tillförsäkras tillräcklig och likvärdig finansiering.

Innovationsmyndigheten bör ha stor handlingsfrihet när det gäller verksamhet och typ av finansieringsinstrument. För att utveckla lösningar på aktuella samhällsutmaningar, exempelvis de som är framskrivna i Agenda 2030, och öka Sveriges konkurrensförmåga så behöver tekniska och samhällsinnovationer gå hand i hand.

6.5.1 En formell grupp för strategisk samordning och gemensam systemstrategi

och

6.5.2 En formell grupp för operativ och administrativ samordning

Utredningens problembeskrivning pekar på tydliga behov av ytterligare samordning av de viktigaste nationella forskningsfinansiärerna. Malmö universitet tillstyrker förslagen att inrätta formella grupper för strategisk samordning och gemensam systemstrategi samt operativ och administrativ samordning, dock med förbehållet om att Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten behöver ha en i grunden forskarstyrd organisation och inriktning. Det innebär att de föreslagna grupperna måste ha en betydande representation av forskare från Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

6.5.4 Ansöknings- och ärendehanteringssystem

Malmö universitet tillstyrker förslaget om att Myndigheten för strategisk forskning ska tillhandahålla ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation. Förslaget kommer att bidra till att ansökningsförfarandet blir mer effektivt, enklare för forskare, och också med lägre administrativa kostnader. De nya myndigheterna kan dra ner på den administrativa personalen, medan effektiviseringen vid lärosätena gör att forskarna kan ägna mer tid åt forskning.

Malmö universitet föreslår att även andra större forskningsfinansiärer, t.ex. Riksbankens jubileumsfond och KK-stiftelsen, skulle kunna få möjlighet att använda systemet.

6.5.5 Förändringar i finansiering av forskning och innovation – Finansiering av utländska forskningshuvudmän

Malmö universitet tillstyrker förslaget att de forskningsfinansierande myndigheterna kan finansiera en utländsk forskningshuvudman som samarbetar med en svensk forskningshuvudman i ett gemensamt projekt. Förslaget möjliggör och förenklar internationella forskningssamarbeten i nationellt finansierad forskning. Universitetet anser att det kommer att gynna svensk forskning och forskningskvaliteten. För Malmö universitets del kan förslaget underlätta forskningssamarbete i Öresundsregionen, till exempel samarbetet inom Life Science i Medicon Valley Alliance.

6.5.6 Uppföljning av myndighetsstrukturen

Malmö universitet tillstyrker förslaget.

6.6.1 Indirekta kostnader

Malmö universitet avstyrker förslaget om att låta utreda så kallade indirekta kostnader och anser att statliga forskningsfinansiärer även fortsatt ska finansiera full kostnadstäckning gällande indirekta kostnader.

6.6.2 Balans mellan extern finansiering och basanslag

Malmö universitet anser att frågan om extern forskningsfinansiering inte kan separeras från frågan om universitetens basanslag. Utredarens bedömning innefattar i väldigt liten grad lärosätenas arbete med forskningens kvalitet och relevans. Malmö universitet har i samband med inspelet till den kommande forskningspolitiska propositionen framfört att basanslagen bör öka för att tillvarata alla lärosätets samlade forskningspotential.

Universitetet delar utredarens bedömning att ett eventuellt nytt system för fördelning av basanslag måste utformas på så sätt att det blir tydligt kvalitetsdrivande. Vetenskapliga prestationer bör påverka storleken på det statliga forskningsanslaget. Statliga forskningsresurser bör därför delvis konkurrensutsättas via en indikatorbaserad modell, hellre än att fördela forskningsmedel genom riktade satsningar (exempelvis strategiska forskningsområden och profilområden) eller en tilldelning slentrianmässigt baserad på tidigare tilldelning. Därutöver bör fördelningen av basanslag ta hänsyn till lärosätenas behov av uppbyggnad och drift av lokal forskningsinfrastruktur.

Malmö universitet instämmer i utredarens bedömning att regeringen bör överväga att initiera en analys av hela det svenska forsknings- och innovationssystemet med syftet att analysera alla relevanta aspekter av systemets styrkor, svagheter och framtida möjligheter.

6.6.3 Militär forskning och dubbel användning (dual use)

Malmö universitet har inget att invända mot utredningens förslag, men vill att hänsyn tas till eventuella målkonflikter med forskarens frihet att fritt välja forskningsfrågor, metoder och publiceringskanaler.

Malmö universitets synpunkter på några av utredningens övriga bedömningar

Universitetet delar inte utredningens bedömning att myndigheterna bör bevilja medel för fyra års doktorandstudier, i de fall syftet är att finansiera forskarutbildning. I stället bör lärosätenas basanslag öka för att de ska kunna finansiera delar av forskarutbildningen, och därmed också ha ett tydligt ansvar för kvaliteten i doktorandens utbildning.

Malmö universitet delar bedömningen att myndigheterna bör kunna bevilja medel för utveckling av utbildningar. Denna typ av finansiering ska dock användas mycket restriktivt.

Universitetet delar bedömningen att myndigheterna bör undvika att ställa formella krav på samfinansiering från lärosäten vid utlysning av medel. I inspelet till den kommande forskningspolitiska propositionen har Malmö universitet framfört att kraven på medfinansiering från statliga forskningsfinansiärer kraftigt bör begränsas för att på sikt helt tas bort.

Kopia

Registrator