



Remissvar

Datum för beslut
2024-01-29

Beteckning
GD-beslut 01/2024
Dnr SBU 2023/1143
Er beteckning
Dnr U2023/02898

Till
Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

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

Bakgrund

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har fått möjlighet att ge synpunkter på utredningen SOU 2023:59 Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation U2023/02898.

Synpunkter från SBU

Huvudsynpunkter

- För att kunna uttala sig om eventuell risk, nytta samt kostnad för en ny myndighetsstruktur för forskningsfinansiering krävs en mer grundläggande analys än den som beskrivs i utredningen. I detta bör man även lägga in att stora förändringar i myndigheternas ansvar och organisation i sig är kostsamma och kan komma att påverka forskningen negativt under en oklar tid.
- En stor del av de problem och problemområden som tas upp i utredningen borde kunna åtgärdas även i existerande struktur, det är inte klargjort varför en så övergripande och omfattande strukturell förändring av statens styrning anses motiverad.
- Det är otydligt hur den övergripande prioriteringen av forskningsmedel ska ske och de eventuella risker som detta kan innebära. Här vill SBU framför allt lyfta den föreslagna myndigheten för strategisk forskning.
- Det är oklart hur föreslagna struktur ska kopplas ihop med annan struktur för kunskapsstyrning som redan existerar och hur olika intressenters behov ska tas om hand av föreslagna myndigheter.

- I utredningen framförs ett flertal begrepp, som inte är tydligt definierade. Bland annat nämns innovation ofta på ett sådant sätt att detta kan tolkas som implementering, vilket är olyckligt och skapar otydlighet i förslagen. Här vill SBU poängtera att innovation ofta kräver forskning innan den kan implementeras och användas. Detta är speciellt viktigt inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst. SBU vill även påtala att olika forskningsområden har olika synsätt och förutsättningar gällande begreppen excellens, konkurrenskraftig, nyskapande och banbrytande forskning.

Utredningen föreslår en radikal förändring av statens forskningsfinansiering där finansieringen centraliseras mot tre (alternativt två) större myndigheter. För att göra en sådan omfattande förändring anser SBU att en mer strukturerad analys bör göras av de eventuella nyttoeffekter och nackdelar en ny organisation skulle kunna ge jämfört med dagens system. I analysen bör en mer noggrann genomgång av det nuvarande systemets styrkor och svagheter ingå än det som presenteras i utredningen. Utöver denna genomgång bör det ingå en noggrann presentation av de eventuella erfarenheter som finns utifrån andra länders omorganisationer gällande effekter, administration och kostnader.

SBU anser att utredningen inte tillräckligt ingående har genomfört möjliga analyser gällande det nuvarande systemets styrkor och svagheter. Det är därför oklart om, och på vilket sätt, det föreslagna nya finansieringssystemet skulle bemöta eventuella svagheter och fungera bättre än existerande system.

Utredningen presenterar sex problemområden inom svensk forskning vilka motiverar den föreslagna myndighetsstrukturen. Det framkommer dock inte tydligt hur de sex problemområdena har identifierats. För flera av de påtalade problemområdena är det oklart hur utredningens förslag är tänkt kunna medverka till en förbättring. Det är också inte helt motiverat varför de problem som presenteras anses kräva en så drastisk förändring av organisationen. Flertalet av de problemområden som tas upp borde kunna lösas även i existerande struktur.

Forskning som skapar förändring tar ofta lång tid och kräver olika typer av stöd och resurser. Här kan pengar ses som en självklar del, men forskning av hög kvalitet kräver ofta även infrastruktur i olika former, goda möjligheter att kunna arbeta och få försörjning samt stöd i alla faser av karriären. Det är positivt att man i utredningen lyfter vikten av både långsiktighet, stöd till unga forskare och en fungerande infrastruktur.

Föreslagen ny myndighetsstruktur (synpunkter främst på utredningens kapitel 6)

Utredningen lyfter att det finns ett betydande överlapp i existerande organisationsstruktur, vilket också är en av anledningarna varför en ny myndighetsstruktur föreslås. Men utifrån beskrivningen av utredningens förslag anser dock SBU att det fortfarande finns stora risker gällande överlapp mellan de olika myndigheterna. Det framgår inte heller i utredningen hur den nya organisationen ska möjliggöra att viktiga forskningsområden har tillgång till finansiering och hur man ska säkerställa att forskningsområden inte faller mellan stolarna.

Tar man exemplet medicinsk forskning, är denna beroende av samarbeten inom många olika områden, organisationer och regioner (ibland även länder) samt forskningsnivåer. Här innefattas allt från grundforskning till de praktisknära kliniska studierna. Den medicinska forskningen är med andra ord beroende av ett tvärvetenskapligt synsätt och kunskapsutbyte där alla stadier av forskningen prioriteras och ges resurser för att kunna ge maximal samhällsnytta.

Här kan man tänka att den medicinska forskningen skulle kunna ha fördelar utifrån den föreslagna organisationsstrukturen om alla delar och nivåer prioriteras och tilldelas resurser av alla föreslagna myndigheter. Men det skulle också kunna vara så att det sker en omfördelning av resurser där den medicinska grundforskningen får ökade resurser, då den till sin natur är mer spekulativ och nyskapande, och att detta innebär minskade resurser till de nödvändiga behovsidentifierade kliniska studierna.

Det kan även vara så att det i slutändan inte finns någon myndighet som har helhetsyn och samhällsperspektiv på vilken forskning som är av yttersta vikt. För forskare bör det vara tydligt vilken myndighet som ansvarar för finansiering av ett visst område, men utifrån utredningen är det exempelvis inte tydligt vilken myndighet som är tänkt att ha ansvar för den medicinska forskningen.

Vetenskapsmyndigheten är tänkt att ha forskardrivet perspektiv där forskare själva prioriterar forskningsfrågor och vilka områden som ska få medel. SBU ser en ansevärd risk att områden som inte har en stark forskningstradition och starka företrädare kan komma att missgynnas. Det kan bli svårt för nya forskare att konkurrera med redan etablerade och att forskare inom mindre ”heta” områden kan bli förfördelade.

Utredningen trycker här på begrepp som excellens, konkurrenskraftig och banbrytande forskning. I utredningen beskrivs dock inte helt vad man lägger i dessa begrepp. SBU problematiserade i sitt inspel till forskningspropositionen begreppet excellens och hur den kliniska och tillämpade forskningen behöver ett annat synsätt gällande excellens än det mer nyskapande och banbrytande grundforskningen. I inspelet skrev SBU bland annat följande om excellens *”Excellens mäts vanligtvis i relation till annan forskning, bland annat med bibliometriska mått så som antal citeringar i internationella tidskrifter eller tidskrifternas impact factor. De är dock mått som inte är framtagna för att mäta forskningsmiljöernas excellens och riskerar att gynna viss forskning. Exempelvis kan forskningsstudier som undersöker nya sjukdomar eller nya metoder gynnas framför studier som replikerar och därmed bekräftar eller förkastar tidigare fynd”* Utöver detta lyftes i inspelet att den praktisknära forskning ofta inte har samma möjligheter att bli publicerade i de mest prestigefyllda tidskrifterna, som hellre publicerar genombrott inom grundforskningen. SBU föreslog därför i inspelet att excellens avseende praktisknära forskning kan förstås som att den är:

- vetenskapligt metodologiskt av högsta kvalitet och rapporterad på ett sådant sätt att den går att upprepa.
- excellent genom att forskningen på ett påtagligt sätt bidrar till att lösa samtida och framtida samhällsutmaningar med hjälp av både teoretiska och behovsanpassade innovationer. (1).

I utredningen lyfts att forskning finansierad av *Vetenskapsmyndigheten* ska hålla en hög vetenskaplig kvalitet och att detta är mycket viktigt. SBU vill här påtala att vetenskaplig kvalitet och stringent metodik är viktig för all typ av forskning oavsett om det gäller grundforskning, tillämpad forskning eller implementeringsforskning. Vetenskaplig kvalitet och genomförbarhet borde vara fokus för samtliga myndigheter som finansierar forskning.

Myndigheten för strategisk forskning är tilltänkt som en bred myndighet som ska omfatta alla forskningsområden. Myndigheten föreslås dock bara ha en liten styrelse på sex personer och sedan vara uppdelad i portföljer med olika inriktning. Inspirationen till detta verkar vara hämtad från Norge, men här skulle en analys kring hur väl detta system fungerar i Norge vara önskvärd.

En risk skulle kunna vara att vi får ett system som, trots att det innefattas i samma myndighet, ändå blir segmenterat, ostrukturerat och splittrat. Det är även oklart hur själva prioriteringen av de olika strategiska områdena ska göras och hur fördelningen av eventuella medel ska gå till. För detta arbete krävs en väl fungerande dialog med många olika intressenter. Enbart inom hälso- och sjukvården kan här lyftas kommuner, regioner, andra kunskapsmyndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt professionen och patienterna.

För hälso- och sjukvård och socialtjänst finns i dag redan uppbyggda strukturer för kunskapsstyrningen, bland annat Rådet för styrning med kunskap (regleras i Förordning (2015:155)) och Partnerskapen för kunskapsstyrning inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. Forte ingår som en naturlig del i flera strukturer kring kunskapsstyrningen och får genom dessa strukturer information om efterfrågad kunskap, inte bara ur ett myndighetsperspektiv utan även utifrån behov som finns nationellt, regionalt och lokalt.

Inget av detta tas inte upp i utredningen och det är oklart hur den föreslagna breda *Myndigheten för strategisk forskning* ska arbeta gällande de kunskapsbehov som de olika intressenterna av forskningsresultat och kunskap har. Det är oklart hur den föreslagna strukturen med portföljer ska kunna minska den administrativa bördan av forskningsfinansieringen och samtidigt finansiera efterfrågad forskning.

Myndigheten för strategisk forskning ska även ta hand om de medel som delas ut av andra myndigheter där forskningsfinansiering inte är huvuduppdraget. Utredningen lyfter att finansieringen i Sverige är splittrad och att man genom detta förslag skulle förenkla för forskare och samtidigt ge minskad administration kring finansieringen. I stort kan det anses bra att minska antalet myndigheter som finansierar forskning. Ett flertal av de myndigheter som har anslag för forskning har ganska små medel att fördela.

Det är dock oklart varför en större myndighetsstrukturförändring behöver göras för detta ändamål eftersom flera av anslagen borde kunna omfördelas till Forte, Formas, Vetenskapsrådet eller Vinnova. Forskningsfinansiering som i nuläget sker via, exempelvis Försäkringskassan, Statens Institutionsstyrelse, Systembolaget eller Brottsoffermyndigheten kan hänvisas till redan existerande finansiär som t.ex. Forte. Naturvårdsverkets forskningsfinansiering kan hänvisas till Formas. Likaså skulle

forskning som sker med statliga medel inom regioner, exempelvis ALF-medel, kunna överföras till befintliga finansörer. För vissa av de myndigheter som i dagsläget delar ut medel är dock finansieringen en del i kunskapsinhämtning för den egna myndigheten. Det finns således en viss risk att dessa myndigheter, om utredningsförslaget antas, inte får den forskningskunskap som de behöver.

För finansiering inriktad på att främja innovation lyfter utredningen flera lösningar, framför allt genom finansiering på en egen myndighet, *Myndigheten för innovation*, men även att innovation ska kunna innefattas både i Myndigheten för strategisk forskning och i Vetenskapsmyndigheten.

I utredningstexten lyfts ofta innovation som begrepp samt behovet av innovation. Här skulle SBU gärna se en bättre beskrivning av vad som anses vara innovation. Detta då SBU tolkar utredningstexten som att man i många fall egentligen avser *implementering* av forskning och forskningsresultat. Implementering och innovation kan ibland gå hand i hand, men kan också vara helt olika processer. Innovation och innovativa processer kan finnas under hela forskningsresan, från grundforskning, via tillämpad forskning, till implementering.

Det är viktigt att innovationer och nya metoder beforskas innan dessa implementeras i verksamheter. Inom hälso- och sjukvård är exempelvis medicinteknik ett område där innovativa metoder ofta ligger före de kliniska studierna. Inom medicinteknik är det av särskild vikt att implementering av nya innovativa metoder görs inom ramen för klinisk forskning, där risker, komplikationer och konsekvenser följs strukturerat (2,3).

Även nya innovativa metoder inom socialt arbete kan med fördel ske med förankring inom ramen för forskning, även här behövs uppföljning för att kunna följa positiva och negativa effekter och långsiktiga konsekvenser. Även organisatoriska arbetsätt inom hälso- och sjukvård och socialtjänst kan behöva prövas forskningsmässigt innan de tas i aktivt bruk.

SBU anser därför att det är olyckligt att begreppen innovation och implementering blandas samman och att ”innovation” sprids inom de tre föreslagna myndigheterna. SBU håller med om att implementeringen av forskningsresultat behöver öka, att denna process kan snabbas på och att forskningsfinansierare kan tilldelas ett tydligare ansvar. Det är viktigt att forskningsresultat görs tillgängliga, vilket oftast sker genom en publicering av resultaten i en vetenskaplig tidskrift. Gällande tillämpad praktisk forskning inom hälso- och sjukvård och socialtjänst är det här extra viktigt då insatser och behandlingar inom dessa områden bör vila på vetenskaplig grund. Här anser SBU att utredningstexten gärna blivit ännu tydligare vad gäller kravet att resultaten av statligt finansierad forskning blir tillgängliga. Det vill säga att all statligt finansierad forskning är transparent med avseende vad forskningen har lett till.

Föreslagen gällande styrning av de nya myndigheterna (synpunkter främst på utredningens kapitel 6).

För samtliga forskningsfinansierare är det viktigt att det framkommer vem som prioriterar och vem som kvalitetsgranskar ansökningar och forskningsområden. För den föreslagna *Vetenskapsmyndigheten* föreslår utredningen att denna skall vara enbart

forskarprioriterad. Med detta finns en risk för att de forskningsbehov som lyfts och identifierats av profession och patienter/användare missas (4).

För de föreslagna *Myndigheten för strategisk forskning* och *Innovationsmyndigheten* föreslår utredningen att dessa ska styras av en styrelse med ett mycket litet antal ledamöter, utan att ange vad dessa ledamöter ska företräda (exempelvis politiken, professionssakkunniga, universitetsledningsföreträdare). Det är alltså oklart i utredningsförslaget vem som ska göra prioriteringarna, om det är representanter för politiken eller professionen/patienter/användare.

Svensk forsknings genomslagskraft, banbrytande forskning och excellens (synpunkter främst på utredningens kapitel 5 samt underlagsrapport).

Ett problemområde som framhålls i utredningstexten är att den svenska forskningens genomslagskraft och kvalitet är på nedåtgående och därmed inte ger resultat som motsvarar investerade medel. Som argument för detta används framför allt en analys av publikationer och citeringar. Citeringar är dock ett välkänt trubbigt proxy, och icke-adekvat mått på forskningskvalitet.

Om man bortser från detta visar de analyser som presenteras snarare på en ganska stabil produktion av forskning, analysen motiverar därför inte den problematisering som finns gällande kvalitetsutvecklingen. Utöver detta är finansieringen av forskning endast en del i det komplexa system som medverkar till forskningens kvalitet och genomslag. För den tillämpade forskningen inom hälso- och sjukvård, socialtjänst etcetera så har personalresurser, såsom organiseringen av personal och arbetsbelastning, en stor betydelse för möjligheten att bedriva forskning. Det är därför inte säkert att finansieringens organisationsstruktur har en så stor betydelse som utredningen vill påskina när det gäller hur mycket banbrytande forskning som Sverige får utifrån de satsade medlen.

Utredningen påtalar att forskarna i dagsläget får lägga allt för mycket tid på att skriva forskningsansökningar. SBU:s uppdrag är att granska publicerad forskning inom hälso- sjukvård och socialtjänst. Här konstaterar SBU att publicerade forskning många gånger har en hög risk för bias när den granskas metodologiskt och att det därför ofta är en låg tillförlitlighet gällande forskningens effekt (1). Ett av få sätt att kontrollera för forskningens metodologiska kvalitet innan forskningen är genomförd är via de ansökningar om forskningsmedel som forskare skickar in till olika utlysningar. Själva ansökningarna är därför i sig en del i upprätthållandet av god forskningskvalitet och det fyller en viktig funktion. Det är oklart vilka effekter en omorganisering av den statliga forskningsfinansieringen skulle få gällande antalet ansökningar en forskare måste skriva på årsbasis. En förenkling av ansökningsförfarande där forskningsmetodik och utförande inte noggrant behöver presenteras ökar risken att finansierad forskning har en hög risk för bias, det vill säga att man inte kan vara säker på att studiens resultat är tillförlitliga.

Presenterad omvärldsbevakning gällande finansieringsstrukturer i andra länder (synpunkter främst på utredningens kapitel 4 samt underlagsrapport)

Utredningen presenterar en bild av hur forskningsfinansiering görs i ett selekterat antal länder. Presentationen innefattar endast hur själva organisationsstrukturen ser ut, men det finns ingen analys av hur väl de olika systemen verkar fungera när det exempelvis gäller forskningsproduktion eller administrativa kostnader. Detta gör att man utifrån utredningstexten inte kan avgöra om Sveriges system står sig bättre eller sämre jämfört med andra länders finansieringssystem.

I huvudrapporten är presentationen av organisationsstrukturen i dessa länder förenklad. Framför allt gällande antalet finansiärer av den medicinska forskningen. Det framgår i fotnot samt i underlagsrapporten att ett flertal av de länder som presenteras har ytterligare myndigheter vilka helt är inriktade på medicinsk forskning och i viss mån forskning inom socialtjänstens område.

Utöver detta framgår det i underlagsrapporten att det gjorts analyser av de finansierande myndigheterna i några av länderna där en omorganisation gjorts. Här framgår att det i flertal fall varit dyrare än beräknat, att nyttan av omorganisationen är oklar och att processen tagit längre tid att genomföra än beräknat. Detta bör utvärderas mer samt framgå tydligare i huvuddokumentet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Britta Björkholm 2024-01-29. Projektledare Marie Österberg har varit föredragande. Samrådande har varit projektledare Malin Höistad och avdelningschef Sofia Tranæus.

Referenser

1. SBU:s synpunkter på regeringens forsknings- och innovationspolitik för åren 2025-2028.
<https://www.sbu.se/sv/publikationer/kunskapsluckor/forskningsbehov-utifran-sbus-databas-och-sbus-utvarderingar/>
2. Balancing innovation and harm, Am J Obstetrics & Gynecology, May 2014.
3. Regulation of medical implants, UK Parliament 2012,
<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmsctech/writev/163/m04.htm>
4. Om SBU:s arbete med prioritering av kunskapsluckor med James Lind Alliance metod <https://www.sbu.se/sv/publikationer/tema-ja/>