

2024-01-31

Dnr Forte 2023–01855

Dnr Utbildningsdepartementet: U2023/02898

FORTE

Forskningsrådet för
hälsa, arbetsliv och välfärd

Svar på remiss gällande Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte, har av regeringen anmodats yttra sig över betänkandena Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19).

Forskningsfinansieringsutredningens betänkande "Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation" föreslår en omfattande förändring av myndighetsstrukturen för forskningsfinansiering. Forte anser att det kan finnas anledning att analysera och utveckla strukturen men menar också att utredningens beskrivning och analys av det nuvarande systemets funktion har stora brister, samt att utredningen i stora delar inte belägger att reformförslagen skulle leda till förbättrad funktion. Tvärtom riskerar de föreslagna förändringarna att skapa allvarliga negativa konsekvenser för svensk forskning, i synnerhet på de områden som Forte i dag finansierar.

Därutöver saknas gedigna och trovärdiga konsekvensanalyser för såväl direkt berörda myndigheter som lärosäten, forskare och andra berörda aktörer. Inte minst kommer det att bli svårare att få genomslag för forskningsansatser inom Socialdepartementets ansvarsområden. Utredningen har även förbigått det faktum att Forte enligt förordning (2015:155) ingår i Rådet för styrning med kunskap. Forte menar också att utredningen avfärdar möjligheterna till stegvis förändring och inte tar i beaktande det gemensamma utvecklingsarbete som kontinuerligt bedrivs inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur.

Forte *avstyrker* därmed huvudförslaget och pekar samtidigt på möjliga utvecklingsområden inom ramen för nuvarande struktur.

Forte *avstyrker* således utredningens följande förslag och alternativ:

- En statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter (kap 6.2.1) liksom alternativet med två myndigheter (kap 6.2.2) samt därmed också förslaget till uppföljning av myndighetsstrukturen (kap 6.5.6)
- Vetenskapsmyndigheten och författningsförslag (kap 6.4.1, 1.1 och 1.2)
- Myndigheten för strategisk forskning och författningsförslag (kap 6.4.2 och 1.3)
- Myndigheten för strategisk forskning och innovation (kap 6.4.4)
- En formell grupp för strategisk samordning och gemensam systemstrategi (kap 6.5.1)
- En formell grupp för operativ och administrativ samordning (kap 6.5.2)

- En enda myndighet (kap 6.7.1)
- Förändrad hantering av finansiering (kap 6.5.5)

Forte *tillstyrker i princip* följande förslag:

- Ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem utvecklas (kap 6.5.4), som kan göras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur
- Ett system för indirekta kostnader utreds (kap 6.6.1)
- Balansen mellan extern finansiering och basanslag bör baseras på forskningens kvalitet (kap 6.6.2), vilket kan göras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur

Tvärtemot vad utredningen bedömer om mindre anpassningar av nuvarande system (kap 3.7.2) anser Forte att en fortsatt stegvis utveckling av forskningsfinansieringssystemet är att föredra.

Forte har inga kommentarer vad gäller övriga förslag som slutbetänkandet lyfter.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Jonas Björck efter att styrelsens synpunkter har inhämtats. Föredragande har varit avdelningschef Cecilia Beskow och huvudsekreterare Olle Lundberg.

Jonas Björck

Innehåll

1.	Inledning	4
2.	Synpunkter på utredningens analys och underlag.....	6
2.1	Utredningens bild av Sverige som forskningsnation.....	6
2.2	Enkätundersökningen och tolkningen av dess resultat	8
2.3	Covid-pandemin och flexibilitet för att möta behov.....	10
2.4	Bristande konsekvensanalys.....	11
2.5	Erfarenheter från andra länder	13
3.	Synpunkter på utredningens förslag och dess konsekvenser för Fortes forskningsområden	16
3.1	Vetenskaplig kvalitet, samhällsrelevans och nyttiggörande kan inte separeras 17	
3.2	Vikten av koppling till samhällssektorer och verksamhetsområden.....	19
3.3	En felaktig bild om ett splittrat forskningsfinansieringssystem.....	20
3.4	Styrning, samordning och koppling till svensk statlig förvaltning.....	24
4.	Forte vill se en stegvis utveckling med samhällsutmaningarna i fokus.....	29

1. Inledning

Forte välkomnar tillsättandet av en utredning med uppdraget att säkerställa att forskningsfinansieringssystemet effektivt stödjer svensk forskning och innovation av högsta kvalitet och samtidigt också är anpassat till samhällsutvecklingen. Nuvarande myndigheter har funnits i drygt två decennier, och uppdrag har adderats och utökats i olika omgångar. En förutsättningslös analys av nuläge och välbalanserade förslag till utveckling av den externa forskningsfinansieringen är därför mycket viktigt för hela forsknings- och innovationssystemet.

Forte menar dock att utredningens betänkande har grundläggande brister i flera avseenden, vilket medför att betänkandet varken ger en rättvisande bild av nuläget eller väl anpassade och effektiva förslag till utveckling och förbättring. Den övergripande problembild som utredningen formulerar kring att svensk forskning halkar efter internationellt, har svagt stöd i de analyser och underlag utredningen bygger på. Problembeskrivningen av den externa finansieringen är på samma sätt svår att finna empiriskt stöd för i utredningens data. Förslagen till förändringar inkluderar stora myndighetsförändringar, vars ändamålsenlighet är svår att se och de föreslagna formerna för styrning och ansvarsutkrävande är komplexa och administrativt tungrodda. Konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna med omfattande myndighetssammanslagningar och förändrade processer och ansvar är otillräckligt beskrivna och analyserade.

Fortes samlade bedömning är att de föreslagna åtgärderna riskerar att påverka svensk forskning negativt och försämra förutsättningarna för myndigheternas effektivitet och ändamålsenlighet. Detta gäller särskilt inom de områden Forte ansvarar för, där kopplingen till centrala aktörer, och inte minst till Socialdepartementet, skulle försvagas på ett sätt som varken gynnar forskningens kvalitet eller dess genomslagskraft. De grundligt utvärderade exemplen på stora sammanslagningar av forskningsfinansierare som gjorts i Norge och Storbritannien, visar att reformerna har skapat betydligt mer administration och en större tröghet, samtidigt som sammanslagningsprocessen i sig tagit mycket tid och kraft.

Vi lever i en tid av geopolitisk osäkerhet och krig, pågående klimatförändringar samt social och ekonomisk oro och instabilitet i såväl Sverige som i vår omvärld. Samhället har nu och framöver omfattande behov av forskning och kunskap för att lösa dessa och andra utmaningar. Betänkandets förslag kan enligt vår bedömning inte ligga till grund för omfattande och genomgripande förändringar av forskningsfinansieringssystemet och givet det läge vi är i skulle de negativa konsekvenserna för svensk forskning bli extra kännbara och påverka samhällsutvecklingen under en lång period. Samtidigt kan Sverige sannolikt få ut mer av de stora resurser som läggs in i forsknings- och innovationssystemet som helhet. Att utveckla dagens organisation för att nå såväl ett större vetenskapligt genomslag internationellt som ett tydligare bidrag till hanteringen av samhällsutmaningar (exempelvis i form av riksdagsbundna mål som det övergripande nationella folkhälsomålet eller målet för Sveriges genomförandet av Agenda 2030) hade dock krävt ett vidare systemperspektiv av utredningen, där även forskningsutförarnas roll och verksamhet inkluderats.

Att utredningens förslag fokuserar på de statliga finansierarnas myndighetsorganisation och större omstruktureringar av denna organisation, ger regeringen ett begränsat utrymme att hantera delar av utredningens förslag. Forte menar att en brist i betänkandet är avsaknaden av förslag baserat på stegvisa förändringsinsatser där befintliga och väl fungerande samarbeten, processer och system vidareutvecklas för att skapa bättre förutsättningar för att forskning och innovation ska kunna bidra till att hantera samhällets stora utmaningar.

I det följande kommer vi att redogöra för vår analys av utredningens arbete, underlag och förslag samt underbygga och ge exempel på problemen i utredningens betänkande.

2. Synpunkter på utredningens analys och underlag

Utredningen presenterar en mörk bild av Sveriges utveckling som forskningsnation och föreslår en omfattande reform av myndigheter, arbetsprocesser och finansieringsströmmar för att få en bättre effekt av och funktion i forskningsfinansieringssystemet. Givet förslagets karaktär och omfattning bör de vila på en gedigen analys av svagheterna med dagens system och dess aktörer, liksom av de resultat systemet uppnår och hur dessa resultat skulle påverkas av förslagen. Det är dessutom rimligt att konsekvenserna, positiva som negativa, av så omfattande förändringar är gediget analyserade. Forte menar att utredningen uppvisar stora brister i alla dessa avseenden, särskilt eftersom utredningsdirektiven lägger stort fokus på analys av det nuvarande systemets funktion och effekter.

Utredningen baserar sitt arbete på befintliga rapporter, en egen enkät, egna dialoger och sammanställningar av uppgifter samt ett antal underlagsrapporter. Forte gör bedömningen att såväl underlagen som de slutsatser utredningen dragit av dem har allvarliga brister. Vi redogör nedan för ett antal konkreta exempel på detta.

2.1 Utredningens bild av Sverige som forskningsnation

Huvudsakliga synpunkter:

Att svensk forskning tappar i position relativt jämförbara länder kan inte påvisas med de indikatorer som utredningen använder.

Utredningen bedömer att "...Sveriges position inom internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning är i avtagande, relativt jämförbara länder" (SOU 2023:59, sid 17 samt sid 215).

Utredningen baserar sin bedömning på: 1) indikatorer som: tidserier över svensk forsknings citeringsgenomsnitt mätt som andelen högciterade artiklar, antal publikationer per miljoner invånare, högciterade publikationer i förhållande till statlig finansiering av forskning och kvoten mellan statlig finansierad forskning och antal publikationer ("publikationer per krona") samt 2) Intervjuer om "upplevelser" av hur systemet fungerar i dag i relation till excellens och kvalitet.

Vetenskapsrådets forskningsbarometer från 2021¹, som utredningen delvis också använder som underlag, visar att utvecklingen avseende andelen högciterade artiklar/land är väldigt snarlik i nästan alla 16 länder (samt EU27 och OECD totalt) som jämförs sett till de två senaste tidsperioderna (2012–2014 och 2017–2019). De enda länder som har en positiv utveckling är Japan, Singapore och Kina. Alla västeuropeiska länder inklusive USA har samma negativa trend som Sverige. Trenden är alltså långt ifrån unik för Sverige. Eftersom övriga jämförda länder har ganska annorlunda system för forskningsfinansiering kan man heller inte koppla andelen högciterade artiklar/land till forskningsfinansieringens organisering. I Vetenskapsrådets nya Forskningsbarometer

¹ Forskningsbarometern 2021. Svensk forskning i internationell jämförelse. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2021-10-21-forskningsbarometern-2021.html>

från 2023² bekräftas bilden att de flesta länder minskar i citeringsgenomslag. Detta beror till stor del på undanträngningseffekter på grund av Kinas ökning.

I Forskningsbarometern 2021 redovisas högskolesektorns FoU-utgifter som andel av BNP 2015–2017, i relation till andelen högciterade publikationer 2017–2019 i länder som producerar fler än 300 publikationer, samt ländernas relativa publikationsvolym. Utredningen gör en likande jämförelse men då bara för Sverige avseende högciterade publikationer i relation till statlig finansiering 2000–2021. Vetenskapsrådets analys visar att sambandet inte är entydigt mellan citeringsgenomslag kopplat till hur mycket resurser ett land avsätter för FoU, utan det förefaller ha mer komplicerade förklaringar som har att göra med bland annat forskningssystemens uppbyggnad och funktionssätt. Det kan exempelvis ha att göra med högskolesektorns storlek i relation till näringslivet och institutssektorn³.

Utredningen använder kvoten mellan statligt finansierad forskning och antal publikationer som ett produktivitetmått, ”publikationer per krona”. Hur många publikationer ett land producerar är dock starkt korrelerat till invånarantalet i landet. Volymen kan i stället för i absoluta tal uttryckas relativt dess invånarantal, vilket också kan ses som en form av produktivitetmått enligt Vetenskapsrådet. Under perioden 2017–2019 publicerade Danmark flest artiklar per invånare tätt följt av Schweiz. Australien kommer på tredje plats och Sverige följer därefter som det fjärde mest produktiva landet. Stora forskningsnationer, exempelvis USA, Kina och Storbritannien, vilka producerar mycket i absoluta tal, faller lite sämre ut i en sådan jämförelse, medan mindre länder som exempelvis de nordiska länderna, Nederländerna och Singapore har en högre relativ produktion⁴. Utredningens val av bibliometriska mått ger således en missvisande bild av svensk forsknings ställning internationellt, i vart fall jämfört med Vetenskapsrådets analyser. Till detta kommer att de dialoger som utredningen har genomfört inte heller ger en entydigt negativ bild av Sveriges position relativt jämförbara länder.

Påståendet att Sveriges position inom internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning är i avtagande, relativt jämförbara länder, stöds således inte av tillgängliga data. Det är helt säkert möjligt att utnyttja de samlade resurserna för forskning annorlunda. En analys av det hade dock krävt en helt annan ansats.

I sammanhanget bör det lyftas att det sedan ett antal år tillbaka pågår en världsomspännande forskningspolitisk diskussion kring bedömning av forskning, i vilken en bärande del är att det krävs ett nytt sätt att bedöma kvalitet. Bibliometriska mått bör användas med försiktighet (se till exempel CoARA⁵ och DORA⁶). Forte menar också att forskningens kvalitet och excellens bör bedömas utifrån vetenskaplig kvalitet såväl som nyttiggörande av forskningen. Att endast mäta tillståndet för svensk forskning med hjälp av underlag baserade på bibliometri är inte längre tillräckligt.

² Forskningsbarometern 2023. Svensk forskning i internationell jämförelse. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2023-11-30-forskningsbarometern-2023.html>

³ Forskningsbarometern 2021. Svensk forskning i internationell jämförelse. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2021-10-21-forskningsbarometern-2021.html>

⁴ Forskningsbarometern 2021. Svensk forskning i internationell jämförelse. Stockholm: Vetenskapsrådet. <https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2021-10-21-forskningsbarometern-2021.html>

⁵ <https://coara.eu/>

⁶ [Home | DORA \(sfdora.org\)](https://www.dora.org/)

2.2 Enkätundersökningen och tolkningen av dess resultat

Huvudsakliga synpunkter:

Utredningen har inte gjort en tillräckligt grundlig analys av dagens forskningsfinansieringssystem. Underlagen som utredningen baserar sina förslag på består till stora delar av respondenternas uppfattningar snarare än objektiva data kring hur dagens system fungerar.

Det finns betydande skillnader mellan den enkät som gjorts i utredningen och de slutsatser som beskrivs i slutbetänkandet. Dels ger enkäten en mer positiv bild av dagens system än vad som framställs i slutbetänkandet, dels görs alltför långtgående tolkningar av enskilda respondenters svar.

Den enkät som utredningen genomförde sändes ut till 260 aktörer av vilka 161 svarade (62 procent). Av svarande organisationer var en fjärdedel lärosäten, akademier och andra finansörer, medan 37 procent var statliga myndigheter. I enkäten instrueras de svarande (olika aktörer med koppling till forskningssystemet) att frågorna rörde "hur det nuvarande *systemet* fungerar" (vår kursivering). Få svarande kan antas ha god kunskap och översikt över hela den nuvarande organisationen för finansiering av forskning och hur dess olika aktörer och processer fungerar. Svaren på enkätens frågor blir därmed med nödvändighet baserade på mer specifika intryck och erfarenheter hos de personer som besvarade enkäten på olika myndigheter, lärosäten och andra aktörer. Svaren speglar således olika uppfattningar och föreställningar om nuvarande finansörer och deras verksamhet snarare än hur de faktiskt fungerar.

Trots detta drar utredningen slutsatser om det nuvarande systemets faktiska funktion på basis av dessa enkätsvar. Ett tydligt exempel rör en av utredningens huvudteser, där man på basis av enkäten slår fast att:

Respondenterna upplevde att dagens statliga externa finansiering av forskning och innovation är otydlig, ibland svår att förstå och att den behöver utvecklas (SOU 2023:59, sid 128, vår kursivering).

I underlagsrapporten Statlig forskningsfinansiering (SOU 2023:19) framkommer dock tydligt att man lutar sig på enstaka fritextsvar:

Ett *antal* respondenter tog på olika sätt upp att de anser att rollerna för de nuvarande forskningsfinansierarna är otydliga eller att systemet är svårt att förstå. Till exempel beskrevs skillnader i medfinansiering (SOU 2023:19, sid. 83, vår kursivering).

Tvärtom ger de mycket övergripande frågor som ställdes om det nuvarande systemets funktion enligt resultatredovisningen i SOU 2023:19 en positiv bild av den nuvarande forskningsfinansieringsorganisationens bidrag till excellens och hög kvalitet i forskningen. Svaren har en tydligt positiv fördelning, där den övervägande majoriteten anger svarsalternativen 3–5 (*Till viss del, Däremellan* respektive *I högsta grad*), medan nästan ingen svarande anser att det nuvarande systemet inte fungerar (SOU 2023:19, Figur 3.1–3.4). På tvärs mot sina egna data konstaterar däremot utredningen att det finns "...en splittrad bild av huruvida dagens statliga externa finansiering av forskning och

innovation är utformad på ett sådant sätt att den har förmåga att bidra till forskning av hög kvalitet” (SOU 2023:59, sid 128).

På motsvarande sätt finns flera andra exempel på skillnader mellan enkätens resultat och utredningens slutsatser. Ett centralt exempel på det är resultaten rörande effektiviteten i nuvarande finansiärers processer för beredning och beslut. Återigen har svaren en tyngdpunkt på den positiva delen av svarsskalan. Bland de 85 fritextsvar som avgivits (motsvarande en tredjedel av de tillfrågade aktörerna) framkommer det ganska olika, motsägelsefulla och ibland felaktiga uppfattningar kring finansiärernas berednings- och beslutsprocesser. Återkommande hänvisar utredningen i SOU 2023:19 till enstaka röster:

Några respondenter menade att det i dag saknas ett helhetsgrepp. Det saknas en samlad organisation som ser till helheten, det saknas koordinering av beslut inom vissa områden och det skulle behövas ett ökat systemperspektiv. (SOU 2023:19, sid 107–108, vår kursivering)

Det blir svårt när det är olika, menade *flera* respondenter. Det är krångligt med olika regelverk och svårt att orientera sig som forskare när antalet (alltmer fragmenterade) utlysningar och bidragsformer blir allt fler. (SOU 2023:19, sid 108, vår kursivering).

De *flesta* som skrev om detta menade att alla de statliga finansiärerna borde använda samma ansöknings- och rapporteringssystem. Det skulle vara bättre för forskare, projektkonomer och medelsförvaltare menade *en* respondent. *En* annan ansåg att man i högre grad bör använda gemensamma system och data, vad gäller beredning, ansökningar, processer, och resultatspridning – men utan att tappa fördelarna med mångfald i finansieringssystemet. Ytterligare *en* respondent såg det som angeläget att finansiärerna bygger vidare på de system som byggts upp under stor möda (SOU 2023:19, sid 108–109, våra kursiveringar).

På basis av denna typ av enstaka åsikter och uppfattningar lyfter utredningen behov av samordning och ökad effektivitet, utan faktiska mått på hur effektivt dagens system egentligen är. Trots att det således alltså är enstaka röster som uttalat uppfattningen att dagens system är splittrat uttrycker sig utredningen i sitt slutbetänkande som om alla svarande delade en uppfattning:

Respondenterna upplevde att det i dag saknas ett helhetsgrepp kring processer och instrument för finansiering av forskning och innovation. I dag är de olika finansiärernas instrument och processer för olika, menade de, och framhöll att system för hantering av ansökningar och liknande behöver vara gemensamma. Olika system gör att arbetet blir ineffektivt, ansåg de (SOU 2023:59, sid 129, vår kursivering).

Vi menar således att den enkätundersökning som utredningen genomförde har påtagliga metodbrister och egentligen speglar ett antal uppfattningar och åsikter om finansiärernas verksamhet och dess effektivitet och resultat snarare än faktiska förhållanden. Därutöver har utredningen i flera fall gjort alltför långtgående tolkningar av de resultat som finns i enkäten (vilka redovisas i SOU 2023:19). Sammantaget ger svaren i enkäten en betydligt

mer positiv bild av den nuvarande forskningsfinansieringsorganisationen och dess resultat än vad utredningen i sitt huvudbetänkande gör gällande.

2.3 Covid-pandemin och flexibilitet för att möta behov

Huvudsakliga synpunkter:

De underlag som har använts för att visa forskningsfinansiärernas respons på covid-pandemin, innefattar inte någon av de aktiviteter som Forte gjorde för att bidra till hanteringen av pandemin. Utredningen förmedlar således inte en korrekt bild av hur flexibelt eller snabbfotat forskningsfinansieringssystemet var och är.

Utredningen vill påvisa att en ny myndighetsstruktur skulle öka flexibiliteten att möta nya behov i samhället. I slutbetänkande används exempel från forskningsfinansiärernas respons och samverkan vid covid-pandemin för att understryka ett relativt långsamt och oflexibelt agerande. Forte vill understryka att de aktiviteter som Forte genomförde med anledning av pandemin helt saknas i utredningens underlag. Det gäller såväl de aktiviteter och insatser som genomfördes i samverkan med andra finansiärer och de som gjordes i egen regi.

Med anledning av covid-pandemin (som först i februari klassades som en pandemi) deltog Forte i Formas akututlysning 2020⁷. Utlysningen öppnade redan den 26 mars. Utlysningen gav möjlighet att samla in forskningsmaterial av akut karaktär med koppling till covid-pandemin för att säkerställa framtida tillgänglighet för forskning.

Forte möjliggjorde för att ansökningar som accepterades till steg 2 i den årliga öppna utlysningen 2020⁸ kunde utvecklas för att fånga upp pandemins konsekvenser och utmaningar inom alla Fortes områden; hälsa, arbetsliv och välfärd. Den 16 april öppnade steg 2 i Fortes årliga öppna utlysning för 2020.

Forte deltog också i Vetenskapsrådets utlysning⁹ kring projektbidrag för forskning om coronavirus och covid-19. Utlysningen nämns i slutbetänkandet, dock inte Fortes medverkan.

Forte tog fram en ny skriftserie kallad "Forte Fokus"¹⁰ där existerande kunskap med koppling till pandemin sammanfattades för att kunna användas av olika samhällsaktörer. I juni 2020 möjliggjorde Forte även för forskare inom den då pågående satsningen "Välfärdens kvalitet, organisation och processer" att pausa/komplettera sina forskningsprojekt för att de skulle kunna göra ett nytt tillägg med covid-inriktning till sina projekt. Det kunde vara till exempel en ny datainsamling eller en ny analys på befintligt material. Resultatet från denna satsning utgjorde del i underlaget till Corona-kommissionens arbete. Forte ställde tidigt också om sina arbetsprocesser för att underlätta för covid-pandemidrabbade forskare – både de som drabbats personligen och om forskning i Forte-finansierade projekt hade påverkats.

⁷ [Akututlysning 2020 - Forte](#)

⁸ [Ansökningar i den årliga öppna utlysningen kan bidra med kunskap om coronakrisens konsekvenser - Forte](#)

⁹ [Projektbidrag för forskning om coronavirus och covid-19 - Vetenskapsrådet \(vr.se\)](#)

¹⁰ <https://forte.se/publicerat/forte-fokus/>

Forte vill med detta påvisa att utredningens slutsatser kring det nuvarande forskningsfinansieringssystemets agerande under pandemin bygger på ett bristfälligt underlag när det gäller Forte.

2.4 Bristande konsekvensanalys

Huvudsakliga synpunkter:

Utredningen redovisar ett begränsat empiriskt stöd för de effekter man menar är kopplade till de förslag man lägger, vilket gör det svårt att bedöma de konsekvenser som kan uppkomma av den föreslagna forskningsfinansieringsstrukturen. Det vore olyckligt om konsekvenserna av en sådan reform skulle bli att forskarsamhället tappar fart och förmåga att hantera de omfattande samhällsutmaningarna.

Utredningen underskattar de fördyringar samt kompetens- och tidstapp som en konsolidering av myndighetsstrukturen innebär. Något som tydligt visas i utvärdering av andra länders likartade fusioner.

Vissa data som används till att göra beräkningar kring ekonomiska konsekvenser saknar källor och kan inte utgöra ett beredningsunderlag för en omfattande reform.

Utredningen har haft ett stort fokus på de principiella fördelar och nackdelar man ser med olika sätt att organisera forskningsfinansiering, men man redovisar mycket lite empiriskt stöd för de effekter man menar är kopplade till de förslag man lägger. Man diskuterar inte heller konsekvenserna av förslagen tillräckligt. Förutom att utredningens förslag skulle ge svenska forskare ett förändrat finansieringslandskap menar vi att man underskattat komplexiteten i de förändringar man föreslår, och därmed också konsekvenserna av dem. Förslagen skulle innebära omfattande konsekvenser inte enbart för de myndigheter som är direkt inkluderade i de fusioner och förändringar som föreslås, utan även för de 15 myndigheter vars forskningsmedel enligt förslagen ska hanteras av en ny myndighet. Därutöver saknas konsekvensanalyser för alla de aktörer som använder forskningsbaserad kunskap. Vi menar därför att konsekvensanalyserna i betänkandet har allvarliga brister, vilka vi menar är av sådan art att betänkandet inte kan anses utgöra ett fullgott underlag för fortsatt beredning. Vi redovisar några av dessa brister nedan.

Forte menar att utredningen underskattar de komplikationer och konsekvenser som en sammanslagning av olika myndigheter till Myndigheten för strategisk forskning innebär. Som framgår i avsnitt 2.5 nedan är sådana sammanslagningar erfarenhetsmässigt förenade med fördyringar och svårigheter kopplade till den större storleken och att få ihop olika verksamheter till en fungerande helhet. Till detta kommer utmaningar med kompetensförsörjning och att hålla en normal verksamhet i gång under övergångsperioden från flera till en myndighet. Vi ser en stor risk att forskningens kvalitet och kontinuitet kring viktiga samhällsfrågor och -utmaningar kommer att påverkas negativt av en icke grundligt analyserad, underbyggd och motiverad omorganisation.

Denna typ av konsekvenser har utredningen hanterat med ett kortfattat och översiktligt resonemang kring övertalighet och oro bland personalen som saknar empiriskt stöd. De skriver exempelvis att den föreslagna sammanslagningen ska leda till en övertalighet om 20 helårsarbetskrafter utan att ange hur man räknat fram detta. Denna övertalighet ska

uppträda i stödfunktioner som IT, kommunikation och funktioner för att arbeta med interna processer och rutiner. Den sammanslagning av forskningsfinansiärer som genomfördes i Storbritannien år 2018 ledde tvärtom till en generell *ökning* av personalen med över 20 procent, där den största ökningen (55 procent) skedde i ledning och funktioner för interna processer och rutiner, det vill säga en utveckling motsatt den i utredningen (se vidare kap 2.5). Utredningen behandlar vidare inte riskerna för kompetensförluster till följd av sammanslagningen och den interna turbulens den kan medföra, och heller inte hur verksamheten med forskningsfinansiering ska kunna skötas under den tid som den nya myndigheten byggs upp. Utredningen säger vidare att det är befintliga resurser/kompetensprofiler som ska bemanna de föreslagna nya myndigheterna, samtidigt som utredningen vill att dessa myndigheter ska arbeta annorlunda. Sannolikt skulle detta leda till att det uppstår såväl behov av kompletteringar som ytterligare övertalighet, vilket också leder till merkostnader och tidsåtgång.

I motsats till den bristande konsekvensanalysen mer generellt kopplat till förslaget om den nya Myndigheten för strategisk forskning, har utredningen gjort en uträkning av potentiella tidsvinster på lärosäten av den föreslagna reformen. Anställda inom lärosäten använder (enligt utredningen) en för stor andel av sin tid till att söka forskningsmedel. Utredningen skriver vidare att om denna tid kan minskas, så ger det en positiv påverkan på samhällsekonomin i form av att mer tid/pengar som då kan läggas på annat, gärna forskning och utveckling. Det bör dock noteras att den tid som läggs på att söka medel inte bara kan ses som bortkastad tid, utan den är också en viktig del av forskningsprocessen och kan innebära påtagliga kliv framåt i forskningen, något som också påpekas i utredningen.

Därefter följer en uträkning med siffror utan redovisade källor kring framtida antal utlysningar ("det kommer halveras") och påståenden om informationen om dessa ("den kommer vara samlad och överskådlig") samt effektiviteten i ett eventuellt framtida ansökningssystem ("det kommer ta 25 procent kortare tid att mata in uppgifterna"). Denna övergripande beräkning utmynnar i att tiden som läggs på att söka medel uppskattas minska med en tredjedel. Något som utredningen därefter använder till att beräkna den totala tid som då kan läggas på annat som bidrar mer till samhällsekonomin.

Här bör det noteras att när utredningen hävdar att vi kan minska tiden för medelssökande med en tredjedel, så är det endast tiden som forskarna ägnar åt att söka medel från de *statliga* finansiärer som omfattas av utredningen. Beräkningen görs alltså utifrån antagandet att även tiden att söka medel från resten av alla finansiärer som finns tillgängliga påverkas av utredningens förslag, vilket inte är fallet. Sammantaget kan man dra slutsatsen att utredningens beräkningar om eventuella tidsbesparingar och den samhällsekonomiska konsekvensen är överskattad och i flera delar direkt felaktig.

2.5 Erfarenheter från andra länder

Huvudsakliga synpunkter:

Utredningen lyfter vissa utvärderingar som gjorts av andra länders fusioner men har inte använt de erfarenheter som finns tydligt redovisade i dessa. Därmed har många viktiga lärdomar om problem och konsekvenser förbigåtts i utredningens slutbetänkande.

Viktiga lärdomar kan hämtas från andra länders erfarenheter av sina strukturer för forskningsfinansiering och att omorganisera dessa. Utredningen har i sitt arbete också pekat på internationella exempel, men i huvudsak som exempel på modeller med en, två eller tre ”pelare” och argumenten för och emot dessa tre sätt att organisera sig. Man har däremot inte närmare redovisat erfarenheterna av själva fusionerna, vilket vi menar är central information för att kunna värdera konsekvenserna av de förslag som utredningen lägger. De utvärderingar som gjorts av sammanslagningarna av olika finansiärer i Storbritannien och Norge visar på betydande ökning av administration och kostnaderna för denna, samtidigt som de effektivitetsvinster som man hoppats på uteblivit. Utredningen använder således inte de konkreta erfarenheter som har gjorts, utan låter de internationella exemplen illustrera principer. Man skriver exempelvis om den fusionerade myndigheten UKRI i Storbritannien att:

”En fördel med den brittiska lösningen, som kombinerar starka delorganisationer med utvalda centrala funktioner, är gemensamma administrativa system och effektiv samordning av insatser, samtidigt som modellen tar tillvara kompetens och nätverk inom delorganisationerna.” (SOU 2023:59, sid 186)

Dessa principiella fördelar behöver dock relateras till det faktiska utfallet, där den utvärdering som gjordes 2022¹¹ visar att den administrativa centralförvaltningen under de första tre åren ökade sin personal med 55 procent, att den administrativa personalen sett över hela organisationen ökade med 21 procent, att funktioner dupliceras i organisationens olika delar, samt att IT-system inte kunnat harmoniserats och integrerats. Den tidigare rådsstrukturen från före fusionen verkade bestå inom myndigheten och man hade inte fått en ökad grad av interdisciplinär samverkan. ”It is clear that efficiency was neither a primary driver nor a priority for UKRI or government in the first few years of its existence.”

Det som utredningen pekar på som viktiga argument för en sammanslagning har alltså inte blivit verklighet inom UKRI. Liknande resultat har visat sig för Norges forskningsråd. Forte menar att dessa erfarenheter är centrala för att faktabaserat kunna bedöma konsekvenserna av de förslag som utredningen lägger.

Norges forskningsråd bildades 1993 och är en fusion av fem tidigare forskningsråd. Syftet med det samlade forskningsrådet var att förenkla strukturen och minska den fragmentering som fanns i de tidigare forskningsråd som alla var mångvetenskapliga och tvärssektoriella med en komplex och svåröversiktlig styrning. Detta resulterade dock i en myndighet med 16 regleringsbrev, då alla departement utom Forsvarsdepartementet

¹¹ Department for Business, Energy & Industrial Strategy och Department for Science, Innovation & Technology (2022): *UKRI Independent Review – Final Report and Recommendations*, Uppdaterad juli 2022.

fortsatte att ha ansvar för forskning inom sin sektor och använde forskningsrådet för sin finansiering av forskning och innovation.¹²

Norges forskningsråd har utvärderats 2001, 2012 och senast 2017. Den första utvärderingen 2001¹³, det vill säga åtta år efter att myndigheten bildades, visade att syftet (minskad fragmentering) med myndighetsreformen fortfarande inte hade uppnåtts. Internt på myndigheten bestod fragmenteringen och man hade misslyckats med att få ihop organisationen. Utredningen menade också att myndigheten var "överstyrd" med sina många regleringsbrev och departement att förhålla sig till. Givet bredden av uppgifter och arbetsbördan bedömde utredningen 2001 att myndigheten var underbemannad och den interna organisationen var komplex. Det rädde brist på långsiktighet i beslut och administrationen var tungrodd, inte minst för att det krävdes mycket intern koordination mot ett antal olika sektorer. Utvärderingen pekade också på utmaningar för det norska regeringskansliet då den nya myndigheten hade Kunskapsdepartement som hemvist, som traditionellt var grundforskningsorienterat och hade liten kunskap om de sektorer som rådet också skulle verka mot.

En stor ny omorganisation 2003 skulle råda bot på fragmenteringen, som därtills följt en disciplinär och sektoriell indelning om sex forskningsavdelningar. Uppdelningen som infördes baserades i stället på en division för grundforskning, en för innovation och en för strategiska prioriteringar – något som liknar den i utredningen föreslagna modellen och därför borde kunna ge ett gott underlag för bedömningar av konsekvenserna för föreslagna förändringar. Den nya omorganisationen fungerade inte som tänkt utan ytterligare en ny omorganisering 2010 bröt upp divisionen för strategiska prioriteringar i två, en för energi, resurser och miljö och en för samhälle och hälsa, som båda skulle täcka forskningsbehoven inom hela kedjan från grundforskning till innovation. Utvärderingen 2012 bedömde att omorganiseringen hade varit nyttig för nationella forskningsstrategier och transparens, men också hade ökat komplexiteten i organisationsstrukturen och behovet av personal.

Fokus för utvärderingen/genomgången 2017¹⁴ var forskningsrådets bidrag till att främja vetenskaplig kvalitet, minska administrativa kostnader, samt departementens roll i det – och förslag lades för att minska de administrativa kostnaderna med 10 procent, motsvarande 80 miljoner norska kronor. Reduktionerna som föreslogs gick över hela verksamheten, en större del inom forskningsrådet som mötesplats och kommunikation, men även inom finansieringen, rådgivningsfunktionen och administrationen bland annat genom förenklingar i finansieringen och minskat antal utlysningar. Utvärderingen 2017 lyfter också att trots insatser under längre tid att samla finansieringsaktiviteterna hade forskningsrådet omkring 100 utlysningar under ett år med tidsfrist och därutöver en mängd löpande utlysningar. Återigen finns det viktiga erfarenheter här som utredningen borde ha inhämtat.

¹² Arnold, E. och Mahieu, B. (2012): *A Good Council? Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis Group.

¹³ Arnold, E., Kuhlmann, S., och Van der Meulen, B. (2001): *A Singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway*, Oslo. Technopolis

¹⁴ Hatlen, S., Melby, K. och Arnold, E. (2017): *Områdegjennomgang av Norges forskningsråd - Rapport fra ekspertgruppen*, Kunnskapsdepartementet och Finansdepartementet, Norge

Ovanstående illustrerar tydligt svårigheten att uppnå effektivitets- och andra vinster med en drastisk reform/fusion som utredningen föreslår. Det gäller framför allt den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning som är den stora fusionen i utredningens förslag. Man kan på goda grunder dra slutsatsen att en ny organisation av det slag som utredningen föreslår kommer att ha betydande barnsjukdomar under en lång period. Erfarenheterna från Storbritannien och Norge visar att det tar mycket lång tid och flertalet stegvisa tillkommande förändringar efter en dylik reform innan målen eventuellt kan uppnås.

Forte anser att utredningen inte tar tillräcklig hänsyn till de problem som kommit fram i utredningar av UKRI och Norges forskningsråd, båda exempel på tidigare fusioner. Båda organisationer brottas med fragmentering och minskad, snarare än ökad, effektivisering. Hur den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning ska styras lämnas delvis öppet i utredningen, bland annat med en rekommendation att noggrant granska arbetssätten inom Norges forskningsråd, som har ett portföljstyre med dokumenterade problem.

I Förvaltningskommitténs delbetänkande¹⁵ konstateras det att "få bort" små myndigheter genom att göra en stor fusion inte nödvändigtvis ger någon större effektivitetsvinst. Förvaltningskommittén menar tvärtom att det är bra att särskilja olika verksamheter som har olika syften eller roller, och att en särskild myndighet inom ett område i sig kan utgöra en signal att något är viktigt. Forskningsfinansieringsutredningens exempel på motsvarande trepelarmodeller (Horisont 2020, Danmark, Japan, Österrike) har det gemensamt att de, utöver Horisont 2020:s Globala utmaningar, saknar ett naturligt utrymme för den samhällsrelevanta forskningen som inte är kopplad till näringslivet. Som nämns i utredningen finns exempel där forskning inom en sektor är utlyft till en särskild myndighet eller motsvarande, och denna ordning är särskilt vanlig för medicinsk och hälsorelaterad forskning. Japan och Spanien lyfts som exempel, men detta gäller även Irland där Health Research Board (HRB), en myndighet under hälsodepartementet, kvarstår efter en nu pågående sammanslagning av de övriga två statliga finansierarna¹⁶. Utredningen pekar också på fördelarna med en sådan uppdelning, när det finns nära kopplingar till relevanta departement eller andra organisationer med sektorsansvar, men också utmaningar för att säkra forskning med explorativ och tvärgående karaktär.

Forte anser sammanfattningsvis att utredningen inte har använt erfarenheter från andra länder för att förutsättningslöst bedöma styrkor och svagheter hos nuvarande och föreslagna modeller för organisering av den statliga forskningsfinansieringen och därmed heller inte till att stärka konsekvensanalysen av den föreslagna reformen. Att analysera varför flera länder antingen har haft problem i fusionerna av sektorsanknuten forskning eller har skapat specialiserade myndigheter för forskning som ska kunskapsförsörja en sektor – där Fortes områden är ett tydligt exempel – borde vara ytterst relevant i detta sammanhang.

¹⁵ SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. Delbetänkande av 2006 års förvaltningskommitté

¹⁶ O'Driscoll, M., CEO, Health Research Board, (2023). Epost 4 december. och Irlands strategidokument för forskning och innovation: Department of Further and Higher Education, Research, Innovation and Science (2022): *Impact 2030 – Ireland's Research and Innovation Strategy*.

3. Synpunkter på utredningens förslag och dess konsekvenser för Fortes forskningsområden

Utredningens huvudfokus har legat på att reformera antalet och sammansättningen av de statliga forskningsfinansiärerna. Huvudförslaget är en modell med en myndighet för finansiering av forskarinitierad forskning, en för utmaningsdriven forskning och en för innovation. Forte menar att den föreslagna myndighetsstrukturen inte löser de problem som utredningen tycker sig se, utan snarare skapar nya strukturella problem för forskningsfinansieringen. Den grundläggande logiken bakom utredningens förslag till ny myndighetsindelning är oklar, vilket innebär att det inte går att förstå hur de föreslagna förändringarna är tänkta att lösa de problem man vill åtgärda.

Fortes bedömning är att den föreslagna myndighetsstrukturen kommer att skapa nya ökade behov av administration, minskad effektivitet samt mer komplicerade och svärgenomträngliga processer. Samtidigt finns det heller inget i utredningen som talar för att förslagen leder till en mer träffsäker finansiering av forskning som har både hög vetenskaplig kvalitet och hög samhällsrelevans. Allt det som utredningen vill se med den nya myndighetsstrukturen kan göras och görs delvis redan inom ramen för nuvarande organisation, något som utredningen helt har förbigått.

Som vi beskrivit i kapitel 2 har utredningen ägnat de grundläggande analyserna och övervägandena alltför liten uppmärksamhet och lagda förslag har därmed brister. Forte anser att utredningen i stället har ägnat oproportionerligt stor uppmärksamhet åt detaljer i de föreslagna myndigheternas organisation, funktioner och arbetssätt, frågor som normalt hanteras av organisationskommittéer och myndighetsledning.

Vi kommer i de följande avsnitten att fördjupa analysen och kommentarerna på utredningens förslag inom några särskilt centrala områden, och då främst i de delar som berör den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning. Den föreslagna Vetenskapsmyndigheten skulle likna dagens Vetenskapsråd i hög grad men Forte noterar flera anomalier också i förslaget till Vetenskapsmyndigheten, inte minst förslaget till hantering av infrastrukturer. Tvärs emot utredningens grundläggande logik föreslås att dagens samordnade hantering av forskningsinfrastrukturer splittras upp på två särskilda råd och de olika föreslagna ämnesråden. Detta skulle försvåra ett sammanhållet arbete med forskningsinfrastrukturer och skapa stora behov av intern samordning, vilket inte bara skulle försämra möjligheterna till ett svenskt strategiskt arbete med forskningsinfrastrukturer utan även generera ökad intern administration och kostnader för denna.

3.1 Vetenskaplig kvalitet, samhällsrelevans och nyttiggörande kan inte separeras

Huvudsakliga synpunkter:

Finansieringssystemet blir varken mer effektivt, mer transparent, enklare för de sökande eller ger mer forskning för pengarna för att de statliga finansiärerna uppdelas efter vem som initierar forskningen.

Att flytta medel som fördelas i bland annat Fortes årliga öppna utlysningar till Vetenskapsmyndigheten kommer att utarma den verksamhetsrelevanta forskningen och hindra kunskapsförsväringen av sektorerna inom bland annat hälsa, arbetsliv och välfärd. Med en sådan organisationsförändring riskerar den forskarinitierade forskningen att tappa i samhällsrelevans och den behovsmotiverade forskningen att tappa i kvalitet.

Utredningen är inte konsekvent med vad som egentligen utgör grunderna för och logiken bakom de föreslagna myndigheternas konstruktion. Utredningen uttrycker sig också som att förslagen "...innebär en renodling genom att endast myndigheternas funktion, i betydelse vilka mål och vems behov de möter, blir styrande och inte vilken sektor de verkar inom". Mål och behov är dock inte detsamma som styrningsprinciper och arbetssätt, vilket ökar oklarheten kring logiken och motiven bakom förslaget.

I grunden leder dock förslagen och resonemangen kring en ny myndighetsstruktur till en striktare uppdelning mellan forskning som initieras inifrån forskarvärlden respektive annan forskning. Det är en uppdelning som inte speglar verkligheten. Trots att utredningen hävdar att förslagen inte baseras på vilken typ av forskning som kan finansieras, utgår hela förslaget från en logik där det ses som gynnsamt att skilja mellan vetenskap, behov av kunskap och nyttiggörande samt att finansieringssystemet blir mer effektivt, mer transparent, enklare för de sökande och ger mer forskning för pengarna, om den statliga myndighetsorganisationen följer denna uppdelning. Det menar Forte är ett i grunden felaktigt antagande, i synnerhet inom Fortes forskningsområden.

Inom samhällsvetenskapliga, vårdvetenskapliga och hälsovetenskapliga områden som Forte finansierar, är det vanligt att olika funktioner och behov av forskning kombineras. Frågeställningar kring människors livsvillkor och förhållanden, relationer med andra människor och samhällsinstitutioner, liksom dessa institutioners funktionssätt och resultat handlar nästan alltid om att öka den grundläggande förståelsen för samhällets funktionssätt, men rymmer lika ofta även en möjlighet att använda denna kunskap i samhället. All forskningsfinansiering vid Forte är inriktad – tematiskt, disciplinärt eller efter karriärålder – men alla forskningsansökningar som bedöms och finansieras är initierade och formulerade av forskare. Att det alltså rör sig om fri forskning är en central och viktig utgångspunkt i dagens system som utredningens förslag inte beaktar och värnar.

Utredningen gör uppdelningen än tydligare i sitt förslag då "Vetenskapsmyndigheten även tar över finansiering av sådan forskning som i dag finansieras via öppna utlysningar inom Formas och Forte". I Fortes "öppna" utlysningar finansieras generell kunskapsuppbyggnad inom arbetsliv, hälsa och välfärd. Det är ofta interdisciplinär, praktisknära, tillämpad forskning, till exempel inom Fortes fem samordningsområden (ANDTS, IMER, Äldre, Barn och unga, Funktionsnedsättning) men också forskning som

ligger utanför våra prioriterade program och satsningar. Vi menar att just kombinationen av mer riktade och öppna utlysningar utgör en grundläggande styrka i Fortes verksamhet. Att arbeta med både forskarinitierad och mer behovsmotiverad forskning skapar förutsättningar för att stimulera såväl vetenskaplig kvalitet som samhällsrelevans. Att separera dessa typer av utlysningar och verksamheter i linje med utredningens förslag, riskerar att utarma den verksamhetsrelevanta forskningen och att forskning och kunskap inte på samma sätt kommer att nå de verksamhetsområden och samhällssektorer som berörs av Forte-finansierad forskning. Detta innebär förenklat att den forskarinitierade forskningen riskerar att tappa i samhällsrelevans och den behovsmotiverade forskningen tappa i kvalitet.

Fri forskning är inte bara den forskning som finansieras av Vetenskapsrådet eller den föreslagna Vetenskapsmyndigheten. Det första av utredningens sju kriterier för "framtidens statliga externa finansiering av forskning och innovation" är att värna den fria forskningen. Utredningen likställer fri forskning med grundläggande forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom samtliga vetenskapsområden. Fri forskning säkerställs enligt utredningen genom att Vetenskapsmyndigheten är forskarstyrd och att den har ett renodlat uppdrag att finansiera forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. Forte anser att det är viktigt att poängtera att även den forskning som Forte (och de andra myndigheterna som i förslaget ska utgöra den Strategiska forskningsmyndigheten) i dag finansierar är fri i ordets centrala bemärkelse – forskarna är fria att formulera frågeställningen för sin forskning, fria att välja metod och de kan fritt publicera resultaten från sin forskning.

Forte har till uppgift att stödja forskning av hög kvalitet som bidrar till hanteringen av viktiga samhällsproblem. Det innebär att forskningen vi stödjer behöver vara såväl vetenskapligt framstående som relevant och möjlig att använda på något sätt. Detta är också inbyggt i de kriterier som alla ansökningar bedöms utifrån. Något som också går i linje med den världsomspännande diskussion som sker kring forskningsbedömning inom till exempel CoAra och DORA. Vetenskaplig excellens, samhällelig relevans och möjlighet att använda forskningens resultat är helt enkelt inte ömsesidigt uteslutande kvaliteter. Utredningens förslag bygger dock på just detta – att separera det vetenskapligt mest framstående från det som möter behov och utmaningar. En sådan separation gynnar varken vetenskap eller samhälle. Forte arbetar redan aktivt för att stärka relevans och möjligheter till nyttiggörande av den forskning vi finansierar. Där ser vi att ökad och fördjupad samverkan, både mellan Forte och olika samhällsaktörer och mellan forskarna och samhällsaktörer, är ett viktigt medel. Det är ett arbete som fungerar väl inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur och den föreslagna strukturen ger varken bättre förutsättningar för arbete med samverkan eller garantier för att det sker.

3.2 Vikten av koppling till samhällssektorer och verksamhetsområden

Huvudsakliga synpunkter:

Förslaget på en strategisk forskningsmyndighet som utredningen presenterar är en i grunden traditionell forskningsfinansieringsmyndighet, som saknar de förutsättningar som krävs för den forskning som Forte finansierar i dag och som kunskapsförsörjer viktiga samhällssektorer och verksamhetsområden.

En indelning efter samhällssektorer och verksamhetsområden (i stället för den funktionsindelning som föreslås i utredningen) har större legitimitet och logik för den utmaningsdrivna forskningen som Forte i dag finansierar.

Med förslaget att slå samman myndigheter med stora skillnader både vad gäller berörda samhällssektorer och typ av forskning, kommer att göra den nödvändiga kopplingen till samhällssektorer komplex och svår att upprätthålla. Den redan nu välfungerande myndighetssamverkan inom bland annat RSK kommer vara svår att upprätthålla.

Utredningen gör en poäng av att det är myndighetens funktion som är central, inte vilken samhällssektor man är kopplad till. Detta menar Forte utgör en missuppfattning av hur forskning fungerar. Förslaget som utredningen presenterar (den strategiska myndigheten) blir i stället en i grunden traditionell forskningsfinansieringsmyndighet, som saknar flera viktiga förutsättningar som krävs för att den forskning som finansieras ska kunna nå ut och kunskapsförsörja de samhällssektorer som berörs. Forskningen inom till exempel energiområdet och hälsoområdet bedrivs inom olika vetenskapliga discipliner, med olika metoder och forskningsobjekt, och förser olika sektorer med kunskap. Ur Fortes perspektiv har därför en myndighetsstruktur uppdelad efter sektorer en betydligt större logik och legitimitet än det förslag som utredningen framför. I kap 2.5 pekar vi också på exempel i andra länder där forskning som är kopplad till en viss sektor kvarstår i egna myndigheter även efter fusioner av finansierare, något som också nämns i utredningen. Detta är särskilt vanligt inom hälsoområdet samt även inom energiområdet.

Utredningen är inte heller konsekventa i sitt fokus på funktion som princip för organisering. Tvärtom verkar de väl medvetna om fördelarna med en sektorskopplad organisation och anser därför att den strategiska forskningsmyndigheten ska ha en omfattande omvärldsbevakning för att följa och formulera sektorernas behov och täta nätverk mellan forskare och behovsägare. Utredningen understryker att "De nätverk och de tydliga kopplingar till behovsägare som dagens finansierare har måste även framgent tas tillvara och utvecklas inom Myndigheten för strategisk forskning. Det gäller inte minst mycket av den verksamhet som i dag finns inom Formas, Forte och Energimyndigheten som i dag ansvarar för finansiering av forskning och innovation inom flera områden som är centrala för samhällets och näringslivets utveckling". De myndigheter som i förslaget ska slås samman till den strategiska forskningsmyndigheten ansvarar för väldigt olika typer av forskning kring olika typer av samhällsfrågor inom olika sektorer, och föreslås behålla och utveckla nuvarande nätverk och kopplingar till dessa sektorer. Forte befarar att ett sådant arbetssätt kan komma att omöjliggöras med de föreslagna, begränsade resurser på en enda mycket stor myndighet, som ska analysera och utvärdera forskning och behov inom alla tänkbara områden. Forte anser att tvärt emot att ge "...en tydlig riktning, agerar proaktivt och ökar förmågan till prioriteringar i det svenska systemet...",

vilket är ett av utredningens sju kriterier, kommer utredningens förslag skapa omfattande prioriteringsproblem och försvåra det välfungerande arbetssätt som i dag tillämpas på Forte och andra finansiärer med sektorskoppling. Forte har sedan länge olika samarbeten med bland annat Försäkringskassan, Socialstyrelsen, SBU och Folkhälsomyndigheten, vilka inte skulle underlättas om utredningens förslag skulle bli verklighet. Reformen skulle med stor sannolikhet försvåra den sektorsanknytning som har byggts upp under många år och som är nödvändig för att lösa samtidens och framtidens utmaningar inom hälsa, arbetsliv och välfärd.

Samverkan mellan forskningen och de sektorer som ska kunskapsförsörjas kompliceras ytterligare av utredningens tankar kring forskningsmedel från myndigheter med ett annat huvuduppdrag än forsknings- och innovationsfinansiering, något som kommenteras ytterligare i kap 3.4 nedan.

Forte anser därför att dagens system där Forte bidrar till kunskaps- och kompetensförsörjningen för bland annat vård- och omsorgssektorn, dels är nödvändig för att bidra till lösningar på samhällsproblemen, dels efterfrågad och eftertraktad av olika samhällsaktörer. Inte minst hos myndigheter som ligger under Socialdepartementet och som samarbetar inom ramen för Rådet för styrning med kunskap (RSK), något som utredningen helt har utelämnat (se vidare i kap 3.4).

3.3 En felaktig bild om ett splittrat forskningsfinansieringssystem

Huvudsakliga synpunkter:

Utredningen tar inte tillräcklig hänsyn till de förändringar som sker stegvist inom dagens befintliga system och föreslår förändringar som redan pågår eller enkelt kan genomföras inom ramen för befintligt forskningsfinansieringssystem.

Utredningen underskattar kostnader och tidsåtgång för att ta fram ett gemensamt ansöknings- och verksamhetssystem. Ett omfattande stegvist arbete med att utveckla och förbättra ett gemensamt system pågår också redan mellan flera av finansiärerna.

Utredningen berör inte befintliga, långtgående samarbeten kring IT och datahantering, liksom forskningsfinansieringssamarbeten mellan de statliga forskningsfinansiärerna.

Utredningen ger en felaktig bild av forskningsfinansieringssystemet, bland annat baserat på felaktigt hanterade underlag kring antalet utlysningar.

Den bild av nuvarande system som målas upp i betänkandet är av ett splittrat system där förutsättningarna för gynnsamt samarbete påverkas av uppdrag uppdelade i silos, men också av överlappningar som omöjliggör ansvarsutkrävande (se vidare kap 3.4). Utredningen pekar också på många olika administrativa system och processer och många utlysningar. Med de föreslagna förändringarna i form av en "konsoliderad myndighetsstruktur" där främst den föreslagna myndigheten för strategisk forskning står för konsolideringen, hoppas utredarna att större samordning och samarbeten ska kunna realiseras. Utredningen bedömer också att förslaget "kommer leda till effektivitetsvinster genom stordriftsfördelar, bland annat i form av gemensamma IT-system samt administrativt stöd för beredning och hantering av bedömare". Forte anser att detta är en tveksam bild som delvis bygger på felaktigt hanterade underlag. Det är dessutom svårt att

se hur de förändringar som utredningen föreslår kommer att kunna ge de stordriftsfördelar som efterfrågas. Det är viktigt att påpeka att om utredningens förslag genomförs, kommer många etablerade samarbeten i värsta fall att raderas och nya murar eller stuprör byggas upp, vilka kommer behöva hanteras av nya samarbeten osv. Vi vill dessutom i det följande visa på att en utveckling redan sker på områden kring system och processer inom ramen för nuvarande organisationsstruktur, med målet att skapa förutsättningar för en än mer sammanhållen, transparent och effektiv statlig forskningsfinansiering.

Självklart är det så att det finns utmaningar, men dagens system bygger på redan väletablerade och välfungerande samarbeten och samverkan på flera olika områden inom såväl forskningsfinansiering som i verksamhet och verksamhetsutveckling. Därutöver kommer forskare också fortsatt behöva förhålla sig till olika ansökningssystem eftersom en betydande del av forskningen även finansieras genom medel från stiftelser, intresseorganisationer, EU:s ramprogram mm.

Samarbetet kring ansökningssystemet Prisma är det självklara exemplet på hur myndigheter med olika uppdrag och ansvar i dag samlas kring ett gemensamt system. Prisma ägs gemensamt av Forte, Formas och Vetenskapsrådet och sedan systemet utvecklades och lanserades 2014 har det också spridits till andra myndigheter som i dag använder systemet (Rymdstyrelsen, Karolinska institutet, Skolforskningsinstitutet och Naturvårdsverket). En dialog har också påbörjats med andra intresserade aktörer. Vi ser därmed här en möjlighet till det gemensamma system som utredningen efterlyser och det pågår redan långtgående arbeten för hur vi tillsammans ska utveckla och modernisera Prisma eller liknande system, utan att omkullkasta de strukturer och värden som finns i nuvarande landskap – ett utvecklingsarbete som kommer att intensifieras under 2024 och framåt.

För att kunna genomföra fortsatt utveckling krävs dock förstärkt kapacitet hos forskningsfinansiärerna. Regeringen bör därför ge forskningsfinansiärerna ökade medel för att utveckla de digitala stödsystemen så att de kan möta ökade krav på säkerhet och datakvalitet samt för en effektivare hantering av ansöknings- och uppföljningsprocesser. Systemet bör öppnas upp så att även andra myndigheter, som inte är anslutna till dagens gemensamma system, kan ansluta. Utöver att underlätta för forskare som söker medel är detta också ett sätt att strama upp arbetet med forskningsfinansiering bland myndigheter med annat huvuduppdrag och att säkerställa transparenta och kvalitetssäkrade processer med en rättssäker jävshantering.

Utredningen föreslår att den strategiska forskningsmyndigheten ska tillhandahålla ett nytt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation åt myndigheter under regeringen. Vidare föreslår de att den minskningen av personalkostnaderna om 20 årsarbetskrafter man uppskattar kan bli resultatet av deras förslag initialt kan kvittas mot uppbyggnaden av det nya gemensamma ansöknings- och ärendehanteringssystemet, för att därefter minska förvaltningsanslaget med motsvarande summa. Vi kan konstatera att de korta texter i betänkandet som ägnas åt att utveckla ett gemensamt IT-system inte tar hänsyn till de många utmaningar som utvecklingen av ett sådant system ställer. Att underskatta dessa skulle kunna leda till omfattande förluster

både i tid och pengar i arbetet med forskningsfinansieringen och därmed i kunskapsförsörjning och nyttiggörande i samhället.

Det finns lång erfarenhet av utveckling och förvaltning av gemensamma system både hos "Prisma-myndigheterna" och Energimyndigheten men också i andra länder såsom Norge. Utifrån dessa kan man se att bygga ett gemensamt system för ansöknings- och ärendehantering är en kostsam, personalkrävande och långdragen historia. Sett till vad det kostat att bygga upp sådana system, hos exempelvis Norges forskningsråd (NFR) och Energimyndigheten, bedömer Forte att den besparing om 20 årsarbetskrafter som utredningen uppskattar att omorganisationen potentiellt skulle kunna medföra, inte kommer att täcka kostnaden för ett nytt gemensamt ansökningssystem. NFR utvecklar ett nytt IT-system vars ursprungliga budget var 125 miljoner norska kronor och senaste estimat för slutkostnad är 155–160 miljoner norska kronor. NFR började utveckla systemet 2019 och det beräknas vara klart 2026. En annan viktig aspekt är att den löpande förvaltningen och den kontinuerliga vidareutvecklingen av denna typ av system, i takt med att verksamheterna utvecklas, kommer att kräva resurser och kompetens.

Det finns också andra exempel som kan påvisa att de utmaningar som utredningen ser som kritiska för systemet inte behöver lösas genom en stor och omvälvande förändring, utan det kan utvecklas stegvis genom samarbeten. Trots delvis olika IT-system har fem myndigheter i dag inom ramen för det Gemensamma Dataprojektet (GDP) på ett framgångsrikt sätt påbörjat arbetet med en standardiserad delning av administrativa forskningsdata. De fem myndigheterna kan ta fram och tillgängliggöra data på ett likvärdigt och jämförbart sätt. GDP är ett arbete som initierats av Vinnova, i samarbete med VR, Formas, Forte och Energimyndigheten, och ambitionen är att sprida arbetet vidare till andra myndigheter och aktörer.

Andra exempel på pågående samarbeten är server- och IT-driftsamarbetet mellan Vinnova, Formas, Rymdstyrelsen och Forte. Samarbetet fungerar så att Vinnova hanterar och underhåller de övriga deltagande myndigheternas server- och datakapacitet, tillhandahåller nödvändig programvara, hanterar flera IT-säkerhetsrelaterade frågor och i stort också agerar teknisk support för myndigheterna. Även inom detta område ser Forte att det finns en potential till utökad samverkan mellan myndigheterna inom ramarna för nuvarande organisationsstruktur.

Forte och de andra forskningsfinansiärerna som omfattas av utredningen har alla lång erfarenhet av att samarbeta i lång- och kortsiktiga forskningssatsningar och har en harmonisering av regelverk kring utlysningar. Regelverken kan med nödvändighet inte vara exakt lika mellan myndigheterna, men kommer inte heller att kunna vara det i en större myndighet med olika funktioner.

Forte samarbetar också med andra myndigheter och organisationer som inte har forskningsfinansiering som kärnuppdrag, till exempel genom att låna in expertis. Under 2023 genomförde Forte även en gemensam utlysning med Försäkringskassan för att bistå i utvecklingen av deras forskningsfinansiering. I detta samarbete användes de system och regelverk som redan finns etablerade på Forte för att utlysningen och beredningen skulle ske på ett rättssäkert och jämlikt sätt med hög kvalitet. Denna form av egeninitierad

samverkan har fungerat väl och visar att detta inte kräver en stor myndighetsreform för att åstadkomma aktivt samarbete.

En ytterligare dimension som utredningen har tittat närmare på är antalet utlysningar som forskningsfinansiärerna har genomfört under fyra år. Forte har gett återkoppling på felaktigheter i underlaget om dessa utlysningar till utredningen i ett tidigare skede. Utredningen hävdar att antalet utlysningar visar att den statliga forskningsfinansieringen inte är tillräckligt långsiktig. Det är viktigt att peka på att Vinnova står för absolut flest utlysningar. Erfarenheter från utvärderingar av fusionen av Norges forskningsråd pekar också på misslyckanden med att samla finansieringsaktiviteterna och minska antalet utlysningar, trots insatser under längre tid¹⁷.

En stor del av Fortes forskningsanslag fördelas inom ramen för våra årligen återkommande breda projektutlysningar och etableringsstöd. Tillsammans med de mindre, regelbundet utlysta bidragen kring gästforskare, tidskrifter, konferenser och nätverksbidrag, bildar de en långsiktig finansiering av alla forskningsområden inom Fortes områden (arbetsliv, hälsa och välfärd). Dessa utlysningar är väletablerade och transparensen mot forskarna är hög – de vet när utlysningarna kommer och vad som kommer krävas av dem. Det är alltså en väl sammanhållen, långsiktig och transparent utlysningsplan som står för en mer generell kunskapsuppbyggnad inom Fortes områden.

Därutöver rör de allra flesta utlysningar de tioåriga nationella programmen och Fortes andra långsiktiga satsningar kring Äldreforskning och Prevention och folkhälsa. Dessa utlysningar och paletten av bidragsformer, bygger på det gedigna arbete som Forte har gjort i samverkan med forskare och behovsägare i omgivande samhälle och sammanställt i agendor som finns tillgängliga för de forskare som är intresserade av respektive långsiktiga satsning. Detta ger också en sammanhållen, behovsstyrd, långsiktig, transparent forskningsfinansiering för de områden där Forte har ett uppdrag från regeringen. Till detta tillkommer utlysningar i nordiska, europeiska eller globala samarbeten, där utlysningarna oftast kan kopplas till våra långsiktiga forskningsprogram och där ett fåtal blir mer fristående. Det tillkommer också enstaka utlysningar inom ramen för nya regeringsuppdrag eller liknande.

Ovanstående är inte bilden av en spretig, kortsiktig forskningsfinansiering, tvärtom är det en väl sammanhållen, strategiskt planerad, långsiktig och transparent forskningsfinansiering inom hälsa, arbetsliv och välfärd; byggd i samverkan mellan Forte, forskare och andra aktörer i det omgivande samhället. I ljuset av detta anser Forte att en enkel och tydlig administration som utredningen efterlyser inte är kopplad till hur finansieringen är organiserad, utan något som kan åstadkommas oberoende av myndighetsstrukturen, exempelvis genom ett gemensamt IT-verktyg. Finansiärerna har redan ett i många avseenden långtgående och välfungerande samarbete i dessa frågor, som kan vidgas till att också omfatta andra myndigheter.

Det finns förstås ett behov av att kontinuerligt utveckla och synliggöra finansieringsmöjligheter, strömlinjeforma beredningsprocesser och ta fram gemensamma

¹⁷ Hatlen, S., Melby, K. och Arnold, E. (2017): *Områdegjennomgang av Norges forskningsråd - Rapport fra ekspertgruppen*, Kunnskapsdepartementet och Finansdepartementet, Norge

villkor. Forte menar att detta kan, och bör, genomföras utan att för den skull genomföra den organisatoriska förändring som utredningen föreslår.

3.4 Styrning, samordning och koppling till svensk statlig förvaltning

Huvudsakliga synpunkter:

Socialdepartementet, som ansvarar för en stor del av verksamheterna inom Fortes forskningsområden, framställs i utredningen inte som ett av de departement som är aktuellt att ansvara för den föreslagna strategiska forskningsmyndigheten. Detta kommer försvaga kopplingen till samhällssektorer och verksamhetsområden för den forskning som Forte finansierar. Inte minst kan det bli svårare att prioritera och påverka forskningssatsningar inom Socialdepartementets område.

Forte anser att det krävs en balans i styrelsen av forskarrepresentanter och representanter från omgivande samhälle, vilka tillsammans kan prioritera och representera den forskning som bör finansieras. Utredningens förslag saknar denna viktiga balans.

Utredningens förslag på styrning av den strategiska forskningsmyndigheten är mycket komplex, med samordnande grupper och styrelser på flera nivåer och med oklara mandat. Utöver detta ska också flera myndigheter med ett annat kärnuppdrag än forskning på något sätt vara en aktiv del i styrningen.

Utredningen beskriver inte på ett tillfredsställande sätt hur de myndigheter som i dag har forskningsmedel men ett annat kärnuppdrag i övrigt skulle påverkas av de föreslagna förändringarna.

Den föreslagna portföljorganisationen i den strategiska forskningsmyndigheten blir oerhört bred och svårprioriterad. Forte ser risker med att forskningen inom arbetsliv, hälsa och välfärd periodvis och delvis bortprioriteras till förmån för annan för tillfället högre prioriterad forskning, något som kan försvaga den forskning som är en stor och viktig del i att Sverige kan bygga en motståndskraftig och hållbar välfärd och tillse en god hälsa hos befolkningen.

Fortes förordningsstyrda samverkan i Rådet för styrning med kunskap (RSK) berörs inte i utredningen. RSK är ett centralt organ för statens kunskapsstyrning och forskningen är en grundläggande del av denna styrning.

Utredningen föreslår ett orimligt ansvarsutkrävande för de tre föreslagna myndigheterna.

Forte ligger sedan två år tillbaka helt under Socialdepartementet från att tidigare ha haft ett så kallat 5§-förhållande med politisk ledning på Utbildningsdepartementet. Förändringen har inneburit att vi har fått en ökad dialog kring de viktiga politiska samhällsområden som arbetsliv, hälsa och välfärd utgör för Socialdepartementet och hur forskningen kan bidra till de stora samhällsutmaningar som finns inom dessa områden. Forte tar fram forskningsöversikter och omvärldsanalyser i samverkan med forskare, brukare och andra samhällsaktörer, vilka lyfter de utmaningar och forskningsbehov som finns, antingen på uppdrag av Regeringen eller på eget initiativ. Utifrån dessa prioriterar

Fortes styrelse vilka strategiska, riktade satsningar som ska göras och resultatet blir forskning med en stark koppling till den sektor som Forte ska kunskapsförsörja.

I utredningens förslag framställs inte Socialdepartementet som en del i styrningen av vad som ska prioriteras inom den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning. Tvärtom visar utredningen på flera internationella exempel, där Socialdepartementets motsvarigheter inte alls nämns och motsvarande Näringsdepartementet är vanligast när det gäller styrningen av myndigheter för strategisk forskning medan Utbildningsdepartementet är den naturliga hemvisten för "forskningsråd". Det finns också erfarenheter från fusionen i Norge (se vidare kap 2.5) där utvärderingen 2017 visade på utmaningar i styrningen från Kunskapsdepartementet på grund av att de inte hade tillräcklig kunskap om sektorer de skulle verka mot. Vi bedömer därför att förslaget i praktiken innebär en begränsning av Socialdepartementets inflytande och roll som beställare och finansiär av forskning, vilket kommer att försvåra den viktiga kopplingen till berörda samhällssektorer och verksamhetsområden.

Forte anser att forskarens roll i styrning av forskning som har till uppgift att adressera samhällets stora utmaningar är av yttersta vikt. Forskare i samverkan med omgivande samhälle är nyckeln till forskning och kunskap som bidrar till att lösa samtida och framtida utmaningar inom Fortes områden. Därför är det viktigt med såväl forskarrepresentanter i styrelsen som representanter från omgivande samhälle, vilka tillsammans kan prioritera och representera den forskning som bör finansieras. Kompetensprofilen på den föreslagna styrelsen för Myndigheten för strategisk forskning behöver alltså ha en balans mellan personer med kunskap om forskningens villkor, personer med kunskap om myndighetsstyrning och personer med koppling till den sektor som ska kunskapsförsörjas. Utredningens förslag på endast nio styrelseledamöter (såsom VD:ar, rektorer och liknande), kommer inte kunna rymma den kunskap som krävs för ett så pass brett och omfattande ansvarsområde som föreslås för den nya myndigheten.

I betänkandet föreslås att en grupp ska inrättas för strategisk samordning mellan de tre nya myndigheterna. Enligt förslaget ska generaldirektörerna samt sex adjungerade personer ingå i denna grupp, varav minst två rektorer från svenskt universitet eller högskola, minst två från näringslivet samt minst två som företräder allmänna intressen. Det framgår inte av förslaget till instruktioner hur denna grupp ska utses, vilket får anses som en brist. Av betänkandetexten följer dock att personerna utses gemensamt av de forsknings- och innovationsfinansierande myndigheterna. Enligt Forte går det att ifrågasätta gruppens konstruktion och sammansättning av flera skäl. Att samverkan sker med näringsliv och allmänföreträdare är naturligtvis centralt. Det förs dock inga resonemang om hur den föreslagna gruppen ska förhålla sig till respektive myndighets styrelse, som har den faktiska beslutsrätten och det faktiska ansvaret för respektive myndighet. Skrivningar i betänkandet som att gruppen "ska ta initiativ och samverka så att den statliga externa forsknings- och innovationsfinansieringen har en tydlig riktning", "agerar proaktivt och gör nödvändiga prioriteringar" och "löpande (ska) följa upp att systemet som helhet möter politiska mål och svarar mot centrala behov i samhälle och näringsliv" signalerar dock att gruppen skulle kunna ses som överordnad styrelserna utan att varken ha ett formellt ansvar eller ett formellt beslutsmandat. Förslaget om en strategisk grupp är dessutom ytterligare ett exempel på motsägelsefulla resonemang

eftersom utredningen på andra ställen i betänkandet förespråkar mindre detaljerade instruktioner.

I utredningens förslag föreslås också att styrelsen för Myndigheten för strategisk forskning kompletteras med så kallade portföljgrupper. Dessa utgör ett slags vagt beskrivna, temporära understyrelser, som ska bestämma över en portfölj som för tillfället är prioriterad – vilka utlysningar och större utvärderingar som ska genomföras och hur forskningen ska bedömas i just den portföljen. En viktig fråga är hur länge en sådan ledningsstruktur då blir aktuell och relevant. En lärdom som går att dra från bildandet av portföljstyret i Norges forskningsråd, är att det också blir svårt att begränsa antalet portföljer. Sammantaget låter detta för Forte som en styrning och en organisation som är splittrad och kortsiktig, något som utredningen i sina resonemang vill komma bort ifrån. Utredningens förslag innebär dessutom en försvagad koppling till de samhällssektorer och verksamhetsområden som forskningen Forte finansierar handlar om och försörjer med kunskap. Den försämrar också möjligheterna att identifiera forskningsbehov och adressera de viktigaste samhällsutmaningarna med forskning som båda kan bidra till ökad förståelse av problemen och nya lösningar till dessa.

Dessutom föreslås att all den forskning som finansieras inom myndigheter med annat kärnuppdrag än forskning ska läggas under Myndigheten för strategisk forskning. Detta betyder ytterligare parter som föreslås vara en aktiv del i styrningen och prioriteringen av verksamheten men utan formellt ansvar. Förutom att detta blir mycket resurskrävande kommer det också att bli svårstyrt, något som har visat sig i den utvärdering som gjordes 2001 av Norges forskningsråd¹⁸. I slutbetänkandet ingår inte ett förslag på hur denna styrning ska se ut, utan i stället lämnas flera förslag: Styrningen kan ske genom anslag via ansvariga departement, anslagsposter inom ett specifikt anslag eller nya anslagsposter inom vart och ett av de departement som i dag har myndigheter med annat kärnuppdrag än forskningsfinansiering.

Utredningen beskriver inte heller på ett tillfredsställande sätt hur de myndigheter som i dag har forskningsmedel men ett annat kärnuppdrag i övrigt skulle påverkas av de föreslagna förändringarna. I konsekvensanalysen återfinns skrivningar som ”myndigheterna kommer troligen att behöva se över vilka insatser och förändringar som behöver göras inom respektive myndighet för att behålla kompetens och kritisk massa” och ”myndigheterna får troligen merarbete under övergångsperiod, innan nytt arbetssätt och nya samarbetsformer är etablerade”. Vidare anförs att ”förslagen innebär förenkling och effektivisering av deras (myndigheternas) arbete och att den frigjorda arbetstiden uppgår till ca totalt tjugo årsarbetskrafter”. Här kan anmärkas att de 15 myndigheter som listas och som har annat kärnuppdrag än forskning sinsemellan har väldigt olika uppdrag och inom vitt skilda ämnesområden. Storleken på de forskningsmedel myndigheterna har till sitt förfogande skiljer sig också kraftigt åt. Som exempel kan nämnas Försäkringskassan, som uppges ha 8,9 miljoner kronor för att stödja forskning inom socialförsäkringsområdet och Trafikverket, som har en anslagspost om 661,7 miljoner kronor för forskning och innovation. Det får betraktas som uppenbart att den påverkan förslagen skulle få på respektive myndighet skiljer sig åt radikalt. Det krävs således en

¹⁸ Arnold, E., Kuhlmann, S., och Van der Meulen, B. (2001): *A Singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway*, Oslo. Technopolis

konsekvensanalys med ett helt annat djup än vad som presenterats i utredningen för att kunna gå vidare med förslagen i denna del. I sammanhanget kan också nämnas att Forte har etablerat en samverkan med Försäkringskassan om gemensamma utlysningar inom ramarna för myndigheternas befintliga uppdrag och medelsfördelning. Forte och Försäkringskassan har på ett enkelt och effektivt sätt kunnat utnyttja varandras specialistkompetenser utan att bygga upp nya organisations- och beslutsstrukturer.

Av Fortes nuvarande instruktion (2007:1431) framgår att Forte ska samverka med andra myndigheter inom Rådet för styrning med kunskap (RSK), se 3 a §. Samverkan inom rådet regleras i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst. Samverkan inom RSK nämns inte i den föreslagna instruktionen för Myndigheten för strategisk forskning och inte heller på något annat ställe i utredningen. Avsaknaden av resonemang kring RSK är ytterligare ett exempel som visar på att betänkandet har betydande brister som gör att det inte kan anses utgöra ett fullgott beredningsunderlag.

I sammanhanget kan framhållas att RSK inrättades av regeringen 2015. Rådet behandlar strategiskt viktiga frågor som bidrar till att rätt kunskap når fram till huvudmän samt profession inom hälso- och sjukvård och socialtjänst. I rådet ingår tio myndigheter under Socialdepartementet, däribland Forte, och med Socialstyrelsens generaldirektör som ordförande. RSK är bland annat ett forum för frågor om kunskapsutveckling, forskning och innovation och rådet lämnade 2023 in ett underlag till regeringens kommande forsknings- och innovationspolitiska proposition. RSK är således ett centralt organ för statens kunskapsstyrning och forskningen är en grundläggande del av denna styrning. Betänkandet saknar texter om RSK och således finns heller inga resonemang om hur forskningsfrågor som ligger inom RSK:s uppdrag påverkas av den föreslagna myndighetsstrukturen och vilka krav som ställs på de föreslagna myndigheterna för att inte äventyra denna etablerade samverkan.

Forte anser att forskningen inom arbetsliv, hälsa och välfärd är en stor och viktig del i att Sverige kan bygga en motståndskraftig och hållbar välfärd och tillse en god hälsa hos befolkningen. Sådan forskning kräver en stark, långsiktig styrning med samverkan av representanter från både forskare och andra samhällsaktörer inom områdena. I den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning riskerar denna samhällsviktiga forskning att prioriteras ned eller helt försvinna på grund av att styrningen är splittrad och fokus lätt kan flyttas från arbetsliv, hälsa och välfärd, till annan forskning, särskilt om Socialdepartementet inte är ansvarigt departement. Det kan vara värt att poängtera att det finns exempel från flera länder (se vidare kap 2.5) där finansiering av forskning, särskilt inom medicinsk och hälsorelaterad forskning, bedrivs via specialiserade myndigheter (såsom Forte). En anledning till detta kan vara att säkerställa att forskningen inom dessa områden inte prioriteras ned eller försvinner till förmån för annan forskning.

Ett av motiven till den reform som utredningen föreslår är ett tydligare ansvarsutkrävande. Utredningen menar att respektive föreslagen ny forskningsfinansieringsmyndighet ska ha ett nationellt ansvar för utfallet av svensk forskning, en verksamhet man endast delfinansierar. Förslaget kring ansvarsutkrävande på respektive föreslagen myndighet rimmar det dåligt med de principer som gäller för

statlig styrning. Den övergripande principen i staten för ansvarsutkrävande följer den så kallade styr- och ansvarskedjan. Regeringen utser myndighetsledningarna och regeringen är ansvarig inför den folkvalda riksdagen för sina myndigheter. Myndighetsledningarna främsta uppgift är att genomföra regeringens politik inom sina respektive områden och är således ansvariga inför regeringen. Det ansvar som kan utkrävas av en myndighet vilar på de författningar som reglerar myndighetens uppgifter (främst den allmänna myndighetsförordningen och myndigheternas respektive instruktioner).

De föreslagna nya myndigheterna kommer dessutom endast till en mindre del att stå för lärosätenas samlade intäkter för forskning och innovation. Lärosätena utgör med sina statliga anslag lejonparten av forskningsutförare i Sverige. Den föreslagna Vetenskapsmyndigheten kommer att ha ett i stort sett lika stort anslag för forskningsfinansiering som dagens Vetenskapsråd, och som exempel är Vetenskapsrådets bidrag till lärosätenas samlade intäkter för forskning i dag knappt 11 procent. Då kan myndigheten knappast ta ansvar för den totala finansieringen av grundläggande forskning i Sverige och avkrävas ett totalansvar för dess samlade kvalitet. Utredningen bortser från påverkan av finansiering från andra externa källor än dem som omfattas av utredningen, liksom lärosätenas basanslag, lärosätenas ledningar och inte minst de enskilda forskarnas bidrag till utvecklingen av svensk forskning och innovation.

4. **ForTE vill se en stegvis utveckling med samhällsutmaningarna i fokus**

Som nämnts i inledningen lever vi i en tid av geopolitisk osäkerhet och krig, pågående klimatförändringar samt social och ekonomisk oro och instabilitet i såväl Sverige som i vår omvärld. Det är inte en bra tidpunkt att testa förslag på stora och genomgripande förändringar av forskningsfinansieringssystemet, vilka skulle kunna medföra negativa konsekvenser för och bromsa svensk forskning under en lång period.

Vård- och omsorgssektorn är i stort behov av kunskap och kompetensförsörjning. Arbetsmarknaden behöver kontinuerligt utvecklas och effektiviseras med olika insatser. Regeringen lägger stora pengar på att reformera välfärden och vården och skapa förutsättningar för en god folkhälsa, genom satsningar inom till exempel personcentrerad vård, demens och äldre, barn och ungas psykiska hälsa, socialtjänst mm. För att dessa investeringar ska få effekt krävs det forskningsbaserad kunskap och innovation.

För att forskningen på bästa sätt ska nyttiggöras där kunskapen behövs är det nödvändigt med en väl etablerad, kontinuerlig samverkan mellan forskning, policy och praktik. Något ForTE arbetar aktivt med i dag genom att främja samverkan i den forskning som vi finansierar, genom samverkan med myndigheter och andra samhällsaktörer och genom att kartlägga kunskapsluckor och analysera forskningsbehov inom våra områden arbetsliv, hälsa och välfärd.

För att kunskapsförsörjningen av vård- och omsorgssektorn och arbetslivet ska stärkas krävs alltså att en förändring av forskningsfinansieringssystemet tar hänsyn till vikten av samverkan mellan forskare på området, regering, myndigheter som är verksamma i kunskapsstyrningen (till exempel myndigheterna inom RSK) samt brukare och behovsägare i samhället. Något som denna utredning inte har gjort. En förändring kräver varsam hantering av de gränssnitt som uppstår i hela kedjan av kunskapsförsörjningen och kunskapsstyrningen, där forskningen är en förutsättning för att denna kedja ska fungera.

På grund av komplexiteten i samtidens och framtidens samhällsproblem krävs att en förändring av finansieringssystemet av den utmaningsdrivna forskningen strävar mot ett system som betecknas av pluralism, där många aktörer deltar och många olika verktyg används. Detta brukar beskrivas som "den tredje generationens forskningsfinansiering" (som också nämns i utredningens slutbetänkande). I stället föreslår utredningen att systemet delas upp på ett traditionellt sätt i olika myndigheter, där en företrädelsevis arbetar med forskarinitierad forskning av högsta vetenskapliga kvalitet och en annan arbetar med behovsstyrd och tematiskt inriktad forskning. Detta skapar hinder för att alla delar av forskningsfinansieringssystemet tillsammans kan bidra till att lösa samhällsutmaningarna. Utredningens förslag bygger nya murar som kan hindra och försämra forskningens bidrag. Förslaget riskerar dessutom att riva de samarbeten som redan i dag är etablerade mellan de finansierade myndigheterna på flera nivåer och som under många år har utvecklats, för att forskningsfinansieringssystemet ska gynna den forskning som ligger till grund för ett hållbart samhälle. ForTE menar att en förändring måste bygga på samarbeten och pluralism, inte funktionsuppdelning och omfattande fusioner.

I slutbetänkandet hävdar utredningen att det inte skett några större förändringar i den myndighetsstruktur som etablerades runt millennieskiftet. På ett annat ställe i slutbetänkandet säger man dock att myndigheterna har förändrats men drar inga slutsatser om hur dessa förändringar har bidragit till utveckling av systemet och om det innebär att myndigheterna är i takt med tiden eller ej. Själva myndighetsstrukturen har visserligen inte förändrats men myndigheterna och deras uppdrag och styrning har förändrats avsevärt sedan 2001. Detta har utredningen inte gjort någon systematisk genomgång av. De förändringar som skett över tid visar att regeringen med stegvisa insatser gjort att myndigheterna har förändrats med sin omvärld, något som kan hävdas stå i motsats till det tillstånd av stagnation som utredningen beskriver. Forte förordar fortsatt denna stegvisa förändring, för att varsamt och väl underbyggt utveckla den statliga forskningsfinansieringen tillsammans med omvärlden.

I slutbetänkandet presenteras inte ett stegvist alternativ. I stället avfärdas detta med ett resonemang kring att "det har byggts upp ett förändringstryck" i systemet. Om det är utgångspunkten för en så omfattande reform av finansieringssystemet, hade det krävt en mer gedigen analys av dagens system och omorganiseringens effekter. Forte menar att det är de konkreta arbetsprocesserna och deras utformning och bemanning som är centrala för att forskningsfinansieringen ska bidra till svensk forskning av hög kvalitet, vilket sammantaget också svarar mot samhällsutmaningar och bidrar med problemlösning och innovation.

Forte vill därför hävda att en utveckling av forskningsfinansieringssystemet bör göras varsamt, stegvist, baserat på fungerande och nödvändiga samarbeten i dagens system, med pluralism både gällande aktörer och verktyg samt med ett fokus på såväl forskningens kvalitet som på de samhällssektorer som forskningen ska kunskapsförsörja. Detta för att vi ska lyckas hantera de allvarliga samhällsproblem vi står mitt i.