

Yttrande angående SOU 2023:59 - Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (U 2023/02898)

1.1. Sammanfattande kommentarer

- Chalmers instämmer i att dagens organisation för forskningsfinansiering behöver omprövas och välkomnar utredningens ansats att utgå ifrån ett systemperspektiv.
- Chalmers är positiva till att en framtida myndighetsstruktur föreslås baseras på styrningsprinciper och arbetssätt. Oavsett antal myndigheter är det positivt att de baseras på funktionslogik, i stället för att som i dagens system blanda funktionslogik och sektor/ämneslogik.
- Chalmers är positiva till de sju kriterier utredningen identifierat att framtidens organisation för statlig forskningsfinansiering ska uppfylla. Chalmers anser dock att det är svårt att utifrån utredningens rapport bedöma ifall dessa kriterier faktiskt kommer att uppfyllas. Oavsett hur utredningens förslag till slut tas vidare bör dessa grundkriterier vara vägledande genom hela processen, inklusive både implementering och uppföljning.
- Chalmers motsätter sig utredningens förslag för hantering av forskningsinfrastruktur och föreslår i stället en modell där forskningsinfrastrukturer genomgår en vetenskaplig utvärdering hos Vetenskapsmyndigheten och efter det en strategisk prioritering hos Myndigheten för strategisk forskning.
- Chalmers välkomnar att den föreslagna Innovationsmyndigheten föreslås ha ett fokus på nystartade bolag eller innovationsprojekt i tidigt skede – särskilt kopplat till deep-tech innovationer.

1.2. Betänkandet som helhet

Chalmers instämmer i att dagens organisation för forskningsfinansiering behöver omprövas och välkomnar utredningens ansats att utgå ifrån ett systemperspektiv där myndigheternas förhållande till varandra adresseras. Chalmers är positiva till att en framtida myndighetsstruktur baseras på en funktionslogik. Att den föreslagna strukturen inte baseras på vilken typ av forskning, vetenskapligt eller tematiskt innehåll i den forskning och innovation som respektive myndighet finansierar, utan på vem som har makt att styra verksamhetens inriktning och på vilket sätt medlen fördelas ser Chalmers som positivt. Chalmers är benägna att hålla med utredarna om att en övergång till en myndighetsstruktur baserad på funktionslogik lämpligast görs genom en genomgripande reformering, snarare än stegvisa förändringar.

Chalmers anser att själva logiken i myndighetsstrukturen är det centrala, snarare än antal myndigheter. Med det sagt anser vi att utredningens förslag om tre myndigheter möter logiken på ett bra sätt, och ser fördelar med att den speglar EU:s struktur för forskningsfinansiering. Chalmers ser att innovation kopplar starkt till både grundläggande och utmaningsdriven forskning och detta talar för förslaget om tre myndigheter. Det alternativa förslaget med två myndigheter riskerar att leda till att innovationsforskning alltför starkt kopplas enbart till utmaningsdriven forskning.

Ett färre antal myndigheter än i dagsläget skulle underlätta för yngre och inflyttade forskare som upplever det nuvarande systemet som splittrat och svårt att överblicka. Det är dock viktigt att regelbundet följa upp att vissa forskningsfält eller tillämpningsområden inte gynnas eller missgynnas systematiskt ifall antalet finansierare blir färre. Under utredningens arbete lyfte Chalmers behovet av att framtidens organisation behöver bli enklare och tydligare och vi är positiva till att utredningen adresserar detta. Vi instämmer i att otydliga och överlappande roller, olika administrativa system, och olika tolkningar av regelverk i dagsläget är hinder för svensk forskning.

Chalmers är positiva till de sju kriterier utredningen identifierat för framtidens organisation för statlig forskningsfinansiering. Chalmers anser att utredningens förslag i stort har möjlighet att uppfylla samtliga kriterier, men ser inte att utredningen i sig är tillräckligt underlag för att säkerställa att så blir fallet. Kriterierna behöver tas om hand såväl under som efter en eventuell omorganisation och den nya strukturen behöver följas upp såväl på kort som på lång sikt avseende dessa kriterier.

Chalmers instämmer i att utredningens förslag skapar möjligheter för ökad förutsägbarhet genom långsiktiga satsningar, men ser i linje med utredningen inte att så nödvändigtvis behöver bli fallet. Förslagsvis tydliggörs behovet av långsiktighet i de sju grundkriterier som har lagts fram, och tas med som ett uttalat kriterium för framtida myndigheter.

Chalmers anser att kriteriet om att en framtida myndighetsstruktur ska värna den fria forskningen är fundamentalt för att Sverige ska kunna ta en ledande roll inom forskningen. Såsom det svenska universitetsväsendet är organiserat idag är även indirekt politisk styrning ett direkt hot mot den akademiska friheten. Chalmers anser därför att detta kriterium behöver få en central roll i implementering och uppföljning av en ny myndighetsstruktur.

Chalmers är positiva till utredningens förhållningssätt att lämna detaljer kring organisation och arbetssätt till de framtida myndigheterna, men anser att utredningen samtidigt ger förslag på en oväntat detaljerad nivå vad gäller vissa aspekter. Chalmers har valt att fokusera återkopplingen på de principiella utgångspunkterna och förordar att utredningen tas vidare på en sådan övergripande nivå, så att vissa delar inte är överreglerade från start och andra underreglerade.

1.3. Kommentarer på specifika kapitel i betänkandet

Nedan följer några utvecklade resonemang kring några av utredningens förslag, främst kopplat till respektive myndighet.

1.3.1. Vetenskapsmyndigheten

Chalmers är positiva till förslaget att tydliggöra Vetenskapsmyndighetens ansvar att stödja banbrytande forskning och instämmer att en central del i sådan finansiering är att uppmontra projekt med högre vetenskapligt risktagande. Utredningen menar att arbetsmetoderna för bedömning och uppföljning av banbrytande forskning behöver anpassas, vilket vi inte motsätter oss, men utifrån underlaget går det inte att bedöma ifall utredningens förslag att det är styrelsen som ska fatta sådana beslut är rätt väg framåt. Förslagsvis lämnas detta till myndigheten själv att avgöra.

I egenskap av tekniskt lärosäte är Chalmers mycket positiva till att ett av de föreslagna vetenskapliga råden inom Vetenskapsmyndigheten enbart ska hantera teknikvetenskap, då vi ser att teknikvetenskap har lidit av att hanteras tillsammans med naturvetenskap. Vi tror också att lantbruksvetenskap skulle främjas av att organiseras tillsammans med teknikvetenskap snarare än naturvetenskap och vi är frågande till uppdelningen av medicin

och veterinärmedicin. Vi saknar dock underlag för utredningens förslag att dela upp ämnesråden på ett annat sätt än idag och även en konsekvensanalys av detta, och förespråkar därför att en fortsatt diskussion förs om för- och nackdelar med ämnesrådets olika möjliga uppdelningar.

Chalmers är positiva till att utredningen för fram ett behov av samordning av digitala infrastrukturer inom Vetenskapsmyndigheten. Vi motsätter oss dock förslaget om att Vetenskapsmyndigheten även ska vara operativ, denna dimension måste särskiljas från den prioriterande och finansierande.

1.3.2. Forskningsinfrastruktur

Chalmers instämmer i de problemställningar som utredningen identifierat vad gäller dagens organisation för finansiering av forskningsinfrastruktur, men anser inte att utredningens förslag skulle leda till långsiktigt stärkt finansiering och skarpare prioritering av forskningsinfrastruktur.

Chalmers håller inte med om att det är forskningsinfrastrukturens ekonomi eller storlek som bör vara den viktigaste utgångspunkten för hur finansieringen hanteras, utan ser i stället att det är andra drivkrafter som avgör i vilket forum eller kontext och på vilken nivå beslut om infrastruktur behöver tas. Exempel på sådana drivkrafter är om infrastrukturen är av strategisk betydelse för svensk forskning och behov av långsiktighet.

Chalmers anser inte att den föreslagna modellen för prioriteringar av och beslut om forskningsinfrastrukturer vid Vetenskapsmyndigheten leder till någon förbättring jämfört med nuvarande ordning, eftersom den leder till betydligt mindre samordning av prioriteringar och beslut av infrastrukturer (sker i de fyra ämnesråden samt i två andra delar av organisationen) och de flesta forskningsinfrastrukturer har betydelse för flera ämnesområden och förutsätter en strategisk samordning.

Många forskningsinfrastrukturer har kompletterande drivkrafter och funktioner utöver den vetenskapliga drivkraften som alltid måste hålla hög kvalitet och relevans, som till exempel samhällsutmaningar, internationell samverkan, kopplingar till näringslivets användning och medverkan för uppbyggnad. Chalmers föreslår därför en alternativ hantering inspirerad av hur man arbetar i flera andra länder (till exempel Belgien, Danmark och Norge), där forskningsinfrastrukturer först genomgår en vetenskaplig utvärdering vid Vetenskapsmyndigheten och sedan (vid behov) en strategisk utvärdering vid Myndigheten för strategisk forskning. På så sätt utnyttjar man de två föreslagna myndigheternas styrkor

och säkerställer att de strategiska prioriteringarna hanteras där den samlade bilden av behoven finns, samtidigt som den vetenskapliga kvaliteten och relevansen alltid sätts först.

1.3.3. Myndigheten för strategisk forskning

Chalmers är mycket positiva till att den föreslagna myndigheten för strategisk forskning föreslås genomföra långsiktiga satsningar i högre utsträckning än vad dagens finansiärer gör. I dagens system är det alltför stor vikt på kortsiktiga projekt vilket driver resurser. Utöver en justerad balans mellan lång- och kortsiktig finansiering vill Chalmers lyfta att de nya myndigheterna i större utsträckning än idag behöver förlita sig på forskningsledarnas kompetens och undvika detaljstyrning av hur projektmedel får användas.

Chalmers har tidigare lyft att en mer samlad stödstruktur kring EU:s ramprogram med tydliga satsningar som bidrar till att skapa förutsättningar att delta skulle öka svenska deltagare konkurrenskraft i ramprogrammen. Vi har även lyft behovet av en bättre samordning mellan Regeringskansli, finansiärer och svenska aktörer i varje enskilt fall, och ställer oss därför positiva till att utredningen föreslår en centralisering av internationella funktioner. Som utredningen påpekar så ställer detta dock stora krav på samverkan och informationsspridning mellan myndigheterna. En centraliserad funktion behöver ta helhetsansvar, och får inte präglas alltför mycket av den myndighet som huserar den.

Chalmers motsätter sig förslaget om att regeringen ska utse samtliga ledamöter i styrelsen för myndigheten för strategisk forskning. Det vore en outnyttjad resurs att inte ta in forskares erfarenheter och kunskaper i diskussioner om forskningens samhällsstrategiska roll.

1.3.4. Innovationsmyndigheten

Chalmers ser positivt på utredningens förslag att Innovationsmyndigheten ska arbeta med stöd till både enskilda företag och till stödfunktioner såsom inkubatorer, innovationskontor och acceleratorer. Om man önskar se fler forskningsbaserade innovationer komma ut från forskningen är det viktigt att etablera långsiktiga förutsättningar för existerande aktörer som idag ger kvalificerat stöd till forskningsintensiva bolag, primärt i närhet till våra universitet. Chalmers välkomnar att Innovationsmyndigheten föreslås ha ett fokus på nystartade bolag eller innovationsprojekt i tidigt skede – särskilt kopplat till deep-tech innovationer. Chalmers anser att Innovationsmyndigheten bör ha ett särskilt och uttalat fokus på deep-tech innovationer. Ett sådant fokus är ett viktigt komplement till den finansiering som möter

behov i såväl den offentliga sektorn och civilsamhället som i den privata sektorn, som föreslås hanteras av myndigheten för strategisk forskning. I anslutning till detta vill Chalmers lyfta att det behöver finnas näringslivsrepresentanter i Innovationsmyndighetens styrelse med en djupgående förståelse och erfarenhet från höginnovativa (föredragsvis deep-tech) små- och medelstora företag. Det föreligger annars en stor risk att myndighetens fokus snarare blir på etablerade företags behov i den egna verksamheten, inte på sådant som kommer att vara kritiskt för en bredare skara på längre sikt.

Chalmers välkomnar att Innovationsmyndighetens finansiering ska vara marknadskompletterande i tidig fas, detta innebär dock att rimliga förväntningar på hur stora effekter som kan kopplas till myndighetens finansiella stöd måste ställas. Uppföljningen av myndighetens satsningar måste genomföras med insikt om att deep-tech innovationer innefattar så väl tekniska som marknadsmässiga risker, och att enskilda finansieringar därmed i hög grad kan komma att misslyckas. I dessa tidiga faser behövs ett flertal olika insatser i samverkan för att säkerställa att forskningsresultat tas från labb till marknad.

Chalmers är positiva till utredningens förslag om att Innovationsmyndigheten ges i uppgift att utveckla en stödfunktion för hantering av statsstödsfrågor kopplade till forskning och innovation. Tolkningarna av statsstödsreglerna är svåra att göra, och finansörerna idag skjuter ofta över ansvaret till bidragsmottagaren att säkerställa vilka undantag som kan nyttjas. Därtill gör Sverige ofta hårdare tolkningar av statsstödsreglerna än andra länder i Europa. Om myndigheten kan ansvara för att skapa en samsyn gällande hur statsstödsreglerna kan och bör tolkas, är det positivt.

1.3.5. Förenklad administration och IT-hantering välkomnas – utredningens förslag garanterar dock inte att det blir så

Chalmers har under utredningens gång lyft behovet av enklare IT- och stödsystem och är därför positiva till förslaget om att ett IT-system ska användas av samtliga myndigheter. Det är dock av största vikt att det blir just enkelt, och att eventuella olika behov som uppstår hos respektive myndighet inte leder i motsatt riktning.

Ifall antalet myndigheter minskas är det nära till hands att förutsätta att administrationen automatiskt förenklas. Chalmers vill här poängtera att så inte nödvändigtvis är fallet, utan det måste åligga myndigheterna att aktivt arbeta för att det ska ske. Det är till exempel inte orimligt att tänka sig att en slimmad organisation för forskningsfinansiering som behöver dra ned på resurserna gör så genom att flytta över administration till de som söker medel. Det är

inte heller orimligt att tänka sig att en hopslagning av myndigheter leder till att dagens olikheter i hantering läggs på varandra, snarare än att minsta gemensamma nämnare tas som utgångspunkt. Chalmers anser därför att det huvudsakliga målet måste vara att minska den administrativa bördan för forskarna, inte för myndigheterna i sig, för att Sverige som forskningsnation ska få mesta möjliga utväxling av forskningsmedlen.

1.3.6. Andra förändringar och reflektioner kring framtiden

Chalmers är medvetna om att basanslagens storlek samt balansen mellan extern finansiering och basanslag inte har uppfattats ligga inom utredningens direktiv, men ser positivt på utredningens kommentar om att samtliga de tre nya myndigheterna som föreslås behöver ha löpande diskussioner med lärosätena om hur framtida insatser utformas så att den strategiska förmågan hos forskare och lärosätesledningar kan stärkas framöver. Vad gäller utredningens förslag att låta utreda indirekta kostnader vill Chalmers lyfta vårt inspel till forskningspropositionen under hösten 2023. Där uppmanar Chalmers regeringen att ge lärosätena rådighet över basanslagen genom att tilldela lärosäten ett separat driftsanslag för verksamhetsstöd och verksamhetsledning, samt att forskningsfinansiärer påbjuds att fullfinansiera forskningsprojekt.