

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

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

IFAU:s uppdrag är att analysera och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt undersöka arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. Myndighetens forskare söker regelbundet forskningsmedel från de organisationer som berörs av SOU 2023:59. Därtill delar IFAU ut forskningsmedel varje år genom vårt vetenskapliga råd. IFAU har granskat betänkandet utifrån dessa utgångspunkter.

IFAU ser fördelar med utredningens övergripande förslag att samla all statlig forskningsfinansiering i tre nya myndigheter, men sammantaget gör vi bedömningen att nackdelarna överväger. *Därför väljer vi att avstyrka förslaget om en ny myndighetsstruktur för forskningsfinansiering.*

Fördelar med förslaget

Relativt dagens system innebär förslaget från Forskningsfinansieringsutredningen en tydligare och mer principiell struktur som också är bättre anpassad till strukturen på EU-nivå. Det skapas därigenom en bättre överblick och ett lapptäcke av olika finansiärer som använder olika principer kan undvikas. Det kan bli lättare att identifiera vilka forskningsmedel som står till buds och ansökningsprocessen kan förenklas bland annat genom ett gemensamt ansökningssystem. Förhoppningsvis kan konkurrensen mellan forskningsidéer också öka och bedömningsprocesserna hos finansiärerna eventuellt stärkas. Den föreslagna strukturen skulle kunna möjliggöra större forskningsprojekt, skapa långsiktighet och minska risken för ”dubbelfinansiering” av forskning. Det är även tänkbart att centraliseringen på sikt minskar de administrativa kostnaderna.

Oklart vilken potential som reformen har att stärka svensk forskning

Det finns emellertid viktiga invändningar mot förslaget. Till att börja med kan de grundläggande premisserna i betänkandet problematiseras. Utredningen utgår ifrån (i) att svensk forskning och innovation halkar efter, (ii) att systemet för forskningsfinansiering kan förklara en viktig del av detta och (iii) att en

Datum
2024-01-30

centralisering av finansieringssystemet enligt föreslagen modell är vägen att gå för att förbättra forskningen i Sverige.

Det är dock inte uppenbart utifrån utredningens analys att den svenska forskningen och innovationen verkligen halkar efter. Intrycket är snarast att den står sig förhållandevis väl. Det är vidare oklart hur mycket som kan förbättras genom en reform av den statliga forskningsfinansieringen. Många andra aspekter av hur forskning genomförs i Sverige är förmodligen viktigare för att öka forskningens kvalitet och det är trots allt en liten del av den totala forskningsfinansiering (ca 10 %) i Sverige som berörs av förslaget. Det är dessutom fullt möjligt att just den statliga finansieringen som finns idag leder till god forskning, särskilt inom vetenskapliga discipliner (t.ex. samhällsvetenskap och humaniora) som i högre grad än andra förlitar sig på dessa medel. Utredningen har i sin analys inte belagt att forskning finansierad genom de myndigheter som fördelar statliga forskningsmedel i nuvarande system håller låg kvalitet eller bidrar till att svensk forskning tappar i internationell konkurrenskraft.

Slutligen finns det också nackdelar med den centraliserade modellen som föreslås som bör tas i beaktande i högre grad än vad utredningen gör. Vi återkommer till dessa nedan. Sammantaget menar IFAU därför att det är oklart vilken potential som reformen har att förbättra den svenska forskningen.

Decentraliserad forskningsfinansiering kan vara bättre än centraliserad

Det är inte säkert att forskningen blir bättre om medelsfördelningen stöps i en mer enhetlig och centraliserad form. Det går att argumentera för att många olika finansiärer som fördelar medel utifrån delvis olika perspektiv och principer är en bättre grund för att generera bra forskning. En decentraliserad lösning innebär att man kan dra nytta av expertis från en rad olika håll och från aktörer som har stor kännedom om ett sakområde. De myndigheter som idag delar ut forskningsmedel har information om hur deras områden fungerar och vilken typ av kunskap som saknas. I en större och mindre flexibel organisation riskerar detta att gå om intet.

Det kan vara bra med fler långsiktiga och stora forskningsprojekt, som myndighetsreformen eventuellt skulle kunna generera. Samtidigt finns det också ett stort behov i samhället av mer begränsade projekt. Den typen av projekt kan vara särskilt lämpliga för juniora forskare som inte kan dra in stora programmedel och det decentraliserade systemet som finns idag kan innebära större möjlighet till detta. Det finns vidare en uppenbar risk för att mindre aktörer och forskare utanför kommersiellt gångbara områden, sannolikt främst inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga disciplinerna, missgynnas av den centraliserade strukturen och det tydliga fokuset på innovation som föreslås i betänkandet.

Datum

2024-01-30

Konsekvenserna för myndigheter som idag delar ut forskningsmedel inte utredda

I utredningen saknas en analys om vad som händer med det tjugotal myndigheter som utredningen föreslår inte längre ska dela ut forskningsmedel. IFAU menar att reformen riskerar att minska myndigheternas möjligheter att genomföra sina uppdrag. Forskningen bidrar med kunskap som myndigheterna drar nytta av i sin verksamhet; den föreslagna myndighetsstrukturen skapar större distans mellan forskare och myndigheterna. Detta riskerar att försämra kvaliteten på offentlig verksamhet. Myndigheterna har dessutom etablerade kanaler som används för att tillgängliggöra forskningsresultat för beslutsfattare och för allmänheten. Befintliga strukturer för att implementera och sprida forskningsresultat riskeras att slås sönder av reformen.

Vad gäller IFAU:s möjligheter att genomföra vårt uppdrag kan vi se både för- och nackdelar med utredningens förslag. Vår övergripande bedömning är dock att reformen troligen medför en försämrad förmåga att realisera vårt uppdrag på grund av att vi inte får möjlighet att dela ut pengar till bra forskning som genomförs i linje med vårt uppdrag, får svårare att upprätthålla ett brett kontaktnät med forskare inom olika vetenskapliga discipliner och kanske också får försämrade möjligheter att dra in externa forskningsmedel.

Förslaget innebär kostnader

Det finns potential att spara kostnader genom utredningens förslag, men IFAU menar att den föreslagna reformen innebär kostnader som inte analyserats ordentligt. Det är mycket som ska stöpas om och det är en omfattande process att bemanna de nya myndigheterna. Man kan även förvänta sig en hel del kulturkonflikter. Det är oklart om reformen verkligen innebär att man kan spara på personal, kostnader för administration och effektivisera forskningsfinansieringen. Kanske kan det åstadkommas på sikt, men det är osäkert och det kommer rimligen ta tid. Kostnader och potentiella effektivitetstapp bör undersökas noggrannare.

Det kan också finnas en alltför stor tilltro till att centraliseringen löser koordineringsproblem. Stora organisationer kan bli tungrodda. Det kommer fortfarande att krävas koordinering inom och mellan de nya myndigheterna och mellan de många departement som ska bidra med finansiella medel till de nya forskningsfinansieringsmyndigheterna.

Säkerställ forskning med samhällsrelevans och hög vetenskaplig kvalitet

Myndigheten för strategisk forskning är ur IFAU:s perspektiv särskilt intressant och viktig, då myndigheten ska finansiera forskning i skärningen mellan hög vetenskaplig kvalitet och stor samhällsrelevans. I betänkandet framstår det som att det ska finnas en tydlig politisk styrning av myndigheten,

Datum

2024-01-30

vilket kan motverka forskningens frihet och långsiktighet. IFAU menar att det är viktigt att den fria forskningen värnas i myndigheten.

Vidare tolkar vi betänkandet som att innovation är tänkt att ha en betydande roll för Myndigheten för strategisk forskning. För IFAU, vars forskare är samhällsvetare, är innovation (så som det definieras i utredningen) inte centralt i vår verksamhet. Vi gör bedömningen att det gäller för samhällsvetenskap och humaniora generellt. Från vår utgångspunkt framstår en lösning där all innovation samlas i Innovationsmyndigheten som ett möjligt alternativ. Myndigheten för strategisk forskning skulle i så fall i ännu högre grad ta fasta på fri forskning av hög vetenskaplig kvalitet med tydlig relevans för samhället ur ett brett perspektiv.

IFAU vill understryka att det är viktigt med policyrelevant forskning, som likväl bygger på forskningens frihet och vetenskapliga ideal, utan att ha ett direkt fokus på (omedelbar) implementerbarhet i till exempel företag. Farhågan är att den typen av forskning delvis faller mellan Vetenskapsmyndigheten och Myndigheten för strategisk forskning i den nya myndighetsstrukturen, särskilt om den senare myndigheten lägger stor vikt vid innovation. IFAU menar att det är centralt att det (i den statliga forskningsfinansiering) görs särskilda satsningar på verksamhetsnära forskning som kan förse beslutsfattare med pålitliga och evidensbaserade beslutsunderlag.

Stegvisa och mindre förändringar är möjliga

En avslutande synpunkt gäller ställningstagandet som görs i betänkandet om att inkrementella och mindre förändringar inte är rimliga. IFAU menar att stegvisa och begränsade korrigeringar av nuvarande struktur är fullt möjliga. Det borde till exempel vara möjligt att konstruera gemensamma IT-system som de myndigheter som delar ut medel idag kan använda sig av. Andra gradvisa justeringar i linje med flera av de goda idéer som finns i utredningen borde också vara möjliga.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. Martin Lundin och Anders Forslund har varit föredragande.

Maria Hemström Hemmingsson