

Handläggare:  
Ulrika Bjare  
Maria Wilenius  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

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

### Inledning

I föreliggande yttrande redogör Stockholms universitet för sin syn på Forskningsfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2024:59) och lämnar synpunkter på den föreslagna organisationen för den statliga forskningsfinansieringen.

Inledningsvis vill Stockholms universitet lyfta fram att utredningen är värdefull i sin historiska och nutida genomlysning av det svenska forskningsfinansieringslandskapet. Detsamma gäller den internationella utblicken i utredningens delbetänkande (SOU 2023:19). De kriterier som föreslås som riktningmål för den svenska forsknings- och innovationspolitiken (s. 201 ff) är väl utformade och pekar på relevanta målsättningar. Tyvärr möter förslagen i utredningen inte kriterierna på ett balanserat sätt.

Sammantaget är Stockholms universitet tveksamt till att den organisatoriska lösning som föreslås råder bot på de brister i systemet som redovisas i utredningen. Detta grundar sig framförallt på att utredningens fokus på s.k. strategisk forskning innebär en tydlig risk för att den forskardrivna forskningen urholkas eller tappas bort och en risk för ökad politisk styrning. I analys och förslag saknas insikten om att forskardriven grundforskning är långsiktigt avgörande för behovsorienterad forskning och framtida innovationer.

Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Stockholms universitet har i huvudsak följande att framföra.

- Utredningens analys av den svenska forskningsfinansieringslandskapet är värdefull och merparten av de riktningmål som föreslås är relevanta.
- En ökande samordning av finansieringen välkomnas.
- Utredningen underskattar den fria forskningens avgörande långsiktiga betydelse för all forskning och utveckling och förslagen leder inte i tillräcklig grad till stärkt kvalitet.
- Universitetet är mycket kritiskt till att forskardriven forskning och vetenskaplig sakkunniggranskning ges alltför litet utrymme i förslaget.
- Universitetet ställer sig mycket kritiskt till hur Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten föreslås styras. Även dessa myndigheter behöver styras av forskare.
- Universitetet ställer sig tveksamt till om konstruktionen av Innovationsmyndigheten svarar mot den tredje generationens forsknings- och innovationspolitik och ifrågasätter dess roll som regeringens expertmyndighet, då dess styrelse är avsedd att utses av regeringen.
- Universitetet ifrågasätter behovet av en kostsam omorganisation då flertalet av de målsättningar som utredningen ställer upp går att nå genom förändrade uppdrag till befintliga myndigheter, främst Vetenskapsrådet.
- Universitetet förordar att den nuvarande organisationen av forskningsinfrastruktur inom Vetenskapsrådet bevaras, att MAX IV finansieras direkt från statsbudgeten och att e-infrastruktur skyndsamt samordnas inom en myndighet.
- Universitetet förordar, motiverat av den fria forskningens betydelse och av de ökande kostnaderna för forskningsinfrastruktur, en omfördelning av medel från Myndigheten för strategisk forskning till Vetenskapsmyndigheten/Vetenskapsrådet.
- Universitetet är kritiskt till förslaget om att lägga hela ansvaret för internationella samarbeten, inklusive samtliga EU-program, på Myndigheten för strategisk forskning och samtidigt föreslå att dagens samordningsfunktion mellan de statliga forskningsfinansiärerna (EU-Sam) läggs ner.
- Universitetet saknar konsekvensanalyser rörande förslagen avseende de stora myndigheter som i dag är betydande forskningsfinansiärer. Det gäller såväl vad som händer med forskning som dessa myndigheter stödjer som vad som händer med myndigheterna om forskningen tas bort.

## Bristande koppling till kvalitet och utbildning

Grundläggande för Stockholms universitets invändningar mot utredningens förslag är bristen på koppling till kvalitet. Universitetet ställer sig även tveksamt till problemanalysen av kvoten mellan finansiering och ”högciterade artiklar”. Ett av huvudskälen till inrättandet av utredningen var att skapa bättre förutsättningar för att stödja svensk forskning av högsta internationella kvalitet (se Kommittédirektiv 2022:85). Målsättningen om internationellt konkurrenskraftig forskning skrivs förvisso fram i kriterierna, men den kopplar i huvudsak till behovet av s.k. banbrytande forskning, och återspeglas sedan inte i tillräcklig grad i konkreta förslag. Forskar driven forskning som bedöms och finansieras utifrån en vetenskaplig sakkunniggranskning ges alltför litet utrymme och betydelse i den organisationsstruktur som föreslås. Utredningens förslag riskerar istället etablera en organisation med alltför stort fokus på politiskt inriktade forskningssatsningar, till men för forskningens kvalitet och därför även på sikt för dess tillämpningar och för framtida innovationer.

Det är positivt att utredningen lyfter fram sambandet mellan forskning och utbildning i ett riktningsmål. Universitetet ser emellertid få kopplingar till hur den föreslagna organisationen kan bidra till forskning som ger förutsättningar för forskningsanknuten utbildning och livslångt lärande. I praktiken hålls forskning och utbildning åtskilt i utredningens resonemang. Om förslagen genomförs parallellt med ökad styrning mot en instrumentell syn på högre utbildning i relation till kompetensförsörjning (med snäva resonemang kring utbud, matchning och etablering) riskerar utbildningen och forskningen ytterligare dras isär.

## För- och nackdelar med omorganisation

### Samordning underlättar för forskare

En omorganisation av myndighetsstrukturen för forsknings- och innovationsfinansiering är i vissa avseenden motiverad. Detta gäller framförallt behovet av en balanserad inriktning på, och samordning av, den statliga forskningsfinansieringen. Stockholms universitet ser fördelar med en viss renodling bland antalet finansiärer och med en koppling till EU-finansieringens tre pelare. En renodling av det statliga finansieringssystemet när det gäller att underlätta för forskare att hitta alla relevanta utlysningar är positiv (s. 271). Vidare är intentionen om förbättrad samordning där finansiärer koordinerar utlysningar för att bidra till forskningens mångfald välkommen (avsnitt 6.3.1). Liksom utredningen påpekar finns i dag

problem med koordinering, vilket innebär en risk för centrering av forskningsmedel inom vissa områden samtidigt som andra områden helt saknar, eller har mycket få, tillgängliga medel att söka. Effekten av detta påverkas samtidigt negativt av den låga andelen basanslag i relation till externa medel som gör att lärosätena själva är begränsade i att satsa på underfinansierade områden.

Utifrån ovanstående perspektiv kan en myndighetsorganisation där finansierarna styrs av en funktionslogik, snarare än ett sektorsuppdrag, vara positiv för forskningens mångfald (avsnitt 6.3). Det kan möjliggöra att nya problem/områden adresseras utan att myndigheter med sektorsansvar behöver inrättas. På så vis är utredningens förslag väl avvägt; universitetet invänder inte mot avsteget från en sektorsorganisation och att vissa funktioner som i dag är spridda på flera olika myndigheter samordnas.

### **Problematisering syn på strategisk forskning**

Problemen ligger i utredningens syn på och uppdelning mellan olika former av forskning, i uppfattningen om hur forskning av hög kvalitet initieras, bedrivs och bedöms, samt i en bristande förståelse för den högkvalitativa fria forskarinitierade forskningens grundläggande betydelse för samhällets utveckling – för tillämpningar, innovationer och utbildning. I förslagen finns en idé om att ”strategisk forskning” kan initieras i en hierarkisk styrmodell genom regeringsuppdrag till Myndigheten för strategisk forskning (och i viss mån till Innovationsmyndigheten). Även om myndigheten enligt utredningen bör arbeta med vertikala nätverk/kontaktytor, präglas förslaget av ett synsätt som syftar till att underlätta för regeringen att beställa strategisk forskning inom politiskt identifierade områden. Vidare finns en implicit definition av strategisk forskning som dels exkluderar grundforskning och forskardriven forskning, dels utgår från en föreställning om att strategisk forskning inte förutsätter rigorös vetenskaplig kvalitetsgranskning. Stockholms universitet ifrågasätter detta perspektiv på strategisk forskning som i många avseenden inte ser till vetenskaplig kvalitet, utan snarare endast svarar upp mot de två kriterierna om en organisation som tillgodoser enkelhet respektive ger en tydlig riktning och ökar förmågan till prioritering. Universitetet menar att en styrning mot denna form av strategisk forskning undergräver såväl forskarinitierad forskning som excellent grundforskning och därmed även skadar de långsiktiga förutsättningarna för behovsmotiverad forskning.

## Myndigheternas roll

Organisationen med de tre myndigheterna, där Vetenskapsmyndigheten inte ges samma centrala roll som Vetenskapsrådet har i dag, ger utredningen en tydlig slagsida åt behovsmotiverad forskning. Detta sker på bekostnad av forskardriven forskning och kvalitetsdrivande bedömningsprocesser. Det innebär att det första kriteriet om att värna den fria forskningen riskerar att underordnas i relation till kriteriet om innovationsförmåga, samhällsutmaningar och näringslivets konkurrenskraft.

Utredningen föreslår att Innovationsmyndigheten, vars styrelse ska utses av regeringen, också ska vara regeringens expertmyndighet. Stockholms universitet menar att detta försvagar expertorganets oberoende och motsätter sig förslaget. Ansvaret att vara expertorgan bör ligga hos Vetenskapsmyndigheten/rådet.

Trots att de forskningsfinansierande myndigheterna Formas och Forte i dag har mer av ett sektorsuppdrag med instruktioner som innebär en styrning av forskningens inriktning, finns stort utrymme för forskardrivna projekt inom ramen för utpekade områden. Vidare har Formas och Forte ansvar för att finansiera forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. Detta innebär att forskningen som finansieras dels i stora delar är forskarstyrd, dels har bedömts inom ramen för vetenskaplig sakkunniggranskning, vilket borgar för kvalitet. I förslaget blir Vetenskapsmyndigheten ensam ansvarig för forskardrivna projekt, samtidigt som resurserna relativt sett blir mindre. Stockholms universitet avstyrker en sådan utveckling och vill samtidigt belysa att forskarstyrda och sakkunniggranskade projekt både ger grund för och ofta direkt adresserar problem med koppling till samhällsutmaningar och -relevans. En organisationsstruktur som syftar till att stärka forskningens innovationsförmåga och bidrag till samhällslösningar bör därför ge stort utrymme för denna form av fri forskning.

Stockholms universitet ser förslaget om hur Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten ska styras som mycket problematiskt. Ingen av myndigheterna föreslås vara forskarstyrd, utan de leds av styrelser som består av politiskt tillsatta ledamöter. Vidare finns inget förslag om att myndigheterna internt ska innefatta forskarstyrda råd på motsvarande sätt som i dag gäller för Vetenskapsrådet, Formas och Forte. Sammantaget innebär det, i ett politiskt vanskligt läge internationellt sett, där akademisk frihet på många håll är hotad, en hög risk för forskningens frihet. Myndigheten för strategisk forskning, som i

modellen som helhet ges ett huvudansvar för framtidens forskning, riskerar att bli en politiker- och/eller tjänstemannastyrd beställare av forskning.

Stockholms universitet ställer sig vidare tveksamt till om konstruktionen av Innovationsmyndigheten svarar mot den tredje generationens forsknings- och innovationspolitik. I förslagen finns många goda idéer kring kreativa arbetsätt och policylabb etc. Men att organisera utifrån den tredje generationens forskningspolitik bör inte innebära att grundforskning samtidigt åsidosätts, vilket förslaget i sin helhet innebär. För lösningar på komplexa problem krävs, som utredningen beskriver, en rad aktörer och nätverk. Insatser som syftar till att sammanföra olika nivåer, skapa nätverk eller ”utveckla statsförvaltningens funktionssätt” kan ha stor betydelse, men utan en stark och mångsidig grundforskning finns lite att bygga den framtida forsknings- och innovationspolitiken på. Här saknar analysen och insikten om den fria forskarinitierade forskningens betydelse för behovsorienterad forskning och framtida innovationer.

## **Övriga synpunkter på föreslagen organisationsstruktur**

### **Förutsättningar för kvalitet**

Ett motiv till utredningens förslag är att det ska ge förutsättningar för ökad kvalitet i svensk forskning (s. 269–270). Som grund för detta listas följande tre åtgärder. För det första inrättandet av Vetenskapsmyndigheten där forskarsamhället via extern finansiering kan stärka forskningens kvalitet. För det andra tydliggörandet av betydelsen av banbrytande forskning och för det tredje tydliggörandet av betydelsen av behovsmotiverad forskning genom inrättandet av Myndigheten för strategisk forskning. Stockholms universitet menar att när det gäller de två första åtgärderna ryms de inom Vetenskapsrådets nuvarande organisationsstruktur; uppdraget om banbrytande forskning kan läggas till och åtföljas av en korresponderande resursförstärkning. I relation till det tredje argumentet bör det understrykas att strategisk forskning som enbart är behovsstyrd riskerar att inte komma att verka kvalitetshöjande, om med kvalitet avses det som i allmänhet brukar avses, dvs. genomslag med ERC-bidrag, högkvalitativa publikationer och citeringar.

Utredningen drar slutsatsen att Sverige halkat efter internationellt när det gäller banbrytande forskning. Här ges Vetenskapsmyndigheten ett särskilt ansvar för forskning med högre risk, vilket på sikt antas leda till fler vetenskapliga genombrott (s. 294–295). Universitetet är positivt till satsningar på forskning med högre risk som drivs av den vetenskapliga utvecklingen. Dock kräver denna typ av insatser ökad långsiktig finansiering. I och med att Vetenskapsmyndigheten, enligt



förslaget, ensamt ansvarar för forskardriven forskning utan ökade finansiella ramar (jfr. Vetenskapsrådet) blir utrymmet för fri forskardriven forskning totalt sett mindre än i dag. Om varken Vetenskapsmyndighetens ram eller basanslagen ökar finns risken för minskat utrymme för den fria forskningen, vilket går emot utredningens första kriterium om att värna den fria forskningen.

Stockholms universitet menar att Vetenskapsrådet redan i dag är underfinansierat givet dess uppgifter och den roll man förväntas spela. Medel bör skiftas från dem som föreslås allokeras till Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten till Vetenskapsmyndigheten/rådet.

I sammanhanget bör understrykas att Stockholms universitet ställer sig bakom utredarens reflektioner om att basanslaget för forskningen behöver stärkas (8.3.2). Dock ingick inte denna fråga i utredningens uppdrag, vilket får till konsekvens att förslagen saknar ett helhetsperspektiv på forskningsfinansieringssystemet. Likaså välkomnar universitetet utredarens reflektion i fråga om behovet av att myndighetsformen för universitets och högskoleväsendet bör reformeras (8.3.1).

### **Övriga frågor om organisationen**

Universitetet avstyrker förslaget om att lägga hela ansvaret för internationella samarbeten, inklusive samtliga EU-program, på Myndigheten för strategisk forskning, liksom förslaget att dagens samordningsfunktion mellan de statliga forskningsfinansiärerna (EU-Sam) läggs ner.

När det gäller föreslagen intern organisation vid Vetenskapsmyndigheten ställer sig universitetet kritiskt till att förslaget sammanför humanistisk, samhällsvetenskaplig, utbildningsvetenskaplig och konstnärlig forskning, som riskerar att väsentligt försvaga dessa forskningsområden. Stockholms universitet avvisar också utredningens förslag till organisation av forskningsinfrastruktur inom Vetenskapsmyndigheten.

Utredningens förslag innebär en oerhört omfattande omorganisation som är kostsam och arbetskrävande. Det är svårt att se fördelarna, kanske framför allt i att lägga ner och omstarta Vetenskapsrådet, när uppdraget för Vetenskapsmyndigheten i hög grad är snarlikt. Stockholms universitet förordar istället att rådet ges ett delvis ändrat uppdrag genom exempelvis instruktion eller regleringsbrev. Det kan också vara värdefullt med samordning av utlysningar – men är det nödvändigt att bygga ett helt nytt system för detta? Stockholms universitet menar att en bättre lösning är att utveckla befintligt system.

## Ingen lösning för forskningsinfrastruktur

Stockholms universitet oroas särskilt över förslagen rörande forskningsinfrastruktur, ett område som är styvmoderligt behandlat i utredningen. Huvudproblemen rörande forskningsinfrastruktur är dess finansiering och organisationen för e-infrastruktur. Utredningen ger ingen lösning på något av dessa problem utan föreslår en ny organisation inom Vetenskapsmyndigheten där ett fåtal stora forskningsinfrastrukturer hanteras inom ett särskilt råd och övriga inom ämnesråden, medan e-infrastruktur föreslås både finansieras och till del hanteras inom ett annat särskilt råd. Stockholms universitet avvisar dessa förslag då de inte löser huvudproblemen utan istället riskerar att skapa nya.

Stockholms universitet anser att den nuvarande hanteringen av nationell och internationell forskningsinfrastruktur inom Vetenskapsrådet i grunden är välfungerande. Organisationen av denna inom Rådet för forskningsinfrastruktur bör därför bevaras och utvecklas. Stockholms universitet föreslår vidare att MAX IV finansieras direkt från statsbudgeten och att e-infrastruktur, som föreslagits av SUHF och Vetenskapsrådet, skyndsamt samordnas inom en myndighet, ny eller existerande, som inte är en forskningsfinansier.

Redan i dag är forskningsinfrastrukturen i Sverige underfinansierad och med relativt sett mindre medel till Vetenskapsmyndigheten men samtidigt hela infrastrukturansvaret förlagt dit riskerar detta att urholka medlen till fri forskning än mer. Dessutom är det inte motiverat att Vetenskapsmyndigheten, utan att tillföras väsentligt mer medel, ensam ska ta detta ansvar med tanke på att infrastruktur behövs för all slags forskning och innovation. Stockholms universitet vill betona den breda betydelsen av forskningsinfrastruktur för såväl den fria forskningen som för den behovsmotiverade, för innovation och för näringslivet.

Förslaget till möjlig längre finansiering är välkommet, även om det endast verkar omfatta vissa infrastrukturer. Universitetet vill också betona att samarbete kring infrastrukturer utgör en viktig del i det internationella arbetet och att det är viktigt att det hålls ihop på ett bra sätt.

## Bristande konsekvensanalys

Universitetet saknar konsekvensanalyser avseende de stora myndigheter som i dag är betydande forskningsfinansierare. Här saknas en analys av hur den kompetens som den nuvarande sektorsbaserade organisationen besitter, såsom djup kunskap





om sektorns behov och täta kontakter mellan forskare och behovsägare, ska tillvaratas. Det beskrivs inte hur man säkerställer att det även framgent säkras sökbara forskningsmedel inom de områden som i dag täcks av de mindre finansierarna, inte heller vad som händer med verksamheten vid dessa myndigheter om forskningen tas bort.

Utredningen är ojämn i det avseendet att det finns en betydande detaljeringsgrad när det gäller antal anställda på respektive myndighet etc., men en vaghet där det talas om lyhördhet och samverkan mellan myndigheter, där frågan om hur detta i praktiken ska realiseras över huvud taget inte adresseras.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, efter föredragning av avdelningschef Maria Wilenius och utredare Ulrika Bjare.