



Till Utbildningsdepartementet

Forskningspolitiska enheten

Refnr: U2023/02898

Datum

2024-01-29

Handläggare

Inger Ehn Knobblock

Sandra Hellstrand

Remissyttrande över SOU 2023:59 Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation Slutbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen

Sammanfattning

Fackförbundet ST ser positivt på åtgärder som innebär att det läggs mindre tid på ansökningar om externa forskningsmedel och mer tid på att utföra forskning. Vi välkomnar därför förslaget om ett nytt, gemensamt ansökningssystem som kan leda till effektivisering av den ofta komplicerade processen att ansöka om forskningsfinansiering.

Samtidigt ser vi att förslaget om den nya myndighetsstrukturen som det ser ut idag innebär vissa risker. Den främsta risken är att ett genomförande av det liggande förslaget skulle leda till ökad politisk styrning av svensk forskningsfinansiering och forskning. Det här är något vi ser mycket allvarligt på. Förslagets svagheter på det här området behöver åtgärdas till skydd för den akademiska friheten. Ett starkt institutionellt oberoende, som en grundläggande komponent i den akademiska friheten, är av central vikt för både forskningen och det svenska samhället i sin helhet. Det gäller inte bara lärosäten, utan även de myndigheter som är ansvariga för stora delar av svensk forskningsfinansiering.

Vi hyser också farhågor att en begränsad akademisk elit kan komma att prioriteras på bekostnad av bred forskning av hög kvalitet inom akademien som helhet om det liggande förslaget skulle genomföras i nuvarande form.

Det är beklagligt att den mest självklara vägen till att mindre tid läggs på forskningsansökningar, det vill säga ökade basanslag direkt till lärosätena, inte ingått i utredningens direktiv.

Det är bra att doktorander föreslås finansieras under hela utbildningens fyra år. Detsamma gäller förslaget att de generella kraven på samfinansiering från lärosätena för att forskare ska beviljas forskningsmedel ska tas bort.

Förslaget att forskningsmedel skulle kunna användas till att finansiera samarbeten med utländska forskare vore även det ett steg framåt.

Effektivisering

En översyn av den statliga forskningsfinansieringen via forskningsråd och andra myndigheter är välkommen. Det är bra att utredningen undersöker olika sätt att effektivisera ansökningsprocessen och minska tiden som läggs på ansökningar om externa medel.

Förslaget om ett gemensamt ansökningssystem för de tre nya föreslagna myndigheterna är bra. Det kan leda till tidsbesparingar och en minskad arbetsbelastning på framför allt forskarna, men även administrativ personal på lärosätena. Standardisering, förutsägbarhet, användarvänlighet, stabilitet och kvalitet i ansökningssystemet är viktiga faktorer för både effektiviseringen och arbetsmiljön för samtliga personer som på olika sätt arbetar med ansökningar om forskningsfinansiering. För att säkerställa att systemet blir så bra som möjligt med utgångspunkt i nämnda faktorer är det också centralt att användarna, både forskare och tjänstepersoner, inkluderas tidigt i utformningen av systemet. Stöd vid introduktionen av systemet är också viktigt, inte minst gentemot mindre lärosäten, och kommer att kräva resurser.

Även om förslaget om en ny myndighetsstruktur inte genomförs, föreslår vi att någon av de existerande myndigheterna får i uppdrag att skapa och administrera ett gemensamt ansökningssystem.

Det är beklagligt att utredningsdirektivet inte inkluderat fördelningen mellan forskningsfinansiering genom basanslag direkt till lärosätena och externa medel via forskningsråd. Det mest effektiva sättet att minska tiden som läggs på ansökningar om medel vore att öka basanslagen, snarare än den gradvisa ökningen av externa medel relativt basanslag som vi sett under det senaste årtiondet. Den frågan ligger dock utanför utredningens uppdrag. Det är beklagligt att den åtgärd som enklast och mest långsiktigt skulle kunna leda till en ökning av den tid som läggs på forskning, snarare än forskningsansökningar, uteslutits genom direktivets utformning.

Samtidigt som det är viktigt att uppnå effektivisering och fokusering kan det vara en risk att detta sker på bekostnad av vetenskaplig pluralism och bredd. Om antalet forskningsfinansiärer minskar och styrningen samtidigt generellt sett flyttar närmare politiken i de tre nya myndigheter som fortsatt finansierar forskning, kan det få konsekvenser för både akademisk frihet och den vetenskapliga pluralismen. Om det genomförs en centralisering behöver det finnas starka garantier för dessa andra värden, såsom breda bedömargrupper av forskare och fortsatt spridning i vilken forskning och vilka forskare som får finansiering.

Risken för ökad politisk styrning och minskad akademisk frihet

Det är mycket positivt att Vetenskapsmyndigheten, i likhet med Vetenskapsrådet idag, föreslås styras av en majoritet av ledamöter utsedda av elektorsförsamlingar som utses vid lärosäten.¹ Att de myndigheter som fördelar den statliga forskningsfinansieringen ska vara styrda av en majoritet forskarrepresentanter ser vi som en viktig grundprincip för att värna den akademiska friheten och forskningens kvalitet.

¹ Det är värt att notera att även de tre ämnesrådets ledamöter på Vetenskapsrådet utses av elektorsförsamling idag.

Vi vänder oss starkt emot att den föreslagna styrningen av Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten inte följer denna grundprincip. I stället ska styrelserna för dessa två myndigheter enligt förslaget utses direkt av regeringen och det finns ingen information om vilka som ska sitta i styrelserna. Det här öppnar upp för en hårdare politisk styrning av svensk forskning och forskningsfinansiering.

Inte minst gäller detta Myndigheten för strategisk forskning som bland annat föreslås ta över Fortes och Formas nuvarande områden, däribland (1) arbetsliv, hälsa och välfärd, (2) miljö, areella näringar och samhällsbyggande samt (3) den forskning som andra statliga myndigheter i dag finansierar. I Fortes styrelse är en majoritet av ledamöterna forskare som väljs av representanter för lärosätena, och detsamma gäller Formas forskarråd (som är ansvarigt för de delar av Formas verksamhet som rör forskningsfinansiering). Det här innebär att om dessa forskningsområden infogas i uppdraget för den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning minskar forskarsamfundets inflytande över denna forskning jämfört med nuvarande myndighetsstruktur för forskningsfinansiering, medan regeringens inflytande ökar.

Fackförbundet ST föreslår att om den nya myndighetsstrukturen införs ska styrelserna för samtliga nya myndigheter ha en majoritet forskarföreträdare som utses genom elektorsförsamlingar, i likhet med Vetenskapsrådets, Fortes och delar av Formas styrande organ idag. En ökad politisk styrning, där makten över besluten om forskningsfinansieringen flyttar närmare regeringen, är inte önskvärd. Den akademiska friheten i Sverige är redan svag jämfört med andra europeiska länder. Vi är oroade över den rådande utvecklingen där det sker ytterligare inskränkningar i den här principen som är grundläggande för vår demokrati. Sedan tidigare har det institutionella oberoendet, som är en del av den akademiska friheten, underminerats av en begränsning av mandatperioden för de sittande högskolestyrelsernas externa ledamöter. Särskilt märkbart är detta i det föreslagna kravet på att säkerhetspolitisk kompetens ska vara avgörande vid kommande utnämningar.

Med nuvarande förslag skulle också Myndigheten för strategisk forskning få i uppdrag att förmedla den forskningsfinansiering som i nuläget hanteras av andra myndigheter. Det här är finansiering till forskning utifrån myndigheternas kunskapsbehov. I och med att styrningen av den nya myndigheten, om förslaget genomförs i sin helhet, skulle vara direkt knuten till regeringen innebär det en risk att även denna sorts forskningsmedel skulle styras mer av regeringens prioriteringar än av myndigheternas specifika kunskapsbehov. Under det senaste året har vi sett hur nuvarande regering skurit ned på den här sortens finansiering inom utvecklingsforskning och vetenskaplig miljöbevakning i Östersjön via budgetbeslut.

Om andra myndigheters forskningsfinansiering centraliseras på detta sätt kan det också leda till en minskad pluralism inom forskningsfinansieringen och utarma den svenska akademien. Ett gemensamt ansökningssystem behöver inte i sig få sådana effekter, men det är viktigt att statliga myndigheter som finansierar forskning kan göra det utifrån sin egen expertis och sina egna kunskapsbehov och att det finns institutionella strukturer som säkrar den processen.

Det är också värt att notera att förslaget till förordning för samtliga tre nya forskningsfinansieringsmyndigheter innehåller en paragraf om att myndigheten ska "i sin verksamhet beakta Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen." En formulering som också nyligen tycks ha införts i Vetenskapsrådets förordning.² Motsvarande formulering ingår inte i nuvarande förordningar för Forte, Formas och Vinnova. Vi ställer oss frågande till varför en sådan reglering ska införas. Det är den vetenskapliga kvaliteten på

² Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet, 1 a §. "Vetenskapsrådet ska i sin verksamhet beakta Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Förordning (2022:875)."

ansökningarna som ska avgöra vilka forskningsprojekt som beviljas medel, inte i vilken utsträckning projekten är i linje med Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska intressen. Forskningen bör inte underordnas landets handels-, utrikes- eller säkerhetspolitik. Den sortens styrning känns igen från auktoritära regimer och gynnar varken kvalitet, excellens eller banbrytande forskning.

En central del i både forskning och undervisning är en akademi som är självständig och förmögen att göra kritiska bedömningar, det här ingår på flera sätt i uppdraget för svenska lärosäten. Om svensk forskningsfinansiering ska följa de snävt nationella utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressena får akademien svårare att fullgöra sitt uppdrag.

Ett problem här är också risken för målkonflikt mellan den nationella och europeiska regionala dimensionen. Forskarsamhällets möjligheter att samarbeta över gränser inom och utanför Europa är av avgörande betydelse för internationalisering och innovation. Begränsningar av utformningen av globala forskarnätverk, baserat på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen, riskerar att försvåra utvecklingen av excellent forskning. Behovet av att svensk forskning har möjlighet att samverka i europeiska och globala innovations- och kunskapssatsningar uppmärksammas till exempel i Sveriges handelsstrategi, där det också noteras att detta kräver långsiktig närvaro och goda kontaktnät.³ För att bygga den sortens nätverk behöver svenska forskare kunna agera strategiskt och långsiktigt utifrån forskningens behov, snarare än andra värden.

Ett positivt steg när det gäller internationella nätverket är däremot den föreslagna möjligheten att finansiera samarbeten med utländska forskare, som lyfts i utredningen.

Det gynnar också dessa internationella nätverk när internationell mobilitet i båda riktningar är enkel och smidig. Därför måste det vidtas åtgärder för att förbättra förutsättningarna för utländska doktorander och forskare att verka vid svenska universitet och högskolor, även detta lyfts fram i den svenska handelsstrategin.⁴

Förutsättningarna för excellent forskning

I utredningen finns genomgående ett fokus på excellens, vilket är i linje med en mångårig trend inom forskningspolitiken såväl inom Sverige som internationellt. Att producera excellent forskning är ett betydelsefullt mål, frågan är bara hur detta kan uppnås på bästa sätt? En inriktning på excellens riskerar att bli en satsning på dem som redan är eller varit framgångsrika och därmed förstärka existerande hierarkier, medan den bästa, mest nydanande forskningen inte sällan kommer från ett oväntat håll. Negativa effekter på jämställdhet har noterats efter tidigare excellenssatsningar.⁵

Forskningsfinansiering som förstärker etablerade maktordningar, i stället för att gå till den bäst lämpade forskaren, går emot den meritokratiska principen inom akademien. Det är därför viktigt att stödja en bred bas av forskning och forskare inom svensk akademi samt att attrahera de bästa kandidaterna till att fortsätta välja en karriär inom forskning. Det innebär bland annat ett behov av goda villkor för juniora forskare, inklusive trygga förutsättningar att bedriva forskning. Bredd av god kvalitet är det som lägger grunden till både excellent och banbrytande forskning.

³ Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft (UD2023/01758)

⁴ Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft (UD2023/01758)

⁵ Sandström, U., et al (2010). Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer.

En stor tonvikt läggs också på ett skifte bort från begränsade projekt och mindre bidrag till stora, långsiktiga projekt. Det här riskerar att gynna dem som redan befinner sig i toppen av den akademiska hierarkin, vilket i huvudsak är män. För att väga upp behövs satsningar på finansiering av positioner för mer juniora forskare, som medel för doktorander, postdoktorer och biträdande lektorer. Satsningen på större projekt för dem som i nuläget utgör den akademiska eliten får inte ske på bekostnad av framtidens forskare och arbetet för en mer jämställd och jämlik akademi. Det är också i början av karriären som det finns störst behov av externa medel, det är den mest osäkra perioden, givet att vi idag inte har en sammanhållen karriärväg för forskare (delvis på grund av otillräckliga basanslag till lärosätena för meriteringsanställningar). En inriktning på längre projekt som sträcker sig över flera år kan dock vara gynnsamt för både juniora och seniora forskare, i och med de osäkra anställningsvillkor som präglar sektorn idag.

Trygga villkor innebär också både kontinuitet och långsiktighet i själva forskningen, vilket ökar möjligheten att prioritera den mest högkvalitativa forskningen, snarare än den som går snabbast att genomföra.

Ett annat fokus ligger i utredningen på banbrytande forskning, men en del av svårigheten med forskning som verksamhet och en av anledningarna till att akademisk frihet behövs är att det sällan i förväg går att säga vad som kommer bli banbrytande forskning. Det är därför forskningen håller som högst kvalitet när forskare själva kan styra vad de forskar om. Både excellens och banbrytande forskning är mål som bäst nås genom att öka chanserna för att den sortens forskning ska kunna uppstå, och här är öppna, breda utlysningar och trygga karriärvägar viktiga grundförutsättningar. Inte minst minskar sådana insatser den beroendeställning som kan uppstå gentemot mer seniora forskare, som ofta förstärks av att det är den högst upp i hierarkin som håller i projektpengarna för de mer juniora forskarna. Den sortens maktstrukturer gynnar inte det nya, oväntade och banbrytande.

Samfinansiering och overhead-kostnader

Det är positivt att utredningen föreslår att kraven på samfinansiering från lärosätenas sida vid beviljande av forskningsmedel ska tas bort. Samfinansieringen har inneburit att ytterligare en del av lärosätenas basanslag för forskning har bundits upp i de externt finansierade projekten. Det har minskat lärosätenas möjligheter att strategiskt och långsiktigt styra över sina forskningsanslag. Den sortens krav riskerar också att bidra till att institutioner nekar sina anställda att ansöka om externa medel, för att det inte finns utrymme i budgeten för samfinansiering. Förslaget att finansiering av doktorander ska täcka hela forskarutbildningen, det vill säga alla fyra år, är också en förbättring av samma anledningar.

Utöver frågan om samfinansiering är också frågan om overhead-kostnader av stor betydelse. Full kostnadstäckning för overhead bör vara huvudprincipen för all forskningsfinansiering. Partiell kostnadstäckning för OH-kostnader leder även det till bristande långsiktighet och minskade möjligheter till strategisk styrning samt risken att institutioner inte har råd med att deras forskare söker externa medel.

Öppna utlysningar

Vi ser positivt på den inriktning på öppna utlysningar som pekas ut för Vetenskapsmyndigheten och det är viktigt att tyngdpunkten i forskningsfinansieringen läggs här. Vid sidan om basanslag, innebär öppna utlysningar mindre politiskt inflytande över forskningen och ett större inslag av akademisk frihet jämfört med riktade utlysningar.

Bevara och värna kompetensen

Den personal som idag arbetar på forskningsråden har en unik erfarenhet och kompetens och vi välkomnar att utredningen också tagit fasta på detta i sitt förslag till sammanslagning av myndigheterna. I det fall omorganiseringen av verksamhetsområdet genomförs är det av yttersta vikt att vi värnar den kompetensen för att få en övergång som är så smidig och så stabil som möjligt. Det är också viktigt att deras kunskap tas tillvara i utformningen av det nya gemensamma systemet för ansökningar.

Britta Lejon
Ordförande i Fackförbundet ST

EvaLena Moser
Avdelningsordförande i ST inom universitets- och högskoleområdet

Sandra Hellstrand
Styrelseledamot i ST inom universitets- och högskoleområdet