

Styr- och resursutredningen (U2017:05)
Statens offentliga utredningar
103 33 Stockholm

2018-04-04

Dnr: 2018-00363

Inspel från Formas till Styr- och resursutredningen

Formas lämnar här synpunkter på Styr- och resursutredningens övergripande modellförslag som presenterades den 4 januari 2018.

Generaldirektör Ingrid Petersson har beslutat i detta ärende efter föredragning av analytiker John Tumpane.



Ingrid Petersson


John Tumpane

2018-04-03

Styr- och resursutredningen (U 2017:05)
Statens offentliga utredningar
103 33 Stockholm

Dnr: 2018-00363

Inspel från Formas till Styr-och resursutredningen

Inledande kommentarer

Formas uppskattar den transparens och öppenhet Styr- och resursutredningen visat i sitt arbete. Utredningen berör frågor som är centrala för vår sektor och eventuella förändringar kommer ha en stor inverkan lång tid framöver. Utredningen presenterar goda argument för varför finansieringsmodellen behöver ses över och ändras, framförallt för att säkerställa en mer ändamålsenlig finansiering av högre utbildning och forskning samt ett bättre samspel mellan lärosätenas tre huvuduppdrag. Det finns en del frågor som kvarstår att utreda varför Formas välkomnar möjligheten att kommentera utredningens övergripande modellförslag.

Formas utgångspunkter är att ett nytt system för styrning och resurstilldelning av högskolesektorn ska vara transparent, överblickbart och kvalitetsdrivande för högskolans samtliga tre uppgifter – utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället. Systemet måste också vara långsiktigt stabilt och förutsägbart samtidigt som det är tillräckligt flexibelt för att möta förändringar i omvärlden. Förslaget bör också vara i linje med de av riksdagen antagna målen för forskningspolitiken.

Samspelet mellan utbildning och forskning bör stärkas

Formas delar utredningens problembild att det finns en icke-önskvärd uppdelning mellan forskning och högre utbildning i Sverige och att status för framförallt utbildningsverksamheten måste öka. Formas menar att forskningens utbildningsanknytning är av vikt för att främja utbildningens och forskningens kvalitet samt att det utgör en viktig del i att nyttiggöra forskningsresultat och bidrar till samhällets kunskapsförsörjning.

Ett möjligt första steg mot en minskad uppdelning och statuskillnad mellan utbildning och forskning kan vara ett samlat anslag till lärosätena. Formas är i huvudsak positiv till att basanslagen för de två uppgifterna slås samman. Formas menar dock att även andra förändringar behövs för att åstadkomma ett bättre samspel mellan högre utbildning och forskning. Det kan till exempel handla om ändringar i meriteringssystemet, och här kan forskningsfinansiärerna spela en konstruktiv roll. Men även utformningen av karriärvägar, kvalitetsutvärderingar och hur examensrättsprövningar genomförs kan gynna samspelet mellan utbildning och forskning.

Forsknings- och innovationspolitik omfattar mer än högskolesektorn

Formas är positiv till förslaget att en sammanhållen proposition för utbildning, forskning och innovation lämnas till riksdagen vart fjärde år. Formas vill dock betona att forsknings- och innovationspropositionen och energiforskningspropositionen som vanligtvis lämnas samtidigt, handlar om politikområden som omfattar mer än högskolesektorn och som berör flera utgiftsområden inom statens budget. Det är även fortsättningsvis viktigt att propositioner speglar regeringens samlade politik inom området och inte blir enbart högskolepropositioner utan just propositioner för högre utbildning, forskning och innovation.

Utredningen efterlyser en ökad samordning av statliga finansiärer och myndigheter i fyra-åriga propositioner. Redan idag lämnar de sex största statliga forskningsfinansiärer ett gemensamt underlag till regeringens forskningspropositioner och vid sidan av detta mer detaljerade egna underlag. Formas anser att den samordningen fungerar bra idag och ställer sig frågande till vilken ytterligare samordning som efterfrågas. Formas vill samtidigt lyfta fram vikten av att forskningsrådets samlade prioriteringar, inte minst de internationella, utgör en viktig del i underlaget för den föreslagna dialogen mellan regeringen och lärosätena.

Glöm inte forskningsfinansiärernas mångfaldiga uppdrag

Formas efterlyser en mer nyanserad syn på betydelsen av externa forskningsanslag. Sverige satsar jämförelsevis en mycket hög andel av BNP på forskning. Tack vara ett stort antal privata stiftelser, insamlingsstiftelser och offentliga stiftelser utmärker sig Sverige även med en relativt hög andel privat finansiering av forskning inom högskolesektorn. Det ska inte ses som en nackdel för Sverige utan är en rejäl tillgång att som land kunna mobilisera resurser från olika delar av samhället. Den privata finansieringen balanseras och kompletteras av statliga forskningsfinansiärer som har en särskild roll att finansiera forskning och innovation ur ett brett samhällsperspektiv, i demokratisk ordning och inom områden som inte nödvändigtvis täcks av de privata aktörerna.

Forskningsfinansiärerna verkar inom olika delar av forsknings- och innovationssystemet och har olika uppdrag. Generellt kan man dock säga att de statliga forskningsfinansiärerna innehar flera viktiga funktioner i systemet:

Att vara kvalitetsdrivande

Fördelning av medel genom peer review-processer och konkurrensutsättning på nationell och/eller internationell basis är kvalitetsdrivande. Det är en funktion som skiljer sig från, och inte kan ersättas av, det kvalitetssäkringsarbetet som tillsynsmyndigheter och lärosätena själva bedriver.

Att främja utmaningsdriven forskning och nya forskningsområden

Utmaningsdriven forskning och forskning inom nya områden följer oftast inte traditionella ämnesområden. Forskningsfinansiärernas kapacitet att strategiskt svara mot nya, växande och tvärvetenskapliga forskningsområden bidrar till att Sverige ligger i framkant som forskningsnation. De har även en tydlig roll i att kraftsamla för utmaningsdriven forskning, i lägen där styrkan hos

olika forskningsutförare behöver mobiliseras samtidigt nationellt. Exempelvis som i de nationella forskningsprogrammen eller strategiska innovationsområdena.

Att ta strategiskt ansvar för frågor av nationell och internationell vikt

Forskningsfinansiärerna arbetar utifrån ett nationellt perspektiv och agerar strategiskt på internationell nivå. Finansiärerna kan företräda Sveriges samlade intressen, inleda samarbeten med och utgöra en naturlig ingång för utländska myndigheter, forskningsfinansiärer och andra aktörer. Det kan handla exempelvis om stora forskningsinfrastrukturer, hur Sverige som land ska möta och bidra till att lösa stora nationella och globala utmaningar, hur Sverige arbetar mot EU:s ramprogram för forskning m.m. Dessa frågor kan inte hanteras på lärosätetsnivå.

Att stödja forskning och innovation hos olika typer av forskningsutförare.

Forskning bedrivs i Sverige av en mängd olika forskningsutförare och det är viktigt att säkerställa en konkurrensutsättning dem emellan som samtidigt är kvalitetsdrivande. Exempelvis fördelar Formas idag cirka 25 procent av sina medel till forskningsinstitut, forskningsintensiva myndigheter och i vissa fall företag.

EU-samarbeten är en viktig del av det svenska systemet

Formas saknar en diskussion kring EU-finansieringens roll i systemet. Det är viktigt för Sverige som forsknings- och utbildningsnation att delta i EU och andra internationella samarbeten och att vi kan attrahera EU-medel till svensk forskning och innovation. Sverige har hittills varit mycket framgångsrik i den fria konkurrensen om EU:s forskningsmedel. Det bör vara ett mål att lärosätenas finansiering från EU (och andra internationella samarbeten) ska öka

Fördelning av kostnader är kärnfrågan

Fördelningen mellan intäkter till forskning och intäkter till utbildning samt andelen externa forskningsmedel varierar kraftigt mellan lärosätena idag. Även om lärosätena skulle få ett samlat anslag för forskning och utbildning eller ett ökat basanslag kommer den variationen även fortsatt gälla. Utredningen föreslår en generell ökning av andelen basanslag till lärosätena och det finns argument för detta. Formas menar dock att kärnfrågan kvarstår kring vilka kostnader som ska bekostas av direkta anslag och vilka som ska bekostas av externa finansiärer. Formas anser därför att utredningen bör föreslå att regeringen tar initiativ till att en långsiktig överenskommelse träffas mellan universitet, högskolor och de statliga forskningsfinansiärerna (och med fördel även privata finansiärer) avseende finansieringsansvar för tjänster, lokal infrastruktur, indirekta kostnader, övergången till öppen vetenskap m.m. Utgångspunkten bör vara att lärosätena som arbetsgivare ska finansiera främst alla fasta tjänster, men frågan är komplex (och innefattar inte minst också finansiering av forskningens infrastruktur) och bör utredas i detalj. De olika förutsättningarna inom olika ämnesområden och mellan olika lärosäten bör också utgöra en viktig utgångspunkt i diskussionen. Formas framhåller också vikten av att det blir tydligt att det är varje aktörs ansvar att användningen av medlen främjar en ökad jämställdhet inom akademien.

Ett nationellt forum krävs för en samlad styrning

Utredningens uppdrag är att utreda ett nytt styr- och resurssystem för statliga universitet och högskolor men frågorna som utredningen tar upp har även stor bäring på Sveriges framtida kunskapsförsörjning i bredare bemärkelse. Det är en fråga som berör och engagerar långt fler än lärosätena och utredningen bör beakta att statens utbildnings-, forsknings- och innovationspolitik även angår andra statliga och icke statliga forskningsutförare.

Den modell som utredningen föreslår, med överenskommelser mellan regeringen och lärosätena, kan vara ett viktigt verktyg för att skapa förutsättningar för kunskapsförsörjning på framförallt regional men i viss mån även nationell nivå. Förutsättningar för utbildning och forskning samt arbetsmarknadens behov kan skilja sig åt från region till region – där utbildning och forskning relaterade till vård och skola är två tydliga exempel. Andra frågor som exempelvis forskning och utbildning om sällsynta sjukdomar, mindre språk och hur Sverige som land ska möta globala samhällsutmaningar kräver en nationell och ofta en internationell kontext. Det innebär att många kompetens- och kunskapsförsörjningsfrågor inte kan decentraliseras till överenskommelser mellan staten och lärosätena.

Som komplement till överenskommelser bör det finnas ett nationellt forum för forsknings- och innovationspolitik som bereder frågor som inte kan avhandlas i enskilda överenskommelser. Det kan handla till exempel om frågor om forskningsinfrastruktur, hur Sverige adresserar globala samhällsutmaningar som klimatförändringar, digitalisering m.fl. Det kan också handla om hur Sverige ska arbeta mot EU:s ramprogram för forskning m.m. De samlade prioriteringarna, inte minst internationella, som ett sådant forum kan ta fram kan sedan utgöra en viktig del i underlaget för den föreslagna överenskommelsen mellan lärosäten och regeringen.

En ökad samordning av de olika instrumenten inom forsknings- och innovationspolitiken kan också med fördel ske i ett sådant nationellt forum. Idag finns exempelvis samverkansprogram, nationella forskningsprogram, strategiska innovationsprogram och strategiska forskningsområden. Dessa instrument verkar delvis mot olika målgrupper och över olika tidsskalor men tillsammans ska bidra till att uppfylla de övergripande målen med forskningspolitiken.

Samordnad uppföljning ska spegla skilda perspektiv

Om överenskommelserna ska ha effekt och vara uppföljningsbara så måste de baseras på väl underbyggda underlag. Formas delar därför utredningens bedömning att en särskild analysfunktion behövs. Formas bedömer att kapaciteten för att ta fram dessa underlag idag inte finns hos någon enskild aktör. Det är avgörande att funktionen har både lärosätenas och regeringens förtroende. Formas förespråkar en decentraliserad funktion som samlar och bearbetar analyser från flera myndigheter inom områdena utbildning, forskning, innovation, tillväxt och arbetsmarknad, samt att samma funktion beställer och genomför egna analyser som kompletterar andra myndigheters. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för att bereda underlag till och genomföra förhandlingen om överenskommelserna.

När lärosätena lämnar underlag till regeringens propositioner, enligt utredningens förslag, bör det även ställas krav på att de adresserar vilken roll de har och tar i ett nationellt och internationellt perspektiv. Detta förutsätter i sin tur att en samlad bild av svenska forskningssatsningar utgör en

del av underlaget för förhandlingar. Det bör preciseras vilka delar av underlagen som ingår i intermediärens uppdrag.

Lärosätena, statliga finansiärer och sektorsmyndigheter kommer samtidigt att fortsättningsvis behöva ta fram egna strategiska analyser och verksamhetsanpassade beslutsunderlag. Här är det viktigt att behålla befintlig kapacitet även om en ny intermediär/analysfunktion inrättas för en mer samlad nationell och internationell bild och en ökad samordning ska eftersträvas. Det kan även finnas fördelar med att dela data mellan myndigheter, för att kunna följa upp och utvärdera och samtidigt undvika dubbelarbete men de juridiska hindren för detta behöver utredas. Vidare är det väsentligt att utredningen beaktar de krav Riksrevisionen ställer på de statliga finansiärerna att följa upp sina verksamheter och att bidragen används ändamålsenligt. En viss uppföljning och kontroll måste genomföras av alla forskningsfinansiärer oavsett lärosätenas styrform.

Formas vill även uppmärksamma utredningen på att befintlig nationell statistik är nästan uteslutande ämnesorienterad. För att skapa underlag för planering och bedömning av strategiska insatser mot utmaningsdriven forskning och innovation behöver ofta nya uppgifter tas fram som går på tvärs mot gängse ämnesindelningar och utifrån uppdragens specifika behov och förväntningar. Dessa skillnader i förutsättningarna för att belysa verksamheter på forsknings- och utbildningsområdet märks även i hur UKÄ arbetar med tematiska respektive ämnesfokuserade utvärderingar av utbildningar, vilka sinsemellan skiljer sig åt väsentligt. Det är ytterst viktigt att uppföljningen av överenskommelserna inte cementerar eller förstärker disciplinära stuprör inom sektorn, samtidigt som givetvis ett disciplinärt djup inte får gå förlorat. I överenskommelserna mellan regeringen och lärosätena måste det finnas utrymme för att utgå från tematiska och andra prioriteringar parallellt med de disciplinära. För att inte motverka profilering och nyskapande är det därför av stor vikt att den s.k. intermediären får ett tydligt uppdrag att ta fram underlag som följer upp och belyser forskning, utbildning och innovation från olika perspektiv och utifrån skilda behov. Om ökad kraftsamling kring samhällsutmaningar ska kunna synliggöras i underlagen kommer det att kräva ett utvecklingsarbete.

Tuffa krav måste ställas på att medlen fördelas jämställt

Formas vill betona vikten av att utredningen även gör en grundlig jämställdhetskonsekvensanalys av förslagen. Utredningen påpekar att extern forskningsfinansiering inte fördelas jämnt mellan män och kvinnor, vilket stämmer. Detsamma gäller dock även fördelningen av direkta anslag internt på lärosätena vilket visas i Statskontorets utredning från 2014: Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv. Det finns därför en risk att ökade basanslag inte leder till en ökad jämställdhet, om inte staten ställer krav på en jämställd fördelning av medel internt på lärosätena och att detta följs upp.

Mål för öppen vetenskap bör ingå i överenskommelser

Regeringens mål är att Sverige ska ha ett öppet vetenskapssystem inom tio år, inklusive tillgång till data och publikationer. I Sverige och inom EU diskuteras idag hur finansiärer och lärosäten kan skapa incitament, via till exempel modifierade bedömningssystem, som motiverar forskare att publicera forskningsresultat och forskningsdata och lärosätessledningarna kan säkerställa att det sker.

Sådana bedömningssystem kan också utformas så att de premierar andra sätt att sprida forskningsresultat, tex via undervisning. Frågan om öppen vetenskap bör knytas till de föreslagna överenskommelserna mellan lärosätena och regeringen med uppföljningsbara mål.

Avslutande reflektioner

Några av de frågor som Formas lyfter i det här inspelet kommer inte att lösas helt inom ramen för utredningens uppdrag men är ändå av stor betydelse för att ett nytt styr- och resurstilldelningssystem ska vara effektivt och skapa goda förutsättningar för Sverige att vara en kunskapsnation i världsklass. Formas kommer att följa utredningens arbete med stort intresse och ser fram emot en fortsatt konstruktiv dialog i dessa frågor, inte minst för att diskutera de externa finansierarnas roll i systemet.