



Kommittédirektiv

En effektiv organisation för statlig forskningsfinansiering

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering, dvs. de myndigheter som har till uppgift att finansiera forskning eller innovation. Syftet med översynen är att säkerställa att organisationen effektivt stödjer forskning och innovation av högsta kvalitet, är anpassad till samhällsutvecklingen och främjar nationella och internationella samarbeten samt tillgång till forskningsinfrastruktur.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om den statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering är ändamålsenlig, samordnad och kostnads-effektiv,
- föreslå hur myndighetsorganisationen ska vara utformad för att främja forskning och innovation av högsta kvalitet som bidrar till att lösa nationella och globala samhällsutmaningar samt tillgodoser samhällets behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens, och
- föreslå ett system för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering där finansiärernas arbetssätt och finansieringsformer är tydliga och effektiva samt på ett ändamålsenligt sätt förhåller sig till universitets och högskolors direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå och annan forskningsfinansiering.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2023.

Uppdraget att föreslå en effektiv organisation för statlig forsknings- och innovationsfinansiering

Sverige tillhör de länder i världen som avsätter mest resurser för forskning och utveckling (FoU) som andel av BNP. Den övervägande delen av avsättningarna görs av näringslivet och avser forskning och utveckling som karakteriseras av högteknologiska produkter, processer och tjänster. Den statliga finansieringen av FoU sker i linje med det forskningspolitiska målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför både i Sverige och globalt. Den statliga finansieringen ska medverka till att det i Sverige finns forskning av högsta kvalitet, som kan bidra till en hög kunskapsnivå i samhället, som kan adressera nationella och globala utmaningar, och som säkrar en god tillgång på kompetent personal för samhällets behov.

Ett sätt att analysera forskningens genomslag och kvalitet är att mäta antal vetenskapliga publikationer och hur ofta dessa citeras, men det finns också andra sätt. Mätt som antalet citeringar håller svensk forskning hög kvalitet. Dock kan det noteras att citeringarna gradvis har minskat under de senaste 20 åren trots att statliga medel har tillförts. Som en del av forskningssystemet behöver därför forskningsfinansieringen ses över med avsikt att den statliga finansieringen tydligare ska resultera i den mest högkvalitativa forskningen. Vidare behöver svensk forskning och dess finansiering i högre grad bidra till att lösa såväl nationella som globala samhällsutmaningar och tillgodose näringslivets behov av forskningsbaserad kunskap.

En uppgift för forskningspolitiken är att finna en balans mellan grundforskning, behovsmotiverad forskning och forskningsbaserad innovation. Vidare behövs en balans mellan medel för forskning och medel för forskningsinfrastruktur och mellan stöd till enskilda forskare och större strategiska satsningar. Tvärsektoriell, tvärdisciplinär och praktisknära forskning behöver också främjas. Det är avgörande för ett välfungerande forskningsfinansieringssystem att dessa perspektiv tillgodoses.

Det är viktigt att det svenska systemet för forskningsfinansiering står för en kontinuitet då forskning ofta är långsiktig och kräver stabila planeringsförutsättningar. Samtidigt måste finansieringen vara flexibel för att svara mot de

behov av avancerad kunskap som även kommer att behövas i samhället, såväl nationellt som globalt, i en närmare framtid.

I den forsknings- och innovationspolitiska propositionen från 2020 (propositionen Forskning, frihet, framtid - kunskap och innovation för Sverige, prop. 2020/21:60) aviseras en översyn av den statliga externa forsknings- och innovationsfinansieringen. Även i Styr- och resursutredningens betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) föreslogs att det ska göras en översyn av den statliga externa forsknings- och innovationsfinansieringen. Utredningen menade att, utöver organisationsfrågor, bör även de externa finansiärernas arbetsätt och val av finansieringsformer ses över. För att Sverige ska kunna vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer är det viktigt att säkerställa att den statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering och dess administration är väl anpassad till samhällsutvecklingen och omvärlden samt fungerar på ett ändamålsenligt, kvalitativt, samordnat och kostnadseffektivt sätt.

Effektiv finansiering som leder till forskning av hög kvalitet

Statligt finansierad forskning utförs till största del vid universitet och högskolor, men även företag, institut, offentlig sektor och andra organisationer är mottagare av statliga forsknings- och innovationsmedel. Lärosätenas direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå uppgår till 50 procent av den statliga finansieringen och utgör basen för den forskning som bedrivs. Utöver den grundfinansiering som de direkta anslagen för forskning och utbildningar på forskarnivå utgör söker forskarna medel från externa finansiärer för att finansiera sin forskning. Syftet med den externa statliga forsknings- och innovationsfinansieringen är att premiera excellens samt bidra till att lösa samhällsbehov. De största statliga forskningsfinansiärerna är Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet. Utöver dessa finns även andra myndigheter som har i uppgift att finansiera forskning och innovation, exempelvis Statens energimyndighet, Sveriges biståndsmyndighet (Sida), Rymdstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Trafikverket och Naturvårdsverket. Till följd av den totala externa finansieringen motsvarar de direkta anslagen drygt 40 procent av lärosätenas samlade intäkter för forskning. Andelen varierar dock mellan lärosäten och mellan olika forskningsområden.

Statens fördelning av forskningsmedel till universitet och högskolor är avsedd att vara långsiktig och skapa drivkrafter för hög kvalitet. De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå ska ge förutsättningar för lärosätena att göra strategiska forskningsprioriteringar och ta ansvar för hög kvalitet i forskningen. Detta bl.a. genom tydligare profilering, ökad samverkan, utbildning på forskarnivå, trygga villkor, forskares karriärvägar, forskningsanknytning i utbildningen, jämställdhet och forskningsinfrastruktur samt för att framgångsrikt kunna delta i och medfinansiera EU-projekt.

EU:s ramprogram för forskning är en allt viktigare finansieringskälla för svensk forskning, utveckling och innovation. I det förra ramprogrammet, Horisont 2020, fördelades 3,4 procent av dess medel till forskare verksamma i Sverige. Regeringen har i sin strategi för det nuvarande ramprogrammet, Horisont Europa, målsättningen att andelen medel ska öka med 10 procent och uppgå till ca 3,7 procent av programmets totala budget om ca 95 miljarder euro. För att bidra till detta behöver svensk forskningskvalitet och samhällsrelevans öka samt stödet och incitamenten för svenska forskare och företag att ansöka EU-medel stärkas. Detta gör att det behövs ett system för statlig forskningsfinansiering som tydligt premierar kvalitet och samhällsrelevans. Systemet för statlig extern forskningsfinansiering behöver vara anpassat för att bidra till denna målsättning.

Såväl lärosätena som forskningsråden har påtalat en otydlighet i fråga om deras rollfördelning när det gäller hur de olika medlen ska användas, t.ex. vad gäller finansiering av forskningsinfrastruktur, anställningar och utbildning på forskarnivå. Balansen mellan omfattningen av de direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå och de externa forskningsmedlen har lyfts av Styr- och resursutredningen som påtalat att forskningsanslagens låga andel av de totala forskningsintäkterna anses vara ett hinder för lärosätenas möjligheter att ta ett långsiktigt och strategiskt ansvar för verksamheten. Med utgångspunkt i dagens fördelning är det avgörande att det finns väl fungerande samspel och en tydlig rollfördelning mellan lärosätena och de statliga externa finansiärerna för att systemet för forskningsfinansiering ska bli ändamålsenligt, effektivt och leda till forskning av hög kvalitet och samhällsrelevans.

Vissa externa finansiärers krav på det som brukar benämnas med- eller samfinansiering, samt att olika externa forskningsbidrag inte fullt ut täcker lärosätens kostnader, leder till att en allt större andel av lärosätenas direkta anslag

för forskning och utbildning på forskarnivå binds upp utan att universitet och högskolor alltid har gjort en prioritering av dessa projekt. Svårigheter uppstår också hos andra forskningsutförare, t.ex. forskningsinstitut. Detta påverkar möjligheterna att ta ett strategiskt ansvar och göra prioriteringar på t.ex. lärosätetsnivå. Det innebär att det finns en utmaning i den individuella forskarens möjlighet att välja vilka forskningsprojekt som denne vill söka bidrag för och lärosätets ansvar och förmåga att kunna göra strategiska prioriteringar när det t.ex. gäller forskningsprofiler på lärosäten. Dessa utmaningar är samtidigt något som lärosätena måste arbeta aktivt med för att ta ansvar för egna forskningsprioriteringar, trygga anställningar, jämställdhet, utbildningens forskningsanknytning, samverkan m.m.

Den påtalade otydligheten i rollfördelningen i kombination med mångfalden av statliga och icke-statliga finansiärer innebär även en utmaning i fråga om hur indirekta kostnader ska finansieras. De indirekta kostnaderna omfattar bl.a. lokaler, it-system för hantering av forskningsdata, bibliotek och verksamhetsstöd. Dessa funktioner är nödvändiga för att lärosätena ska kunna bedriva forskning och utföra sitt uppdrag. Det finns i dag olikheter mellan de externa finansiärerna i fråga om hur stor andel av de indirekta kostnaderna som deras bidrag finansierar. För forskningsaktörer utanför lärosätena, med begränsad finansiering för indirekta kostnader, innebär dessa skillnader en begränsning som kan försvåra att angelägna forskningsprojekt kommer till stånd.

Det är viktigt att det finns en väl fungerande dialog mellan de statliga myndigheter som har forsknings- och innovationsfinansiering som huvudsakliga uppgift och forskningsutförare. Lärosätets forskningsanslag och externa medel skapar förutsättningar för utveckling och stärkt kvalitet i hela verksamheten inklusive för sammanhållna kunskapsmiljöer där det finns ett nära samband mellan forskning, utbildning och innovation. De statliga forskningsfinansiärernas arbetssätt och val av finansieringsformer behöver ses över för att säkerställa att de statliga medlen fördelas på ett ändamålsenligt sätt och med hög kvalitet.

En effektiv myndighetsorganisation för statlig extern forskningsfinansiering

De fyra statliga forskningsfinansiärerna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova inrättades 2001. Sedan dess har samhällsutmaningsperspektivet alltmer hamnat i fokus, i och med internationella överenskommelser som Parisavtalet och Agenda 2030. De lösningar som eftersträvas för att nå dessa

övergripande mål är tvärsektoriella vilket bland annat inneburit att den svenska forskningsfinansieringsstrukturen har behövt anpassas för att hantera dessa frågor. Regeringen har lagt allt större vikt vid ökad samverkan mellan finansiärer och intressenter samt samordning finansiärerna emellan, samtidigt som vikten av mångfald i finansieringssystemet har framhållits. Dessutom har finansiärernas organisation förändrats över tid sedan 2001 till följd av flera nya uppdrag. Till exempel har Vetenskapsrådet fått ett ökat ansvar för finansiering av forskningsinfrastruktur, klinisk forskning och samordnar också stödfunktioner för kliniska studier och forskningsinfrastruktur. Formas har sedan 2017 möjlighet att finansiera innovation och ska sedan 2018 även genomföra vissa miljöanalyser. Vinnova finansierar i dag innovation inom ett brett spektrum av områden inom både offentlig och privat sektor. Denna utveckling har lett till att forskningsråden och Vinnova nu har större ansvarsområden som innebär potentiell överlappning.

Effektiviteten i FoU-verksamheten vid myndigheter som inte är forskningsråd eller universitet och högskolor granskades av Riksrevisionen i rapporten Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5). Syftet med denna FoU-verksamhet är primärt att bidra till att utveckla myndigheternas verksamhet, säkerställa kunskapsförsörjningen inom vissa sektorer och bidra med underlag till politiska beslut. Enligt Riksrevisionens bedömning har granskade myndigheter ändamålsenliga processer för kvalitetsbedömning. Däremot saknar en stor andel av de granskade myndigheterna rutiner för att kontrollera och dokumentera jäv hos granskarna. Hälften av myndigheterna utvärderar inte sin FoU-verksamhet regelbundet. Regeringen uttalade i sin skrivelse om rapporten (2021/22:7) att regeringen anser att det finns skäl att göra en översyn av den FoU som finansieras med statliga medel och utifrån denna översyn överväga hur samordningen av sådan FoU kan förbättras.

Den svenska organisationen för forskningsfinansiering ska ha ett ändamålsenligt och effektivt system som tillgodoser flera olika behov. Den ska premiera forskningens kvalitet vid fördelning av medel och tillse att forskningens frihet är garanterad och att forskare fritt kan välja frågeställningar, metod och publicering. Vidare ska den bidra till att näringslivet, offentlig sektor och samhället i övrigt har tillgång till relevant forskningsbaserad kunskap och kvalificerad personal inom de områden som behövs för att bidra till en hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030 samt till Sveriges konkurrenskraft. Översynen ska omfatta såväl de statliga

forskningsfinansiärerna som övriga myndigheter som finansierar forskning och innovation. Översynen omfattar enbart forskningsbaserad innovation och inte andra innovationsfrämjande verksamheter.

Analyser och förslag

Med utgångspunkt i ovanstående och i relation till målen för forskningspolitiken ska utredaren analysera

- om den nuvarande statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering fungerar ändamålsenligt, samordnat och kostnadseffektivt,
- om den nuvarande statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering bidrar till högkvalitativ forskning och innovation och är anpassad efter samhällsutvecklingen nationellt och globalt,
- om den nuvarande statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering är anpassad för att nyttja möjligheterna med internationellt samarbete och deltagande i EU-program och initiativ,
- om den nuvarande statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering är effektiv avseende finansieringsinstrument och berednings- och beslutsprocesser,
- samspel och rollfördelning mellan statliga externa forsknings- och innovationsfinansiärer och lärosäten t.ex. när det gäller finansiering av forskares karriärvägar, utbildning på forskarnivå och finansiering av forskningsinfrastruktur,
- vilka övriga uppgifter externa forsknings- och innovationsfinansierande myndigheter bör ha, utöver forskningsfinansiering, för att bidra till att samhällets försörjning av forskningsbaserad kunskap och kompetens, och
- hur ändamålsenligt forskningsfinansieringen fungerar hos myndigheter som har andra huvuduppgifter än att finansiera forskning.

Utifrån gjorda analyser ska utredaren föreslå

- hur myndighetsorganisationen för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering ska vara utformad för att grundforskning av hög kvalitet ska främjas,

- hur myndighetsorganisationen för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering ska vara utformad för att främja strategiska satsningar av behovsmotiverad forskning och innovationssatsningar,
- hur myndighetsorganisationen för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering ska vara utformad för att genom forskning och innovation, tillsammans med högre utbildning, bidra till samhällets behov av relevant kunskap och kompetens tillgodoses,
- hur myndighetsorganisationen för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering ska vara utformad för att bedrivas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt,
- hur digital infrastruktur för forskningsändamål ska kunna samordnas i myndighetsorganisationen för extern statlig forsknings- och innovationsfinansiering,
- ett system för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering där finansiärernas arbetsätt och finansieringsformer är tydliga, effektiva och kvalitetssäkrade utifrån såväl finansiärernas som lärosätenas, näringslivets, andra forskningsutförarens och enskilda forskares behov, och
- ett system för statlig extern forsknings- och innovationsfinansiering som på ett ändamålsenligt sätt förhåller sig till lärosätenas direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå och annan extern forskningsfinansiering.

Andra frågor och uppdraget i övrigt

Det står utredaren fritt att inom uppdraget belysa andra relevanta frågeställningar och eventuella behov av författningsändringar samt i förekommande fall föreslå sådana.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska identifiera och analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren analysera om förslagen har betydelse för miljön och i så fall vilken betydelse. Utredaren ska, när så är möjligt, beskriva och kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Formas, Forte, Vetenskapsrådet, Vinnova och universitet och högskolor. Vidare ska utredaren i den utsträckning som bedöms lämpligt, föra dialog med övriga berörda forskningsfinansierande myndigheter, forskningsinstitut, vetenskapliga akademier, privata forskningsfinansiärer, forskningsstiftelser, och näringslivsföreträdare samt andra berörda aktörer inklusive internationella sådana. Till utredaren ska knytas en referensgrupp bestående av relevanta representanter, bland annat från forskarsamhället och studenter

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2023.

(Utbildningsdepartementet)