



Yttrande på slutbetänkandet En ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)

Inledning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) stödjer ansatsen att skapa tydlighet i ansvaret för statlig forskningsfinansiering, och samordning av utlysningar och tillhörande administration, vilket utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur möter. SLU har dock ett flertal synpunkter kring huruvida förslaget i sin fulla omfattning faktiskt löser de utmaningar som utredningen utgår ifrån.

SLU vill betona vikten av, oavsett organisation av finansiärerna, att säkerställa finansiering till forskning om samspelet mellan människa, djur och ekosystem och ett ansvarsfullt brukande av naturresurserna. Denna forskning är inte bara ”samhällsrelevant” och ”samhällsnyttig” utan utgör en kunskapsbas för utvecklingen av våra livsvillkor. Det är av nationellt intresse att säkra forskningsresurser för kunskapsutveckling inom strategiskt viktiga områden för de areella näringarna som en förutsättning för en hållbar och resilient livsmedelsproduktion inklusive livsmedelsberedskap, samt miljö- och hållbarhetsforskning inkluderande energiförsörjning och bioekonomi. Vidare är kunskapsutveckling på dessa områden en förutsättning för att kunna förse samhället med nödvändig och högt efterfrågad kompetens inom de gröna och blå näringarna.

Sammanfattning

Nedanstående punkter är SLU:s huvudsakliga synpunkter på utredningens förslag. Dessa utvecklas i den efterföljande texten under "Generella synpunkter". Därefter följer ett antal specifika synpunkter på utredningens förslag.

1. SLU anser att utredningens analys av att kvalitetsutvecklingen inom svensk forskning generellt halkar efter i relation till resurstillskotten är en felaktig slutsats. Därmed faller också detta som grund för den föreslagna förändringen av myndighetsstrukturen för finansiering av forskning och innovation.
2. SLU stödjer utredningen i behovet av en samlad myndighet med ansvar för nyfikenhetsdriven forskning oavsett ämne. SLU anser dock att det skulle vara en bättre lösning att bygga på Vetenskapsrådets nuvarande utformning och utveckla den.
3. SLU anser inte att balansen av resurser mellan de tre föreslagna myndigheterna är tillräckligt väl underbyggd. Det saknas en mer genomgående konsekvensanalys av hur det kommer att påverka olika ämnesområdets forskningsmöjligheter framöver.
4. SLU anser att utredningens förslag om styrning och organisation i delar av den nya myndighetsstrukturen leder till alltför stor politisk styrning. Förslaget innebär att den akademiska friheten minskas, vilket går emot utredningens eget identifierade mål *att värna den fria forskningen*. SLU avvisar därmed förslaget om ökad andel ledamöter utsedda av regeringen i beslutande organ.
5. SLU menar att det saknas en konsekvensanalys angående förslaget om hur ett nytt system kan skapa bättre förutsättningar för att fånga upp relevanta samhällsutmaningar.
6. Angående forskningsinfrastruktur anser SLU inte att utredningens förslag bidrar till att förbättra förutsättningarna för, och tillgång till, nationell forskningsinfrastruktur, eller till ökad samordning av digital forskningsinfrastruktur.

Generella synpunkter

1. Har Sveriges vetenskapliga konkurrenskraft påtagligt försämrats?

Utredningen utgår ifrån att dagens struktur för statlig, extern forskningsfinansiering bidragit till att kvaliteten i svensk forskning sjunker. SLU delar inte den bilden och anser att den föreslagna strukturförändringen bör motiveras på andra sätt.

Utredningen redogör för hur Sveriges vetenskapliga konkurrenskraft förändrats över tid jämfört med länder i OECD och i Norden. Vidare beskrivs hur andelen högciterade publikationer från Sverige över tid förhåller sig till utvecklingen av den statliga finansieringen. Den senare relationen (*Figur 5.2, s 213*) kan vid en första anblick tolkas som att Sverige "halkar efter" i och med att andelen högciterade publikationer inte ökar trots att mängden statlig finansiering påtagligt ökat under perioden. Detta måste dock ställas i relation till hur kostnader och den globala konkurrensen samtidigt utvecklats. Statistik som redovisar hur stora ekonomiska resurser länder i OECD lägger på forskning och utveckling visar att utvecklingen är helt i paritet med utvecklingen i Sverige¹. Av detta torde följa att Sverige hävdar sig väl i den vetenskapliga konkurrensen, sett till andelen högciterade publikationer, givet att omvärlden likväl som Sverige ökat finansieringen av sektorn i samma takt under perioden.

2. En samlad myndighet med ansvar för nyfikenhetsdriven forskning

SLU stödjer utredningen i behovet av en samlad myndighet med ansvar för nyfikenhetsdriven forskning oavsett ämne. SLU anser dock att en framtida organisation bör utgå från Vetenskapsrådets nuvarande utformning och utveckla den. Både kostnaden och tiden för att lägga ner en väl fungerande myndighet med ett erkänt internationellt renommé, för att sedan bygga upp en ny, anser SLU är omotiverat och riskerar att skada Sverige som forskningsnation.

Utredningen lyfter att ett viktigt perspektiv för den föreslagna myndighetsstrukturen är att skapa tydligare förutsättningar för ansvarsutkrävande (s 272). Vetenskapsmyndigheten ska t.ex. tillse att "*den statliga finansieringen får effekt i form av en vetenskaplig produktion i absoluta världsklass inom alla de områden som stötts*". SLU ifrågasätter denna syn på vetenskaplig utveckling. Att myndigheten ska finansiera forskning av högsta vetenskapliga kvalitet ligger i uppdraget. Men att myndigheten ska ta ansvar för genomslaget av det vetenskapliga arbetet som utförs av forskare vid landets lärosäten kan inte utkrävas. Förslaget ger därmed en skev bild av möjligheten att styra den vetenskapliga utvecklingen. SLU saknar en konsekvensbeskrivning som visar hur förslaget ska leda till de effekter man vill uppnå.

Stöd till forskning inom alla vetenskapsområden

Utredningen föreslår att Vetenskapsmyndigheten ska ha fyra vetenskapliga råd som ämnesmässigt ska täcka samtliga vetenskapliga områden. Förslaget med fyra vetenskapliga råd inom Vetenskapsmyndigheten bedömer SLU vara positiv, speciellt eftersom den innebär ett vetenskapligt råd specifikt för teknik som bör anses vara relevant och viktigt för samhällets forskning. Ledamöterna till dessa vetenskapliga råd ska enligt förslaget väljas enligt förordningen (2012:520) om

¹ OECD (2024), Gross domestic spending on R&D (indicator). doi: 10.1787/d8b068b4-en (Accessed on 04 January 2024)

elektorsförsamling. I denna förordning finns teknik dock representerat i samma ämnesområde som naturvetenskap, vilket innebär en annan representation än den som avses i Vetenskapsmyndighetens struktur. Om utredningens förslag genomförs behöver därför förordningen 2012:520 ses över och anpassas till den nya Vetenskapsmyndighetens interna struktur.

En viktig uppgift vid implementeringen av förslaget om vetenskapliga råd blir att tillse att indelningen som väljs inte blir exkluderande utan även inkluderar instrument för tvär- och mångvetenskapliga projekt. Här bör särskild hänsyn tas till att inte låta finansiering eller vetenskaplig styrning av de vetenskapliga råden dikteras av SCB/OECD:s vetenskapstaxonomi som är användbar för rapportering, men som inte visar kopplingen mellan skilda vetenskapsgrenar, vilket riskerar att ge skev representation i respektive råd.

Inom Vetenskapsmyndigheten föreslås att ansvaret för veterinärmedicin placeras under Vetenskapligt råd 1, tillsammans med naturvetenskap samt lantbruksvetenskap. Veterinärmedicin genomgår sedan en tid tillbaka en kraftigt ökande specialisering och ligger i många aspekter mycket nära humanmedicinen avseende behandling och diagnostik, och flera viktiga forskningsfält delas idag av human- och veterinärmedicinen såsom exempelvis komparativ medicin, 3R, translationell medicin och epidemiologi/zoonoser. SLU anser att det är viktigt, inte bara avseende veterinärmedicin och humanmedicin, att forskningsfrågeställningen blir avgörande för vilket råd som blir ansvarigt för att hantera en ansökan.

3. Fördelningen av resurser mellan myndigheterna

SLU anser att den föreslagna fördelningen av resurser avsatta för den fria, idédrivna forskningen (finansierad av Vetenskapsmyndigheten) kontra en ökad styrning av forskningens inriktning (finansierad av Myndigheten för strategisk forskning) får fel balans. Vetenskapsmyndigheten får enbart marginellt ökade resurser till forskning, jämfört med dagens Vetenskapsråd trots att Vetenskapsmyndigheten ska täcka fler områden som idag hanteras av Formas och Forte. Enligt utredningens förslag kanaliseras de resurser som använts för öppna utlysningar vid Formas och Forte till Vetenskapsmyndigheten, totalt 500 mnkr (tabell 7.3). Dock uppgår beloppen 2022 för de öppna utlysningarna till 637 mnkr (Formas), samt 304 mnkr (Forte). Det behövs en djupare konsekvensanalys då fördelningen i realiteten verkar innebära en sänkning av resurser till idédriven forskning, som ger förutsättningar att öka samhällets resiliens för framtida, icke förutsägbara utmaningar.

4. Ökad politisk styrning

En stor del av de totala forskningsresurserna föreslås tilldelas Myndigheten för strategisk forskning, där forskarinflytandet är mindre än i dagens myndigheter med

kopplingar till samhället och näringslivet. En ökad politisk styrning av forskningens inriktning på bekostnad av minskade möjligheter till förutsättningslös, idédriven forskning riskerar att urholka Sveriges position som en ledande kunskapsnation och samtidigt missa samhällsnyttig forskning på sikt, vilket också minskar framtida innovationsmöjligheter. SLU avvisar förslaget om att en ökad andel ledamöter i styrelsen för Myndigheten för strategisk forskning ska utses av regeringen och framhåller vikten av fortsatt forskarrepresentation på kollegial grund.

I tabell 6.2 (s 257) sammanfattas de föreslagna myndigheternas karaktärsdrag. Gällande Innovationsmyndigheten framgår av tabellen att enbart behovsägare och tjänstemän utför sakkunniggranskningen av ansökningar. SLU avstyrker uteslutandet av forskarrepresentation i denna grupp. Detta särskilt som utredningen skriver (s 257) att den ser framför sig att båda myndigheterna, utöver Vetenskapsmyndigheten, kommer att finansiera grundforskning i relativt stor utsträckning. SLU identifierar en bristande integrering mellan forskning, näringsliv och samhälle, där den föreslagna Innovationsmyndigheten bidrar till att driva innovation längre mot tillämpning, bortkopplad från (idédriven) forskning. Hantering av dikotomin mellan grundvetenskapligt synsätt och samhällseliga behov genom uteslutande av forskarrepresentation är ingen framkomlig väg.

5. Ökad flexibilitet vid förändrade behov

SLU vill poängtera att förutsättningarna för att vara mer proaktiv i att fånga upp samhällsviktiga frågor till stor del kommer bero på hur de respektive myndigheterna organiserar sig, vilket inte beskrivs i utredningen. Utredningen påpekar att det i dagsläget finns brister med hänsyn till behovet av att snabbare kunna möta samhällets utmaningar i termer av proaktivitet, inriktning och möjlighet till prioritering. Vidare är utredningen tydlig kring behovet av dialog mellan forskningsfinansierande myndigheter och expertmyndigheter i en ny finansieringsstruktur. Däremot anser SLU att det är otydligt beskrivet hur aktuella utmaningar kommer att fångas upp och hur snabbfotad den framtida organisationen kommer att vara jämfört med dagens system i att omsätta detta till utmaningsdrivna forskningsutlysningar. Utredningen brister här i kausalitet mellan det lagda förslaget och de effekter man vill uppnå.

I ljuset av att forskningsfinansieringen från ett stort antal expertmyndigheter upphör enligt förslaget, påpekar utredningen vikten av dialog mellan myndigheterna för forskningsfinansiering och expertmyndigheterna. Utredningen är dock otydlig kring hur expertmyndigheternas sakkompetens ska tas tillvara, vem som bedömer relevansen samt vilken roll det politiska systemet spelar i detta sammanhang. SLU anser att det finns en påtaglig risk för att expertmyndighetsnära forskning prioriteras ned vid en centralisering, vilket kan leda till svagare underlag för beslut i regionala, nationella och internationella frågor. SLU bedömer också att förslaget försvårar för myndigheter med ansvar för regionala frågor att samverka

med lärosäten om forskning, vilket kan hämma den regionala utvecklingen för de gröna näringarna och för omställningen till en biobaserad ekonomi. Genomförs utredningens förslag kan därför det viktiga kunskapskapital som expertmyndigheterna byggt upp tillsammans med Sveriges lärosäten gå förlorat.

6. *Hantering av forskningsinfrastrukturer*

I det fall en framtida Vetenskapsmyndighet får ansvar för att finansiera forskningsinfrastruktur anser SLU att dagens hantering inom Vetenskapsrådet, med ett råd för forskningsinfrastruktur (RFI), med ett samlat ansvar för finansiering, är att föredra framför utredningens förslag. Utredningens förslag innebär att besluten flyttas från *ett* beslutande organ till sex olika beslutande organ. Utredningen berör inte heller grunderna för prioritering av medel mellan de olika föreslagna finansieringsvägarna för forskningsinfrastruktur inom den föreslagna Vetenskapsmyndigheten. Därmed avvisar SLU utredningens förslag om en uppdelning i ett råd för storskaliga infrastrukturer, ett råd för digitala infrastrukturer och där resterande forskningsinfrastruktur hanteras inom de fyra vetenskapliga råden.

SLU ser inte att utredarnas förslag, där en stor andel av forskningsinfrastrukturen kommer att hanteras inom ämnesråden, leder till skarpare prioritering. Med det upplägget kommer forskningsinfrastruktur och övrig forskning finansieras inom samma budget, vilket innebär en konkurrenssituation, som inte leder till ett bättre system än dagens modell. Det kommer dessutom finnas infrastrukturer av nationellt intresse som saknar naturlig hemvist under ett specifikt råd, och på motsvarande sätt kommer det för forskningsinfrastrukturer med tvärvetenskaplig inriktning krävas koordinering mellan ämnesråden. I praktiken kommer detta att kräva en struktur som liknar dagens med RFI som övergripande organ för prioritering av forskningsinfrastruktur där ämnesråden kommer in i beredningsprocessen.

Gällande digital infrastruktur anser SLU att förslaget inte är tillräckligt utvecklat, i jämförelse med tidigare förslag om en samlad myndighet för digital infrastruktur som framförts VR och SUHF. Givet de olika typer av data som ska hanteras vid en samordning av e-infrastrukturer är förslaget att utse Vetenskapsmyndigheten till hemvist för arbetet otillräckligt. I utredningens förslag om digital infrastruktur sammanblandas dessutom rollerna att finansiera, koordinera och tillhandahålla tjänster inom en och samma organisation. Digital forskningsinfrastruktur bör därför istället samlas under en separat myndighet, i enlighet med rapporten *Inriktningsförslag för organisering av svensk e-infrastruktur för forskning*, framtagen av VR och SUHF.

Om förslaget med tre myndigheter genomförs behöver man beakta att forskningsinfrastruktur har bäring på samtliga myndigheter med ansvar för forskningsfinansiering. De två övriga myndigheterna, i synnerhet Myndigheten för strategisk forskning, behöver därmed få inflytande i besluten om vilken forskningsinfrastruktur som Vetenskapsmyndigheten finansierar.

Specifika synpunkter

Att säkerställa god forskningsetik

Utredningen nämner forskningsetik i redogörelsen om samordningsvinster (s 361) men beaktar i övrigt inte forskningsetiska frågeställningar. Forskningsetik är dock av mycket större dignitet än blott en samordningsvinst, och betydelsen kommer antagligen öka i framtiden. Exempelvis kan det tänkas att det i framtiden kommer vara nödvändigt att ge forskningsetiken en framträdande roll på grund av en mycket föränderlig omvärld där AI-baserade verktyg kommer vara en realitet snarare än en möjlighet. SLU anser därför att forskningsetik ska finnas med som ett ytterligare kriterium som styr uppdraget till de förslagna myndigheterna.

EU och internationalisering

SLU anser att förslaget om hur framtida hantering av medfinansiering till EU-projekt som idag kommer från svenska myndigheter, exempelvis Jordbruksverket och Naturvårdsverket, är ottydligt beskrivet. Det är en viktig funktion som är kritisk för deltagande från universiteten i europeiska forskningssatsningar, nätverk och partnerskap inom respektive myndighets ansvarsområde.

Långsiktig finansiering av storskalig forskningsinfrastruktur

SLU stödjer utredningens förslag om att Vetenskapsmyndigheten ska ges rätt att fatta anslagsbeslut på 20 år för storskalig forskningsinfrastruktur i Sverige. Dock är begränsningen av storskalig forskningsinfrastruktur för snäv (med en undre gräns på 5 mdkr) samtidigt som anslagsbeslut på 20 år endast kan vara aktuellt för anläggningar med tydlig koppling till långsiktighet.

Ansöknings- och ärendehanteringssystem

SLU anser att ett enhetligt ansökningssystem och möjligheten att uppnå effektiviseringsvinster inom administrationen hos forskningsfinansiärerna och lärosätena är lovvärt. Dock vänder sig SLU emot slutsatsen att behovet av lärosätenas *Grants Office*-funktioner skulle minska i och med den föreslagna myndighetsstrukturen, då deras funktion i ringa omfattning fokuserar på den traditionella statliga forskningsfinansieringen. Snarare utgör de en kvalificerad stödfunktion för bland annat utbildning och stöd för unga forskare, stöd i att använda EU:s olika finansieringsinstrument samt utlysningar hos andra icke-statliga nationella och internationella finansiärer. Vidare ger de stöd i forskningsfinansieringsutlysningar som kräver ett särskilt mått av koordinering både i ansöknings-, genomförande- och rapporteringsfas.

Situationen för klinisk forskning

Konkurrenssituationen om forskningsmedel mellan preklinisk och klinisk forskning är problematisk, vilket inom humanmedicinen lösts genom ALF-avtalet. Inom veterinärmedicinen har klinisk forskning haft svårt att få finansiering sedan år 2000, då ansvaret för veterinärmedicin flyttade från det medicinska forskningsrådet till Formas. SLU uppskattar att förslaget synliggör

veterinärmedicinsk grundforskning men förutser att utmaningar för klinisk forskning kommer kvarstå om utredningens förslag genomförs. För att behålla veterinärmedicinsk klinisk forskning behöver en tänkt Vetenskapsmyndighet i så fall ta fram en finansieringsform i analogi med hanteringen av ALF-avtalet.

Angående förslagen till förordning om instruktion för Myndigheten för strategisk forskning respektive Innovationsmyndigheten

I 1§ av förslag till förordning om instruktion för Myndigheten för strategisk forskning står “Myndigheten ... ska ge stöd till forsknings- och innovationsaktiviteter av betydelse för det svenska samhället och näringslivet”. SLU bedömer att skrivningen borde inkludera en formulering om hållbar utveckling, samt främja en internationell utblick. Utredningens förslag kan riskera att avgränsa verksamheten för snävt. Internationella forskningssamarbeten för global utveckling har stor betydelse för det svenska samhället. Förslag på en mer öppen formulering som möjliggör en internationell utblick kan vara “Myndigheten ... ska ge stöd till forsknings- och innovationsaktiviteter av betydelse för hållbar utveckling av samhället och näringslivet”. En sådan formulering är också mer samstämmig med motsvarande formulering i förslaget om instruktion för Innovationsmyndigheten, där utredningens förslag inte har någon formulering om att stödet ska vara avgränsat till det svenska samhället.

I 1§ av förslag till förordning om instruktion Innovationsmyndigheten står “Innovationsmyndigheten ska stödja transformation av samhälle och näringsliv samt finansiera forskning och innovation som leder till lösningar på komplexa samhällsproblem...”. SLU bedömer att skrivningen borde inkludera en formulering om hållbar utveckling, t.ex. “Innovationsmyndigheten ska stödja omställning till ett hållbart samhälle och näringsliv samt finansiera forskning och innovation som leder till lösningar på komplexa samhällsproblem...”.

Beslut om detta yttrande fattas av rektor Maria Knutsson Wedel efter föredragning av utredare Caroline Carlström. Innehållet har utarbetats av en grupp med bred akademisk representation samt SLU:s ledning och handläggare från SLU:s planeringsavdelning.