

Yttrande

2019-06-20

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
u.remissvar@regeringskansliet.se

Handläggare:
Katarina Nordqvist

Dnr: 2019-00121

Remissvar avseende *Betänkande av Styr- och resursutredningen SOU2019:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, Dnr U2019/00304/UH*

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) har anmodats att lämna synpunkter på Styr- och resursutredningens (STRUTs) betänkande *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU2019:6)*. Formas ställningstaganden i remissen tar sin utgångspunkt i att myndigheten är ett statligt forskningsråd. Formas uppdrag är att finansiera forskning och i viss omfattning även innovation för en hållbar utveckling. För att göra detta krävs nyfikenhetsdriven forskning av hög kvalitet samt behovsdriven forskning med ett starkt fokus på samhällsutmaningar tillsammans med ett innovationsfrämjande arbete i framkant.

Sammanfattning

Formas instämmer i utredningens principiella utgångspunkter för styrning av högskolan, med akademisk frihet, integritet och kvalitet som viktiga grundpelare för god utbildning och forskning – som i sin tur kommer till nytta i samhället på många olika sätt. Starka universitet och högskolor är nödvändiga för utvecklingen mot ett hållbart samhälle.

Utredningen har fokus på utbildning och forskning, men utelämnar tyvärr ett fördjupat samverkansperspektiv samt innovationsverksamhet. För att skapa ny kunskap och relevant kompetens, till nytta för en värld i stor förändring, krävs ett välfungerande samspel mellan universitet och högskolor och det övriga samhället. Formas vill därför peka på behovet av ett bredare systemperspektiv och tydliggöra att utbildning och forskning bäst utvecklas i växelverkan med olika samhällsaktörer.

Arbetet med Agenda 2030, såväl nationellt som internationellt, måste genomsyra hela samhället. Formas menar att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet måste ingå i en professionell styrning och utveckling av svenska högskolor för att möta framtidens utmaningar och behov. I utredningens bedömningar och förslag saknas perspektiv på hållbarhet och samverkan med omgivande samhället.

Utredningens förslag är i många avseenden svagt underbyggda. Utredningen hade vunnit på en fördjupad problemanalys och förslag som i större utsträckning grundats på gedigna kunskapsunderlag.

I det fortsatta utvecklingsarbetet gällande styrning av universitet och högskola behöver stor vikt läggas vid att inkludera samspelet med olika samhällsaktörer såsom företag, myndigheter, kommuner, landsting, regioner och civilsamhället. Likaså måste hållbarhet i linje med Agenda 2030 beaktas, för att säkerställa att ny kompetens och ny kunskap håller hög kvalitet och relevans och därmed kan komma till nytta och bidra till ett hållbart samhälle och en bättre värld.

Nedan följer en sammanfattning av Formas huvudsakliga ställningstaganden gällande förslagen i utredningen, med utgångspunkt i Formas roll som ett forskningsråd för hållbar utveckling.

Forskningsrådet Formas ställer sig positivt till utredningens förslag:

- Att öka samordningen mellan utbildning och forskning, genom en samlad proposition, under förutsättning att den också tar ett systemperspektiv och beaktar att stor del av forskningen sker i företag, myndigheter, landsting, regioner och andra organisationer samt att forskningen behöver ske i samspel med olika samhällsaktörer för att både hålla hög kvalitet och vara relevant. (Se 5.1.1)
- Att styrning av forskningsmedel utifrån kunskaps- och samhällsbehov sker via de forskningsfinansierande myndigheterna. Detta utgör ett viktigt komplement till basanslagen. (Se 6.6.4)
- Att det sker en översyn av de statliga forskningsfinansiärerna. Översynen bör, enligt Formas, ta avstamp i en tydlig problemformulering, inkludera alla forskningsfinansierande myndigheter, ta hänsyn till finansiärernas olika roller i det svenska ekosystemet för forskning samt beakta det samordnande arbete som idag pågår mellan finansiärerna. (Se 6.6.5)
- Att förändra lydelsen i 1kap. 2 § högskolelagen (1992:1434), för att tydliggöra att högskolans roll som samhällspåverkande aktör är att verka för att kunskap och kompetens kommer samhället till nytta. (Se 7.2)
- Att implementera ett kvalitetssystem, där samverkan definieras som verksamhet som skapar ömsesidig nytta för lärosätet och samverkande part(-er). Samtidigt bör beaktas att denna typ av granskning kräver hög kompetens och tillräckliga resurser. (Se 7.4)
- Att en utredning om högskolans roll i innovationssystemet behövs, men Formas är kritiskt till att detta inte behandlats tillräckligt väl inom STRUT och anser att uppdraget till en sådan utredning behöver förtydligas. (Se 7.8)

Forskningsrådet Formas ställer sig negativt till utredningens förslag:

- Att införa ett dialogbaserat och lärosätetsanpassat styrinstrument, speciellt gällande förslaget om överenskommelser. Formas ser många utmaningar med detta system. (Se 5.2.3)
- Att inrätta en analysfunktion inom högre utbildning och forskning. Formas är dock positivt till att samlade och oberoende analyser och uppföljningar görs med syfte att ligga

till grund för framtida politiska prioriteringar för högre utbildning och forskning och att detta kan ske genom förstärkning av befintliga analysfunktioner. (Se 5.4.2)

- Att sätta ett procentuellt mål kring andelen direkta anslag till lärosätena relativt de totala forskningsintäkterna. Detta riskerar att skapa en förenklad bild av finansieringsströmmarnas effekter (direkta och externa medel), där verkligheten är betydligt mer komplex. Det finns inte heller empiri för någon gyllene balans mellan basanslag och externa medel. (Se 6.6.1)
- Att stora långsiktiga satsningar, med mål att öka lärosätenas samverkan med omgivande samhälle, efter lyckad etableringsperiod (utvärdering) ska övergå i ordinarie anslag. Förslaget innebär en risk att permanenta strukturer och gynna enskilda lärosäten som redan har väletablerad forskning av hög kvalitet. (Se 7.6)
- Att andelen direkta anslag till universitet och högskola ökas genom en omfördelning från statliga finansierare. Det finns inget evidensbaserat underlag för att detta kommer att påverka forskningskvaliteten i en positiv riktning¹ och en omfördelning riskerar dessutom att öka påverkan från privata särintressen. (Se 9.4.2)
- Att övrig ökning av direkta anslag för forskning fördelas som långsiktiga strategiska satsningar. Formas ser behov av att noga utreda vilka för- och nackdelar som finns med olika finansieringsinstrument. Om regeringen vill öka forskningsanslagen bör även andra finansieringsformer övervägas, som Nationella forskningsprogram eller andra större öppna utlysningar. (Se 9.4.3)

¹ Stampfer, M. (2019). Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research.

Formas ställningstagande

Kapitel 4: Principer för en ändamålsenlig styrning

Universitet och högskolor är unika organisationer, som formats av sin historia och sin kulturella och samhällliga kontext. De äldsta universiteten har överlevt i många hundra år, oberoende av yttre tryck och omständigheter. Kärnan i högskolans verksamhet är att generera och leverera ny kunskap och kompetens. Forskningsrådet Formas är enigt med utredningen om att akademisk frihet samt utbildning och forskning av hög kvalitet är grundfundament för en hållbar samhällsutveckling. Likaså att en närmare koppling mellan utbildning och forskning gynnar såväl utbildningens som forskningens kvalitet.

För att skapa ett starkt ekosystem med utbildning och forskning, som genererar ny kunskap och kompetens av hög kvalitet och som ligger i samklang med utvecklingen av ett hållbart samhälle, krävs starka universitet och högskolor, professionella forskningsfinansiärer och ett nära samspel med olika samhällsaktörer. En stor del av svensk forskning sker dock inom företag, på myndigheter, inom landsting, i regioner, med mera². Likaså finns stor kunskap om olika typer av nuvarande och framtida kompetensbehov inom dessa organisationer. Det krävs därför ett heltäckande systemperspektiv för att utveckla kvalitén i högre utbildning och forskning i Sverige. Detta perspektiv saknas i utredningen.

När det gäller svensk forskning noteras en minskad citeringsgrad de senaste åren³. Detta kan ha flera olika orsaker, men en viktig utgångspunkt för en professionell styrning av högskolan måste vara att styrningen leder till en god utbildning samt ökad kvalitet och genomslag för svensk forskning. Utredningen har främst haft fokus på att ökade basanslag kommer att öka forskningskvaliteten. Formas saknar i utredningen ett övergripande resonemang om hur en styrning kan skapas som ger förutsättningar för forskning av högsta kvalitet. Vilka faktorer och andra incitament utöver de finansiella krävs för att möjliggöra högre kvalitet och genomslag för svensk forskning? Detta är ett komplext område och den enskilt viktigaste faktorn, enligt det evidensbaserade underlag som Formas har låtit ta fram, rör rekrytering av forskare och karriärstrukturer⁴.

Utgångspunkten måste vara att utveckla ett styrsystem som gynnar hög utbildningskvalitet och samtidigt excellent forskning. En högkvalitativ process för rekrytering, konkurrenskraftiga anställningsvillkor och tydliga karriärvägar bör till exempel vara av högsta prioritet för svenska lärosäten. Formas föreslår att en fördjupad utredning tillsätts för att i dialog med berörda aktörer och arbete utifrån evidensbaserade underlag föreslå hur svensk forskningskvalitet och relevans kan höjas.

² Prop. 2016/17:50, Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft

³ OECD reviews of Innovation Policy: Sweden 2016, The EU RIO Report for Sweden 2018

⁴ Stampfer, M. (2019). Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research

Kapitel 5: En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år

Utredningen föreslår att:

– *En samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.*

Formas ställer sig positivt till att öka samordningen mellan utbildning och forskning. En samlad proposition behöver dock ta ett mer övergripande perspektiv än vad som föreslås för att generera ny kunskap och kompetens som bland annat kan bidra till ett hållbart samhälle. Forskning och utveckling sker inte bara inom universitet och högskola. Företag, forskningsinstitut, landsting, regioner och myndigheter är stora och viktiga forskningsaktörer. Dialog och samverkan mellan universitet och högskola och olika samhällsaktörer för att identifiera forskningsbehov och forskningsfrågor samt för att säkerställa att ny kunskap och kompetens kommer till nytta är en viktig faktor att inkludera. Innovationsfrågorna är också nära sammanbundna med högre utbildning och forskning. Ett systemövergripande perspektiv bör därför beaktas i kommande propositioner. Sverige har inte råd att tappa bort kopplingen mellan högre utbildning, forskning, innovation och nyttiggörande.

Som nämnts i utredningen har den senaste forskningspolitiska propositionen ett tioårigt perspektiv, där vissa mål avser hela tioårsperioden. Formas välkomnar ett långsiktigt perspektiv även i kommande propositioner för att säkra den stabilitet och uthållighet som krävs för forskning av högsta kvalitet.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Utredningen föreslår att:

– *Regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för högre utbildning och forskning genom en fördjupad dialog med lärosätet, och reglerar resurser, utbildningsmål samt särskilda uppdrag och bemyndiganden med ett fyraårsperspektiv.*

– *Som komplement till regleringsbrevet införs ett dialogbaserat och lärosätesanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.*

– *Det gemensamma regleringsbrevet tas bort och långsiktiga mål eller anvisningar läggs i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifik utformning.*

Formas ser positivt på en ökad profilering av svenska universitet och högskolor och att regleringsbrev för varje lärosäte utformas i dialog med respektive lärosäte och med utgångspunkt i de fyraåriga propositionerna. Formas är också positivt till att mer långsiktiga mål samt anvisningar läggs i en gemensam förordning. Genom att förordningsreglera vissa frågor ökar långsiktigheten.

Formas ser dock utmaningar, i den svenska kontexten, med förslaget om överenskommelser. Internationellt har överenskommelser prövats och har både för- och nackdelar. De huvudsakliga fördelarna är att individuella överenskommelser ger utrymme för profilering. De kan också hjälpa till att öka dialogen, transparensen och ansvarsutkrävandet. De huvudsakliga nackdelarna är att universitetens autonoma ställning kan upplevas som hotad, stora resurser kan bindas upp för lång tid framöver vilket kan leda till minskad flexibilitet, mål kan vara svåra att sätta på grund av

lärosätenas komplexa natur samt att överenskommelser kan komma att innebära en stor arbetsbörda administrativt och tidsmässigt⁵.

De svenska departementen är, i en internationell jämförelse, små och regeringens beslutsfattande är kollektivt. Överenskommelserna riskerar att kräva mycket tid och resurser av både lärosätena och regeringskansliet, inklusive en ökad samordning inom regeringskansliet mellan olika fackdepartement, samt en bred dialog med många samhällsaktörer för att säkerställa samhällsrelevans. Olika lärosäten har även mycket olika förutsättningar i förhandlingar då de administrativa resurserna skiljer sig avsevärt. En ytterligare risk med överenskommelserna är att de kan påverka universitetens autonomi.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår att:

- *Det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar men även utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters egna arbete.*
- *Analysfunktionen ges i uppdrag att inkomma med en samlad analys inför propositionen för högre utbildning och forskning, och att utöver detta göra analyser av högre utbildning och forskning.*
- *Uppdraget ska vara utformat så att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar och metoder för sina analyser samt hur de sprids*

Formas är negativt till förslaget att inrätta en ny analysfunktion inom högre utbildning och forskning, men positivt till att samlade och oberoende analyser och uppföljningar görs med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar för högre utbildning och forskning.

Analysfunktioner finns redan idag hos lärosätena, forskningsfinansiärerna, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), med flera. Hur en ny analysfunktion skulle kunna fylla alla olika behov, erfarenheter och det arbete som redan görs inom befintliga analysfunktioner är oklart i utredningens förslag. Vidare finns det frågetecken kring den föreslagna funktionens oberoende. Formas har svårt att se att en expertgrupp där lärosätesrepresentanter ingår skulle vara oberoende. Om det analysarbete som redan utförs idag ska ersättas med en oberoende analysfunktion krävs dessutom betydligt större resurser än de tio miljoner kronor som utredningen föreslår.

Ett bättre alternativt är att istället stärka befintliga analysfunktioner och samverka dem emellan, för att på så sätt bygga vidare på den expertis och erfarenheter som redan finns vid lärosätena, de forskningsfinansierande myndigheterna samt UKÄ. För att skapa en arena för diskussion om politiken för högre utbildning och forskning skulle förstärkningen av befintliga analysfunktioner kunna kompletteras med ett forskningspolitiskt råd, liknande det klimatpolitiska eller finanspolitiska rådet. Det forskningspolitiska rådet skulle ha som syfte att analysera och utvärdera effekterna av den forskningspolitik som förs. Sammantaget skulle förstärkningen av analyskapaciteten kunna bidra till att skapa en framåtblickande och evidensbaserad politik för högre utbildning och forskning.

⁵ Stampfer, M. (2019). Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research

Kapitel 6: Utbildning och forskning

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Utredningen föreslår att:

– Regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste 8-årsperioden.

Formas anser att utredningens förslag om att sätta ett genomsnittligt mål kring andelen direkta anslag till lärosätena relativt de totala forskningsintäkterna riskerar att ge en förenklad bild av effekterna av olika finansieringsströmmar (direkta anslag och externa medel), där verkligheten är betydligt mer komplex. Det finns inte heller något empiriskt underlag som talar för att direkta anslag på 50 procent kommer att leda till en ökad utbildnings- och forskningskvalitet inom universitet och högskola. Formas ställer sig därför negativt till utredningens förslag om att sätta ett genomsnittligt mål.

Statlig finansiering av forskning utgör en stabil grund för ett framåtblickande kunskapssamhälle och det är viktigt att resurserna används klokt och effektivt och med utgångspunkt i ett evidensbaserat underlag.

För att kunna ge ett välgrundat remissvar har Formas låtit en oberoende internationell analytiker, Dr. Michael Stampfer, genomlysa kunskapsläget för finansieringsströmmar till forskning. Hans rapport är baserat på befintlig kunskap från vetenskapliga publikationer, utvärderingar och andra analyser. I rapporten undersöks för- och nackdelar med direkta anslag och externa medel i relation till forskning (se bilaga 1, Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research, M. Stampfer 2019). Nedan följer en kort sammanfattning av resultatet.

De direkta anslagen är avgörande för att lärosätena ska kunna ta ett helhetsansvar för verksamheten, skapa en stabil tjänstestruktur med tydliga karriärvägar samt upprätthålla god infrastruktur för forskningen. De ger forskarna en möjlighet till högt risktagande och att undersöka okonventionella idéer. Direkta anslag ger också lärosätena möjligheter att profilera sig och fatta strategiska beslut. En större andel direkta anslag skulle i sig dock inte garantera ett starkare forskningssystem i Sverige, utan det krävs också att lärosätena förmår använda resurserna effektivt och med hög kvalitet. Fördelningen av de direkta anslagen inom respektive lärosäte kan även ge inlåsnings effekter och är inte alltid transparent.

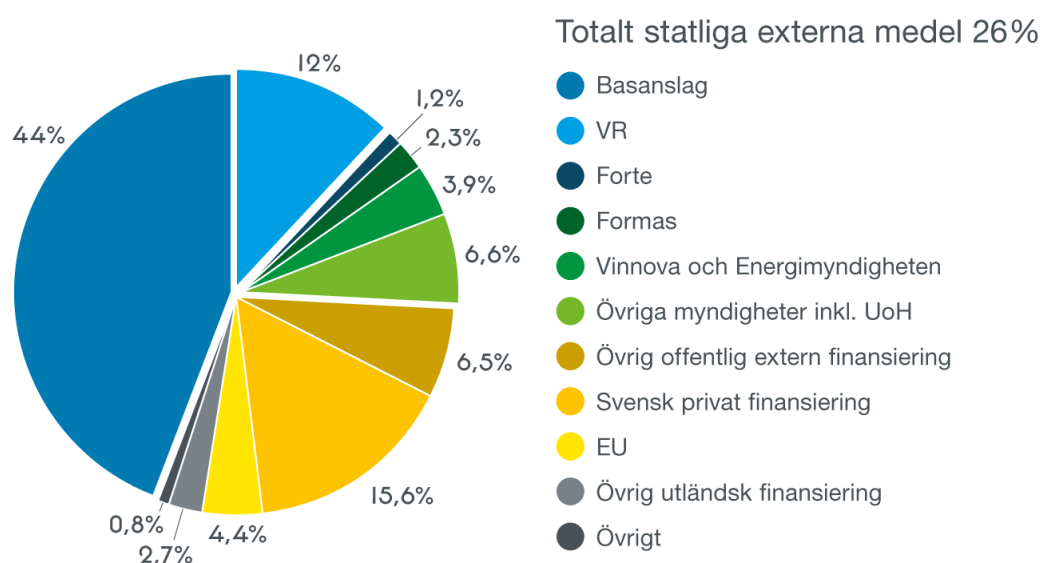
De externa medlen bidrar till att främja forskningskvalitet och möjliggör att forskarna får sina idéer prövade i nationell och internationell konkurrens. De ger också en hög flexibilitet och snabbhet i finansiering av forskningsprojekt. Externa medel främjar internationellt samverkan samt möjliggör satsningar på forskning med fokus på samhällsutmaningar. Nackdelar med externa medel är att de ofta är kortsiktiga, riskerar att finansiera konventionell forskning samt kan bidra till att universitet och högskolor blir mer av karaktären forskarhotell.

Utredningen påpekar (se s.268) att ”det finns inget empiriskt underlag för att ett visst förhållande mellan extern finansiering och basanslag leder till bättre eller sämre kvalitet på forskning”. Även Stampfer konstaterar i sin rapport att det inte finns någon gyllene balans mellan direkta anslag och externa medel. Hans rapport visar även att toppuniversitet i Europa är okänsliga för

finansieringsströmmarnas ursprung⁶. Det finns toppuniversitet i länder med hög andel basanslag (Schweiz), liksom i länder med låg andel basanslag (Storbritannien). Kontextuella faktorer så som historik, kultur och lokal politik gör att jämförelser mellan länder blir svåra. Om någon gemensam faktor kan pekas ut som karakteriserar starka lärosäten är det att dessa har ett professionellt tillvägagångssätt för rekrytering av forskare samt tydliga karriärvägar.

I Sverige har vi en mångfald av universitet och högskolor, med olika förutsättningar och behov och andel basanslag skiljer sig väsentligt mellan dem⁷. Balansen mellan direkta anslag och extern finansiering ser också olika ut för olika lärosäten. En del lärosäten kan ha behov av ett ökat basanslag medan andra kan behöva en högre grad av konkurrensutsatt finansiering, därför blir det svårt att sätta ett genomsnittligt mål för direkta anslag.

En genomgång av fördelning av forskningsmedel till svenska lärosäten 2017 visar att de direkta anslagen stod för 44 procent och externa medel för 56 procent av totala medel (se Figur 1). Den externa finansieringen i sig är diversifierad och omfattar såväl statlig extern finansiering från forskningsråd, finansiering från andra myndigheter och landsting, privat finansiering från stiftelser och företag som EU-finansiering och finansiering från andra internationella forskningsfinansiärer. Alla dessa finansieringsströmmar fungerar olika och har olika styrning och incitament.



Figur 1. Procentuell fördelning av forskningsmedel till svenska lärosäten 2017⁸.

Ekosystemet för forskning och forskningsfinansiering är med andra ord mycket komplext. Formas anser att såväl grundforskning som forskning för samhällsutmaningar, direkta anslag och externa medel behövs. Direkta anslag krävs för att skapa stabila förhållanden för forskning inom universitet och högskola. I en värld i snabb förändring är behovet också stort av extern statlig

⁶ Stampfer, M. (2019). Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research

⁷ UKÄ (2019:2), Finansieringen av svenska universitet och högskolor: De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007-2017

⁸ Formas, baserat på ⁷

finansiering av forskning och innovation som inte styrs av särintressen, som kan svara upp mot de samhällsutmaningar vi har och som kan komma hela samhället till gagn.

Utgångspunkten för forskningspolitiken behöver vara att utveckla ett system som gynnar utbildnings- och forskningskvalitet. En högkvalitativ process för rekrytering, konkurrenskraftiga anställningsvillkor och tydliga karriärvägar bör därför vara av högsta prioritet för svenska lärosäten. Formas föreslår att en fördjupad utredning tillsätts för att i dialog och arbete utifrån evidensbaserade underlag föreslå hur svensk forskningskvalitet och relevans kan höjas.

6.6.4 Avvägningar mellan olika forskningsområden

Utredningen bedömer att:

– Styrning mot olika forskningsområden kan ske via forskningsfinansierade myndigheter eller som särskilda satsningar via de direkta anslagen efter bred utlysning och sakkunnigprövning.

Formas är positiv till utredningens bedömning att styrning av forskningsmedel till vissa områden med hänsyn till kunskaps- och samhällsbehov kan som idag göras via de forskningsfinansierande myndigheterna eller genom särskilda satsningar. Detta utgör ett viktigt komplement till basanslagen. Som ett forskningsråd för hållbar utveckling ser Formas positivt på att verka som en kunskapsnod och finansiär av forskning som bidrar till lösningar inom de samhällsutmaningar som finns inom Agenda 2030. I utredningens bedömningar och förslag saknas dock perspektiv på hållbarhet, innovation och samverkan med det omgivande samhället. Arbetet, såväl nationellt som internationellt, med Agenda 2030 måste genomsyra hela samhället. Ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet måste ingå i både utbildning, forskning och innovation för att möta framtidens utmaningar och behov.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Utredningen föreslår att:

– En översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen görs. Översynen bör omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning. Syftet med översynen ska vara att säkerställa att den statliga forskningsfinansieringen är ändamålsenligt organiserad.

Formas ser positivt på en översyn av de statliga forskningsfinansiärerna. Översynen bör då ta avstamp i en tydlig problemformulering avseende vad som vill uppnås samt ta hänsyn till de statliga finansiärernas olika roller i det svenska ekosystemet för forskning.

De statliga forskningsfinansiärerna är idag grupperade utifrån finansiering av grundforskning (Vetenskapsrådet), forskningsfinansiering utifrån samhällsbehov och samhällsutmaningar (Formas, Forte, Energimyndigheten, Rymdstyrelsen), samt finansiering av innovationsfrämjande åtgärder (Vinnova). En mångfald av olika finansiärer möjliggör en flexibilitet och en mångfald av både forskning och nyttiggörande av forskningsresultat. Det kan dock finnas anledning att se över de statliga forskningsfinansiärerna för att tydliggöra finansiärernas roller och underlätta för forskare och lärosäten att söka externa medel.

Systemet med olika statliga forskningsfinansiärerna ger också regeringen möjlighet att göra riktade satsningar utifrån viktiga samhällsutmaningar och prioriterande politikområden. Antalet forskningsfinansiärer har inte ökat vilket utredningen gör gällande (s. 279), utan snarare minskat i samband med 2001 års reform då ett antal forskningsfinansierande myndigheter slogs ihop. Ett arbete med samordning mellan forskningsfinansiärerna sker idag, inte minst via de nationella forskningsprogrammen, Strategiska innovationsprogram samt inom internationellt arbete och jämställdhetsarbete. Denna samordning, som idag sker genom egna samordningsinitiativ samt som uppdrag från regeringen, skulle kunna utvecklas ytterligare.

Kapitel 7: Samverkan och samhällspåverkan

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Utredningen föreslår att:

– Regeringen tar initiativ till att förändra lydelsen i 1kap. 2§ högskolelagen (1992:1434) så att det anges att det i hög skolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Formas ställer sig positivt till att förändra lydelsen i 1kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) som ämnar tydliggöra att högskolans roll som samhällspåverkande aktör är att verka för att kunskap och kompetens kommer samhället till nytta. Detta innebär en breddning i lagtexten då både tillägnad kunskap och kompetens lika väl som rena forskningsresultat som tagits fram vid ett lärosäte innefattas, vilket överensstämmer betydligt bättre med lärosätenas nuvarande roll i samhället.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Utredningen föreslår att:

- Bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet.
- Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar.

Formas ser positivt på att implementeringen av ett kvalitetssystem upprättas där samverkan definieras som verksamhet som skapar ömsesidig nytta för lärosätet och samverkande part(-er). Formas ser även positivt på att UKÄ kan göra tematiska utvärderingar av samverkan på nationell nivå, där det är en styrka med en oberoende utvärderare. Samtidigt bör beaktas att denna typ av granskning kräver hög kompetens och tillräckliga resurser. De statliga forskningsfinansiärerna kan bistå då de har stor erfarenhet av att både främja och kritiskt granska samverkan, då de driver och utvärderar många av de större forsknings- och innovationsprogrammen i Sverige inom vilka samverkan har en central roll.

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Utredningen föreslår att:

– Regeringen bör för större och långsiktiga satsningar och för specifika samverkansaspekter lämna uppdrag om uthysningar vars beredningsprocess är transparent. För att förstärka långsiktigheten i samverkansarbetet övergår dessa medel, efter utvärdering, till ordinarie anslag till lärosätet.

Formas ställer sig kritiskt till förslaget om att stora långsiktiga satsningar, med mål att öka samverkan med omgivande samhälle hos lärosätena, efter lyckad etableringsperiod (utvärdering) ska övergå i ordinarie anslag. Utredningen föreslår en modell av liknande typ som de Strategiska forskningsområdena som följde 2008 års forskningsproposition. Utvärderingen av dessa program visar dock att de endast haft små effekter på lärosätenas samverkan⁹.

Utredningens förslag, om det utformas väl, skulle kunna ge positiva effekter och gynna de forskningsområden och de universitet som är framgångsrika i ansökningsförfarandet. Etablerade starka miljöer bör dock kunna prioriteras av universiteten själva, samt kunna attrahera externa medel, vilket gör att Formas ifrågasätter förslaget om att de ska permanenteras som basanslag. Ytterligare en effekt av förslaget är att nya strategiska/samverkanssatsningar i föreslagen modell kommer att kräva ett tillskott i finansiering, vilket i sin tur, om samma modell används, övergår till direkta anslag till lärosätena.

Formas anser att det finns andra instrument för att ge ekonomiska incitament till samverkan som har bättre förutsättningar till goda effekter. De nationella forskningsprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen är exempel på program för att stimulera ökad samverkan.

7.8 Innovationssystemet

Utredningen föreslår att:

– Högskolans roll i det nationella innovationssystemet behövs i en särskild utredning.

Formas är positivt till förslaget om en utredning kring högskolans roll i det nationella innovationssystemet men anser att utredningsuppdraget behöver förtydligas. Formas är dock kritisk till att STRUT utredningen inte har tagit ett bredare grepp och inkluderat nyttiggörande samt högskolans roll i innovationssystemet. Ett bredare grepp hade skapat bättre förutsättningar för utredningen att ge förslag på hur universitets och högskolors roll i samhället kan utvecklas, och hade även kunnat ge positiva effekter för innovationssystemet. Nationellt och regionalt har högskolan stor betydelse för företag och deras innovationsförmåga^{10 11}. Lärosätena fyller en viktig roll i samspelet med företag och offentliga verksamheter i utvecklingen av ny kunskap och i att utbilda arbetskraft med hög och aktuell kompetens. Förutsättningar för högskolan att utveckla sin roll i innovationssystemet behöver förbättras för att klara att möta nya samhällsutmaningar, skapa arbetstillfällen, attrahera kompetens, öka cirkulationen av kunskap mellan universitet och det omgivande samhället. Här spelar statliga finansiärer med fokus på forskning och innovation med

⁹ Swedish Research Council (2015), Evaluation of the Strategic Research Area Initiative 2010-2014

¹⁰ Sybille Reichert (2019), The Role of Universities in Regional Innovation Ecosystems

¹¹ OECD (2018) Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in the Netherlands

hög samhällsrelevans (Energimyndigheten, Formas och Vinnova) en viktig roll i samspel med lärosäten, offentlig sektor, näringsliv och andra aktörer.

Kapitel 8: Jämställdhet

Utredningen föreslår att:

- Regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.
- Regeringen föreslår riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla.
- Nuvarande form för hur regeringen sätter lärosätes-specifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019.

Formas delar utredningens bedömning att jämställdhetsintegrering är en bra strategi för ökad jämställdhet. En viktig faktor för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete är att data finns tillgänglig för att göra statistiska analyser. Detta gäller bland annat fördelning av externa medel, basanslag och tjänstetillsättningar mellan kvinnor och män. Med utgångspunkt från dessa data kan sedan aktiva åtgärder genomföras, och utvärderas, för att nå jämställda universitet och högskolor. Att ett aktivt jämställdhetsarbete bedrivs är av stor vikt såväl vid universitet och högskolor som hos externa forskningsfinansiärer. De externa forskningsfinansiärerna har goda möjligheter att ställa krav på jämställdhet i utformningen både när det gäller bedömningskriterier av forskningsansökningar samt vid sammansättning av bedömningsgrupper. Formas är positivt till utredningens förslag om att ge UKÄ ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhet. En förutsättning för detta är dock att relevant data finns tillgänglig, även gällande fördelning av basanslag inom universitet och högskola.

Formas ställer sig tveksamt till att avskaffa rekryteringsmålet för kvinnliga professorer. Jämställdhetsarbetet i exempelvis beredningsprocessen visar att uppsatta mål är drivande för att åstadkomma nödvändig förändring.

Kapitel 9: Resurstilldelning

9.4.2 En ökad andel direkta anslag kan uppnås genom omfördelning av statliga medel för forskning

Utredningen föreslår att:

- En ökad andel direkta anslag för forskning kan finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Medel som omfördelas från statliga forskningsfinansiärer bör fördelas till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansiärerna.

Formas anser att utredningens förslag att omfördela medel från de statliga forskningsfinansiärerna riskerar att påverka forskningskvaliteten negativt och skulle kunna innebära en ökad påverkan från privata finansiärer och därmed en styrning av forskningen mot vissa särintressen. Formas ställer sig därför negativt till utredningens förslag om en omfördelning av medel från statliga forskningsfinansiärer till lärosätena.

Det finns flera studier som pekar på att finansiering av forskning via externa medel, som sker i konkurrens med externa bedömningsgrupper, bidrar till högre forskningskvalitet^{12 13 1415}. Externa medel kan bidra till ökad internationell samverkan samt möjliggör satsningar på forskning med fokus på samhällsutmaningar.

De statliga forskningsfinansiärerna är idag grupperade utifrån finansiering av grundforskning (Vetenskapsrådet), forskningsfinansiering utifrån samhällsbehov och samhällsutmaningar (Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen), samt finansiering av innovationsfrämjande åtgärder (Vinnova). En mångfald av olika finansiärer möjliggör en flexibilitet och en mångfald av både forskning och nyttiggörande av forskningsresultat.

I Sverige har vi en relativt liten statlig institutssektor, som bedriver forskning med fokus på samhällsrelevans samt industriella behov. Istället har Sverige valt att genom externa statliga forskningsfinansiärer säkerställa samhällsrelevansen i forskning och innovation vid universitet och högskolor. Den andel som Sverige lägger på forskning för stora samhällsutmaningar är dock låg i internationell jämförelse och ligger på runt 10 procent av den totala finansieringen för forskning och utveckling¹⁶.

De statliga forskningsråden stod 2017 för 15,5 procent av den totala forskningsfinansieringen till lärosätena (se Figur 1 under 6.6.1), vilket är en relativt begränsad del av den totala finansieringen. I utredningen påpekas att en stor del av de externa forskningsintäkterna i Sverige kommer från privat sektor (s.265) och har fördubblats mellan 1997–2017. Om medel tas från de statliga forskningsfinansiärerna riskerar lärosätena att bli mer beroende av privata finansiärer (som stod för cirka 15,6 procent 2017). Dessa fyller en viktig funktion i ekosystemet för forskning, men representerar också i mer eller mindre grad olika särintressen med egna agendor för att finansiera forskning. De statliga forskningsfinansiärerna utgör en stabil grund för såväl grundforskning som behovsmotiverad forskning som svarar mot demokratiska prioriteringar och breda samhällsutmaningar.

9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning

Utredningen föreslår att:

- Övrig ökning av direkta anslag för forskning fördelas som långsiktiga strategiska satsningar, i proportion till nuvarande tilldelning eller med en eller flera kvalitetsindikatorer.
- Om regeringen bedömer att medel ska fördelas med kvalitetsindikatorer ges en eller flera expertmyndigheter, t.ex. Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, i uppgift att ta fram dessa i samverkan med universitet och högskolor.

Formas ser behov av att noga utreda närmre vilka fördelar och nackdelar som finns med olika finansieringsinstrument. Formas vill också påpeka att utredningen endast tar upp exempel på hur ökade forskningsanslag kan utformas som direkta anslag. Om regeringen vill öka

¹² Stampfer, M. (2019). Pros and Cons of distribution streams of governmental funding for research

¹³ Geuna, A. (2001). "The Changing Rationale for European University Research Funding: Are There Negative Unintended Consequences?", *Journal of Economic Issues*, vol 35, s. 607-632

¹⁴ Geuna, A. and Martin, B. R. (2003), "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison" *Minerva*, vol 41, s. 277-304

¹⁵ OECD (2018). Effective operation of competitive research funding system

¹⁶ OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, Figur 3.8, sid 136

forskningsanslagen bör även andra sätt övervägas, som genom nationella forskningsprogram eller större öppna utlysningar.

Kapitel 11: Konsekvenser av förslagen

I det avslutade avsnittet av utredningen redovisas konsekvenser av förslagen dels för lärosätena och dels för andra aktörer såsom regering, riksdag, UKÄ, Universitets- och högskolerådet, lärare, studenterna och för jämställdheten. Utredningen nämner dock inte vilka konsekvenser förslagen kan innebära för nära berörda aktörer så som statliga forskningsfinansiärer, privata forskningsinstitut, näringsliv eller offentlig sektor. Utredningen bortser ifrån hur minskade anslag till forskningsråden skulle påverka kunskapsproduktionen hos andra FoU-aktörer än lärosätena, som företag, regioner, landsting, kommuner, myndigheter och privata forskningsinstitut.

Den statliga finansieringen av utbildning och forskning motiveras till stor del av att den ska komma samhället till nytta. Utredningen berör dock inte heller hur förslagen kommer att påverka universitetens grundläggande utbildningar och forskning och deras externa effekter på samhället. Det publikationssystem som finns idag ger starka incitament för forskare att fokusera på att publicera vetenskapliga resultat och fungerar samtidigt som kvalitetsmätare. Detta system har sina för- och nackdelar, men utredningen presenterar inget förslag med underbyggda argument för hur ökad kvalitet på forskningen eller nyttiggörande av forskningsresultat kommer att påverkas om förslagen för ett nytt styrsystem genomförs.

Som tidigare nämnts menar Formas att utredningens saknar ett hållbarhetsperspektiv i förslagen om ett nytt styr- och resurssystem för svensk högskola. Regeringen har satt som mål att Sverige ska vara ledande i arbetet med Agenda 2030¹⁷. Högskolan har en mycket viktig roll att genom utbildning, forskning och innovation bidra med ny kunskap och kompetens för att uppnå målen i Agenda 2030 och med hållbarhetsarbetet efter 2030. Flera svenska universitet och högskolor har kommit långt i sitt Agenda 2030 arbete. Times Higher Education rankade 2019 världens universitet utifrån deras samhällspåverkan ("impact"), en mätning som baseras på FN:s globala hållbarhetsmål. I denna ranking återfinns två svenska lärosäten bland de tio främsta. För att alla lärosäten ska genomsyras av social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet krävs att dessa perspektiv också återfinns som en röd tråd i styrningen av högskolan. Konsekvensen av utredningens avsaknad av hållbarhetsperspektiv i styrning av svenska lärosäten, kan därför innebära att Sverige kommer efter i arbetet med Agenda 2030 inom högskolesektorn, när vi istället behöver höja ambitionsnivån.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingrid Petersson, efter föredragning av senior rådgivare Katarina Nordqvist. I beredningen har även forskningssekreterare Anna Hult och innovationskoordinator Mattias Blomberg deltagit.

Ingrid Petersson

Katarina Nordqvist

¹⁷ Regeringsförklaringen 21 januari 2019