

Ökat beroende av externa medel *för forskning och utbildning på forskarnivå*

Delrapport till SUHF:s Expertgrupp för analys
Ulrika Bjare och Pam Fredman
April 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se

ISBN: 978-91-989285-2-5

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Ökat beroende av externa medel *för forskning och utbildning på forskarnivå*

Delrapport till SUHF:s Expertgrupp för analys

Ulrika Bjare och Pam Fredman

April 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Förord

SUHF:s förbunds församling har beslutat att Expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt beroendet av externa forskningsmedel. Denna rapport rör den senare frågan, men de fyra områdena hänger i många avseenden ihop. Vi behöver i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Vikten av ett förändrat förhållande mellan de direkta statsanslagen för forskning och forskarutbildning och de externa forskningsmedlen har länge varit i fokus inom högskolesektorn. Beroendet av externa medel innebär begränsningar för universitets och högskolors handlingsfrihet. Ett reellt finansiellt handlingsutrymme utgör en central del av universitets och högskolors självständighet, något som tydligt framgår i internationella studier om lärosätens autonomi. Beroendet av externa forskningsmedel påverkar lärosätenas möjligheter att självständigt planera både forskningen och utbildningen. Forskningsfinansieringen behöver fungera på ett ändamålsenligt, kvalitetsdrivande och samordnat sätt. Alla lärosäten behöver tilldelas tillräckliga direkta statsanslag för forskning och forskarutbildning. Därigenom tillvaratas forskarkompetens över hela landet samtidigt som en stark forskningsanknytning i den högre utbildningen kan garanteras.

Det är hög tid att denna fråga tas på allvar och betraktas i ett helhetsperspektiv. Det är avgörande för att universitet och högskolor ska kunna fungera som en självständig och kritisk reflekterande kraft i samhället och på bästa sätt bidra till att lösa dagens och morgondagens samhällsutmaningar. Denna rapport kan fungera som diskussionsunderlag för ett angeläget förändringsarbete.

Forskning är avgörande för kunskapsutveckling, hållbar utveckling och för samhällets gemensamma förmåga att lösa komplexa problem. Forskning vid universitet och högskolor utgör en central kunskapsbas och det fira kunskapsökandet är av grundläggande betydelse för att skydda och stärka demokratin. Tillsammans med andra berörda samhällsaktörer har lärosätena ett ansvar för att främja och värna fri forskning av hög kvalitet.

Hans Adolfsson,

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del

Denna rapport är en del av arbetet inom ramen för SUHF:s expertgrupp för analys. Expertgruppen för analys har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Underlagen ska fungera som kunskapsunderlag för universitet och högskolor, vid dialog med andra samhällsaktörer om lärosätenas roll och förutsättningar att bidra till samhället, men även som grund för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.



av ett större projekt

TACK... till ledamöterna i expertgruppen för analys, för diskussioner, stöd och vägledning. Tack även till projektledare och skribenter inom de andra av expertgruppens delprojekt nämligen Shirin Ahlbäck Öberg, Johan Boberg och Ingeborg Amnéus, samtliga tre vid Uppsala universitet, samt Tim Ekberg vid Lunds universitet. Tack även till Christopher Sönnnerbrandt och Lars Alberius vid SUHF:s kansli. Ett särskilt tack till Eugenia Perez Vico vid Högskolan i Halmstad och Maria Wilenius vid Stockholms universitet för värdefulla synpunkter på delrapportens utkast.

Författarna Pam Fredman och Ulrika Bjare ansvarar själva för analyser, slutsatser och förslag i rapporten.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	9
1. Inledning	11
1.1 Uppdrag	11
1.2 Bakgrund och disposition	11
2. Utvecklingen forskningsfinansieringssystemet – en kortbakgrund	15
2.1 Tre forskningspolitiska ramverk	15
2.2 Utvecklingen i Sverige	17
3. Högskolesektorns forskningsfinansiering	25
3.1 Två statsanslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och utbildning på forskarnivå	25
3.2 De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå	26
3.3 Extern forskningsfinansiering	27
3.4 Balansen mellan direkta anslag och externa medel	35
3.5 Medfinansiering av forskning	37
3.6 Variationer inom högskolesektorn	40
3.7 Forskarutbildning	46
4. Sammanfattande diskussion och ställningstagande	53
4.1 Stärkta direkta forskningsanslag krävs oavsett finansieringssystem	54
4.2 Skapa ett välbalanserat komplementärt system	57
Referenser	63

Samman- fattning



Sammanfattning

Rapporten beskriver och diskuterar utvecklingen och effekterna av den nuvarande fördelningen av forskningsmedel till universitet och högskolor. Effekterna som diskuteras rör lärosätenas beroende av externa forskningsmedel och kraven på medfinansiering av forskning. Rapporten ger en bild av hur beroendet av externa medel påverkar lärosätenas handlingsutrymme. Vidare lyfts lärosätens och finansiärers ansvar för att skapa en stark kvalitetskultur med en nära koppling mellan utbildning och forskning. Här konstateras att beroendet av externa medel försvårar för universitet och högskolor att själva prioritera och planera både forskningen och utbildningen. Samtidigt konstateras att både direkta statsanslag för forskning och externa medel är nödvändiga för att etablera en stabil grund för forskning och forskarutbildning, och skapa en vital forskningskultur präglad av hög vetenskaplig eller konstnärlig kvalitet. Därför framhåller rapporten vikten av ett system där de olika finansieringsformerna kompletterar varandra på bästa sätt.

Dagens system med stort beroende av externa medel behöver justeras genom att öka de direkta anslagen för forskning och forskarutbildning i relation till lärosätenas totala finansieringsbild. För att säkerställa lärosätenas självständighet och möjlighet att bedriva egeninitierad forskning föreslår rapporten därför att regering och riksdag sätter ett långsiktigt riktmärke för det direkta statsanslagets andel av forskningsfinansieringen. Riktmärket bör sättas i relation till lärosätenas totala forskningsfinansiering. Detta skulle skapa en bra balans i finansieringssystemet med förutsättningar för hög kvalitet, mångsidiga och hållbara forskningsmiljöer och ge verksamheten ökat handlingsutrymme att forma forskningen och utbildningen utifrån interna prioriteringar.

1



1. Inledning

1.1 Uppdrag

I denna rapport behandlas, enligt uppdrag från expertgruppen för analys frågor rörande universitets och högskolors beroende av externa forskningsmedel (se sid. 4). Rapporten är en första delrapport inom ramen för detta uppdrag. Rapporten har tagits fram av professor Pam Fredman (Göteborgs universitet) och utredare Ulrika Bjare (Stockholms universitet). En andra delrapport presenteras i början av hösten 2024. I den kommer en mer omfattande genomgång av utvecklingen historiskt att göras, tillsammans med en internationell utblick.

1.2 Bakgrund och disposition

Utgångspunkter

Svenska lärosäten är i hög grad beroende av extern finansiering för att bedriva forskning. Över tid har andelen direkta statliga anslag för forskning och forskarutbildning minskat i förhållande till de externa medlen.¹ Effekterna av fördelningen mellan direkta forskningsanslag och externa medel har varit föremål för utredningar och diskussion under lång tid.² Eftersom en betydande del av forskningen finansieras av externa aktörer är en stor del av forskningen vid universitet och högskolor beroende av finansiärernas prioriteringar. Extern finansiering med vetenskapliga sakkunniggranskning är samtidigt central för forskningens kvalitet. Formerna för finansiering av forskning behöver både se till de positiva aspekterna med extern finansiering och lärosätenas möjligheter att skapa en intern kvalitetskultur. I detta bör de direkta forskningsanslagen och externa medlen komplettera varandra. Detta utgör, tillsammans med vik-

¹ *Det direkta statsanslaget för forskning och utbildning på forskarnivå kallas i rapporten direkta forskningsanslag alt. direkta forskningsmedel. Medlen brukar i många sammanhang även benämnas basanslag.*

² *Se t.ex. SOU 1998:128; SUHF (2015); SOU 2015:92; SOU 2019:6.*

ten av att skapa goda förutsättningar för ett nära samband mellan utbildning och forskning, rapportens grundläggande utgångspunkter.

I det internationella blickfånget

Universitets och högskolors finansieringsformer är förbundna med frågor om den akademiska verksamhetens frihet och handlingsutrymme. Internationellt betraktas finansiell handlingsfrihet som en del av den akademiska friheten och lärosätenas autonomi. Europaparlamentet och Europarådet har under senare år betonat vikten av att medlemsländerna arbetar för stärkt akademisk frihet och autonomi, i vilket tillräckliga resurser för att upprätthålla lärosätenas självständighet ingår.³ Europarådet, vars huvudsakliga uppgift är att främja och

skydda de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i Europa, har antagit flera rekommendationer och resolutioner för att skydda och främja akademisk frihet i Europa.⁴ Europarådets ministerkommitté har bland annat i rekommendation betonat att lärosätenas finansiella autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi.⁵ I Bonndeclarationen, som antogs vid ministerkonferensen för det europeiska forskningsområdet

i oktober 2020, understryks vikten av att skydda forskares frihet från politisk eller kommersiell påverkan och att skydda forskares personliga integritet och rättigheter som arbetstagare.⁶

Finansiell autonomi ingår även som en central aspekt i internationella jämförelser av akademisk frihet och autonomi. I European University Associations (EUA) löpande mätningar av europeiska lärosätens autonomi sammanfogas en rad parametrar i fyra övergripande kategorier: *organisatorisk*

³ Ahlbäck Öberg (2023); Ekberg (2024).

⁴ Se genomgång i Ekberg (2024).

⁵ Europarådet (2012).

⁶ Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research (besökt 2024-02-07): https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/10_2_2_bonn_declaration_en_final.pdf?__blob=publicationFile&v=2

autonomi, finansiell autonomi, autonomi för personalhantering och akademisk autonomi. I EUA:s senaste undersökning (2023) placerades Sverige som nummer 21 av 35 undersökta länder, och fick därmed den sammanlagda bedömningen *medellåg* i fråga om autonomi. I bedömningen av kategorin finansiell autonomi placerades Sverige ännu lägre, nämligen på plats 23.⁷

Med grund i sitt arbete har EUA har nyligen presenterat en skrift som lyfter behovet av en gemensam europeisk ambition för att stärka lärosätenas position som oberoende och ansvarstagande

aktörer i arbetet med att möta utmaningarna inom ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. I skriften betonas lärosätenas roll och betydelse för europeisk innovation och utveckling, samt för Europas globala konkurrenskraft och förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar. För

att lärosätena ska fylla denna funktion på bästa sätt framhålls viken av ett reellt finansiellt handlingsutrymme med en strategisk och operativ kapacitet till innovation och risktagande.⁸



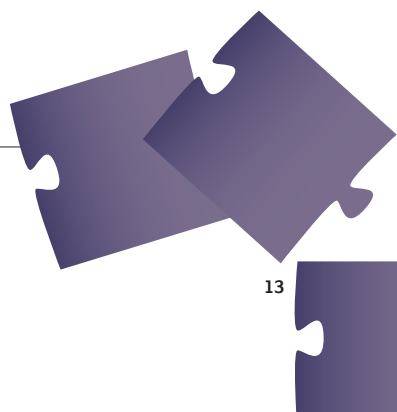
För att lärosätena ska fylla denna funktion på bästa sätt framhålls viken av ett reellt finansiellt handlingsutrymme med en strategisk och operativ kapacitet till innovation och risktagande.

Disposition

I det följande ges inledningsvis en kort bakgrund av systemet för finansiering av universitets och högskolors forskning. Efter bakgrunden beskrivs högskolesektorns nuvarande system för forskningsfinansiering med direkta anslag, externa medel, frågor som rör balansen mellan direkta forskningsanslag och externa medel, medfinansiering, variationer inom högskolesektorn samt forskarutbildningen. Avslutningsvis diskuteras ett antal kritiska frågor för utvecklingen där förslag till riktmärke för nivån på de direkta forskningsanslagen lämnas.

⁷ EUA (2023).

⁸ EUA (2024).



2



2. Utvecklingen av forskningsfinansierings-systemet – en kort bakgrund

2.1 Tre forskningspolitiska ramverk

Forsknings- och innovationspolitiken i många västländer kan övergripande beskrivas utifrån tre ramverk, eller generationer, vilka har inneburit olika sätt att organisera forskningsfinansieringssystemet. Dessa ramverk har formats genom skilda perspektiv på forskningens roll, ansvar och förutsättningar.⁹

Det första ramverket karakteriserades av ett synsätt där forskarsamfundet tilldelades mandatet att styra forskningens inriktning. Detta ramverk präglade perioden efter andra världskriget då grundforskning betraktades som kärnan till samhällets utveckling. Här ansågs staten och lärosätena ha särskilda roller när det kom till finansiering och beslut om forskningens inriktning och genomförande; mandatet att prioritera forskningsområden skulle delegeras till forskare. Statens finansiering av forskarinitierad grundforskning ökade. Parallellt infördes finansieringssystem med forskningsråd vars medlemmar representerade forskarsamfundet.¹⁰ Synsättet grundade sig på principen att forskarsamfundet självt är bäst lämpat att identifiera den mest relevanta forskningen.¹¹

9 Ramverken kan även beskrivas som olika perioder inom den forsknings- och innovationspolitiska utvecklingen. Dock finns dimensioner av de olika ramverken parallellt, de följer inte givet på varandra i tidsperioder, varför vi här använder begreppet ramverk. De tre generationerna av forsknings- och innovationspolitik beskrivs även i SOU 2023:19, avsnitt 4.2.

10 Stephan (2012).

11 Det första ramverket brukar sammankopplas med Vannevar Bushs rapport *Science, the Endless Frontier* (1945).

Det andra ramverket betonade i högre grad det övriga samhällets roll och behov av kunskapsproduktion. Här står utvecklingen av samhället och näringslivet i fokus, vilket innebär fler riktade satsningar, öronmärkningar av forskningsmedel, styrning mot samarbeten med näringslivet samt inrättande av olika former av innovationsmyndigheter.¹² Innovation som begrepp får tydligt fäste, och innovationsprocesser ses som interaktiva och mer oförutsägbart, där impulser för innovationsprocessen kan komma från många olika håll. Grundforskningen ges inte samma centrala plats som i den första generationen; fokus är på att stödja länkar mellan kunskapsuppbyggnad samt implementering och kommersialisering av kunskap. I den svenska kontexten fick ansatsen inflytande i innovations- och forskningspolitiken i slutet av 1990-talet och låg bland annat till grund för inrättandet av Verket för innovationssystem (Vinnova).¹³

Det tredje ramverket innebär att perspektivet breddas och konstrueras för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Utgångspunkten är att dagens samhällen står inför stora och angelägna utmaningar som kräver gemen-

samma och brådskande lösningar.

Fokus ligger på systemlösningar och missionsorienterade arbetssätt, ofta utifrån internationellt identifierade behov.¹⁴ Politikens roll är att skapa en direktionalitet, dvs. en gemensam inriktning för "transformativ föränd-

ring" där många aktörer involveras och samordnas för en gemensam riktning med gemensamma mål.¹⁵ Denna modell kan kopplas till delar av EU:s ramverk för forskning och innovation, där styrning riktas mot flera nivåer i innovations- och forskningssystemet.

Det finns ingen tydlig organisationsstruktur i Sverige för implementering av det tredje ramverket på motsvarande sätt som för de två andra. Dock har förslagen i Forskningsfinansieringsutredningens betänkande, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59), in-



Det tredje ramverket innebär att perspektivet breddas och konstrueras för att hantera komplexa samhällsutmaningar.

12 Dessa forskningspolitiska karaktäristika benämns även som Mode 2, i relation till det första ramverket, dvs. Mode 1, se t.ex. Gibbons et al. (1994); Nowotny et al. (2001).

13 Moodysson & Sandström (2020).

14 Här har Mazzucatos (2018) rapport till EU-kommissionen utgjort en modell för inrättande av s.k. missionsprogram.

15 Boon & Edler (2018); Schot & Steinmueller (2016).

tentionen att strukturera forskningssystemet i Sverige för att möta även det tredje ramverkets behov.

Forsknings- och innovationspolitiken i många länder rymmer vanligen dimensioner av de första ramverken genom en s.k. funktionell logik där det finns både en forskningsrådsstruktur som finansierar mer forskarinitierade projekt och en innovationsmyndighet som har i uppdrag att finansiera mer behovsmotiverad forskning och tillämpad forskning. Parallellt arbetar många länder i Europa med att utveckla instrument i linje med det tredje ramverkets missionsdrivna innovations- och forskningspolitik.¹⁶

2.2 Utvecklingen i Sverige

Forskningsråd etableras

Den grundläggande strukturen för forskningsfinansiering med så kallade fakultetsanslag (motsvarande direkta forskningsanslag) och kompletterande medel via forskningsråd etablerades i Sverige på 1940-talet. Grunden för systemet har varit att offentligt finansierad forskning bör bedrivas vid universitet och högskolor, och endast i mindre omfattning vid forskningsinstitut, vilket skiljer sig från många andra länder. Ett skäl till detta har varit att forskning ska bedrivas i nära koppling till högre utbildning, vilken ges vid universitet och högskolor och inte vid forskningsinstitut. Variationer och förändringar i systemet har naturligtvis förekommit, och dessa beskrivs övergripande i detta avsnitt.

Efter andra världskriget betonades betydelsen av högre utbildning och forskning som centrala element i uppbyggandet av det moderna samhället. Utbildning och forskning blev ledande politiska frågor, och flera statliga utredningar tillsattes för att granska lärosätenas roll, organisation, utbyggnad och finansiering.¹⁷ Utvecklingen av forskningsrådsorganisationen på 1940-talet modellerades främst efter USA och Storbritannien. Inledningsvis etablerades forskningsråd för teknisk forskning och byggnadsforskning. Därefter inrättades forskningsråd för medicinsk, jordbruksvetenskaplig och naturvetenskaplig forskning. Efterhand etable-



Grunden för systemet har varit att offentligt finansierad forskning bör bedrivas vid universitet och högskolor, och endast i mindre omfattning vid forskningsinstitut, vilket skiljer sig från många andra länder.

¹⁶ Se t.ex. genomgång i *SOU 2023:19, avsnitt 4.2.*

¹⁷ Se t.ex. *SOU 1946:9; SOU 1946:81; SOU 1958:32; SOU 1959:45; SOU 1963:9.*

rades även forskningsråd för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. Inrättandet av forskningsråd innebar till viss del en begränsning av de enskilda lärarnas frihet jämfört med den frihet som tidigare funnits på verksamhetsnivå. Lärare och forskare behövde i högre grad söka externa medel för att forska och förhålla sig till forskningsrådets bedömningar av forskningens inriktning.¹⁸

Sektoriell forskningspolitik etablerades på slutet av 1950-talet med utgångspunkt i att varje samhällssektor skulle vara ansvarig för bedömningar och finansiering av sina specifika behov av kunskapsutveckling. Nya forskningsfält växte fram inom områden som utbildning, arbetsliv, samhällsplanering och miljö; forskningen inom dessa områden skulle renodlas och var därför avskild från utbildningen.¹⁹ Finansiering och styrning av denna sektorsinriktade forskning hanterades genom interna rådsliknande funktioner vid olika statliga organ. Sektorsforskningen växte fram främst under 1960- och 1970-talen men har delvis levt kvar inom ramen för forskning finansierad av myndigheter med uppdrag att stödja forskning inom särskilt definierade ämnesområden.

Rollfördelningen mellan forskningsråden och lärosätena har varierat. Initialt var rådets uppgift mer begränsad och syftade främst till kompletterande finansiering för verksamma lärare och forskare. Numera är det vanligt med större, fleråriga projekt, och forskningsråden har över tiden fått en betydligt starkare position.

Ökade forskningsresurser och förändrad myndighetsstruktur

Under början och mitten av 1990-talet ökade forskningsresurserna vid universitet och högskolor avsevärt. Finansiering från löntagarfonderna möjliggjorde etableringen av forskningsstiftelser för strategisk forskning inom områden som teknik, naturvetenskap, medicin, samt miljöstrategisk och kulturvetenskaplig forskning under 1993–1994. Tillkomsten av stiftelser bidrog till en förändring av rådets ställning och 2001 etablerades modellen med forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) samt Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte). Parallellt etablerades Vinnova och organisationen med ett antal andra forskningsfinansierande myndigheter med annan huvuduppgift än finansiering av forskning och innovation.

18 Andrén (2013) s. 76.

19 Gustavsson (2016) s. 47–57; Steurin (1978); Wittrock & Lindström (1984).

När de offentliga forskningsstiftelserna bildades, och medel tillfördes från de tidigare löntagarfonderna, var syftet enligt regeringen att stiftelserna genom koncentrerade insatser skulle skapa starka forskningsmiljöer av högsta internationella klass. Stiftelserna förutsattes verka i cirka 15 år och forskningen skulle vara av "extraordinär natur" inriktad på insatser som inte kom till stånd inom ramen för den reguljära finansieringen.²⁰ I förarbetena betonades behovet av en pluralism där finansiering genom forskningsråden och de offentliga forskningsstiftelserna huvudsakligen skulle komplettera de direkta forskningsanslagen. Bland annat angavs att det var angeläget att förnyelse av den inomvetenskapligt motiverade forskningen inte enbart vilade på den externa finansieringen.²¹

Organisationen för forskningsfinansiering har dock inneburit att forskningsverksamheten vid universitet och högskolor i högre grad kommit att påverkas av externa finansiärer. Parallellt har de direkta anslagen fått mindre betydelse för möjligheten att bedriva forskning vid lärosäten. Över tid har även de forskningsfinansierande myndigheternas uppdrag förändrats, bland annat har det skett en ökad öronmärkning av forskningsmedlens användning i enlighet med myndigheternas regleringsbrev.²² Till följd av de nya uppdragen har även finansiärernas organisation förändrats över tid. En betydande förändring är att Vetenskapsrådet fått ett ökat ansvar för finansiering av forskningsinfrastruktur, klinisk forskning och samordnar stödfunktioner för kliniska studier och forskningsinfrastruktur. Vinnovas uppdrag har underhand breddats och myndigheten finansierar i dag innovation inom en stor variation av områden inom offentlig och privat sektor. Genom förändrade uppdrag kan Formas sedan 2017 finansiera innovation och sedan 2018 ska myndigheten genomföra vissa miljöanalyser. Sammantaget har uppdragen till forskningsråden och Vinnova blivit fler vilket inneburit en ökad öronmärkning av myndigheternas medel.



I förarbetena betonades behovet av en pluralism där finansiering genom forskningsråden och de offentliga forskningsstiftelserna huvudsakligen skulle komplettera de direkta forskningsanslagen.

²⁰ Prop. 1992/93:170, s. 38. Se även prop. 1992/93:170, s.36f & prop. 1992/93:171.

²¹ Prop. 1992/93:170, s. 165.

²² Ahlbäck Öberg & Boberg (2024).

Rollfördelning i högskolelandskapet

Högskolereformen 1977 (H 77) innebar att utbildningar som tidigare saknade en traditionell vetenskaplig grund skulle få forskningsanknytning på samma sätt som de etablerade ämnena. Reformen var i sin helhet genomgripande. Flera och stora utbildningar, som tidigare bedrivits med svag eller ingen forskningsbas, integrerades i högskolan.²³ Universiteten hade uppdraget att både utbilda och forska, medan högskolornas uppdrag enbart var grundutbildning. Det gjordes på så vis en distinktion mellan universitet respektive högskolor. För att bibehålla kopplingen mellan utbildning och forskning inrättades regionala samarbeten mellan högskolor och s.k. moderuniversitet, där högskolorna kunde dra nytta av universitetens vetenskapliga grund inom forskningen. Högskolorna tilldelades särskilda medel för att främja forskningsanknytningen, och universiteten skulle bidra med medel från de direkta forskningsanslagen för att ge högskolornas lärare möjlighet att forska. Till skillnad från högskolorna hade universiteten fasta forskningsresurser och rätten att utfärda doktorsexamen.²⁴

Styrningen förändrades över tid, och år 1997 beslutade riksdagen att alla statliga universitet och högskolor fortsatt skulle tilldelas direkta forskningsmedel för att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Resurserna fick disponeras fritt, och högskolorna som tidigare inte haft löpande direkta

forskningsanslag uppmanades att utveckla egna forskningsprofiler. Regeringen stävade efter att högskolornas forskningskontakter med näringslivet, och med lärosäten som hade fakulteter, skulle fördjupas.²⁵

Dessförinnan hade även Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) inrättats med löntagarfondmedel 1994 i syfte att stärka forskningen vid högskolorna. KK-stiftelsens uppdrag var att delfinansiera profilmforskning vid högskolorna som genomfördes i samarbete med näringslivet. Sammantaget innebar förändringarna att högskolors och yngre universitets möjlighet att bygga upp forskningsverksamhet förbättrades.

Till skillnad från högskolorna hade universiteten fasta forskningsresurser och rätten att utfärda doktorsexamen.

23 För sammanfattning av högskolereformen 1977 se t.ex. SOU 2015:70, s. 40ff och Gribbe (2022) kap. 4.

24 Högskolorna hade dock vissa forskningsresurser. Fram t.o.m. 1996 anslag riksdagen ca. 150 mkr årligen till "forskningsstödande åtgärder" vid högskolorna (HSV, 1998, s. 31).

25 Se resonemang i prop. 1996/97:1, Utgiftsområde 16.

De strategiska forskningsområdena (SFO) introducerades 2008 där universitet och högskolor sökte medel inom ett tjugotal samhällsviktiga områden i behov av kunskapsutveckling. De strategiska forskningsområdena hade identifierats av forskningsråden och medel fördelades i konkurrens. SFO:erna fördelades genom en höjning av det direkta forskningsanslaget och tilldelades framförallt forskningsintensiva universitet med ämnesområden inom medicin, livsvetenskaper, teknik och klimat.²⁶

Fram till 1999 var lärosätenas direkta anslag för forskning knutna till fakulteter. Fakultetsbegreppet ersattes från och med budgetåret 1999 med fyra så kallade vetenskapsområden, färre till antal men med mer omfattande anslag. Denna reform gav högskolorna möjlighet att ansöka om att etablera ett vetenskapsområde och därmed få tillstånd att examinera doktorander. År 2010 togs vetenskapsområde bort som avgränsning för resurstilldelning och doktorsexamen. Examenstillståndet separerades från resurstilldelningen, och högskolorna fick ansöka om examenstillstånd på forskarnivå inom specifika områden. När vetenskapsområden avskaffades kopplades inte de direkta anslagen för forskning längre specifikt till ämnesområden. Förändringen gav därmed möjligheter till större omfördelningar internt inom lärosäten. Denna reform var viktig sett till universitets och högskolors möjlighet och ansvar för att utveckla kvaliteten i verksamheten genom den interna fördelningen av de direkta anslagen för forskning.



När vetenskapsområden avskaffades kopplades inte de direkta anslagen för forskning längre specifikt till ämnesområden.

Regeringen har vid olika tider lyft fram behovet av att åstadkomma en arbetsfördelning mellan universitet och högskolor med olika roller, både vad gäller ekonomiska ramar och utbildnings- och forskningsmässigt. Förslag som innebär en tydligare och ökad uppdelning inom sektorn har efterfrågats.²⁷ Det har bland annat funnits förslag om att utforma högskolesektorn med utgångspunkt i principen att forskning och forskarutbildning bör koncentreras till mer forskningsintensiva universitet.²⁸ Samtidigt har politiken kontinuerligt

26 De flesta SFO:er avsåg samarbeten mellan två eller flera lärosäten. Ett lärosäte var huvudsökande och fördelade medel till övriga lärosäten inom respektive samarbete.

27 Se t.ex. Tilläggsdirektiv till Resursutredningen (U 2004:03) 2006:29.

28 Se förslag om profilering och koncentration i SOU 2007:81.

understrukit betydelsen av hög kvalitet i forskningen och framstående forskningsmiljöer, oavsett var i landet och vid vilka lärosäten dessa miljöer finns.²⁹

Högskole- och forskningssystemets historiska utformning påverkar fortfarande högskolesektorn på olika sätt. De olika avvägningarna som gjorts – hur anslag fördelas direkt till lärosätena eller genom forskningsråden, olika områdesinriktade satsningar, medelsfördelning mellan olika typer av lärosäten samt fokus på kvalitet och relevans – präglar fortfarande systemet. Principen om en nära koppling mellan utbildning och forskning, som är reglerad i högskoleförfattningarna, har också betonats även om den inte fullt ut präglat systemet för lärosätenas resurstilldelning.

Sammantaget har politiken gått från en tydlig styrning med direkta anslag och detaljerade satsningar för respektive lärosäte, till att styra mer genom medlen via forskningsfinansiärerna. Utvecklingen har byggt dels på struktu-

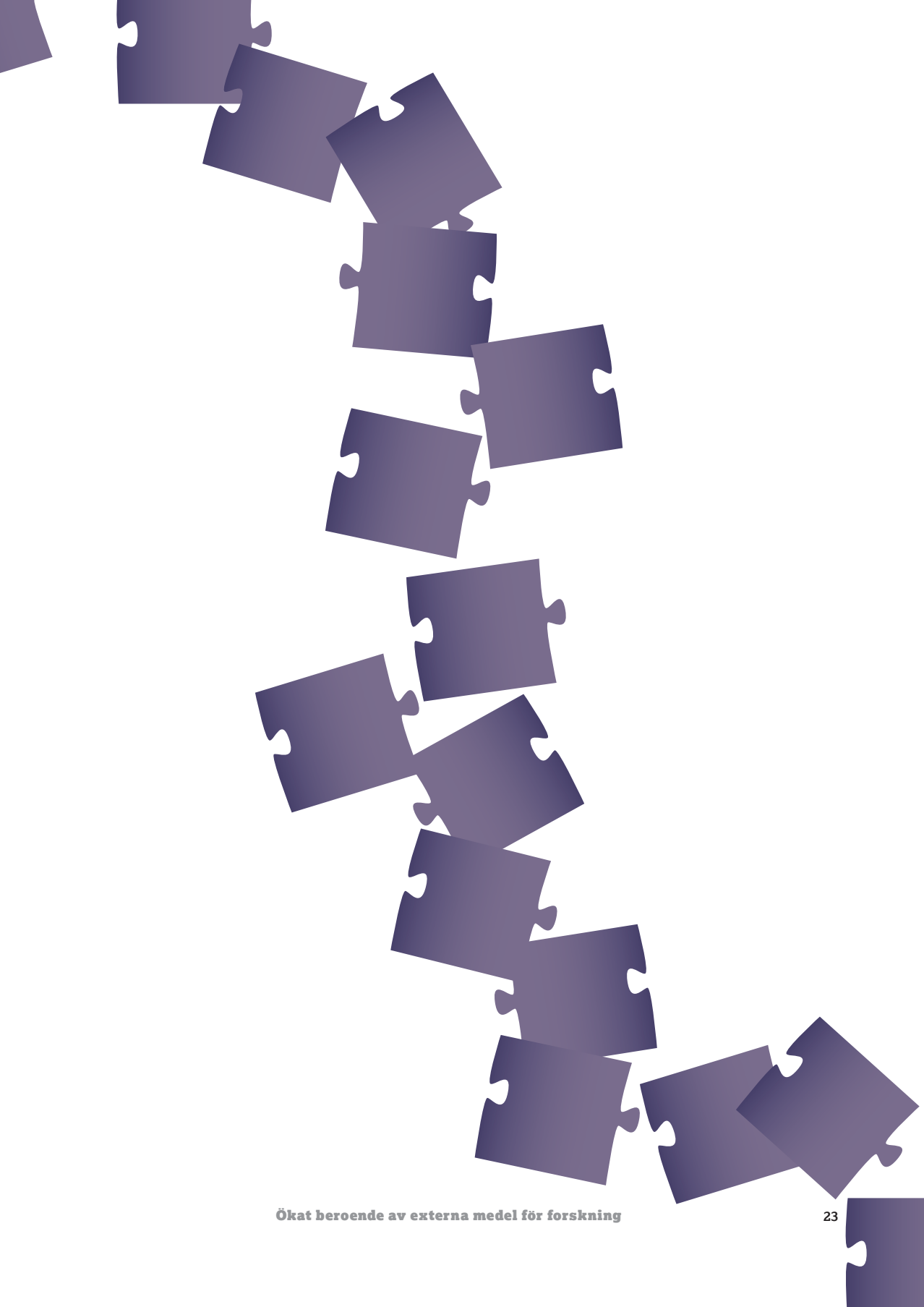
relle förändringar såsom inrättandet av de offentliga forskningsstiftelserna under 1990-talet, dels på kortsiktiga och riktade satsningar i syfte att adressera specifika områden, eller satsningar fokuserade på ökad kvalitet genom konkurrens och sakkunniggranskning. En ökande del av den statliga forskningsfinansieringen, som förmedlas genom forskningsråd

och konkurrensutsättning, fördelas genom riktade utlysningar. Denna förändring har skett utan att regeringen i förarbeten utrett fördelarna och nackdelarna med riktade respektive öppna utlysningar.³⁰

Sammantaget har politiken gått från en tydlig styrning med direkta anslag och detaljerade satsningar för respektive lärosäte, till att styra mer genom medlen via forskningsfinansiärerna.

²⁹ Se t.ex. kommittédirektiv 2017:46 samt prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 16, s. 210.

³⁰ Svensson (2023).



3



3. Högskolesektorns forskningsfinansiering

3.1 Två statsanslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och utbildning på forskarnivå

Formerna för finansiering av högre utbildning och forskning utgör en avgörande förutsättning för lärosätenas frihet och möjlighet att själva planera och genomföra sin verksamhet. Det är också ett av statens mest centrala styrmedel; statens resurstilldelning för utbildning och forskning har en grundläggande påverkan på lärosätenas verksamhet.³¹ Det svenska landskapet för forskningsfinansiering växer i storlek och blir alltmer mångfacetterat.³² Diskussionen kring lärosätenas finansiering kan betraktas från olika perspektiv. I den svenska kontexten har en central fråga länge varit uppdelningen i två anslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och forskarutbildning. Denna uppdelning har kritiserats för att hämma lärosätenas möjlighet att planera verksamheten baserat på idealet om en nära koppling mellan utbildning och forskning, integreringen av samverkan samt förutsättningarna för att organisera verksamheterna på ett samordnat sätt.³³ Den högre utbildningens forskningsanknytning, som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och beprövad erfarenhet, är just vad som gör högskoleutbildning unik. En viktig del i lärosätenas kvalitetssystem är exempelvis att undervisande lärare ska vara disputerade. Mot bakgrund av detta har representanter för högskolesek-

31 I rapporten ges en endast en kortfattad översikt av utformningen dagens system eftersom det finns väl beskrivet av många andra sedan tidigare. Se bl.a. utredningarna *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6) och *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation* (SOU 2023:59) som redovisar hur högskolesystemet styrs och hur forskningsfinansieringssystemet är utformat.

32 Se hur detta åskådliggörs i Börjesson (2022) och Vetenskapsrådet (2023).

33 Se t.ex. SOU 2019:6.

torn länge påpekat behovet av en sammanhållen styrning och resurstilldelning för utbildning och forskning; behovet av att säkra forskningsanknytningen i utbildningar, liksom att säkra utbildningsanknytningen inom forskningen, betonas.³⁴ Diskussionerna rör även anslagens omfattning. När det gäller utbildningen lyfts ofta problemet med urholkningen av anslagen, vilket resulterar i färre lärarledda undervisningstimmar och laborationer etc. Vidare är sällan regeringens satsningar på olika utbildningar kopplade till ökade forskningsmedel, vilket försvårar utbildningens forskningsanknytning inom dessa områden. När det kommer till forskningen diskuteras storleken på det statliga forskningsanslaget, i vilken grad det bör fördelas av lärosätena själva eller genom forskningsfinansierande myndigheter, samt lärosätenas beroende av externa medel för att bedriva forskning. I denna rapport är det framför allt den senare frågan som diskuteras där även förutsättningarna för ett nära samband mellan utbildning och forskning utgör en grundläggande utgångspunkt.

3.2 De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå

Forskningen vid universitet och högskolor finansieras dels genom det direkta forskningsanslaget, dels genom tilldelade medel från externa forskningsfinansiärer. Därtill finns en mindre andel statsanslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen. Fördelningsprinciperna för de direkta forskningsmedlen bygger på historiska premisser där de stora äldre universiteten och de gamla fackuniversiteten förfogar över merparten av resurserna. Lärosätena kan besluta relativt fritt över det direkta anslaget för forskning, utöver det ekonomiska administrativa regelverk som i stora delar är gemensamt för alla förvaltningsmyndigheter. Även den interna fördelningen av det direkta forskningsanslaget följer ofta tidigare års fördelning, men flera universitet och högskolor har infört interna fördelningssystem som bygger på olika indikatorer såsom publiceringar och andel beviljade externa bidrag. Vissa lärosäten, eller fakulteter/områden inom lärosäten, har på så sätt valt att integrera aspekter rörande extern finansiering i de interna resursfördelningssystemen. Det finns också lärosäten där en del av det direkta forskningsanslaget fördelas genom interna bidragsansökningar och fördelningen av medel sker i intern konkurrens.

En tillräcklig direktfinansiering är en grundförutsättning för att universitet

³⁴ Se t.ex. *SOU 2029:6*; *Sahlin (2023)*; *SUHF (2023)*.

och högskolor självständigt ska kunna ta ett långsiktigt helhetsansvar för sin verksamhet och dess utveckling. Denna aspekt av de direkta forskningsanslagen har traditionellt betonats av politiken i de forsknings- och innovationspolitiska propositionerna. Regeringen har framhåvt de direkta anslagens roll som en förutsättning för fri och oberoende forskning och betonat deras betydelse för lärosätenas självständighet när det gäller att prioritera forskningens inriktning och omfattning. I takt med att lärosätenas uppgifter och ansvarsområden har utökats har också de direkta anslagens betydelse betonats för en rad områden. De direkta forskningsanslagen lyfts bland annat fram för förbättrade anställningsvillkor, lärosätenas möjlighet att skapa tydliga karriärvägar, stärkt samverkan och nyttiggörande, förbättrad jämställdhet, medfinansiering av EU-projekt samt för att investera i forskningsinfrastruktur.³⁵

Som en följd av den föregående forsknings- och innovationspolitiska propositionen, Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60), ökades de direkta anslagen för forskning. Skälen som angavs för höjningen rörde framförallt att främja forskning av hög kvalitet och skapa möjlighet för strategiska prioriteringar som rör t.ex. profilering eller lärares villkor.³⁶ Ökningen presenterades också som en respons på högskolesektorns upprepade begäran om ökade direkta forskningsanslag i relation till externa medel. Men i och med att de externa medlen samtidigt ökade, både vad gäller statlig externfinansiering och annan externfinansiering, innebär satsningen inte en förändrad balans till fördel för de direkta forskningsmedlen inom ramen för den totala finansieringsbilden. Som visas i Diagram 2 (se avsnitt 3.4) har de externa medlens andel av forskningsintäkterna ökat, vilket i realiteten innebär att de direkta anslagens andel minskat, även sedan 2021.³⁷

3.3 Extern forskningsfinansiering

Finansieringskällor

Den statliga externfinansieringen av forskning fördelas primärt genom forskningsråden Formas, Forte och Vetenskapsrådet, samt genom Vinnova. Utöver dessa finns flera andra forskningsfinansierande myndigheter, inklusive Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Rymdstyrel-

35 Se t.ex. prop. 2016/17:50, s. 50; prop. 2020/21:60, s. 47; Kommittédirektiv 2022:85, s. 4.

36 Se prop. 2020/21:60, s. 47.

37 2021 utgjorde de direkta statsanslagen cirka 45 procent av de totala forskningsintäkterna, motsvarande siffra för 2022 var 43 procent, detta visas i forskningsintäkter (löpande priser) i Tabell 1.

sen.³⁸ De statliga forskningsfinansiärerna har olika uppdrag reglerade i respektive myndighets instruktion och regleringsbrev, vilket styr inriktningen av forskningsmedel mot olika ämnesområden.

Statens styrning av forskningsfinansierande myndigheter sker huvudsakligen dels genom att medel fördelas genom konkurrensbaserad kvalitetsprövning via sakkunniggranskning, dels genom riktade satsningar för att säkerställa att forskningen adresserar samhällsbehov. Formerna integreras genom riktade satsningar där medel fördelas i konkurrens efter sakkunniggranskning, såsom i Formas och Fortes utlysningar. De externa forskningsmedlen fyller därigenom en funktion inom ramen för regeringens politik då de riktas mot forskning med definierade syften och/eller genom att processerna för hur medlen ska fördelas regleras i instruktion eller annan författning.³⁹

Förutom de statliga externa finansiärerna finns andra offentliga finansiärer, såsom kommuner och regioner, samt de offentliga forskningsstiftelserna. Vidare finansieras forskning av privata stiftelser och fonder, andra privata finansiärer och EU. Bland de privata stiftelserna är Knut och Alice Wallenbergs (KAW) stiftelse störst. Stiftelsen stödjer forskning inom en rad olika områden, främst inom medicin, teknik och naturvetenskap, men även inom humaniora och samhällsvetenskap. Stiftelsen delar ut cirka två miljarder kronor årligen, vilket gör den till en av Europas största privata forskningsfinansiärer.

De externa finansiärernas olika uppdrag och inriktningar innebär att de finansierar olika vetenskapsområden och olika typer av forskning, forskningen kan exempelvis vara mer grundinriktad eller behovsmotiverad. Det varierar i vilken grad de externa medlen är fria, dvs. hur pass riktade eller öppna de externa finansiärernas utlysningar är. När det gäller privata stiftelser finns tecken på ett ökat intresse för att delta i utformningen av de finansierade projektens inriktning, upplägg och rekryteringar.⁴⁰ Detta görs i varierande grad efter dialog med respektive lärosäte och/eller med representanter för högskolesektorn.

Tabell 1 nedan visar forskningsintäkterna för åren 2021 och 2022 per finansieringskategori i miljoner kronor. Där ser vi att kategorin *externa statliga medel* (för 2022) motsvarar cirka 26 procent (13 mdkr) av lärosätenas totala forskningsintäkter (49,5 mdkr) och utgör knappt 38 procent av den totala statliga finansieringen

38 15 av de myndigheter som finansierar forskning, men som har ett annat huvuduppdrag, beskrivs närmare i SOU 2023:59, avsnitt 3.3.2.

39 Här finns bl.a. förordning (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd som reglerar hur ledamöter utses till forskningsrådets interna organisation.

40 Mattsson & Benner (2022).

(som är 34,6 mdkr). Statens energimyndighet, Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova står för den största andelen av externa statliga medel (cirka 65 procent).

Kategorierna *offentliga forskningsstiftelser* samt *kommuner och regioner* står för drygt 5 procent (2,7 mdkr) av den totala forskningsfinansieringen och *privata finansiärer i Sverige* står för sammanlagt cirka 16 procent (knappt 8 mdkr). Möjligheten för svenska lärare och forskare att söka medel i EU:s forsknings- och innovationsprogram finns sedan 1990-talet. I dag utgör EU-medlen en viktig del av den externa finansieringen av forskning vid svenska lärosäten. *EU och övriga utlandets* andel av lärosätenas totala finansiering för år 2022, inklusive medel från ERC, var 7,4 procent (3,6 mdkr).

Den statliga forskningsfinansieringen, dvs. de *direkta statsanslagen* för forskning och de *externa statliga medlen*, står för 70 procent av universitets och högskolors samlade forskningsintäkter. År 2021 utgjorde de direkta statsanslagen cirka 45 procent av de totala forskningsintäkterna, motsvarande siffra för 2022 var 43 procent. När det gäller de direkta anslagens andel av den totala statliga forskningsfinansieringen ser vi att trots retoriken om behovet av ökade direkta forskningsanslag, har anslagets andel minskat från 64 procent (2021) till 62 procent (2022), vilket innebar att motsvarande siffra för andelen externa statliga medel ökade från knappt 36 procent till knappt 38 procent. För 2022 ökade de sammanlagda externa medlen med 1,9 miljarder kronor i löpande intäkter, medan intäkterna från direkta statsanslag i princip förblev oförändrade.

Tabell 1: Universitets och högskolors forskningsintäkter

Finansiärskategori	2021	2022
Statliga	33 593	34 602
Direkta statsanslag	21 607	21 566
Externa statliga medel	11 986	13 035
Privata finansiärer i Sverige	7 341	7 958
Organisationer utan vinstsyfte	6 050	6 539
Företag	1 291	1 420
EU och övriga utlandet	3 433	3 648
Övriga offentliga	2 754	2 692
Offentliga forskningsstiftelser	1 423	1 412
Kommuner och regioner	1 330	1 281
Övrigt	284	326
Finansiella intäkter	162	287
Totalt	47 568	49 512

Universitets och högskolors forskningsintäkter för 2021 och 2022 per finansieringskategori i miljoner kronor (löpande priser). Källa: UKÄ, data från Årsrapport: 2023, Högskolans ekonomi och finansiering.

De externa finansiärerna fördelar medel till olika områden, vilket på olika vis åskådliggörs i Tabell 2 och Diagram 1 nedan, där även uppgifter om de direkta anslagens inriktning ingår. Forskningsämnesområdena utgår från SCB-standard.

I Tabell 2 visas lärosätenas intäkter per forskningsämnesområde fördelat på direkta forskningsanslag, externa medel och andelen externa medel. Vi ser att de totala forskningsintäkterna följer storleksordningen: Medicin och hälsovetenskap, Naturvetenskap, Teknik, Samhällsvetenskap, Humaniora och konst samt Lantbruksvetenskap och veterinärmedicin. Tabellen visar att de externa medlen varierar kraftigt mellan olika ämnesområden, från knappt nio miljarder kronor för Medicin och hälsovetenskap till drygt en miljard kronor för Humaniora och konst. Även när det gäller andelen externa medel av totalen finns stora variationer där forskningsämnesområdet Teknik till 59 procent är externt finansierat, medan externfinansieringen till Humaniora och konst är 34 procent.

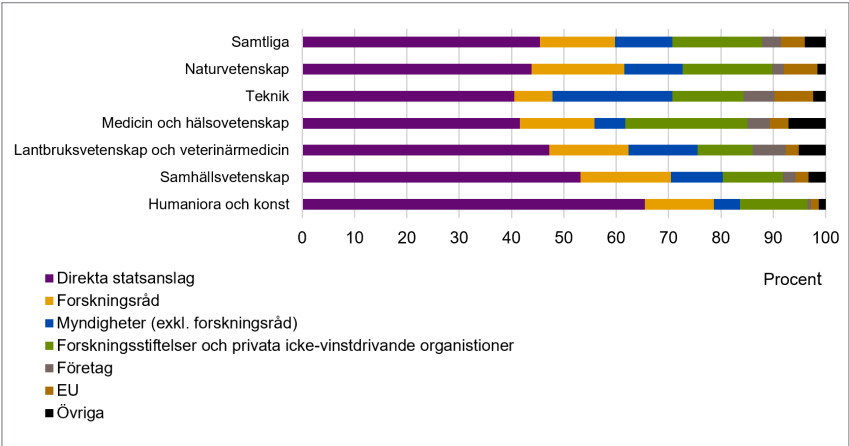
I Diagram 1 visas den procentuella fördelningen till olika forskningsämnesområden fördelat på sju grupper finansieringskällor. Vi ser att forskningsfinansierande myndigheter (exklusive forskningsråden) står för 23 procent av forskningsintäkterna inom Teknik, och bara för 5 procent av intäkterna inom Humaniora och konst. Forskningsstiftelser och privata icke-vinstdrivande organisationer finansierar hela 23 procent av forskningen inom Medicin och hälsovetenskap och 17 procent inom Naturvetenskap. Forskningsrådets andel av den totala finansieringen är minst inom Teknik (7,3 procent) och störst inom Naturvetenskap och Samhällsvetenskap (17,8 respektive 17,3 procent). Andelen direkta statsanslag är högst inom området Humaniora och konst (65 procent). Inom områdena Teknik samt Medicin och hälsovetenskap är andelen direkta anslag minst (ca 41 procent). Utifrån tabellen och diagrammet nedan är det tydligt att lärosäten befinner sig i mycket skilda forskningsfinansieringskontexter beroende på vilken ämnesinriktning och profil de har, om de är breda forskningsintensiva universitet, fackinriktade universitet, högskolor och nya universitet eller konstnärliga högskolor. Finansieringsbilden påverkar dels förutsättningarna för att alls bedriva forskning, dels i vilken grad verksamheten påverkas av externa finansiärers prioriteringar. Kontexten har betydelse för i vilken grad och på vilket sätt frågan om balansen mellan direkta anslag och externa medel påverkar verksamheten, vilket diskuteras i avsnitt 3.4.

Tabell 2: Lärosätenas forskningsintäkter per forskningsämnesområde

Forsknings- ämnesområde	Totala intäk- ter (mdkr)	Direkta statsanslag (mdkr)	Externa medel (mdkr)	Andel externa medel (%)
Samtliga	47,57	21,61	25,8	54
Naturvetenskap	11,89	5,21	6,65	56
Teknik	7,74	3,14	4,58	59
Medicin och hälsovetenskap	15,49	6,45	8,96	58
Lantbruksvetenskap och veterinärmedicin	2,86	1,35	1,51	53
Samhällsvetenskap	6,6	3,51	3,06	46
Humaniora och konst	2,99	1,95	1,03	34

Lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2021 fördelat på direkta statsanslag och externa medel, per forskningsämnesområde, miljarder kronor, samt andel (procent) externa medel. I de totala intäkterna ingår, förutom direkta statsanslag och externa medel, även finansiella intäkter. Anslog som fördelas via Kammarkollegiet ingår i direkta statsanslag. Källa: SCB.

Diagram 1: Lärosätenas forskningsintäkter per forskningsämnesområde och finansieringskälla



Lärosätenas forskningsintäkter 2021 per forskningsämnesområde (enligt SCB-standard) och finansieringskälla, andel (procent) av totala intäkter. Källa: UKÄ, Årsrapport (2023), Högskolans forskning (data inhämtad via SCB).

Extern kvalitetsgranskning

Externa statliga forskningsmedel söks ofta i konkurrens och innebär att forskningen sakkunniggranskas i bedömningsprocesser som syftar till att främja

forskningskvalitet. Genom sakkunniggranskningar utifrån vetenskapliga kriterier sker en extern kvalitetssäkring av forskningen vid universitet och högskolor. Detta gäller särskilt i de statliga forskningsrådets beredningsprocesser. Men sakkunniggranskning görs även för många andra externa finansiärer som Wallenbergstiftelserna, Riksbankens Jubileumsfond, Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF), Mistra samt Europeiska forskningsrådet (*European Research Council*, ERC).

Den vetenskapliga sakkunniggranskningen som externa finansiärer står för har ofta stor betydelse för forskningsprocessen. De externa bedömagruppernas sakkunniggranskningar fungerar som en kvalitetskontroll och bidrar till forskning av hög kvalitet som är förankrad i en bredare vetenskaplig gemenskap. Sakkunnigbedömningar kan, även vid avslag, ligga till grund för en utveckling och förbättring av forskningsansökan och identifiera eventuella felaktigheter eller brister. Då ansökningarna utsätts för extern granskning skapas möjlighet till lärande vilket bidrar till lärosätenas kvalitetskultur och en öppen forskningsmiljö där kunskap utvecklas och fördjupas. En rigorös kvalitetsgrundad granskning av externt finansierade projekt kan också stärka förtroendet för forskningen. Sammantaget är den externa sakkunniggranskningen av vikt för att upprätthålla en hög vetenskaplig kvalitet, och på det viset bidrar de externa finansiärernas bedömningsprocesser till lärosätenas interna kvalitetsarbete.

Utöver vetenskaplig kvalitet vägs ofta forskningens relevans, eller samhällseliga användbarhet, in i externa finansiärers bedömningar. Politikens styrning mot relevans har under senare år ökat där forskningsfinansierande myndigheter har i uppdrag att fördela medel utifrån riktade satsningar grundade i olika samhällsbehov. I relation till detta kan också sakkunniggranskningens roll i forskningssystemet nyanseras och problematiseras. Studier visar att genom sakkunniggranskning premieras ofta forskning med tydligt definierade mål, projekt som kräver noggrann planering och där forskningens samhällsnyttiga effekter tydligt anges i ansökan. Dessa krav på tydlighet, fördefinierade mål och förväntningar på användbara resultat inom en kort tidsram kan hämma innovativ forskning. Risken är att systemet lämpar sig bättre för inkrementell forskning som kan genomföras inom en bestämd, ofta ganska kort, tidsperiod.⁴¹ Processerna för sakkunniggranskning kan därför innebära en begräns-

41 Se diskussion i Luukkonen (2022).

ning i fråga om vilken forskning som ska finansieras. Det är bland annat denna kritik som ligger till grund för strävan efter nya forskningspolitiska ramverk.

De externa medlens betydelse för individuella lärares och forskares frihet

Hittills i rapporten har beroendet av externa medel framförallt diskuterats i relation till **lärosätets** förutsättningar att planera verksamheten. Samtidigt bör det betonas att de externa medlen ofta har stor betydelse för de individuella lärarna och forskarna vid universitet och högskolor. De externa medlen innebär säkrad forskningstid, och genom forskningen skapas förutsättningar för meritering och utveckling. Personliga projektbidrag underlättar även mobiliteten inom sektorn då lärare och forskare kan flytta medlen och bedriva forskningen vid ett annat lärosäte.

Genom externa forskningsmedel kan lärare och forskare ges möjlighet att bedriva forskning som potentiellt inte direkt passar in i befintliga institutionella eller internt prioriterade agendor. Detta beror dock hur på pass styrd verksamheten i praktiken är genom interna prioriteringar i och med att bidragsansökningar i regel ska undertecknas av prefekt/motsvarande, och i vissa fall av rektor. Den hårda konkurrensen om medel och den låga beviljandegraden innebär att många bidragsansökningar avslås trots att de håller hög kvalitet. Men ofta har även en avslagen bidragsansökan ett värde för den individuella läraren och forskaren då ansökan kan omarbetas och ligga till grund för andra ansökningar; att formulera och konkretisera forskningsprojekt i ansökningar kan ha ett värde oberoende av utfallet av ansökan.

För lärare och forskare kan de externa medlen innebära ett ökat handlingsutrymme då de ges förutsättningar för att följa sina vetenskapliga intressen och frågeställningar och skapa en konkurrenskraftig forskningsmiljö. Många externa forskningsfinansierare premierar internationellt samarbete genom att stödja projekt som involverar lärare och forskare från olika länder. Detta bidrar till kunskapsutbyte och möjliggör deltagande i globala vetenskapliga diskussioner och nätverk. Den externa finansieringen kan även ha stor betydelse för de individuella lärarna och forskarna när det gäller att möjliggöra kostsamma projekt som kräver betydande resurser i form av infrastruktur och personal.

De externa medlen kan på så sätt betyda en form av frihet för de individuella lärarna och forskarna. Samtidigt förutsätter beroendet av externa medel en stor kunskap om förekomsten av de olika finansieringskällorna, och anpassningar efter deras utlysningar, inriktningar, preferenser och regler. Systemet

med en mångfald externa finansiärer kräver både stor kunskap i att skriva bidragsansökningar och anpassningar till finansiärens mål och uppdrag.⁴² Därtill öppnar lärosätenas delade anslag för utbildning respektive forskning för möjligheten att lärare och forskare fullt ut finansieras genom forskningsmedel och därmed, under längre eller kortare perioder, inte ingår i utbildningsverksamheten. Ordningen kan ha en negativ effekt på individens samlade uppdrag som lärare genom minskad pedagogisk meritering. Meritbedömningar baseras förvisso ofta på traditionella mått som publikationer och beviljade forskningsbidrag, men om meritering inom utbildningen blir eftersatt riskerar individen att sakna kvalifikationer för att söka anställning som lektor eller professor. Här bör dock nämnas att värdet av att lärare och forskare är del av utbildningen, och förmedlar forskningsresultaten till studenter, betonas av vissa externa finansiärer. Detta gäller särskilt KAW som inom ramen för långsiktiga och stora program begär återrapportering när det gäller utrymmet för lärarnas och forskarnas utbildningsmeriter.

Ett minskat beroende av externa medel skulle innebära att lärare och forskare, istället för att lägga tid på att skriva bidragsansökningar, kunde avsätta mer tid för forskning. I dag läggs mycket tid på ansökningar som inte beviljas externa medel. Den tid som ansökningarna tar i anspråk finansieras genom direkta forskningsanslag, eller helt enkelt genom kvälls- och helgarbete. Här finns empiriska jämförande studier av förhållanden vid lärosäten i de nordiska länderna som visar att lärare i Sverige kan ha två till fyra gånger mer tid avsatt till undervisning än till forskning jämfört med lärare i Norge och Danmark.⁴³ Lägg därtill att det sedan en tid tillbaka har uppmärksamats att lärosäten i andra europeiska länder är mindre beroende av externa bidrag, och att de direkta anslagen till lärosätena uppgår till ungefär 70 procent i länder som Schweiz, Nederländerna och Danmark.⁴⁴

Förutom detta innebär det faktum att lärare och forskare behöver ansöka om medel för att forska att styrningen av forskningens inriktning delvis förflyttas till externa finansiärer. Möjligheten att fritt välja inriktning på forskningsprojekt påverkas av externa finansiärs bedömningar och tillgången till medel inom olika områden. Beroendet av externa bidrag försvårar även lärosätenas möjlighet

⁴² Bennich-Björkman (2016); Bjare (2023).

⁴³ Brommesson et al. (2016).

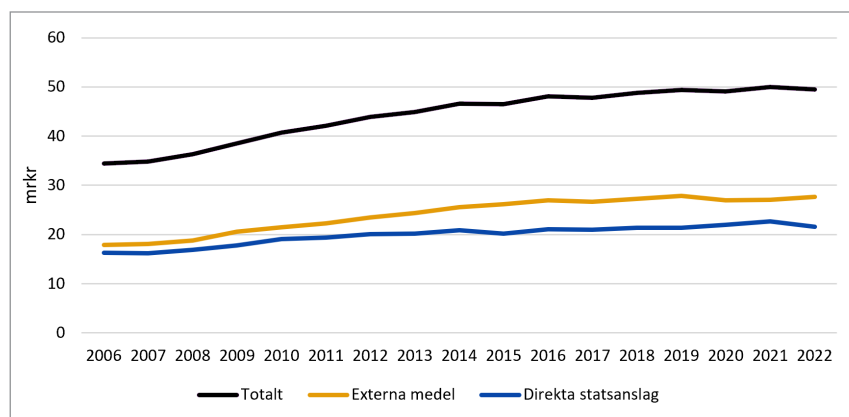
⁴⁴ SUHF, 2015, s. 8. I rapporten ifrågasätts utifrån en internationell överblick även idén om att externa medel bidrar till kvalitet och framgångsrik forskning.

att skapa trygga anställningsförhållanden och förutsägbara karriärvägar, vilket givetvis också inverkar på lärarnas och forskarnas situation.

3.4 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Både de direkta anslagen för forskning och intäkterna från externa finansiärer har ökat sedan millennieskiftet. Lärosätenas samlade intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå var, som visades i Tabell 1, 49,5 miljarder kronor under 2022. Under samma år uppgick de direkta forskningsanslagen till 21,6 miljarder kronor. Som tidigare lyfts fram har de direkta forskningsanslagen minskat i förhållande till de externa medlen under en längre tid. I Diagram 2 nedan åskådliggörs relationen mellan direkta och externa medel under perioden 2006–2022. Under de senaste tio åren har de direkta anslagen varierat runt 44 procent av de totala forskningsintäkterna. Detta kan jämföras med data från 1981 som visar att de direkta anslagens andel av forskningsintäkterna då var 68 procent. I dag har således en större del av forskningsmedlen sin källa utanför lärosätet. Finansieringslandskapet har samtidigt blivit mer diversifierat, och en större andel av medlen är konkurrensutsatta.⁴⁵ I diagrammet nedan ser vi att gapet mellan direkta anslag och externa medel har ökat under tidsperioden.

Diagram 2: Universitets och högskolors forskningsintäkter uppdelade på direkta anslag och externa medel för 2006–2022



Universitets och högskolors forskningsintäkter uppdelade på direkta anslag och externa medlen (för samtliga externa finansiärer) för perioden 2006–2022. De totala intäkterna inkluderar även finansiella intäkter. Källa: UKÄ, data från Årsrapport: (2023), Högskolans ekonomi och finansiering.

45 Börjesson (2022); Svensson (2023).

Såväl representanter för högskolesektorn som statliga utredningar har sedan en tid tillbaka belyst problemen med den allt mindre andelen direkta forskningsanslag i relation till de totala forskningsintäkterna. Sammanfattningsvis framförs följande argument för en förändring. En högre andel direkta forskningsanslag i förhållande till den externa finansieringen skulle ge lärosätena bättre planerings- och prioriteringsförutsättningar samt förbättra möjligheten att omsätta disponerade forskningsmedel. De förändrade planeringsförutsättningarna skulle också förbättra möjligheterna att bedriva utbildning på vetenskaplig grund och bidra till samhällets kompetensförsörjning.⁴⁶ Kritiken rör även att de rådande förhållandena medför försämrad effektivitet i forskningen då mycket tid och resurser avsätts för bidragsansökningar.⁴⁷ Dessutom kan det finnas praktiska svårigheter med att erhålla och använda externa medel i tid, vilket istället leder till sparade myndighetsresurser eller icke-använda bidrag. Även i Forskningsfinansieringsutredningens enkätunderlag framkommer kritik mot balansen mellan direkta anslag och externa medel.⁴⁸ En del av kritiken mot beroendet av externa medel rör dess effekter på kopplingen mellan utbildning och forskning vilket diskuteras nedan.

Kopplingen mellan utbildning och forskning

Den externa finansieringen påverkar både möjligheterna till en nära koppling mellan utbildning och forskning och planeringen av utbildningen i och med att lärarnas arbetstid fördelas baserat på finansiering för antingen forskning eller utbildning. Externa medel saknar ofta koppling till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En viss utveckling har som sagt skett där fler forskningsfinansiärer ställer krav på att bidragsmedlen även ska komma utbildningen till del. Detta gäller både privata och offentliga finansiärer. Huvudfokus för de externa finansiärerna är emellertid forskningen, vilket innebär att lärosäten som erhåller externa medel behöver aktivt ansvara för att skapa sammanhållna utbildnings- och forskningsmiljöer. Inom vissa områden där regeringen satsat på en utbyggnad av utbildningsplatser, framförallt inom lärarutbildningar, är den externa finansieringen liten. När regeringens satsningar på utbildningar inte möts med korresponderande statliga satsningar

46 Se t.ex. SOU 2015:92; SOU 2019:6.

47 Heyman (2018); Sandström & Van den Besselaar (2018). Se även Hwang (2018) vars analys och resultat bemöts i VR (2019).

48 Se SOU 2023:59, s. 129, 147f. & 369 samt Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter (SOU 2023:19).

på forskningen krävs att lärosätena finansierar denna forskning genom intern omfördelning av de direkta forskningsmedlen. Därmed får politiska satsningar inom utbildningen effekt på lärosätenas interna prioriteringar av forskningsverksamheten.

Tiden som krävs för att ansöka om bidrag riskerar att påverka lärarnas tid och engagemang för att utveckla utbildningen. Dessutom finns risken att det ökande beroendet av externa medel styr forskningens inriktning mot smaltare områden, istället för att spegla de bredare behoven inom utbildning och samhället. Denna inriktning kan resultera i att kunskapsutvecklingen inom vissa områden relaterade till utbildningen prioriteras ned om de inte överensstämmer med de specifika forskningsområden som intresserar finansiärerna. När externa finansiärers finansieringscykler är korta försvåras fakulteters, institutioners och avdelningars möjlighet att etablera en kontinuitet och stabilitet där utbildning och forskning integreras hållbart. Slutligen kan beroendet av externa medel försvåra för långsiktiga pedagogiska strategier, samtidigt som inflödet av nya idéer och perspektiv från utbildningen till forskningen begränsas.

3.5 Medfinansiering av forskning

En avgörande aspekt för forskningsfinansieringen rör huruvida externa finansiärer står för full kostnadstäckning. Medfinansiering (alt. samfinansiering) används för att beskriva en situation där de externa medel som ett forskningsprojekt erhåller inte fullt ut täcker kostnaderna för projektet vilket innebär att lärosätet behöver stå för delar av kostnaderna, oftast genom det direkta anslaget för forskning.⁴⁹ Det finns en stor variation när det gäller i vilken grad beviljade bidrag inkluderar indirekta kostnader och/eller kräver att lärosätet medfinansierar forskningen på andra vis. Medfinansieringen kan vara ett explicit eller implicit krav från den externa finansiären som innebär att forskningsbidraget inte täcker projektets direkta och/eller indirekta kostnader. Indirekta kostnader avser kostnaderna för lärosätets gemensamma resurser, dvs. internt verksamhetsstöd och administration, lokaler, it-resurser, bibliotek samt viss forskningsinfrastruktur. Med direkta kostnader avses i regel lön (inkl. löne-

⁴⁹ Ibland görs en uppdelning mellan begreppen medfinansiering och samfinansiering där medfinansiering tillämpas när en finansiär i ett bidragsprojekt inte ersätter alla indirekta kostnader medan begreppet samfinansiering tillämpas då bidragsgivaren även begränsar finansieringen av direkta kostnader.

kostnadspåslag) för de lärare och forskare som deltar i projektet, kostnader för möten, resor och förbrukningsmaterial. Vanligtvis är skälen till krav på medfinansiering att den externa finansiären anser att lärosätet genom medfinansieringen visar sitt långsiktiga engagemang och ansvarstagande för forskningen som finansieras. Det kan också handla om att lärosätets indirekta kostnader är högre än vad finansiären anser sig kunna bidra med. Aspekter kring medfinansieringsnivån och framtida medfinansieringsåtaganden präglar verksamheten vid universitet och högskolor. Frågan om att åtaganden om framtida medfinansiering av forskningsprojekt binder upp lärosätenas innevarande och framtida direkta forskningsmedel, samt att de direkta medlen inte räcker till mer än medfinansiering och forskarutbildning vid vissa lärosäten, har uppmärksammats under en längre tid.⁵⁰ Genom externa finansiärers krav på medfinansieringen intecknas de direkta forskningsanslagen; här menar många att grundproblemet är de finansiärer som inte står för full kostnadstäckning.⁵¹

Statliga forskningsfinansiärer finansierar i dag både direkta och till övervägande del även indirekta kostnader, dvs. genom fullkostnadstäckning.⁵² För externa finansiärer, såsom löntagarfondsstiftelserna, privata stiftelser, fonder och företag, beslutar den externa finansiären själv vilka indirekta kostnader som ersätts, och hur dessa beräknas. Vissa av dem bidrar till indirekta kostnader med ett belopp som sätts i förhållande till omfattningen på anställningar som finansieras som direkt kostnad. Forskningsfinansiärer som Wallenbergstiftelserna, EU:s ramprogram och Riksbankens Jubileumsfond, ger inte full kostnadstäckning och täcker endast delar av de indirekta kostnaderna. Vid många större lärosäten står dessa finansiärer för en stor del av de totala forskningsmedlen. När det gäller beviljade ERC-projekt medföljer betydande kostnader, vilket har lett till att ett antal EU-länder utvecklat nationella stödsystem för medfinansiering av ERC-bidrag.⁵³

Mot bakgrund av behovet av medfinansiering krävs i flera fall att lärosätets ledning ställer sig bakom en ansökan i och med att ett beviljat bidrag ofta betyder ett långsiktigt ekonomiskt åtagande. De direkta forskningsanslagen

50 Se t.ex. RiR 2011:21.

51 Se redovisning av enkätdata i SOU 2023:19, s. 140.

52 Sedan 2010 betalar de statliga forskningsfinansiärerna indirekta kostnader utifrån en individuell beräkning för respektive forskningsprojekt, se regeringens ställningstagande i prop. 2008/09:50, s. 65–66.

53 Se t.ex. stödsystem utvecklat i Nederländerna: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/matching-horizon-europe>

binds således upp för medfinansiering utifrån den forskning som lärarna och forskarna erhåller externa bidrag för. Med tanke på den betydande roll som extern finansiering spelar för forskningsverksamheten, kan valet att avråda lärare och forskare från att söka externa medel på grund av bristande direkt finansiering anses vara mycket drastiskt. Sammantaget påverkar situationen såväl lärosätesledningars som institutions-/avdelningsledningars förutsättningar att ta ett övergripande ansvar över verksamheten och planera i relation till både forskningens och utbildningens behov.

I och med att forskningsfinansieringssystemet är mångfacetterat krävs mycket administration både för de som söker och de som erhåller medel. De skilda administrativa systemen och olika regler för medfinansiering av indirekta kostnader skapar osäkerhet både bland individuella lärare och forskare som söker medel och i de interna planeringsförutsättningarna vid universitet och högskolor. Ofta behöver lärosätena utveckla särskild kompetens och ekonomiadministrativa system för hantering av projektbidrag. Vidare kan lärosätet centralt eller fakultetsledning/motsvarande behöva gå in som garant för en institutions/avdelnings kostnader för medfinansiering i de fall institutionens lärare och forskare tilldelas medel från exempelvis ERC eller vid större industrisamarbeten. På så sätt påverkas fördelningen av de direkta forskningsmedlen vid lärosätet där risken är att medfinansieringsåtaganden inom ett område hindrar satsningar inom andra områden.

I Forskningsfinansieringsutredningens betänkande (SOU 2023:59) görs bedömningen att de nya myndigheter som utredningen föreslår ska inrättas, bör undvika att ställa formella krav på medfinansiering från lärosätena med undantag från då det gäller finansiering av forskningsinfrastruktur.⁵⁴ Vidare föreslår utredningen att regeringen bör utreda lämpligheten i att beräkningsprincipen för indirekta kostnader vid extern statlig finansiering av forskning och innovation utgår från en schablon.⁵⁵ Det har länge varit tydligt att mångfalden av statliga och icke-statliga finansiärer, som hanterar frågor om medfinansiering och full kostnadstäckning på olika vis, innebär en utmaning för högskolesektorn. Här bör det dock understrykas att frågan om medfinansiering är tätt sammanlänkad med frågan om balansen mellan direkta och externa medel.

⁵⁴ Se SOU 2023:59, s. 29.

⁵⁵ Riksrrevisionen godkänner i dag inte att lärosätena gör schablonavdrag. Därav används i dag den s.k. SUHF-modellen.

3.6 Variationer inom högskolesektorn

Högskolesystemet är formellt sett homogent. I praktiken är det dock ett delat system där skiljelinjen i forskningshänseende går mellan forskningsintensiva universitet och övriga lärosäten. Tillgången till forskningsmedel är således en av de mest markanta skillnaderna mellan lärosäten inom sektorn. En diskussion om effekterna av beroendet av externa medel kräver därför förståelse för de stora variationer som finns inom högskolesektorn när det gäller forskningsfinansiering. Grundförhållandet att ett tiotal lärosäten erhåller huvuddelen av forskningsresurserna råder sedan länge. Detta kopplar till att den historiska uppdelningen, som beskrevs i avsnitt två, mellan lärosäten med och utan forskningsresurser fortfarande präglar högskolelandskapet.

Skillnader i finansieringsmönstren ansluter till lärosätenas karaktär, där uppsättningen fakulteter/vetenskapsområden är central. Detta innebär skilda finansieringsmönster med olika externa källor för finansiering. Lärosätena är tydligt förankrade i en ämnesmässig uppdelning och deras positioner i forskningsfinansieringssystemet beror på hur stark och mångfasetterad fakultetsstrukturen är samt vilken uppsättning av ämnesområden de förfogar över.⁵⁶ Förhållandet innebär en uppdelning när det gäller tillgången till forskningsmedel vilket beskrivs i detta avsnitt.

Variationen i siffror

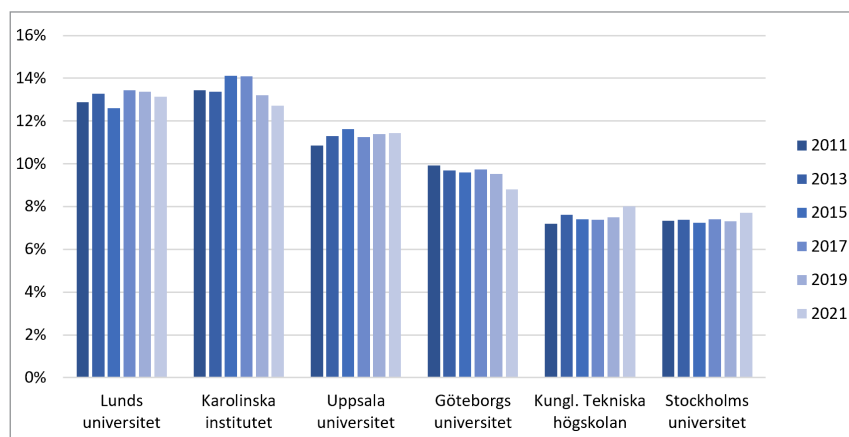
Inom gruppen universitet finns skillnader baserade på vetenskapsområden. De universitet som har teknisk och/eller medicinsk fakultet har en större andel externa medel och totalt sett större forskningsvolym. De fyra lärosäten som har mest forskningsmedel, Karolinska institutet, Lunds universitet, Uppsala universitet och Göteborgs universitet samlar knappt hälften av de totala resurserna. Högskolorna och de nya universiteten har betydligt mindre resurser. Skillnaderna mellan de nya universiteten och högskolorna är avsevärt mindre än skillnaderna mellan de nya universiteten och de äldre universiteten.

Ett sätt att åskådliggöra omfattningen av forskningsverksamheten inom sektorn är att se till lärosätenas rörelsekostnader. Rörelsekostnaderna är upparbetade medel för forskning och utveckling (FoU) inklusive personal- och lokalkost-

⁵⁶ Börjesson (2022).

nader men exklusive investeringsutgifter.⁵⁷ Uppgifterna inkluderar såväl direkta forskningsanslag som externa medel. I Diagram 3 nedan visas de sex lärosäten med störst andel nationella rörelsekostnader för forskning och utveckling inom högskolesektorn (för samtliga forskningsämnesområden). De stora bredduniversitetens rörelsekostnader varierar mellan 8 till 13 procent av högskolesektorns totala rörelsekostnader. År 2021 stod dessa sex lärosäten tillsammans för cirka 62 procent av de nationella rörelsekostnaderna för FoU inom sektorn. Chalmers tekniska högskola (Chalmers), Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Linköpings universitet står för 5–6 procent av rörelsekostnader vardera. Därefter kommer Luleå tekniska universitet (2,3 procent), Linnéuniversitetet (1,4 procent) och Örebro universitet (1,2 procent). Flera av högskolorna ligger runt 0,5 procent av rörelsekostnaderna (bl.a. Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad och Högskolan i Gävle). De konstnärliga högskolorna har en mycket liten andel av de totala rörelsekostnaderna där de som har störst andel, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm och Konstfack, ligger på 0.06 procent var.

Diagram 3: Andel av nationella rörelsekostnader för FoU inom högskolesektorn för samtliga forskningsämnesområden.



Rörelsekostnader för forskning och utveckling under 2011–2021 uttryckt i andelar av de totala nationella rörelsekostnaderna för de sex största forskningsutförarna inom högskolesektorn. Data är sorterat på nationell andel 2021. De nationella rörelsekostnaderna för FoU inom högskolesektorn ökade från 30 miljarder SEK 2011 till 41 miljarder kronor 2021. Data har inhämtats från SCB.⁵⁸

57 Statistiska centralbyrån (SCB) inhämtar vartannat år data från svenska lärosäten rörande deras rörelsekostnader för forskning och utveckling uppdelat på forskningsämne och finansieringskälla. Kostnader för forskarutbildning är inte inkluderad i rörelsekostnaderna för forskning.

58 https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_UF_UF0301_UF0301U/

Högskolesektorn kan delas upp i följande fyra kategorier: breda etablerade universitet, fackinriktade universitet, nya universitet samt högskolor. De breda etablerade universiteten erhåller en mycket större andel excellensinriktade medel, såsom Vetenskapsrådets fria projektbidrag, medel från Wallenbergstiftelserna och ERC.⁵⁹ Många högskolor och nya universitet har utvecklat starka regionala kopplingar och de präglas i högre grad av finansiering genom regionala eller lokala källor och har i ökad utsträckning samverkansinriktade medel. De fackinriktade tekniska universiteten finansieras i högre grad än övriga lärosäten av företag och andra privata finansiärer.⁶⁰

Finansiering genom Vetenskapsrådet, men även genom finansiärer som Formas, Forte och Wallenbergstiftelserna, innebär ofta en relativt hög grad av frihet inom ramen för beviljat projekt.



De fackinriktade tekniska universiteten finansieras i högre grad än övriga lärosäten av företag och andra privata finansiärer.

Finansiering genom Vetenskapsrådet, men även genom finansiärer som Formas, Forte och Wallenbergstiftelserna, innebär ofta en relativt hög grad av frihet inom ramen för beviljat projekt.

Denna typ av forskning kan således upplevas som mindre styrd jämfört med finansiering genom lokala eller regionala källor eller företags- och samverkansinriktade projekt. Vid nya universitet, högskolor och fackuniversitet, som i högre grad präglas av de senare finansieringsformerna, kan därför upplevelsen av extern styrning på verksamheten vara starkare. När det kommer till de nya universiteten och högskolorna har de också en mindre andel direkta forsk-

ningsmedel, vilket ytterligare minskar utrymmet för egna prioriteringar och forskningssatsningar.

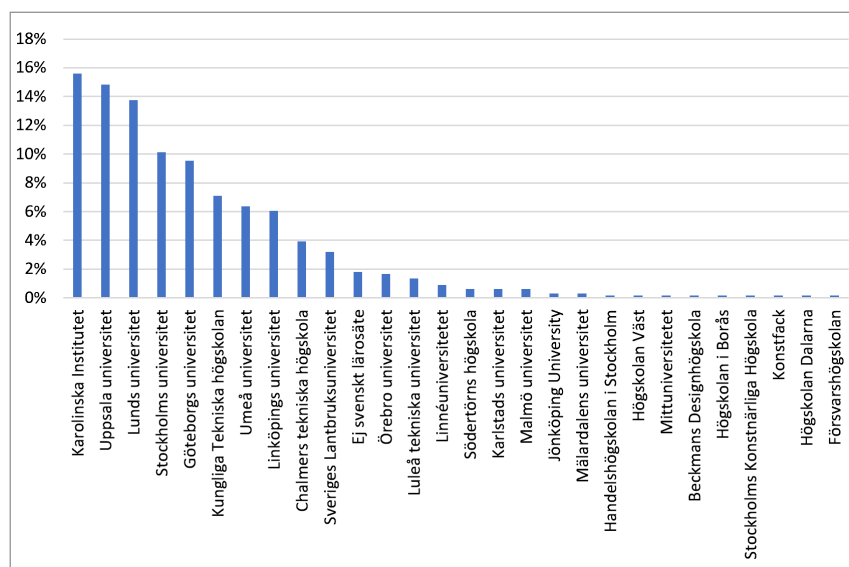
I Diagram 4 nedan visas det totala antalet beviljade fria projektbidrag från Vetenskapsrådet för alla forskningsämnesområden för 2022. Diagrammet visar tydligt skillnaderna inom sektorn när det gäller fria projektbidrag, där de stora breda universiteten i Uppsala, Lund, Stockholm, Göteborg, Linköping och Umeå tillsammans med fackuniversiteten Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Chalmers och Sveriges lantbruksuniversitet har högst andelar av det totala antalet fria projektbidrag. Diagram 4 kan jämföras

⁵⁹ Vetenskapsrådet (2019).

⁶⁰ Börjesson (2022).

med Diagram 5 nedan som visar nationell andel av antalet beviljade bidrag från Vinnova. I Diagram 5 visas att de tekniskt inriktade fackuniversiteten Luleå tekniska universitet, KTH och Chalmers har beviljats störst andel medel från Vinnovas projektbidrag. Därefter följer universiteten i Lund, Uppsala och Linköping som också har teknisk fakultet. Vi ser att Mälardalens universitet, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Högskolan i Halmstad tilldelas motsvarande andel eller mer, än de betydligt större lärosätena Stockholms universitet, Göteborgs universitet och Umeå universitet, som i Diagram 4 låg i toppskiktet. Skillnaderna i diagrammen speglar lärosätenas olika inriktningar och uppsättning vetenskapsområden/fakulteter samt finansierarnas skilda uppdrag att stödja fria projektansökningar (Vetenskapsrådet) respektive behovsmotiverad forskning inom teknikområdet, transport, kommunikation och arbetsliv (Vinnova).

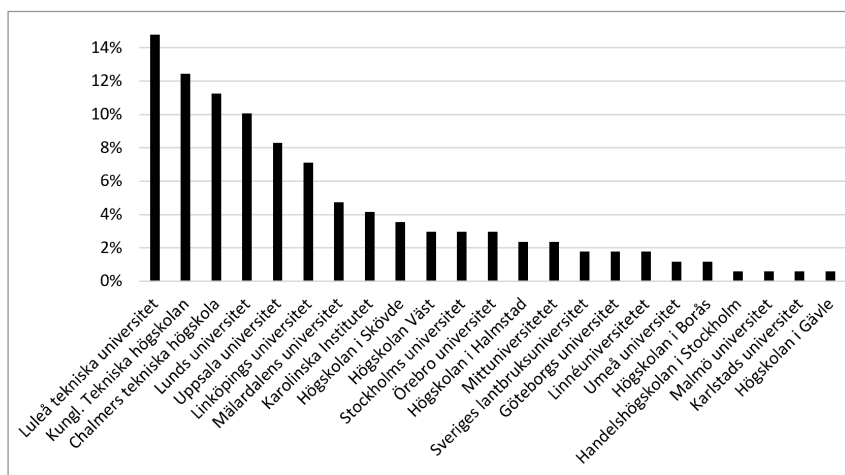
Diagram 4: Nationell andel av antalet beviljade fria projektbidrag > 1 mnkr från VR för alla forskningsområden 2022.



Andelar av det totala antalet fria projektbidrag beviljade av Vetenskapsrådet per medelsförvaltare 2022. Varje bidrag har en medelsförvaltare. Det sammanlagda beloppet av beviljade fria projektbidrag från Vetenskapsrådet är 2,6 miljarder SEK för år 2022. Data har inhämtats från Vetenskapsrådet.⁶¹

61 <https://www.vr.se/swecris.html#/>

Diagram 5: Nationell andel av antalet beviljade bidrag > 1 mnkr, Vinnova



Andelar av det totala antalet fria projektbidrag beviljade av Vinnova per medelsförvaltare 2022. Varje bidrag har en medelsförvaltare. Det sammanlagda beloppet av beviljade fria projektbidrag från Vinnova är 1,63 miljarder SEK för år 2022. Data har inhämtats från Vetenskapsrådet.⁶²

Beviljandegrad

Konkurrenskraften i ansökningar om externa medel kan variera betydligt mellan olika lärosäten och över tid. När det gäller Vetenskapsrådets fria projektbidrag var den nationella genomsnittliga beviljandegraden 20 procent under 2022.⁶³ I Diagram 6–8 nedan visas beviljandegraden för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för tre olika grupper bidragsmottagare. De fria projektbidragen är Vetenskapsrådets största bidragsform. Genom diagrammen åskådliggörs variationerna i beviljandegrad för alla forskningsämnesområden. Vi ser att fackuniversiteten Karolinska institutet och KTH ligger i topp med en beviljandegrad på 29 respektive 28 procent. Detta förklaras bland annat genom att det finns omfattande forskningsmedel inom ämnesområdena Medicin och hälsovetenskap och Teknik (se Tabell 2) och att ämnesområdena har en högre beviljandegrad än andra områden.⁶⁴

Skillnader i beviljandegrad från år till år kan bero på att konkurrensen varierar mellan åren och att en given forskargrupp inte tillåts ha ett obegränsat antal pågående fria projektbidrag. Data för de tre följande tabellerna har inhämtats från Vetenskapsrådet.⁶⁵

⁶² [https://www.vr.se/swecris.html/#/](https://www.vr.se/swecris.html#/)

⁶³ <https://www.vr.se/analys/svensk-forskning-i-siffror/vetenskapsradets-forskningsfinansiering-i-siffror.html>

⁶⁴ Ellegren, H. (2017).

⁶⁵ <https://www.vr.se/analys/svensk-forskning-i-siffror/vetenskapsradets-forskningsfinansiering-i-siffror.html>

Diagram 6–8: Beviljandegrad VR:s fria projektbidrag - alla forskningsämnesområden

Diagrammen visar de tjugo mest frekventa bidragsmottagarna (Diagram 6-7) och de tio minst frekventa (Diagram 8). Däremellan finns lärosätena Högskolan i Borås, Högskolan Väst, Stockholms Konsthögskola och Högskolan Dalarna.

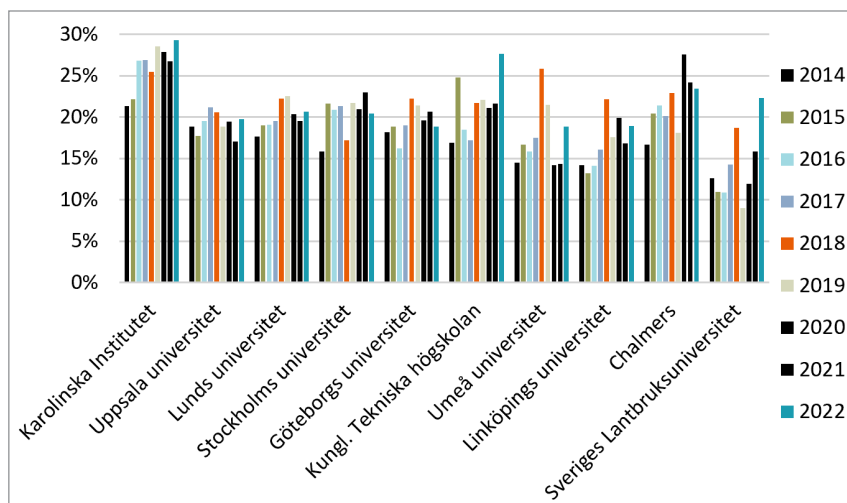


Diagram 6: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för de tio mest frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022. Det totala antalet inkomna ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag har minskat från 3 770 stycken 2014 till 3 333 stycken 2022.

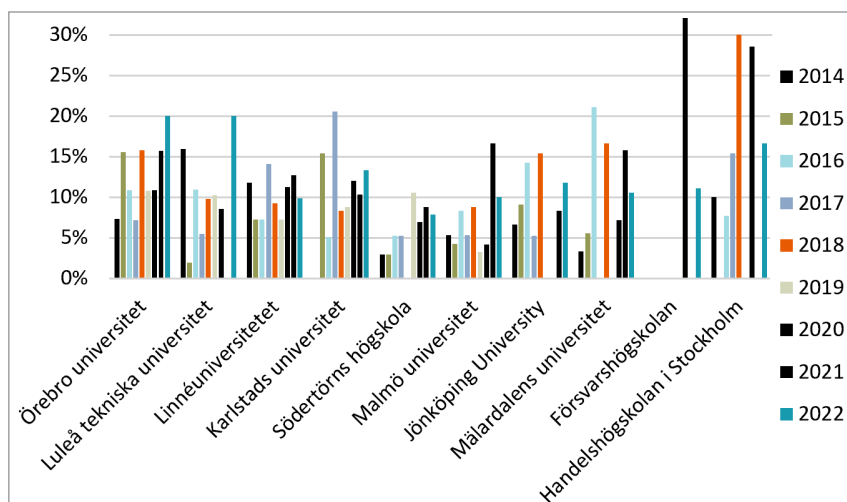


Diagram 7: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för den elfte till tjugonde mest frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022.

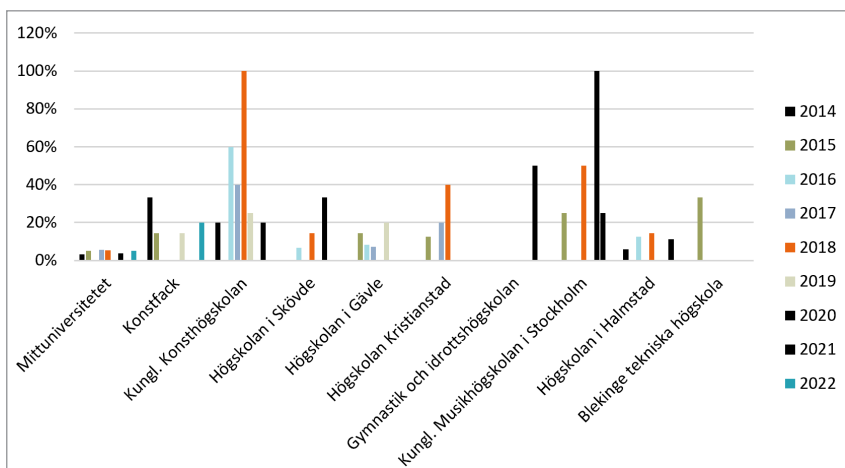


Diagram 8: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för de tio minst frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022.

Diagrammen synliggör skillnaderna mellan olika lärosäten när det gäller relationen till Vetenskapsrådets fria projektbidrag. Det totala antalet inkomna ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag var 3 333 stycken 2022. Av dessa inkom 2771 stycken (83 procent) från lärosätena i Diagram 6, 334 stycken (10 procent) från lärosätena i Diagram 7 och 62 stycken (knappt 2 procent) från lärosätena i Diagram 8. I Diagram 8 ser vi att beviljandegraden är 100 procent vissa år för ett par lärosäten. Förklaringen är att dessa lärosäten lämnat in ett fåtal ansökningar, vilka beviljades.⁶⁶

Tillsammans åskådliggör de tre diagrammen en aspekt av variationerna inom högskolesektorn där arbetet med bidragsansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag utgör en central del av den årliga verksamheten vid de forskningsintensiva universiteten, fackhögskolorna och de nya universiteten, samtidigt som det utgör en mindre del av verksamheten vid de konstnärliga högskolorna och andra högskolor.

3.7 Forskarutbildning

Forskarutbildning finansieras inom ramen för universitets och högskolors forskningsmedel. Styrningen av utbildningen på forskarnivå skiljer sig därmed från

⁶⁶ Kungliga konsthögskolan, KKH, lämnade år 2018 in en ansökan som beviljades. Detsamma gäller för Kungl. Musikhögskolan, KMH, år 2020.

styrningen av utbildningen på grundnivå och avancerad nivå, bland annat genom att den inte följs av öronmärkta resurser.

En tillbakablick i statistiken kring forskarstuderande visar att under perioden 1973–2014 ökade det totala antalet doktorander från 11 200 till 19 300 st., samtidigt ökade antalet doktorsexamina från 700 till 2 800 st. Ökningen i antalet doktors-examina skedde främst under mitten av 1990-talet och fram till och med 2008. Mellan åren varierade antalet både inom och mellan ämnesområden. Under en stor del av den undersökta perioden avlades flest doktorsexamina inom ämnesområdet medicin och hälsovetenskap och näst flest examina inom naturvetenskap. Därefter följde teknik och samhällsvetenskap. Inom humaniora ökade antalet doktorsexamina fram till början på 00-talet varpå det minskade fram till 2014.⁶⁷

Statistiken visar även att mellan 1973–2014 ökade antalet nybörjardoktorander från 2000 till 3 200 st.⁶⁸ Ökningen skedde fram till 1998 då forskarutbildningsreformen infördes. Den innebar att universitet och högskolor enbart fick anta doktor-

ander med garanterad försörjning för hela studietiden. Reformen bidrog till att antalet nybörjare minskade under några år. Vid 2008 ökade antalet nybörjare igen, en ökning som nådde sin topp 2012. Mellan åren 2012–2013 minskade antalet kraftigt inom alla ämnesområden, med störst minskning i förhållande till tidigare år inom humaniora och samhällsvetenskap. Nedgången i antalet nybörjare skedde både bland svenska och

utländska studenter. En möjlig orsak till den minskade tillströmningen av utländska doktorandnybörjare kan kopplas till studieavgiftsreformen, vilken sannolikt ledde till en minskning av antalet internationella studenter på avancerad nivå. Eftersom denna grupp utgör en rekryteringsbas för forskarutbildningen kan reformen ha påverkat det totala antalet utländska doktorandnybörjare.

För perioden efter 2014 ser vi att antalet doktorandnybörjare fortsatt minskade till 2016. Efter en viss ökning av antalet nya doktorandstudenter 2017, har antalet varit relativt stabilt, kring 3 200 personer åren 2018–2022.⁶⁹ Utvecklingen av an-



Mellan åren 2012–2013 minskade antalet kraftigt inom alla ämnesområden, med störst minskning i förhållande till tidigare år inom humaniora och samhällsvetenskap. Nedgången i antalet nybörjare skedde både bland svenska och utländska studenter.

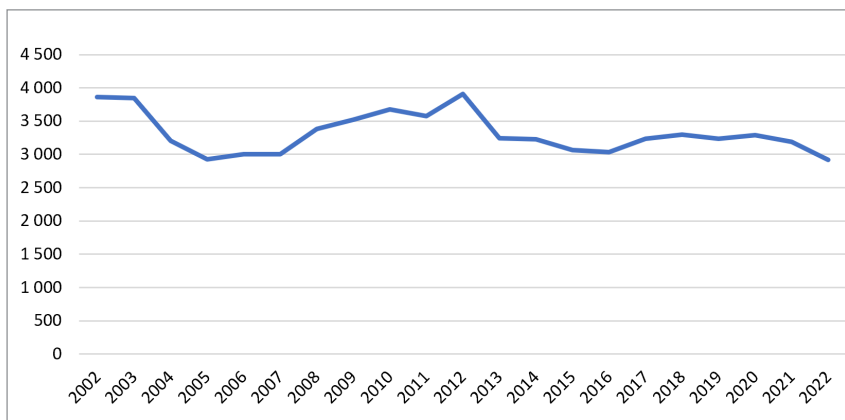
⁶⁷ UKÄ (2016).

⁶⁸ UKÄ (2016).

⁶⁹ UKÄ (2022).

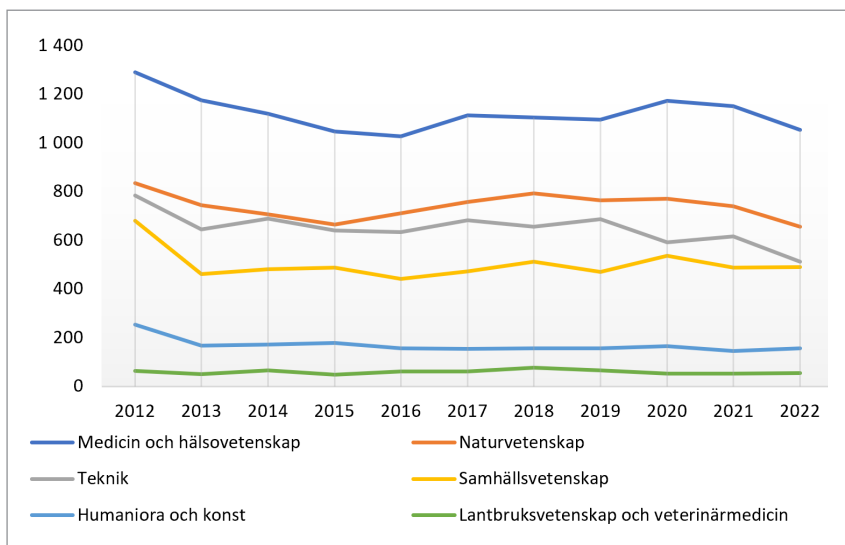
talet nybörjardoktorander åskådliggörs i Diagram 9–10 nedan. Diagram 9 visar utvecklingen när det gäller totala antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå 2002–2022. Diagram 10 visar antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå per forskningsämnesområde efter 2012, då det alltså skedde en nedgång.

Diagram 9: Antalet nybörjare i forskarutbildning 2002–2022



Totala antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå 2002–2022. Källa UKÄ, Högskolan i siffror.

Diagram 10: Antalet nybörjare i forskarutbildning per forskningsämnesområde 2012–2022



Antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå per forskningsämnesområde 2012–2022. Källa UKÄ, Högskolan i siffror.

År 2017 avskaffades utbildningsbidraget för doktorandnybörjare helt till förmån för doktorandanställning. I dag har en majoritet, drygt 70 procent, av nybörjardoktorander en doktorandanställning. Majoriteten av de doktorandnybörjare som inte finansieras genom doktorandanställning har en annan anställning som finansierar studierna (t.ex. sjukvårdspersonal eller företagsdoktorander).

Antalet doktorander och doktorandnybörjare över tid behöver ses i relation till de totala intäkterna för forskning och forskarutbildning. Dessa intäkter har kraftigt ökat under perioden 1999–2019. Samtidig har kostnaden för forskarutbildningen varit oförändrad, enligt beräkningar från Universitetskanslersämbetet (UKÄ).⁷⁰ Under perioden 1999–2019 ökade lärosätenas totala kostnader för forskning och utbildning på forskarnivå från 30 till 45 miljarder omräknat till fasta priser. Samtidigt minskade kostnaderna för forskarutbildningen från 14 till 13 miljarder i fasta priser. Det innebär att forskarutbildningens andel av lärosätenas totala kostnader för forskning och utbildning på forskarnivå minskade från 45 procent 1999 till 29 procent 2019.⁷¹

En av förklaringarna till detta är, enligt UKÄ, att den höga andelen extern finansiering i förhållande till direkta forskningsmedel påverkar lärosätenas doktorandrekrtering och därmed dimensioneringen av forskarutbildningen.⁷² Externa medel med en tidsram på tre år och kortare finansierar i större utsträckning forskning där doktorander inte ingår. Genom att intäkterna från externa finansiärer ökat betydligt mer än de direkta forskningsanslagen påverkas dimensioneringen av forskarutbildningen. I intervjuer som UKÄ genomfört med lärosätesrepresentanter framkom att eftersom externa medel ofta löper över tre år, och inte de fyra år som forskarutbildningen omfattar, behöver det sista året finansieras genom direkta medel alternativt genom andra externa bidrag.



...eftersom externa medel ofta löper över tre år, och inte de fyra år som forskarutbildningen omfattar, behöver det sista året finansieras genom direkta medel alternativt genom andra externa bidrag.

⁷⁰ Hur stor andel av medlen till forskning och utbildning på forskarnivå som används för forskarutbildning är okänt, eftersom kostnaden inte urskiljs i lärosätenas ekonomiska redovisning. UKÄ har i sin rapport Fokus forskarutbildning (2021) därför utvecklat en beräkningsmodell.

⁷¹ UKÄ (2021).

⁷² UKÄ (2021).

upp de direkta forskningsmedlen. Här anses att en större andel direkta medel skulle underlätta dimensioneringen av forskarutbildningen och att planera framtida doktorandantagning.

Trots de ökade forskningsintäkterna har alltså antalet doktorander och doktorandnybörjare varit relativt oförändrat sedan 2013. Parallellt har antalet postdoktorer ökat med 64 procent, från drygt 1 600 till knappt 2 700 st. I Diagram 11 nedan visas antal postdoktorer (heltidsekvivalenter) och doktorander (helårs) för perioden 2012–2022. Möjligen är det så att vissa forskningsmiljöer



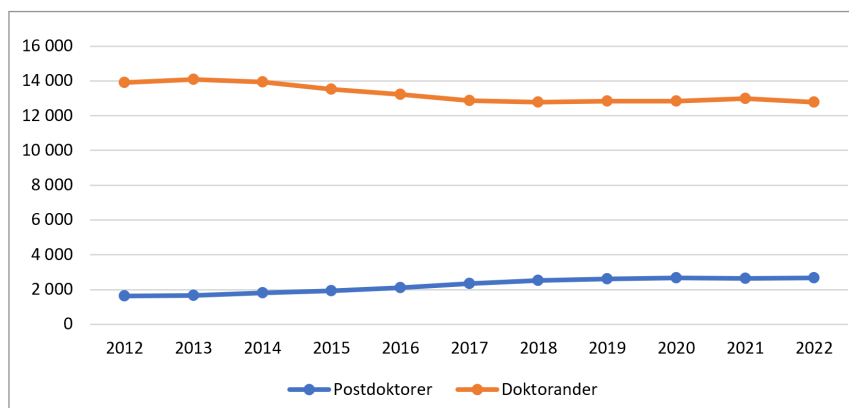
...projekt är tre år eller kortare, kan finansieringen för en postdoktor på två eller tre år vara enklare att planera för jämfört med den fyraåriga doktorandutbildningen.

prioriterar att anställa postdoktorer istället för doktorander då tidsomfattningen på externfinansierade projekt bättre överensstämmer med postdoktorers anställningstid. I och med att många projekt är tre år eller kortare, kan finansieringen för en postdoktor

på två eller tre år vara enklare att planera för jämfört med den fyraåriga doktorandutbildningen. Vidare kan en postdoktor förväntas vara mer produktiv redan från början då personen är disputerad och därmed mer insatt i forskningsprocessen. Även dessa aspekter tas upp i UKÄ:s intervjustudie, där lärosätesrepresentanterna angett att de inte har en generell princip om att anställa postdoktorer i stället för att anta doktorander, men att finansieringen av forskningsprojekt i vissa fall kan leda till att lärosätet anställer postdoktorer i stället för doktorander.⁷³

⁷³ UKÄ (2021) s. 17f.

Diagram 11: Antal postdoktorer (heltidsekvivalenter) och doktorander (helårs) 2012–2022).



UKÄ:s slutsats är att den externa finansieringen har hög påverkan på lärosätenas dimensionering av forskarutbildningen, samt att de externa medlen har påverkat förändringen i fördelningen mellan kostnader för forskarutbildning och forskning. Forskarutbildningens andel av de totala kostnaderna har minskat samtidigt som forskningens andel har ökat.⁷⁴

⁷⁴ UKÄ (2021) s. 26.

4



4. Sammanfattande diskussion och ställningstagande

Sammanfattningsvis ser vi att den höga andelen externt finansierad forskning, i relation till direkta forskningsmedel, innebär utmaningar för lärosätenas möjligheter att ta ett samlat ansvar för både forsknings- och utbildningsverksamheten. Forskning och högre utbildning är centralt för ett öppet och demokratiskt samhälle. Genom högre utbildning ges studenter nödvändig kompetens och utvecklar självständigt och kritiskt tänkande. Forskning är avgörande för att generera ny kunskap, för tillgång till pålitliga fakta och för att möta samhällsutmaningar på bred front. Trots detta har statens satsningar på forskning legat under 1 procent av BNP på senare år. Detta har uppmärksammats av SUHF som i sitt yttrande inför regeringens kommande forsknings- och innovationspolitiska proposition förespråkat en ökning till 1,2 procent, i linje med det nordiska genomsnittet. En sådan ökning vore välkommen för sektorn och här vill vi betona betydelsen av att den riktas mot en stärkt direktfinansiering. Det är viktigt att regeringens styrning av forsknings- och högskolesystemet ger utrymme för lärosäten att genomföra utbildning och forskning, och i det samverkan, med kvalitet och trovärdighet. Fri forskning är avgörande för att möta samhällsutmaningar och främja innovativa lösningar. Riktade satsningar bör i högre grad fungera kompletterande till de direkta medlen. Här vill vi även återkoppla till EUA:s ställningstaganden som nämnades i inledningen av rapporten. Där eftersträvas en gemensam ambition i syfte att stärka lärosätenas finansiella förutsättningar för självbestämmande, så de på bästa sätt ska kunna adressera samhällsutmaningar och ta ansvar för kunskapsutveckling och innovation i Europa.⁷⁵

⁷⁵ EUA (2024).

4.1 Stärkta direkta forskningsanslag krävs oavsett finansieringssystem

Som visats i rapporten innefattar det svenska forskningsfinansieringssystemet både ett flertal offentliga organisationer och en stor del privata aktörer som inkluderar allt ifrån små stiftelser till industri. Denna finansieringsmodell innebär en pluralism. I ett pluralistiskt system bidrar idealt konkurrensen om de externa bidragen till forskningens kvalitet, utveckling och bredd. Det omfattande antalet finansieringskällor riskerar samtidigt att göra systemet splittrat och komplext. I dag har både lärosäten och individuella lärare och forskare flera finansieringskällor att förhålla sig till, med varierande utlysningssyklusperioder. Dessutom har externa finansörer olika regler och förfaranden för bidrag och rapportering, vilket ökar

administrationsbördan på varje lärosäte. Detta system skapar svårigheter när det gäller långsiktig verksamhetsplanering, vilket påverkar olika delar av lärosätet – inklusive centrala organ, fakulteter, institutioner och avdelningar.

Det omfattande antalet finansieringskällor riskerar samtidigt att göra systemet splittrat och komplext.

ar. En långsiktig planering möjliggör en beredskap att arbeta ändamålsenligt och framsynt när det gäller rekrytering och skapande av attraktiva karriärvägar. Det är också avgörande för möjligheterna att planera utbildningens uppläggning och bemanning, samt dess koppling till pågående forskning. Dessutom krävs långsiktighet vid prioriteringar inför kommande medfinansiering och egeninitierade forskningssatsningar.

En kritik mot det pluralistiska systemet är att de statliga externa forskningsfinansierarna inte koordinerar sina prioriteringar, vilket leder till fragmentering och/eller överlapp mellan olika strategier och satsningar. Finansieringssystemets komplexitet, tillsammans med en kritik mot att forskningspolitiken varit ambivalent och svagt fokuserad, har gjort att modellen satts ifråga över tid. I utredningarna Forskning 2000 (SOU 1998:128) och Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans (SOU 2008:30) ifrågasattes idén om att sektorspecifika myndigheter kan ta ansvar för en helhetsanalys och behov inom forskningspolitiken. Istället föreslogs en mer sammanhållen organisation för forskningsfinansiering. Politiken tog dock inte förslagen vidare, utan uttryckte att pluralismen var ett mål i styrningen av det statliga forskningsfinansieringssystemet. Här underströks att det var viktigt med mångfald i systemet och att mycket i forskningspolitiken måste

vara ”både och”.⁷⁶ Det har också framhållits att systemet, med det stora antalet finansieringskällor, förvisso innebär en fragmentisering, men att värdet för lärare och forskare att ha möjlighet till en ”second opinion” hos olika finansiärer har talat för ett fortsatt pluralistiskt system.⁷⁷

I Forskningsfinansieringsutredningens nyligen publicerade betänkande (SOU 2023:59) återspeglas dock kritiken mot det pluralistiska systemet i den meningen att utredningen föreslår en ökad samordning och centralisering. Utredningens förslag ser till principen om att skapa en mer enhetlig och sammanhållen organisation för den statliga forskningsfinansieringen. Utgångspunkten, som också anges i regeringens direktiv, är bland annat att skapa ett system som är samordnat, har en tydlig rollfördelning och gemensam utgångspunkt i styrningen samt där finansiärers arbetssätt är effektiva. Utredningens förslag strävar efter att möta det tredje ramverkets forsknings- och innovationspolitik, vilket kopplar till uppdraget om att finna tvärssektoriella lösningar och ökad samordning för att möta dagens samhällsutmaningar.⁷⁸

Vi menar att det pluralistiska systemet som helhet, dvs. med samtliga finansiärer, skapar en bredd, men samtidigt riskerar det att bli alltför uppdelat och svåröverskådligt. Systemet är komplext att navigera i för såväl enskilda lärare och forskare som universitet och högskolor. Genom det stora antalet externa forskningsfinansiärer ställs lärosäten inför en mångfald av olika och ibland oförenliga agendor och prioriteringar. Forskningsfinansieringsutredningens förslag, med färre finansieringskällor, mer enhetlighet och fler sammanhållna statliga satsningar, innebär ett fokuserat system. En viss samordning och förenklade administrativa processer genom ett mer fokuserat system är välkommet. Samtidigt menar vi att utredningens förslag om ökad fokusering behöver ses i relation till frågan om balansen mellan direkta och externa forskningsmedel. Forskningsfinansieringsutredningen lämnar, i enlighet med sina direktiv, inte några förslag när det gäller balansen mellan andelen direkta forskningsanslag och externa medel. Det innebär att föreslagna åtgärder inte adresserar forskningssystemet som helhet då relationen till andra finansiärer än de statliga, och beroendet av externa medel, exkluderas från analys och förslag.

Utifrån vad som visats i denna delrapport menar vi att frågan om beroendet av externa medel och de direkta medlens andel av den totala finansieringen inte

⁷⁶ Se resonemang i prop. 2008/09:50, s. 28f.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Kommittédirektiv 2022:85.

kan exkluderas från frågor som rör strukturen för statlig forskningsfinansiering. I relation till det behöver delar i Forskningsfinansieringsutredningen bemötas här. I utredningen föreslås att Vetenskapsmyndigheten ensamt får ansvar för den statliga externfinansieringen av fri och forskardriven forskning, med relativt sett mindre resurser jämfört med i dag. Parallellt föreslås två myndigheter med fokus på behovsstyrd respektive strategisk forskning inrättas. Dessa ska emellertid inte fördela medel utifrån forskarstyrda vetenskapliga eller konstnärliga sakkun-nigprocesser, utan inriktningen ska primärt sättas genom regeringsuppdrag. Vi menar att de två myndigheternas styrform utgör en stor risk för ökad politisk styrning av forskningen. Sammantaget innebär förslagen en problematisk omprioritering av resurser. Här finns risk för ökad extern styrning av forskningens inriktning, vilken i förslagen blir mer behovsmotiverad och mindre forskarstyrd. Som en konsekvens avsätts mindre resurser för grundforskning och annan forskarinitierad forskning. Det utgör, i ett politiskt osäkert läge internationellt sett där akademisk frihet på många håll ifrågasätts, en risk för forskningens frihet. I en sådan situation blir långsiktigt stabila resurser än viktigare för den forskardrivna forskningen och i detta perspektiv är det tydligt att lärosätenas direkta anslag för forskning behöver säkras.

Vi ser utifrån detta risker med utredningens förslag mot ökad fokusering, särskilt om det innebär en ökad styrning av forskningens inriktning parallellt med ett mindre utrymme för forskarinitierad forskning och grundforskning. Samtidigt menar vi att det finns problem med ett pluralistiskt system där universitet och högskolor i alltför hög grad är beroende av externa medel för att bedriva forskning. Liksom framhållits i tidigare utredningar menar vi att en pluralism också bör inkludera att universitet och högskolor har tillräckliga direkta anslag för att satsa på egeninitierad forskning.⁷⁹ Tillräckliga direkta forskningsanslag är, liksom externa medel, en nödvändig del i ett pluralistiskt system.

Behovet av stabila direkta forskningsmedel gäller även i ett fokuserat system där finansiärerna är mer samordnade. Beroendet av externa medel åtgärdas inte genom ökad fokusering, utan genom en stabil direktfinansiering där lärosätena kan avsätta resurser för interna satsningar för exempelvis medfinansiering och en stark koppling mellan utbildning och forskning. Vi menar därför att oavsett om systemet är mer pluralistiskt eller fokuserat, behöver universitet och högskolor ekonomiska möjligheter att driva egeninitierad forskning där lärarna har sta-

79 Se *förslag utredningarna i Forskning 2000 (SOU 1998:128)* och *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)*.

bilas villkor. Här bör direkta och externa forskningsmedel utgöra komplementära delar i ett system, vilket vi utvecklar nedan.

4.2 Skapa ett välbalanserat komplementärt system

Såväl direkta anslag som externa medel är viktiga för den forskning som bedrivs vid svenska lärosäten. Extern forskningsfinansiering är en central del av forskningssystemet. Den externa finansieringen skapar en mängd viktiga kontakter mellan lärosäten och andra delar av samhället, mellan lärare och forskare vid olika lärosäten och med externa aktörer. De externa medlen som fördelas genom sakkunniggranskning utifrån vetenskapliga kriterier är en viktig del i kvalitets-säkringen av forskningen. Därtill finns ett värde i externa finansiärers bedömningar av forskningens potentiella relevans och nytta utifrån en prövning av genomförbarhet samt aktuella och framtida samhällsbehov.

Externa finansiärers sakkunniggranskningar bidrar på många vis till lärosätenas interna kvalitetssystem, och till kvaliteten inom sektorn som helhet. Den externa finansieringen har flera positiva värden både för lärosäten och individuella lärare och forskare. Ur politikens perspektiv är finansieringen genom de forskningsfinansierande myndigheterna även ett sätt att styra forskningens inriktning. En viss grad av sådan, mer övergripande, styrning menar vi är rimlig. Det är dock viktigt att bedömningar om vilken forskning som ska finansieras, inklusive värdering av kvalitet och relevans, huvudsakligen hanteras av representanter för forskarsamfundet. Detta är centralt för kvaliteten i forskningens utveckling och ökar sannolikheten för att forskningen adresserar relevanta frågor utifrån aktuellt kunskapsläge.

Att det finns många externa aktörer som bidrar med finansiering till svensk universitets- och högskoleforskning är i grunden mycket positivt. De problem och risker som diskuteras i denna rapport rör effekterna av att de direkta anslagen utgör en alltför låg andel av den totala forskningsfinansieringen. Precis som många andra tidigare påpekat anser vi att en robust direktfinansiering är avgörande för självständiga och ansvarsfulla lärosäten. Alla lärosäten bör ges goda förutsätt-



Det är dock viktigt att bedömningar om vilken forskning som ska finansieras, inklusive värdering av kvalitet och relevans, huvudsakligen hanteras av representanter för forskarsamfundet. Detta är centralt för kvaliteten i forskningens utveckling...

ningar för egeninitierade forskningssatsningar. En stark direktfinansiering har även stor betydelse för möjligheten att på längre sikt planera forskningens koppling till utbildningen och vice versa, vilket är en avgörande kvalitetsfråga. Om en alltför hög andel av de direkta anslagen binds upp i medfinansiering styrs verksamheten utifrån externa prioriteringar, vilket lämnar litet manöverutrymme för interna prioriteringar.

I rapporten visas även de direkta medlens betydelse för antagningen av nya doktorander. Med färre nya doktorander försämras återväxten inom akademien och dess förmåga att både förnya och föra vidare kunskapstraditioner och säkerställa hållbarheten av forskning och utbildning över tid. Utvecklingen leder inte bara till negativa konsekvenser för akademien, utan påverkar även andra delar av samhäl-

let där utbildningsnivån sänks, vilket på sikt kan orsaka problem på arbetsmarknaden generellt. En stark tillgång på forskarutbildade är av avgörande betydelse för Sveriges internationella konkurrenskraft och för att tillhandahålla nödvändig kompetens inom vik-

tiga samhällssektorer. Ett stärkt finansiellt handlingsutrymme för universitet och högskolor genom ökade direkta medel i relation till övrig forskningsfinansiering skulle sannolikt bidra till fler nybörjardoktorander. Genom att vissa forskningsområden och discipliner särskilt gynnas i externa satsningar, finns en risk för att det saknas disputerade lärare inom framtida samhällsangelägna områden. I sammanhanget är det därför särskilt viktigt att betona lärosätenas ansvar för att det finns doktorander inom en bredd av områden.

Utifrån resonemangen ovan vill vi understryka vikten av ett komplementärt system där extern finansiering och direkta anslag är delar som gemensamt stärker varandra. Dagens situation innebär dock att de två olika finansieringsformerna inte optimalt kompletterar varandra då användningen av direkta forskningsmedel konstant behöver anpassas efter tillgången till och inriktningen på de externa medlen. Detta skapar en tydlig obalans i finansieringssystemet. Externfinansieringen bidrar i många fall till kvalitet och bredd, men inom vissa områden har utvecklingen gått så långt att i princip hela det direkta forskningsanslaget går till medfinansiering. Samhället står för komplexa utmaningar; det finns behov av mång- och tvärdisciplinära angreppssätt som det kan vara svårt att få extern finansiering för. Lärosätena har här ett ansvar att avsätta medel



...användningen av direkta forskningsmedel konstant behöver anpassas efter tillgången till och inriktningen på de externa medlen.

för stabila och långsiktiga projekt. Finansieringssystemet behöver ge universitet och högskolor möjlighet att ta ett större ansvar för interna satsningar med samarbeten över disciplinära gränser där forskningsproblem kan adresseras från olika vetenskapliga perspektiv. För att lärosätena ska kunna främja en hållbar samhällsutveckling, vilket föreskrivs i högskolelagen (1 kap. 5 §), krävs att de har förutsättningar att själva satsa brett på mångfald inom forskningen utifrån de verksamma lärarnas och forskarnas drivkrafter. Direkta forskningsanslag behöver ge kärnverksamheten möjlighet att, med grund i interna kvalitetsdrivande processer, utveckla forskning utan anpassningar till externa finansiärs prioriteringar. Universitet och högskolor behöver en stabil direktfinansiering som ger reella möjligheter till egeninitierad forskning. Detta gäller grundforskning, mång- och tvärdisciplinär forskning och ny och riskfylld forskning som kan ha en långsiktig genomslagskraft. När denna typ av forskning inte premieras av externa finansiärer krävs att lärosätena själva tar ansvar, och har korresponderande ekonomiska förutsättningar.

Variationerna i finansieringsbilden mellan lärosäten innebär att frågan om balansen mellan direkta och externa forskningsmedel påverkar lärosäten på olika vis. Vid högskolorna där den totala forskningsfinansieringen är låg och där många lärare huvudsakligen är engagerade i undervisningen, leder obalansen till att utrymmet för interna forskningssatsningar minskar ytterligare, eftersom de tillgängliga resurserna behöver prioriteras till medfinansiering. Inom vissa delar av de forskningsintensiva universiteten har utvecklingen kommit till en punkt där universitetets möjligheter att prioritera egna satsningar allvarligt hämmas eftersom de direkta forskningsmedlen endast räcker till medfinansiering. Situationen innebär att vissa institutioner/avdelningar inom ett universitet inte har råd att ta emot externa medel, varken från stora företag eller genom excellensbidrag, då bidragen förutsätter medfinansiering. Det senare är särskilt allvarligt då det rör sig om medel som beviljats i hög konkurrens. Frågan rör på så vis inte enbart lärosätenas strategiska förmåga utan även enskilda lärares och forskares möjlighet att fortsatt bedriva forskning av hög kvalitet. Här finns därför anledning att anpassa de direkta anslagens andel av den **totala** forskningsfinansieringen för att hantera situationen och en förändrad omvärld.

Vi vill här samtidigt betona lärosätenas ansvar för att skapa interna system som tydliggör vilka externa projekt som medfinansieras och i vilken omfattning. Det kan vara svårt för individuella lärare och forskare eller avdelningar/

institutioner att säkra medfinansiering inför en ansökan. Här kan exempelvis lärosätet centralt och/eller fakulteter/motsvarande behöva formulera kollegialt grundade principer för strategisk medfinansiering. Denna typ av styrdokument finns i dag utvecklade vid vissa lärosäten.⁸⁰ Principerna bör ta hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna, finansieringslandskapet och interna avvägningar kring verksamhetens utveckling.

Grundpremisserna för dagens system är idén om att konkurrensen om medel bidrar till kvalitet samtidigt som beviljade bidragsmedel ses som ett tecken på kvalitet och framgång. En styreffekt av den höga andelen externfinansiering är att de direkta forskningsmedlen internt vid universitet och högskolor riktas till områden som har större möjlighet att tilldelas externa medel. Effekten kan även gälla enskilda lärare och forskare eller forskargrupper som anpassar forskningens inriktning mot vad som uppfattas vara prioriterat av externa finansiärer. Systemet fungerar på så vis inte komplementärt, vidare förlorar det en del av sin pluralism. Här behöver universitet och högskolor ta ett stort ansvar att värna forskningens mångfald. Men om de direkta medlen ytterligare skulle minskas i relation till övrig finansiering finns en risk att forskning inom områden som inte har tillgång till externa medel missgynnas, och att utbildningens forskningsanknytning inom dessa ämnen försämras. Övergripande kan det påverka humanistiska, samhällsvetenskapliga och konstnärliga områden där externfinansieringen är låg. Men det kan även ha negativ effekt inom naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk forskning i de fall satsningar sker inom mer riktade områden under specifika perioder. Risker är att det sammantaget sker en likriktning och att resursstarka områden blir starkare och resurssvaga områden blir svagare.⁸¹

För enskilda lärare och forskargrupper skulle ett minskat beroende av externa medel i många fall skapa ett större utrymme för att identifiera forskningsfrågor utan anpassningar till aktuella utlysningar. Över tid kan det leda till en mångfald och solidare forskningsbas, vilket är av vikt då det är svårt att förutse inom vilka områden framtida kunskapsbehov kan vara stort. En avgörande aspekt av mångfalden i det systemet är att lärare och forskare, institutioner/avdelningar och andra interna organ vid universitet och högskolor har reella möjligheter att agera självständigt och påverka verksamhetens utveckling. För detta har lärosätesledningarna ett stort ansvar.

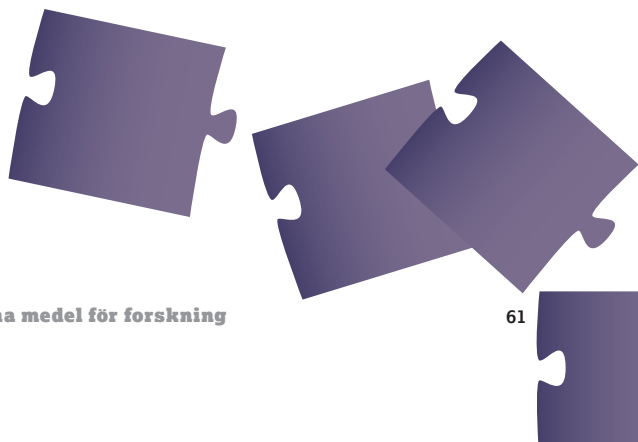
80 Se t.ex. Göteborgs universitets Hanteringsordning för strategisk samfinansiering av forskningsprojekt, beslutade rektor 2021-04-01 (GU 2021/905); Stockholms universitet, Riktlinjer för medfinansiering av externfinansierade forskningsprojekt (dnr SU FV-1.1.2-1634-19);

81 Kopplar till den s.k. Matteuseffekten (Merton, 1968).

Vi menar att regering och riksdag bör genomföra en förstärkning av de direkta anslagens andel av lärosätenas totala forskningsfinansiering. Det skulle på sikt främja ett komplementärt system där finansieringsformerna kan stärka varandra och bidra till ett kraftfullt och kvalitetsdrivet forskningssystem. Förändringen i balansen bör vara betydande och ingå som en central del av en tydligt formulerad och långsiktig riktning. Utifrån dessa ställningstaganden menar vi, i likhet med vad som föreslogs i Styr- och resursutredningens betänkande (SOU 2019:6), att regering och riksdag bör sätta ett långsiktigt riktmärke för andelen direkta statsanslag för forskning. För att skapa en robust och dynamisk forskningsfinansiering bör de direkta medlen för forskning långsiktigt utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i Sverige. Styr- och resursutredningen menade att en lämplig tidsplan för detta var under en åttaårsperiod och att det var rimligt att uttala ett riktmärke i förhållande till den totala finansieringsbilden trots att regering och riksdag endast styr över en del av de samlade forskningsmedlen. Avsikten var en inriktningsförändring utan att föreslå en automatisk omfördelning i relation till icke-statliga finansiering eller att målbilden skulle vara densamma för alla lärosäten. En sådan inriktningsförändring bör ske genom en gradvis ökning av de direkta forskningsanslagen i samband med nästkommande forsknings- och innovationspolitiska proposition. En höjning av de direkta anslagen för vetenskaplig och konstnärlig forskning som andel av den totala forskningsfinansieringen kommer ha stor positiv inverkan på forskningens mångfald, bredd och spets. Det ger samtidigt lärosätena ett större handlingsutrymme att planera sin verksamhet på ett mer sammanhållet sätt.

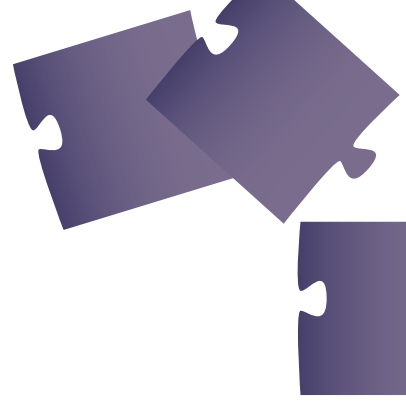


För att skapa en robust och dynamisk forskningsfinansiering bör de direkta medlen för forskning långsiktigt utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna...



Referenser





Referenser

Litteratur och rapporter

- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024). "Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av regeringens samlade styrning av universitet och högskolor". Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, S. (2023). "Om akademisk frihet". SULF:s skriftserie XLIII.
- Andrén, C-G. (2013). "Visioner, vägval och verkligheter". Lund: Nordic Academic Press.
- Benner M. (2018). "The New Global Politics of Science: Knowledge, Markets and the State". Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Bennich-Björkman, L. (2004). "Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor under brytningstid". Högskoleverkets rapportserie 2004:1 R.
- Boon, W. & Edler, J. (2018). "Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy". Science and Public Policy vol. 45(4), s. 435–447.
- Brommesson, D., Erlingsson, G., Karlsson Schaffer, J., Ödalen, J. & Fogelgren, M. (2016). "Att möta den högre utbildningens utmaningar". IFAU. Rapport 2016:4.
- Bush, V. (1945). "Science, the Endless Frontier: A Report to the President". Washington, DC: United States Government Printing Office.

- Börjesson, M. (2022). "Lärosäten och forskningsfinansiärer". Statsvetenskaplig tidskrift, årg. 124, 2022/1.
- Ekberg, T. (2024). "Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas". SUHF, Stockholm.
- Ellegren, H. (2017). "Det svenska forskningslandskapet. Utfallet av 22 000 ansökningar till Vetenskapsrådets öppna utlysningar 2011–2015". Uppsala: Kungl. Vetenskaps-Societeten.
- European University Association (EUA) (2023). "University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 2023".
- European University Association (EUA) (2024). "A renewed social contract for Europe and its universities. How universities and policy makers can work together to shape a strong, open and future-proof Europe". Policy Input.
- Europarådet (2012). "Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy." Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdamötet.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M. (1994). "The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies". London: Sage.
- Gribbe, J. (2022). "Förändring och kontinuitet. Reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020". Universitetskanslersämbetet.
- Gustavsson, S. (2016). "Systemfelet i universitetspolitiken" i R. Jacobsson (red.) *Thule – Kungl. Skytteanska samfundets i Umeå årsbok 2016*.
- Heyman U. (2018). "Är externfinansieringsgraden för stor?", rapport till SUHF 2018-09-27.
- Hwang S. (2018). "Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering", ISBN: 978-91-88749-06-2.
- Högskoleverket (1998). "De första 20 åren. Utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977". Rapport 1998:2 R.
- Luukkonen, T. (2022). "Funding transformative research - rationale and impacts", i M. Benner, S. Schwaag Serger, & G. Marklund (red.) *Smart Policies for Societies in Transition: The Innovation Challenge of Inclusion, Resilience and Sustainability*. Edward Elgar Publishing.
- Mattsson, P. & Benner, M. (2022). "Foundations and the new renewal of research" i M. Benner, S. Schwaag Serger, & G. Marklund (red.) *Smart Policies for Societies in Transition: The Innovation Challenge of Inclusion, Resilience and Sustainability*. Edward Elgar Publishing.

- Mazzucato, M. (2018). "Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union Missions: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth". Bryssel: European Commission, DG-RTD.
- Merton, R. K. (1968). "The Matthew Effect in Science". *Science*, 159(3810):56–63.
- Moodysson, J. & Sandström, C. (2020). "Den tredje generationens innovationspolitik. Kunskapsöversikt och problematisering". Tillväxtanalys PM 2020:12
- Nowotny, H., Scott, P.B., Gibbons, M. (2001). "Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty". London: Polity Press.
- Riksrevisionen (2011). "Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning" (RiR 2011:21). Stockholm.
- Sahlin, K. (2023). "Forskningsanknytning. En nyckelfråga för den högre utbildningens kvalitet". Kungl. Vetenskapsakademien.
- Sandström U. & Van den Besselaar P. (2018). "Funding, evaluation, and the performance of national research systems", *Journal of Infometrics*, 12: 365–384.
- Schot, J. & Steinmueller, E. (2016). "Framing innovation policy for transformative change: Innovation policy 3.0". Brighton: SPRU Science Policy Research Unit, University of Sussex.
- Stephan P. (2012). "How Economics Shapes Science". Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stevrin, P. (1978). "Den samhällsstyrda forskningen: En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige". Stockholm.
- Svensson, R. (2023). "Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen". Forskningsrapport, SNS. Stockholm.
- Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF (2023). "SUHF:s inspel till den kommande forskningspoliska promotionen" (dnr. SU-850-0046-23).
- Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF (2022). "Lärosätenas indirekta kostnader SUHF-statistiken 2022".
- Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF (2015). "System för forskningsfinansiering & kvalitet".
- Universitetskanslersämbetet, UKÄ och SCB (2022). "Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2022". Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden, UF 21 SM 2301.

Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2023). "Universitet och högskolor: årsrapport 2023". Stockholm.

Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2021). "Fokus forskarutbildning, Ny kunskap från UKÄ:s temaprojekt".

Universitetskanslersämbetet, UKÄ (2016). "Antalet doktorsexamina har ökat fyra gånger sedan 1973". Statistisk analys (2016-03-15/Nr. 5).

Vetenskapsrådet (2019). "Externfinansiering och dess påverkan på forskningssystemet". Stockholm.

Vetenskapsrådet (2023). "Forskningsbarometern 2023". Stockholm.

Wittrock, B. & Lindström, S. (1984). "De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik". Stockholm.

Propositioner, kommittédirektiv & betänkanden

1945 års universitetsberedning I. Docentinstitutionen (SOU 1946:9).

1945 års universitetsberedning II. Akademiska lärarbefattningar samt anslag till den vetenskapliga utbildningen m.m. (SOU 1946:81).

Forskningens villkor och behov (SOU 1958:32).

Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle, riktlinjer och förslag till utbyggnad (SOU 1959:45).

Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning (SOU 1963:9).

Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:170).

Om forskning i frontlinjen (prop. 1992/93:171).

Budgetproposition för 1997 (prop. 1996/97:1), Utgiftsområde 16.

Tilläggsdirektiv till Resursutredningen (U 2004:03) 2006:29.

Resurser för kvalitet (SOU 2007:81).

Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50).

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans (SOU 2008:30).

Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).

Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, kommittédirektiv 2017:46.

Budgetproposition för 2018 (prop. 2017/18:1) Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

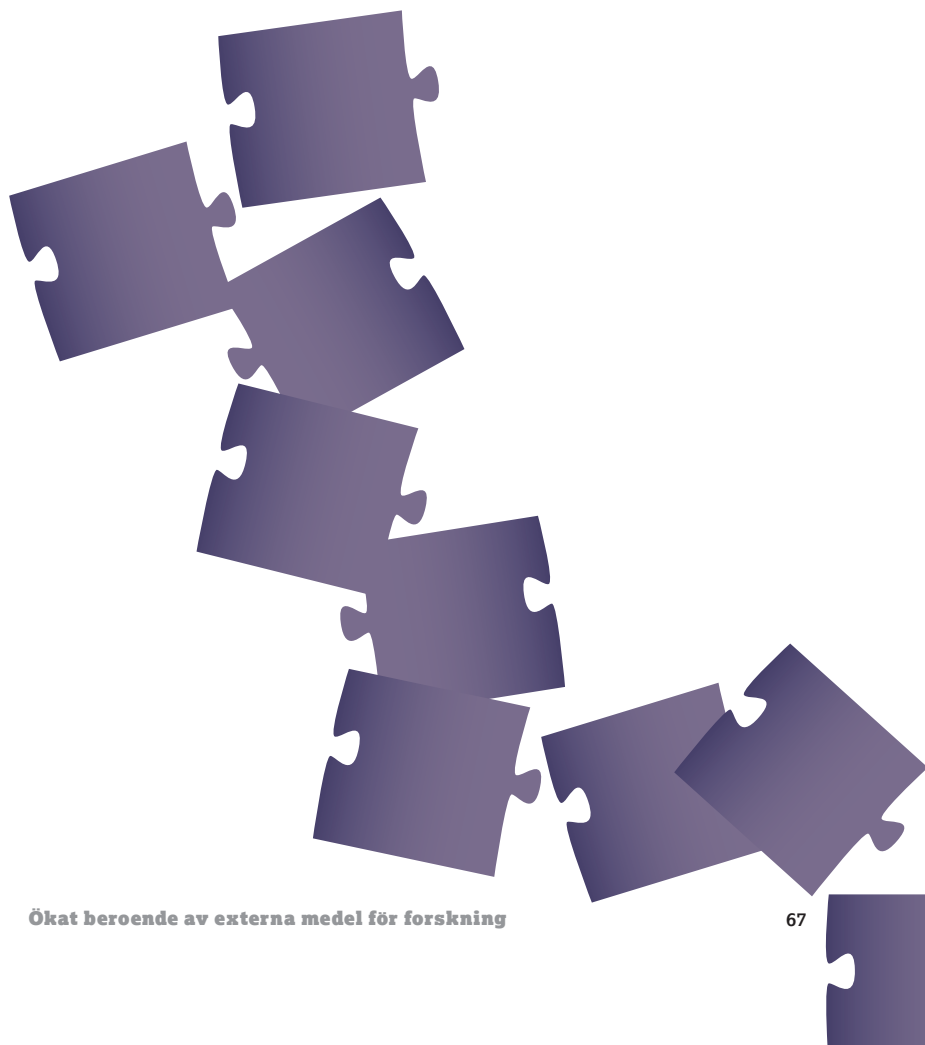
En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60).

En effektiv organisation för statlig forskningsfinansiering, kommittédirektiv 2022:85.

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. Delbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen (SOU 2023:19).

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59).



Pam Fredman, professor i neurokemi, tidigare rektor vid Göteborgs Universitet, ordförande för SUHF, president för International Association of Universities och nu ordförande i Karlstad universitetsstyrelse.

Ulrika Bjare, utredare vid Stockholms universitet och fil. dr. i historiska studier av teknik, vetenskap och miljö vid Kungl. Tekniska högskolan, tidigare uppdrag som huvudsekreterare och ämnessakkunnig vid Utbildningsdepartementet.

Författarna Pam Fredman och Ulrika Bjare ansvarar själva för analyser, slutsatser och förslag i rapporten.

Utformningen av forskningsfinansieringssystemet har avgörande betydelse för universitets och högskolors verksamhet; ett reellt finansiellt handlingsutrymme utgör en central del av lärosätenas självständighet. Detta framgår tydligt i internationella studier om lärosätens autonomi. Över tid har emellertid det direkta forskningsanslaget till universitet och högskolor minskat i relation till de externa forskningsmedlen. Universitet och högskolor är i dag starkt beroende av externa medel för att bedriva forskning.

Situationen påverkar lärosätenas förutsättningar att planera och genomföra såväl forskning som högre utbildning. Samtidigt finns det en stor variation inom högskolesektorn när det gäller bland annat externa finansieringskällor och forskningens omfattning. Systemet för forskningsfinansiering behöver vara kvalitetsdrivande och ändamålsenlig, där hänsyn tas till lärosätenas hela uppdrag och sektorns bredd.

Denna rapport ger en bild av hur beroendet av externa medel påverkar högskolesektorn och lyfter fram behovet av ett system där lärosätena ges större finansiellt handlingsutrymme och där de direkta och externa medlen kompletterar varandra på ett bättre sätt.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund