



Frihet och kvalitet – för vem och vad?

En analys av inspelen till forskningspropositionen 2024

Stefan Lundborg

Sammanfattning

Under de senaste fyrtio åren har regeringen regelbundet lämnat propositioner som målar upp forsknings- och utvecklingspolitikens inriktning för de kommande åren. Nästa upplaga förväntas under 2024, och inför detta har regeringen bjudit en stor mängd intressenter i samhället att inkomma med inspel som kan utgöra underlag för arbetet med propositionen. Avsikten med denna rapport är att skapa en överblick över vilka typer av frågor som har legat i fokus för de inkomna inspelen, inom vilka områden samstämmighet föreligger och var perspektiven skiljer sig åt.

Rapportens material utgörs huvudsakligen av ett urval omfattande 77 av de inkomna inspelen, kompletterat med anteckningar från gruppdiskussioner vid SUHF:s dialogseminarium mellan forskningsfinansiärer och lärosäten i januari 2024. Urvalet av inspel baseras på det tidigare urvalet för en motsvarande rapport som beställdes av SUHF inför forskningspropositionen 2020, för att möjliggöra jämförelser av hur ställningstaganden har förändrats mellan inspelsprocesserna. Förslag och ställningstaganden från inspelen och diskussionsanteckningarna har klassificerats till gemensamma och återkommande teman, som sedan har utgjort grund för identifiering av mönster, vattendelare och samstämmighet i den forskningspolitiska diskussionen.

Fyra breda kategorier av frågor identifieras och presenteras utifrån graden av enighet i problembeskrivningar och lösningsförslag: frågor där såväl frågor och svar är gemensamma för många aktörer, där frågor är gemensamma men svaren skiljer sig, där frågorna skiljer sig åt men svaren sammanfaller, och där såväl frågor som svar varierar och därmed bara lyfts av enstaka aktörer.

Bland gemensamma frågor och svar återfinns breda diskussioner kring internationalisering, infrastruktur och forskningspolitiska normer. Internationaliseringsdiskussionen har fått starkare inslag av säkerhets- och riskperspektiv, infrastrukturfrågor omfattas av en övergripande känsla av vilshenhet, och forskningspolitiken uppfattas som orienterad mot en norm där forskning bedrivs vid fullskaliga, statliga lärosäten – och därmed lämnar andra forskande organisationer utanför.

De gemensamma frågorna som får olika svar omfattar i första hand akademisk frihet och institutionell autonomi samt finansieringsmodeller. Det råder bred enighet kring att friheten är en nödvändig grundbult för systemet, men huruvida den grundbulten bäst säkras via reglering eller avreglering är mer av en öppen fråga. Frågor kring finansieringsmodeller präglas av en gemensam målbild av kvalitet och excellens, där också frihet utgör en förutsättning, men vilken betydelse man lägger i begreppen varierar – och denna variation ger upphov till olika lösningsförslag för hur resurserna bör fördelas.

Gemensamma svar som grundar sig på olika frågor kretsar också i första hand kring finansiering, där samma föreslagna mekanismer kan motiveras av radikalt olika problembeskrivningar och värdeprioriteringar. Det finns en mångfald av argument som tenderar att mynna ut i en betydligt smalare uppsättning lösningsförslag, men det innebär inte nödvändigtvis att ställningstagandena blir praktiskt kompatibla, eftersom grundläggande värdemotsättningar kan förväntas komma till ytan vid utformning av mer detaljerad tillämpning.

Olika frågor med olika svar omfattar förslag om specifika satsningar på särskilda forskningsområden eller organisatoriska värden – det finns ett tydligt mönster av att organisationer föreslår satsningar som ligger nära deras egen verksamhet, vilket gör sammanställningen högst urvalsberoende. Samhällsförändringar under de senare åren gör sig dock påmind via förslag om satsningar på AI och totalförsvaret.

Den forskningspolitiska diskussionen är komplex, och lider av att orienteras kring gemensamma termer som fylls med olika begreppsligt innehåll – vilket ger upphov till risk för synbar enighet där starka värdemotsättningar finns, och synbara motsättningar där en gemensam grund vore möjlig.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	4
2	Material och metod	5
2.1	Inspel.....	5
2.2	Diskussionsanteckningar	5
2.3	Analys.....	5
3	Inspelens förutsättningar och angreppssätt	6
4	Gemensamma frågor och svar	8
4.1	Internationalisering	8
4.2	Infrastruktur	10
4.3	Forskningspolitiska normer	12
5	Gemensamma frågor, olika svar	14
5.1	Akademisk frihet och institutionell autonomi	14
5.2	Finansieringsmodeller	16
6	Olika frågor, gemensamma svar	18
7	Olika frågor och svar	20
8	Vägen hittills och framledes	22
9	Förteckning över behandlade inspel	25

1 Bakgrund

De senaste dryga fyrtio åren har regeringen, som ett resultat av forskningsrådsutredningens slutbetänkande, regelbundet lämnat propositioner om inriktningen för forsknings- och utvecklingspolitiken under de efterföljande åren. Inledningsvis omfattade propositionerna tre år i taget, men sedan forskningspropositionen 2004 har detta utvidgats till en fyraårsperiod. Avsikten är att skapa förutsättningar för långsiktig forskningsplanering och överblick över forsknings- och utvecklingssystemet (SOU 1977:52). En följd av hanteringen blir dock också en form av konjunkturcykel för politiskt påverkansarbete, eftersom förutsättningarna att få praktiskt genomslag för en viss rekommendation är som bäst när regeringen inventerar vilka principer och potentiella insatser som ska läggas fram i propositionen.

Regeringen har i olika format också aktivt efterfrågat sådana rekommendationer från forskningsfinansiärer, lärosäten, myndigheter, intresseorganisationer och näringsliv inför upprättandet av propositionerna. Av forskningspropositionerna 2004, 2008 och 2012 framgår att ett hundratal myndigheter och organisationer inkom med inspel till respektive proposition (prop. 2004/05:80, prop. 2008/09:50, prop. 2012/13:30), och till forskningspropositionen 2016 hade siffran dubblerats, med cirka hälften inbjudna och hälften spontana (prop. 2016/17:50). Inför forskningspropositionen 2020 inkom drygt 300 inspel, varav en tredjedel spontana (prop. 2020/21:60), och inför den kommande forskningspropositionen 2024 har 344 inspel efterfrågats, och 253 inkomna svar redovisats vid tidpunkten för materialinsamling i november 2023.

Avsikten med denna rapport är att skapa en överblick över vilka typer av frågor som har legat i fokus för de inkomna inspelen, inom vilka områden samstämmighet föreligger och var perspektiven skiljer sig åt. Denna överblick gör inte anspråk på att tillhandahålla en uttömmande helhetsbild, och har inga ambitioner att utvärdera eller prioritera bland lämnade förslag – bara att fånga upp centrala spår i den forskningspolitiska diskussionen som kan tillhandahålla en startpunkt för vidare samtal, och sporra till reflektion över hur olika delar av systemet och dess intressenter hänger ihop eller skiljer sig åt.

Rapportens preliminära resultat presenterades 2024-01-19 vid SUHF:s dialogseminarium mellan forskningsfinansiärer och lärosäten. Vid programpunkten ställdes också diskussionsfrågor rörande centrala faktorer för att öka forskningens genomslag samt de konkurrensutsatta resursernas roll i finansieringssystemet. Dessa frågor, rörande viktiga aspekter av mål såväl som medel för forskningspolitiken, ligger på många sätt i kärnan för inspelsprocessen.

2 Material och metod

Denna rapport baseras på två typer av material. Det ena av dessa utgörs av de skriftliga inspelen som har lämnats till regeringen inför utarbetandet av forskningspropositionen 2024, samt digitala anteckningar från gruppdiskussioner vid SUHF:s dialogseminarium mellan forskningsfinansiärer och lärosäten i januari 2024.

2.1 Inspel

Inför forskningspropositionen 2020 genomfördes en motsvarande analys av inkomna inspel, och urvalet omfattade då totalt 87 dokument. Bland avsändarna för dessa ingick samtliga universitet och statliga forskningsfinansiärer, samt ett mindre urval av andra organisationer med forskningstung verksamhet eller en betydelsefull roll för det svenska samhället i stort.

Analysen av inspel till forskningspropositionen 2024 utgår från samma urval, för att möjliggöra jämförelser mellan ställningstaganden inför respektive proposition. Eftersom några organisationer från föregående urval inte har lämnat något inspel denna omgång omfattar urvalet totalt 77 inspel, däribland från samtliga aktörer som mottog inbjudningar i spåren för lärosäten respektive statliga forskningsfinansiärer. En fullständig förteckning över behandlade inspel återfinns i slutet av rapporten.

2.2 Diskussionsanteckningar

Vid dialogseminariet deltog ett drygt hundratal representanter från lärosäten, forskningsfinansiärer och ett fåtal andra högskolenära organisationer i diskussioner rörande två frågor i anslutning till en presentation av preliminära resultat från analysen:

- Vilka faktorer är de viktigaste för att öka genomslag av svensk forskning?
- Vilken roll bör konkurrensutsatta medel spela i forskningssystemet?

Diskussionerna skedde i mindre grupper, sammansatta utifrån målet att nå stor spridning av olika typer av organisationer inom respektive grupp. Resultatet av gruppdiskussionerna dokumenterades i en digital anteckningsyta. Totalt registrerades 73 anteckningar som svar på frågorna. Eftersom grupperna var blandade och anteckningarna inte heller innehåller uppgifter om specifik avsändargrupp är det inte möjligt att använda detta material för att avgöra exempelvis hur perspektiven skiljer sig åt mellan olika typer av aktörer. Däremot kan svaren tillhandahålla en inblick i vilka överväganden som hamnar högt på agendan när frågor kring forskningssystemets mål och medel diskuteras, och illustrera kompatibilitet och skiljelinjer mellan olika perspektiv på samma frågor.

2.3 Analys

Materialet har analyserats via programvaran NVivo genom att textstycken som innebär konkreta ställningstaganden eller förslag rörande den kommande inriktningen för forskningspolitiken har kodats till kategorier av frågor som utgår från återkommande teman i inspelen. Exempelvis har förslag som rör grundlagsskydd för akademisk frihet kategoriserats tillsammans med förslag om alternativa associationsformer för lärosäten under den gemensamma huvudrubriken *Akademisk frihet och institutionell autonomi*, med underkategorier om *grundlagsskydd* respektive *associationsformer*. På detta sätt har olika frågor med gemensamma beröringspunkter knutits samman i en trädstruktur, som tillåter spårning av återkommande argument och lösningar samt – för inspelen del – vilka typer av avsändare som tenderar att placera sig i vilken fåra.

3 Inspelens förutsättningar och angreppssätt

Inbjudningarna att inkomma med inspel skickades i tre olika spår, med skiljaktiga instruktioner: ett till statliga forskningsfinansiärer, ett till lärosäten, och ett till myndigheter och organisationer.

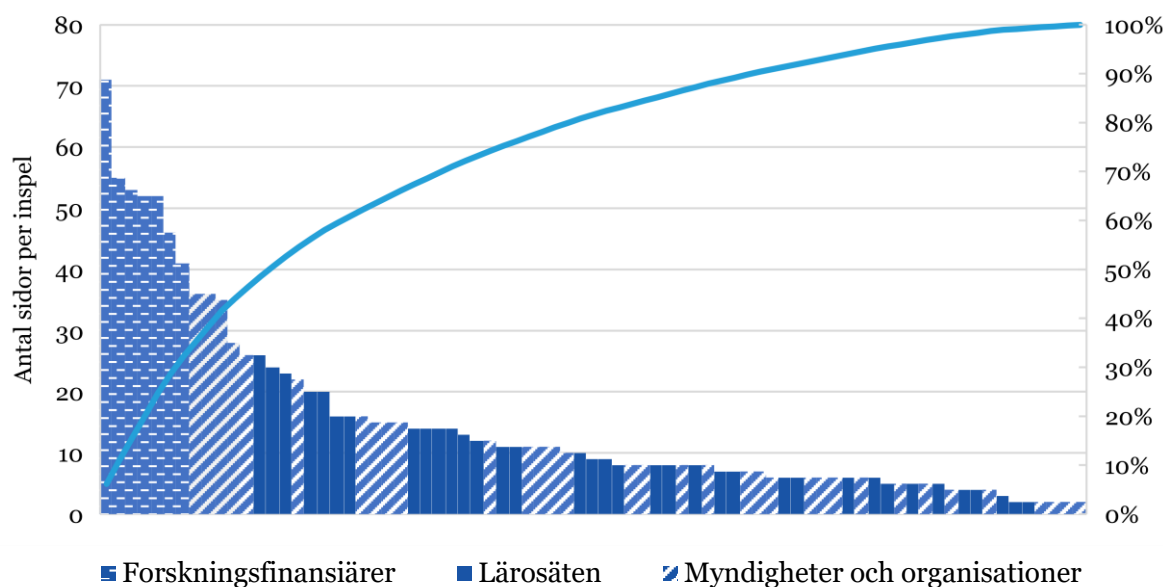
Inbjudan till statliga forskningsfinansiärer – Energimyndigheten, Forte, Formas, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet samt Vinnova – formulerades i termer av ett *uppdrag att inkomma med analyser som underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik*. I uppdraget ingick att dels inkomma med egna rekommendationer och analyser av långsiktiga forsknings- och innovationsbehov inom det egna verksamhetsområdet, dels producera en gemensam analys samordnad av Vetenskapsrådet. Instruktionerna var förhållandevis detaljerade, och angav såväl specifika frågor som särskilt skulle beröras (exempelvis internationalisering) som ramar för hur behov skulle identifieras (exempelvis via en omvärldsanalys med en tidshorisont på 5-10 år).

Inbjudan till lärosätena formulerades just i termer av en inbjudan, snarare än ett uppdrag. Även lärosätenas instruktioner var förhållandevis detaljerade, men hade en tydligt annorlunda inriktning än forskningsfinansiärernas. Lärosätena inbjöds att delge forskningsprioriteringar vid det egna lärosätet, samt att kommentera hur lärosätets verksamhet förhåller sig gentemot politiska prioriteringar, lärosätets arbete med samverkan och nyttiggörande, och hur lärosätet arbetar med profilområden. Några rekommendationer, förslag eller bredare analyser om forsknings- eller innovationsbehov efterfrågades inte.

Den inbjudan som gick till myndigheter och organisationer – omfattande samtliga instanser som inte ingår i de två tidigare nämnda grupperna – formulerades också denna i termer av en inbjudan. Av instruktionen framgår endast att regeringen vill inbjuda mottagarna att inkomma med synpunkter på den kommande propositionen, gärna med fokus på samhällsutmaningar och nyttiggörande av forskningsresultat.

Såväl forskningsfinansiärerna som lärosätena ombads att lämna frågor kopplade till den statliga organisationen för extern forsknings- och innovationsfinansiering därhän, eftersom sådana synpunkter lämnas i särskild ordning via remissprocessen efter att forskningsfinansieringsutredningen (U2022:6) lämnat sitt betänkande. Denna avgränsning återfanns inte i inbjudan till myndigheter och organisationer. Allmänt minskar instruktionernas omfattning i takt med att avståndet från den forskningspolitiska kärnan ökar: forskningsfinansiärerna har i egenskap av expertmyndigheter de mest omfattande instruktionerna, lärosätenas är något mer kortfattade, och övriga myndigheter och organisationers är kortast.

Av inbjudningarna följer alltså att förutsättningarna för inspelsprocessen har skilt sig åt beroende på vilken kategori som organisationen har sorterats in i – olika instanser har givits utrymme att lämna olika typer av underlag och att beröra olika frågor på olika sätt. Forskningsfinansiärerna får via instruktionerna en särställning som riktningsgivare, medan lärosätena främst förväntas tillhandahålla ett kunskapsunderlag om hur det högskoleanknutna forsknings- och innovationslandskapet ser ut. För övriga organisationer förefaller den tänkta rollen vara att tillhandahålla någon form av temperaturmätning för samhällsbehov. Skiljelinjerna mellan inbjudningarna är likartade de som gällde för inspelsprocessen till forskningspropositionen 2020, men spåren har renodlats något genom att de tidigare inbjudningarna för *myndigheter på innovationsområdet* samt *myndigheter och organisationer* har slagits ihop till ett gemensamt. Organisationerna i detta gemensamma spår har också fått något utökade instruktioner, via önskemålet om fokus på samhällsutmaningar och nyttiggörande.



Figur 3.1 Paretodiagram över fördelningen av antal sidor per inspel efter typ av inbjudan

I den tidigare analysen av inspel till forskningspropositionen 2020 konstaterades att de skiljaktiga instruktionerna inte hade givit ett starkt avtryck i de respektive gruppernas inspel. Denna slutsats är delvis hållbar även för den nya uppsättningen inspel. Hur mycket utrymme man har *givits* via instruktionerna återspeglas inte nödvändigtvis i hur mycket utrymme man har *tagit sig* i sitt inspel. Det är framför allt forskningsfinansiärernas inspel som skiljer ut sig från mängden genom att vara förhållandevis omfattande, för att möta den större mängden instruktioner i uppdragsbeskrivningen. Själva omfattningen hos inspelen är betydelsefull i det att förutsättningarna för ett inspel på 50 sidor att leverera dels detaljerade förslag, dels välutvecklad argumentation för dem, är betydligt starkare än för ett tvåsidigt inspel. Forskningsfinansiärerna bidrar därmed, genom den blotta omfattningen på dokumenten, med en oproportionerligt hög andel av det totala underlaget som inspelen representerar.

De flesta lärosäten har valt att lämna konkreta förslag och rekommendationer rörande den nationella forskningspolitiken även om detta inte uttryckligen efterfrågades, ibland med begränsad uppmärksamhet för de organisationsspecifika uppgifter som begärdes. Det finns dock ett fåtal undantag där lärosätena har förhållit sig helt trogna gentemot instruktionerna, och således bara beskriver den egna verksamheten utan att rekommendera någon särskild inriktning för politiken i allmänhet. För sammanställningen av inkomna inspel torde detta innebära en avvägningsproblematik: antingen ignorerar man de delar av underlaget som går utanför instruktionerna, och går därmed miste om väsentliga delar av de analyser som har lämnats, eller så tar man hänsyn till dem och missgynnar därmed de lärosäten som har följt instruktionerna och därmed inte fokuserat på att lämna förslag.

Inspelen från samtliga tre grupper liknar i de flesta fall varandra strukturellt: man beskriver styrkor hos den egna verksamheten, pekar ut några särskilda utvecklingsmöjligheter som bättre skulle kunna tas tillvara med stöd från statsbudgeten, och lämnar bedömningar om vilka nationella behov av systemjusteringar som föreligger. Effekten av de skiljaktiga instruktionerna är därmed över lag tveksam, och i de fall när den är som tydligast – när vissa lärosäten avstår från att bedöma läget bortom den egna organisationen – är effekten inte nödvändigtvis positiv, eftersom det blir svårt att avgöra om frånvaron av förslag beror på att man är nöjd med systemet eller på att man lydigt har följt instruktionerna.

Noterbart är också att drygt en tredjedel av organisationerna frångår själva temat för propositionen genom att tydligt inkludera utbildningsfrågor i sina inspel, ibland med explicita uppmaningar till regeringen om ett perspektivskifte så som i följande fall:

Det är viktigt att ha en samlad utbildnings- och forskningspolitik, som skapar bra förutsättningar för en god kvalitet. Regeringens kommande propositioner bör omfatta både forskning och utbildning
- Sveriges akademikers centralorganisation

4 Gemensamma frågor och svar

Det finns ingen enskild fråga där alla instanser har lyft samma fråga med samma problembeskrivning och samma lösningsförslag – vilket är en naturlig följd av såväl mängden aktörer som deras olika positioner i samhället, och därmed olika intressen och värdeprioriteringar. Det finns dock en förhållandevis bred uppsättning frågor där något som liknar konsensus råder *bland de instanser som har lyft frågan*, såtillvida att problembeskrivningar och lösningsförslag är antingen likalydande eller komplementära snarare än motstridiga.

Ett av de tydligare exemplen på enighet bland förslagsställarna rör anammandet av ett nationellt mål för statens investeringar i forskning i förhållande till BNP – femton organisationer har lämnat sådana explicita förslag. Fyra likartade varianter av detta förekommer – en sifferlös rekommendation om att ett BNP-mål bör inrättas, samt rekommendationer om att nivån specifikt sätts på 1, 1,2 eller 2 procent av BNP. I vissa fall kompletteras rekommendationen också med ett förslag om mål för rikets totala forskningsinvesteringar, och nivån sätts då alltid till fyra procent av BNP så som i följande fall:

Statens satsningar på FoU bör på sikt motsvara minst 1,2 procent av BNP och Sveriges totala FoU-investeringar bör på sikt motsvara minst 4 procent av BNP.
- Vetenskapsrådet

4.1 Internationalisering

Nästan lika tydligt, men med större variation i fokus för de specifika lösningsförslagen, är internationell rekrytering, där ungefär en tredjedel av de analyserade inspelen lyfter närmast identiska problembeskrivningar kring ett restriktivt regelverk och långa handläggningstider för migration. Lösningsförslagen varierar mellan att vara tämligen detaljerade:

Verka för att minimera Migrationsverkets handläggningstider för alla typer av tillstånd, inklusive doktoranttillstånd och forskartillstånd. Forskare måste inkluderas i Kategori A med 30 dagars handläggningstid i Migrationsverkets nya modell som avser hantering av arbetstillståndsärenden.
- Chalmers tekniska högskola

.. till att vara mer generella:

KMH föreslår att staten säkerställer en enkel och rättssäker hantering av migrationsärenden för studenter och forskare
- Kungl. Musikhögskolan i Stockholm

I grunden har dock resonemangen samma genomgående andemening om att det finns ett behov av att förenkla processen för rekrytering utanför landets gränser. Bland instanserna som lyfter denna typ av frågor är lärosätena kraftigt överrepresenterade, men inte ensamma. Problematiken med restriktiva villkor uppmärksammas också inom näringslivet:

Regeringen bör införa ett undantag för doktorander och forskare avseende särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.

- Svenskt näringsliv

Även kring behovet av att samordna den svenska forskningspolitiken med EU:s dito syns många gemensamma uppfattningar, med drygt en tredjedel av inspelen innehållande förslag av denna art. Resonemangen följer huvudsakligen två fåror. Den ena fåran föreslår att regeringen bidrar med ekonomiska incitament och medfinansiering som stimulerar deltagandet i EU-program, så som i följande exempel:

För att öka universitetens möjligheter att delta i EUs ramprogram och forskares incitament att söka EU-medel föreslår KI att regeringen tillför medel för ett nationellt bonussystem där beviljade EU-ansökningar erhåller ett bidrag för att täcka indirekta kostnader och andra av finansären icke godkända kostnader eller fritt.

- Karolinska institutet

Den andra fåran berör förslag om att utveckla och tillvarata möjligheter att påverka EU:s forskningspolitik, så som i nedanstående exempel:

Det är viktigt att Sverige är proaktivt och påverkar kommande ramprogram och utvecklingen av det europeiska forskningsområdet. I denna process är det avgörande för kvalitet och relevans att lärosätena tydligt ges möjlighet att påverka de svenska ståndpunkterna.

- Umeå universitet

Tillsammans med frågor rörande migration är just samordning med EU:s forskningsfinansieringssystem den klart vanligaste typen av konkreta frågor kring internationalisering som lyfts bland inspelen, vilket ligger i linje med mönster från inspelen till föregående forskningsproposition.

Något som har förändrats på internationaliseringsområdet rör dock det allmänna perspektivet på internationalisering som värde för verksamheten – emedan fokus inför forskningspropositionen 2020 tydligt låg på internationalisering som en kvalitetsfaktor för forskning och innovation, färgas diskussionen i den nya upplagan av inspel ofta av ett risk- och säkerhetsperspektiv. Anknytningar till sammanhang utanför EU lyfts inte bara som en naturlig del av tillhörigheten till ett världsomspännande forskarsamfund, utan som en källa till säkerhetspolitiska hot. Det finns en påtaglig medvetenhet bland organisationerna som lyfter detta om att det rör sig om ett perspektivskifte, som syns i följande exempel:

Med ett föränderligt geopolitiskt läge i världen har förutsättningarna för internationalisering och i förlängningen den akademiska friheten förändrats. Lärosätena och dess forskare måste i dag beakta fler faktorer än enbart de vetenskapliga i valet av vilka de ska samverka med och hur de ska agera gentemot omvärlden.

- Kungl. Tekniska högskolan

Den nya ordningen beskrivs ofta som en balansgång mellan öppenhet och säkerhet, där balanssinnet ännu är under utveckling:

Det är centralt för svensk forsknings- och innovationskraft att säkerhetsaspekter också balanseras mot nyttan av öppenhet inom svensk högre utbildning och forskning. Det är därför viktigt att svenska lärosäten kan utveckla egen eller gemensam kompetens kring säkerhetsfrågor.

- Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning

Internationaliseringsfrågor är liksom i inspelen till forskningspropositionen 2020 starkt närvarande, men diskussioner om Sveriges plats på världsarenan har ofta – om än inte alltid – krympt till att i första hand beröra europeisk integration och global vaksamhet.

4.2 Infrastruktur

För inrikesfrågor syns i övrigt störst enighet när det gäller forskningsinfrastruktur. Enigheten gäller dock inte i första hand vilka konkreta behov som föreligger, utan vilka förutsättningar som saknas för att alls identifiera behoven. Avsaknaden av tydlighet i ansvarsfördelning och prioriteringssystem återspeglas genom hela kedjan från den övergripande organisationen:

Det finns också behov av att tydliggöra roller och ansvarsfördelning mellan olika aktörer inom forskningssystemet när det gäller uppbyggnad och underhåll av forsknings- och innovationsinfrastruktur

- Gemensamt inspel från forskningsfinansiärerna

Till förutsättningarna för specifika discipliner och vetenskapsområden:

För att stärka infrastrukturområdet inom humaniora och samhällsvetenskap ser RJ behov av samordning, tydligare ansvarsfördelning och ett mer differentierat system för bedömning, prioritering och finansiering av olika typer av forskningsinfrastrukturer.

- Riksbankens jubileumsfond

Och vidare till enskilda infrastrukturanläggningar:

Skapa en tydlig och aktiv ägarstruktur för att fullgöra uppgiften som värdland samt för att skapa en långsiktighet kring styrningen av ESS utveckling som även garanterar både regulatoriska och andra aktörerna inverkan på verksamheten. Allt för att kunna bedriva en effektiv operativ rörelse under många år.

- European Spallation Source

Just större infrastrukturanläggningar som ESS eller – i än högre utsträckning – Max IV lyfts också som frekventa, konkreta exempel på när det nationella prioriterings- och finansieringssystemet inte fungerar:

tillräckliga resurser behöver avsättas till uppbyggnad och utnyttjande av forskningsinfrastruktur av nationellt intresse, inklusive MAX IV och ESS, samt digital infrastruktur för att uppfylla samtliga vetenskapsområdets behov

- Malmö universitet

Precis som i ovanstående citat pekars också e-infrastruktur ofta ut som ett område med särskilda behov av samordning:

SUHF anser att dagens uppdelning av relevant e-infrastruktur på ett stort antal aktörer är ineffektiv och innebär att den enorma resurs Sverige här genererar av data inte optimalt kan utnyttjas för forskning, samtidigt som Sveriges förmåga att agera och samarbeta internationellt inom detta i betydelse och omfattning snabbt växande område försvåras. Det finns också ett stort behov av en nationell infrastruktur för delning och federerad analys av känsliga data som kan tas om hand inom den föreslagna organisatörens.

- Sveriges universitets- och högskoleförbund

Lösningförslaget är huvudsakligen likalydande från alla aktörer som lyfter problematiken, och kan illustreras av följande utdrag:

LiU föreslår att e-infrastruktur för forskning skyndsamt integreras i en organisation som har förutsättningar att lösa de konstaterade problemen som många gånger är av legal karaktär.

- Linköpings universitet

Utmaningar kring e-infrastruktur knyts även till en förhållandevis bred enighet kring behovet av en accelererad övergång till öppen vetenskap, via frågor om former för tillgång till forskningsdata. Önskemålen syns såväl hos nyttjare:

öppen tillgång till forskningsresultat och data via gemensamma öppna nationella bibliotek och databaser

- Sveriges kommuner och regioner

... Som hos producenter:

i syfte att realisera ambitionen med öppen vetenskap behöver lärosätena förfoga över nya infrastrukturella resurser till utbyggnad av stödet för öppet tillgängliggörande av alla delar i forskningsprocessen

- Malmö universitet

Just frågor om tillgång till infrastruktur lyfts av såväl mindre lärosäten som organisationer i näringslivet. Bland lärosätena rör det sig ofta om ett geografiskt perspektiv, som i följande exempel:

BTH föreslår att regeringen i kommande forsknings- och innovationspolitiska proposition beaktar [...] vikten av att stödja utveckling av lokala forskningsinfrastrukturer vid landets högskolor för regional samverkan och samproduktion

- Blekinge tekniska högskola

Från näringslivsaktörer påtalas att forskningsinfrastruktur, även när den är geografiskt lämpligt placerad, inte alltid finns tillgänglig för aktörer utanför högskolan:

Det finns utifrån ett industriperspektiv ett ökat behov av att kunna ta del av de avancerade forskningsinfrastrukturer som finns, inte minst kopplat till materialutveckling. Särskilt viktigt är att de storskaliga anläggningarna i Sverige, till exempel ESS och MAX IV, kan användas för nya forskningsområden och för forskare och grupperingar utanför akademien.

- Teknikföretagen

Vid sidan av sektorsperspektivet lyfts också tillgång ibland som begränsad av ekonomiska förutsättningar:

Att genomföra tester av ny teknologi och forskning i Sveriges test- och demomiljöer, är väldigt kostsamt samt svårt att få tillgång till för Sveriges startups och scaleups. Dessa faciliteter måste tillgängliggöras för alla bolag, oavsett storlek och ekonomiska muskler.
- Swedish Incubators and Science Parks

Även när tillgång vore möjligt att ordna lyfts också problematik kring att över huvud taget få överblick över vilken infrastruktur som existerar, illustrerat av nedanstående förslag:

Uppdra till Tillväxtverket att synliggöra infrastrukturen på www.verksamt.se.
- Sweden Food Arena

En aspekt av detta är också att vad som alls sorteras in under infrastrukturparaplyet varierar bland inspelen. Hantering av större datamängder samt lokal- och fastighetsfrågor, där avkastningskravet för akademiska hus samt de konstnärliga högskolornas verkstäder är återkommande exempel, har en oklar ställning i förhållande till infrastrukturområdet som illustreras av följande synpunkt:

Vetenskapsrådet skriver i forskningsöversikten för 2023 att "den vedertagna definitionen av forskningsinfrastruktur av nationellt intresse svarar idag inte mot de behov som utvecklas inom konstnärlig forskning." Musikforskning kräver resurser för infrastruktur utöver resurser för själva forskningen (hårdvara, mjukvara, lokaler, instrument och dokumentationsutrustning/inspelningsutrustning).
- Kungl. Musikhögskolan i Stockholm

Det finns en bredd av frågor som för enskilda aktörer, på grund av deras särskilda förutsättningar, har en självklar plats under infrastrukturparaplyet – men som faller utanför normen och därmed inte tycks omfattas av den bredare policydiskussionen.

Den samlade bilden av infrastrukturfrågor är därmed att de flesta verkar vara mer eller mindre överens om att det behövs ett större mått av samordning av svensk forskningsinfrastruktur: genom ett samlat prioriteringssystem, tydligt utpekade ansvariga myndigheter, nationella resurser, allmänna principer för tillgänglighet och register över vad som redan finns att tillgå. Infrastrukturfrågorna sticker ut genom att lyftas i drygt hälften av de analyserade inspelen, i många fall utan att kunna nå särskilt mycket vidare i resonemangen än att konstatera att det är oklart vad som bör finnas, vem som bör kunna använda det, vem som bör avgöra det och hur, och vad som redan finns i utgångsläget.

4.3 Forskningspolitiska normer

Idén att viktiga frågor faller utanför systemet kopplas också till en upplevd högskolecentrering i forskningspolitiken, så tillvida att man känner sig nödgad att påtala att det finns andra forskningsproducenter än lärosäten, vars behov också behöver beaktas:

En rad statliga myndigheter utanför högskole- och universitetsväsendet bedriver i likhet med Naturhistoriska riksmuseet framstående forskning. Det är av största vikt att statliga forskningsmedel tillgängliggörs och är sökbara för forskande myndigheter utöver lärosäten, och det är mycket olyckligt om forskningsrådets medel skärs ned för att finansiera ökade basanslag till universitet och högskolor.
- Naturhistoriska riksmuseet

Särskilt institutssektorn lyfts på flera håll som en outnyttjad resurs för forskningspolitiken, och i viss mån förbisedd när rikets forskningsverksamhet ska beskrivas:

Idag är forskningsinstituten inte synliga i den svenska FoU-statistik som SCB publicerar. RISE anser att SCB bör få i uppdrag att ta fram en modell där forskningsinstitutens forskningsverksamhet synliggörs på samma sätt som i den data myndigheten idag publicerar om den forskning och utveckling som bedrivs av universitet och högskolor, i offentlig sektor respektive i näringslivet.

- Research Institutes of Sweden

Även inom högskolesektorn kan samma upplevda marginalisering utläsas, exempelvis i förhållande till huvudmannskapet. Där pekas inte minst ekonomiska villkor ut som skiljaktiga mellan statliga och icke-statliga lärosäten:

Mot denna bakgrund önskar högskolan att de differentierade ersättningsnivåer mellan enskilda och statliga lärosäten för forskningsförankrad utbildning omprövas. Den bärande principen bör vara likvärdig ersättning för likvärdiga utbildningsuppdrag, oavsett typ av huvudman.

- Marie Cederschiöld högskola

Förhållandet anses skapa både en snedvriden konkurrenssituation mellan lärosätena, och inneboende problematik för försök att använda fördelningsmodeller för forskningsanslaget som styrmedel:

För HHS del spelar kvalitetsindikatorer när det gäller fördelningen av resurser för att ”stärka forskningen och forskningsanknytningen i utbildningen” ingen roll. I stället vilar anslaget uteslutande på ett basbelopp baserat på antal helårsstudenter. HHS ser det som djupt problematiskt.

- Handelshögskolan i Stockholm

På ett motsvarande sätt lyfter de konstnärliga högskolorna problematik kopplad till styrning via konkurrensutsatta resurser, såttillvida att de inte nödvändigtvis ser sig som en del av målgruppen:

Vetenskapsrådets uppdrag är att initiera och stödja konstnärlig forskning, där det konstnärliga området utgör 1 procent av VRs projektstöd totalt. Bland övriga forskningsfinansiärer märks en snäv definition av innovation med fokus på kommersialisering och nyttiggörande

- Konstfack

Gemensamt för alla dessa problembeskrivningar, vare sig det gäller förfördelandet av forskande myndigheter, enskilda utbildningsanordnare eller konstnärliga högskolor, är att man upplever att det finns en tydlig norm i forskningspolitiken kring att forskning ska bedrivas vid fullskaliga, statliga lärosäten – och att forskning vid organisationer som avviker från normen hamnar utanför systemet.

Det gör sig påmint också i bredare frågor om kopplingen mellan akademien och andra sektorer i samhället, såttillvida att högskolenormen medför höga murar mellan karriärbanor inom respektive utanför akademien. Ett tiotal instanser såväl inom som utanför högskolesektorn betonar på olika sätt behovet av mobilitet mellan akademi, näringsliv, offentlig sektor och civilsamhället. Lösningförslagen omfattar ekonomiskt stöd för adjungeringar och kombinationstjänster, lättnader för regelverket kring rekryteringar och justeringar av meriteringssystemet:

Det behövs en nationell satsning på större möjligheter till mobilitet mellan akademi och näringsliv samt övrig offentlig sektor. Förbättrade möjligheter för anställda att ha delade tjänster samt flexibla lösningar för kortare anställningar är viktiga komponenter.

- Karlstads universitet

En potentiell förklaring till den upplevda högskolecentreringen står att finna bland departementen, där organisationer vars verksamhet faller utanför utbildningsdepartementets ansvarsområde i flera fall noterar att samordningen är svag:

För myndigheter som ligger under andra departement än Utbildningsdepartementet är det angeläget med ett ökat utbyte mellan departementen i forskningsfrågor för att uppmärksamma myndigheternas forskning

- Naturhistoriska riksmuseet

Forskningspolitiken upplevs som en fråga för högskolan, som i sin tur upplevs som en fråga för utbildningsdepartementet, vilket genererar vad som uppfattas som ett ensidigt fokus på det fullskaliga, statliga lärosätet som norm. Problembeskrivningarna är bekanta från inspelen till forskningspropositionen 2020, där aktörer samlades i grupper som – ibland via explicit samordnade formuleringar – påtalade obalanserade villkor i förhållande till den upplevda normen.

De främsta skillnaderna ligger i att samordningen i den nya upplagan av inspel är mindre framträdande, samt att en av grupperna verkar ha upplösts – nämligen gruppen av högskolor som eftersträvar universitetsstatus. Referenser till skillnader mellan högskolor och universitet är sällsynta, och bara enstaka högskolor antyder att deras status – eller uppdelningen i sig – bör omvärderas. Detta kan möjligen spegla en känslighet för och anpassning till politiska signaler, där den regering som mottog föregående omgång av inspel var avgjort mer positivt inställd till expansion av mängden universitet i riket än den som fick motta de nya inspelen.

5 Gemensamma frågor, olika svar

Det finns två huvudsakliga fåror av frågor där man redovisar väsentligen gemensamma problembeskrivningar, men når fram till skiljaktiga slutsatser om vad man bör göra åt dem.

5.1 Akademisk frihet och institutionell autonomi

Nära en tredjedel av inspelen – huvudsakligen högskolor och högskolenära organisationer – lyfter akademisk frihet som en nödvändig grundbult i forskningspolitiken, och föreslår åtgärder för att stärka denna. Ett typiskt resonemang kan illustreras enligt följande:

Den akademiska friheten är ett viktigt samhällsintresse, dels därför att den är en förutsättning för generandet av ny och tillförlitlig kunskap att ställas till medborgarnas förfogande, dels därför att sådan kunskap är grundläggande i en demokrati där människor förmodas fatta välinformerade beslut.

- Kungl. Vetenskapsakademien

Utgångspunkten är därmed att den akademiska friheten är central inte bara för akademien och forskningen i sig, utan för samhället och själva statskicket i stort. Det sistnämnda kopplas också till ett förändrat samhällsklimat – nationellt och internationellt – och den akademiska friheten lyfts som förutsättningen för lärosätena att agera motpol till negativa krafter:

Universitet och högskolor ska hålla emot populism, faktaresistens och konspirationsteorier samt fungera som skydd mot en ökad polarisering och förenkling i samhällsdebatten. För att det ska fungera behövs akademisk rådgivning.

- Sveriges universitetslärare och forskare

Detta spår visar det tydligaste exemplet på samordning mellan olika aktörer, då flera instanser – högskolor och högskolenära organisationer – delar ordagrant likalydande eller mycket närliggande formuleringar om lärosätenas roll i samhället:

Fri akademi, fria domstolar, fri konst och fri press är alla grundstenar i upprätthållandet av demokrati och värnandet av mänskliga rättigheter. Varken dagspolitik, intressegrupperingar eller trollfabriker ska få styra vad som får forskas på eller undervisas om vid våra lärosäten.

- Sveriges universitets- och högskoleförbund

Bland lärosäten som inte explicit lyfter denna formulering är det vanligt att i stället uttrycka kategoriskt stöd för SUHF:s ställningstaganden om akademisk frihet, antingen med hänvisning till SUHF:s inspel, eller med hänvisning till ett tidigare samarbete mellan SUHF, SFS och SULF. Själva diskussionen om akademisk frihet kan också ofta implicit utläsas som delvis varande en reaktion på regeringens kontroversiella beslut att förkorta mandatperioderna för regeringsutsedda ledamöter i högskolestyrelser, motiverat av behovet att förstärka styrelsernas säkerhetspolitiska kompetens. Antydningar om missnöje med förfarandet är förhållandevis vanliga, exempelvis uttryckta enligt följande:

Om det i forskningspropositionen ingår förslag som ökar eller förändrar styrningen av universitet och högskolor, exempelvis förändringar i styrelsernas sammansättning, eller förändringar vad gäller lärosätenas målformuleringar i högskolelagen eller regleringsbrev, så bör detta föregås av konsekvensanalyser kring hur det påverkar lärosätenas möjlighet att agera som en självständig och oberoende kraft.

- Sveriges förenade studentkårer

När det gäller lösningsförslag för att säkerställa den akademiska friheten och lärosätenas autonomi går dock olika instanser olika vägar – som i sig inte nödvändigtvis står i direkt motsättning till varandra, men på samma sätt inte nödvändigtvis lyfts som komplementära.

Den första vägen rör stärkt reglering av den akademiska friheten och vilka ingrepp som ska, respektive inte ska, tillåtas gentemot denna. Den mest frekventa varianten är då förslag om grundlagsskydd:

Umeå universitet välkomnar därför den bestämmelse om akademisk frihet som införts i högskolelagen, men beklagar att den inte omfattar det ansvar som staten som huvudman har för att främja och värna den akademiska friheten. Utbildningens frihet preciseras inte heller i lagen på samma sätt som forskningens frihet. Dessa brister bör åtgärdas och hela den akademiska friheten bör skyddas i grundlag.

- Umeå universitet

Den andra vägen för stärkt frihet handlar tvärtom om avreglering, via återuppväckande av tidigare diskussioner om lärosätenas organisationsform och självständighet gentemot statsmakterna. Sådana formuleringar tar ibland form av tydliga förslag om nya driftsformer:

Regeringen bör: Tillsätta en utredning för att ta fram en ny offentlighetsform som möjliggör institutionell självständighet inom ramen för en högskolelag som reglerar grundläggande akademiska värderingar i kombination med högt ställda kvalitetskrav
- Kungl. Vetenskapsakademien

Andra varianter utgörs av mjukare formuleringar kring lärosätenas förmåga att agera självständigt under rådande villkor, som antyder att organisationsformen bör ses över på något vis för att stärka denna:

Externa faktorer försvårar lärosätenas samverkan och innovationsverksamhet. Att lärosätena inte kan agera som egna juridiska personer innebär bland annat begränsningar när det gäller att ingå vissa avtal och hävda sekretess vid samarbeten med utomstående aktörer på grund av offentlighetsprincipen.
- Uppsala universitet

Flera aktörer lyfter både spåret att se över myndighetsformen och spåret att stärka regleringen av den akademiska friheten – och då nästan undantagslöst med stöd för båda typer av åtgärder. Många lyfter dock också endast det ena eller det andra. Frånvaron av kritik kring något av spåren gör det svårt att bedöma hurvida man exempelvis inte har lyft associationsformen för att man ser nackdelar med alternativen eller för att man helt enkelt inte har tänkt på den som relevant i sammanhanget – och graden av enighet är därmed oklar.

Det tydligaste undantaget från det allmänna mönstret illustrerar dock att enigheten åtminstone inte är total, då även röster för frihet genom avreglering av själva friheten existerar:

Ändra så tillbaka i Högskolelagen som trädde i kraft 1 juli 2021 genom att ta bort portalsatsen "I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas." Den satsen skapar osäkerhet för hur de tre klassiska frihetssatserna ska tolkas.
- Stiftelsen för strategisk forskning

Frågor kring akademisk frihet tar allmänt en klart större plats bland inspelen i denna upplaga än de gjorde vid inspelen till forskningspropositionen 2020. Delvis kan detta förmodligen tolkas som en fortsättning på en längre internationell trend med utmaningar mot akademisk frihet och institutionell autonomi i omvärlden, där ett svenskt svar har varit just förstärkningen av skyddet för akademisk frihet i högskolelagen.

Den starka betoningen på lärosäten och högskolenära organisationer som avsändare för budskap om akademisk frihet, och den återuppväckta diskussionen kring associationsformen, speglar dock förmodligen också inrikespolitiska konflikter kring regeringens tillsättningspolitik för högskolestyrelser och liknande styr signaler. Inspelen utgör ett tydligt forum för lärosätena att markera för huvudmannen att de inte är myndigheter som alla andra, och därmed förväntar sig att inte behandlas som sådana.

5.2 Finansieringsmodeller

På ytan ser de flesta ut att vara rörande överens om vad målet för forskningspolitiken bör vara, och vad resurserna bör investeras för att stärka. Ungefär två tredjedelar av inspelen lyfter behovet av excellens i svensk forskning, med resonemang som exempelvis kan ta form enligt följande:

Excellens är centralt och ska gälla såväl grundforskning som utmaningsdriven, tvärvetenskaplig och tillämpad forskning.
- Kungl. Skogs- och lantbruksakademien

Skrapar man på ytan syns dock att excellensbegreppets innebörd fylls med olika innehåll av olika aktörer. I en mening kan det syfta på forskning som stadigt för den vetenskapliga fronten framåt utifrån kollegiala bedömningar, och kan då peka på behovet av fria resurser till lärosätena via direkta anslag:

Excellent forskning är avgörande för Sverige som kunskapsnation och Sveriges välfärd. Fördelningen av forskningsmedel måste vila på tilliten till att forskarkollegiet är bäst lämpat att identifiera relevanta forskningsfrågor, och utgå från att hög kvalitet ska vara styrande.
- Uppsala universitet

Med ett mer individualistiskt perspektiv på vetenskaplig produktion, där excellensbegreppet knyts till förmågan att frigöra sig från etablerade och kollektivt accepterade spår genom *banbrytande* upptäckter, blir excellens i stället ett argument för förstärkning av konkurrensutsatta medel:

En nyckelfaktor är att forskningsmedel fördelas i konkurrens utifrån tydliga kriterier och principer och efter bedömning av sakkunniga med internationellt perspektiv i kvalitetsdrivande prioriteringsprocesser, vilket sker hos de statliga forskningsfinansiärerna. För att våga satsa på risktagande projekt med potential att vara banbrytande är stabilitet och långsiktighet i finansieringen av forskarinitierad forskning en förutsättning.
- Vetenskapsrådet

Knyter man även excellensbegreppet till forskning som för samhällsutvecklingen framåt kan det tjäna som argument för att tillföra även mer riktade resurser:

Förstärk Formas möjligheter att möta omvärldens behov av samverkan, kunskap och fakta genom ytterligare satsningar på nyttiggörande och kommunikation. För detta krävs en utökning av Formas forskningsanslag, vilket inkluderas under stärkt excellens i forskning och nyttiggörande.
- Formas

Om man för tanken om samhällsnytta ytterligare ett steg framåt och resonerar i termer av demonstrerad output, kan strålkastarljuset åter riktas mot lärosätenas direkta anslagstilldelning:

Högskolan har således goda erfarenheter av resursfördelningssystem som driver excellens genom att se till produktivitet och menar att detta även bör prägla bedömningen av excellens på lärosätetsnivå.
- Högskolan i Kristianstad

När enighet finns kring vad som driver excellens kan detta ändå resultera i olika bedömningar om lämplig väg framåt, beroende på vilka andra värden man också ser som prioriterade. När frihetsperspektivet lyfts in i resonemangen om resursfördelning utgör detta ofta ett argument för att stärka lärosätenas direkta anslag på bekostnad av de konkurrensutsatta medlen:

GIH vill belysa den inneboende problematik som består i att dagens basanslag för forskning i kombination med krav på sam- och medfinansiering från vissa finansiärer inte sällan leder till att de egentliga strategiska beslut som torde vara statens flyttas till aktörer utanför lärosätena. Det finns i dagens system därmed en inneboende risk att statens garantier för oberoende och fristående forskning undergrävs. Här skulle sannolikt större basanslag skapa bättre förutsättningar för att staten ska kunna säkerställa att den statligt finansierade forskningen verkligen är fri och obunden.
- Gymnastik- och idrottshögskolan

Frågan om vems frihet som avses utgör dock här en vattendelare, eftersom det för den enskilda forskaren inte är självklart att friheten blir större om lärosätet får större rådighet över anslagen:

Forskningspolitiken bör bejaka extern forskningsfinansiering, vilken i debatten ofta får klä skott för att den skulle inkräkta på akademisk frihet. Detta är en försanthållen felaktighet då varje forskare har full rätt att föreslå ny forskning och få sin ansökan prövad.

- Stiftelsen för strategisk forskning

En vanlig konstruktion för att kombinera båda frihetsperspektiv är att propagera för förstärkningar av både direkta anslag och konkurrensutsatta medel samtidigt, och av samma skäl:

Stärkta basanslag som säkrar anställningar för våra främsta forskare skapar en stabil grund att bygga på. I kombination med fler fria forskningsanslag av ökad storlek kommer detta att stärka både forskningens oberoende och dess kvalitet.

- Sveriges unga akademi

Flera lärosäten och högskolenära organisationer delar också en upplevelse av att strukturen för den direkta finansieringen – där resurserna indelas i ett forskningsspår och ett utbildningsspår, som inte får blandas med varandra – begränsar lärosätenas rådighet över den egna verksamheten. De föreslagna lösningarna på problematiken går dock i rakt motsatta riktningar, där det ena spåret propagerar för ett upphävande av gränsdragningen:

SFS föreslår att regeringen öppnar upp för att låta lärosätena omfördela medel från utbildning till forskning och vice versa i form av ett samlat anslag. De bör dock även fortsättningsvis ha åtskilda beräkningsgrunder och för det samlade anslaget skall behöva beräkningsgrunderna inte ändras.

- Sveriges förenade studentkårer

Det andra spåret föreslår i stället att uppdelningen utökas för att tydliggöra vari friheten ligger och vilka åtaganden som är fasta:

För att tydliggöra dessa resursflöden i medelstillelningen föreslår Vetenskapsakademien att kostnaderna för de administrativa uppgifter som staten ålägger universiteten, och för Akademiska Hus vinst, fördelas separat från basanslaget för forskning och utbildning.

- Kungl. Vetenskapsakademien

Tongivande för frågor om finansieringsmodeller är således att de tenderar att utgå från gemensamma problembeskrivningar och gemensamma termer, men skiljaktig begreppsförståelse och olika målgruppsprioriteringar. I botten av diskussionen – antingen som kvalitetsdrivare eller som grundläggande förutsättning för verksamheten – ligger ofta den akademiska friheten. Huruvida den tolkas utifrån den enskilde forskarens personliga frihet eller lärosätets institutionella autonomi är en vattendelare som föga förvånande samvarierar med vilken typ av organisation som är inspelets avsändare: när man representerar ett lärosäte ser man inte nödvändigtvis en skillnad mellan de två, eftersom man ser lärosätets processer som forskarstyrda.

6 Olika frågor, gemensamma svar

Vid sidan av gemensamma problembeskrivningar som följs av olika lösningar förekommer också gemensamma lösningar som föregås av skiljaktiga problembeskrivningar. Ofta handlar dessa om användning av finansiella instrument, där en och samma metod kan användas för att främja flera olika värden.

De tidigare diskuterade direkta anslagen till lärosätena det tydligaste exemplet på detta. Det råder, kanske föga förvånande, förhållandevis bred enighet bland lärosätena om att direkta anslag till lärosäten bör förstärkas. Argumenten för detta kan kopplas till behovet av långsiktighet och förmåga att effektivt rikta verksamheten mot särskilda utvecklingsbehov:

större andel fria medel av forskningsanslagen till lärosätena, för att på så sätt främja och möjliggöra långsiktiga forskningssamarbeten och tvärvetenskapliga satsningar
- Högskolan i Skövde

De kan också kopplas till det tidigare berörda behovet av oberoende gentemot finansierare:

En bättre balans mellan basanslag och extern finansiering är nödvändig för att säkerställa såväl oberoende grundforskning som tillämpad forskning.
- Kungl. Tekniska högskolan

På samma sätt är kvalitetsargument vanligt förekommande:

En alltför stor andel externa medel, som dessutom är starkt tidsbegränsade, leder till minskad rådgighet över resurser och förmågan att skapa optimala förutsättningar för att bedriva högkvalitativ forskning.
- Linköpings universitet

Alla dessa argument kan lyftas till förmån även för finansiering via konkurrensutsatta medel. En typ av argument som enbart förekommer i förhållande till just direkta anslag rör dock *utbildningens*, snarare än forskningens, kvalitet via forskningsanknytning:

Svenska lärosäten och inte minst högskolorna behöver större basanslag för en ökad långsiktighet i strategiska satsningar och finansiering av såväl prioriterade forskningsområden som en starkare forskningsanknytning av utbildningen på grundnivå och avancerad nivå.
- Högskolan i Borås

Argument för utbildningens forskningsanknytning kan i sin tur knytas till mer generella argument som även omfattar forskningen, så som regional utveckling:

vikten att uppmuntra utbildningsvolymerna i ingenjörsutbildningarna även utanför storstäderna genom att med ökade basanslag till högskolorna säkerställa forskningsöverbyggnad och starka akademiska miljöer i hela landet för forskning, utbildning och kompetensförsörjning.
- Blekinge tekniska högskola

Ett ytterligare exempel på gemensamt svar på skiljaktiga problembeskrivningar utgörs av indikatorer som fördelningsinstrument för forskningsresurser. I dessa fall varierar dock det specifika urvalet av indikatorer i förhållande till det värde som ska främjas – så som samverkan eller internationalisering:

Den nuvarande fördelningsmodellen fångar bara en begränsad del av lärosätenas uppdrag och har alltför svaga fördelningseffekter. Den behöver ersättas av en modell som kan fungera kvalitetsdrivande för vetenskaplig excellens, men även för samverkansförmåga och internationalisering. En ny modell bör ha starkare fördelningseffekter och på så sätt vara mer tydligt prestationsbaserad. En ny fördelningsmodell med den bredd som avses här behöver primärt vara indikatorbaserad.
- Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling

Samma grundläggande mekanism, med ett annat urval av indikatorer, kan också motiveras av ensidigt vetenskapliga skäl, som då ofta för rollerna för direkta anslag och konkurrensutsatta medel närmare varandra:

Införa en fördelningsmodell för basanslaget för forskning som till en del baseras på ett excellenskriterium, förslagsvis andelen professorer som har bidrag från till exempel Vetenskapsrådet.

- Kungl. Vetenskapsakademien

Som bakomliggande faktor för de värden man önskar främja med en indikatorbaserad modell ligger en kritik av rådande system, som inte bedöms främja något egentligt värde alls:

Fördelningen av basanslagen för forskning mellan lärosätena sker i dag till stor del på historiska grunder och indexeras upp år efter år. Avsaknaden av konkurrensutsatt resursfördelning motverkar drivkrafter för profilering, näringslivsrelevans och forskningsexcellens.

- Svenskt näringsliv

Den breda uppsättningen av konkurrerande värdeprioriteringar gör allmänt opinionen kring finansieringsmodellerna svårnavigerad, eftersom mängden potentiella mekanismer för resurstilldelning är mindre än mängden potentiella värden att främja – åtminstone på den övergripande nivå som inspielen är formulerade.

Detta innebär att man lätt kan få intrycket av en skenbar enighet som egentligen döljer större motsättningar – många aktörer kan vara överens om samma övergripande typ av lösning, men när det kommer till att utforma en fungerande tillämpning av den lösningen riskerar de grundläggande värdekonflikterna att komma till ytan, exempelvis vid urval av specifika indikatorer när man har kommit så långt som att enas om ett indikatorbaserat tilldelningssystem.

Utmaningar med begreppsanvändningen, inte minst kopplad till frihets- och kvalitetsdiskussionerna, innebär också att inte ens samma kommunicerade värdeprioriteringar behöver innebära att man i praktiken är överens om vad som bör främjas.

7 Olika frågor och svar

Utöver gemensamma mönster med hänsyn till problembeskrivningar, värdeprioriteringar och lösningsförslag finns också en bred flora av frågor såväl som svar som endast har ett fåtal avsändare. Bland dessa ingår de flesta frågor rörande specifika forskningsutmaningar och discipliner eller forskningsområden med behov av särskilt stöd. Vilken instans som lyfter vilken typ av forskningsbehov är ofta möjligt att gissa sig till via organisationens fokusområde – kopplingen mellan organisationens intressen och det lyfta behovet är normalt uppenbar:

Statens FoI-politik bör öka besöksnäringens förmåga att bidra till hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i hela landet. Förslagsvis genom att investera minst tre procent av de statliga FoI-myndigheternas satsningar på riktade insatser mot besöksnäringen

- Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond

För organisationer med bredare verksamhet, så som lärosätena, får förslagen en tydlig verksamhetsanknytning genom att de i många fall har tydliga idéer om var resurserna för ett visst ändamål bör placeras:

regeringen bör inrätta ett nationellt kunskapscentrum i polisiärt arbete med Malmö universitet som värddorganisation.

- Malmö universitet

Den tydliga verksamhetskopplingen är en naturlig följd av att organisationer utvecklar expertis inom de områden som berörs av deras verksamhet, och av att de ofta existerar för att främja just det område som verksamheten fokuserar på. Det finns dock även tydliga drag av organisatoriska egenintressen, så tillvida att förslaget i första hand är utformat för att stärka organisationens ställning snarare än något externt värde. Ibland ingår detta också som en explicit komponent av förslaget:

En anslagspost för forskning och utbildning på forskarnivå upprättas för HHS, med en normaljustering så att direktanslaget är i paritet med andra forskningsintensiva lärosäten. [...] Om inte nuvarande system ändras kommer HHS tvingas till att ompröva vår målbild alternativt genomföra genomgripande ändringar av vår finansieringsmodell.

- Handelshögskolan i Stockholm

På samma sätt finns flera förslag från olika typer av aktörer om att specifikt stärka ställningen för en grupp som de tillhör, om inte nödvändigtvis just den enskilda förslagsställaren:

Satsa på museers roll som nyckelaktörer i kunskapsförmedling baserat på vetenskapliga grundprinciper och genom incitament främja samverkan mellan lärosätena, skolorna och museerna. I detta sammanhang kan museerna vara en plats där forskaren och dennes roll i samhällsbygget synliggörs, vilket främjar den akademiska återväxten.

- Naturhistoriska riksmuseet

Vissa forskningsområden har fler anhängare än andra, men de mer populära beskrivs då ofta på en tämligen generell nivå och erbjuder därmed begränsad vägledning. Bland populära frågor som känns igen från inspelen till forskningspropositionen 2020 ligger exempelvis hållbar utveckling och klimatfrågor kvar på agendan:

Ser vi till dagens stora frågeställningar spelar forskningen en nyckelroll för att motverka och mildra de ödesdigra konsekvenserna av pågående klimat- och miljöförändringar.

Klimatförändringarna är globala. Framgångsrika forskningsbaserade innovationer kommer att bidra till lösningar i och långt utanför Sverige.

- Landsorganisationen i Sverige

Bland tillkommande områden med flera anhängare syns främst två – AI respektive totalförsvaret, båda resultat av större samhällsförändringar sedan föregående inspelstillfälle. I likhet med de tidigare stora samhällsutmaningarna formuleras förslag till satsningar på dessa områden främst på tämligen övergripande nivåer, som ett resultat av att de i hög utsträckning rör sig kring outforskad mark där alla delar är viktiga att beträda:

Samhället har ett stort behov av förstärkning av resurser inom forskning, innovation och kompetensutveckling inom AI-området. KTH föreslår därför en riktad satsning inom AI som tar hänsyn till AI:s potential för samhället samtidigt som fokus riktas mot social, etiska och juridiska aspekter av AI.

- Kungl. Tekniska högskolan

En speciell omständighet som berör förslag kopplade till totalförsvaret är att de tenderar att ta sikte inte bara på sakfrågorna som behöver beläggas, utan också på det sätt som man behöver angripa dem på genom så kallade dubbla användningsområden och samverkan mellan civila och militära perspektiv:

För att kunna realisera synergier mellan civil och militär teknikutveckling krävs långsiktiga satsningar på teknikutlysningar, effektiva mötesplatser och utbyte av information mellan civila och militära aktörer samt en ökad förmåga att stödja kritiska utvecklingsprojekt i samarbete med totalförsvaret.
- Rymdstyrelsen

8 Vägen hittills och framledes

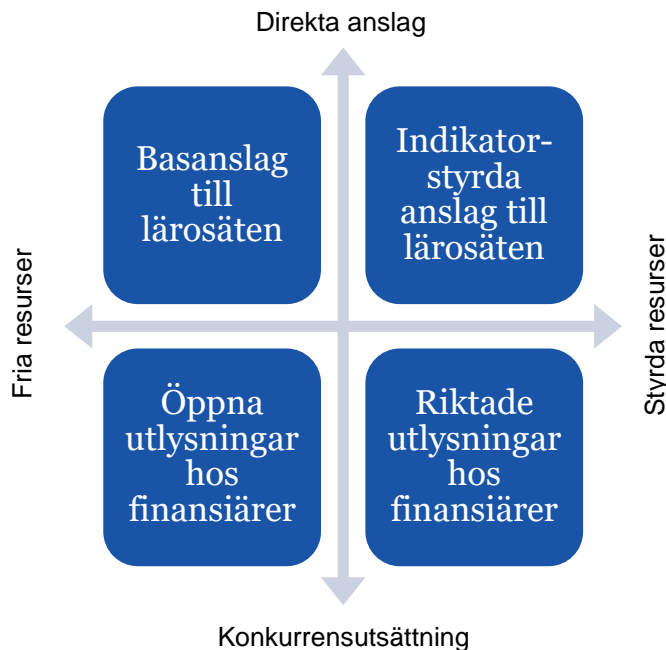
Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige var titeln på forskningspropositionen 2020. Nyckelorden i titeln är tidlösa, och tycks därmed ännu vara relevanta fyra år senare.

Världen har dock förändrats under perioden – det säkerhetspolitiska läget är ostadigt till följd av väpnade konflikter och tilltagande omfattning på cyberangrepp, samhällsklimatet har hårdnat på många håll i världen och satt akademiska grundvärden i gungning, sviterna av covid-19-pandemin har förändrat förutsättningarna för allt från samarbetsformer till lokalförsörjning, och snabba tekniska framsteg har öppnat dörren för genomgripande omvälvningar av arbetsmetoder och samhällsekonomiska strukturer. De nyckelord som gällde tidigare är därmed, om än relevanta i sig, kanske inte längre *tillräckliga*.

Framför allt har också spännvidden för vad som ryms i nyckelorden ökat. Frihetsbegreppet har fått en central roll i den forskningspolitiska diskussionen, och de flesta är rörande överens om att friheten är viktig och behöver både säkras och utökas. Det finns dock en underliggande konflikt mellan individuella och kollektiva friheter som alltid har varit närvarande, men som nu rör sig allt närmare ytan, i form av spänningar mellan den akademiska friheten hos forskarna och den institutionella autonomi för lärosätena. Lärosätena signalerar tydligt att de inte är beredda att tumma på det sistnämnda, medan andra aktörer lika tydligt påtalar att frihet för lärosätena kan begränsa frihet för forskare – i synnerhet sådana forskare som inte har sin hemvist vid lärosätena.

Det finns också spänningar mellan själva friheten i sig, och ett annat av nyckelorden från forskningspropositionen 2020: innovation. Friheten finns ofta närvarande som en grundplåt i argumentationen kring vad forskningspolitiken bör bygga på, men åtföljs lika ofta av resonemang kring andra samhällsutmaningar och värden som kräver särskilt fokus och aktiv styrning: Friheten är utgångspunkt, men styrning är färdriktningen för att säkerställa att vi uppnår de mål vi stakar ut.

I centrum för spänningarna ligger finansieringssystemet, eftersom forskningspolitiken konventionellt styrs genom fördelning av resurser mellan olika tilldelningsmekanismer och ändamål. Vattendelarna utgörs av två dimensioner som båda angriper friheten utifrån frågorna ”för vem?” och ”för vad?”. Den första frågan inrymmer en tävlan mellan direkt tilldelning till lärosätena och konkurrensutsättning, medan den andra frågan berör huruvida resurserna ska vara fria från avgränsningar och incitament eller styrda mot särskilda ändamål eller värden.



Figur 8.1 Frihetsmatris för resurstilldelning

I tävlan mellan de olika finansieringsmodellerna ligger också en sammansmältning av mål och medel som är genomgående för inspelen: argumentationen som förs och förslagen som läggs gör sällan någon större skillnad på vad som behöver uppnås och hur man kan uppnå det, vilket innebär att enighet ibland uppstår som synvillan när samma förslag läggs på olika grunder, eller döljs när samma värdeprioriteringar föreslås bejakas på olika sätt.

En del av detta ligger troligtvis i att inspelen i grunden är politiska produkter, där det verkliga målet kan kommuniceras i ett justerat format, anpassat för att anknyta till en retorik som kan förväntas få enklare acceptans hos mottagaren. Det finns flera tecken på sådan följsamhet i inspelen, där exempelvis frågor som bedöms ha begränsad genomslagskraft – så som universitetsstatus för högskolor som tidigare har eftersökt sådan – läggs åt sidan, eller där satsningar som lyfts som nationella intressen råkar få tillämpningsförslag som mynnar ut i förstärkningar av den egna organisationen.

Det finns dock också tydliga exempel på motsatsen, där inspelen tydligt markerar behov av perspektivförändringar. Lärosätenas markeringar kring institutionell autonomi är ett grupp-specifikt exempel, och mer generellt för inspelen i allmänhet är inkluderingen av frågor som faller utanför regeringens instruktioner för processen. Inte minst gäller detta den omfattande inkluderingen av utbildningsfrågor, ibland med explicita uppmaningar till regeringen om att bredda perspektivet för forskningspropositionen.

Detta leder åter fram till frågor om vad som ryms i nyckelorden som aktörerna gemensamt använder – var gränsen mellan utbildning och forskning går, i förhållande till vilket värde man kan definiera excellens, vad som ingår i infrastruktur, och vems frihet att göra vad vi talar vi om. Det är svårt att nå enighet om vilken riktning vi ska röra oss i, om vi inte först har enats om var vi står eller till vilken punkt vi vill nå.

Regeringen har gjort vissa försök att staka ut ramar för inspelen via instruktioner i olika spår för olika aktörer, men ramarna tycks i första hand ha bidragit med *retoriska* ramar snarare än *inhållsliga* – de har visat de inbjudna aktörerna vilka nyckelord som är bra att få med om man vill maximera sina chanser att få gehör, men har inte givit vidare vägledning om vilken innebörd man lägger i nyckelorden man efterfrågar. Den gemensamma nämnaren för de tre instruktionerna är en efterlysning av underlag som kan *bidra till regeringens forsknings- och innovationspolitik, vars fokus är excellens, internationalisering och innovation*. Excellensbegreppet används explicit i 61 av de 77 analyserade inspelen, men det tycks inte råda någon större samsyn om vad det innebär.

Kampen om nyckelordens innebörder är bekant från föregående inspelsprocess. Vid SUHF:s dialogseminarium i januari 2020 ställdes en diskussionsfråga om vad högkvalitativ forskning innebär, och svaren inrymde olika värden så som relevans, nytthet, konkurrenskraft och nyskapande. En knapp femtedel av svaren gav helt enkelt uttryck för att kvalitetsbegreppet saknar ett tydligt innehåll över huvud taget. Vid dialogseminariet i januari 2024 ställdes i stället frågan om vad som behövs för att öka genomslaget för svensk forskning. Uppsättningen av värden som listades av svaren var likartad den som resulterade från frågan om högkvalitativ forskning – relevans, konkurrenskraft och nyskapande var alla närvarande, tillsammans med just hänvisningar till hög kvalitet och excellens. Därutöver tillkom svar som gav uttryck för samma begreppsmässiga oklarheter som tidigare: *Vad menar vi med genomslag?*

En annan fråga som ställdes vid dialogseminariet i januari 2024 rörde vilken roll konkurrensutsatta medel bör spela i finansieringssystemet. Svaren omfattade främjandet av en bred flora av värden som inkluderar internationalisering, risktagande, samverkan, storskalighet och lösning av samhällsutmaningar. Tre kategorier skiljde ut sig från mängden genom att samla mer stöd än de övriga. Två av dem känns igen från huvudfrågorna av inspelen: att garantera den fria forskningen, respektive att främja excellens och kvalitet. Den tredje kategorin lyfte specifikt rollen som komplementär gentemot lärosätenas direkta anslag: de externa medlen ska finansiera forskning som lärosätena inte kan eller vill finansiera, för att det inte passar in i institutionella profiler eller inte rymms inom tillgängliga budgetramar.

I detta syns en tanke om interaktion mellan forskningssystemets komponenter som i hög utsträckning saknas bland inspelen, som i de flesta fall angriper systemet utifrån en fråga i taget. Det illustrerar också en svårighet med att skapa överblick över hur olika intressenter ser på systemet de verkar i, eftersom det kräver att även resonemang som förs i ett helhetsperspektiv bryts ut och isoleras från sina sammanhang för att ställas samman med andra. Det forskningspolitiska systemet är komplext, och en viktig orsak till den begreppsmässiga otydligheten ligger i denna komplexitet. Begrepp som excellens och genomslag måste sättas i relation till en kontext för att bli meningsfulla, vilket innebär att deras mening också kommer att förändras beroende på kontexten de sätts in i. När den forskningspolitiska diskussionen orienteras utifrån gemensamma nyckelbegrepp som lyfts i olika kontexter blir risken överhängande att man pratar förbi varandra.

Ett tema bland inspelen utgjordes av betänkligheter kring den implicita högskolenorm som forskningspolitiken orienteras kring, där man har efterlyst en breddning av vilka alternativa kontexter för forskningen som kan komma i fråga. Ett annat tema har utgjorts av ett behov av att lyfta in utbildningsfrågor under forskningspropositionens paraply, vilket skulle bredda florans av kontexter för den forskningspolitiska diskussionen ytterligare. Den kommande forskningspropositionen förefaller därmed ha ett digert gränsdragningsarbete att vänta, och det är en öppen fråga om huruvida ytterligare breddning av den forskningspolitiska diskussionen skulle förenkla arbetet genom att bättre passa den verklighet som ska regleras, eller försvåra den genom att öka komplexiteten bortom vad som är praktiskt möjligt att överblicka.

9 Förteckning över behandlade inspel

Inspel från nedan listade organisationer hämtade från följande källor, där även inbjudningarna är nåbara:

Utbildningsdepartementet. *Uppdrag till forskningsfinansiärerna att inkomma med analyser som underlag till regeringens forskningspolitik*. 2023-11-02.

<https://www.regeringen.se/remisser/2023/11/uppdrag-till-forskningsfinansierna-att-inkomma-med-analyser-som-underlag-till-regeringens-forskningspolitik/>

Utbildningsdepartementet. Inbjudan till lärosäten, myndigheter och organisationer att inkomma med synpunkter till regeringens forskningspolitik. 2023-11-28.

<https://www.regeringen.se/remisser/2023/11/inbjudan-till-larosaten-myndigheter-och-organisationer-att-inkomma-med-synpunkter-till-regeringens-forskningspolitik/>

Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond	Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
Blekinge tekniska högskola	Kungl. Konsthögskolan
Chalmers tekniska högskola	Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Energimyndigheten	Kungl. Skogs- och lantbruksakademien
Etikprövningsmyndigheten	Kungl. Tekniska högskolan
European Spallation Source	Kungl. Vetenskapsakademien
Formas	Kungl. Vitterhetsakademien
Forte	Landsorganisationen i Sverige
Försvvarshögskolan	Linköpings universitet
Gemensamt från Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova	Linnéuniversitetet
Gymnastik- och idrottshögskolan	Luleå tekniska universitet
Göteborgs universitet	Lunds universitet
Handelshögskolan i Stockholm	Malmö universitet
Högskolan Dalarna	Marie Cederschiöld högskola
Högskolan i Borås	Mittuniversitetet
Högskolan i Gävle	Mälardalens universitet
Högskolan i Halmstad	Naturhistoriska riksmuseet
Högskolan i Skövde	Naturvårdsverket
Högskolan Kristianstad	Research Institutes of Sweden
Högskolan Väst	Rymdstyrelsen
Karlstads universitet	Skogsindustrierna
Karolinska institutet	Skolforskningsinstitutet
Konstfack	Sophiahemmet ideell förening
	Statistiska centralbyrån
	Statskontoret

Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning
Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling
Stiftelsen för lantbruksforskning
Stiftelsen för strategisk forskning
Stiftelsen Högskolan i Jönköping
Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Svenskt näringsliv
Sveriges akademikers centralorganisation
Sveriges förenade studentkårer
Sveriges kommuner och regioner
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges unga akademi

Sveriges universitets- och högskoleförbund
Sveriges universitetslärare och forskare
Sweden Food Arena
Swedish Aerospace Industries
Swedish Incubators & Science Parks
Södertörns högskola
Teknikföretagen
Tillväxtanalys
Umeå universitet
Universitetskanslersämbetet
Uppsala universitet
Vetenskap & allmänhet
Vetenskapsrådet
Vinnova
Örebro universitet