Ansvar, integration, hållbarhet: utmaning för den svenska forskningspolitiken

I oktober 2016 kommer den tionde forskningspropositionen i Sverige – en proposition som denna gång, i likhet med långtidsplanerna i Norge, ska sträcka sig över tio år. Med ett så långt perspektiv måste den vara mer än en summering och utsträckning av dagens tendenser. Samtidigt är trögheterna betydande och många intressen inom det svenska forskningssystemet känner sig måttligt intresserade av djärva grepp. Det finns därför, enligt artikelns författare, en betydande risk att 10-årsplanen planar ut i några kosmetiska tillägg till den rådande ordningen och några nya buzzwords.

MATS BENNER,
professor,
Lunds universitet
mats.benner@fek.lu.se

SVERKER SÖRLIN,
professor,
KTH Stockholm
sverker.sorlin@abe.kth

Men Sverige kan och bör vara ett föregångsland för nya grepp inom forskningspolitiken, snarare än en försvarare av det nuvarande. Vi vill påtala behovet av en mer ambitiös forskningspolitik och skisserar här ett program för en långsiktig forskningspolitik i Sverige – som tar fasta på samtidens och framtidens behov av samverkan, integration och ansvar, och som på samma gång lyfter fram Sveriges plats i världen.

Detta skulle markera ett ganska väsentligt avsteg från de tidigare forskningspropositionerna i Sverige. De nio forskningspropositioner som lagts fram i Sverige sedan 1982 har alla kännetecknats av ett nationellt-instrumentellt perspektiv. Oavsett om tyngdpunkten legat på grundforskning eller närmare samhälleliga behov så har perspektivet och motiven varit svenska.

Från nationella till globala prioriteringar

Den kommande forskningspropositionen förbereds i en tid som skulle kunna innebära ett begynnande uppbrott från denna nationellt-instrumentella forskningspolitiska regim. Detta bör bejakas – och det går att göra med bevarade eller stärkta positiva effekter på svensk innovation och svenska samhälls- och kunskapsbehov.

Det handlar inte bara om ett perspektivbyte från nationella till globala prioriteringar. Det handlar också om eftervården av den stora avreglering – ofta kallad «autonomireformen» – av den svenska högskolan, där regelstyret har minimerats och där lärosätenas handlingsutrymme ökat väsentligt men där många frågor kvarstår.

En central fråga gäller ansvarsfördelning mellan stat och lärosäten. Det är angeläget att avväga och utforma statens ansvar i förhållande till universitetens, högskolornas och forskningsinstitutens. Universitet och högskolor har redan en hög grad av självständighet och denna bör öka. Samtidigt är det viktigt att staten, som är den överlägset största finansiären och svarar för mer än 90 procent av universitetens samlade intäkter, i demokratiska former kan stimulera och påverka dem att ständigt utvecklas och att göra prioriteringar som medverkar till att förverkliga kunskapspolitikens övergripande mål.

> **“En hel del av detta arbete ligger på statens finansiärer, som i växande utsträckning bör växla över i stöd och finansiering av program snarare än dagens flora av mer eller mindre avgränsade projektstöd”**

Ännu ett centralt tema för den svenska forskningspolitiken blir hur formerna för rekrytering och befordran kan förbättras – för att stärka villkoren för yngre forskare men också för att låta de globala villkoren inom kunskapssystemet också avspeglas i sammansättningen av lärare och forskare vid svenska lärosäten. I dag är svenska universitet och högskolor huvudsakligen lokala och interna i sina rekryteringssystem – vilket inte är hållbart i ett öppet kunskapslandskap där många röster och intressen måste blandas.

Universitet och högskolor – ett samlat anslag med större långsiktighet

En successiv förskjutning av kunskapspolitiken i riktning mot en långsiktigt ansvarstagande forskning innebär en *möjlighet att på samma gång stärka den grundläggande forskningen och åstadkomma nödvändiga prioriteringar*.

Svenska universitet och högskolor har betydande frihet att själva internt, var för sig, omfördela sina resurser och denna frihet bör öka. Den främsta enskilda åtgärden för att åstadkomma denna är att utforma ett samlat anslag för samtliga högskolans tre uppgifter (utbildning, forskning och samverkan) och överlåta ansvaret för detta till lärosätena. Anslaget bör till en betydande del ges som en fast grundbevillning, medan en mindre del, omkring 20-30 procent på årsbasis fördelas efter prestation, tills vidare i linje med befintliga system, bland annat för att möjliggöra en viss successiv omfördelning.

Ett annat centralt element är att staten – med bibehållen institutionell autonomi – driver på och följer upp ansvarstagandet. En hel del av detta arbete ligger på statens →

Foto: Scanpix

Forskningsberedningen levererar sina inspel til ministern för högre utbildning och forskning Helene Hellmark Knutsson (S). Her er hon tilsammans med Närings- och innovationsminister Mikael Damberg (S), Peter Wallenberg Jr., från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse, och Astra Zenecas vd Pascal Soirot under lanserandet av en satsning för att göra Sverige till en ledande nation inom området biologiska läkemedel.

finansiärer, som i växande utsträckning bör växla över i stöd och finansiering av program snarare än dagens flora av mer eller mindre avgränsade projektstöd. Dessa fungerar i praktiken som ett slags ställföreträdande instrument för rekrytering och befordring, som autonoma institutioner bör klara av på egen hand. Men staten som helhet, uttryckt till exempel i forskningspropositioner, bör också skapa former för dialog och uppföljning med sina lärosäten, där arbetsformer och ansvarstagande görs till föremål för kritisk värdering och analys.

Det ter sig rimligt att staten med omkring fem års mellanrum gör breda uppföljningar av universitet och högskolor på sätt som kan variera utifrån behov och tendenser. Detta förutsätter en successiv utveckling av kunskapsunderlag och statistik om kunskapssektorn. Uppföljningen bör gälla samtliga universitetens och högskolornas tre lagfästa uppgifter och bör vägas in när nya statliga prioriteringar görs.

Forskningsmyndigheternas funktion och styrning

Ett framtidsorienterat forskningssystem handlar inte bara om institutioner som tar ansvar och som finner former för att utöva sin självständighet. Det handlar också om nödvändiga förändringsimpulser. Här spelar finansieringssystemet en avgörande roll, och i Sverige behöver forskningsfinansiärerna lösgöras från sin historiska roll som förlängning av universitetens fakulteter. De behöver tvärtom bli en produktiv motvikt som stimulerar till förnyelse och förändring.

I samband med en aviserad förskjutning mot en större andel fasta och enhetliga anslag i högskolan bör staten successivt omdefiniera forskningsmyndigheternas roll så att dessa blir en vitaliserande faktor i forskningssystemets förnyelse och formuleringen av stora och breda teman för den svenska forskningen. Syftet är att göra det möjligt att svara för de forskningspolitiska prioriteringar som regeringen varken kan eller bör förverkliga genom styrning av universitet och högskolor som i så stor utsträckning som möjligt bör agera självständigt och enligt egna prioriteringar. Det innebär att agendan för den långsiktigt ansvarstagande forskningspolitiken i hög grad kommer att sättas av forskningsråden och övriga finansiärer.

“Karriärfrågan har i många år utpekats som den kanske största bristen i det svenska systemet”

Integration av forskning, utbildning och samverkan

En central fråga för forskningspolitiken gäller, vilket kan synas paradoxalt, utbildning. Forskningspolitiken har hittills varit starkt inriktad mot att skilja ut forskningen från utbildningen och ge de «bästa» forskarna möjligheter att slippa ta på sig tunga engagemang i utbildningen. Detta måste ändras och ett centralt mål måste vara att återupprätta «integrativa kunskapsmiljöer», där studenter, lärare och forskare men också samhällsintressenter kan gå ut och in ur miljöerna. Dessa miljöer är inte bara mer eller mindre tvärvetenskapliga, de är också integrativa i andra dimensioner som har att göra med samverkan, nya och gamla medier, policydebatt och samhälleliga utmaningar. Kanske svarar dessa kunskapsmiljöer framför allt mot ett växande behov av att finna nya former för relationen mellan forskning, undervisning, samhällsbehov och kunskapens kommunikation. De utgår redan i hög grad från idéer om långsiktigt ansvarstagande hos de mest avancerade kunskapsmiljöerna.

Framtidens universitet kommer att vara platsen för sådana miljöer i mycket större utsträckning än idag, huvudsakligen i sampel med men ibland också som komplement till de disciplinorienterade fakulteter som ännu utgör normen.

Forskningspolitiken kan inte lämna dessa strukturella utmaningar obeaktade även om de innefattar såväl utbildning som samverkan. Universitetens tre uppgifter måste, ur ett övergripande kunskapspolitiskt perspektiv, behandlas samlat. Förslagen om förändringar i forskningsanslagens fördelning är ägnade att stimulera integrativa miljöer.

Ett annat instrument för att utveckla sådana miljöer skulle vara att låta utbildningsanslaget till högskolan främja forskningsanknytning och integrativa miljöer. En lösning skulle vara att utforma en grundutbildningsfond. Den skulle fungera så att högskolor och universitet ansöker om utbildningssatsningar som har till syfte att utforma sådana miljöer. En sådan modell har använts i Storbritannien och fungerat pådrivande där. En grundutbildningsfond skulle lämpligen förvaltas av

UKÄ, inrättas i ett tioårsperspektiv och finansieras genom en successiv infasning av ökade medel till högskolans grundutbildning. Ett annat exempel är de framgångsrika miljöerna som skapats inom det norska systemet, Senter for fremragende utdanning (SFU), där lärosätena i produktiv form konkurrerar om miljöer som präglas av forskningsanknytning, studentinflytande och tydligt ledarskap. Än mer intressant och nydanande skulle en sådan fond kunna göras om den skapades som en kombinerad forsknings- och grundutbildningsfond, där universitet och högskolor kunde söka stöd till nyskapande satsningar.

Karriärvägar

Karriärfrågan har i många år utpekats som den kanske största bristen i det svenska systemet. Det har karakteriserats som icketransparent, kraftigt ogynnsamt för unga forskare och särskilt hämmande för unga kvinnliga forskare. Flera utredningar har också ägnats åt frågan utan att den kan anses löst.

Den centrala orsaken är att lärosätenas anställningar i alltför stor utsträckning styrs av de många tillfälliga och starkt personinriktade anslagen. Dessa beror i sin tur ytterst av forskningsfinansiärernas urval av ansökningar, inte minst forskningsrådens i grunden individinriktade och disciplinstyrda fördelningslogik. Att ge universiteten ett samlat anslag för alla sina uppgifter – utbildning, forskning, forskarutbildning, samverkan – och att ge det med en mycket större grad av långsiktighet skulle i sig förbättra det ekonomiska underlaget för universiteten så att de själva kunde skapa de tjänster de anser sig behöva. Att övergå till mer av långsiktiga program i forskningsråden skulle stödja universiteten ytterligare. I samma riktning skulle en grundforskningsfond peka. Därutöver skulle femårsuppföljningarna kunna användas för att pröva om universiteten med dessa medel till förfogande kan skapa en stabilare karriärstruktur; dvs. detta skulle bli ett utvärderingskriterium. Med en relativt hög självständighet i sektorn måste detta i stor grad vara universitetens eget ansvar. Statens roll är att utforma de instrument som kan underlätta detta för dem och forskningspolitiskt motivera och markera det önskvärda i att så sker.

Mats Benner och Sverker Sörlin är ledamöter i den svenska regeringens forskningsberedning som ska ge rekommendationer till regeringens nästa forskningsproposition hösten 2016.

Den strategiska forskningens frontlinjer – en omvärldsspaning

I en ny omvärldsanalys har Tillväxtanalys gett en bred bild av hur forskningsfinansiärer i olika länder tänker kring den strategiska forskningens möjligheter och organisation. Vad är det för designideal, organisationsformer och instrument som kan skönjas i den «strategiska forskningens frontlinjer» och vilka framtida frågor och strategival reser det för den strategiska forskningen? Rapporten gjordes på uppdrag av Stiftelsen för strategisk forskning (SSF) som ett underlag i stiftelsens pågående strategiprocess.

ENRICO DEIACO,
Avdelningschef,
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser,
enrico.deiaco@tillvaxtanalys.se

IRENE EK,
Analytiker,
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser,
irene.ek@tillvaxtanalys.se

Strategisk forskning var en av de specialmodeller som kom till i början av 80-talet inom OECD-området för att främja forskningens ekonomiska avkastning. Det strategiska var forskning på lång sikt men helst knuten till någorlunda operativa samhälleliga eller industriella mål samt grundläggande forskning som huvudsakligen var länkade till nationella intressen.

SSF, liksom många av de internationella strategiska forskningsfinansiärerna, valde att placera sig någonstans mellan «blue skies research» och en mer problemorienterad tillämpad forskning – mellan Vetenskapsrådet och Vinnova – som SSF beskriver rolltagningen i det svenska forskningssystemet. Det var huvudsakligen det långa perspektivet och det vetenskapligt excellenta som dominerade, åtminstone inledningsvis. Det tillfälliga och nyttiggörandet förväntades komma automatiskt. Men fallstudierna visar att de flesta finansiärerna brottas med frågan var någonstans den nya balanspunkten ska ligga – mera till vänster eller mera till höger?

Designideal

Vi menar emellertid att observationerna skulle kunna tolkas som att aktörerna inte väljer en enskild punkt i skalan mellan de båda ytterligheterna, utan tvingas inse att excellent strategisk forskning och nyttiggörande, långsiktighet och flexibilitet måste gå ännu mer hand i hand för att klara de utmaningar som politiken sätter högt på den kommande dagordningen.

Analysen visar att de flesta av de studerade forskningsfinansiärerna har relativt korta planeringshorisonter på cirka 3–5 år. Den framtida inriktningen påverkas till stor del av ländernas politiska agendor som vanligtvis också följer 3- till 5-årscykler. En majoritet av finansiärerna vill ha ett rörligare och effektivare finansieringssystem som verkar hänga ihop med att förändringstrycket ökar i en allt mer komplex och snabbt föränderlig omvärld.

Men finansiärerna verkar också välja att gå en fin balansgång mellan å ena sidan den egna regeringens forskningsprioriteringar och å andra sidan den fria forskningen där forskarna själva bestämmer inriktningen. För att få del av de statliga forskningsmedlen behöver finansiärerna visa att de implementerar de politiska prioriteringarna i sina satsningar. När politiken ändras styrs ofta existerande forsknings- →

“Designutmaningen, eller designidealet, verkar således vara att i än högre grad kunna klara av både excellent strategisk forskning och ta ett större steg närmare nyttiggörande”