

Toppstyrd finansiering hotar den fria forskningen

Dagens Industri den 30 maj 2023

Andelen av den statliga forskningsbudgeten som fördelas via forskningsråd har ökat drastiskt under de senaste tjugo åren. Men det har även skett en markant förändring i hur medlen utlyses – från öppna utlysningar där forskarna själva kan ge förslag på projekt inom ramen för finansiärens verksamhetsområde till alltmer riktade utlysningar där finansiären sätter upp olika villkor för att medel ska beviljas. Detta uppmärksammar jag i SNS-rapporten Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen som presenteras i dag.

Sverige är ett av de länder som satsar mest offentliga medel på forskning och utveckling, FoU, sett till andel av BNP, och då i synnerhet på offentligt utförd FoU vid lärosäten. Men statistik från såväl OECD som EU-kommissionen visar att Sverige halkar efter på resultatsidan när det gäller akademiska publikationer och spridning av forskningsresultat.

Idag går ungefär hälften av den offentliga FoU-budgeten direkt till lärosätena i form av fasta anslag, medan den andra hälften fördelas via myndigheter och forskningsråd. Totalt går cirka 75 procent av FoU-budgeten direkt eller indirekt till lärosätena. Staten har ett kraftfullt instrument för att höja produktiviteten och effektiviteten hos lärosätena. Genom att fördela delar av FoU-budgeten till forskningsråd som utlyser medel i konkurrens får forskargrupper och individuella forskare drivkrafter att producera och sprida högkvalitativ forskning. Ett avgörande vetenskapligt argument har varit att medel via forskningsråd ökar flexibiliteten i hela systemet. Det är nämligen lättare att avbryta finansiering till forskargrupper än till hela lärosäten.

Dessvärre lyser dessa resonemang om effektivitet med sin frånvaro i de senaste forskningspropositionerna. De ökade medlen till forskningsråd och myndigheter beror i stället på att de socialdemokratiska regeringarna har velat styra in lärosätenas forskning på specifika områden som anses vara angelägna för just Sverige. Sådana medel fördelas sedan genom riktade utlysningar. Statistik från forskningsrådets årsredovisningar visar att riktade utlysningar har ökat avsevärt under de senaste tjugo åren. Men den mest markanta ökningen skedde i forskningspropositionen år 2000. Av ökade anslag på 9,5 miljarder kronor till forskningsråd och myndigheter öronmärktes 95 procent till olika riktade program och endast 5 procent till fri forskning.

Riktade utlysningar har en rad negativa konsekvenser jämfört med öppna utlysningar. Konkurrensen begränsas och det blir kostsammare att identifiera program som ska utlysas. Dessutom uppstår risk för opportunistisk anpassning till villkoren och att variationen på forskningen minskar så att den blir mer likformig. Det ger även utrymme för lobbyister att försöka påverka forskningsfinansiärer då det gäller programmets innehåll. Sist men inte minst undergrävs den akademiska friheten för forskarna att själva kunna komma med kreativa idéer om vad de bör forska om. Detta är en av lärosätenas grundvalar.

U-svängen mot mer riktade forskningsprogram är ogenomtänkt, inte minst med tanke på att Sverige – till skillnad från de flesta andra OECD-länder – sedan 80 år har valt att fördela offentligt utförd FoU till lärosäten i stället för offentliga forskningsinstitut. Lärosäten är betydligt mer autonoma än offentliga forskningsinstitut. Lärosäten vilar på den akademiska friheten och producerar kunskap som sprids fritt i främst internationella tidskrifter. Offentliga forskningsinstitut får däremot i uppdrag av regeringen att utföra FoU, där regeringen kan bestämma vad det ska forskas om och hur resultaten ska spridas.

Orsaken till alltmer riktade program är mest troligt politisk. När autonomireformen infördes 2011 kunde regeringen inte längre bestämma hur lärosätena fasta anslag skulle fördelas på olika fakulteter. I stället fanns möjligheten att använda forskningsrådets och andra myndigheters finansiering som ett kompenserande styrmedel.

En annan förklaring framkommer om man tittar på hur forskningspropositionerna framarbetas. Regeringen ger nämligen ett antal forskningsfinansierande myndigheter i uppdrag att bidra till utformningen av forskningspolitiken de närmsta åren. Dessa myndigheter är själva mottagare av FoU-budgeten i första ledet vilket kan göra det frestande för dem att föreslå ökade medel till sig själva. De har dessutom drivkrafter att föreslå angelägna program inom sina egna områden, alltså riktade program. Dessa hypoteser får starkt empiriskt stöd i rapporten.

Om regeringen använder rådgivare för att lägga ut riktlinjerna för den framtida forskningspolitiken, så bör detta uppdrag ges till experter som inte är mottagare av medel från FoU-budgeten i första eller andra led. Så undviks intressekonflikter. I annat fall är den fria forskningen hotad.

Roger Svensson