

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Remiss av Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Sammanfattning

VTI anser att utredningen inte har följt direktiven och att utredningens förslag till stora delar går emot den inriktning som utredningsdirektiven anger.

Utredningens avgränsningar gör att direktivens krav på att framförda förslag ska beakta forskning, innovation och utbildning som leder till samhällets utveckling och förmåga att kunna hantera samhällsutmaningar, samhällets utveckling, välfärd och näringslivets konkurrenskraft inte följs. Utredningen hänskjuter en analys av högskolesektorns roll i innovationssystemet till en ev. kommande utredning, vilket i ljuset av direktiven är svårt att förstå. Utredningen borde själva ha gjort en sådan analys.

VTI anser vidare att det behövs en betydligt mer utförlig konsekvensanalys av utredningens förslag, i synnerhet av den föreslagna omfördelningen av resurser från forskningsråd och forskningsfinansierade myndigheter till högskolesektorns basanslag. VTI anser också att den översyn av den svenska forskningsfinansieringen som utredningen efterlyser bör finnas på plats innan ev. förändringar av styrningsmodellen för högskolan genomförs.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)

VTI är en statlig myndighet under infrastrukturdepartementet med drygt 220 anställda och ca 230 miljoner kronor i årlig omsättning (2018). VTI:s basanslag för år 2018 var ca 53 miljoner kronor vilket motsvarade ca 23% av de totala intäkterna. Den externfinansierade andelen var således ca 77% eller 177 miljoner kronor. VTI:s största uppdragsgivare är Trafikverket, Vinnova, Energimyndigheten, Formas och EU-kommissionen.

VTI har enligt sin myndighetsinstruktion till huvuduppgift att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Institutet ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås genom att bidra till att kunskapen om transportsektorn

kontinuerligt förbättras. I institutets uppgifter ingår att bedriva samhällsmotiverad tillämpad forskning, tillhandahålla tvärvetenskapliga forskningsmiljöer och samverka med universitet och högskolor som bedriver näraliggande forskning och utbildning. VTI medverkar i internationellt samarbete på områden som hör till dess uppgifter.

VTI har därför ett omfattande samarbete med universitet och högskolor. VTI har enligt sin instruktion rätt att inrätta egna professorstjänster. Professorerna har examinationsrätt vid de universitet och högskolor som VTI samverkar med för detta ändamål. Över 30 av VTI:s medarbetare följer forskarutbildningen vid universitet och högskolor och VTI samverkar med universitetsforskare i kompetenscentrum, samverkansplattformar och forskningsprojekt. En väl fungerande samverkan med universitet och högskolor är en central faktor för att VTI ska kunna fullfölja sin huvuduppgift, och kunna bidra till att hantera de samhällsutmaningar som transportsektorn står inför och som har identifierats av VTI:s uppdragsgivare. Samtidigt är VTI:s engagemang i forskarutbildningen en förutsättning för att kompetensförsörjningen av forskarutbildade till transportsektorn inte ska hamna på underkritiska nivåer.

VTI har valt att lämna in ett yttrande över ovan rubricerad remiss. Skälet till detta är att betänkandets innehåll och förslag till vissa delar rör VTI:s verksamhetsområden, se nedan, vilket också styr vad som framförs i vårt yttrande. VTI:s synpunkter avgränsas i första hand till konsekvenser för den statligt finansierade forskningen och inom de områden där VTI ser uppenbara problem med utredningens förslag.

VTI anser att betänkandet borde ha remitterats till samtliga myndigheter som finansierar forskning och till de större forskningsutförare, framförallt inom det statliga området, som är beroende av statlig finansiering. Skälet till detta är att betänkandets förslag avser förändringar av den statliga forskningsfinansieringen. Det gäller framförallt förslaget om att den föreslagna ökningen av basanslag till forskning vid universitet och högskolor ska finansieras genom en omfördelning från forskningsråd och forskningsfinansierade myndigheter.

VTI:s synpunkter

VTI vill framhålla att flera av utredningens slutsatser och rekommendationer är välgrundade och bör beaktas. Den statliga forskningsfinansieringen behöver ses över igen. Det är självfallet viktigt att forskningsresurser kan kanaliseras till rätt områden utifrån de målsättningar och utmaningar som finns. Det är höga transaktionskostnader i det svenska forskningssystemet eftersom ansökningar och forskningsadministration tar mycket tid. Det verkar också som att forskningsadministrationen i ökad omfattning läggs på utförare och det är angeläget att belysa och bedöma om vi som kunskapsnation använder den befintliga forskningskapaciteten på bästa möjliga sätt.

VTI håller också med om att en hög externfinansieringsandel i kombination med mindre och avgränsade projekt, korta projektider och frekventa återrapporteringskrav kan försvåra för forskningsutförande organisationer att verka som ansvarstagande arbetsgivare och kunna utveckla arbetsmiljön i positiv riktning, t.ex. genom att jobba med långsiktiga

och uthålliga strategier för jämställdhet och inkludering av alla medarbetare i ett fungerande sammanhang. Men sådana problem kan också motverkas av en annan utformning av den externa finansieringen, och är inte per automatik kopplade till relationen mellan basanslag och externfinansiering.

Däremot är det en avgörande brist att utredningen i flera avseenden inte har följt de direktiv som ligger till grund för utredningen. Denna brist, som diskuteras närmare i nästföljande avsnitt, medför att utredningen inte lämnar ett tillräckligt starkt bidrag till utvecklingen av det svenska forsknings- och innovationssystemet.

Utredningens behandling av direktiven (sid. 41 ff)

Av utredningens direktiv framgår det tydligt att utredningen ska beakta forskning, utbildning och innovation som leder till samhällets utveckling och för att kunna hantera samhällsutmaningar. Utredningens förslag om styrning och resurstilldelning ska bidra till målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de utmaningar samhället står inför, både i Sverige och globalt.

VTI finner det anmärkningsvärt att utredningen redan i inledningen anger att flera av de frågeställningar som tas upp i direktiven inte kommer att beaktas överhuvudtaget. Utredningen avser inte att göra någon beskrivning eller analys av universitets- och högskolesektorns roll i det svenska innovationssystemet, utan hänvisar detta till en särskild utredning. Därmed bortfaller i sin helhet den diskussion av universitetens och högskolornas roll för innovation, utveckling, konkurrenskraft, samhällsutmaningar m.m. som direktiven förutsätter. Utredningens avgränsning blir ännu mer problematisk i ljuset av att många lärosäten idag ser sin position i innovationssystemet som mer och mer central för den egna verksamheten.

Utredningen gör heller inte någon beskrivning och analys av sektorns identifierade brister och problem i ljuset av samhällsrelevans och bidrag till samhällsutvecklingen, vilket självklart hade varit ett krav om utredningens direktiv hade följts. I stället utgår utredningen från tidigare utredningar och propositioner och ett nuläge där det dominerande problemet beskrivs som en besvärande hög extern andel av forskningsfinansieringen, och de externa krav på forskningens kvalitet, inriktning och innehåll som ställs av forskningsråd och forskningsfinansierade myndigheter. Forskningens förhållande till samhällsrelevans och samhällsutmaningar samt den högre utbildningens förmåga att matcha kompetensförsörjning med samhällsbehov, behandlas ytterst översiktligt av utredningen.

Utredningen väljer också att inte beskriva och analysera konsekvenserna av det faktum att universitet och högskolesektorn i Sverige är påfallande heterogen med mycket stora skillnader mellan lärosätena. Det är så stora skillnader mellan regionala högskolor och de stora universiteten att en diskussion som inte beaktar dessa skillnader tappar i trovärdighet. Utredningen tar inte upp den omfattande volymökning av högre utbildning

som har ägt rum i Sverige med konsekvenser för bl.a. utbildningens forskningsöverbyggnad och forskningskoppling. Det är knappast realistiskt eller önskvärt att sträva efter att de delar av högskoleutbildningen som har karaktären av postgymnasial volymutbildning ska ha en direkt forskningsanknytning och forskningsöverbyggnad.

Utredningens förslag till ny styrningsmodell (sid 169 ff.)

VTI:s uppfattning är att den föreslagna modellens huvudsyfte är att öka sektorns autonomi och möjlighet att i större utsträckning få bestämma själv över hur resurser till forskning ska användas. Utredningen föreslår en styrningsmodell baserad på dialog och tillit där externa krav, samhällsrelevans och kvalitetsgranskningar tonas ned. Huvudmekanismen för att åstadkomma detta är att öka basanslagen till forskning med målsättningen att skapa en balans (50/50) mellan basfinansierad och externfinansierad forskning.

VTI anser att universitetens och högskolornas autonomi och akademiska frihet är viktiga värden för samhällets övergripande funktionssätt, men att det mer än väl finns utrymme att hävda detta i dagens system. I stället är det VTI:s bedömning att de stora samhällsutmaningar som finns på så många olika områden förutsätter att Sverige kan göra stora sammanhållna forskningssatsningar där det behövs genom att kraftsamla resurserna dit. Det är av vikt att utöka möjligheterna för samhället att styra forskningen till de områden som är motiverade för att säkerställa en långsiktigt hållbar och inkluderande samhällsutveckling, och att Sverige kan hålla ställningarna som ett innovativt välfärdsland med stark internationell konkurrenskraft. En sådan kraftsamling förutsätter att kvalitet och samhällsrelevans prioriteras inom identifierade utmaningsområden.

Det är VTI:s farhåga att utredningens förslag snarare motverkar en stärker en sådan utveckling, och att universitetens och högskolornas legitimitet kommer att urholkas om förslaget realiserar eftersom samhällsrelevansen tonas ned. Problematiken förstärks i hög grad av att utredningen inte tar upp de skillnader i kvalitet och förmåga att vara värd för stora forskningssatsningar som finns mellan olika lärosäten. Det är under alla omständigheter ett krav att de förslag som utredningen för fram analyseras utifrån just de aspekter och perspektiv som förs fram i utredningsdirektiven, se ovan.

Forskningens relation till högre utbildning och samverkan med samhället (Bl.a. sid 221 ff. och 283 ff.)

VTI delar inte den verklighetsbeskrivning som utredningen förmedlar, bl.a. i ovan rubricerade avsnitt, där så mycket av problematiken relateras till den enskilde universitetsläraren som tyngs av stora undervisningsinsatser, och som inte hinner skriva forskningsansökningar och därför inte kan bedriva forskning. Dessutom är den undervisning som görs inte tillräckligt meriterande utan ses som underlägsen i jämförelse med forskningens meritvärde. Utredningens svar på detta, om än något motsägelsefullt, är att föreslå högre basanslag till forskning och möjliggöra mer av forskning i tjänsten för fler lärare och uppmana lärosätena att höja upp undervisningens status.

VTI menar att en sådan atomistisk och fragmenterad syn på hur forskning bedrivs och ska bedrivas inte är förenlig med de samhällsutmaningar och krav som bl.a. framkommer i

utredningens direktiv. Utmaningen är att föra samman forskare, näringsliv, offentliga organisationer m.m. i större sammanhängande forskningssatsningar för att få tillräcklig koordinerad forskningsvolym med säkerställande av kvalitet och samhällsrelevans. En betydande andel av de universitetsanställda forskarnas vardag bör vara att arbeta i sammanhängande större forskningsprojekt med många involverade kollegor och en god samverkan med t.ex. näringslivet och offentliga organisationer och andra problemägare i samhället. Det är VTI:s uppfattning att utredningens föreslagna styrningsmodell motverkar en sådan önskvärd utveckling av svensk forskning.

Samma problematiska beskrivning görs också på flera ställen i betänkandet i diskussionen av samverkan med det omgivande samhället (bl.a. sid 283). Utredningen tycks vara helt omedveten om universitet och högskolors roll och potential i innovationssystemet, och beskriver "samverkan" som en närmast anekdotisk företeelse som i första hand utgörs av lärosätenas insatser för att göra forskningens resultat tillgängliga för en bredare allmänhet. Centrala begrepp inom innovationsforskningen och forskningspolitiken som "triple helix" kommenteras överhuvudtaget inte av utredningen. Det är kanske begripligt med hänvisning till hur direktiven hanteras och att analysen av innovationssystemet hänvisas till en ny utredning, men inte desto mindre är utredningens diskussion i betänkandet av universitet och högskolors samverkan med samhället ytlig och begränsad. En sådan syn på begreppet samverkan som utredningen förmedlar torde vara främmande för de svenska lärosätena som är djupt engagerade i att bidra till lösningen av samhällsproblem och samhällsutmaningar och att stärka Sveriges internationella konkurrenskraft.

Finansieringen av utredningens förslag och konsekvensanalyser (sid 321 ff. och sid 397 ff.)

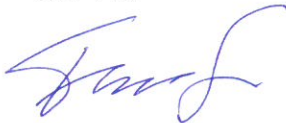
Ett centralt inslag i forskningspolitiken för att styra forskningen i en mer samhällsmotiverad inriktning genom att kanalisera forskningsresurser till samhällssektorer med stora behov av forskning och innovation, är inrättandet av forskningsråd samt forskningsfinansierande sektorsmyndigheter. Utredningen föreslår att den föreslagna ökningen av universitet och högskolors basanslag för forskning ska finansieras genom en omfördelning av medel från forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter. Förslaget läggs fram utan någon konsekvensanalys i egentlig mening för forskningsråden, andra forskningsfinansierade myndigheter, forskningsutförare samt samhället i stort.

Det är VTI:s uppfattning att en sådan omfördelning inte kan göras utan en betydligt mer ingående konsekvensanalys, oavsett utredningens avgränsningar och hantering av utredningsdirektiven. VTI menar att den inriktning som forskningsråd och forskningsfinansierade myndigheter är ett uttryck för behöver förstärkas, inte försvagas. Detta med utgångspunkt från regeringens målsättning att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de utmaningar samhället står inför, både i Sverige och globalt, ska kunna realiserars. VTI menar att utredningens förslag motverkar en sådan målsättning i de delar som vi tar upp i vårt yttrande. En betydande

andel av den mest konkurrenskraftiga och samhällsrelevanta forskningen vid svenska lärosäten är ett resultat av en lång och utvecklad dialog mellan externa forskningsfinansiärer, problemägare, akademi och andra samhällsinstitutioner. Under senare år har dessutom stora privata forskningsfinansiärer möjliggjort unikt stora satsningar inom svenska universitetsbaserade spetsforskningsområden, t.ex. inom artificiell intelligens. Den av utredningen föreslagna styrmodellen skulle ge orimliga konsekvenser för den statligt finansierade forskningen om den typen av stora satsningar med privata externa medel skulle balanseras med utgångspunkt i den 50/50-regel som utredningen för fram.

Det är därför, sammanfattningsvis, VTIs bestämda uppfattning att det behövs en ny utredning som bättre följer direktiven och som gör de konsekvensanalyser som vi efterlyser i vårt yttrande.

För VTI



Tomas Svensson

Generaldirektör