



SVENSKT NÄRINGSLIV

# På spaning efter den politik som flytt

OM REFORMKRAFTEN I SVENSK FORSKNING  
OKTOBER 2024



**Författare:** Johannes Hylander

# Innehåll

<b>Förord</b> .....	2
<b>Sammanfattning</b> .....	3
<b>Om denna rapport och hur den kan användas</b> .....	6
Varför denna översyn behövs .....	6
Rapportupplägg och metod .....	7
<b>Politikens roll och betydelse</b> .....	9
Från stormiga reformer 1977 och 1993 till ett 2000-tal med stilla växlande vindar .....	9
Avgörande ögonblick och centrala beslutsfattareshets betydelse .....	10
Färdiga program, utredningar eller analyser ofta en förutsättning, men ingen garanti för reformarbete .....	14
Avsaknad av politisk debatt på hög nivå .....	15
Utredningar, egna idéer, politisk förankring och sakkunskap – vad spelar egentligen roll? ..	16
EU som begränsande faktor och möjliggörare .....	17
<b>Många aktörer men svag samordning</b> .....	18
En expanderande sektors stigande missnöje .....	18
Avsaknaden av samlad utvärdering .....	18
Från elit- till massuniversitet – försvårar det sammanhållna systemet genomgripande reformer? .....	20
Bristande rörlighet kan hämma förändringsvilja .....	22
Kollegium och linje .....	23
Samspel och motstånd mellan myndigheter och politik .....	24
Svenska forskningsreformer i sammandrag .....	24
<b>Bilaga 1. Forskningspolitiken i våra nordiska grannländer</b> .....	27
Norge .....	27
Ett samlat forskningsråd .....	27
Sektorvis direktfinansiering från fackdepartementen .....	28
Prestationsbaserad finansiering .....	28
Finland .....	29
FoU-satsningar ur ekonomiska kriser .....	29
Urval av finska reformer .....	29
Den finska forskningspolitiken .....	30
Danmark .....	31
Urval av danska reformer .....	31
Utvärdering efteråt, snarare än utredning innan .....	32
<b>Bilaga 2. Intervjumall</b> .....	33

# Förord

Den statligt finansierade forskningen utgör en stor samhällelig investering för Sverige med avgörande betydelse för vår framtida välförhållanden. Totalt omsätter sektorn runt 100 miljarder kronor om året, varav 40 miljarder kronor är statsanslag för forskning. Svenska företag tillhör samtidigt de mest forskningsintensiva i världen och står inför en massiv omställning när gammal teknik ska ersättas av moderna, klimatsmarta lösningar. Att vara en ledande kunskapsnation har aldrig varit viktigare.

I ljuset av detta är det förvånande att forskningspolitiken inte diskuteras mer i termer av effektivitet och samhällsnytta och att de stora reformerna lyser med sin frånvaro.

I kontrast står våra nordiska grannländer som till skillnad mot Sverige genomdrivit flera stora reformer under de senaste decennierna. Det bekräftar bilden av ett Sverige som historiskt har haft svårt att genomföra mer omfattande forskningspolitiska förändringar.

Den här rapporten är framtagen som ett bidrag till debatten om svensk forskning och forskningspolitik. Varför är området så svårreformerat? Vilken betydelse har politikerna? Vilken roll spelar övriga aktörer? Utan att ge absoluta svar har vi identifierat flera hinder och framgångsfaktorer som vi hoppas ska kunna utgöra en grund för en fortsatt viktig diskussion.

Rapporten är skriven av Johannes Hylander, New Republic, på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

Emil Görnerup  
Ansvarig forsknings- och innovationspolitik  
Svenskt Näringsliv

# Sammanfattning

Även politikområden som inte utgör föremål för stora debatter kan ha stora reformbehov. Tyvärr går dessa ofta mera obemärkt förbi och de riskerar därför att bli underreformerade. Svensk forskningspolitik tillhör den kategorin, särskilt i jämförelse med våra nordiska grannländer som anpassat sin forskningspolitik efter ändrade förutsättningar betydligt mer frekvent än Sverige de senaste decennierna. Eftersom forskningens frihet är en av dess grundläggande beståndsdelar är frånvaron av debatt på rätt och vis naturlig – politiker vill ofta hålla ett behörigt avstånd. Men en sektor som i statsbudgeten grovt sett uppgår till ca 100 miljarder kronor varav 34 miljarder kronor i statsanslag för forskning borde dra till sig mer uppmärksamhet.<sup>1</sup>

I arbetet med denna rapport har vi intervjuat, genomfört workshops och samtalat med ett 30-tal personer med god inblick i den svenska forskningspolitiken. Bland dessa finns tidigare ministrar, riksdagsledamöter, generaldirektörer, statssekreterare, rektorer, forskare och representanter för flera av de centrala intresseorganisationerna. Utifrån dessa samtal samt tillgänglig litteratur och en nordisk jämförelse av forskningspolitiska reformer de senaste 30 åren har vi identifierat ett antal hinder för reformering av forskningspolitiken i Sverige. Syftet är inte att ge absoluta svar. Snarare vill vi presentera ett antal möjliga förklaringar till varför det varit svårt att genomföra reformer, samt några faktorer som bidragit till framgång. Fokus har därför legat på de politiska och administrativa processerna för förändring, snarare än de föreslagna förändringarna i sig.

I de genomförda intervjuerna har det funnits konsensus om att svensk forskningspolitik är underreformerad, om att Sverige är i behov av reformer för att möta en ny omvärld och för att skapa rätt förutsättningar för svensk forskning, samt om att det inte skett några riktigt stora förändringar inom forskningspolitiken sedan 1993. Ett par undantag är reformen av myndighetsstrukturen för forskningsfinansierarna i början av 2000-talet och den ganska kraftiga ökningen av forskningsresurser under perioden 2006–2010.

Utifrån detta arbete har vi också identifierat ett antal utmaningar och möjligheter för reformering av svensk forskningspolitik, med fokus på politiska prioriteringar, myndigheternas betydelse samt högskolesektorns särdrag. Utmaningarna beskrivs i korthet nedan, och vi hoppas att dessa ska kunna utgöra grund för en vidare diskussion om reformering av svensk forskningspolitik.

<sup>1</sup> I statsbudgeten för 2024 var omslutningen på utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning 16, 99, 5 miljarder (studiestödet uppgår till drygt 11 miljarder av detta).

### **Politiska prioriteringar och strukturer avgörande**

- Forskningspolitiken är sällan i fokus i den politiska debatten inför val. Men när den väl prioriteras (som i fallet med dåvarande Folkpartiet inför valet 2006), kan det få effekt på hur kraftfullt frågorna drivs i en regering.
- Politisk förankring spelar roll. De gånger då ansvariga ministrar varit tunga företrädare i sina partier har detta underlättat framdrift och prioritering (exempelvis Per Unckel (M) 1991–1994, Thomas Östros (S) 1998–2004 och Lars Leijonborg (L) 2006–2010).
- Rådgivare (i form av statssekreterare och politiskt sakkunniga) med god förankring i högskolesektorn har underlättat dialog med sektorn samt tillsättande av utredningar. Detta har bäddat för färre och mindre konflikter i genomförandet.
- Eftersom den forsknings- och innovationspolitiska propositionen normalt läggs i mitten av en mandatperiod krävs antingen att en ny regering (eller minister) har påbörjade utredningar att luta sig mot, eller en relativt färdig idé över en kommande inriktning, så att den nya regeringen snabbt kan tillsätta nya utredningar som grund för propositionen, om politiska reformer ska hinna genomföras.

### **Centrala myndigheters roll kan vara konserverande**

- Svensk förvaltningstradition med stora självständiga myndigheter och ett mindre regeringskansli, innebär att många utredningsuppdrag läggs på myndigheter. Det riskerar att hämma strukturella reformer som exempelvis nedläggning eller sammanslagning av berörda myndigheter.
- Forskningsfrågor är splittrade mellan flera departement och centrala myndigheter (oräknat lärosätena). Därmed försvåras den politiska styrningen och samordningen. Exempelvis skapar den ordningen många mindre kompromisser vilket försvårar en sammanhållen politik, och det bildas många olika beslutsarenor som ger flera tillfällen för större reformer att stoppas.
- Det saknas en samlad analys och utvärdering av den förda forskningspolitiken. Denna skulle kunna genomföras i en samlad parlamentarisk och återkommande forskningsberedning (likt försvarsberedningen), eller med en egen fristående analysenhet, likt norska NIFU.

### **Högskolesektorns särdrag och tillväxt har bidragit till komplexiteten**

- Sveriges samlade högskolesektor där lärosätena har vitt skilda förutsättningar och i praktiken olika uppdrag men lyder under samma regelverk, försvårar prioriteringar och styrning av forskningen. Utvecklingen från elit- till massuniversitet har förstärkt svårigheten.
- En reform som medför omfördelning av resurser (mellan lärosäten, forskningsfinansiärer eller olika områden) kommer ofrånkomligen att skapa både vinnare och förlorare. Detsamma gäller förändringar av olika aktörers inflytande över styrningen av forskning och lärosäten (styrelser, utseende av sakkunniga, lärosätenas egen autonomi och frihet att själva styra sin organisation). Därigenom riskerar alla typer av förändringar att leda till kritik från framstående grupper inom eller närstående akademien, som ser sig som förlorare i den aktuella förändringen.

- Det akademiska ledarskapet (särskilt den exekutiva ledningen med rektor och prorektor) på lärosätena spelar en avgörande roll i avvägningen mellan linje och kollegium, eftersom det påverkar lärosätenas ställningstaganden i centrala frågor. Bristande akademisk rörlighet och ett svagt ledarskap riskerar att verka konserverande, vilket kan bromsa nödvändiga förändringar och prioriteringar.

### **Andra aktörers agerande och finansiering kan begränsa manöverutrymmet**

- Den offentliga debatten om forskningens villkor förs i hög grad av företrädare för högskolesektorn, myndighetsföreträdare, arbetsmarknadens parter, vissa forskningsfinansiärer och de vetenskapliga (kungliga) akademierna. Därutöver påtalar andra intresseorganisationer ofta vikten av satsningar på forskning inom ”sitt” område. Ansvariga politiker behöver därför förhålla sig till dessa krav på satsningar på olika områden, samtidigt som man ser över de övergripande strukturerna för forskningspolitiken.
- EU och Europa har fått en allt större roll i forskningspolitiken, och prioriteringar på europeisk nivå styr i allt högre grad även svenska satsningar. Dels direkt i form av stora samarbeten såsom deltagande i EIT och Europauniversitet, dels indirekt i form av finansiering av rena forskningsprojekt. EU:s prioriteringar minskar därmed frihetsgraderna i den svenska politiken.

Slutligen pekar rapportens nordiska utblick på flera faktorer som kan vara skäl till att våra grannländer mer framgångsrikt än Sverige lyckats genomföra omfattande forskningspolitiska reformer:

- Norge har ett väl utvecklat analyssystem för den högre utbildningen och forskningen med ett oberoende institut (NIFU), som löpande utvärderar och lägger grunden för nya reformer. Ett exempel är den reform som stärkte inslagen av prestationsbaserad fördelning och internationalisering på 2010-talet. NIFU ger en stabilitet och ett oberoende som ibland saknas i Sverige.
- I Finland har man, till skillnad från Sverige, lyckats införa en ny associationsform för lärosätena i syfte att göra dem mer oberoende av staten. Därutöver har man nyligen inrättat ett forsknings- och innovationsråd direkt under statsministern, samt har en högre grad av involvering av parlamentariker i utredningsfaserna.
- Danmark har genomfört flera genomgripande reformer som bland annat inneburit sammanslagningar av lärosäten och forskningsinstitut. Där läggs större vikt vid utvärdering av genomförda reformer som grund för kommande insatser, snarare än att först göra stora utredningar.

# Om denna rapport och hur den kan användas

Syftet med denna rapport är att öppna för dialog om politiska beslutsprocesser och former för den svenska forskningspolitiken. Detta genom att diskutera befintliga utmaningar kring förmågan och viljan samt behovet av att reformera. Det faktum att allt fler organisationer och forskare intresserat sig för dessa frågor de senaste åren tyder på ett behov av att studera och diskutera dessa.

Vi hoppas att de tankar som presenteras ska kunna utmanas, utvecklas och kompletteras av andra aktörer, eftersom det är i dialogen utifrån vetenskap, prövad erfarenhet från sektorns alla delar och de i slutändan ideologiska övervägandena och prioriteringarna som politiken bäst kan utformas.

Vi hoppas också på många seminarier, konferensdiskussioner, debattinlägg och nya rapporter som kan bidra till samtalet. Vi menar att en så stor och betydelsefull sektor som den svenska högskolan och särskilt forskningspolitiken förtjänar en betydligt större plats än i dag i den offentliga debatten och i de politiska partiernas program.

## Varför denna översyn behövs

Den svenska samlade högskolesektorn utgör i dag den största statliga sektorn sett till dess budgetomfattning.<sup>2</sup> I det politiska samtalet har akademins stora betydelse för samhällets utveckling varit okontroversiell. Ändå har det politiska intresset varit svagt och reformtakten låg, under många år. Det är sällan frågor som rör forskning och högre utbildning förekommer på valaffischer, i partiledardebatter eller i politiska tal, annat än i uttalanden om att akademien har stor betydelse för välbefinnande, konkurrenskraft och demokrati.

Men frågan om reformering av högskolesektorn, såväl vad gäller utbildning som forskning, har fått ett uppsving de senaste åren. Några exempel på det är SNS projekt ”Högre utbildning och forskning”, som presenterat flera analyser och några begynnande reformförslag, Statsvetenskaplig tidskrift som ägnade ett nummer år 2022 åt högskolepolitik, samt UKÄ som under 2023 gav ut boken Förändring och kontinuitet – Reformerna inom högre utbildning och forskning 1940–2020. Det har heller inte saknats offentliga utredningar eller politiska reformförslag de senaste decennierna, de har bara inte genomförts i särskilt hög grad.

<sup>2</sup> Undantaget transfereringar såsom socialförsäkringar etc. I och med Sveriges inträde i NATO lär försvars- och säkerhetsutgifter i vid mening bli en större post.

Denna rapport om reformering av högskolesektorn, med fokus på forskningspolitiken, har tagits fram som en fördjupning i varför reformerna har uteblivit. I rapporten görs också en utblick mot forskningspolitiken i våra nordiska grannländer, där det på sina håll har funnits ett reformtempo som Sverige skulle kunna inspireras av.

## Rapportupplägg och metod

Som grund för att studera rapportens tes att den svenska forskningspolitiken är underreformerad, har en översiktlig utblick mot våra nordiska grannländer genomförts, och de forskningspolitiska reformer de har genomfört de senaste decennierna, inklusive en kort överblick över politiken i Sverige. Denna del är baserad på desktop research och återfinns i Bilaga 1.

Rapporten tar sin utgångspunkt i de stora reformerna 1977 och 1993 och beskriver sedan kortfattat den forskningspolitik som förts därefter. Analysen och beskrivningen utgår från en kombination av intervjuer med tidigare politiska beslutsfattare, bakgrundsamtal med personer verksamma i sektorn i vid mening, samt nedslag i aktuell forskningslitteratur och biografier av beslutsfattare som varit med i centrala beslutsprocesser.<sup>3</sup>

Texten gör inte anspråk på att presentera definitiva förklaringar, utan syftar till att presentera ett antal möjliga svar på varför det varit svårt att reformera forskningspolitiken (liksom högskolepolitik i stort). Dessutom vill vi lyfta vad man som beslutsfattare, oavsett om det är i akademien, på en central myndighet, eller som politiker behöver förhålla sig till för att dels identifiera vilka reformer som leder till önskade resultat, dels vad som krävs för att genomföra dem.

Under arbetets gång har samtal förts med ett 30-tal forskare, akademiska ledare (rektorer, prorektorer, vice rektorer med flera), administratörer, företrädare för intresseorganisationer samt såväl opolitiska som politiska tjänstemän i Regeringskansliet. I samtalen med dessa har vi berättat om rapportförfattandet och frågat efter deras analyser och förklaringar. Dessa fördelar sig grovt enligt följande: Regeringskansliet (3–4 personer), lärosätesledning (10–15 personer), myndighetsföreträdare (5–7 personer), intresseorganisationer (5–7 personer), forskare (4–5 personer).

Utöver detta har djupintervjuer enligt semistrukturerad modell (se Bilaga 3 för frågeformulär) genomförts med följande personer:

- Helene Hellmark Knutsson, minister för högre utbildning och forskning (S) 2014–2019
- Agneta Bladh, statssekreterare utbildningsdepartementet (S) 1998–2004
- Fredrik Christensson, riksdagsledamot (C) 2014–2022 (ledamot i utbildningsutskottet 2018–2022)
- Peter Honeth, statssekreterare utbildningsdepartementet (FP) 2006–2014

<sup>3</sup> Forskningen inom området styrning av högre utbildning och forskning i Sverige utvecklas snabbt, och denna rapport har inga ambitioner att täcka vare sig den eller den i vidare mening förvaltningspolitiska forskning som är tillämplig. Fokus har varit på vad centrala aktörer i sektorn sagt i såväl formella som informella samtal.

Rapporten inleds med en genomgång av hur de centrala politiska beslutsfattarna i forskningspolitiska frågor har agerat de senaste dryga 30 åren, samt vilka frågor som stått i centrum för deras agerande.

Därefter följer resonemang om fram- respektive motgångar i arbetet samt i viss mån vad dessa kan ha berott på.

Sedan följer resonemang om samspelet mellan politik, och myndigheter samt en del andra aktörer av betydelse för utveckling och genomförande av forskningspolitiken.

Den sista delen ägnas lärosätenas roll och betydelsen av hur det svenska högskolelandskapet är sammansatt och organiserat.

Som bilaga återfinns den genomförda nordiska jämförelse som visar att de andra nordiska länderna genomfört betydligt fler reformer än Sverige.

# Politikens roll och betydelse

## Från stormiga reformer 1977 och 1993 till ett 2000-tal med stilla växlande vindar

När 1977 års högskolereform genomfördes hade den utretts och förberetts av den socialdemokratiskt ledda regeringen 1968–1976, och var därför i hög grad färdig att sjösättas när en borgerlig regering tillträdde hösten 1976. Debatten kring de ganska radikala förslagen i utredningarna var bitvis stormig, men när reformerna väl genomfördes var det i form av en politisk kompromiss mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet från 1975 som bland annat innebar stärkt forskningskoppling för nya högskolor samt inrättande av sex regionstyrelser med en majoritet allmänrepresentanter.<sup>4</sup>

Nästa stora förändring sker i och med 1993 års reform samt genom inrättandet av ett antal forskningsstiftelser av medlen från löntagarfonderna. Efter denna har det svenska högskolelandskapet visserligen fått fler lärosäten och nya universitet, men i praktiken har inte statens styrning förändrats nämnvärt. Detta avviker från exempelvis Finland och Danmark, där ganska stora reformer har genomförts de senaste decennierna.

I de genomförda intervjuerna har det funnits konsensus om att svensk forskningspolitik är underreformerad, om att Sverige är i behov av reformer för att möta en ny omvärld och för att skapa rätt förutsättningar för svensk forskning, samt om att det inte skett några riktigt stora förändringar inom forskningspolitiken sedan 1993. Ett par undantag är reformen av myndighetsstrukturen för forskningsfinansiärerna i början av 2000-talet och den ganska kraftiga ökningen av forskningsresurser under perioden 2006–2010.

Landskapet har emellertid förändrats i så måtto att lärosätena sedan 1993 fått successivt större anslag och uppdrag för både utbildning och forskning och sektorn har därmed gått från att 1993 omfatta ca 250 000 studenter och 45 000 anställda till 440 000 studenter och 80 000 anställda år 2023.<sup>5</sup> Att döma av det senaste årens diskussioner verkar denna löpande expansion, med allt fler studenter och forskare, vara över och de totala anslagen till forskning och högre utbildning kommer därmed inte heller att öka på motsvarande sätt som tidigare.

<sup>4</sup> Förändring och kontinuitet, reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020, UKÄ s 70–74

<sup>5</sup> SCB, vilket var en liten minskning med ca 10 000 studenter jämfört med 2022.

[https://www.scb.se/contentassets/51521764a52d4e5da999cf8ddd7206da/uf0202\\_2023a01\\_sm\\_uf23sm2401.pdf](https://www.scb.se/contentassets/51521764a52d4e5da999cf8ddd7206da/uf0202_2023a01_sm_uf23sm2401.pdf)

Bilden som framkommer i intervjuerna, att Sverige inte har genomfört några större reformer de senaste 30 åren, bekräftas delvis i en rapport av Mats Benner och Sylvia Schwaag Serger. Där beskrivs hur Sverige gradvis förlorat en tidigare internationellt mönsterbildande roll där vi genomförde ”sammanhållna, välförankrade och progressiva reformer” och att detta är ett resultat av efterdyningarna av 1990-talskrisen. Benner och Schwaag Serger menar vidare att högskolepolitiken har präglats av ett politiskt vakuum som har lett till att frågorna fragmentiserats och att det därför saknas en sammanhållen politik för området.<sup>6</sup>

## Avgörande ögonblick och centrala beslutsfattares betydelse

Under de genomförda intervjuerna har det bland annat resonerats kring enskilda individers betydelse för att lyckas genomföra förändringar. I några intervjuer (och i tillgänglig litteratur) konstateras att en minister eller en statssekreterare med förmåga att driva förändring, i kombination med god förståelse för vad som är möjligt, har varit avgörande för de förändringar som genomförts. Det konstateras också att det finns exempel på perioder när välutredda förslag tvärtom inte har kunnat tas vidare till reella reformer. Skälen för detta sägs vara kritik från högskolesektorn, oförmåga att identifiera kompromisser, externa faktorer som exempelvis en pandemi, och i vissa fall bristande kunskap om högskolesektorn eller otillräcklig förankring inom regeringen.

Det interna spelet i regeringen med förhandlingar mellan framför allt finansdepartementet och näringsdepartementet har i flera intervjuer lyfts som en återkommande begränsande faktor, oavsett regering. Därtill lyfts statsministerns stöd för förändring samt samarbetet mellan utbildningsdepartementet och andra departement, som faktorer som påverkat möjligheterna till förändring.

Tydliga exempel på såväl lyckade som misslyckade reformförsök återfinns under Per Unckels tid som moderat utbildningsminister, perioden 1991–1994. Dennes statssekreterare Bjarne Kirsebom beskriver i sin självbiografi *Fragment* hur Per Unckel nyttjade sin tunga förankring i Moderaternas ledning (bland annat i egenskap av tidigare partisekreterare) och rollen som etablerad allmänpolitiker samt sin förmåga att skapa ett gott samtalsklimat även med meningsmotståndare, för att driva processer framåt. Kirsebom noterar visserligen att Per Unckel inte hade samma goda förkunskaper i högskolefrågorna som i skolfrågorna (vilka lades på skolminister Beatrice Ask), men att han snabbt läste på och lade mycket energi vid att lära sig även detaljer. Utöver statssekreteraren samlade Unckel även en grupp bestående av bland annat en professor vid KI som vetenskaplig rådgivare och en doktorand i statsvetenskap som politisk sekreterare, som såväl ideologiskt som sakkunnigt bollplank.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Benner, Mats och Schwaag Serger, Sylvia *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*, SNS 2023 <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2023/10/andra-allt-en-hogskolepolitik-for-var-tid.pdf>

<sup>7</sup> Kirsebom, Bjarne, *Fragment* 2022, [www.bjarnekirsebom.se](http://www.bjarnekirsebom.se)

Vidare nyttjade Per Unckel den stora högskoleutredning, kallad Grundbulten, som tillsatts 1988 och presenterats i januari 1992<sup>8</sup>. Likt regeringsskiftet 1976 kunde tillträdande regering ta över flera påbörjade processer som förankrats av tidigare regering och anpassa dessa till nya ideologiska utgångspunkter, i detta fall gällande ökad autonomi och minskad statlig styrning.<sup>9</sup> Underlagen för reformering av resurstilldelningssystemet togs i hög grad fram internt på utbildningsdepartementet snarare än genom en större utredning, och därmed gick denna process relativt snabbt. I sin bok beskriver Bjarne Kirsebom att den ekonomiska krisen därtill bidrog till att underlätta den snabba beslutsprocessen.

Inför den forskningsproposition som lades fram 1993 genomfördes ett stort antal hearings samt en större konferens vars slutsatser sedan samlades i en särskild skriftserie. Dessa hanterades av regeringens forskningsberedning och sammanfattades av beredningens sekretariat i Forskningens utmaningar (DS 1992:97) som sedan fick en ”snabb informell remissbehandling”.<sup>10</sup> Parallellt med arbetet med denna proposition genomfördes även en stor reform där de tidigare löntagarfonderna omformades till forskningsstiftelser (samt till stiftelsekapital för de två stiftelsehögskolorna, Chalmers tekniska högskola samt Högskolan i Jönköping). Detta presenterades i propositionen Om forskning i frontlinjen (prop. 1992/93:171).

Även om efterföljande ministrar inte har genomfört lika omfattande reformer som Unckel har flera av dem, och deras statssekreterare, gjort tydliga avtryck. Under exempelvis Carl Tham (S), som efterträdde Per Unckel vid regeringsskiftet 1994, lades stort fokus vid jämställdhetsfrågor och debatten om de så kallade Thamprofessorerna blossade upp. Detta blev en väl debatterad fråga i högskolesektorn och till del på kultursidor, men innebar knappast någon större omläggning av den övergripande forskningspolitiken.

Efter 1990-talskrisen genomfördes nedskärningar av forskningsanslagen, vilket bland annat försvarades genom att stora resurser tillförts forskningen via de stiftelser som bildats av de tidigare löntagarfondsmedlen. Carl Tham försökte under sin tid som utbildningsminister återföra medlen från löntagarfonderna som lagts i stiftelser till staten, men utan att lyckas. Däremot tog staten ett starkare grepp om utnämningmakten till forskningsstiftelsernas styrelser. Enligt Bjarne Kirsebom misslyckades försöken att återförstatliga stiftelserna, dels på grund av de juridiska svårigheterna att förändra stiftelser, dels för att de styrelseledamöter som sattes att styra stiftelserna kom att värna dessa. Bland dem fanns bland annat tidigare statsminister Ingvar Carlsson (S), som blivit ordförande för Strategiska forskningsstiftelsen, samt tidigare arbetsmarknadsministern (C) Börje Hörnlund för KK-stiftelsen. Den politiska förankringen och inflytandet värnade indirekt stiftelsernas reella oberoende.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Högskoleutredningen SOU 1992:44

<sup>9</sup> Förändring och kontinuitet, reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020, s 102–103

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:170.

<sup>11</sup> Kirsebom, Bjarne Fragment 2023

Thomas Östros (S) tillträdde som utbildningsminister efter valet 1998 och satt kvar till 2004 och är därmed den som suttit längst som minister med ansvar för forskningsfrågor under de senaste dryga 40 åren. Den huvudsakliga reformen under hans ämbetsperiod var inrättandet av Vetenskapsrådet som samlade forskningsfinansiering. Där samlades de tidigare separata råden Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet och Teknikvetenskapliga forskningsrådet. Som komplement bildades myndigheterna Formas (med ansvar för miljö, lantbruk och samhällsplanering samt för områden som hanterades av Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Byggnadsforskningssamfundet samt delar av Naturvårdsverkets uppgifter) samt det som i dag heter Forte med ansvar för sociala frågor och arbetsliv.<sup>12</sup> Denna reform påminner till del om utvecklingen i Norge från tidigt 1990-tal då de samlade fem tidigare forskningsråd i Norges forskningsråd.

Under Leif Pagrotskys tid som utbildnings- och kulturminister 2004–2006 påbörjades arbetet med Resursutredningen RUT 1 som sedan kompletterades med RUT2 och därefter delvis kom att genomföras i den forskningsproposition som lades av Lars Leijonborg 2008. Under Leif Pagrotsky reformerades även examensformerna, vilket i hög grad var en operationalisering av den så kallade Bolognaprocessen.<sup>13</sup> Den forskningsproposition som lades under Pagrotskys tid ökade anslagen till forskning något och lade stor tonvikt vid de strategiska områdena medicin, teknik och hållbar utveckling. Vidare lades organisatoriska förslag rörande arbetet med lärosätenas holdingbolag, samt samverkan med näringslivet och en nationell organisation för EU:s forskningssamarbeten.<sup>14</sup>

Under Fredrik Reinfeldts tid som statsminister 2006–2014 hade Sverige tre ministrar med ansvar för forskning och högre utbildning, Lars Leijonborg (2006–2007 som utbildningsminister samt 2007–2009 som högskole- och forskningsminister), Tobias Krantz (2009–2010) och Jan Björklund (2010–2014), samtliga från dåvarande Folkpartiet. Under hela denna period var emellertid Peter Honeth statssekreterare med ansvar för högre utbildning och forskning. Peter Honeths bakgrund inom högskolesektorn, med bakgrund som ordförande för SFS, departementsråd i utbildningsdepartementet och mångårig universitetsdirektör vid Lunds universitet, gav möjligheter att relativt snabbt påbörja ett reformarbete efter regeringsskiftet 2006.

Den forsknings- och innovationsproposition som lades fram 2008 av de ansvariga ministrarna Lars Leijonborg (FP) och Maud Olofsson (C) präglades i hög grad av utbildningsdepartementets prioriteringar, snarare än näringsdepartementets. Regeringens satsningar innebar ett kraftigt tillskott av resurser till framför allt forskning, en ökning som i hög grad gick till de större och äldre lärosätena. Enligt intervjuer och samtal med tjänstemän verksamma under den perioden berodde det i hög grad på det kunskapsövertag och den förankring som Peter Honeth tog med sig in i sin tjänst.

---

<sup>12</sup> Prop. 1999/2000:81

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:162

<sup>14</sup> Prop. 2004/05:80

Trots Peter Honeths goda kunskap om och förankring i högskolesektorn lyckades regeringen Reinfeldt inte genomföra den reform som sannolikt hade inneburit den största principiella förändringen av det svenska högskolesystemet sedan 1977, nämligen införandet av en ny associationsform för lärosätena. Den tänkta reformen byggde på utredningen Självständiga lärosäten (SOU 2008:104), ledd av den tidigare folkpartistiske politikern tillika professorn i statsvetenskap Daniel Tarschys. Ett stort antal av lärosätena var kritiska till, eller åtminstone osäkra på, utformningen av associationsformen och vilka konsekvenser det skulle få för resurstilldelningen.

Under ungefär samma period (2009–2010) genomfördes i Finland en liknande reform där universiteten gick från att vara traditionella myndigheter till en att bli självständiga juridiska personer och därmed en ökad frihet vad gäller exempelvis att ledningarna fick en starkare ställning. En liknande process för yrkeshögskolorna genomfördes 2015, där de formellt blev aktiebolag. De fick också förtydligade uppdrag att verka för tillämpad forskning och regional utveckling.<sup>15</sup>

Flera av de intervjuade samt flera såväl tidigare som nuvarande rektorer vi samtalat med under arbetet har lyft fram att den svenska reformen uppfattades innebära att lärosätenas ledningar och styrelser skulle få ett starkare mandat i relation till anställda forskare. Detta oroade anställda (ofta mycket meriterade forskare) vid lärosätena, som i sin tur agerade för att reformen inte skulle genomföras. Peter Honeth skriver själv i en rapport att förslaget ”togs emot med en skepsis av högskolesektorn när det kom”, vilket ledde till att regeringen ”istället presenterade[s] ett betydligt försiktigare förslag i den så kallade autonomipropositionen, som bland annat innebar en minskad central reglering av den interna organisationen för universitet och högskolor. Även detta som man kan tycka ganska naturliga förslag att själv få bestämma, ledde till en kritisk debatt inom sektorn.”<sup>16</sup>

Svårigheten att genomföra dessa reformer tillskrivs, av flera som intervjuats och talats med under denna process, konflikten mellan kollegiets inflytande och ledningens linjestyning. Denna linje bekräftas delvis av en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift av Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg som där beskriver att autonomireformen ledde till en process av avkollegialisering.<sup>17</sup>

Andra reformer som diskuterades och drevs på med underhandskontakter och visst ekonomiskt stöd under perioden 2006–2014 var sammanslagningar av lärosäten. Växjö universitet och Högskolan i Kalmar blev 2010 Linnéuniversitetet, Teaterhögskolan och Dramatiska institutet blev Stockholms dramatiska högskola 2011 (sedermera Stockholms konstnärliga högskola som då även inkluderade Dans- och Cirkushögskolan samt Operahögskolan) och 2013 uppgick Högskolan på Gotland i Uppsala universitet. I Norge genomfördes 2015 relativt kraftiga sammanslagningar, men med en hårdare politiska beslut från regeringen. I Danmark har flera universitet och högskolor fusionerat, samt forskningsinstitut slagits samman med universitet sedan

<sup>15</sup> <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410845/uusi-ammattikorkeakoululaki-voimaan-1-1-2015>

<sup>16</sup> Honeth, Peter, Öka autonomi – minska den politiska styrningen, Svenskt Näringsliv 2018

<sup>17</sup> Ahlbäck Öberg Shirin, Boberg Johan Avkollegialiseringen av svenska lärosäten En analys av statliga universitet och högskolor, Statsvetenskaplig tidskrift 2022: 1

2007. Därefter har regeringen uppdragit åt universitet att förlägga verksamhet i andra delar av landet än de mest centrala.<sup>18</sup> I Sverige pågår nu förnyade diskussioner och utredningar om sammanslagningar på flera lärosäten, och i något fall har en påbörjad process redan avbrutits. Generellt har de flesta svenska regeringar sagt att även om man vill se sammanslagningar så ska det ske på initiativ av lärosätena själva. Däremot har man, likt i Danmark, i regleringsbrev föreskrivit att några lärosäten måste ha verksamhet på utpekade orter.

## **Färdiga program, utredningar eller analyser ofta en förutsättning, men ingen garanti för reformarbete**

Sedan 1991 har Sverige haft 11 olika ministrar med ansvar för högre utbildning och forskning, vilket motsvarande mindre än en mandatperiod per minister.<sup>19</sup> För att hinna fatta beslut måste en minister därför antingen kunna utgå från och anpassa företrädares genomförda utredningar, eller ha klara ståndpunkter och en reformagenda vid tillträdet. Regeringarna som tillträdde 1976 och genomförde 1977 års reform, respektive tillträdde 1991 och genomförde 1993 års reform, hade som nämnts ovan omfattande och vid tillfället väl förankrade utredningar att luta sig mot. Reformen 1993 kompletterades emellertid även av flera snabba utredningar som genomfördes internt på Regeringskansliet, bland annat rörande användandet av löntagarfonderna, strukturen för forskningsfinansieringen och resurstilldelningssystemet. Alla reformförsök lyckades emellertid inte. Enligt Bjarne Kirsebom stupade försöket att, likt Norge vid samma tidpunkt, reformera forskningsfinansieringen och den så kallade Forskningsrådsnämnden på grund av att tidigare folkpartistiske utbildningsministern Jan-Erik Wikström (som var riksdagsledamot under denna mandatperiod och som varit med om att inrätta Forskningsrådsnämnden som utbildningsminister 1976–1982), intervenerade och stoppade förslaget.<sup>20</sup> En liknande reform genomfördes dock ett par mandatperioder senare.

Under de socialdemokratiskt ledda regeringarna under 1990-talets sista år och fram till 2006, leddes utbildningsdepartementet av Thomas Östros och Leif Pagrotsky. Båda rekryterade personer med gedigen erfarenhet av högskolefrågor som statssekreterare, bland annat Agneta Bladh (1998–2004), som kom direkt från rollen som generaldirektör på Högskoleverket och som tidigare arbetat i statsrådsberedningen, samt Kerstin Eliasson (2004–2006), som bland annat varit departementsråd på den forskningspolitiska enheten. I ett par av de genomförda intervjuerna lyftes betydelsen av ett så kallat Paragraf 5-förordnande som ger ansvarig minister föredragningsrätt för alla forskningsfrågor oavsett departement.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> <https://universitetslararen.se/2021/12/16/danska-facket-befarar-det-blir-ett-blodbad/>

<sup>19</sup> Mats Persson (L), Anna Ekström (S), Matilda Erngrans (S), Helene Hellmark Knutsson (S), Jan Björklund (L), Tobias Krantz (L), Lars Leijonborg (L), Leif Pagrotsky (S), Thomas Östros (S), Carl Tham (S), Per Unckel (M).

<sup>20</sup> Kirsebom. S 43

<sup>21</sup> SFS nr: 1996:1515>a

Ett annat exempel som lyfts i intervjuerna handlar om övergången i de socialdemokratiskt ledda regeringarna mellan mandatperioderna 2014–2018 respektive 2018–2022. Ett reformarbete var påbörjat under den första mandatperioden med stora, genomgripande utredningar (såsom En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6, respektive En strategisk agenda för internationalisering, SOU 2018:3). Utredningarna resulterade i praktiken inte i några substantiella förändringar under den andra mandatperioden, utöver en justering i högskolelagen där ett ansvar för livslångt lärande skrevs in.

Detta kan jämföras med exempelvis Danmark, där kontakterna mellan lärosäten och ansvarig minister är betydligt närmare och ministern har större möjligheter att styra inriktningen av lärosätena samt genomföra större reformer än i Sverige. Danmark har inte heller Sveriges tradition av att utreda större reformer i förväg. Däremot genomförs utvärderingar efter genomförda reformer, vilka i sin tur ligger till grund för kommande insatser.

Att denna regering inte fick igenom alla sina budgetar under mandatperioden och i andra frågor var begränsade av ett januariavtal samt av pandemin från 2020 påverkade självklart regeringens manöverutrymme. Samtal med flera företrädare i sektorn samt genomförda intervjuer pekar också på den politiska ledningens bristande framdrift i högskolefrågor under huvuddelen av denna mandatperiod.

## **Avsaknad av politisk debatt på hög nivå**

De politiska partiernas program för högre utbildning och forskning är i grunden ganska liktydiga. De framhåller ofta såväl betydelsen av akademisk frihet som att utbildning och forskning ska bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad och till innovation, samt i förlängningen stärka bildningen och demokratin. Konflikter och avvägningar mellan dessa mål framhålls sällan. Det är ovanligt att frågor om den övergripande styrningen av och formerna för universitet och högskolor kommer upp i den offentliga debatten inför exempelvis riksdagsvalen. I högskolesektorn och dess närstående medier är de dock mer frekventa. De senaste årens diskussioner om akademisk frihet, cancelkultur etc. har emellertid fått ett visst genomslag på framför allt debatt, ledar- och kultursidor.

Många aktörer i högskolesektorn ser frånvaron av offentlig debatt som en brist. Framför allt efterfrågas en bredare diskussion om lärosätenas roll i samhället och om forskningens och utbildningens inbyggda värde. Men för den politiker som vill reformera sektorn kan det vara precis tvärt om. Eftersom alla reformer av högskolesektorn, särskilt de som rör forskningsfrågor, kommer att skapa både vinnare och förlorare så behöver en minister och dennes statssekreterare kunna stå emot och driva igenom förändringarna trots höjda röster från de som förlorar på reformen. Om kritiken då begränsas till högskolesektorns egna medier blir det lättare att stå emot den.

Å andra sidan kan ett på förhand presenterat reformprogram ge den legitimitet och kraft som krävs för att lyckas driva igenom önskade prioriteringar i relation till andra partier (se utveckling nedan om Folkpartiet inför valet 2006 och 2008 års forskningsproposition).

En annan faktor som lyftes under en intervju samt i flera samtal handlar om politikernas förhållande till den akademiska friheten och det faktum att högskolesektorn är en synnerligen komplex struktur med många olika styrsystem som spänner över flera departement och myndigheter. Det kan därför vara svårt att sätta sig in i detaljerna, samtidigt som många riksdagspolitiker inte heller vill göra det eftersom det riskerar att ses som ett intrång i den akademiska friheten. Begreppet armlängds avstånd (som ofta används inom kulturpolitiken) har också använts här, även om det är relativt vanligt med politiker som försvarar akademisk frihet som princip men gärna detaljreglerar vissa områden av särskild ideologisk betydelse. Det kan gälla krav på särskilt innehåll i vissa utbildningar, eller användande av vissa perspektiv i forskningen.

## **Utredningar, egna idéer, politisk förankring och sakkunskap – vad spelar egentligen roll?**

Det breda utredningsarbete som gjordes under den socialdemokratiska regeringen inför regeringsskiftet 1991 underlättade för den tillträdande borgerliga regeringen att utifrån ideologiskt grundade reformidéer ganska snabbt driva igenom reformer. Så trots att detta var den sista treåriga mandatperioden, hann man med avgörande reformer.

Sakkunskap och förankring i sektorn (såsom under Helene Hellmark Knutsson där statssekreterare Karin Röding och flera politiskt sakkunniga med bakgrund i SFS stod för sektorskompetens i den politiska ledningen) verkar också underlätta tillsättande av utredningar. Kunskap om sektorn behöver dock tas tillvara och kompletteras av politisk kraft och tyngd. I en av intervjuerna framhölls en förhandling mellan utbildningsdepartementet och finansdepartementet i samband med skapandet av Vetenskapsrådet där dåvarande statsminister Göran Persson spelade en avgörande roll i slutförhandlingarna.

Under Matilda Ernkrans period som minister genomfördes ytterst få förändringar. Till skillnad från andra politikområden fanns i det så kallade januariavtalet mycket få påbud eller begränsningar för reformer på högskoleområdet (undantaget lärarutbildningen).<sup>22</sup> Det ger visserligen ansvarig minister frihet att utforma sin politik, men samtidigt var dess frågor sannolikt lägre prioriterade i Regeringskansliet. En liknande situation gäller just nu där endast små detaljer som rör högre utbildning och forskning är reglerade i Tidöavtalet (bland annat återigen lärarutbildningen).<sup>23</sup> Denna typ av politiska kontrakt blir styrande för vilka utredningar en regering väljer att tillsätta tidigt i en mandatperiod. Därmed riskerar det som inte finns med i avtalet att behöva genomföras med mindre utredningsinsatser, eller vänta till slutet av en mandatperiod.

<sup>22</sup> Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, Januariavtalet (2019)

<sup>23</sup> Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige

I Sverige presenteras forskningspropositionen i mitten av varje mandatperiod. Det ger regeringen viss tid att justera forskningspolitiken utifrån egna önskemål, men vill man lyckas med större reformer krävs antingen befintliga utredningar som går att använda, pågående utredningar som kan få tilläggsdirektiv eller att regeringen direkt efter makttillträdet tillsätter utredningar med kort utredningstid, så att dessa ska hinna remissbehandlas.

Att partierna sällan prioriterar forskningspolitiken inför valet innebär inte att så alltid varit fallet. Ett undantag är Folkpartiets agerande inför valet 2006. Partiet kampanjade då med rubriken ”Framtidens nyheter: Äntligen nobelpris till Sverige” och hade avsatt en betydande del av partiets valmanifest till högskolefrågor.<sup>24</sup> Fler av dessa frågor och förslag togs sedan in i beredningen av den proposition som lades fram 2008.

## **EU som begränsande faktor och möjliggörare**

Sedan högskolereformen 1993 har Sverige gått med i EU, vilket förstärkt påverkat även den förda forskningspolitiken. Det har möjliggjort deltagande i gemensamma forskningsprogram, Europauniversitet etc. Men det har också medfört att de forskningssatsningar som görs på EU-nivå både direkt i form av inriktning på finansieringen och indirekt genom krav på motfinansiering styr svenska prioriteringar och därigenom minskar delar av handlingsutrymmet.

EU-medlemskapet har också enligt ett par opolitiska tjänstemän vi samtalat med medfört betydligt mindre tid för både anställda på utbildningsdepartementet och dess politiska ledning att ägna sig åt den svenska forskningspolitiken. Den typ av interna utredningar som genomfördes perioden 1991–1993 ansågs av de vi talade med svårt att lyckas med idag.

---

<sup>24</sup> En socialliberal modell i globaliseringens tid Folkpartiet Valmanifest – Riksdagsval 2006

# Många aktörer men svag samordning

## En expanderande sektors stigande missnöje

Sedan tidigt 1990-tal har de totala resurserna till högre utbildning och forskning, med undantag för viss nedskärning av forskningsresurserna under 1990-talskrisen, liksom antalet studenter och anställda ökat kontinuerligt. Däremot har lärosäten, studenter och fackliga organisationer påtalat att det så kallade produktivitetsavdraget leder till urholkning av resurserna, räknat per student eller forskare.<sup>25</sup>

Till skillnad från lärosäten i andra delar av Europa fick svenska lärosäten emellertid inga direkta resursneddragningar till följd av den ekonomiska krisen i början av 2000-talet eller den globala finanskrisen 2007–2010. De reformer som då genomfördes i bland annat Danmark och Finland, som också inkluderade exempelvis sammanslagningar av lärosäten, såg vi inte alls på motsvarande sätt i Sverige.

De intervjuade är måna om att betona hur viktigt det har varit att öka anslagen till forskning och högre utbildning. Men de är samtidigt överens om att tiden för ständig expansion sannolikt är över. Det kommer kunna få stora effekter på framför allt utbildningen, men också forskningen eftersom en del av produktivitetsavdragets effekter har kunnat hanteras genom ett kontinuerligt höjt anslag och utvidgat uppdrag. Utan tillkommande medel kommer allt fler lärosäten att behöva göra hårdare prioriteringar i den befintliga verksamheten för att kunna göra nya satsningar.

## Avsaknaden av samlad utvärdering

Flera vi talat med menar att gedigna analyser för den långsiktiga utvecklingen av högskolesektorn ofta har saknats. Detta pekar även Benner och Schwaag Serger på i sin bok. 1999 inrättades emellertid SISTER, Institutet för studier av utbildning och forskning, av Strategiska stiftelsen (SSF), KK-stiftelsen, Stint och Riksbankens jubileumsfond (bland annat inspirerat av Norges modell med NIFU), men efter 10 år lades institutet ner på grund av bristande finansieringsvilja hos grundarna. Det norska institutet har historiskt haft stort inflytande på den förda politiken genom att utvärdera genomförda reformer och fungera som officiell statistikleverantör.

<sup>25</sup> <https://www.arbetsvarlden.se/debatt/riksrevisionen-har-fel-om-produktivitetsavdrag/>  
<https://www.svd.se/a/x8BBGp/studentorganisationer-fortsatt-produktivitetsavdrag-slar-mot-undervisningen>  
<https://suhf.se/app/uploads/2022/11/Stephen-Hwang-Undervisningseffektivitet-SUHF-konferens-16-17-nov-2022.pdf>  
<https://universitetslararen.se/2022/11/11/sulf-om-budgeten-i-praktiken-bli-det-nedskarningar/>

Men minst lika viktigt för Norge är att institutet bidrar till att skapa en relativt oberoende arena för diskussioner om högskolepolitikens utveckling, byggd på tunga analyser.

Det finns idag ingen myndighet med det uttalade uppdraget att genomföra omfattande policyutvärderingar eller systematiskt följa upp effekterna av forskningspolitiken. Behovet av en sådan sammanhållen analysfunktion har därför lyfts på flera håll. IVA:s projekt Utsiktsplats forskning från 2014 resonerade om olika möjliga modeller för en sådan analysfunktion – allt från modeller inom Regeringskansliet liknande Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), till en sammanslutning av de kungliga akademierna eller uppdrag riktade till en av sektorsmyndigheterna.<sup>26</sup> Även SUHF har identifierat den svaga nationella analysfunktionen och har bland annat låtit utreda inrättandet av ett Högskoleobservatorium med denna funktion.<sup>27</sup>

De analyser som görs av exempelvis Statskontoret och Riksrevisionen leder sällan till betydande förändringar i sektorn, menar flera av de intervjuade, beroende på att de inte alltid anses ta hänsyn till att lärosätenas roll och uppdrag skiljer sig från andra myndigheters.

Däremot finns flera aktörer som ur sina respektive perspektiv tar fram rapporter och analyser. Vetenskapsrådet har en egen avdelning för forskningspolitik, UKÄ lämnar årliga uppföljningar av universitet och högskolor och Vinnova liksom andra forskningsfinansiärer ger ut analyser och rapporter med fokus på policyutveckling rörande forskningspolitiken. Sveriges universitets- och högskoleförbund har på egen hand givit ut rapporter och analyser under flera år, ett arbete som intensifierats de senaste åren i och med inrättandet av en expertgrupp för analys. Uppsala universitet har nyligen inrättat Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), vilket är ett mångvetenskapligt centrum som samlar ett femtiotal forskare och doktorander, från en lång rad discipliner, som studerar högre utbildning och forskning. HERO har gjort ett par av de rapporter som SUHF:s expertgrupp beställt. Sedan tidigare har även Lunds universitet en etablerad forskargrupp med inriktning mot forskningspolitik.

Arbetsmarknadens parter är generellt mycket aktiva i den högskolepolitiska debatten, dock något mer i frågor som rör kompetensförsörjning än i forskningsfrågor. De intervjuade menar dock att det reella inflytandet över den förda forskningspolitiken är relativt begränsat. Vad gäller den högre utbildningen verkar dock inflytandet vara större. Tillsättandet av en utredning om resurstilldelning för utbildningar som ska möta parternas överenskommelse kring omställningsavtalet är ett sådant tecken. Samtidigt menar en av de intervjuade att man ofta använder olika aktörers inspel och remissvar som grund för egen argumentation i förhandlingar mellan departement och i riksdagens utbildningsutskott.

<sup>26</sup> Mot en kunskapsbaserad forskningspolitik? En jämförande studie av några länder i Europa IVA-projektet Utsiktsplats forskning, 2014. <https://www.iva.se/contentassets/b87a5b4490cb4a5fac5ef6052da79c8f/iva-nifu-studien-id-93129.pdf>

<sup>27</sup> Haikola, Lars, Högskoleobservatorium, SUHF 2019. <https://suhf.se/app/uploads/2019/08/HEobs-slutrapport.pdf>

En av de intervjuade menar visserligen att befintlig kunskap om forskningspolicy är underutnyttjad på policynivån, men att det ändå krävs mer forskning inom området för att bidra till en djupare förståelse och bättre beslutsunderlag för framtida forskningspolitik och förbättrad kvalitet på svensk forskning.

## **Från elit- till massuniversitet – försvårar det sammanhållna systemet genomgripande reformer?**

Expansionen av högskolesektorn har skett i stort sett i hela världen sedan 1960-talet. Utveckling beskrivs ofta som en transition från elit- till massuniversitet. En komponent i detta är begreppet, Academic Drift, som innebär dels att utbildningsanordnare alltmer efterliknar traditionella universitet och därefter ofta upptas bland dessa, dels att enskilda utbildningsområden uppdateras och utvecklas för att i sin tur bli akademiska utbildningar.

Ett samhälle där såväl arbeten som vardagslivet ställer allt högre krav på teoretisk kunskap och allt högre kvalifikationer, behöver en utveckling med allt mer av kvalificerad utbildning. Den hamnar i Sverige ofta inom det som klassificeras som högskoleutbildning, men det innebär också att allt fler av de som är verksamma inom lärosätena ska omfattas av samma grundläggande regler och styrsystem som tidigare berört en betydligt mindre grupp.

Processen har ingen klar start- eller slutpunkt. Exempel på Academic drift de senaste 30–35 åren är avskaffandet av gymnasieingenjörutbildningens fjärde år och införandet av en tvåårig högskoleingenjörsexamen i början av 1990-talet, akademiseringen av polisutbildningen som sedan 2017 ger högskolepoäng, samt det faktum att Beckmans designhögskola gått från en eftergymnasial utbildningsanordnare utan statlig examensrätt till en stiftelsehögskola med rätt att ge kandidatexamen.

I kombination med utbyggnaden av högskolesektorn med såväl nya områden som mer av traditionella akademiska utbildningar har utvecklingen lett till ett allt större antal lärare och forskare som ska bedriva utbildning med forskningsanknytning, därigenom gärna forska själva samt omfattas av den akademiska frihet som står i grundlag och högskolelag.

Fler lärare på universitet och högskolor innebär allt fler som hävdar en rätt att forska, även när behovet av forskning inom vissa områden kanske inte är lika stort som inom andra områden. För ansvarig lärare/forskare är emellertid kraven rimliga eftersom såväl förväntningar och traditioner inom akademien som nationell lagstiftning föreskriver deltagande i forskning. Samtidigt leder det till svåra avvägningar i resursfördelningen.

Även lärosätenas arbetstidsavtal, som i många fall föreskriver en viss mängd forskning i tjänsten för olika tjänstekategorier, bidrar till styrningen av forskningsmedlen. En utökning av antalet studenter och därmed antalet anställda inom ett utbildningsområde medför därmed också indirekt en satsning på forskning inom det området.

Det svenska högskolesystemet är, till skillnad från exempelvis det danska respektive det finska, i hög grad ett sammanhållet system där alla lärosäten i grunden har att förhålla sig till samma regler, om än med vissa formella skillnader i framför allt vissa examensrättigheter mellan universitet och högskolor. Den danska uppdelningen i tre olika former av eftergymnasial utbildning i kombination med en hårdare styrning, bland annat i form av sammanslagning av lärosäten, har sannolikt underlättat både snabba och mer anpassade reformer. Dock på bekostnad av lärosätenas självbestämmande.

Det finska systemet har yrkeshögskolor respektive universitet, där de förra har större fokus på arbetsmarknadens behov och de senare en mer omfattande forskning och mer fokus på generella examina. Omkring 90 procent av de statliga forskningsmedlen i Finland går till universiteten, detta trots att endast omkring 45 procent av studenterna studerar på universitet och cirka 55 procent på yrkeshögskolor. I Sverige studerar nästan två tredjedelar av studenterna vid ett universitet och dessa får drygt 80 procent av forskningsmedlen. Samtidigt får de fyra svenska lärosäten som får mest, nästan hälften av alla forskningsmedel i Sverige.<sup>28,29,30</sup>

De reella skillnaderna vad avser omfattningen av forskningen, utbildningarnas attraktivitet, rekryteringsbas, samverkan etc. mellan de svenska lärosätena är stora. Som Peter Honeth skriver i en rapport från 2018, är det sammanhållna systemet på många sätt en chimär. På pappret är kraven desamma, men i praktiken skiljer sig lärosätenas förutsättningar, roller och förmågor kraftigt åt.<sup>31</sup> Liknande resonemang förs i rapporten *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*, som menar att ”det finns en betydande variation mellan lärosäten rörande såväl storleken på den undervisningsinsats en lektor måste genomföra per år, som hur mycket tid i tjänsten en lektor kan ägna åt forskning och därmed hur forskningsanknuten undervisning lärosätena har möjlighet att erbjuda”. Vidare råder ”stora skillnader mellan äldre och nyare lärosäten vad gäller studentgruppens förutsättningar; äldre universitet har generellt en hög andel studenter med höga meritpoäng från studievana hem”.<sup>32</sup>

Utöver de enskilda lärosätenas skilda förutsättningar så är de dessutom ofta föremål för lokala och regionalpolitiska överväganden. Samtliga regioner i Sverige har minst ett lärosäte och de tillskrivs i många fall med rätta, men inte alltid, stor betydelse för regionernas utveckling. Reformförslag som på något sätt gynnar vissa typer av lärosäten leder därför oftast till kritik från andra. Det kan handla om intresseorganisationer, politiker som vill gynna den egna regionen, företag som påverkas samt naturligtvis anställda och studenter vid berörda lärosäten.

<sup>28</sup> <https://unifi.fi/en/elections2023/>

<sup>29</sup> <https://www.aka.fi/en/about-us/whats-new/press-releases/2022/finlands-roadmap-for-research-infrastructures-20212024-published/>

<sup>30</sup> Börjesson, Mikael, Lärosäten och forskningsfinansierare, Statsvetenskaplig tidskrift nr 1 2022

<sup>31</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/fja9sj\\_oka-autonomin-minska-den-politiska-styrningenpdf\\_1003219.html/ka+autonomin+-+minska+den+politiska+styrningen\\_1.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/fja9sj_oka-autonomin-minska-den-politiska-styrningenpdf_1003219.html/ka+autonomin+-+minska+den+politiska+styrningen_1.pdf)

<sup>32</sup> Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning, Douglas Brommesson, Sofia Nordmark, Jörgen Ödalen, SNS 2024, <https://www.sns.se/artiklar/massuniversitetets-utmaningar-for-kvaliteten-pa-hogre-utbildning/>

Samtliga intervjuade betonar att lärosätena sällan har en gemensam syn på föreslagna reformer. Någon nämner exempelvis inspel och remissvar från Sveriges universitets- och högskoleförbund på bland annat Strut-utredningen samt underlaget inför regeringens forskningsproposition för 2024. Dessa tenderar att fokusera på generella frågor rörande akademisk frihet, institutionell autonomi, samt generella resonemang om den totala medelstillelningen. Några av de intervjuade lyfte fram att lärosäten gärna tar hjälp av andra aktörer (vilket kan vara såväl politiker som intresseorganisationer eller andra myndigheter) för att driva sina frågor i relation till regeringen.

## Bristande rörlighet kan hämma förändringsvilja

Redan 2002 beskrev Magnus Henrekson i en artikel i Ekonomisk debatt om bland annat incitament i universitetsvärlden hur skillnader mellan europeiska och amerikanska universitetssystem vad avser exempelvis löneskillnader och konkurrens, påverkar såväl forskares som lärosätens förändringsbenägenhet. Han menade att svenska forskare var mer som statstjänstemän (vilket de flesta är) och de amerikanska som mer entreprenöriella, och argumenterade för att de relativt stora skillnaderna i lön samt den höga graden av decentralisering för de amerikanska universiteten skapar en miljö som snabbare anpassar sig efter omvärldens behov. Detta gäller såväl innehåll i utbildning som forskning, och han pekar bland annat på konserverande effekter av att ha stora program som regleras i en högskoleförordning, snarare än att låta studenter sätta samman egna utbildningar utifrån ett öppnare kursutbud, eftersom det är lättare att snabbt ställa om utbudet av enstaka kurser än av hela program.<sup>33</sup>

I genomförda intervjuer och andra samtal med företrädare för högskolesektorn framkommer liknande resonemang, om än ej lika utvecklade eller i alla lägen långtgående som i Magnus Henreksons artikel. En person vi talat med invände emellertid att den alltmer globaliserade forskningsvärlden gör oss mindre beroende av konservativa strukturer eller tillfälliga hegemoniska teoribildningar vid enskilda institutioner. Därmed kan man som individ snabbare ta till sig och få gehör för nya tankar. Dessa handlar dock oftare om forskningens innehåll, än dess organisering. Handelshögskolan i Stockholm, som ju i egenskap av stiftelse inte lyder under Högskoleförordning på motsvarande sätt som de flest andra lärosäten, tillämpar långa visstidsanställningar i syfte att som rektor Lars Strannegård uttrycker det ”Vi behöver ständigt syresätta vår miljö. (...) Man kan inte bli kvar här när man doktorerat bara för att man har en professor som gillar en.”<sup>34</sup>

<sup>33</sup> <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2000/01/30-2-mh.pdf>

<sup>34</sup> <https://www.tidningencurie.se/nyheter/handels-rektor-vill-utveckla-det-manskliga-hos-framtidens-ledare>

## Kollegium och linje

De intervjuade deltagarna är överens om att lärosätenas organisation till stor del präglas av kollegialitet och ofta har en trögrörlig struktur. Samtidigt visar Ahlbäck Öberg och Boberg på att lärosätena genomgått en avkollegialisering de senaste 15 åren. Denna dubbelhet menar flera ställer hårda krav på modiga rektorer som kan prioritera och skapa strategisk riktning, samtidigt som flera av de intervjuade framhåller att regeringen i högre grad behöver släppa högskolan fri och minska den administration som åläggs universiteten, för att möjliggöra ett tydligare ledarskap, strategisk inriktning och hårdare prioriteringar.

En tidigare rektor för ett av de större universiteten menade att den önskade autonomin också måste förtjänas genom att lärosätena blir snabbare på att ställa om efter omvärldens behov, och att bristande agerande inom dessa områden därför tenderar att leda till ökad politisk detaljstyrning.

Om lärosätena fick ökad frihet och större ansvar över resurserna, vilket föreslogs i En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6), borde det enligt dessa resonemang skapa en process där lärosätena tydligare stakar ut sin riktning framåt.

Möjligen har de finska och danska systemen med en tydligare uppdelning i olika typer av lärosäten och uppdrag en fördel, eftersom man där kan styra vissa hårdare och andra betydligt mjukare beroende på typ och behov. Samtidigt har framför allt det danska systemet vad gäller utbildningen en hårdare styrning av framför allt dimensioneringen som även gäller universiteten, än vad som är fallet i Sverige.

Flera intervjuade och personer vi samtalat med menade också att det idag finns ett större stöd i högskolesektorn för såväl det förslag som presenterades i Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) som En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Den första mottogs med skepsis av många lärosäten eftersom man helt enkelt inte visste vad förändringen skulle innebära och upplevde att myndighetsformen trots allt fungerande någorlunda väl. Vad gäller den senare så kom det framför allt kritik från företrädare för akademien (i första hand från större och äldre lärosäten) som hade stora anslag från forskningsfinansiärer som exempelvis Vetenskapsrådet. Enligt ett par av de intervjuade handlade detta om en oro för att de tilldelade medlen skulle minska om de i stället skulle gå direkt till lärosätenas basanslag för forskning, samt att det fanns en risk för att dessa medel skulle fördelas till fler lärosäten.

## Samspel och motstånd mellan myndigheter och politik

Den befintliga myndighetsstrukturen där flera olika departement ansvarar för forskningsfinansierande myndigheter anses av ett par intervjuade utgöra en konserverande kraft. Dels eftersom förhandlingarna i Regeringskansliet försvåras när flera ministrar och departement samt i praktiken partier ska enas om inriktning och styrning av enskilda myndigheter, dels för att myndigheterna själva tenderar att argumentera för att de ska finnas kvar och få mer medel.

Sveriges tradition av självständiga myndigheter, och ett relativt litet regeringskansli, där myndigheterna gör stora delar av det utredningsarbete som lägger grunden för regeringens forsknings- och innovationspolitiska propositioner, bidrar därför sannolikt till svårigheterna att reformera myndighetsstrukturer. Regeringen har de senaste 15 åren uppdragit åt de forskningsfinansierande myndigheterna att lämna ett gemensamt inspel till propositionen. Men därutöver har de ofta genomfört andra utredande insatser, lämnat kompletterande underlag samt deltagit i andra aktörers framtagande av inspel.

Den senaste reformen av strukturen för forskningsfinansiering genomfördes 2001. Den gjordes separat från forskningspropositionen och underlättades av att i princip alla befintliga forskningsråd låg under dåvarande utbildningsminister Thomas Östros. Även förekomsten av ovan nämnda paragraf 5-förordnande anses ha underlättat samordningen i Regeringskansliet.

När slutbetänkandet för Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) kom, hade redan ytterligare en utredning initierats med fokus på hanteringen av flera små myndigheter, där ett par berörda forskningsfinansiärer ingår.<sup>35</sup> Därutöver lyder de stora forskningsfinansiärerna (Vetenskapsrådet, Vinnova, Formas, Forte och Energimyndigheten) i dag under fyra olika departement, vilket ytterligare försvårar samordningen.

## Svenska forskningsreformer i sammandrag

Sverige var tidigt ute med det breda samhällsperspektivet i forskningsfinansieringen, bland annat genom den så kallade sektorsforskningen som riktade forskningsresurser mot specifika samhällssektorer samt högskolereformen 1977 som ytterligare stärkte detta.

1993 genomfördes Högskolereformen, som bidrog till större autonomi för lärosätena, med större kontroll över sina egna resurser och organisationer. Samtidigt användes medel från de tidigare löntagarfonderna för att inrätta flera forskningsstiftelser, samt göra Chalmers tekniska högskola samt Högskolan i Jönköping till stiftelser.

År 2001 genomfördes den senaste forskningsfinansieringsreformen, som bland annat innebar att fyra nya forskningsfinansiärer skapades: Vetenskapsrådet, Vinnova, Formas

<sup>35</sup> <https://www.regeringen.se/contentassets/88c333ee849d47e6aa6267541b04f8da/en-oversyn-av-mindre-myndigheters-uppgifter-och-organisering-dir.-2023132.pdf>

och Forte. Dessa fick ansvar för att stötta högkvalitativ forskning inom specifika forskningsområden. Därefter har framför allt Energimyndigheten tillkommit som forskningsfinansiär inom energiområdet.<sup>36</sup>

År 2008 gjordes en utvärdering av 2001 års reform, som föreslog en norsk modell med en enda finansiär som samlar alla forskningsområden. Detta ansågs dock för långtgående och genomfördes aldrig.<sup>37</sup>

Autonomireformen, en mindre reform av lärosätenas interna styrning, genomfördes 2011. Reformen var ett resultat av propositionen ”En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor”, men i betydligt försiktigare form än förslagen i propositionen. Fakultetsnämnderna avreglerades, vilket medförde att det kollegiala styrets lagstöd förlorades. Efter reformen är det lärosätenas ledning som beslutar om hur eventuella kollegiala beslutsorgan ska se ut.<sup>38</sup>

I 2020 års forskningsproposition utlovades en omfattande utvärdering av 2001 års reform.<sup>39</sup> Utgångspunkten var att den balans som finns i dag mellan basanslagen direkt till lärosätena och den delen som går via finansiärer skulle behållas. Den därpå följande utredningen, överlämnad i oktober 2023, föreslog en ny myndighetsstruktur för forskningsfinansiering,<sup>40</sup>

## Nutida finansiering av svensk forskning

Den första egentliga forskningspolitiska propositionen lades fram 1982, i syfte att bland annat förstärka riksdagens insyn i forskningsverksamheten samt underlätta prioritering och dimensionering av forskningen. (SOU1975:26). Sedan dess har åtta forskningspropositioner lagts fram, i vilka forskningspolitikens inriktning läggs fram. 2008 kom den första samlade forsknings- och innovationspropositionen.

Forskningen finansieras i dag främst genom följande delar:

- Direkta anslag för forskning fördelade historiskt och politiskt
- Direkta anslag för forskning fördelade efter peer review (strategiska forskningsområden)
- Direkta anslag fördelade efter indikatorer
- Direkta anslag för klinisk utbildning och forskning (ALF)
- Anslag till forskningsråd och Vinnova för projektbidrag
- Anslag till myndigheter som används för bidrags- och uppdragsforskning
- Medlemsavgift till EU som går till EU-finansierad forskning

<sup>36</sup> <https://www.regeringen.se/contentassets/02af30e0df8b42cdb278c8524eb476ea/forskning-och-fornyelse/>

<sup>37</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/forskningsfinansiering---kvalitet-och-relevans\\_GWB330/html/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/forskningsfinansiering---kvalitet-och-relevans_GWB330/html/)

<sup>38</sup> <https://www.publikt.se/debatt/autonomireformen-ledde-till-att-makten-pa-larosatena-centraliserades-24655>

<sup>39</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/12/forskning-frihet-framtid--kunskap-och-innovation-for-sverige/>

<sup>40</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/10/sou-202359/>

### **Underreformerad men välutredd**

De två senaste, större reformerna av svensk forskningspolitik genomfördes alltså 1993 respektive 2001. Därefter har flera relevanta utredningar genomförts, och resulterat i ambitiösa och välunderbyggda förändringsförslag, men utan att förslagen har kunnat drivas igenom.<sup>41</sup>

- Forskarutbildningsutredningen, 2004
- Forskningsfinansieringsutredningen, 2008
- Autonomiutredningen, 2008
- Avveckling av myndigheter inom utbildningsområdet, 2012
- Utvecklad ledning av universitet och högskolor, 2015
- Internationaliseringsutredningen, 2018
- Styr- och resursutredningen, 2019
- Utredningen om ett utvecklat innovationsstöd, 2020
- Utredning om framtidens forskningsinfrastruktur, 2021
- Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, 2023

---

<sup>41</sup> <https://www.sou.gov.se/>

# Bilaga 1. Forskningspolitiken i våra nordiska grannländer

I syfte att jämföra reformtakten i Sverige med den i andra länder har en enklare kartläggning av reformer inom högskole- och forskningspolitiken i Norge, Danmark och Finland genomförts. Denna kompletteras med en kortfattad beskrivning av svenska reformer och justeringar.

## Norge

### Ett samlat forskningsråd

I början av 1990-talet etablerades myndigheten Norges forskningsråd, efter en sammanslagning av fem tidigare forskningsråd. Den tidigare ordningen med fem olika forskningsråd för olika forskningsområden gav samordningsutmaningar och försvagade forskningen.<sup>42</sup>

Målet var att skapa en samordnad och effektiv organisation för forskningsfinansiering och rådet fick det samlade ansvaret att främja forskning och innovation genom finansiering av forskningsprojekt och program.<sup>43</sup> Forskningsrådet har över tid byggt kompetens inom en mängd olika områden och bundit samman kunskapsmiljöer kring tematiska utmaningar.<sup>44</sup>

Forskningsrådet följer de strategiska prioriteringar som utgår från regeringens övergripande forskningspolitiska mål, inklusive exempelvis grön omställning och hållbar utveckling samt folkhälsa. Målen formuleras i de långtidsplaner som styr forskning och högre utbildning i Norge. En kritik mot långtidsplanerna är att de anses vara otydliga. Istället är det forskningsrådet som är starkt, medan lärosätena är mer reaktiva och sällan tar initiativ.

<sup>42</sup> <https://www.khrono.no/ett-nasjonalt-forskningsrads-rolle-og-funksjoner-i-et-velfungerende-forskningsssystem/820848>

<sup>43</sup> <https://www.forskningsradet.no/en/>

<sup>44</sup> [https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3060197/Forskningspolitikk\\_1\\_2023%20%28web%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3060197/Forskningspolitikk_1_2023%20%28web%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Sektorsvis direktfinansiering från fackdepartementen

Norges forskningsråd ansvarar för ca 30 procent av forskningsmedlen, medan 70 procent går via direkta anslag från berörda fackdepartement till lärosätena. Att anslagen kommer från fackdepartementen innebär att dessa har ansvar för forskningsfinansiering inom sin sektor. Det kallas för *sektorsprincipen*, en ordning som anses leda till svag samordning och koordinering från det norska utbildningsdepartementet samt till att landet inte har ett utan tvärtom flera parallella forskningsfinansieringssystem.

## Prestationsbaserad finansiering

Forskningsfinansieringen i Norge bygger sedan 2010-talet på en fördelning baserat på forskningsprestationer och grad av internationalisering. Prestationerna mäts bland annat genom publiceringskanalens rang, en ordning som Norge delar med såväl Danmark som Finland. Detta sätt att fördela resurser har bland annat lett till fler publiceringar och ökad forskningsaktivitet. Flera lärosäten har slagits samman<sup>45</sup> och mellan 2015–2019 ökade FoU-utgifterna med 27 procent. Vissa lärosäten har blivit mer inriktade mot tillämpad forskning och andelen grundforskning har minskat från 48 till 38 procent under perioden.

Internationaliseringen av norsk forskning har varit tydlig de senaste decennierna. Andelen forskare med utländsk bakgrund ökade från 18 procent 2007 till 29 procent år 2018, och andelen utländska doktorander var 44 procent år 2021, att jämföra med ca 25 procent i Sverige (2023).<sup>46</sup>

Parallellt med att den norska regeringen publicerat sin senaste långtidsplan för forskning, för perioden 2023–2032, så har en översyn av forskningssystemet aviserats. Bakgrunden är delvis att forskningsrådet haft ekonomiska bekymmer, och syftet är att bedöma om det går att öka effektiviteten i fördelningen av resurser och i högre grad uppnå de forskningspolitiska målen. Högskoleministern har dock tydliggjort att politiken även fortsatt kommer att bygga på ett nationellt forskningsråd.<sup>47</sup>

Till skillnad från i Sverige så finns i Norge en sammanhållen utvärderingsfunktion av forsknings- och utbildningspolitiken. NIFU, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, grundades 1969 under namnet NAVF och har sedan dess omformats fler gånger för att sedan 1996 vara en stiftelse med namnet NIFU.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> <https://universitetslararen.se/2015/10/15/norska-universitet-och-hogskolor-slas-samman/>

<sup>46</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20222023/id2931400/?ch=2>

<sup>47</sup> <https://www.fpol.no/stortingsmeldingen-om-forskningsystemet-ekstrem-oppussing-eller-rydding-i-skuffene/>

<sup>48</sup> <https://www.nifu.no/>

## Finland

### FoU-satsningar ur ekonomiska kriser

Finland utformade en ambitiös politik för att stärka sitt innovationssystem efter lågkonjunkturen på 1990-talet, då Finland befann sig i djup recession. Landet var det första att använda begreppet nationellt innovationssystem.<sup>49</sup> Det gjordes målmedvetna investeringar i humankapital och teknisk utveckling, och Finlands produktivitet ökade snabbt. Bland annat infördes spetsforskningsenheter, Centres of Excellence (CoE), för att främja forskning och tvärvetenskapligt samarbete.

De statligt satsade forskningsmedlen ökade till högre nivåer än Sveriges ända fram till efter finanskrisen 2008, som även den drabbade Finland hårt. Från 2017 har forskningsresurserna återigen ökat, och motsvarade år 2020 nära 1 procent av den totala ekonomin. Målsättningen är att de totala forskningsmedlen ska uppgå till minst 4 procent av BNP år 2030, varav offentlig sektor ska stå för en tredjedel.<sup>50</sup>

### Urval av finska reformer

2009–2010 reformerades det finska universitetssystemet, och universiteten gick från att vara statliga myndigheter till självständiga juridiska enheter, varav vissa blev privata stiftelser. Lärosätena fick större frihet att använda sina resurser och ledningarna fick en starkare ställning. Ett syfte med reformen var att genom ökad konkurrens mellan lärosätena höja kvaliteten på utbildning och forskning.<sup>51</sup>

2013 omstrukturerades också det finska forskningslandskapet för att höja effektivitet och kvalitet i finsk forskning. Reformens centrala inslag var:

- en ombildning av forskningsinstituterna för att skapa större och mer effektiva enheter,
- ett nytt forskningsfinansieringssystem med ökad tydlighet, konkurrensutsättning och med anslag till program och projekt snarare än till institutioner,
- att forskningsfinansiären Finlands Akademi gavs en central roll för att fördela forskningsmedel, samt
- fokus på samverkan mellan forskning och innovation.<sup>52</sup>

Som en del av Finlands Akademi, en expertorganisation för forskning och vetenskap som finansierar forskning, inrättades år 2014 Rådet för Strategisk forskning. Detta ska finansiera långsiktig forskning i syfte att generera lösningar på konkreta samhällsproblem.<sup>53</sup>

<sup>49</sup> <https://esbri.se/boktips/innovation-human-capabilities-and-democracy-towards-an-enabling-welfare-state/>

<sup>50</sup> <https://www.vinnova.se/globalassets/mikrosajter/strategisk-omvarldsanalys/analysbilagan---kapitel-finland-230922-slutversion-formgiven.pdf>

<sup>51</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/287ea6a3-en/index.html?itemId=/content/component/287ea6a3-en#section-d1e13994>

<sup>52</sup> <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/valtion-tutkimuslaitos-ja-rahoitusuudistuksen-arviointi-valmistunut>

<sup>53</sup> <https://www.aka.fi/en/about-us/decision-making-bodies/strategic-research-council/>

Ungefär samtidigt reformerades yrkeshögskolorna i Finland. Reformen syftade inte minst till att öka yrkeshögskolornas autonomi, men i fokus stod även tillämpad forskning och utvecklingsarbete, för att främja innovationer och stötta regional utveckling.<sup>54,55</sup>

### Den finska forskningspolitiken

I Finland sätts politiska mål för forskningsfinansieringen. Under de senaste åren har två parlamentariska arbetsgrupper, bestående av representanter från samtliga partier i parlamentet, arbetat fram grunderna till en ny forskningsfinansieringslag. Ett av motiven till arbetet med den nya forsknings- och innovationspolitiken är den hårdnande globala konkurrensen. Arbetsgrupperna har förordat ökat samarbete mellan olika aktörer inom forskningspolitiken.<sup>56</sup>

Lagen trädde i kraft 2024 och ska gälla fram till 2030 med målsättningen att nå totala forskningsinvesteringar motsvarande 4 procent av BNP. Med den nya lagen ökar forskningsfinansieringen betydligt, men det krävs också att näringslivet ökar sina investeringar.

Den finska statsministern ska leda ett nyinrättat forsknings- och innovationsråd, bestående av politiker och experter, som ska stötta ansvarig minister i utvecklingen av en långsiktig FoU-politik, identifiera nationella forskningsprioriteringar och se till att forskningssatsningarna får tänkt effekt.<sup>57</sup>

Nyligen har man i Finland inlett ett treårigt pilotprojekt som syftar till att, genom direktfinansiering av doktorandplatser på lärosätena, förnya och öka genomströmningen på doktorandutbildningen samt bidra till ny forskning inom prioriterade områden. Idén till projektet kom från lärosätena.<sup>58</sup>

Satsningen på strategisk forskning i Finland har kritiserats av nätverket Nordic Young professionals för politisk styrning och för att satsningen sker på bekostnad av den fria grundforskningen.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/1410845/uusi-ammattikorkeakoululaki-voimaan-1-1-2015>

<sup>55</sup> <https://www.novia.fi/nyheter/nyhet/yrkeshogskolorna-reformeras-yh-reformen-2011-2014>

<sup>56</sup> <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/ny-fart-for-finlandska-foui-systemet-parlamentarisk-arbetsgrupp-drar-upp-riktlinjer-for-inriktningen-av-fou-finansiering>

<sup>57</sup> <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10616/forsknings-och-innovationsradet-diskuterade-den-flerariga-planen-for-fou-finansiering>

<sup>58</sup> <https://svenska.yle.fi/a/7-10050632>

<sup>59</sup> <https://sverigesungaakademi.se/forskningspolitik/nordiska-unga-akademier-i-gemensamt-upprop-mot-den-forskningspolitiska-utvecklingen/>

## Danmark

I Danmark har reformtempot varit högt de senaste decennierna. Reformerna har förändrat alltifrån hur universiteten styrs till hur forskningen finansieras. Till följd av detta har forskningsmedlen kraftigt ökat, tillsammans med höjt anseende för dansk forskning.<sup>60,61</sup>

### Urval av danska reformer

- År 1992 etablerades Danmarks Grundforskningsfond, i syfte att en oberoende stiftelse skulle stötta excellent forskning. Fonden verkar utanför det övriga finansieringssystemet och kan finansiera framträdande forskare i upp till ett decennium.
- En ny universitetslag infördes 2003 som innebar större autonomi för universiteten, införande av externa universitetsstyrelser, en starkare roll för rektorerna och att forskningsfinansieringen fördelades baserat på bland annat kvalitet och mängden publikationer.
- Året därpå genomfördes bland annat en omorganisation av de forskningsfinansierande fonderna samt införandet av ett forskningspolitiskt råd<sup>62</sup> med uppgift att bland annat analysera forskningspolitiken.<sup>63</sup>
- Globaliseringsavtalen från 2006 syftade till att framtidssäkra Danmarks globala konkurrenskraft. Av avtalens 50 olika initiativ handlade många om utbildning, forskning och innovation. Bland annat avsattes medel för att öka antalet doktorander och industridoktorander, med ett uttalat mål om antal antagna doktorander och fokus på utvalda ämnesområden. Avtalen ledde bland annat fram till etablering av danska innovationscenter i städer runtom i världen samt till en prioritering av statlig forskningsfinansiering mot större och mer långsiktiga forskningsanslag.
- År 2007 genomfördes flera sammanslagningar av lärosäten och forskningsinstitut i Danmark. Genom reformen skapades tre större universitet på vilka två tredjedelar av all offentlig forskningsverksamhet samt akademisk utbildning utförs, samt fyra mellanstora universitet varav vissa slogs ihop med tidigare forskningsinstitut. Syftet med sammanslagningarna var att stärka institutionernas ställning internationellt.
- År 2009 infördes till del prestationsbaserade basanslag. Bedömda parametrar är bland annat publiceringspoäng, företagssamarbeten och doktorandutbildningar. Därtill infördes Den Bibliometriske Forskningsindikator BFI, som har underlättat den interna styrningen av forskningsmedel på lärosätena.
- 2017 lanserades ”Danmark – klar til fremtiden”, en forsknings- och innovationspolitisk strategi som ska främja kunskapspridningen i samhället och öka avkastningen på de FOI-investeringar som görs. Strategin innehåller bland annat ett forskningsprogram för toppforskare och bidrog till att sätta forskning högt upp på den politiska agendan.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/cx0gtw\\_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild\\_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/cx0gtw_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf)

<sup>61</sup> <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280381/NIFUrapport2014-43.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>62</sup> <https://ufm.dk/publikationer/2005/danmarks-forskningspolitiske-rads-arsrapport-2004>

<sup>63</sup> <https://www.iva.se/contentassets/b87a5b4490cb4a5fac5ef6052da79c8f/iva-nifu-studien-id-93129.pdf>

<sup>64</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/cx0gtw\\_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild\\_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/cx0gtw_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf)

Reformerna har bland annat lett till att forskningsinstitutionerna blivit färre men starka. Investeringarna i forskning har ökat – Danmark tillhör de länder inom OECD som investerar mest offentliga medel i forskning (i relation till BNP).

I Danmark värderas samverkan mellan lärosäten och näringslivet högt, bland annat främjat av initiativ som Inno booster (investeringar i SME-företag som genomför en innovationsprocess) samt av de fyra innovationsmiljöerna och 22 innovationsnätverken som alla främjar samverkan med näringslivet.<sup>65</sup>

### **Utvärdering efteråt, snarare än utredning innan**

Reformerna inom dansk forskningspolitik har inte föregåtts av omfattande utredningar utan snarare varit en följd av enskilda initiativ och kortsiktig planering. Danmark har inte genomfört långsiktiga forskningspropositioner, utan resurserna fördelas över två-tre år baserat på avtal med uttryckta målsättningar mellan stat och lärosäten.<sup>66</sup> Politiken har beskrivits som präglad av ”en blandning av aktivism och tröghet, ryckighet och långsiktighet”.<sup>67</sup>

Däremot har reformerna utvärderats i efterhand i omfattande grad och dessa utvärderingar har haft betydelse för utformningen av ny politik.<sup>68</sup> Ett exempel på detta är att utvärderingen av Grundforskningsfonden underlättade för fonden att behålla sin självständighet, trots att den uppfattades överlappa med offentliga finansärer.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> [https://www.svensktnaringsliv.se/bilder\\_och\\_dokument/cx0gtw\\_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild\\_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf](https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/cx0gtw_erfarenheter-fran-danmarks-ramverk-for-forskning-och-hogre-utbild_1003536.html/Erfarenheter+frn+Danmarks+ramverk+fr+forskning+och+hgre+utbildning.pdf)

<sup>66</sup> <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280381/NIFUrapport2014-43.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>67</sup> <https://www.iva.se/contentassets/b87a5b4490cb4a5fac5ef6052da79c8f/iva-nifu-studien-id-93129.pdf>

<sup>68</sup> <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/280381/NIFUrapport2014-43.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>69</sup> <https://www.iva.se/contentassets/b87a5b4490cb4a5fac5ef6052da79c8f/iva-nifu-studien-id-93129.pdf>

# Bilaga 2. Intervjumall

Håller du med om att det varit svårt att i Sverige reformera forskningspolitiken?

- Vilka huvudsakliga skäl till detta kan du se?
- Politisk oenighet, lågt prioriterad fråga för politiken, etc.?
- Hindras reformeringen av olika intressenter, såsom universitet, näringsliv eller andra aktörer?
- Hur kan man navigera bland dessa intressen?
- Vilka var de huvudsakliga utmaningarna under dina år som minister/ statssekreterare/riksdagsledamot, i ditt arbete med att försöka reformera den svenska forskningspolitiken?
- Övriga nordiska länder har genomfört betydligt fler reformer av (och kanske lyckats bättre) i sin forskningspolitik, varför?
- Finns det internationella exempel på forskningspolitiska reformer som du anser Sverige kan inspireras av?
- Hur skulle du agera i dag (om du vore minister) för att öka möjligheterna till reformer av forskningspolitiken?

[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

Storgatan 19, 114 82 Stockholm  
Telefon 08-553 430 00

**Tryck:** Arkitektkopia AB, Bromma, 2024