

Carl-Gustaf Andrén

Svensk forskningspolitik - en översikt

1. Forskningspolitik är en ny term. Den kan definieras såsom samhällets - särskilt statsmakternas - inflytande över och styrning av forskningen och dess inriktning. Sådan styrning har alltid utövats av någon antingen av forskarna själva eller samhället i övrigt genom dess organ och myndigheter.

Även om termen är ny, är problemet bakom gammalt. Det gäller den omdebatterade frågan om forskningens frihet, om rätten att välja forskningsobjekt och forskningsinriktning. Styrning har alltid funnits - det är närmast fråga om vem som har utövat den. Forskaren har markerat sitt inflytande genom att välja forskningsobjekt och därmed bundit upp både personliga och materiella resurser för lång tid i förhoppning om resultat i en viss riktning. Myndigheterna, statsmakterna, har markerat sitt inflytande genom ekonomiska satsningar på vissa områden, särskilt genom inrättande av nya fasta tjänster som professor. Därmed har regering och riksdag direkt angett att dessa nya forskningsområden skall bearbetas. Motiven till att samhällets medel ställs till forskningens förfogande kan dock vara mycket skiftande!

2. För att göra det lättare att förstå nuläget i svensk forskningspolitik ska jag först ge en kort historisk tillbakablick. Jag vill därvid ta upp två frågor. Först vill jag redogöra för hur medelstilldelningen från skilda källor kommit till. Sedan vill jag beröra hur man genom utredningar och förslag påverkat forskningspolitikens utveckling. Utgångspunkten är i båda fallen 1940-talet.

Fram till 1940-talet kanaliserades medel för forskning nästan helt och hållet via anslagen till fakulteterna. Främst gjordes detta genom de tjänster - professurer och docenturer - som fanns upptagna i statsliggaren. Även tjänster på lägre nivå reglerades i detalj och det var endast mindre belopp som stod till förfogande såsom särskilda driftmedel. Med de medel och tjänster som fakulteterna således disponerade

skulle dessa ansvara för såväl forskning som utbildning. Integrationen mellan dessa båda var total.

Vid sidan om denna finansieringskälla för forskningen fanns givetvis de medel som kunde erhållas från fonder och stiftelser liksom i kontakt med industri och näringsliv. Omfattningen av bådadera var emellertid ganska ringa.

Uppbyggnaden av fakulteterna genom professorstjänsterna var alltså statsmakternas styrmedel. Eftersom förändringarna tog sig uttryck i inrättande av nya tjänster - ytterst sällan i ändring av befintliga - och tillskotten var starkt begränsade, kan situationen snarast betecknas som statisk.

Från 1940-talets mitt börjar en expansiv utveckling som också ledde till ökat intresse för vad forskningen sysslade med. Efter utländska förebilder och efter sedvanligt svenskt utredningsarbete skapades i snabb takt de olika forskningsråden. Det första redan 1942 för teknik. Därefter tillkom forskningsråden för medicin (1945), jordbruk (1945), atomforskning (1946), naturvetenskap (1947), samhällsvetenskap (1947) och humaniora (1947), det sistnämnda en ersättning för den 1927 inrättade humanistiska fonden.

Genom forskningsrådets tillkomst blev det nationella perspektivet klart markerat i samband med bedömningen av vad resp råd ansåg sig vilja satsa på. Det är ingen tvekan om att forskningsråden ledde till både effektivisering och standardhöjning på forskningsområdet. Ansvaret kom i stor utsträckning att ligga på den enskilde forskaren som utformade projektbeskrivning och angav utveckling och inriktning utan att detta sågs ur fakultetens synpunkt. Det är också klart att forskningsråden fick möjlighet att driva en klar policy beträffande utveckling av nya områden. Bl a har detta tagit sig uttryck i de forskningstjänster som inrättats vid forskningsråden. Ett flertal av dem har sedan överförts till universitetens och högskolornas ordinarie stat. Kvalitet och prioritering har varit nyckelord för rådets arbete. Satsningar på större projekt har också inneburit ett avsevärt stöd åt forskarutbildningen.

Samtidigt måste man vara medveten om att projektarbete i en del fall har en klart hämmande inverkan. Det finns en viss "resultatsäkerhet" inbyggd i projekten. Den som går in i projekt har sin tilldelade uppgift att lösa som hänger samman med övriga delar och inte tillåter utveckling i oväntad riktning.

Under sin drygt 35-åriga tillvaro har forskningsråden utvecklats mot allt större inflytande forskningspolitiskt. Aktiviteter såsom initiering av ny forskning och samordning av interdisciplinär karaktär liksom internationellt idéutbyte har lett till detta.

Vid sidan om fakultetsanslag och medel från forskningsråd har anslagen från de s k sektorsorganen under de senaste decennierna snabbt utvecklats till betydande inflytande. Från en ganska ringa början under 1950- och 60-talen har anslagen till FoU vid statliga verk och myndigheter expanderat i helt oförutsedd takt. Därmed har dessa också fått ett betydande inflytande över forskningsutveckling och -inriktning, inte minst genom sitt ofta uttalade krav på applicerbara resultat. På vissa områden inom teknik och samhällsvetenskap dominerar sektorsorganen genom sina tillgångar i stor utsträckning forskningsinriktningen.

Den fjärde komponenten i finansieringsgruppen är näringslivet, industrin och den offentliga sektorn. På vissa områden har här skett en betydande förändring. Medan man tidigare främst engagerade enskilda forskare som inom en industri hjälpte till och bedrev forskning och utvecklingsarbete, har man under senare år i större utsträckning engagerat forskare inom en institution och därigenom tagit såväl personal som övriga resurser i anspråk. Omfattningen av engagemang har delvis bromsats och begränsats av de oklarheter som råder beträffande sekretess, objektivitet, integritet. Ändå finns det idag en betydande uppdragsforskning av mestadels direkt målinriktad art.

De fyra finansieringskällor, som jag ovan pekat på - fakultetsanslag, forskningsrådsmedel, sektorsforskningsmedel och uppdragsforskningsmedel - har alla på sitt sätt styrt forskningsinriktningen och delvis avgjort var tyngdpunkten skall ligga. Givetvis har detta skett i kon-

takt med den internationella utvecklingen. Det intressanta är den förskjutning i balansen mellan de olika anslagen som ägt rum. Ibland uppfattas den förändringen också som en förskjutning mellan grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete - i anknytning till OECD-definitionen. Även om man idag fortsätter att använda denna uppdelning, är man på de flesta håll enig om att den inte är helt tillämpbar och att det är omöjligt att göra en sådan avgränsning. Grundforskning kan snabbt gå över till tillämpad och omvänt kan tillämpad forskning lika snabbt leda in på grundforskningsarbete.

3. Parallellt med den organisatoriska utvecklingen för forskningsfinansiering ägde flera övergripande utredningar rum med syfte att förbättra universitetens och högskolornas utbildning och forskning. 1945 års universitetsberedning inledde med sitt syfte att vid universiteten skapa förutsättningar för vetenskapliga och utbildningsinsatser, "som är helt i nivå med vad som fordras och presteras inom de främsta kulturnationerna". 1955 års universitetsutredning skulle pröva "universitetens och högskolornas ställning i dagens och morgondagens samhälle i hela dess vidd". 1968 års utbildningsutredning tog däremot enbart sikte på grundutbildningen och först i slutet av 1970-talet kom forskningsfrågorna ånyo in i utredningsbilden.

Också här kan man iakttä ett tilltagande intresse för forskningens inriktning och för hur de medel används som ställs till forskningens förfogande. Den ökade forskningspolitiska medvetenheten kan noteras på flera punkter. Först och främst spåras den i strävandena att bygga ut forskningspotentialen över huvudtaget. I 1955 års utredning talar man om forskningen som dynamiken i samhällsutvecklingen. Utifrån den uppfattningen är det ganska självklart att man inte bara satsar på forskningen i allmänhet utan också försöker finna områden som har direkt betydelse för en positiv samhällsutveckling - mestadels uppfattad som en fortsatt välfärdsutveckling med stöd i ekonomisk tillväxt. Utbyggnaden är lätt att få en uppfattning om genom att jämföra antalet fasta forskartjänster för några år: 1950:559, 1960:740, 1970:1.233, 1980:1.407. Den stora expansionen ägde rum under 1960-talet med inte mindre än 493 tjänster!

Det forskningspolitiska ställningstagandet i expansionen speglas i fördelningen av dessa tjänster. Satsningen har i första hand gjorts på teknik, naturvetenskap, medicin och i viss mån samhällsvetenskap. Upprättande av nya universitet och tekniska högskolor med bestämda profiler har givetvis satt sin prägel på fördelningen, medan den geografiska spridningen mindre påverkat inriktningen. De senaste åren - efter högskolereformen 1977 - har bjudit på en diskussion om hur de mindre högskolorna, som inte har fasta forskningsresurser, ska kunna få sin för grundutbildningen nödvändiga forskningsanknytning. Också detta är en forskningspolitisk fråga, eftersom man måste ta ställning till hur de begränsade forskningsresurserna ska användas.

Den kortfattade och översiktliga framställning jag gett av utvecklingen i Sverige under de senaste decennierna tror jag är nödvändig för att man ska kunna förstå dagens situation. Först och främst har jag därmed velat peka på att forskningspolitik inte är något nytt utan att det i hela den omfattande expansion, som svenska universitet och högskolor genomgått, alltid gjorts forskningspolitiska ställningstaganden. Det är också tydligt att dessa beslut i sin tur ofta vilat på utredningar och förslag, där basfunktionerna själva, inte minst de forskningsansvariga, varit medansvariga för att ange inriktning och nya områden. Slutligen har jag velat peka på hur samhällets och statsmakternas intresse för forskningspolitiken ökat. Detta är en naturlig följd av att samhällets satsningar blivit så omfattande: ju mer medel som ställs till förfogande ju mer intresse från givarens - i detta fall samhällets - sida både att få insyn i det pågående forskningsarbetet och att få vara med och bestämma på vilka områden som medlen ska satsas.

4. Den nuvarande situationen för forskningsplanering inom den statliga sektorn präglas av riksdagsbeslutet 1979 om forskning och forskarutbildning. I enlighet med den av utbildningsministern framlagda propositionen beslöt riksdagen att uppdelningen i högskoleforskning och sektorsforskning skulle fortsätta men att detta krävde "en utveckling av övergripande forskningsplanering". Propositionen förordade också att regeringen under den kommande mandatperioden skulle "förelägga

riksdagen en samlad forskningspolitisk proposition". Den skulle försöka att ge en helhetsbild av "forskningen och forskarutbildningen inom högskolan, sektorsforskningen och den industriella forskningsverksamheten". Avsikten var att ge förslag till riktlinjer för planering och utveckling av forskningsverksamheten under de närmaste följande åren. Där skulle också anges övergripande prioriteringar för forskningsverksamheten. Tanken var också att regeringen med erfarenheter av detta arbete skulle lägga fram en forskningspolitisk proposition varje mandatperiod.

Som förberedelse till den forskningspolitiska proposition, som framlades våren 1982, genomfördes flera utredningar och dessutom omfattande arbeten såväl inom regeringskansliet som inom berörda verk och myndigheter. Bakgrundsmaterialet blev av stor omfattning. Det statliga ämbetsverk, som ansvarar för bl a planering av forskning och högre utbildning, fick utöver sitt reguljära uppdrag att lämna regeringen underlag för anslagsframställning också uppdrag att utreda olika möjligheter att förbättra planeringen av forskarutbildningens dimensionering.

Forskningsrådsnämnden fick sommaren 1980 två uppdrag. FRN skulle således lämna en redogörelse för resultat av forskning om forskning inom och utom Sverige. Dessutom skulle FRN göra en analys av möjligheterna till övergripande innehållsmässiga prioriteringar inom forskningsområden från regeringens och riksdagens sida. FRN skulle också lämna förslag om vilka forskningsområden som borde prioriteras med hänsyn till både samhällets och forskningens behov.

För frågor rörande högskolans forskningssamverkan med forskningsråd, myndigheter, företag och organisationer tillsattes redan 1978 en särskild kommitté FOSAM. Forskningens och forskarutbildningens organisation i den nya högskolan liksom forskarutbildningens meritvärde blev likaså föremål för särskild utredning, likaså behovet av statistik över forsknings- och utvecklingsarbete.

Det var alltså ett mycket omfattande arbete som lades till grund för den forskningspolitiska propositionen 1982. De av kommittéerna framlagda förslagen blev också i vanlig ordning föremål för en allsidig remissbehandling. Inom regeringskansliet utarbetades dessutom en översikt över FoU-systemen i Sverige och vissa andra länder (Norge, Västtyskland, Storbritannien, Kanada, Nederländerna, USA, Frankrike, Indien). Likaså har man inom regeringskansliet redovisat pågående utredningsarbete rörande forskning och utvecklingsarbete.

5. Den forskningspolitiska propositionen 1982 - den första i sitt slag - tog först upp vissa allmänna forskningsfrågor som bl a berörde behovet av forskning och forskningens plats i samhällsdebatten liksom frågan om värderingar och forskning. I detta avsnitt behandlades också det internationella perspektivet och det nordiska forskningssamarbetet. Den i många fall känsliga frågan om forskningens kvalitet och forskarens integritet gav man också vissa synpunkter på.

Propositionen innehåller två mycket viktiga avsnitt. Det ena handlar om forskningsplanering. Det andra om prioriterade forskningsområden. Beträffande forskningsplaneringen konstateras att på nationellt övergripande nivå bör i princip endast huvudinriktningen inom forskningsverksamheten anges. Behovet av detaljplanering blir däremot allt större ju närmare det enskilda forskningsprojektet som planeringen kommer. Syftet med forskningsplaneringen är bl a att skapa samband mellan forskarna och användarna av forskningen och att åstadkomma en rationell användning av personella och materiella resurser.

En övergripande nationell forskningsplanering måste kunna samla samhällets behov av olika slags forskning och dessutom avväga dessa mot varandra. Den måste kunna ange vilket stöd som behövs, hur ansvaret fördelas mellan myndigheterna och var resurserna ska satsas för att forskningsbehoven ska tillgodoses. Man är i propositionen medveten om risken för detaljplanering och vill värna om en betydande frihet att ompröva verksamheten.

De instrument som kan komma till användning för forskningsplanering redovisas också och propositionen pekar på fakultetsanslagen och utarbetande av s k fakultetsprogram - en uppgift som UHÄ är sysselsatt med. Tanken är att dessa program skall kunna ange både en ämnesmässig och en problem- eller prestationsorienterad indelning av kunskapsområdet.

I detta sammanhang diskuteras också frågan om inrättande av tjänst som professor är det lämpligaste styrinstrumentet för regering och riksdag, när det gäller forskningsinriktning. Som en annan lösning pekar man på att det kan vara ett mer ändamålsenligt sätt att anslå medel för forskning och forskarutbildning men låta universitet och högskolor själva bestämma vilka tjänster man vill ha. Propositionen diskuterar också vilken roll som centrala myndigheter - UHÄ, forskningsråden, FRN, BFR, olika delegationer för sektorsorgan m fl - ska spela i forskningsplaneringen.

Den andra - enligt min mening mycket viktiga punkten i den forskningspolitiska propositionen-gäller de övergripande prioriteringarna inom forskningsverksamheten. Följande områden anges som högst prioriterade:

Forskning som är en förutsättning för och konsekvens av den stora nationella satsningen på teknisk utveckling. Häri inkluderas också naturvetenskaplig forskning som stöder prioriterade teknikområden samt samhällsvetenskapligt och humanistiskt inriktad forskning om teknisksamhällets utveckling och förutsättningar.

Forskning om viktiga problem inom social- och hälsovårdsområdet, t ex om missbruk, barn- och familjepolitisk forskning, liksom om samband mellan sjukdomar och faktorer i omgivningen.

Forskning om ekologiska samband, särskilt grundläggande forskning om markökologi.

Forskning om den offentliga verksamheten; dess styrning, ekonomi och förändring.

Insatser för allmän volym- och kompetenshöjning inom det samhällsvetenskapligt-humanistiska området, t ex förstärkt språkvetenskaplig forskning inom sådana områden som bidrar till att förbättra invandrarnas situation i Sverige.

Följande områden anges som högt prioriterade:

Forskning om kulturyttringar och kulturfrågor.

Forskning på livsmedelsområdet; produktion, konsumtion, kostvanor och livsmedelspolitik.

Forskning rörande jämställdhet mellan kvinnor och män.

Fördelning av ansvar på forskningsmyndigheter för samordning av forskning inom de områden som prioriteras anges. För budgetåret 1983/84 beräknas 10 milj kr för att påbörja förstärkningen av de forskningsområden som inbegrips i prioriteringarna.

Riktlinjer anges för den långsiktiga planeringen av forskningen inom resp fakultetsområde samt för finansiering och utnyttjande av dyrbar vetenskaplig utrustning.

Forskningssamverkan mellan högskolan, sektorsorgan och näringsliv behandlas. Därvid anges riktlinjer för programansvar och finansiellt ansvar för sektorsforskning samt för högskolans och sektorsorganens samverkan och planering. Dessa riktlinjer innebär bl a att sektorsorganen skall ha det fulla programansvaret och finansiella ansvaret för sin forskning. De skall göra långtidsbedömningar av utvecklingen inom sin forskningsverksamhet bl a rörande behov av materiella och personella resurser. Dessa bedömningar vägs samman av regeringen med motsvarande bedömningar från högskolemyndigheterna. På grundval av sådana avvägningar föreslår regeringen fördelning av resurser på de skilda områdena inom den samlade forskningsverksamheten.

Principer för kostnadstäckning och kostnadsfördelning vid uppdragsverksamhet inom högskolan anges.

Olika former för högskolans forskningssamverkan med externa intressenter tas upp såsom avtal, särskild inrättning inom högskoleenhet och stiftelse. I fråga om stiftelse anges att sådan undantagsvis bör kunna förekomma och att detta då fordrar regeringens medgivande.

I propositionen behandlas också frågor om forskningsrådets verksamhet, om forskningsinformation och forskning och forskarutbildning i den nya högskolan. Särskilt vissa frågor som rör forskarutbildningen blir ingående behandlade. Detta gäller behörighet, dimensionering, rekrytering, finansiering, omfattning - innehåll - uppläggning och meritvärde.

Propositionen började också dra upp riktlinjerna för nästa forskningspolitiska proposition. Den är beräknad att framläggas redan 1984. Förberedelsearbetet är nu i full gång. Ett betydande underlag har redan levererats och är nu föremål för bearbetning.

Den just framlagda budgetpropositionen fullföljer intentionerna från förra årets forskningspolitiska proposition på flera punkter och signalerar 1984 års forskningspolitiska proposition. De ganska betydande satsningar om sammanlagt 125 mkr som görs på forskning och forskarutbildning ansluter till den tidigare angivna inriktningen.

6. Riktlinjer för förberedelsearbetet inför den forskningspolitiska propositionen 1984 har dragits upp i en särskild PM utarbetad inom utbildningsdepartementet. Ett centralt underlag ska utgöras av långtidsbedömningar över forskningsverksamhetens utveckling från såväl sektorsorganen som högskolemyndigheterna. De sektoriella FoU-organen ska därför redovisa långtidsbedömningar över sin forskningsverksamhet för åren 1984/85 - 1988/89. Denna redovisning ska omfatta både inriktning och omfattning av den forskning de bedriver eller finansierar. Dessutom ska de klargöra denna forskningsrelation till avnämarna.

Likaså ska man redovisa aktuella problem och utvecklingslinjer och peka på de kunskapsbehov som kan uppkomma och de förändringar detta kan leda till. Här ska man också precisera vilken betydelse forskningen har för sektorers utveckling. Så långt som möjligt ska sektorsorganen använda sig av högskolans forskningsresurser. Därför måste man också ange var nytillkommande forskning planeras att utföras.

Översiktligt ska sektorsorganen också redovisa sin långsiktiga kunskapsuppbyggnad, d v s den "uppbyggnad av kunskaper och kompetens som motiverats utifrån sektoriella ändamål och som skall skapa förutsättningar för att på sikt tillgodose även mera omedelbara FoU-behov på sektorer". Man ska också ange vilka åtgärder som man ämnar vidta för att tillgodose behovet av långsiktigt kunskapsuppbyggande forskning (grundforskning) under femårsperioder.

Det är alltså mycket omfattande krav på uppgifter som departementet ställer. Dessa uppgifter - nuvarande omfattning i kronor och personår, fördelning på ämnen, forskningsutförande organ och behov av resurser - ska vara inlämnade den 15 januari, alltså för tre dagar sedan!

UHA ska beakta allt detta vid sin långtidsbedömning av högskolans forskning och forskarutbildning. Just nu pågår därför ett intensivt arbete med att sammanställa det inkomna materialet. Fakultets- och sektionsnämnder skall yttra sig över det och UHA ska därefter beakta det i sin anslagsframställning i augusti till regeringen.

I den totala sammanvägningen inom regeringskansliet kommer dessutom att ingå planeringsredovisning från forskningsråden och FRN. Dessutom kommer regeringens forskningsberedning och det särskilda industriella och tekniska rådet inom industridepartementet att vara involverade.

Stora satsningar görs således på att åstadkomma en kreativ planeringsrytm för forskningens utveckling. Den forskningspolitiska intentionen är att avgöra inriktning och omfattning av samhällets samlade resurser inom detta område. Samtidigt är man angelägen om att inte ingripa i själva forskningsprocessen. Vi står i början av en utveckling. Det återstår att se hur den kommer att gestalta sig.

Litteraturanvisningar:

- 1 Regeringens proposition 1981/82:106 om forskning m.m.
- 2 Forskningspolitik. Statens offentliga utredningar 1977:52.
- 3 Högskolan. Utbildning, forskning, utvecklingsarbete. Anslagsframställning för budgetåret 1983/84. UHÅ-rapport 1982:17.
- 4 Svensk forskning 1982-1986. Vägar, värderingar, val. 1982.
- 5 Utbildning, produktion, samhälle. Om utbildning som tillväxtmotor - problem och möjligheter. Informationsskrift nr 1 från Utbildningsekonomiska utredningen. 1982.