

En instabil STRUT utan bas

ROGER SVENSSON

är docent i nationalekonomi och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Hans forskning rör främst offentlig FoU-politik, subventioner i näringslivet, immateriella rättigheter och historisk penningpolitik.
roger.svensson@ifn.se

Styr- och resursutredningen (STRUT) har lagt fram förslag för att främja kvaliteten och styrning av forskning och utbildning vid statliga lärosäten. Man föreslår bl a utökade direkta forskningsanslag på forskningsrådets bekostnad, ett samlat anslag för utbildning och forskning, att prestationskraven nästan tas bort samt att lärosätena i högre grad ska utvärdera sig själva. STRUT presenterar dock varken incitament eller mekanismer som underbygger att förslagen skulle leda till förbättrad kvalitet och en stärkt koppling mellan forskning och utbildning. STRUT förbiser dessutom publikationssystemets roll för forskningens kvalitet och spridning. Utredningen måste därför göras om med bas i forskningslitteraturen.

En global trend under de senaste decennierna har varit att den offentliga finansieringen av forskning och utveckling (FoU) vid universiteten har blivit mer prestationsbaserad och fördelas allt mer i konkurrens (OECD 2016). Detta kan ske genom att en del av de fasta basanslagen tilldelas utifrån prestationer. En annan metod är att statliga anslag går till offentliga forskningsråd. Dessa medel får sedan universitet och andra aktörer konkurrera om. Prestationsbaserad finansiering är en modell som OECD (2016) länge har förespråkat. De främsta syftena är att höja kvaliteten på forskningen och att öka spridningen av resultaten. Bedömning vid tilldelning av prestationsbaserade medel kan ske genom utvärdering av ansökarnas tidigare forskningsresultat eller genom att ansökningar *peer-review*-granskas av anonyma bedömare.

Statliga universitet är en betydande utgiftspost i den svenska statsbudgeten. År 2017 uppgick statens FoU-budget till ca 37 miljarder kr (nästan 4 procent av statsbudgeten). Nära hälften gick direkt till universiteten som basanslag och hälften till offentliga forskningsråd och myndigheter. Merparten (11 miljarder kr) av de indirekta medlen gick dock i slutändan till de statliga lärosätena. Det innebär att 79 procent av den statliga forskningsbudgeten går till statliga universitet. De statliga universiteten hade 2017 en budget på totalt 71 miljarder kr (UKÄ 2019). Budgeten för utbildning på grundnivå och avancerad nivå var på 27,3 miljarder kr, varav 24,6 miljarder kr (90 procent) var direkta utbildningsanslag (i stort sett fasta) från staten. Budgeten för forskning och forskarutbildning låg på 39,8 miljarder kr, vilken till 74 procent finansierades med statliga medel (18,0 miljarder kr i fasta anslag och 11,3 miljarder kr från forskningsråd och myndigheter).¹ De

¹ Dessutom utför universiteten forskning och utbildning på uppdrag från olika mottagare (främst myndigheter och näringslivet) för 1,5 respektive 1,6 miljarder kr (UKÄ 2019).

fasta FoU-anslagens andel av universitetens FoU-budget har dock minskat från 51 till 44 procent mellan 1997 och 2017. Detta beror främst på att de externa medlen har haft en snabbare ökningstakt än basanslagen räknat i fasta priser.²

I april 2017 tillsatte regeringen en utredning – STRUT – i syfte att bevara Sveriges position som en ledande nation inom forskning, kunskap och innovation. STRUT fick i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Enligt direktiven skulle STRUT ta fram ett ramverk för styrning som ska främja starka och ansvarsfulla lärosäten så att dessa kan uppfylla nationella mål och samhällsutmaningar i Sverige och globalt (SOU 2019:6). Utredningen föreslår bl a att basanslagen för FoU till universitetet bör öka på bekostnad av anslagen till forskningsråden och att prestationskraven för såväl utbildning som forskning nästan ska tas bort. I denna uppsats analyseras några av förslagen i STRUT, speciellt de som berör FoU-anslagen. Uppsatsen inleds med en genomgång av de ekonomiska argumenten för att staten bör finansiera FoU och utbildning vid universitet, eftersom dessa behandlas bristfälligt eller inte alls i STRUT.

1. Motivering för statlig finansiering av FoU och universitet

Överspillningseffekter (*spillover*-effekter) är det främsta ekonomiska argumentet för att staten ska satsa resurser på FoU. Den samhälleliga avkastningen på FoU är högre än den privata. På en fri marknad kommer aktörerna dock bara att ta hänsyn till den privata avkastningen, vilket gör att FoU-investeringarna blir lägre än vad som är samhällsligt optimalt (Arrow 1962).³

Staten har två instrument för att korrigera detta marknadsmisslyckande. Genom lagstiftning kan immateriella rättigheter – patent och upphovsrätt – skydda den som är upphov till den nya kunskapen. Patent och upphovsrätt exkluderar andra från att använda kunskapen och ger incitament till uppfinnare att spendera resurser på FoU, att uppfinna och att kommersialisera. Samtidigt måste den som ansöker om patent offentliggöra och standardisera grundläggande information om uppfinningen, vilket bidrar till kunskapsspridning. Det andra instrumentet är att staten tar på sig ansvaret att finansiera och/eller genomföra framtagandet av den nya kunskapen, vilken sedan ska spridas. Tanken med dessa statliga interventioner är dels att fler nya och förbättrade produkter ska komma konsumenterna till godo, dels att externa effekter i form av kunskapsspridning ska komma andra till del.

² De fasta FoU-anslagen har ökat från 13,0 till 18,2 miljarder kr mellan 1997 och 2017 (fasta priser med 2017 som basår). Under samma period har den externa FoU-finansieringen ökat från 12,5 till 23,0 miljarder kr.

³ En annan orsak till underinvesteringar i FoU är inkompleta kapitalmarknader på grund av osäkerhet och asymmetrisk information om riskfyllda FoU-projekt mellan uppfinnare och externa finansiärer (Carpenter och Petersen 2002).

Teorin ger några riktlinjer för när statlig finansiering bör användas för att motverka underinvesteringar i FoU. När det gäller grundforskning – dvs forskning utan direkt kommersiell användning – är subventionering den enda möjligheten, eftersom patent kräver direkta tillämpningar. Likaså skyddar upphovsrätten inte själva idén, utan hur den uttrycks. En generell tumregel är annars att staten bör finansiera FoU-projekt där den samhälleliga avkastningen är hög jämfört med den privata. Även av detta skäl bör staten finansiera grundforskning, som anses ha låg privat avkastning men stora *spillover*-effekter. Vidare kan staten finansiera FoU-projekt som enskilda konsumenter inte direkt vill betala för men som samhället i stort har nytta av, så som offentliga behov inom sektorerna energi, miljö och försvar. Statlig finansiering av FoU kan även ske då staten vill kontrollera spridningen av FoU-resultaten; antingen att de ska spridas fritt eller hemlighållas.

Det finns tre huvudsakliga utförare av den FoU som staten önskar finansiera: 1) universitet och högskolor; 2) offentliga forskningsinstitut; och 3) näringslivet. Utförarnas målfunktioner avgör vilken typ av FoU som staten lämpligast finansierar hos respektive utförare (Archibugi och Filippetti 2018; Svensson 2019).

När det finns en kommersiell potential med hyfsat hög privat avkastning men fortfarande betydande *spillover*-effekter kan staten subventionera FoU i näringslivet – antingen direkt eller indirekt. Eftersom vinstdrivande företag inte vill sprida sina FoU-resultat, måste staten sätta upp lämpliga spridningskriterier (t ex samarbete eller patentkrav). Om staten önskar kontrollera hur resultaten av statligt utförd FoU sprids kan det vara lämpligt att utföra FoU-projekt vid offentliga forskningsinstitut (t ex försvarsforskning). Sådana institut kan dessutom vara att föredra framför universitet om staten vill bestämma forskningens inriktning, t ex att den ska avse offentliga behov.

Universiteten har två huvuduppgifter: 1) att utföra FoU, vars resultat sedan sprids fritt i samhället, och 2) att utbilda studenter och forskare, vars kompetens kan komma hela samhället till del.⁴ *Det är dessa två positiva externa effekter som motiverar att staten finansierar universitetens verksamhet.*

Om staten vill bygga upp en kunskapsstock som sedan sprids fritt, är det således universiteten som bör utföra offentligt finansierad FoU (Archibugi och Filippetti 2018). Grundforskning bör vara ett förstahandsval för universiteten, eftersom den sällan skyddas av immateriella rättigheter (icke exkluderbar) och dessutom ofta kan tillämpas på många områden (stora *spillovers*). Resultaten från grundforskningen (ny kunskap, teorier, metoder och instrument) kan man sedan ha nytta av vid framtida FoU och tillämpningar såväl i universitetsvärlden som i andra sektorer.

Den fria spridningen av FoU-resultaten är alltså en nyckelfunktion i

⁴ En tredje uppgift för universiteten är att kommunicera forskningsresultaten till det omgivande samhället. Universiteten har under senare decennier tilldelats en fjärde uppgift: att kommersialisera sina forskningsresultat. Då uppstår emellertid en målkonflikt. Universitetens traditionella roll är att bygga upp en kunskapsbas som man kan bygga vidare på och sprida fritt. Kommersialisering innebär att forskarna försöker hemlighålla resultaten så länge som möjligt.

universitetsvärlden. Spridning kan ske genom konferenser, samverkan med andra aktörer i samhället eller att universitetsanställda byter arbetsgivare. Men den i särklass viktigaste spridningskanalen av ny kunskap är publikationer i välrenommerade och rankade internationella forskningstidskrifter. Kunskapen i tidskrifter är nämligen: 1) kodifierad/standardiserad så att andra lätt kan ta del av den och 2) paketerad i dokumentform så att den kan spridas elektroniskt till en låg kostnad. I syfte att maximera spridningen har man i universitetsvärlden därför kopplat forskarnas karriärer till sådana publikationer. Forskningstidskrifterna fungerar således både som kvalitetsmätare och som spridningskanal.

Beträffande högre utbildning har hela samhället ett intresse av att invånarna bygger upp humankapital. Men enskilda arbetsgivare vill inte bära denna kostnad, eftersom personal lätt kan byta arbetsgivare. I stället kan staten ta detta ansvar genom att finansiera universitetsutbildningar. De utbildade tar sedan med sitt humankapital när de tar anställning eller startar företag i samhällets övriga sektorer. Att grundforskning och högre utbildning är placerade inom samma organisation – universitet – kan motiveras av synergier. Personer som har god kunskap om grundläggande forskningsmetoder och nya forskningsrön är, under förutsättning att de även besitter pedagogiska egenskaper, också lämpliga att förmedla dessa kunskaper till universitetsstudenter.

2. Förslag om lärosätenas forskning och forskarutbildning i STRUT

Efter att ha arbetat i mer än 18 månader lade STRUT fram en rad olika förslag (SOU 2019:6). Nedan diskuteras de som berör forskning och utbildning.⁵ Som tidigare nämnts fördelas statliga forskningsmedel till lärosätena i dag dels genom fasta anslag (basanslag), dels i konkurrens via forskningsråd och myndigheter. Det fasta anslaget grundas på historiska tilldelningar med viss justering för ökade kostnader. Det belopp som universitetet fick när det grundades är alltså i hög grad styrande för vilka resurser som tilldelas i framtiden. En liten del av det fasta anslaget har dock sedan 2010 omfördelats baserat på kvalitet och förmågan att dra in externa medel, men sedan budgetpropositionen för 2018 sker inte detta längre. Lärosätena bestämmer själva hur anslaget ska fördelas mellan olika fakulteter och ämnen. Forskningsråd och myndigheter fördelar medel utifrån olika uppdrag, vilket innebär att medel utlyses till specifika ändamål. Forskare vid statliga lärosäten, företag och privata forskningsinstitut konkurrerar om dessa medel genom att skicka in ansökningar som granskas av råden. Ett undantag är Vetenskapsrådet, som inte har några riktade utlysningar. Där får forskarna själva bestämma innehållet i forskningen och konkurrera om medel.

⁵ Av utrymmesskal analyseras vissa aspekter som diskuteras i STRUT sporadiskt. Hit hör: Det livslånga lärandet (del av avsnitt 6), Samverkan (avsnitt 7), Jämställdhet (avsnitt 8) samt Det ekonomiska regelverket (avsnitt 10).

STRUT oroar sig över att de externa medlens andel av de svenska lärosätenas forskningsfinansiering ökat de senaste decennierna. Utredningen anser att basanslag ska stå för minst 50 procent av universitetens forskningsfinansiering. För att uppnå detta mål ska resurser tas från forskningsråden. STRUT menar att ökade basanslag ger lärosätena högre flexibilitet avseende hur medlen används och ökar friheten för forskningen. STRUT erkänner att forskningsråden har en viktig roll att fylla när det gäller att styra in forskning mot kvalitet och samhällsbehov. Utredningen är dock negativt inställd till att forskning kvalitetsgranskas och utvärderas med hjälp av bibliometriska metoder. Man anger flera negativa effekter för forskningsfinansiering i konkurrens (bl a tidsödande ansökningsförfaranden, undanträngning av riskfylld forskning och uppdelning av resultat på onödigt många artiklar). STRUT hävdar i stället att kvaliteten på forskningen kan upprätthållas genom att varje lärosäte utvärderar sig självt. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) får ansvar för att utvärdera lärosätenas kvalitetssäkring, dock inte själva forskningens kvalitet.

Utredningens resonemang lider av stora brister. STRUT tar inte upp några negativa effekter av en stor andel basanslag. Snarare jämförs negativa effekter av konkurrenstilldelning med positiva effekter av fasta anslag. Argumentationen i STRUT är grovt obalanserad och inkomplett. De förväntade positiva och negativa effekterna av finansiering i konkurrens jämfört med fasta anslag har analyserats av Geuna (2001) och Geuna och Martin (2003) och finns sammanfattade i tabell 1 (se mer utförlig analys i Svensson 2019). Vidare påstår STRUT att framstående forskare inte får rättmätiga förutsättningar vid konkurrenstilldelning (SOU 2019:6, s 269). Detta påstående saknar grund. Den s k Matteuseffekten, som innebär att framgångsrika forskare erhåller en oproportionellt hög andel finansiering, har varit känd i ett halvt sekel (Merton 1968).

Utredningen har rätt i att ökade basanslag ger de enskilda lärosätena en ökad flexibilitet att använda forskningsmedel internt. Men STRUT bortser underligt nog från flexibiliteten i universitets- och FoU-systemet som helhet. Med höjda basanslag blir det svenska systemet mindre flexibelt, eftersom det är svårare att förändra finansiering till institutioner/lärosäten än till individer eller forskningsgrupper (National Academies 1995).

STRUT tar upp en del studier som empiriskt utvärderat effekterna av ökad finansiering i konkurrens och införandet av prestationskrav på lärosätenas FoU. STRUT finner blandade resultat. Ett stort problem i STRUT är emellertid att man blandar ihop studier som undersöker effekterna på universitetens FoU och studier som utvärderar utbildningens kvalitet (s 150-151). STRUT saknar dessutom de tre tyngsta utvärderingarna, publicerade i välrenommerade tidskrifter av Aghion m fl (2010), Auranen och Nieminen (2010) och Hicks (2012), vilka delvis funnit positiva effekter av prestationsbaserad finansiering på forskningsproduktivitet. I två översiktsstudier har man konstaterat att resultaten är blandade (Jonkers och Zacharewicz 2016; Debackere m fl 2018). Det finns dock ingen välgjord studie där man funnit

Finansiering i konkurrens	
Fördelar jämfört med fasta anslag	<ul style="list-style-type: none"> • Mer kostnadseffektiva universitet; ineffektiv forskning får ingen finansiering och avbryts • Incitament att prestera bra forskning och att sprida denna • Universiteten blir bättre på att anpassa sin forskning till nya behov • Staten får en måttstock på vilken forskning som universiteten producerar • Större flexibilitet i systemet som helhet: enklare att omfördela resurser mellan projekt än mellan institutioner • Kan göra universiteten mer konkurrensbenägna inom andra områden, t ex kommersialisering, finansiering från utlandet, personalrekrytering
Osäkert	<ul style="list-style-type: none"> • Staten kan sätta upp villkor och styra forskningen. Om detta är positivt eller negativt beror på om staten kan identifiera vilken forskning som är effektiv • Ökad koncentration av finansiering till framgångsrika universitet och forskare. Skalekonomier i forskningen avgör om detta är en fördel eller nackdel
Nackdelar jämfört med fasta anslag	<ul style="list-style-type: none"> • Mer kostsamt för staten att utvärdera forskning och bestämma vilka projekt som ska finansieras • Forskarna måste lägga ner mer tid på att söka finansiering • Osäkerhet för universiteten om finansiering • "Salamiproduktion": uppdelning av forskningsresultat på flera artiklar • Kortsiktiga forskningsprojekt som ger snabba resultat gynnas • Universitetens forskning blir mer beroende av staten • Risk för opportunistisk anpassning av forskning till mätvariabler och krav i utlysningar • Risk för att utbildning och forskning separeras

Tabell 1

För- och nackdelar med finansiering i konkurrens jämfört med basanslag till universiteten

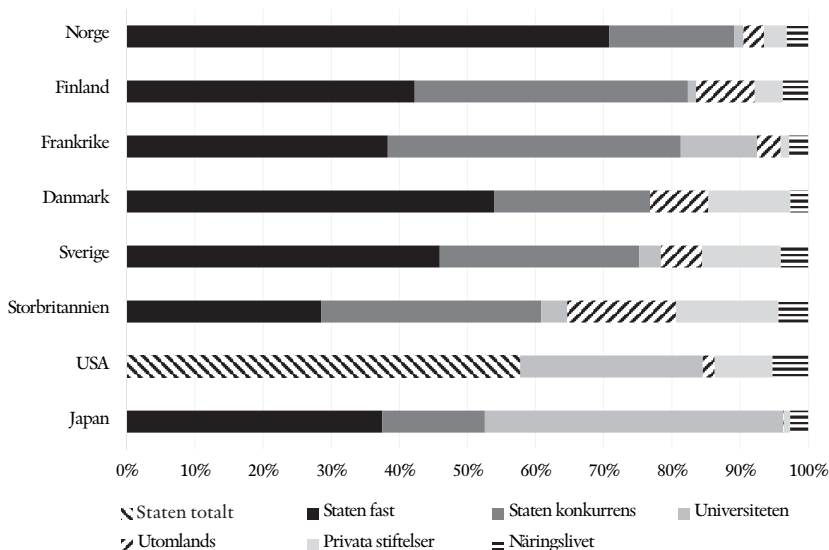
Källa: Svensson (2019).

att ökade basanslag leder till högre forskningsproduktivitet (se Svensson 2019 för en mer detaljerad genomgång av empiriska studier).

I utredningen påstås att basanslagens andel av universitetens forskningsbudget i Sverige är låg i en internationell jämförelse. Men man jämför bara med länder som har högre andel (t ex Danmark). Internationell statistik visar i stället att Sverige ligger i mittenskiktet, se figur 1. Jämförelsen försvåras visserligen av att Sverige och andra OECD-länder har olika strategier vid finansiering av universitet och offentliga forskningsinstitut. Sverige har en lång tradition av att FoU utförs av universiteten i stället för av statliga forskningsinstitut. I Sverige står universiteten för 27 av all utförd FoU medan forskningsinstituten endast står för 3 procent. OECD-genomsnittet är 18 respektive 11 procent (OECD 2018). Det kan vidare noteras att förslaget att basanslagen bör utgöra minst 50 procent av lärosätenas forskningsbudget är godtyckligt (vilket också erkänns i utredningen). Det finns ingen forskning som visar att denna nivå skulle vara optimal.

STRUT ger inga belägg för att lärosätena kommer att klara av att kvalitetsgranska sig själva. Insynen utifrån minskar radikalt med de förslag som STRUT lägger fram. Utredningen ger heller inga förslag på hur ett sådant självgranskande system skulle kunna fungera i praktiken. Vilka drivkrafter eller incitament finns för att forskningskvaliteten ska hålla en hög nivå?

Figur 1
Universitetens FoU
fördelad på finan-
sieringskällor 2015,
procent



Källa: OECD (2016, 2018).

3. Förslagen om högskoleutbildning och kopplingen till forskning

De statliga anslagen till universiteten för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ges i dag i form av årliga takbelopp (maxbelopp), som lärosätena kan avräkna medel från. Takbeloppen baseras på historiska kostnader och justeras årligen. Regeringen anger i regleringsbrev vilka utbildningsområden varje lärosäte får avräkna mot, men i övrigt har lärosätena fria tyglar. Avräkning från takbeloppet sker dels baserat på antalet helårsstudenter, dels på studenternas prestationer vad gäller godkända kurser (helårsprestationer). Det förra måttet har något högre vikt i dagens system.

STRUT vill ha fyraåriga utbildningsuppdrag för varje lärosäte från regeringen. Lärosätena bör även fortsättningsvis ha ansvar för utbildningsutbudet. STRUT vill minska prestationernas betydelse vid resurstilldelningen. Argumentet är att prestationskraven skulle missgynna vissa utbildningar (t ex fristående kurser eller fortbildning) som är flexibla för studenterna men ekonomiskt ofördelaktiga för universiteten. Dock vill man ha kvar prestationskraven för legitimationsyrken inom skola och hälso- och sjukvård. Förslaget innebär att varje lärosäte får ett totalt årligt anslag för utbildning som till 50 procent är fast och till 50 procent rörligt. Det totala anslaget beräknas på lärosätenas historiska takbelopp från den tidigare finansieringsmodellen. I den rörliga delen baseras finansieringen på antalet helårsstudenter.

Det finns en poäng med att utbildningsuppdragen blir fyraåriga i stället för ettåriga som i dag. Detta ger lärosätena mer arbetsro att planera utbild-

<p>Utbildningsram</p> <p>Fast bas (50 %)</p> <p>(baseras på historiska anslag)</p>	<p>Forskningsram</p> <p>Fast bas</p> <p>(baseras på historiska anslag)</p>	<p>Särskilda medel</p>
<p>Rörlig bas (50 %)</p> <p>(baseras på antalet helårsstudenter – för vissa utbildningar på avklarad examen)</p>		

Figur 2
Ett samlat anslag enligt STRUT

Källa: SOU 2019:6 (s 334).

ningarna. Påståendet att prestationskraven skulle vara skadliga för vissa universitetsutbildningar (fristående kurser) kan förvisso vara sant. STRUT visar dock inte på några studier som stöder att dessa negativa effekter är så stora att fristående kurser borde premieras framför avklarade utbildningar eller kurser. Genom att ta bort prestationskraven, så tar man också bort de enda ekonomiska incitament och drivkrafter som i dag finns för att universiteten ska se till att studenterna blir färdiga med sina utbildningar. Risken med ett system utan prestationskrav är att universiteten tar in så många helårsstudenter som möjligt utan att bry sig om studenternas prestationer, dvs kvaliteten på utbildningen riskerar att försämrars radikalt.

STRUT föreslår att regeringen ska ge ut en gemensam proposition för forskning och utbildning vart fjärde år. Relevanta delar ska sedan i en dialogbaserad process mellan regering och lärosäten resultera i fyraåriga mål, utbildningsuppdrag, särskilda åtaganden och resurstilldelning för varje lärosäte. STRUT vill även att regeringen ger ett samlat fast anslag för utbildning och forskning till universiteten. I det totala anslaget ska även särskilda medel ingå.⁶ Tilldelningen av medel för forskning och utbildning ska beräknas separat, men lärosätena ska själva kunna bestämma hur totalbeloppet fördelas mellan utbildning och forskning. STRUT:s förslag syftar till att stärka sambandet mellan utbildning och forskning samt till en jämställd värdering av utbildning och forskning.

STRUT presenterar inte några drivkrafter eller mekanismer för hur ett samlat anslag skulle leda till en tätare koppling mellan utbildning och forskning. De båda delarna kommer fortfarande att ha olika bestämningsfaktorer, enligt de förslag man ger (se ovan). Eftersom lärosätena själva i högre grad än i dag kommer att bestämma hur finansiering ska fördelas på olika verksamheter och fakulteter, finns inget som garanterar att sambandet mellan utbildning och forskning stärks. FoU-finansiärens möjligheter att följa upp en sådan ambition är också mindre i ett system med sämre insyn och lägre transparens än i dagens.

⁶ Särskilda medel är finansiering till utbildning som av olika skäl inte passar in i takbeloppen.

Risken med förslaget att lärosäten kan fördela medel mellan utbildning och forskning är att den ena delen kommer att urholkas genom att resurser överförs till den andra; något som utredarna själva tycks vara medvetna om (SOU 2019:6, s 333).

4. Samhällsekonomiska effekter

I avsnitt 11 av STRUT redovisas konsekvenser av förslagen; dels för lärosätena, dels för andra aktörer såsom regering, riksdag, UKÄ, Universitets- och högskolerådet och studenterna, dels för jämställdheten. Några konsekvenser enligt STRUT är att en ökad andel fasta anslag till forskning skulle ge ökad flexibilitet för lärosätena. Lärosätena kan mer långsiktigt utforma sin verksamhet (forskning och utbildning) med mindre styrning från regeringen. Lärosätena skulle i högre grad än i dag själva kunna kvalitetssäkra och sätta upp egna mål med forskning och utbildning.

Många av de förväntade konsekvenserna i STRUT bygger varken på egen djupare analys eller på i sammanhanget relevant forskning. Konsekvenserna vilar snarare på lösa antaganden och övertygar inte alls. Det mest uppseendeväckande är att konsekvensanalysen i STRUT inte berör hur förslagen kommer att påverka universitetens grundläggande funktioner (se avsnitt 1). Hur påverkar förslagen *de positiva externa effekter* som kommer från universitetens utbildning och forskning och som i sin tur kommer övriga samhället till del? Dessa externa effekter är det primära ekonomiska argumentet för att staten ska finansiera och själv driva universitet. Spridning av universitetens FoU-resultat sker i första hand genom publikationer i internationella tidskrifter. För att maximera sådan spridning har man internationellt skapat incitament där publiceringar kopplas till den akademiska karriären. STRUT tar ingen som helst hänsyn till FoU-resultatets spridning via detta system. I stället ser man med skepsis på olika metoder som mäter forskningens genomslag och kvalitet.

Slutligen, om forskningsråden får mindre anslag, så innebär detta att näringslivet och privata forskningsinstitut får mindre resurser att konkurrera om. STRUT tar varken upp dessa aktörer eller forskningsråden i sin konsekvensanalys.

5. Slutsatser

STRUT hävdar att de framlagda förslagen förbättrar kvaliteten hos och styrningen av de svenska statliga universiteten. Men utredningen presenterar varken några incitament, drivkrafter eller mekanismer som skulle kunna leda till kvalitetsförbättringar inom forskning och utbildning eller stärka kopplingen dem emellan. STRUT antar att lärosätena själva ska förbättra verksamheten med mindre extern insyn och styrning än i dagens system, trots att man tar bort de incitament och drivkrafter för hög kvalitet i utbildning och forskning som finns. Utredningen bortser vidare helt från hur de

minskade anslagen till forskningsråden påverkar kunskapsproduktionen hos andra FoU-aktörer (företag, privata forskningsinstitut) i samhället.

Enligt grundläggande ekonomisk teori om universitetens funktion motiveras den statliga finansieringen av utbildning och forskning av externa effekter. Resultaten från grundforskning behöver spridas i samhället. Detta sker effektivast genom publikationssystemet, som samtidigt är en kvalitetsmätare. Det är häpnadsväckande att STRUT efter drygt 18 månaders utredande helt bortser från denna grundläggande funktion i universitetssystemet.

STRUT har en obalanserad och inkomplett analys av för- och nackdelar med fasta anslag kontra finansiering i konkurrens. De förväntade positiva effekterna av förslagen med högre fasta anslag är vidare rena antaganden, vilket även gäller effekterna av ett samlat anslag för forskning och utbildning. STRUT måste göras om från grunden och då bygga på forskningslitteraturen om FoU, utbildning och universitet. I ett avseende följer dock STRUT ekonomisk teori, nämligen *public choice*-teorin. Enligt denna teori strävar statliga institutioner alltid efter att få större anslag utan extern styrning eller utvärdering.

Aghion, P, M Dewatripont, C Hoxby, A Mas-Colell och A Sapir (2010), "The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the US", *Economic Policy*, vol 25, s 7–59.

Archibugi, D och A Filippetti (2018), "The Retreat of Public Research and Its Adverse Consequences on Innovation", *Technological Forecasting and Social Change*, vol 127, s 197–211.

Arrow, K (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", *Review of Economic Studies*, vol 29, s 155–173.

Auranen, O och M Nieminen (2010), "University Research Funding and Publication Performance: An International Comparison", *Research Policy*, vol 39, s 822–834.

Carpenter, R E och B C Petersen (2002), "Capital Market Imperfections, High-tech Investment and New Equity Financing", *Economic Journal*, vol 112, s F54–F72.

Debackere, K, E Arnold, G Sivertsen, J Spaapen och D Sturn (2018), *Mutual Learning Exercise: Performance-based Funding of University Research*, European Commission, Bryssel.

Geuna, A (2001), "The Changing Rationale for European University Research Funding: Are There Negative Unintended Consequences?", *Journal of Economic Issues*, vol 35, s 607–632.

Geuna, A och B R Martin (2003), "University Research Evaluation and Funding: An

International Comparison", *Minerva*, vol 41, s 277–304.

Hicks, D (2012), "Performance-based University Research Funding Systems", *Research Policy*, vol 41, s 251–261.

Jonkers, K och T Zacharewicz (2016), *Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment*, JRC Science for Policy Report, European Commission, Bryssel.

Merton, R K (1968), "The Matthew Effect in Science", *Science*, vol 159, s 56–63.

National Academies (1995), *Allocating Federal Funds for Science and Technology*, Committee on Criteria for Federal Support of Research and Development, National Academy of Sciences, Washington DC.

OECD (2016), *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*, OECD, Paris.

OECD (2018), *Main Science and Technology Indicators*, <http://www.oecd.org/sti/msti.htm>.

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*, Betänkande av Styr- och resursutredningen (STRUT).

Svensson, R (2019), *Effektiv allokering av offentlig FoU-finansiering*, Svenskt Näringsliv, Stockholm.

UKÄ (2019), Officiell statistik om högskolan, <https://www.uka.se/statistik--analys/officiell-statistik-om-hogskolan.html>.

REFERENSER