

Sektionen för näringsliv, kultur och fritid  
Eva Marie Rigné

Utbildningsdepartementet

## Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att det är positivt med en översyn av organiseringen av statlig finansiering av forskning och innovation (FoI). SKR menar dock att det är mer angeläget med en översyn av hela systemet för FoI i Sverige, i enlighet med utredarens reflektion i betänkandets avslutande kapitel 8.

Med tanke på betydelsen FoI har för hållbar tillväxt och positiv samhällsutveckling behöver en övergripande systemanalys genomföras snarast och omfatta alla aktörer i systemet.

SKR menar att en förutsättning för en välfungerande FoI-politik är att staten i samverkan med andra aktörer i FoI-systemet utformar en förenande nationell strategi för FoI som kan samla aktörer, verka på bred front och dra upp linjerna för strategiska långsiktiga satsningar.

SKR anser vidare att en generell ambitionshöjning behövs avseende statligt stöd till behovsmotiverad FoI. Specifika förslag på vad detta ska innehålla har av förbundet lämnats i inspelet till 2024 års forsknings- och innovationspolitiska proposition. Mer stöd behövs till alla sektorer inom välfärden, som praktiktäna FoI inom skolväsendet, klinisk FoI inom hälso- och sjukvården och tillämpad välfärds-FoI.

Vad avser betänkandets förslag anser SKR att:

- Sverige bör följa OECD:s rekommendation att utforma en nationell strategi för FoI vilket också betänkandet framför, och prioritera detta då det bör föregå en eventuell omorganisering av myndigheter. Sverige bör också revidera och stärka befintliga nationella strategier som rör FoI, t.ex. life science-strategin och strategin för ett ökat svenskt deltagande i EU:s ramprogram.
- En eventuell ny organisation av de statliga forskningsfinansiärerna bör ske i två myndigheter, enligt förslag i avsnitten 6.2.2. och 6.4.4. -

Vetenskapsmyndigheten respektive Myndigheten för strategisk forskning och innovation, i synnerhet den sistnämnda, under förutsättning att behovsägare som regioner och kommuner får säte och stämma i den nya Myndigheten för strategisk forskning och innovations styrelse och ledning, samt att reell samverkan med dessa etableras kring inriktningen på den FoI som finansieras.

- Konsekvensanalysen för kommuner och regioner avseende deras FoI-samverkan med sektorsmyndigheter som exempelvis Energimyndigheten och Trafikverket vid överföring av medel till nya myndigheter är alltför utvecklad och bör fördjupas innan en eventuell omorganisation görs.
- SKR tillstyrker förslaget att lägga ansvaret för internationella samarbeten och samverkan om FoI inom EU på den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning och innovation.
- En översyn av styrningen av hela den statliga forskningsfinansieringen behövs, och bör helst föregå eventuell omorganisation. Det inkluderar också finansieringen som styrs direkt till universitet och högskolor i form av basanslag för forskning.
- Statlig FoI-finansiering som utlyses behöver i större utsträckning göras möjlig att sökas av, och fördelas till regioner och kommuner.
- De synpunkter på den statliga FoI-finansieringens funktionalitet som framförts av regioner och kommuner i underlagsrapporter till betänkandet behöver beaktas och få ett tydligt genomslag i en ny organisation.
- SKR tillstyrker förslaget att oberoende utvärderingar av den nya organisationen, om den genomförs, bör göras vart fjärde år. Utvärdering bör inriktas på effektivitet och måluppfyllelse i relation till forsknings- och innovationspolitiska mål.
- Betänkandet förlägger ansvaret för forskningsinfrastrukturer hos den föreslagna Vetenskapsmyndigheten. Överförande till Myndigheten för strategisk forskning och innovation behöver övervägas. Övervägande av samma förflyttning behövs gällande ansvar för klinisk forskning och övrig praktisk forskning.

## Allmänna synpunkter

SKR välkomnar att en översyn görs av organisationen för statlig FoI-finansiering, i syfte att möta dagens och morgondagens behov, eller med betänkandets ord ”tredje generationens FoI-politik”.

SKR anser att det starkaste motivet för en omorganisation är ett behov som utredningen formulerar på följande sätt: ”dagens organisation svarar inte tillräckligt väl mot samhällets behov och är inte anpassad till ett samhälle i snabb förändring.”

Forskning om FoI visar att det är som integrerade aktiviteter i t.ex. hälso- och sjukvård, samhällsbyggande eller näringsliv som den har genomslag och leder till konkret samhällsnytta i kombination med att vara vetenskapligt excellent och nyskapande. Det är FoI som samlar behovsägare, avnämare och utförare, och som leder till utveckling och framsteg, som behöver stödjas mer av en ny organisation än vad den nuvarande förmår.

Betänkandet anger att dess förslag utgår ifrån ett systemperspektiv och avser att relateras till dagens FoI-system i dess helhet. SKR anser att kommuners och regioners roll i ekosystemet för FoI inte synliggörs. En analys av hela FoI-systemets funktionalitet och kapacitet behöver involvera kommuner och regioner.

SKR anser att en ny organisation inte ska reproducera befintlig organisation, eller strömlinjeforma FoI-finansiering enligt gamla modeller för kunskapsproduktion, utan erbjuda nya möjligheter. Förbundet anför synpunkter på förslagen som i dessa avseenden inte kan ses som tillräckligt långtgående eller nyskapande, avslutningsvis efter genomgången av betänkandets förslag.

SKR har lämnat inspel till den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen. Detta specificerar och efterlyser statliga satsningar på olika FoI-områden. Bland annat efterfrågas en tioårig programsatsning på innovation i kommuner och regioner där Vinnova förutsätts ha en bärande roll. Det är av stor vikt att den föreslagna omorganisationen av statlig forskningsfinansiering inte motverkar eller urholkar den långsiktighet och robusthet som SKR anser är en förutsättning för framgångsrik FoI i offentlig sektor, med de partners som pekas ut i förslagen.

Förbundet lyfter nedan tre aspekter som är av särskild vikt utifrån kommuners och regioners roller, uppdrag och ansvar relaterat till FoI-frågor.

- 1) Sveriges organisering av statligt FoI-stöd behöver vara i samklang med EU:s ramprogram för forskning och innovation och stöd till regional utveckling genom regionala utvecklingsfonder. EU-systemet är starkt decentraliserat, vilket bör tas hänsyn till. Svenska regioner och kommuner är en del av EU:s regionala innovationsstödssystem och interagerar med nationella såväl som transnationella andra sådana.
- 2) SKR vill se en allmän ambitionshöjning i den statliga FoI-finansieringen. Tydligare riktning och mer preciserade mål behövs. Förbundet ser behov av nya, alternativt omformulerade, nationella strategier för FoI, life science och digitalisering m.m. Utan långsiktiga nationella strategier är det svårt att ta ställning till hur de nya myndigheternas uppdrag ska formuleras för att på bästa sätt nå målen för FoI-politiken.
- 3) SKR anser specifikt att Sverige bör följa OECD:s rekommendation att utforma en nationell strategi för forskning och innovation vilket också betänkandet föreslår, och prioritera detta innan en omorganisation genomförs.

## **Betänkandets kapitel 5: Styrkor och utmaningar idag samt kriterier för morgondagen**

Betänkandet framför att det idag saknas ett helhetsgrepp kring processer och instrument för statlig FoI-finansiering.

En i sig lovvärd strävan efter förbättrad förvaltning av statlig FoI-finansiering torde i sig inte motivera en omorganisation. Problemen borde kunna lösas t.ex. genom en ändrad styrning av och tydligare uppdrag till dagens myndigheter. Detta innefattar också styrning av och uppdrag till universitet och högskolor. Likaså

torde för statliga myndigheter effektivare administration som gemensamma ansöknings-, ärendehanterings- och IT-system kunna införas utan en omorganisation.

SKR förordar att en översyn av styrningsformerna av statliga forskningsfinansiärer görs oavsett om en omorganisation sker eller ej.

Utredningen konstaterar ett ökande behov av FoI inom kommuner och regioner (s. 217-8). SKR instämmer, men vill också påtala att det kräver en betydligt bättre samverkan mellan behovsägarna i samhället som regioner och kommuner och statliga forskningsfinansiärer än dagens organisation ger utrymme för.

I underlagsrapporten till betänkandet framkommer att det varierar mycket stort i vilken mån utlysningar av statliga medel ställer krav på FoI i samverkan.<sup>1</sup>

SKR anser att sådana krav bör prioriteras i framtida finansiering. Statlig finansiering av FoI behöver tillgängliggöras för kommuner och regioner att söka, och ta del av, i betydligt ökad utsträckning. Myndighetsorganisationen behöver utformas utifrån detta.

Kommuners och regioners synpunkter på dagens organisering inhämtades via en enkät som redovisas i samma underlagsrapport. Bland det som lyfts fram finns behovet av ett vidare kvalitetsbegrepp där samhällsrelevans ingår som ett kriterium på högkvalitativ/excellent forskning, att utvecklingen av svensk offentlig sektor är beroende av kompetent ledning och organisering för innovation, och att staten bör stödja systeminnovation i högre utsträckning. Kommuner och regioner pekar också på att sakkunskap om samhällsrelevans och nyttiggörande inte tillgodoses i forskarsamhällets *peer review*-bedömningar som idag ligger till grund för fördelningen av statliga medel.

Utvärderingen av de nationella forskningsprogram som etablerats pekar också på att behovsägarna i det stora hela ställts utanför framtagande av forskningsagendor och genomförande av FoI-aktiviteter, vilket måste anses strida mot intentionerna med nationella forskningsprogram.<sup>2</sup>

SKR anser att de synpunkter som kommuner och regioner framfört i underlagsrapporter på ett tydligare sätt behöver tillvaratas och inarbetas i en ny organisation.

---

<sup>1</sup> SOU 2023:19 Statlig forskningsfinansiering. I en studie av de fem forskningsfinansiärernas anslagsgivande 2019-22 framgår att 79% av budget för Vinnovas utlysningar hade krav på samverkan, Energimyndigheten nästan lika mycket. Totalt sett kunde kommuner och regioner söka finansiering endast motsvarande 24% av total budget för statlig FoI-finansiering.

<sup>2</sup> Arnold, E., Melin, G. & Olsson, J.: A formative meta-evaluation of seven Swedish National Research Programmes 2017-21, Formas rapport R8:2022

## Betänkandets kapitel 6: Utredningens förslag

Utredningen föreslår en ny myndighetsstruktur med tre myndigheter, Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

SKR ifrågasätter om det är en lämplig indelning för att tillgodose ett behovsmotiverad FoI får statligt stöd och främjas. Innovationsmyndigheten kommer att bli den minsta av de tre. I förening med de minskade anslag till innovationsstöd som redan aviserats via neddragningar av Vinnovas budget torde förslaget resultera i minskad statlig finansiering av innovation.

SKR anser att staten istället bör öka sitt stöd till behovsmotiverad FoI. Förslaget med tre åtskilda myndigheter, varav en ska finansiera grundforskning och endast den minsta ska driva FoI för utveckling och förnyelse förefaller inte tillgodose behoven i "en tredje generationens FoI-politik".

Som alternativ föreslås inrättande av två myndigheter, Vetenskapsmyndigheten (oförändrad från förslag 1) och Myndigheten för strategisk forskning och innovation, beskriven i stycke 6.2.2. samt 6.4.4.

SKR förordar denna lösning, som också motsvarar den organisation som är vanlig i jämförbara EU-länder. Förbundet understryker dock att helt centralt för Myndigheten för strategisk forskning och innovation ska fungera är "beslut att etablera någon form av organ som möjliggör externt inflytande" (s. 353) och att detta organ kanaliserar de dialoger mellan de olika delarna av den offentliga förvaltningen (stat, regioner, kommuner) som berörs i betänkandet på s. 284 samt får ett tydligt ansvar för att driva och implementera förnyelse i näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle (s. 263). Med tanke på den utomordentligt viktiga roll denna myndighet kommer att ha för utveckling och tillväxt, anser SKR att myndigheten bör knytas till Klimat- och näringsdepartementet. Samtidigt behövs tätt samarbete med andra sakdepartement, om fokus på strategisk forskning och innovation inom alla samhällssektorer ska behållas.

### Stycke 6.3. Motiv till förslagen

En viktig funktion för den nya Innovationsmyndigheten utpekats som arena för "vertikala dialoger" mellan de olika nivåerna i den offentliga förvaltningen, stat, regioner och kommuner (s. 284).

SKR anser att detta på ett bättre sätt kan tillvaratas i en ny Myndighet för strategisk forskning och innovation. Återigen för att en sådan kan omfatta FoI-processer från inledande behovsinventeringar och formuleringar av kunskapsbehov i forskningsagendor och utlysningar genom operativa faser till implementering av resultat och effektutvärdering och uppföljning. Att vara bärare av regionalt utvecklingsansvar innebär också att regionerna innehar flera olika roller i FoI-systemet; som finansierare, men också utförare och avnämare av FoI. Myndigheten för strategisk forskning och innovation förefaller vara mer ägnad att kunna möta, och samspela med

dessa. Därigenom kan också tillgången till kvalificerad sakkunskap om samhälleliga kunskapsbehov säkras (s. 271).

#### **Stycke 6.5.6. Uppföljning av myndighetsstrukturen**

Utredningen föreslår att den nya myndighetsstrukturen liksom de enskilda myndigheterna kontinuerligt utvärderas av oberoende utredare vart fjärde år.

SKR tillstyrker förslaget. Utvärdering behöver dock inriktas mot i vilken mån organisationen är effektiv och bidrar till att uppnå målen för FoI-politiken.

### **Betänkandets kapitel 7 Konsekvensbeskrivning - Konsekvenser för regioner och kommuner**

Utredningens bedömning är att förslaget leder till förbättringar för kommuner och regioner genom färre FoI-finansiärer och minskat antal sektorsmyndigheter som fördelar medel.

SKR noterar att betänkandet inte i detta sammanhang tar upp myndigheter som Tillväxtverket, eller andra aktörer som har innovationsstödjande och främjande uppdrag som t.ex. ALMI och Business Sweden, vilket hade varit önskvärt.

SKR delar inte utredningens bild av att dagens organisation är problematisk för medlemmarna. SKR anser att utredningen inte tillräckligt analyserar konsekvenserna för de kommunala och regionala samhällsbyggnads- och infrastruktursektorerna av vad en nedläggning av t.ex. Energimyndighetens eller Trafikverkets FoI-stöd skulle medföra.

SKR anser också att det finns stora oklarheter kring på vilket sätt den föreslagna myndighetsstrukturen skulle ”öka regioners och kommuners möjligheter att framföra sina behov och därmed påverka inriktningen på framtida finansiering” (s. 402). Betänkandet förefaller underskatta tiden det tar att få en ny organisation på plats, och därmed också riskerna att tappa tempo, kunskap och samverkanskompetens i strategiska FoI-insatser.

### **Betänkandets kapitel 8 Utredarens reflektioner inför framtiden**

Utredaren anger att behov föreligger av en analys av hela det svenska FoI-systemet (s. 412). En rad frågeställningar som en sådan analys behöver omfatta tas upp i kapitel 8.

SKR instämmer. Som utredaren påpekar har flera tidigare utredningar gjorts avseende olika delar av FoI-systemet och förslag framförts men inte genomförts. SKR anser att en sådan helhetsgenomlysning bör göras, och föregå den omorganisering av statliga forskningsfinansiärer som föreslås.

Det torde annars vara en påtaglig risk att även detta betänkande läggs till de tidigare utredningar om olika delasppekter av FoI-systemet som gjorts, utan att reformer eller konkreta förändringar följer.

#### **Stycke 8.4. En svensk forsknings- och innovationsstrategi**

Betänkandet föreslår att regeringen följer OECD:s rekommendation att i bred dialog med övriga samhällsaktörer ta fram en nationell forsknings- och innovationsstrategi.<sup>3</sup>

SKR stödjer detta förslag. Förbundet anser att detta bör prioriteras och ska föregå en omorganisering av de statliga forskningsfinansiärerna.

### **SKR:s synpunkter angående klinisk forskning, praktisknära FoI och forskningsinfrastrukturer**

Betänkandet framför att en omorganisation av den statliga forskningsfinansieringen behöver möta samhällsbehov genom "den tredje generationens FoI-politik". Forskarstyrda forskningsråd och sektorsmyndigheter som fördelar FoI-medel ses som typiska för den första och andra generationens FoI-politik. Trots det utpekade behovet av innovativ organisering av statlig FoI-finansiering föreslås organisationer som i allt väsentligt motsvarar de existerande (det gäller i synnerhet Vetenskapsmyndigheten). Detta medför också att spänningsförhållanden mellan grundforskning-tillämpad forskning-innovation finns kvar i den föreslagna nya organisationen.

Klinisk forskning sker i hälso- och sjukvården, i regioner såväl som i kommuner som båda är huvudmän. Kommunerna är också huvudmän för skola och utbildning, och socialtjänsten. Inom dessa sektorer drivs det som brukar benämnas praktisknära FoI, finansierad av huvudmännen kommuner och regioner. Samhällsbyggande, grön omställning och storskalig infrastruktur är områden där förbundets medlemmar är aktörer i ekosystemet för FoI. Riktad statlig finansiering som kompletterar den egenfinansierade FoI-verksamheten, har också möjliggjort FoI i samverkan mellan SKR:s medlemmar och staten.

Hälso- och sjukvården kan tillsammans med förskola/skola/vuxenutbildning tveklöst beskrivas som välfärdens kärnverksamheter. Vikten av att dessa sektorer drivs och utvecklas utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och utvecklas genom innovation på alltifrån metod- till systemnivå kan inte nog understrykas. Det är både ett lagkrav och grunden för en väl fungerande verksamhet. Dessutom måste kompetensförsörjningen till dessa sektorer fungera, genom akademiska yrkesutbildningar inom högskolan, eller yrkeshögskolan. Forskningsanknytning av utbildningar är centralt för att yrkesutövningen ska hålla hög kvalitet och bygga på bästa tillgängliga och mest aktuella kunskap. Utbildningarna måste också

---

<sup>3</sup> OECD (2023) Public research funding in Sweden: optimizing the system in response to multiple demands, OECD Science, technology and industry policy papers, no 148

utformas utifrån vad arbetslivet kräver och den praktiska, eller verksamhetsintegrerade FoI, som pågår som tillför ny kunskap.

I inspel till FoI-propositionen har SKR framfört att det finns ett stort behov av ökat statligt stöd till behovsmotiverad FoI, inklusive praktiska forskning, för både hälso- och sjukvården samt skolväsendet. Det gäller i särskilt hög grad praktiska forskning inom skolväsendet. Det finns pågående statliga åtaganden som behöver resurssättas för att kunna implementeras såsom ULF-avtal, professionsprogram m.m. Värt att notera när det gäller praktiska forskning inom skolväsendet är att indelningen i grundforskning respektive strategisk forskning försvårar utvecklingen av ett sammanhållet kunskapsområde. I utvecklingen av en nationell FoI-strategi bör frågan om utbildningsvetenskap som eget vetenskapsområde behandlas.

Likartade frågor finns anknutna till implementeringen av Nära vård-reformen och utvecklingen av precisionsmedicin (hälsa) vilken medför att en förflyttning av klinisk forskning behöver göras ut till den hälso- och sjukvård som bedrivs utanför universitetssjukhusen.

SKR anser att det är oklart var ansvaret kommer att ligga i den föreslagna myndighetsorganisationen för statligt finansierad FoI på detta område. Det borde bli en uppgift för Myndigheten för strategisk forskning och innovation, men förslaget förlägger detta till Vetenskapsmyndigheten. Samma frågor kan ställas kring ”övrig” hälsovetenskap (s. 289, 294).

Detta gäller också forskningsinfrastrukturer. Ansvaret för dessa förläggs till den nya Vetenskapsmyndigheten, avseende planering, initiering och finansiering, och fördelas på ett Råd för storskalig infrastruktur och ett Råd för digital forskningsinfrastruktur.

Forskningsinfrastrukturer har varit föremål för tidigare statliga utredningar. SKR anser att det finns många olösta frågor kvar kring långsiktighet och finansiering av forskningsinfrastrukturer som bygger på samverkan mellan staten och regionerna, eller olika typer av helix-konstellationer. Dessa är av stor betydelse för möjligheterna att driva FoI i t.ex. hälso- och sjukvård och av strategisk karaktär. SKR efterlyser överväganden kring om även forskningsinfrastrukturer borde föras in i den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning och innovationsansvarsområde.