

Remissvar

Utbildningsdepartementet

Vårt diarienummer:

2023-03641

Ert diarienummer:

U2023/02898

Datum:

2024-01-31

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)

Sammanfattning

Huvudsakliga ställningstaganden till utredningens förslag

Vinnova tillstyrker utredningens motiv och kriterier för en organisatorisk förändring av statlig finansiering av forskning och innovation. Vinnova ställer sig bakom att en omorganisation bör genomföras.

Vinnova avstyrker utredningens huvudförslag med tre myndigheter. Förslaget riskerar att leda till betydande effektivitetsproblem, i synnerhet när det gäller att koppla ihop innovativa företag med viktiga behov i näringsliv och samhälle respektive med regelverksutveckling i offentlig verksamhet.

Vinnova tillstyrker utredningens alternativa förslag med två myndigheter. Det har större effektiviseringspotential och väsentligt bättre förutsättningar att accelerera forskning, innovation och systeminnovation, genom att koppla ihop samhällsutmaningar och behov med innovativa företag.

Vinnova tillstyrker utredningens slutsatser om behov av kraftsamling för starkare internationella samarbeten och att Myndigheten för strategisk forskning och innovation bör ha huvudansvaret för denna.

Vinnova vill understryka att genomförande av den stora omorganisation som föreslås förutsätter att statens Fol-anslag samtidigt påtagligt ökar med målet att nå 1,2% av BNP 2030. Annars kommer Sveriges Fol-system kraftigt att hämmas.

Ställningstaganden avseende styrning, samordning och ansvarsutkrävande

Vinnova tillstyrker förslaget att ansvaret att organisera verksamheten bör ligga hos myndigheterna och att regleringar för detta minskar. Det effektiviserar organisatorisk anpassning efter förändrade behov.

Vinnova avstyrker den styrning av Myndigheten för strategisk forskning som föreslås. Den riskerar att leda till betydande ineffektivitet, intern byråkrati och stora begränsningar i strategiska prioriteringar, vilket riskerar att nödvändiga synergier mellan aktörer i innovationssystemet uteblir.

Vinnova avstyrker förslaget på en formellt reglerad grupp för strategisk samordning. Ansvar för strategisk samordning bör vara tydligt i myndigheternas instruktioner. Samordningsformerna bör vara flexibla.

Vinnova
Sveriges innovationsmyndighet

Besöksadress:
Mäster Samuelstgatan 56,
101 58 Stockholm
Telefon: 08 473 30 00
www.vinnova.se

Fakturaadress:
Vinnova, FE 34, 838 73 Frösön
Levaransadress:
Klara Norra Kyrkogata 14, 101 58 Stockholm
Organisationsnummer: 202100-521

Vinnova tillstyrker utredningens slutsatser om vikten av operativ och administrativ samordning. Förslaget om en formell grupp för detta är rimligt, men val av organisering bör överlåtas till myndigheterna.

Vinnova anser att utredningens resonemang och slutsatser kring ansvarsutkrävande har betydande svagheter. Bristen på systemanalys av Fol-systemet ger inte underlag för de slutsatser som dras.

Behov av andra reformer för ett effektivare forsknings- och innovationssystem

Vinnova stödjer utredaren om behovet av reformer avseende: lärosätenas organisationsform, basanslagens fördelningsmodell och storlek, balansen mellan lärosäten och forskningsinstitut samt behovet av en nationell forsknings- och innovationsstrategi.

1. Utredningens förslag, motiv och kriterier

Utredningens huvudförslag är att tre nya myndigheter inrättas med ansvar för all extern statlig finansiering av forskning och innovation (Fol)¹:

- Vetenskapsmyndigheten
- Myndigheten för strategisk forskning
- Innovationsmyndigheten

Andra myndigheter som i dag lyser ut medel för Fol-finansiering föreslås upphöra med detta och dessa myndigheters Fol-finansiering föreslås överföras till den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning. I utredningens huvudförslag utgör Rymdstyrelsen enda undantaget och föreslås fortsätta med nuvarande verksamhet. Antalet statliga myndigheter minskar därmed med en myndighet, medan det totala antalet myndigheter som finansierar forskning och innovation, i konkurrens, minskar avsevärt.² De tre nya myndigheterna föreslås fördela totalt 17,7 miljarder kronor till forskning och innovation:

- Vetenskapsmyndigheten föreslås fördela 8,2 miljarder kronor per år
- Myndigheten för strategisk forskning föreslås fördela 7,8 miljarder kronor per år
- Innovationsmyndigheten föreslås fördela 1,7 miljarder kronor per år

Utredningen ger även ett alternativt förslag med två istället för tre myndigheter:

- Vetenskapsmyndigheten
- Myndigheten för strategisk forskning och innovation

I det alternativa förslaget omfattar Myndigheten för strategisk forskning även de delar som i huvudförslaget ingår i Innovationsmyndigheten. Dessutom överförs Rymdstyrelsens verksamhet till denna myndighet. I övrigt är det alternativa förslaget identiskt med huvudförslaget. Antalet statliga myndigheter minskar därmed med tre myndigheter.

Utredningens motiv till den föreslagna omorganisationen kan sammanfattas i åtta punkter³:

¹ Forskningsfinansieringsutredningen, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59, s.20-26.

² Vinnova konstaterar att gränsdragningar mellan utlysningar av medel i konkurrens för forskning och innovation å ena sidan och forskning och innovation samt direkta uppdrag för forskning och innovation för den utveckling av den egna verksamheten kommer att bli viktiga. Dessa är inte tydliggjorda i utredningen.

³ Forskningsfinansieringsutredningen, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59, s.26-28.

- Skapa en struktur som bättre kan möta dagens behov av forskning och innovation.
- Öka flexibiliteten i utformning av Fol-insatser för att möta framtida efterfrågan och behov.
- Skapa förutsättningar för tydligare ansvarsutkrävande och bättre möjligheter till uppföljning.
- Stärka möjligheterna för regeringen att styra riktningen på forsknings- och innovationspolitiken.
- Öka statens möjligheter att skapa tydlig riktning, agera proaktivt och göra tydliga prioriteringar.
- Stärka effektivisering och professionalisering i Fol-finansieringssystemet.
- Förenkla för de som söker medel och minska den administrativa bördan.
- Förbättra förutsättningarna för större och samordnade insatser mellan finansiärerna.

Utredningens sju kriterier för den framtida organisationen för extern statlig Fol-finansiering är⁴:

- Värna om den fria forskningen.
- Stimulera internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning.
- Kunskap och innovationsförmåga för samhällsutmaningar och näringslivets konkurrenskraft.
- Bidra till forskning som stärker forskningsanknuten utbildning och livslångt lärande.
- Goda förutsättningar för internationella samarbeten som stärker svensk Fol.
- Ge tydlig riktning, agera proaktivt och öka förmågan till prioriteringar i det svenska Fol-systemet.
- Enkel, tydlig och låga administrativa kostnader för de som söker och för de som erhåller medel.

Vinnovas ställningstaganden

Vinnova tillstyrker utredningens motiv och kriterier för en organisatorisk förändring av statlig finansiering av forskning och innovation. Vinnova ställer sig också bakom att en omorganisation bör genomföras.

En omorganisation av den externa statliga Fol-finansieringen har potential att ge väsentligt bättre förutsättningar att prioritera, kraftsamla och accelerera banbrytande forskning, teknikutveckling och innovation. Detta är avgörande för Sveriges konkurrenskraft, förmåga att lösa stora samhällsutmaningar och för att fortsatt vara ett ledande Fol-land.

Vinnova avvisar emellertid utredningens huvudförslag med tre myndigheter. Utredningens alternativa förslag med två myndigheter har väsentligt bättre förutsättningar än huvudförslaget att svara mot utredningens motiv och kriterier för den föreslagna organisatoriska förändringen. Vinnova anser att utredningens huvudförslag med tre myndigheter har stora svagheter. Huvudskälen till att Vinnova tillstyrker utredningens alternativa förslag och avvisar huvudförslaget är:

- Innovationsmyndighetens verksamhetsgrenar är helt väsensskilda och saknar stöd i utredningens analys. Myndigheten skulle bli alltför resurssvag och sakna nödvändiga förutsättningar att kunna uppfylla sitt uppdrag, i synnerhet kopplat till implementation av innovationer.
- Effektivt främjande av innovationsprocesser förutsätter starka kopplingar mellan å ena sidan innovativa företag och viktiga behovsägare inom säkerhet och totalförsvaret, klimatomställning respektive hälsa och vård. Det blir effektivare om det integreras i en myndighet.
- Gränsdragningen mellan Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten skulle innebära betydande begränsningar i den statliga Fol-finansieringens förutsättningar att accelerera forskning och innovation för konkurrenskraft och att lösa samhällsutmaningar:
 - En myndighet som integrerar instrument över hela skalan från strategisk forskning till innovation för alla aktörer, behov och samhällsutmaningar i forsknings- och innovationssystemet skulle bli väsentligt effektivare i att utnyttja EU:s Fol-satsningar.

⁴ Forskningsfinansieringsutredningen, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59, s.17-20.

- En myndighet som integrerar strategisk forskning och innovation för behov i offentliga verksamheter och regulatoriska myndigheter är avgörande för en innovativ offentlig förvaltning och för att kraftfullt lösa allt komplexare samhällsutmaningar.
- En myndighet som integrerar strategisk forskning och innovation skulle få väsentligt bättre förutsättningar och effektivare processer för synergier mellan forskning och innovation i stora FoU-intensiva multinationella företag och i små innovativa företag.
- Två myndigheter i stället för tre kommer att bli kostnadseffektivare och administrativt effektivare samt ha väsentligt bättre förutsättningar för synergier mellan olika insatser. En del i detta är att antalet statliga myndigheter minskar mer med det alternativa förslaget än med huvudförslaget.

Vinnova vill understryka att en genomgripande utredning av statens samlade stöd till innovativa start-ups, scaleups och SMF, med särskilt fokus på deep-techbolag, bör genomföras och läggas till grund för Fol-politiken för innovativa företag och för en eventuell statlig omorganisation i det sammanhanget.⁵ Det finns stora behov att stärka synergier och effektiviteten i myndighetsstrukturen för främjande av innovation och innovationsbaserad tillväxt i nya och små företag. Myndighetsstrukturen karakteriseras av ett betydande antal myndigheter med olika roller och instrument som är svagt integrerade och svagt samordnade. En reformering av myndighetsstrukturen på detta område skulle ha stor potential att öka effektiviteten i och effekterna av statens policyinsatser för att främja innovativa företag. Detta skulle också stärka Sveriges förmåga att dra nytta av EU:s tredje pelare, *Innovativa Europa*, inom EU:s ramprogram för forskning och innovation. Utredningens huvudförslag, med en resurssvag och verksamhetsmässigt splittrad Innovationsmyndighet, riskerar i stället att påtagligt försvaga Sveriges förutsättningar att effektivt använda EU:s insatser inom Innovativa Europa för innovativa företag i Sverige.

Vinnova vill understryka att den omorganisation av statlig finansiering av forskning och innovation som utredningen föreslår är mycket stor. Omorganisationen berör drygt tjugo statliga myndigheter och minst åtta departement samt många olika aktörer i forsknings- och innovationssystemet. Därmed skulle förslaget innebära den största omorganisationen av den statliga myndighetsstrukturen för finansiering av forskning och innovation i Sverige.

Erfarenheterna av tidigare organisationsförändringar av statlig finansiering av forskning och innovation, i Sverige och internationellt, är att det tar betydande tid och resurser att etablera effektiva strategier, processer och arbetsätt. Det finns också risk för kompetenstapp och rekryteringssvårigheter under processer kopplade till omorganisation. En stor omorganisation kommer därför att medföra betydande omställningar och inbromsningar i Fol-systemet. I en värld som präglas av mycket stora samhällsförändringar och kraftfulla Fol-satsningar i andra länder innebär det väsentliga risker för betydande negativa effekter på näringslivets konkurrenskraft, klimatomställning, nationell säkerhet och hållbara välfärdssystem.

Vinnova vill därför understryka att genomförande av en omfattande omorganisation av den statliga myndighetsstrukturen för Fol-finansiering förutsätter att de statliga anslagen till forskning och innovation samtidigt påtagligt och långsiktigt ökar. Därigenom kan den statliga forsknings- och innovationspolitiken generera internationellt kraftfulla satsningar parallellt med att den statliga myndighetsstrukturen omorganiseras. Målet bör vara att statens FoU-anslag bör motsvara minst 1,2% av BNP senast år 2030.⁶

⁵ Vinnova, Acceleration mot en hållbar framtid - Vinnovas inspel till regeringens forsknings- och innovationsproposition, VR 2023:13 [Vinnovas-inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#), s.38–39.

⁶ Vinnova, Acceleration mot en hållbar framtid - Vinnovas inspel till regeringens forsknings- och innovationsproposition, VR 2023:13 [Vinnovas-inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#), s.13

Vinnova anser även att de delar av omorganiseringen som handlar om Vetenskapsmyndigheten inte borde göras genom nedläggning av Vetenskapsrådet. Skillnaderna i styrning och resurser mellan dagens Vetenskapsrådet och utredningens förslagna Vetenskapsmyndighet är betydelsefulla men inte så stora att dessa förändringar inte skulle kunna nås genom justeringar av instruktioner och resurser för dagens Vetenskapsrådet. Detta skulle göra omorganisationen snabbare, effektivare och mindre resurskrävande.

2. Utredningens analys

Den statliga externa forsknings- och innovationsfinansieringen utgör en mindre del av den totala forsknings- och innovationsfinansieringen i Sverige. Näringslivets Fol-investeringar utgör den klart största delen av Fol-investeringarna och basanslagen till FoU vid universitet och högskolor är väsentligt större än den externa FoU-finansieringen via statliga myndigheter.

En kvalificerad analys för att besvara grundläggande frågeställningar i utredningens direktiv förutsätter en genomgripande analys av hela det svenska forsknings- och innovationssystemet och de olika faktorer som har stor påverkan på dess utveckling, effekter och effektivitet. Utredningen har emellertid i huvudsak analyserat myndigheterna och myndighetsstrukturen i den statliga externa Fol-finansieringen. Begränsningarna i utredningens systemanalys indikerar utredaren själv i utredningens kapitel 8, *Utredarens reflektioner inför framtiden*. Där pekar utredaren på att det råder ett "reformunderskott" inom området och att regeringen därför bör "överväga att initiera en analys av *hela* det svenska forsknings- och innovationssystemet".⁷

Utredaren pekar ut ett antal områden där regeringen bör överväga reformer:

- **Lärosätenas organisationsform** som begränsar lärosätenas möjligheter att fatta strategiska beslut över längre perioder.⁸
- **Basanslagens storlek och modell för basanslagens fördelning** som utgör grundläggande institutionella förutsättningar och incitamentsstrukturer i det svenska Fol-systemet.⁹
- **Balansen mellan lärosäten och forskningsinstitut** där Sverige har en i internationell jämförelse stark tonvikt på lärosäten.¹⁰
- **En svensk forsknings- och innovationsstrategi** för att ge tydlighet och långsiktighet i prioriteringar, vilket är en viktig förutsättning för Fol-systemets effekter och effektivitet.¹¹

Vinnovas ställningstaganden

Avsaknaden av en genomgripande systemanalys är en påtaglig brist i utredningen. Det finns ingenting i utredningsdirektiven som hindrar utredningen från att basera sina värderingar och förslag på en genomgripande systemanalys av det svenska Fol-systemet och Fol-politiken.

Utredaren påpekar själv, i sina reflektioner i kapitel 8, på ett antal viktiga områden i forsknings- och innovationssystemet som behöver reformeras och som därför enligt utredaren behöver utredas, se punktlista ovan. Dessa borde ha ingått i utredningens systemanalys och beaktats i utredningens

⁷ Forskningsfinansieringsutredningen, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59, s.412

⁸ Ibid s.412–413

⁹ Ibid s.413–414

¹⁰ Ibid s.414–416

¹¹ Ibid s.418–419

förslag. Vinnova ställer sig bakom utredarens reflektioner i detta avseende. Dessa slutsatser ligger helt i linje med Vinnovas analys och förslag till den kommande forsknings- och innovationspropositionen.¹² De institutionella strukturer och drivkrafter som utredaren pekar på är av avgörande betydelse för FoU-systemets förutsättningar att generera forskning och innovation av högsta kvalitet som bidrar till Sveriges konkurrenskraft och till att lösa nationella och globala samhällsutmaningar.

Utöver de viktiga institutionella förutsättningar som diskuteras i utredarens reflektioner i kapitel 8 är en avgörande förutsättning för Sveriges möjligheter att fortsatt vara ett ledande FoU-land att volymen på de statliga FoU-anslagen inte fortsätter att tappa mark i internationell jämförelse. Mycket stora ökningarna av de statliga FoU-anslagen görs nu i många andra länder, för konkurrenskraft, klimatomställning, digital omställning, nationell säkerhet och för ett resiliellt samhälle. Om inte Sverige, i likhet med Finland, kraftfullt och långsiktigt ökar de statliga FoU-anslagen riskerar Sverige att tappa position.¹³

Bristerna i utredningens systemanalys leder även till ett antal felaktiga slutsatser och förslag avseende utvärdering och styrning av de föreslagna myndigheterna. I avsnitt 3 nedan pekar Vinnova på brister i utredningens analys och förslag vad gäller utvärdering av myndigheterna och i avsnitt 4 pekar Vinnova på brister i utredningens analys och förslag avseende myndigheternas styrning.

3. Utvärderingsperspektiv på myndigheternas verksamhet

Utredningen har ett genomgående vertikalt perspektiv på den statliga externa FoU-finansieringen. I linje med detta argumenterar utredningen för att var och en av de tre myndigheter som föreslås ska ha en tydlig funktion. Därmed menar utredningen att ansvarsutkrävandet blir tydligare än i dagens system.¹⁴

Enligt utredningen ska de tre föreslagna myndigheterna i huvudförslaget utkrävas följande ansvar:

- **Vetenskapsmyndighetens** ansvar är att "... se till att den statliga finansieringen får effekt i form av en vetenskaplig produktion i absoluta världsklass inom alla de områden som stötts. Vid sviktande produktivitet och nedgång i den vetenskapliga kvaliteten i den forskning som publiceras är det denna myndighet som ställs till svars... Samma krav gäller den långsiktiga förnyelsen av forskningen via satsningar på banbrytande forskning. Framkommer tendenser till kortsiktighet i finansieringen eller signaler på att svenska forskare inte är konkurrenskraftiga inom nya framväxande områden blir det Vetenskapsmyndigheten som ställs till svars."¹⁵
- **Myndigheten för strategisk forskning** ska, enligt utredningen, ställas till svars om det finns "...indikationer på att områden av stor betydelse för det svenska samhällets utveckling, näringslivets konkurrenskraft eller för den långsiktiga kompetensförsörjningen inte har tillgång till statliga forsknings- och innovationssatsningar.... Utvecklade kartläggningar och dialoger med behovsägare i hela samhället blir avgörande som underlag för att förklara genomförda prioriteringar för regeringen i samband med resultatdialoger och andra avstämningar."¹⁶

¹² Vinnova, Acceleration mot en hållbar framtid - Vinnovas inspel till regeringens forsknings- och innovationsproposition, VR 2023:13 [Vinnovas inspel till FoU-proposition-2025-2028](#) och Vinnova, Omvärldsanalys – Analysbilaga till Vinnovas underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik, VR 2023:18 [Omvärldsanalys - \(vinnova.se\)](#)

¹³ Ibid

¹⁴ Forskningsfinansieringsutredningen, Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59, s.272

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid

- **Innovationsmyndigheten** ska "...utkrävas ansvar gällande utvecklingen av investerings- och näringslivsklimatet för innovativa små och medelstora företag. När det gäller Innovationsmyndighetens möjliggörande roll för att implementera nya innovationer blir ansvarsutkrävandet något mindre tydligt, på grund av att utfallet är beroende av en större mängd faktorer. Följden blir att det behöver ställas större krav på uppföljning när det gäller effektivitet och upplevelse av nyttan av de faktiska insatser som myndigheten gör inom ramen för de utpekade funktionerna, exempelvis i myndighetens arbete med policylaboratorium och stöd för hantering av statsstöd."¹⁷

Vinnovas ställningstaganden

Vinnova anser, som diskuterats ovan, att organiseringen av den externa statliga Fol-finansieringen i två stora Fol-finansierande myndigheter har stor potential att öka effekterna och effektiviteten i den externa statliga Fol-finansieringen. Däremot anser Vinnova att utredningens resonemang och slutsatser kring ansvarsutkrävande har betydande svagheter.

Bristen på systemanalys av hela det svenska Fol-systemet och i synnerhet hela det statliga Fol-finansieringssystemet ger inte nödvändigt underlag för att dra de slutsatser om ansvarsutkrävande som utredningen gör. Vinnova anser därför att utredningens resonemang och förslag vad gäller ansvarsutkrävande av de föreslagna myndigheterna inte bör följas. Om regeringen beslutar om en ny myndighetsstruktur för extern statlig Fol-finansiering bör instruktioner till de nya myndigheterna formulera tydliga principer och mål kring roller och effekter i Fol-systemet. Dessa bör baseras på ett väsentligt mer utvecklat systemperspektiv på det svenska Fol-systemet än vad utredningen utgått ifrån.

Vetenskapsmyndigheten

Vinnova anser att det är viktigt att Sverige har höga ambitioner och tydliga mål vad gäller vetenskaplig excellens och konkurrenskraft inom framväxande och banbrytande forsknings- och teknikområden. Det är också bra att Vetenskapsmyndighetens uppgift och strategier vägleds av att främja detta. Samtidigt är det orimligt och ogenomtänkt att Vetenskapsmyndighetens externa statliga forskningsfinansiering ges hela ansvaret för Sveriges utveckling i detta avseende. Budgeten för Vetenskapsmyndigheten skulle, enligt utredningsförslaget, inte bli väsentligt större än den budget Vetenskapsrådet har idag. Basanslaget till lärosäten är knappt tre gånger så stort. Därutöver finansieras forskning av ett betydande antal externa finansierare – EU, offentliga stiftelser, privata stiftelser, regioner, kommuner och privata företag. Dessutom skulle den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning komma att finansiera forskning av stor betydelse för Sveriges vetenskapliga excellens och konkurrenskraft inom framväxande och banbrytande forskningsområden. Det är därför orimligt att, som utredningen gör, lägga hela ansvaret för Sveriges vetenskapliga utveckling på den föreslagna Vetenskapsmyndigheten.

Myndigheten för strategisk forskning

Till skillnad mot i resonemangen avseende Vetenskapsmyndigheten diskuterar utredningen inte ansvaret för Myndigheten för strategisk forskning i termer av effekter som direkt kopplar till att Sverige ska vara ett ledande Fol-land. Här läggs i stället det huvudsakliga ansvaret på om områden av stor betydelse har tillgång till Fol-satsningar. Vinnova anser att det är mycket viktigt att Myndigheten för strategisk forskning ges tydligt fokus och instruktioner att ha väl utvecklade processer för prioritering av områden. Dessa bör systematiskt baseras på analys av den internationella vetenskapliga, industriella och samhällsreliga utvecklingen. I det sammanhanget är det avgörande att den grundläggande ledstjärnan är vilka samlade prioriteringar av områden som görs och hur insatser utformas och genomförs som kan bidra till största möjliga effekter för näringslivets konkurrenskraft och för lösningar på samhällsutmaningar.

Utredningens tonvikt på områden av stor betydelse kan synas oproblematiske, men riskerar att leda till ansvarsutkrävande och styrningsprinciper som vägleds av etablerade strukturers och intressegruppers

¹⁷ Ibid s.273

värderingar och synpunkter. Det är självklart av fundamental betydelse med bred och djup involvering av behovsägare och intressegrupper. Men det kommer att vara avgörande för myndighetens effekter och effektivitet att prioriteringar av områden är mångdimensionell och flexibel. Annars finns stor risk att myndigheten bidrar till att cementera nuvarande strukturer och områden i Sveriges Fol-system. Samtidigt kommer den internationella utvecklingen, näringslivets utveckling och samhällets utveckling att kräva kontinuerliga och snabba förändringar som sannolikt behöver vara väsentligt större än tidigare.

Innovationsmyndigheten

Innovationsmyndighetens ansvar är otydligt i utredningen. Två olika svagt relaterade ansvarsområden lyfts men diskuteras och preciseras inte på genomgripande sätt. Dessa områden är "investerings- och näringslivsklimatet för små och medelstora företag" respektive "implementering av nya innovationer".

För att Sverige ska vara ett ledande Fol-land ställs stora krav på hur Fol-systemet och den statliga externa Fol-finansieringen förmår att generera effektiva synergier tvärs över TRL-skalar¹⁸, från grundläggande forskning, till innovationsprocesser, till konkurrenskraftiga och växande innovativa företag. Implementering av forskning i företag och offentlig sektor, dvs. innovation, förutsätter även policyinsatser och myndighetsstrukturer som skapar effektiva länkar mellan Fol-satsningar och efterfrågemekanismer. Viktiga efterfrågemekanismer är kopplingar mellan behovsägare och företag respektive kopplingar till offentliga behov och offentlig upphandling. Dessutom är synergier mellan Fol-insatser och policyinsatser för undanröjande av regulatoriska hinder ofta avgörande för framgångsrik implementering av forskning, i synnerhet för att lösa stora samhällsutmaningar, s.k. systeminnovation.

För ett litet land som Sverige är EU:s program och policyinsatser för forskning och innovation av stor betydelse för uppskalning och hävstång på offentliga och privata investeringar i forskning och innovation. En myndighet som integrerar strategisk forskning och innovation tvärs över TRL-skalar skulle bli avsevärt kraftfullare än två separata myndigheter i att utnyttja och påverka EU:s program för forskning och innovation vilket därmed skulle ge stor hävstång på nationella Fol-investeringar.

En myndighet som integrerar strategisk forskning och innovation skulle påtagligt stärka förutsättningarna för de synergier som krävs för effektiv implementering av forskning i näringsliv och offentlig verksamhet. Utredningens genomgående vertikala perspektiv på organiseringen av den externa statliga Fol-finansieringen är i detta sammanhang ett grundläggande problem som Vinnova anser inte får prägla de framtida verksamheterna. Tre myndigheter, istället för två, skulle skapa svagare kopplingar mellan starka forskningsmiljöer och innovativa företag. Det skulle också försämra förutsättningarna att skapa starka kopplingar mellan innovativa företag och multinationella bolag samt mellan innovativa idéer och de myndigheter som har rådighet över regelverk som utmanas av nya innovativa idéer. Tre myndigheter, i stället för två, skulle även skapa fler samordningsgränser mellan nya myndigheter, vilket kommer att kräva särskilda processer och styrning. Detta riskerar att ge sämre förutsättningar för kraftsamling och acceleration av forskning och innovation för konkurrenskraft och lösningar på stora samhällsutmaningar. Innovationsmyndighetens begränsade resurser och mandat i utredningens förslag kommer i det sammanhanget att innebära stora risker för en försvagning av innovationskraften i den statliga Fol-finansieringen.

Vinnova anser att innovations-, investerings- och näringslivsklimatet för små och medelstora företag är av fundamental betydelse för det svenska Fol-systemet. I synnerhet är det viktigt att staten målmedvetet och kraftfullt bidrar till ett konkurrenskraftigt klimat för innovation inom deeptech och uppskalning av företag baserad på sådan banbrytande forskning och innovation. Det förutsätter tillgång till riskvillig finansiering i tidiga skeden, effektiva kopplingar till banbrytande forskning och forskningsmiljöer för sådan forskning samt goda möjligheter till investeringar i uppskalning.

¹⁸ Technology Readiness Level (TRL)

Vad gäller innovationsmyndighetens föreslagna ansvar för investerings- och näringslivsklimatet för små och medelstora företag så skulle det med den föreslagna Innovationsmyndighetens små resurser och mandat inte kunna vara annat än mycket begränsat. För det första är det en lång rad andra faktorer i samhället och i politiken som har avsevärt större betydelse för investerings- och näringslivsklimatet. För det andra ges den föreslagna myndigheten väsentligt mindre resurser och mandat än dagens Vinnova.

Vinnova anser att det är mycket angeläget att stärka de statliga insatserna och organiseringen för att främja innovativa startups och scaleups. För att åstadkomma detta krävs väsentligt starkare synergier mellan insatser som idag görs inom ramen för Vinnovas, Tillväxtverkets, Energimyndighetens, Almis, Industrifondens, regioners och EU:s insatser. Den föreslagna Innovationsmyndigheten ges i utredningens förslag varken mandat eller resurser för att kunna åstadkomma sådana synergier och sådan effektivisering som är viktig för att stärka främjande av innovation och tillväxt i innovativa nya och små företag. Det ansvar utredningen lägger på den föreslagna Innovationsmyndigheten i detta avseende är därmed orimligt. Utredningen saknar en systemanalys av och helhetsperspektiv på den statliga myndighetsstrukturen för att främja innovativa små företag. Därmed riskerar utredningens huvudförslag att försämra förutsättningarna och utvecklingen i detta avseende, istället för att förbättra den. Vinnova anser att en genomgripande utredning av detta område är nödvändig för utformning, mandat och resurser för en internationellt konkurrenskraftig innovationsmyndighet med sådant verksamhetsfokus.¹⁹ En sådan utredning skulle även ge underlag för en samlad reformering av myndighetsstrukturen för främjande av innovativa start-ups och små företag.

Vad gäller innovationsmyndighetens ansvar för implementering av nya innovationer anser Vinnova att utredningens resonemang är ogenomtänkta och oprecisa. Dessutom finns mycket begränsade synergier med det föregående ansvarsområdet. Vinnova anser att det däremot finns viktiga och starka synergier med verksamheter inom den föreslagna Myndigheten för strategisk forskning, se avsnitt 1 ovan. Dessa diskuteras emellertid inte av utredningen. Vinnovas slutsats är att det är mycket oklart vilket ansvar som utredningen menar bör kunna utkrävas av den föreslagna innovationsmyndigheten vad gäller implementering av nya innovationer. Utredningen pekar också själv på att ansvarsutkrävandet i detta avseende är otydligt.

4. Myndigheternas styrning

Utredningen föreslår att grundläggande organisatoriska principer bör vara ”organisatorisk frihet under ansvar”, som innebär att ansvaret att utforma organiseringen av verksamheten bör ligga hos myndigheterna och att antalet regleringar minskar jämfört med dagens situation. Utredningen anför två skäl till detta: 1) att detta skulle stärka den fria forskningen, och 2) att minskad detaljstyrning skulle förbättra möjligheterna att anpassa verksamheten utifrån förändrade behov.²⁰ Utredningen föreslår därutöver principer för de föreslagna myndigheternas styrning.

Vetenskapsmyndighetens styrning har i utredningens förslag stora likheter med hur den fungerar i dagens Vetenskapsrådet.²¹ En väsentlig skillnad är dock Vetenskapsmyndighetens uttryckliga ansvar att finansiera banbrytande forskning. Utredningen pekar i det sammanhanget på att detta torde kräva nya

¹⁹ Vinnova, Acceleration mot en hållbar framtid - Vinnovas inspel till regeringens forsknings- och innovationsproposition, VR 2023:13 [Vinnovas-inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#), s.38–39.

²⁰ Ibid s.278

²¹ Ibid s.284–299

arbetsätt och beslutsprocesser. Därför föreslår utredningen att styrningen av myndighetens insatser för banbrytande forskning leds och beslutas av styrelsen.²²

Myndigheten för strategisk forskning skulle innebära stora förändringar i den statliga organiseringen av extern Fol-finansiering. Finansiering av forskning som idag sker via ett stort antal myndigheter som inte har Fol-finansiering som huvuduppgift föreslås överföras till denna myndighet tillsammans med Fol-finansiering från fyra statliga myndigheter som har Fol-finansiering som kärnverksamhet. Utredningen diskuterar och ger långtgående förslag på den interna styrningen av myndigheten.²³

Utredningen argumenterar för att det blir viktigt att myndigheten samråder med andra myndigheter vid utformning och genomförande av finansieringen, vilket kommer "...att kräva ett stort mått av planering, samverkan präglad av lyhördhet för myndigheternas behov och (inte minst) hårt arbete för att implementera ett nytt sätt att fördela medel." Samtidigt diskuterar utredningen hur medelsfördelningen bör gå till och ger då olika alternativ för att säkerställa att finansiering av olika områden styrs utifrån ett områdesperspektiv.

Ett alternativ som lyfts är att "av regleringsbrevet bör det framgå hur anslaget ska användas, till exempel hur mycket medel som ska gå till ett visst område, en viss satsning eller en viss inriktning." Ett annat alternativ är "öronmärkning". Ett tredje alternativ är att "...alla medel som i dag utlyses i öppen konkurrens via myndigheter med annat kärnuppdrag än finansiering av forskning och innovation ligger kvar inom respektive ansvarigt departement."²⁴ Vidare diskuterar utredningen den interna styrningen av olika områden och argumenterar för att myndighetens interna styrning organiseras i form av beredande och rådgivande grupper, s.k. portföljgrupper, bestående av personer med djup kunskap inom aktuellt område och som "...bör få stort inflytande över sådant som rör forskning och innovation inom portföljens område."²⁵

Utredningen ger även förslag på organisering av samordning av myndigheternas verksamhet:

- En formell grupp för strategisk samordning bestående av myndighetscheferna och minst sex externa företrädare för näringsliv, lärosäten och allmänna intressen.²⁶
- Internationell samordning genom ett samlat ansvar för "...formella internationella samarbeten" i en central funktion inom Myndigheten för strategisk forskning.²⁷
- Samordning av forskningsinfrastruktur i två separata råd, Rådet för storskalig infrastruktur och Rådet för digital forskningsinfrastruktur samt att prioritering av annan och mindre forskningsinfrastruktur ska ske i de fyra föreslagna vetenskapliga råden inom Vetenskapsmyndigheten.
- En formell grupp för operativ och administrativ samordning, som "...ska samverka i frågor som rör administration, verksamhetsstödande system och genomförandet av utlysningar".²⁸
- Ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem, som tillhandahålls av Myndigheten för strategisk forskning. I det alternativa förslaget, med två myndigheter anser utredningen emellertid att ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem inte behövs.²⁹

²² Ibid s.294–295

²³ Ibid s.305-314

²⁴ Ibid s.309-310

²⁵ Ibid s.311–312

²⁶ Ibid s.357-358

²⁷ Ibid s.360-361

²⁸ Ibid s.358-359

²⁹ Ibid s.265

Vinnovas ställningstaganden

Vinnova anser att det är bra att utredningen formulerar förslag på principer för myndigheternas styrning, men att utredningens styrningsförslag i viktiga avseenden går alltför långt i att formulera detaljer i myndighetsstyrningens utformning. Grundprinciper för styrningen bör vara att den ger drivkrafter och möjligheter för förnyelse och flexibilitet i relation till förändrade globala och nationella förutsättningar. Det är avgörande för att nå det förvaltningspolitiska målet om en innovativ statsförvaltning.³⁰ Eftersom forskning och innovation präglas av stora, snabba och komplexa förändringar, globalt och nationellt så är detta särskilt viktiga förutsättningar för en effektiv statlig forsknings- och innovationsfinansiering.

Vinnova anser att det är bra att Vetenskapsmyndigheten ges ett tydligt ansvar att främja banbrytande forskning. Det kommer att vara viktigt att Sverige ökar satsningarna på banbrytande forskning och teknik samt accelererar utvecklingen från banbrytande forskning till banbrytande innovation inom viktiga områden för Sveriges konkurrenskraft och för att lösa stora samhällsutmaningar.³¹

Vinnova anser, i likhet med utredningen, att prioriteringar av insatser för banbrytande forskning förutsätter andra styrningsprocesser och arbetssätt än breda forskningsutlysningar. Att ge Vetenskapsmyndighetens styrelse en central roll i denna styrning kan vara en rimlig organiseringsprincip. Det ställer dock stora krav på styrelsen i Vetenskapsmyndigheten att inkludera näringslivs- och samhällsperspektiv i denna styrning och i de arbetssätt som används. En viktig faktor i detta är de tre representanter i Vetenskapsmyndighetens styrelse, som enligt utredningen föreslås utses av regeringen. En annan viktig faktor är utformningen av processer för att ge underlag för styrelsens prioriteringar och beslut. Dessa diskuteras inte utförligt i utredningen, men det kommer att bli viktigt hur dessa processer utformas och vilka underlag som tas fram och används i denna styrning.

Vinnova anser att utredningens resonemang och rekommendationer avseende regeringskansliets och den interna styrningen av Myndigheten för strategisk forskning är mycket problematisk och riskerar att leda till betydande ineffektivitet, intern byråkrati och stora begränsningar i den strategiska styrningen.

Erfarenheter från tidigare omorganisationer, bland annat i Norge och Sverige, visar att etablering av fasta områdesbaserade bindningar och processer för myndighetens styrning och prioriteringar leder till strategiska inlåsningar och internbyråkrati som påtagligt begränsar effekter, effektivitet och flexibilitet. Riskerna för skapandet av "myndigheter i myndigheten" är påtaglig, vilket allvarligt riskerar de grundläggande motiven med hela den föreslagna omorganisationen.

Om regeringen beslutar om att en omorganisation av den statliga externa Fol-finansieringen ska genomföras bör organisationskommittén ges ett tydligt uppdrag som utgår från regeringens övergripande syfte med omorganisationen:

“Syftet med översynen är att säkerställa att organisationen effektivt stödjer forskning och innovation av högsta kvalitet, är anpassad till samhällsutvecklingen och främjar nationella och internationella samarbeten samt tillgång till forskningsinfrastruktur.“

Om organisationen ska vara anpassad för en global och nationell samhällsutveckling som är snabb och alltmer komplex så är en avgörande förutsättning för organiseringen av den svenska Fol-finansieringen

³⁰ [Mål för statlig förvaltning - Regeringen.se](#), [Förnya taktiken i takt med tekniken - förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning, SOU 2022:68 \(regeringen.se\)](#)

³¹ Vinnova, Acceleration mot en hållbar framtid - Vinnovas inspel till regeringens forsknings- och innovationsproposition, VR 2023:13 [Vinnovas-inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#)

att den inte är inlåst i etablerade strukturer och processer. Vinnova avstyrker därför utredningens principer och rekommendationer för styrningen av Myndigheten för strategisk forskning.

Innovationsmyndighetens styrning diskuteras i tre verksamhetsgrenar. Det görs emellertid ingen djupare analys av hur dessa ska ge önskade effekter och bli effektiva i Fol-systemet. I grunden beror detta sannolikt på att utredningen saknar en systemanalys av det svenska Fol-systemet och att Innovationsmyndighetens roller i detta är otydliga.

Vinnova avstyrker utredningens förslag att inrätta en väsentligt resurssvagare och verksamhetsmässigt splittrad innovationsmyndighet, eftersom detta skulle försämra effektiviteten och innovationspotentialen i det svenska Fol-systemet. Därför diskuteras inte här utredningens förslag till styrning av en sådan myndighet.

Samordningsorganisering

Vinnova stödjer behovet av samordning av myndigheternas verksamhet för kraftsamling och synergier i gränslanden mellan myndigheternas verksamheter.³² Detta kommer att vara avgörande för ”accelererad omställning och konkurrenskraft genom forskning och innovation”, som Vinnova konstaterat i sitt underlag till regeringens kommande proposition för forskning och innovation.³³ Ansvar för strategisk samordning bör vara ett tydligt ansvar i myndigheternas instruktioner. Strukturer och processer för hur externa aktörer engageras i strategiska prioriteringar och strategisk samordning bör vara flexibla och kontinuerligt utformas med utgångspunkt i övergripande strategier och inom ramen för olika instrument.

Vinnova avstyrker utredningens förslag på en formellt reglerad **grupp för strategisk samordning** med externa ledamöter. Det finns stor risk för ineffektivitet och bristande flexibilitet med etablering av en formell grupp för strategisk samordning där myndighetschefernas och myndigheternas styrelser beslutsmandat blir oklara i förhållande till de adjungerade ledamöterna. En förordningsreglerad grupp bestående av myndighetscheferna finns idag och en sådan bör även fortsättningsvis vara en grundläggande del i den strategiska samordningen.

Vinnova tillstyrker utredningens slutsatser om behov av kraftsamling för **starkare internationella samarbeten**. Det ligger helt i linje med Vinnovas underlag till regeringens kommande proposition för forskning och innovation.³⁴ Vinnova tillstyrker också att Myndigheten för strategisk forskning och innovation bör ha huvudansvar för internationell samordning. Det är emellertid avgörande att båda myndigheterna, i det alternativa förslag som Vinnova tillstyrker, har ett tydligt ansvar att stärka internationella samarbeten i sina instruktioner och att detta förutsätter nära samverkan mellan myndigheterna. Vinnova vill också understryka att bristande finansiella och personella resurser är en huvudorsak till begränsningar i Sveriges möjligheter att generera nödvändiga kraftsamlingar genom internationell samverkan. Sverige kan idag inte arbeta tillräckligt proaktivt i dessa sammanhang och kan inte bemanna de platser som finns i olika grupperingar där internationella satsningar diskuteras och där inriktningen på den europeiska forsknings- och innovationspolitiken utformas.³⁵

³² Vinnova utgår ifrån att det blivit en felskrivning i utredningen på s.357–358 där det står att ”en viktig uppgift för [samordnings]gruppen blir att se till att myndigheternas olika profiler och uppdrag försvårar initiativ i gränslandet mellan myndigheterna”.

³³ [Vinnovas inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#), s.16 och Forskningsfinansiärernas gemensamma underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik, [Forskning och innovation för ett hållbart och säkert samhälle-2023.pdf](#), s.12-16

³⁴ [Vinnovas inspel-till-Fol-proposition-2025-2028](#), s.41-45

³⁵ Ibid

Vinnova tillstyrker utredningens slutsatser om betydelsen av **forskningsinfrastruktur**, men avstyrker den föreslagna uppdelningen av styrningen. Vinnova förordar i stället en samordnad hantering i ett råd. I det sammanhanget vill Vinnova understryka att Myndigheten för strategisk forskning och innovation bör ha en stark representation i rådet och i dess processer. Rådet bör även få ett tydligt uppdrag att stärka näringslivets och offentlig sektors möjligheter att påverka och använda forskningsinfrastrukturer. Forskningsinfrastruktur är en viktig förutsättning för avancerad forskning, utveckling och innovation, i lärosäten och forskningsinstitut respektive i näringslivet och i offentlig verksamhet. Näringslivet är dessutom viktiga finansiärer för olika forskningsinfrastrukturer. Utredningens förslag kopplat till forskningsinfrastruktur skulle innebära ännu mindre fokus på näringslivets och offentlig verksamhets användning av forskningsinfrastruktur än i dag. Näringslivets och offentliga verksamheters inflytande över prioriteringar, organisering och finansiering av forskningsinfrastruktur bör öka, för att säkerställa att dess koppling till innovation och utveckling av banbrytande teknik stärks i stället för att försvagas, som skulle bli effekten av utredningens förslag.

Vinnova tillstyrker utredningens slutsatser om vikten av **operativ och administrativ samordning**. Förslaget om en formell grupp för detta är rimligt, men val av organisering bör överlåtas till myndigheterna. Det bör noteras att det redan idag existerar samverkan mellan myndigheterna när det gäller administration respektive ansöknings- och ärendehanteringssystem. Det sker i olika konstellationer och gäller exempelvis server- och IT-drift, tillgängliggörande av data (GDP) och ärendehanteringssystem (Prisma-gruppen). Det finns stor potential att vidareutveckla denna samordning.

I utredningens alternativa förslag, med två myndigheter, föreslås att ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem inte ska användas. Vinnova anser att det är ologiskt och att ett gemensamt system främjar såväl intern som extern effektivitet även med två myndigheter.

De ärendehanteringssystem som nyttjas idag, Prisma och Effekta, bygger i stor utsträckning på föråldrad teknik som har tydliga begränsningar bland annat i att hantera variation i utlysningssystemer. Dessutom täcker systemen inte in samtliga nödvändiga delar, bland annat portföljledning. Ett nytt system skulle ha potential att minska förvaltningskostnaderna samt ge bättre förutsättningar att möta framtida behov. Utredningen underskattar dock kostnaderna för att utveckla ett nytt system. Resurser behöver här tillföras, oavsett om existerande struktur vidmakthålls eller om en omorganisering genomförs.

5. Tydligt innovationsuppdrag för Myndigheten för strategisk forskning och innovation

Vinnova tillstyrker en omorganisation med två myndigheter, en Vetenskapsmyndighet och en Myndighet för strategisk forskning och innovation. Myndigheten för Strategisk forskning och innovation bör få ett tydligt innovationsuppdrag som omfattar att skapa starka synergier mellan att främja strategisk forskning och systeminnovation respektive att främja utveckling av ekosystem för innovativa företag.

Eftersom utredningens resonemang helt baseras på dess huvudförslag med tre myndigheter så är principer för att främja innovation i en Myndighet för strategisk forskning och innovation svagt utvecklade. Det är i det sammanhanget otillräckligt att enbart vila på de formuleringar om innovation som utredningen gör kopplat till den i huvudförslaget föreslagna Innovationsmyndigheten.

Vinnova vill understryka följande viktiga utgångspunkter och ansvar för innovation för Myndigheten för strategisk forskning och innovation:

Vinnova
Sveriges innovationsmyndighet

Besöksadress:
Mäster Samuelstgatan 56,
101 58 Stockholm
Telefon: 08 473 30 00
www.vinnova.se

Fakturaadress:
Vinnova, FE 34, 838 73 Frösön
Levaransadress:
Klara Norra Kyrkogata 14, 101 58 Stockholm
Organisationsnummer: 202100-521

- Myndigheten för strategisk forskning och innovation skulle ge stor potential att kraftfullt främja systeminnovation för konkurrenskraft och lösningar på stora samhällsutmaningar. Det förutsätter att myndigheten tydligt har främjande av systeminnovation i sin instruktion.
- Myndigheten för strategisk forskning och innovation bör också få ett tydligt formulerat uppdrag att främja innovation och förnyelse i ekosystem för innovation, som kraftfullt främjar innovativa start-ups inom deep-tech och uppskalning av innovativa nya företag.

Vinnova är positiv till att utredningen uppmärksammar stöd till innovationsupphandling. Förslaget ligger väl i linje med EU:s innovationsagenda, som bland annat poängterar att EU underinvesterar på området och att andelen innovationsupphandling behöver fördubblas. I en preliminär landanalys från EU lyfts att Sverige saknar en handlingsplan och avsatta medel för att driva innovationsupphandling, samt att fokus främst ligger på innovationsvänlig upphandling. En myndighet för strategisk forskning och innovation skulle ha stor potential att främja utvecklingen av innovationsupphandling i Sverige och att koppla ihop innovationsupphandling med strategisk forskning.

Vinnova anser mot denna bakgrund att det är viktigt att det i instruktionen för Myndigheten för strategisk forskning ingår att stödja upphandling som driver innovation. Det är processer som liknar FoU-projekt och som ofta kräver finansiellt stöd. Myndighetens ansvar i det sammanhanget skulle främst ligga i systemutvecklande satsningar, efterfrågeacceleratorer och stöd till att medverka i satsningar på innovationsupphandling inom EU:s ramprogram för forskning och innovation. Nära samverkan med Upphandlingsmyndigheten som tillhandahåller upphandlingstekniskt och juridiskt stöd är en nödvändig förutsättning för effektiva insatser, vilket utredningen pekar på i relation till den föreslagna Innovationsmyndigheten. Denna samverkan skulle emellertid bli avsevärt kraftfullare mellan den alternativt föreslagna Myndigheten för strategisk forskning och innovation och Upphandlingsmyndigheten.

I detta ärende har generaldirektör Darja Isaksson beslutat. Direktör Göran Marklund har varit föredragande. I handläggningen har också Enhetschef Ylva Strander deltagit.

Darja Isaksson