

Remissvar  
U2023/02898

Utbildningsdepartementet

E-post;  
[u.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:u.remissvar@regeringskansliet.se)

2024-01-31

## **Ang. promemoria Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)**

**Tillväxtanalys ska analysera, utvärdera och redovisa effekter av statens insatser för hållbar nationell och regional tillväxt och näringslivsutveckling. Myndigheten ska ta fram beslutsunderlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av statliga åtgärder samt, om det är relevant, peka på viktigare målkonflikter. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.**

Tillväxtanalys varken tillstyrker eller avstyrker förslaget på en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter samt den föreslagna centraliseringen av utlysningar. Men myndigheten tycker att utredningens förslag följer en rimlig logik och att det kan finnas vissa långsiktiga vinster med en tydligare rollfördelning myndigheter emellan.

Tillväxtanalys rekommenderar ytterligare ansatser för att förbättra systemets överblickbarhet och kompletterande analyser av vad som driver kvaliteten på svensk forskning och innovation. Tillväxtanalys anser även att gränsdragningarna kring vad som är strategiskt är oklara och att tydligare principer för detta krävs.

Tillväxtanalys rekommenderar att nya myndigheter tydligt och noggrant riggas för utvärdering. Tillväxtanalys vill särskilt belysa vikten av att skapa förutsättningar för effektutvärdering. Effektutvärdering är nödvändigt för att kunna bedöma om statliga resurser används på ett effektivt sätt. Den uppföljning av de nya myndigheterna som

### **Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser**

**Östersund**  
Postadress  
**Studentplan 3 831 40 Östersund**  
Besöksadress  
**Studentplan 3, Östersund**

**Stockholm**  
Postadress  
**Studentplan 3 831 40 Östersund**  
Besöksadress  
**Torsgatan 11, plan 4**

**Kontakt**  
010-447 44 00  
info@tillvaxtanalys.se  
www.tillvaxtanalys.se  
Org. nr 202100-6164

föreslås är otillräcklig. Tillväxtanalys rekommenderar att de nya myndigheterna åläggs att leverera data till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS).

Tillväxtanalys bedömer att utredningens konsekvensanalys brister vad gäller risken för fördelsjakt när utvalda intressenter ges ett tydligt inflytande vad gäller fördelningen av strategiska FoI-medel. Tillväxtanalys rekommenderar öppenhet och transparens som principer när Myndigheten för strategisk forskning ska konsultera med intressenter.

Tillväxtanalys anser vidare att villkoren för uppdragsforskning och myndigheters medfinansiering av FoI bör analyseras ytterligare när myndigheter med annan huvuduppgift fräntas möjligheten att utlysa medel. Detta för att säkerställa att statens behov av analyser och utvärderingar tillgodoses.

## **Tillväxtanalys varken tillstyrker eller avstyrker förslaget på en statlig finansieringsstruktur**

Tillväxtanalys ser att det finns potential i att förenkla och förtydliga myndighetsstrukturen för finansiering av forskning och innovation. Det finns idag betydande överlapp mellan insatser på olika myndigheter och såväl regeringen, myndigheterna själva och Tillväxtanalys som oberoende utvärderare saknar överblick.

Samexistensen av sektorsmyndigheter och funktionsmyndigheter gör bilden komplicerad och det är ibland otydligt för potentiella medelsökande vart de ska vända sig. Sverige har även fått kritik från exempelvis OECD för att finansieringssystemet bygger på för många små insatser på för många aktörer och att insatser inte når kritisk massa (se Tillväxtanalys 2013:12).

Samtidigt medför en omorganisation risker för att viktiga frågor går förlorade, såsom pågående arbete för överblickbarhet och strukturer för utvärdering.

### **En tydligare myndighetsstruktur gör det inte per automatik lättare att överblicka insatser**

Utredningens förslag följer i stora drag en tydlig logik och kommer på ett övergripande plan göra finansieringssystemet lättare att överblicka. Samtidigt ska man inte ha en övertro på att en ny myndighetsstruktur per automatik gör finansieringen mer lättsorterad eller lättbegriplig. Det finns goda skäl till den stora variationen i typer av insatser, inklusive statsstödsregleringar, en varierande målgrupp och en mångfacetterad problembild.

Tillväxtanalys delar utredningens bild att en flora av olika IT-system idag försvårar samarbete mellan myndigheter. Den stora variationen i vilken uppföljning som krävs vid olika typer av finansiering leder dessutom sannolikt till något högre ansökningskostnader. Ett nytt gemensamt system för ansökan och uppföljning skulle därför kunna förenkla för både sökande och myndigheter, om det är väl designat. Tillväxtanalys ser det dock inte som ett starkt skäl till omorganisation.

Tillväxtanalys har idag ett regeringsuppdrag om en inventering av det företagsfrämjande systemet där myndigheten kommer rekommendera ett system för systematisk inrapportering av information om insatser.

- *Tillväxtanalys rekommenderar, oavsett myndighetsstruktur, att arbetet med dokumentation och rapportering av insatser prioriteras, för att skapa överblickbarhet och möjligheter till samordning och lärande.*

### **En ny myndighetsstruktur höjer inte per automatik kvaliteten**

Utredningens bedömning är att Sveriges position inom internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning är i avtagande, relativt jämförbara länder. Utredningen menar att renodling av uppgifter och ansvar skapar förutsättningar för insatser som på sikt stärker kvaliteten. Utredningens förslag är att ge Vetenskapsmyndigheten ansvaret för att öka kvaliteten<sup>1</sup>. Det är dock oklart om det ligger inom myndighetens rådighet att öka kvaliteten och att ett sådant utpekad ansvar är ett fullgott svar. Den sjunkande andelen banbrytande forskning är som påpekas i utredningen global.

Den största förändring som skett i svensk FoI-finansiering under den tidsperiod då kvalitén sjunkit är att den externa finansieringen, det vill säga forskningsfinansiärernas andel av systemet, blivit allt viktigare (Svensson, 2023). Den här förändringen har inte utvärderats på ett bra sätt varken tidigare eller inom ramen för utredningen.

Ett annat exempel på ett område som bör beaktas i en analys är betydelsen av urvalsprocesserna. Det finns forskning kring hur urvalsprocesser kan riggas för att stötta inkrementella och säkra respektive banbrytande och riskabla projekt. Homogena bedömningsgrupper och beslutsfattande via konsensus tenderar att favorisera inkrementella och säkra projekt (Tillväxtanalys 2018:05). Utredningen har inte beaktat eller lämnat förslag vad avser hur bedömningen ska fungera på Vetenskapsmyndigheten.

Tillväxtanalys bedömer att utredningen inte adresserat *varför* kvaliteten på forskning och innovation i Sverige inte stigit i takt med ökad finansiering. En större omorganisation bör ta sin utgångspunkt i forskning och en gedigen analys av vad som driver kvalitet.

- *Tillväxtanalys rekommenderar en djupare analys av forskningsfinansieringens roll i att höja kvaliteten.*

### **Otydlig definition av och ansvarsfördelning avseende strategiska frågor**

Tillväxtanalys bedömer att gränsdragningarna kring vad som ska räknas som strategiskt och därmed ingå i den nya Myndigheten för strategisk forskning är oklara.

Samhällsutmaningar ska hanteras av Innovationsmyndigheten och forskningsinfrastruktur av Vetenskapsmyndigheten men båda typerna av satsningar motiveras utifrån samhällets behov och skulle mycket väl kunna anses strategiska och därmed placeras på Myndigheten för strategisk forskning. Det är också oklart vilken roll olika departement, regeringen som helhet och Riksdagen kommer ha i definitionen av vad som anses vara strategiskt, och vilka frihetsgrader den nya myndigheten kommer ha.

- *Tillväxtanalys rekommenderar att definitionen av och ansvaret för vad som anses strategiskt förtydligas.*

---

<sup>1</sup> Därutöver diskuterar utredningen, men föreslår inte, en kvalitetsbaserad fördelning av basanslagen till universitet och högskolor, med UK eller Finland som förebild.

## Tillväxtanalys rekommenderar åtgärder som förbättrar förutsättningarna för effektutvärderingar

Ett gott hushållande med statens resurser kräver oberoende effektutvärderingar. Det finns från Regeringen en tydlig önskan om att forsknings- och innovationspolitiken ska bli mer utvärderingsbar. I utredningen (s. 346) uttrycks: "[M]öjligheterna att använda etablerade utvärderings-metoder som bygger på kontrafaktiska utfall [är] begränsade" Detta är olyckligt och inte i linje med Regeringens ambitioner.

Tillväxtanalys anser att den uppföljning av Innovationsmyndigheten och Myndigheten för strategisk forskning som föreslås av utredningen är otillräcklig som underlag för statliga prioriteringar. Gapet är för långt mellan de övergripande uppföljningsindikatorer som föreslås och myndigheternas insatser för att uppföljningen ska kunna leda till lärande. Det krävs även utvärdering av enskilda insatser.

De praktiska möjligheterna att genomföra effektutvärderingar är dock idag begränsade av flera anledningar, inklusive bristfällig tillgång och kvalitet på data och dokumentation samt bristfällig planering vid uppstart av insatser (Tillväxtanalys 2023:08). För att komma till rätta med dessa sedan länge kända problem kan man antingen förbättra nuvarande myndigheters funktionssätt eller bygga rätt strukturer från grunden<sup>2</sup>. Om det upprättas nya myndigheter är det av stor vikt att säkerställa att ett utvärderingsperspektiv genomsyrar uppbyggnaden från start. Det handlar bland annat om att säkerställa leveranser av data samt att skapa förutsättningar för att göra insatser mer utvärderingsbara (Tillväxtanalys 2023:08).

- *Tillväxtanalys anser att bristen på förutsättningar för effektutvärdering behöver tas på större allvar och vara en grundläggande aspekt inför en eventuell omorganisation.*
- *Tillväxtanalys rekommenderar att Tillväxtanalys konsulteras kring hur förutsättningar för effektutvärdering kan riggas på bästa sätt, samt hur störningar i leveranser av data kan förebyggas.*

### Rigga nya myndigheter för att främja effektutvärdering

Tillväxtanalys och andra aktörer har skrivit ett flertal rapporter som behandlar förutsättningar för effektutvärdering av näringspolitiken (se t.ex. Tillväxtanalys 2023:08, Riksrevisionen 2020, ESO 2021). Bland annat med bakgrund i det lyfter vi här ett urval av rekommendationer som tidigare lämnats av Tillväxtanalys (2023:08):

- *De nya myndigheterna ges i uppdrag att implementera nya insatser på ett sätt som skapar förutsättningar för effektutvärdering. Exempelvis genom försöksverksamheter, där enskilda insatser kan utvärderas innan en fullskalig implementering.*
- *De nya myndigheterna i instruktion åläggs att leverera data till Tillväxtanalys databas över företagsstöd (MISS). Denna instruktion, som i dagsläget ges till bland andra Vinnova och Energimyndigheten, har utan motivering strukits i*

---

<sup>2</sup> Tillväxtanalys har skrivit ett samförståndsavtal med Vinnova där parterna förbinder sig att stärka förutsättningarna för effektutvärderingar. Tillväxtanalys ämnar skriva sådana avtal med andra myndigheter.

utredningens förslag. Detta åläggande är en hörnsten för Tillväxtanalys arbete med effektutvärderingar.

- ➔ *De nya myndigheterna i instruktion åläggs att så långt som möjligt skapa förutsättningar för effektutvärdering.* I ett sådant uppdrag bör det ingå att säkerställa att dokumentationen är tillräcklig för effektutvärdering. Det vill säga att nödvändig information dokumenteras, sparas och tillgängliggörs för uppföljning och utvärdering. I samband med ett sådant uppdrag bör det ingå krav på att samråda med analysmyndighet eller forskare.
- ➔ *De nya myndigheterna i instruktion åläggs att tillhandahålla programdokumentation som öppna data.*
- ➔ *De nya myndigheterna i instruktion åläggs att dokumentera, spara och i utvärderingssyfte tillgängliggöra data kring urvalsprocesser*

## **Tillväxtanalys rekommenderar större öppenhet och transparens i Myndigheten för strategisk forskningskonsultationer med intressenter**

Utredningen föreslår en organisation där vissa utvalda intressenter under lång tid ges möjligheter till långtgående inflytande över Myndigheten för strategisk forskning, inklusive en direkt roll i beslutsfattande. Tillväxtanalys bedömer att utredningen inte tillräckligt har analyserat riskerna med att vissa intressenter ges en särskild roll i fördelningen av strategiska forsknings- och innovationsmedel.

Riskerna med att låta vissa intressenter ha ett tydligt inflytande över vad staten ska satsa på är att deras egna verksamheter gynnas på bekostas av andras. Ett sådant upplägg kan vara innovationshämmande och stödjer etablerade aktörer i relation till nystartade innovatörer. Den nationalekonomiska termen är *fördelsjakt* och kan leda till ett mindre effektivt näringsliv och riskerar slöseri med skattepengar (Tillväxtanalys 2023:10).<sup>3</sup>

Samtidigt finns det i forskningen belägg för positiva effekter att inhämta information från det privata näringslivet. Den organisation av kontakter med intressenter som utredningen föreslår är med andra ord inte den enda möjliga, och Tillväxtanalys förespråkar ett mer öppet och transparent tillvägagångssätt. Sådan konsultation kring strategiska prioriteringar kräver kompetens på myndigheter att bedöma nivån på den expertis intressenterna bidrar med och att granska de argument som förs fram. I sammanhanget är det positivt att myndigheten för strategisk forskning föreslås utveckla en betydande analysresurs vilken med rätt styrning kan bidra till myndighetens autonomi och fokus på allmänintresset.

- ➔ *Tillväxtanalys rekommenderar öppenhet och transparens som principer när Myndigheten för strategisk forskning ska konsultera med intressenter.*

---

<sup>3</sup> En version av risken är att statliga satsningar blir spårbundna, behållna till dominerande aktörers existerande verksamhet, och inte finansierar banbrytande innovationer och forskning (Tillväxtanalys 2020:12). En ytterligare risk uppstår om intressenter ges makten att förhindra utlysningar om exempelvis bristande konkurrens. Riskerna blir större om inflytande sker utan allmänhetens insyn, vilket riskerar bli fallet då mycket av portföljgruppernas arbete klassas som arbetsmaterial och därmed icke öppen handling.

## Villkoren för uppdragsforskning och medfinansiering bör analyseras ytterligare

Tillväxtanalys bedömer att analysen vad avser att säkerställa att statens behov av analyser och utvärderingar tillgodoses är bristfällig. Det är tydligt att flera myndigheter i dagsläget använder sig av öppna utlysningar för att tillgodose sitt kunskapsbehov. Om alla resurser som i dagsläget används till utlysningar flyttas så minskar därför myndigheternas kapacitet att tillgodose sina kunskapsbehov, mer än vad utredningen tagit hänsyn till.

- *Tillväxtanalys rekommenderar att balansen mellan uppdragsforskning och utlysningar ses över, innan finansiella resurser förs över till Myndigheten för strategisk forskning.*
- *Tillväxtanalys bedömer att det även kan finnas anledning att tydliggöra när, hur och i vilken omfattning svenska myndigheter får medfinansiera FoI-projekt.*

-----  
Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören. Ärendet har föredragits av analytiker Henrik Hermansson. I ärendets handläggning har avd.chef Marie Gartell deltagit.

Sverker Härd

Generaldirektör

*Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*

**Östersund**

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

Organisationsnummer: 202100-6164

## Referenser

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (2021). *Upp till bevis: en ESO-rapport om experiment som underlag för politik*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Riksrevisionen. (2020). *Effektutvärderingar av näringspolitiken: bristande tillförlitlighet*. Riksrevisionen.

Svensson, Roger (2023) *Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen*. SNS Förlag.

Tillväxtanalys 2013:12 - *En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser*

Tillväxtanalys 2018:05 – *Hur väljer man hur man väljer? – En litteraturstudie om selektiva stöd*

Tillväxtanalys 2019:03 – *Urvalsprocesser vid innovationsstöd – hur väljer man hur man väljer?*

Tillväxtanalys 2020:12 – *Tredje generationens näringspolitiska program - kunskapsöversikt och problematisering*

Tillväxtanalys 2023:10 – *Företags politiska påverkan och dess inverkan på tillväxten*