

Datum
2023-08-30

Diarienummer
Utr 2023/70

Ert diarienummer
U2023/02898

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

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

Trafikanalys välkomnar initiativet till att skapa en ny effektivare myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (Fol).

Vi begränsar våra synpunkter och kommentarer till de delar i utredningen som berör transportforskning och innovation. Det innebär att vi diskuterar förslag och konsekvenser som berör tillämpad och behovsstyrd forskning på transportområdet.

Utredningsförslag som berör transportforskning och innovation

I huvudsak innebär utredningens förslag att tre nya myndigheter skapas genom att slå samman fem av statens huvudsakliga forskningsfinansiärer: Vetenskapsrådet, Vinnova, Formas, Forte och Energimyndighetens Fol-verksamhet. De tre nya föreslagna myndigheterna är Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Alla statliga medel som finansierar externa, behovsstyrda och konkurrensutsatta Fol-utlysningar ska överföras till Myndigheten för strategisk forskning. I och med det upphör sektorspecifik Fol-finansiering på andra myndigheter, vilket inte minst påverkar statliga medel till transportforskning och innovation.

Trafikverket, Vinnova och Energimyndigheten står idag för en betydande del av statens riktade insatser inom transportforskning och innovation. Deras samlade Fol-medel på området uppgick till cirka 1,5 miljarder år 2022, enligt myndigheternas årsredovisningar 2022. Siffran omfattar Trafikverkets hela Fol-anslag, 720 miljoner, Vinnovas satsningar inom området hållbar mobilitet, 570 miljoner, samt Energimyndighetens satsningar inom området Transportsystemet, 240 miljoner.

Utredningens förslag är att alla konkurrensutsatta och sektorspecifika statliga Fol-medel ska samlas under en ny myndighet, Myndigheten för strategisk forskning. Utredningen lämnar det till stor del öppet hur styrningen av dessa medel kommer att fungera. Å ena sidan kan myndighetens anslag styras med regleringsbrev. Å andra sidan förväntas myndigheten ha nära dialoger med behovsägarna i näringslivet och samhället. I utredningen föreslås att en framtida organisationskommitté får utreda och klargöra detaljerna i ansvar och styrning av myndighetens Fol-anslag.

Trafikanalys sammanfattande synpunkter

- Trafikanalys är positiv till förslaget om en ny myndighetsstruktur med tre nya myndigheter som ersätter dagens struktur. Vi delar utredningens problembild och behovsbild, samt bedömer att utredningen motiverar sina förslag väl.
- Vi betraktar förslaget som ett ramförslag som en framtida organisationskommitté har att vidareutveckla. Här vill vi understryka behovet av att klargöra transportforskning och innovation som strategiskt Fol-område. Sverige är ett framstående forsknings- och innovationsland på transportområdet, men statliga insatser är idag splittrade och uppföljningen kan och bör förbättras. Transporter bör därför läggas till som ett strategiskt område i förordning om instruktion för Myndigheten för strategisk forskning, §2, punkt 4.
- Trafikanalys anser att utredningens analys av strategiska Fol-medel är oklar och att det finns skäl att prioritera och utreda dessa vidare inom ramen för den föreslagna organisationskommittén. Det görs en åtskillnad mellan statliga myndigheters *egen forskning, uppdragsforskning och konkurrensutsatt (utlyst) forskning*. Den sistnämnda ska samlas under Myndigheten för strategisk forskning, men det förblir oklart hur dagens statliga Fol-medel fördelar sig på de olika insatserna, samt i vilken utsträckning som samordningen berör enskilda myndigheter, till exempel Trafikverket.
- Trafikanalys delar inte utredningens ståndpunkt att sektorstyrning nödvändigtvis måste upphöra med en ny myndighetsstruktur. Eftersom många behovsägare och intressenter – regering, departement, näringsliv, myndigheter och forskare – ska kunna påverka inriktningen på strategisk forskning är sektorer en möjlig och naturlig indelning av insatser. Exempelvis skulle COFOG (UNSD classification of functions of government) kunna vägleda portföljstyrningen.

Trafikanalys motiveringar

Trafikanalys är positiv till ökad samordning och standardisering av statlig Fol-hantering, administration och uppföljning. Vi har i egna analyser konstaterat att dagens system innebär betydande hinder för nationell uppföljning av transportforskning och innovation.¹ Idag saknas det standardiserade och tillgängliga uppgifter om Fol-satsningar mellan statliga forskningsfinansiärer på området. Sådana underlag behövs för bred erfarenhets- och kunskapsåterföring och långsiktig transportpolitisk måluppföljning, i likhet med TRIMIS, EU-kommissionens system för uppföljning av transportrelaterad Fol.

Vi delar utredningens generella problembild och bedömer att utredningen motiverar behovet av en ny myndighetsstruktur väl. Syftet är att främja forskningskvalitet och effektivisera forskningsfinansiering så att den bättre möter dagens och morgondagens kunskapsbehov och samhällsutmaningar. En ny myndighetsstruktur med tydligare funktionella ansvar och mandat för statliga satsningar, deras styrning och uppföljning,

¹ Trafikanalys (2022). Forskning och innovation inom godstransporter. Rapport 2022:3. <https://www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/forskning-och-innovation-inom-godstransporter-12849/>

kan underlätta för alla intressenter, såväl sökande av Fol-medel som behovsägare av Fol-satsningar och staten som finansiär.

Den största förändringen från dagens situation är en konsolidering av statliga resurser för tillämpad, behovsstyrd forskning och innovation. Trafikanalys bedömer förslaget om en konsolidering av externa Fol-medel till tre myndigheter som rimlig. De svarar mot tre mycket olika intressenter: forskarsamhället med fokus på långsiktig kunskapsutveckling (grundforskning), samhällsaktörer med fokus på praktisk kunskap (tillämpad forskning) respektive små och medelstora företag (SMF) med mer kortsiktiga behov av investerings- och innovationsstöd. En konsolidering av mandat och ansvar för dessa tre målgrupper kan underlätta för alla parter.

Utredningens förslag är att betrakta som ett "ramförslag". En organisationskommitté får till uppgift att utreda och utarbeta förslag i detalj. Det gäller exempelvis förslaget om att konsolidera sektorsvisa externa Fol-satsningar till Myndigheten för strategisk forskning. Trafikanalys vill här understryka behovet av att utreda denna fråga vidare. Det förblir oklart i utredningen hur stora dessa externa anslag är, samt hur de fördelar sig mellan statliga myndigheter.

Viktigt att förvalta transporter som Fol-område

Transporter är ett tvärvetenskapligt ämne som faller inom både samhällsvetenskapliga och tekniska discipliner. Trafikverket, Vinnova och Energimyndigheten gör betydande riktade Fol-satsningar på området, även genom samverkan, inte minst inom ramen för programmet Fordonsstrategisk forskning och innovation (FFI).² FFI är sedan 2009 ett Fol-samarbete mellan staten och fordonsindustrin, där staten och industrin bidrar vardera med cirka en halv miljard per år. Trots betydelsen av transporter för Sveriges ekonomi, inklusive fordons- och farkostindustrin, diskuteras inte området i utredningen. Det är begripligt med tanke på fokus på en funktionell myndighetsstruktur som inte ska bygga på sektorsvisa behov. Samtidigt är det viktigt att den nya myndighetsstrukturen förmår hantera och förvalta existerande viktiga tvärvetenskapliga forskningsfält, nätverk och Fol-miljöer.

Trafikanalys menar att transporter bör specificeras som ett forskningsfält i utredningens förslag till förordning om instruktion för Myndigheten för strategisk forskning. I förslagets andra paragraf, punkt 4, står att myndigheten särskilt ska "stödja forskning till grund för forskningsbaserad kunskap om människors hälsa, arbetsliv och välfärd samt inom miljöområdet, areella näringar, samhällsbyggnadsområdet och inom energiområdet". Här bör transportområdet inkluderas: "...samhällsbyggnadsområdet, transportområdet samt energiområdet". Vi inser att transportområdet i princip rymmer under punkt 5: "forskning till grund för forskningsbaserad kunskap inom andra myndigheters ansvarsområden", men i praktiken är transportrelaterad Fol i Sverige större än summan av enskilda myndigheters ansvarsområden, till exempel programmet FFI.

² Vinnova (2023) FFI Årsrapport 2022. <https://www.vinnova.se/publikationer/ffi-arsrapport-2022/>

Oklar analys av strategiska Fol-medel

I utredningen görs en åtskillnad mellan *egen forskning*, *uppdragsforskning* och *extern forskning*. De två första berörs inte av förslaget om att samordna Fol-medel, bara externa, konkurrensutsatta och utlysta Fol-medel. I utredningen förblir det oklart i vilken omfattning som myndigheter hanterar sådana Fol-medel. Å ena sidan uppges att myndigheter som inte har Fol som huvuduppgift hanterar 11,6 miljarder i Fol-medel (sidan 88, Figur 3.1). Å andra sidan uppskattas att cirka 2 miljarder av dessa kan betraktas som extern Fol-finansiering och överföras till den nya myndigheten för strategisk forskning (sidan 395, tabell 7.3).

Trafikanalys har inte kunnat hitta några explicita skrivningar om vad den sistnämnda skattningen bygger på. Däremot tolkar vi den som härrörande från summan av Fol-medel som administreras av 13 myndigheter som utredningen nämner som exempel på myndigheter som inte har Fol-finansiering som huvuduppgift (sidorna 116–117, tabell 3.3). Bland dessa finns Trafikverket.

Trafikverket har som sagt ett Fol-anslag på 720 miljoner (2022). I utredningen förblir det i praktiken oklart om och i vilken utsträckning som dessa medel är att betrakta som externa Fol-medel som kan och bör överföras till Myndigheten för strategisk forskning. Trafikanalys tolkar skrivningarna som att hela Fol-anslaget i princip kan överföras till Myndigheten för strategisk forskning. Vi vill därför understryka behovet av att utreda frågan vidare.

Trafikverket ska enligt instruktion "svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter", samt "följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet". En årlig Fol-plan vägleder satsningarna. Experter och forskare uppmuntras att löpande lägga förslag på Fol-projekt med utgångspunkt i den årliga planen. Förslagen utarbetas i två steg innan ett slutgiltigt beviljande blir aktuellt. Detta upplägg har inslag av såväl uppdragsforskning som externa, konkurrensutsatta Fol-medel. Det är oklart om och hur dessa delar kan separeras.

Utöver Trafikverket är det också mer generellt osäkert hur stora medel som ryms under kategorin extern statlig Fol-finansiering. Hur har utredningen kommit fram till att det handlar om 2 av 11,6 miljarder? Vi tolkar utredningens förslag som att frågor som denna faller på en framtida organisationskommitté att utreda. Vi tror att frågan kan och bör belysas i en särskild utredning eftersom dess hantering har stora konsekvenser för hur myndigheter idag bedriver och finansierar Fol-verksamhet.

Behovet av sektorstyrning

Transportforskning är ingen etablerad akademisk disciplin utan återfinns vanligtvis inom ramen för andra Fol-områden, från samhällsvetenskap till teknik. Med nuvarande förslag i utredningen kommer medel för transportforskning och innovation i princip att överföras till en ny myndighet utan några garantier för fortsatta satsningar. Inget nämns om hur dagens strukturer kan och bör omhändertagas av Myndigheten för strategisk forskning. Utan någon form av sektorstyrning innebär det en risk för att framstående ekosystem av transportrelaterad Fol går förlorade med en ny myndighetsstruktur.

Utredningen föreslår en funktionell ansvarsfördelning av Fol-finansiering mellan de tre nya myndigheterna. Det innebär en målgruppsstyrd struktur. Förutsättningarna för en sådan ser olika ut för myndigheterna. Vetenskapsmyndigheten ska i huvudsak överta och vidareutveckla nuvarande Vetenskapsrådet. Här är det forskarsamhället som är primär intressent. Akademisk forskning kan luta sig mot institutionella ämnesstrukturer och discipliner för att organisera forskningsinsatser. Även Innovationsmyndigheten har en relativt tydlig målgrupp, enskilda organisationer, små och medelstora företag. När det gäller Myndigheten för strategisk forskning är målgruppen inte lika tydlig och klar, varmed styrningen också ter sig mer osäker.

Myndigheten för strategisk forskning har att balansera många intressen: regeringen, myndigheter, forskare och näringsliv. Myndighetens Fol-anslag antas kunna riktas av regeringen och/eller enskilda departement genom regleringsbrev (top-down). Därtill ska myndigheten kunna styra i samråd med behovsägare (bottom-up). Här framstår sektorstyrning inom den nya myndigheten som en möjlig strategi för att balansera olika krav och behov top-down och bottom-up, exempelvis genom att utgå från COFOG (UNSD classification of functions of government) i portföljstyrningen.³

I princip vill utredningen ersätta dagens sektorstyrning med en genomgående funktionell styrning, men i praktiken lämnas det ändå utrymme för sektorstyrning. I utredningens förslag till förordning om instruktion för Myndigheten för strategisk forskning anges flera ämnesområden som kan tolkas som sektorer (§2, punkt 4), hälsa, arbetsliv, välfärd, miljö, areella näringar, samhällsbyggnad och energi. Strategiska områden eller sektorer som dessa bör utredas och övervägas mer grundligt.

Utredningen föreslår att en framtida organisationskommitté ges i uppgift att klargöra och specificera de nya myndigheternas ansvar och roller i detalj. Å ena sidan är det en rimlig väg framåt med tanke på att utredningen presenterar ett ramförslag. Å andra sidan hade det varit önskvärt med en närmare analys och diskussion av den framtida styrningen av strategiska forskningsportföljer med tanke på mångfalden av intressenter. Det sistnämnda bör vara en prioriterad fråga för en framtida organisationskommitté.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Tom Andersson. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Andreas Tapani deltagit samt Samuel Andersson.

Mattias Viklund

Generaldirektör

³ OECD (2023) Government at a Glance 2023. Annex E. Classification of the Functions of Government (COFOG). <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en>