

Yttrande över slutbetänkandet för Forskningsfinansieringsutredningen (SOU 2023:59)

Bakgrund

Region Kalmar län har inbjudits att yttra sig över utredningen ”Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59)”. Svaret har delats upp i två delar

- Utifrån Region Kalmar läns roll som ansvarig för regional utveckling (enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar 2010:630)
- Utifrån Region Kalmar läns roll som ansvarig för hälso- och sjukvård (enligt hälso- och sjukvårdslagen 2017:30)

Yttrandet har i den del det avser hälso- och sjukvård beretts tillsammans med regiondirektörens stab.

Eftersom de fyra regionerna i programområdet Småland och öarna samverkar för att gemensamt genomföra sina strategier för smart specialisering har den del som avser det regionala utvecklingsansvaret tagits fram tillsammans med Region Gotland, Region Jönköpings län och Region Kronoberg.

Yttrande utifrån det regionala utvecklingsuppdraget i programområdet

Region Kalmar län är positiv till översynen av den statliga organiseringen för finansiering av forskning och innovation.

Förutsättningarna för regionalt utvecklingsarbete har avsevärt förändrats det senaste årtiondet, såväl teknisk utveckling, globalisering som förändringar i det europeiska samarbetet har skapat behov av ett bättre behovsanpassat system för finansiering av forskning och innovation.

Behovet av stärkt innovationsförmåga och tillämpad, näringslivsnära forskning finns dessutom i högre grad än tidigare i hela Sverige och inte bara de tätast befolkade delarna.

För regionernas del har EU:s tydliga betoning av smart specialisering som metod för innovationsfrämjande insatser inneburit en betydande förändring som inte sällan avslöjat svagheter i relationen mellan regionala och

nationella utvecklingsinsatser. Smart specialisering har också blottat svagheter i den fragmenterade regionala strukturen där bara de allra största regionerna har tillräcklig organisatorisk styrka och tillräckliga volymer företag och innovatörer för att kunna bedriva ett effektivt arbete med smart specialisering. I de flesta länder i unionen genomförs smart specialisering i betydligt större geografiska strukturer, ibland avsevärt större än de största svenska regionerna.

För att kompensera bristen på en, för smart specialisering, ändamålsenlig regional struktur kan regionerna samverka i betydligt högre omfattning. En sådan samverkan etableras i programområdet Småland och öarna men även i andra pågår motsvarande utveckling, exempelvis i programområdet Östra Mellansverige. Mer ändamålsenlig statlig organisering skulle ytterligare öka nyttan av mellanregional samverkan.

Utredningens motiv till att behålla Rymdstyrelsens finansieringsuppdrag är oklart.

Betona hållbarhetsperspektivet

Det är anmärkningsvärt att utredningen inte på något enda ställe belyser sambandet mellan hållbar utveckling och konkurrenskraft, något som är tydligt i för näringslivet exempelvis i de mycket stora industrisatsningar som görs på flera ställen i landet.

I förslaget till författningsskrivning kapitel 1.4, sidan 69, föreskrivs Innovationsmyndighetens uppgifter. Här skrivs bland annat:

”1 § Innovationsmyndigheten ska stödja transformation av samhälle och näringsliv samt finansiera forskning och innovation som leder till lösningar på komplexa samhällsproblem. Innovationsmyndigheten ska också ge stöd till innovationsverksamhet i små och medelstora företag. I sin verksamhet ska Innovationsmyndigheten beakta Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.”

- Skrivningarna ”transformation av samhälle och näringsliv” och ”lösningar på komplexa samhällsproblem” bör bytas mot en mindre allmän skrivning som tydligt inkluderar hållbarhet och dess koppling till framtida konkurrenskraft. Specifikt föreslås att Innovationsmyndigheten skall beakta behovet av grön industriell omställning för stärkt internationell konkurrenskraft.

Inkludera det platsberoende perspektivet

Innovationssystem har oftare regional än nationell karaktär. Den statliga nivån behövs för strategisk samordning (exempelvis genom finansiering) av platsbundna innovationssystem men verksamheten i systemen är sällan nationell. Även om skalan kan vara olika uppstår innovationssystem i territorier där det finns kritisk massa av företag, kunskap, FoU, entreprenörskap etcetera. Systemen växer fram i samspel mellan nationella och lokala initiativ och kan omfatta en enskild stad eller hela Europa beroende på systemets natur. Ofta motsvarar systemen ett eller ett fåtal län. Det finns flera lyckade exempel i Sverige där regionala innovationssystem vuxit fram och skapat stora värden. Statliga aktörer som Tillväxtverket och Vinnova, exempelvis i det tidigare Vinnväxt-programmet, har varit viktiga i framväxten av dessa men det är alltid det platsberoende engagemanget som avgjort tillblivelsen och graden av framgång.

Det kan därför antas vara avgörande för framgången hos en ny myndighetsstruktur att den bejakar samspelet mellan det nationella och det lokala.

Vidare kan regionala innovationssystem vara institutionsdrivna eller entreprenörsdrivna, vilket ibland benämns IRIS (institutionsdrivna regionala innovationssystem) respektive ERIS (entreprenörsdrivna regionala innovationssystem). De institutionsdrivna verkar i etablerade FoU-miljöer med stora, väletablerade företag och lärosäten medan de entreprenörsdrivna bygger på mer informellt nätverkande företag, med informella band till lärosäten. Samverkan är ofta av ad hoc-karaktär och kan vara intensiv även om den är informell. Storlek och ålder hos såväl de samverkande företagen som forskningsinstitutionerna visar stor spridning.

Båda logikerna är viktiga men det är inte sällan lättare för de institutionsdrivna att nå finansiering och statlig uppmärksamhet vilket riskerar att leda till att de entreprenörsdrivna systemen förfördelas, även om de inte sällan är mer nyskapande och har kortare väg till lönsamhet genom att tydligare utgå från entreprenörskap.

- Det bör vid bildandet av de nya myndigheterna läggas stor vikt vid att ta tillvara den erfarenhet som, i första hand Vinnova har av såväl de platsberoende som de entreprenörsdrivna innovationssystemen.

På så sätt kan den nya myndighetsstrukturen bidra till att förmågor även utanför de mest urbana miljöerna och hela Sveriges innovationsförmåga tas tillvara och bidrar till hållbar utveckling.

Inkludera delar av Tillväxtverkets uppdrag

I synnerhet för de mindre regionerna är ERUF, de europeiska regionala utvecklingsfonderna, av stor betydelse för det regionala utvecklingsarbetet och utgör en betydande andel av tillgängliga medel för att öka innovationskapacitet. Delvis är detta en konsekvens av den fragmenterade regionala indelningen där mindre regioner har svårt att i begränsad geografi mobilisera tillräckliga resurser för att nå konkurrensutsatt finansiering.

Tillväxtverket har som komplement till sin roll som förvaltande myndighet för ERUF långtgående samverkan med regionerna inom bland annat smart specialisering. Denna kan komma att bli av ännu större värde i en myndighet med ett bredare uppdrag.

- Regeringen bör överväga att inkludera delar av Tillväxtverkets uppdrag i de nya myndigheterna och tydligt koppla det till strategisk samverkan med regionerna. På så sätt skulle de svenska regionalfondsprogrammen bättre kunna samordnas med övriga uppdrag i den föreslagna myndigheten.

Stöd flernivåsamverkan

Regionerna har regionalt utvecklingsansvar enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630). Där ingår ansvaret för regionala utvecklingsstrategier och ansvaret att utveckla och genomföra strategier för smart specialisering, ett villkor i ERUF. Regionerna har därmed en komplex roll i det innovationsstödjande systemet, policyskapare, finansär och samordnare men inte sällan också drivande utvecklingsaktör utifrån

regionala sakområdesstrategier. De många rollerna gör ibland samverkan med den statliga nivån komplicerad.

Ytterligare komplexitet skapas av att många län är för små för att i sitt territorium skapa tillräckliga volymer företagande och kunskapsutveckling för och nå "kritisk massa" i innovationsarbetet. Det leder till att flera regioner, bland dem regionerna i Småland och öarna, bygger mellanregionala strukturer, allianser, samarbeten mellan regioner för att "låna storlek" och på så sätt bygga förutsättningar för effektiva insatser för att öka innovationskapacitet.

Ett mindre fragmenterat statligt system skulle kunna underlätta flernivåsamverkan – förutsatt att den nya myndighetsstrukturen förstår rollfördelningen. Det är viktigt att regeringsuppdrag av regional karaktär inte läggs på statliga myndigheter när det finns regionala och kommunala nivåer som är bättre förankrade i den lokala kontexten.

Utredningens förslag (6.2.1) att stödja tvärsgående samarbeten mellan myndigheter och andra beslutsnivåer i den offentliga sektorn är viktig men kan förtydligas med betydelsen av flernivåsamverkan.

- Skrivningen i avsnitt 6.2.1 bör kompletteras med betydelsen av flernivåsamverkan och Region Kalmar län föreslår att kontinuerlig strategisk dialog med regionerna tydligt framgår som en uppgift i instruktionen för Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten samt. Det regionala, territoriella perspektivet behöver också användas som en dimension i utformningen av myndigheternas arbetssätt.

Förbättra möjligheterna för tillämpad forskning i hela landet

Svenska lärosäten har små medel och låga incitament att bedriva tillämpad forskning. Det begränsar innovationsförmågan och förmågan att omsätta forskningsresultat i ekonomisk aktivitet. Större industriföretag har ofta egna resurser för tillämpad forskning som kan komplettera lärosätenas arbete, i mindre företag är resurserna mindre eller helt obefintliga.

Sverige har i internationell jämförelse ett sammanhållet utbildningssystem där den högre utbildningen håller hög kvalitet, både på äldre och nyare lärosäten, exempelvis Linnéuniversitetet och Högskolan i Jönköping. Utbyggnaden de senaste 25 åren har bidragit till demokratisk bildning, kompetensutveckling och innovation i välfärdssektor och näringsliv i hela landet.

De nya universiteten och högskolorna har spelat en avgörande roll och utför en stor andel av landets högre utbildning men också en stor andel av lärosätenas samlade samverkan med det omgivande samhället. Dock sker bara en mindre del av forskningen på dessa nyare lärosäten.

Grundforskning har svag koppling till grundutbildning och samhällssamverkan och vinner därför på att koncentreras. Tillämpad forskning har däremot en stark koppling till såväl grundutbildning som samverkan. Alla lärosäten har lika ekonomiska förutsättningar för utbildningsuppdraget medan anslagen för tillämpad forskning varierar betydligt, både mätt i absoluta tal och i relation till utbildningsuppdraget.

En komplett akademisk miljö behöver balanserad, dynamisk och dubbelriktad växelverkan mellan utbildning, forskning och samverkan för att kunna vara en aktiv del i de innovationssystem som behövs för att möta samhällsutmaningarna. Om medlen för tillämpad forskning fördelas enligt principer som ensidigt gynnar vissa lärosäten kommer de övriga lärosätenas förmågor och därmed den samlade innovationsförmågan att begränsas.

- Region Kalmar län föreslår att de nya myndigheterna ges i uppdrag att tillsammans med lärosätena skapa incitament och finansiering för ökad samhällssamverkan, såväl med näringslivet som med offentlig sektor.
- I samband med utformningen av en ny myndighetsstruktur behövs även en översyn av hur principerna för finansiering av tillämpad forskning bättre ska kunna bidra till ökad grad av innovation analogt med hur den tidigare reformeringen av utbildningsuppdraget bidragit till högre kunskapsnivå i hela landet.

Utveckla nationell strategi för forskning och innovation som kopplar till europeiska transformationsbehov

Inom EU pågår utveckling mot att i högre grad än tidigare använda forskning och innovation för att uppnå unionens politiska mål. Partnerskap för regional innovation, PRI, är ett verktyg för det som bygger vidare på de goda erfarenheterna av att använda smart specialisering som styrmodell för innovationspolitiken. Genom att kombinera regional, nationell och europeisk innovationspolicy ska grön och digital omställning uppnås samt innovationsförmågan öka i alla delar av unionen.

PRI identifieras av Europeiska kommissionen som en nyckelkomponent i genomförandet av den gröna given, Horisont Europa, sammanhållningspolitiken och Next Generation EU.

- De nya myndigheterna bör ges i uppdrag att gemensamt utforma en FoI-strategi för Sverige med stark koppling till den europeiska politiken och dess betoning av att ta tillvara den platsbundna innovationskraften med smart specialisering och PRI.

Utveckla de nationella nätverken för att genomföra innovationspolitik

Regionernas arbete inom forskning och innovation samordnas idag i två nationella nätverk för tjänstepersoner i regionerna och statliga aktörer, S3-nätverket och RND-FOI som båda drivs i ad hoc-form i samverkan mellan Tillväxtverket och Vinnova.

- Innovationsmyndigheten behöver ta över ansvaret för dessa nätverk och lägga ihop dem till ett tydligare instrument för att samordna den nationella forsknings- och innovationspolitiken med regionernas strategier och policys.

Forumet Reglab bör i detta vara en naturlig samverkanspart och har genom sina medlemmar stort engagemang och bred erfarenhet av regionala utvecklingsprocesser och kunskapsutvecklande, explorativt innovationsarbete. Vinnova är idag medlem i Reglab, det är både naturligt och viktigt att Innovationsmyndigheten tar över detta medlemskap och engagerar sig i Reglab.

Genomför förändringarna noggrant och koordinerat

Arbetet att genomföra en så stor förändring som utredningen föreslår är utan tvekan omfattande och komplicerat om det ska gå att uppnå den ökade effektivitet som utredningen menar är möjlig. Det kommer av uppenbara skäl inte att vara möjligt att från en dag till en annan ersätta dagens myndigheter och finansieringsmodeller utan en övergångsperiod. Under denna period kommer effektiviteten, regelkrånglet och samordningen mellan olika insatser att försämrats och riskerar, om perioden blir utdragen, att avsevärt negativt påverka summan av förslagets positiva effekter.

Om innovatör behöver hantera fler ansökningsförfaranden, förhålla sig till fler regelverk med mer omfattande byråkrati och ta större risker att ansökningar avslås eller rent av förlora redan beslutad finansiering kan det leda till långsiktiga skador och minskat förtroende för innovationspolitiken.

Utredningen friskriver sig helt från att beskriva eller värdera risker i samband med övergången (7.2.1. sid 383).

- Region Kalmar län föreslår att en utredning görs gällande hur övergången till ett nytt system kan ske och behovet av insatser och resurser för att forsknings- och innovationsmiljöer inte ska hamna i vänteläge under lång tid eller riskera att otydligt myndighetsutövande skapar risker eller helt hindrar verksamheten.

Utforma systemet utifrån innovatörernas behov

Åtskilliga av de regelverk, stödsystem och administrativa rutiner som omger dagens finansieringssystem utgår tydligt från ett utbudsorienterat ekonomiskt-administrativt behov av förutsägbarhet och trygghet, vilket står i kontrast till innovatörens verklighet som präglas av ett efterfrågestyrt och dynamiskt behov. Kameralt trygghetssökande tenderar att tillåtas motverka finansieringens syfte.

- Instruktionen till de föreslagna myndigheterna behöver betona betydelsen av att de administrativa rutinerna stödjer syftet, att göra tillgången till finansiering för forskning och innovation enklare och i bättre överensstämmelse med målen för forsknings- och innovationspolitiken.

Stödsystem som underlättar för innovatören

Ett funktionellt administrativt stödsystem spänner över hela kedjan från utlysning till utvärdering och lärande. Stödsystemet ska inte bara vara ett stöd för finansiärerna utan i minst lika hög grad underlätta för innovatören att utforma och kontinuerligt ha överblick över ett projekt. För att erbjuda flexibilitet och framtidsäkerhet behöver det bygga på öppna data och öppna standarder. Det är också ett lagkrav (Lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data).

Myndigheterna behöver tillräckliga resurser att hålla systemet kontinuerligt underhållet och uppdaterat vartefter drifterfarenheter görs. Det finns flera exempel på offentligt utvecklade stödsystem där illa utförd upphandling avsevärt fördröjt nödvändiga uppdateringar.

- I instruktionen till, och i resursplaneringen för, de nya myndigheterna bör det tydliggöras att de administrativa stödsystemen i första hand

ska utvecklas utifrån innovationsaktörernas behov och vara användarvänligt, flexibelt, öppet, säkert och väl underhållet.

Yttrande utifrån hälso- och sjukvårdsuppdraget

Ökade krav på specialistkompetens

Utredningen lyfter fram flera kvalitetsargument genom en konsoliderad myndighetsstruktur vilket kan leda till effektiviseringsvinster genom stordriftsfördelar, bland annat med gemensamma IT-system, administrativt stöd för beredning och hantering av bedömare och ansvarsfördelningar mellan myndigheterna.

Region Kalmar län ser risker att den specialkompetens som finns inom dagens myndighetsstruktur kan bli svår att säkerställa med den nya strukturen. Det kommer att ställas höga krav på specialistkompetenser inom alla de tre organisationerna för att både klara bredden i de tematiska områdena samtidigt som de behöver knyta till sig professioner och specialister med spetskompetens inom exklusiva och specifika områden som kan ge upphov till banbrytande innovation.

Den nya myndighetsstrukturen kommer inte ta hänsyn till typen av forskning utan samtliga myndigheter kan finansiera allt, från forskning till innovation. Indelningen ska inte baseras på vetenskapligt eller tematiskt innehåll i den forskning och innovation som finansieras. Region Kalmar län menar att det kommer att ställas höga krav på de nya myndigheternas organisation för att möta behov inom och utanför myndigheterna och att omvärldsbevaka nationellt och internationellt.

Oklart internationellt närmande

Utredningen uttrycker ett intresse av att öka det internationella samarbetet i syfte att stimulera internationellt konkurrenskraftig och banbrytande forskning. Bland annat ska de föreslagna myndigheterna kunna finansiera en utländsk forskningshuvudman för att bättre kunna integreras i arbetet på EU nivå. Region Kalmar län menar att det är oklart i utredningen hur myndigheterna bättre ska kunna delta i koordineringen av svenskt påverkansarbete på EU-nivå för att kunna agera proaktivt och sätta riktningar och prioriteringar inom internationell forskning och innovation genom den nya strukturen.

Regionernas roll som medspelare inom forskning och innovation behöver förtydligas

I utredningen nämns att den framtida organisationen för finansieringen behöver stärka kopplingen mellan forskning och utbildning. Region Kalmar län menar att även kopplingen till klinisk verksamhet behöver stärkas för att framtida behov ska kunna identifieras och mötas.

Förslaget understryker att den nya myndighetsorganisationen kommer att förbättra för universiteten och för kommande basanslag. Universiteten lyfts fram flera gånger i utredningen, bland annat hur den nya organisationen ska förenkla, effektivisera och mer långsiktigt gynna forskare vid universitetet.

Region Kalmar län vill dock understryka att medverkan från regioner och kommuner är en förutsättning för att forskning, framför allt klinisk forskning ska kunna genomföras och senare implementeras. Region Kalmar län efterfrågar hur regionernas kompetenser, resurser, utmaningar och olikheter

kommer att beaktas i myndighetsstrukturen. Sådant beaktande kommer bli än viktigare eftersom förslaget innebär att organisation och administration kommer att centraliseras.

Region Kalmar län menar att utredningen inte tillräckligt belyser den kliniska forskningen och regionernas roll i forskningen som bedrivs inom universitetet. Därtill menar Region Kalmar län att det kan vara svårt att möta behoven som styr den fria forskningen när den föreslagna strukturen visar på en alltmer komplicerad finansiering som riskerar att gynna redan etablerade forskargrupper och områden.

Säkra beredskap för ändrade behov

De senaste årens händelser understryker att samhällsbehov kan ändra sig fort och Region Kalmar län understryker vikten av att utveckla en organisation med såväl hög flexibilitet som långsiktighet i utlysningar och anslag, något som Region Kalmar län anser kan försvåras när organisationerna blir färre, större och mer centraliserade med en generell infrastruktur utan tematiskt innehåll.

En framtida organisation för den statliga forsknings- och innovationsfinansieringen behöver arbetssätt som fångar såväl nuvarande som framtida behov och skapa åtgärder för att möta behoven. Utredningen ger en bred bild på hur detta behöver se ut på en systemnivå. Region Kalmar län ser ett värde av att förtydliga hur detta kommer att mötas praktiskt och hur det kommer att lösas utifrån de nya arbetssätt i organisationsstrukturerna som föreslås.

Region Kalmar län välkomnar förslaget om att låta utreda så kallade indirekta kostnader där en utredning bör undersöka om beräkningsprincipen för extern statlig finansiering av forskning och innovation ska utgå från en schablon.