

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

IVL Svenska Miljöinstitutets och dess ägare Stiftelsen Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning remissvar på:

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

IVL Svenska Miljöinstitutet (kort IVL), som ägs av **Stiftelsen Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning** (SIVL), är ett fristående och oberoende forskningsinstitut som bedriver forskning och innovation inom miljö- och hållbarhetsområdet.

Sammanfattning

IVL Svenska Miljöinstitutet och **Stiftelsen Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning** har följande synpunkter på föreslagen ny myndighetsstruktur (utan prioriteringsordning), motiverat närmare i kommande sidor:

- Alternativet med en ny myndighetsstruktur med enbart två myndigheter som föreslås i utredningen (sid 261) är fullt tillräckligt för att ha potential att möta kravet på en effektiv och ändamålsenlig statlig finansieringsfunktion.
- Miljö- och hållbarhetsområdet är ett samhälleligt långsiktigt och viktigt behov som bör slås fast i instruktionen till myndigheterna, enligt förslaget i utredningen (sid 307–308).
- Precis som utredningen påpekar finns en del utmaningar att gå från dagens system till föreslagen finansieringsstruktur, och vi kan inte nog betona hur viktigt det är att det inte blir avbrott eller uteblivna forsknings- och innovationssatsningar under en övergångsperiod (sid 408–410). Inom det viktiga miljö- och klimatområdet blir utmaningarna än svårare och kostsammare att lösa om det blir onödiga avbräck i finansieringen.
- Skapa rättvisa ekonomiska förutsättningar för instituten. Det föreslagna kravet på att undvika att ställa krav på samfinansiering från lärosätena vid utlysning av medel (sid 365) bör gälla även instituten. De indirekta kostnaderna för instituten behöver speciellt adresseras (sid 367–369).
- IVL får medel för samfinansiering av forskning med näringslivet och EU samt basfinansiering från staten, som kommer via finansierarna Formas och Naturvårdsverket och det är angeläget att denna finansiering fortsätter och inte riskerar att tappas bort eller försvinna.

Utredningen är välskriven och arbetssättet med att vara transparent och involverande uppskattas. Ansatsen med ett systemperspektiv, där sju viktiga kriterier varit kravsättande på det statliga finansieringssystemet för forskning- och innovation, är klokt och ger en bra utgångspunkt för att utvärdera olika lösningar. Vi delar utredningens uppfattning och analys att dagens system behöver förändras och effektiviseras för att stärka forsknings- och innovationsförmågan i Sverige. Det blir dock extremt viktigt att säkerställa att övergången blir smidig utan risk för utebliven finansiering, speciellt inom det så viktiga miljö- och hållbarhetsområdet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
En statlig finansieringsstruktur med två myndigheter.....	2
Miljö- och hållbarhetsområdet speciellt viktigt för Myndigheten för strategisk forskning och innovation.....	5
Säkerställ forskningsinsatser även i en övergångsperiod.....	6
Skapa rättvisa ekonomiska förutsättningar för instituten.....	6
Säkerställ basanslagen till IVL även i den nya myndighetsstrukturen.....	7
Övriga synpunkter.....	8

En statlig finansieringsstruktur med två myndigheter

Huvudalternativet i utredningen är ett förslag på inrättandet av tre nya myndigheter: Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Som alternativt förslag inrättas två nya myndigheter: Vetenskapsmyndigheten och Myndigheten för strategisk forskning och innovation, där den senare är en kombination av Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten.

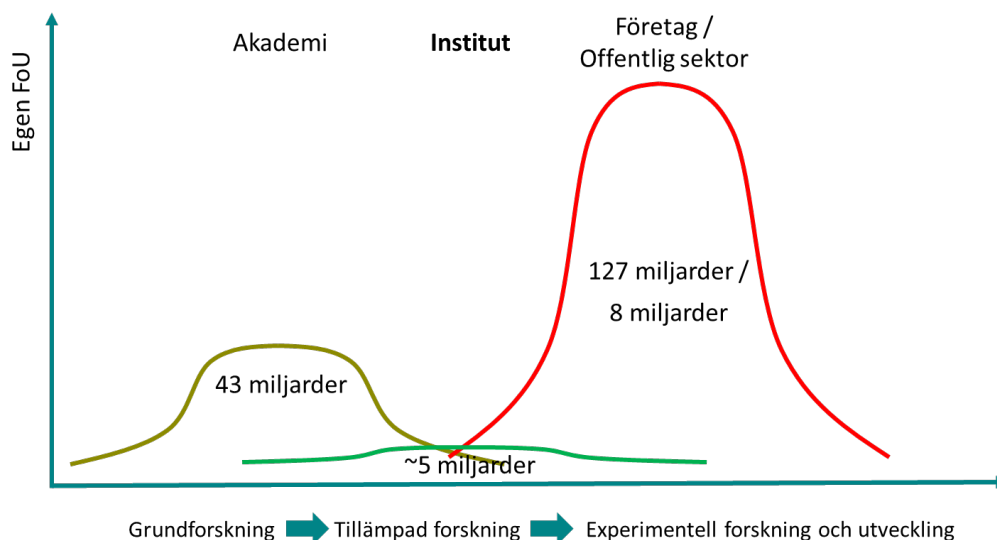
Vi förordar det alternativa förslaget, dvs. en myndighetsstruktur med de två myndigheterna Vetenskapsmyndigheten och Myndigheten för strategisk forskning och innovation. Huvudskälen är:

- I förslaget med tre myndighetsfinansiärer så är uppdelningen främst att Myndigheten för strategisk forskning har som uppgift att finansiera forsknings- och innovationsaktiviteter som är av stor betydelse för det svenska samhället och näringslivet (sid 253) och Innovationsmyndigheten skall stötta transformationen av samhället i en riktning som gör det möjligt att lösa samhällets utmaningar och samtidigt stärka näringslivets

konkurrenskraft (sid 255). Dessa uppgifter är snarlika och med starka kopplingar, även om det finns vissa skillnader i beskrivningar av dem, och bör sammanfogas under en myndighet med helhetssyn snarare än två separata finansieringsmyndigheter. Det finns förstås en utmaning i intern samordning och komplexitet, men det borde rimligen vara enklare att lösa än att ha två fristående myndigheter. Den föreslagna storleksordningen på de två myndigheterna (7,8 respektive 1,7 miljarder, sid 21) implicerar också att Innovationsmyndigheten är en bråkdel av Myndigheten för strategisk forskning, och kan därmed snarare med fördel vara en del av verksamheten.

- En del aktörer, som exempelvis instituten, har verksamhet som spänner från grundläggande till tillämpad och experimentell forskning och utveckling. I dagens finansieringssystem finns utmaningar att söka medel för vissa forsknings- och innovationsidéer som spänner över stora delar av innovationskedjan, för att olika finansiärer har olika fokus, vilket leder till fler ansökningar med all administration det medför och längre ledtider. Färre finansiärer kan potentiellt minska utmaningen och detta talar egentligen för enbart en myndighet. Teoretiskt kan en myndighet för all statlig finansiering rymma dagens finansiärer genom samma uppdelning och ett övergripande detaljerat regleringsbrev, men det finns ändå goda skäl att särskilja den fria forskningen från övrig typ av samhällsorienterad forskning- och innovation, vilket implicerar en struktur med två myndigheter som vi alltså förordar.
- Innovationsmyndigheten avser att stödja och undanröja hinder för att kunskaper och idéer skall implementeras som lösningar i samhälle och näringsliv. Som stöd har de en verktygslåda som innefattar exempelvis policylab, regulatoriska sandlådor, demonstrationsprojekt i verklig miljö, innovationsupphandlingar och nationellt stöd för arbetet med statsstöd för innovation. I nära anslutning till dessa verktyg, och för utveckling av verktygen i sig, finns forskningsbehov som i sin karaktär bör och rimligen kommer att finansieras inom myndigheten för strategisk utveckling. Lämpligen bör denna kunskapsutveckling ske i nära anslutning till varandra, kanske till och med i samma projekt, men möjligheten försvåras av två olika myndigheter för strategisk forskning och innovation. Detta lyfts upp som en fördel också i utredningen (sid 354), och vi tycker att det är ett starkt argument tillsammans med de samordningsfördelar som utredningen tar upp. Eventuella nackdelar, exempelvis att strategisk forskning dominerar innovationerna och vice versa, ser vi som ett litet problem som är hanterbart. Vi förordar därför enbart två finansieringsmyndigheter.

- Idag är fördelningen av egna forsknings- och utvecklingsmedel ungefär i storleksordning enligt Figur 1, fördelat på akademi, institut och företag/offentlig sektor, och som synes är det glapp som instituten avser täcka i monetära termer väsentligt mycket lägre än i akademien och företag/offentlig sektor¹, vilket också omnämns i utredningen (sid 414–416).



Figur 1: En skattning av storleksordningen på egen FoU visar att institutssektorn är liten i förhållande till akademien och Företag/Offentlig sektor.

Utredningen tar inte ställning till institutens roll och expansion i Sverige, men precis som utredningen nämner (sid 418) så bör Sverige lyfta sig ytterligare en systemnivå och reformera hela sitt forsknings- och innovationssystem (sid 411–412), och ta fram en forsknings- och innovationsstrategi för Sverige (sid 418–419). I ett sådant arbete bör institutens roll i Sverige tydliggöras och, enligt vår uppfattning, öka i storlek och stärkas inte minst inom miljö- och hållbarhetsområdet. Vi bör ha ett finansieringssystem som stöttar denna utveckling, vilket förenklas med en

¹ Figuren kommer ifrån IVL's inspel till forskningspropositionen, se regeringens hemsida: <https://www.regeringen.se/remisser/2023/11/inbjudan-till-larosaten-myndigheter-och-organisationer-att-inkomma-med-synpunkter-till-regeringens-forskningspolitik/> samt specifikt IVL's inspel: www.regeringen.se/contentassets/c9981cbd1c054e3fa1a2a917d3e22939/ivl-svenska-miljoinstitutet-ab.pdf

finansieringslösning med två myndigheter i stället för tre, eftersom det skapar en tillräcklig flexibilitet med minimal byråkrati.

Miljö- och hållbarhetsområdet speciellt viktigt för Myndigheten för strategisk forskning och innovation

Klimatförändringen är bara en av de utmaningar mänskligheten står inför men är påtaglig genom den uppmärksamhet översvämningar, bränder, jordskred, torka etcetera får, som en konsekvens av jordens medeltemperaturökning. Det blir allt tydligare att vi människor idag lever över de gränser som vår planet klarar av, vilket kommer att få enorma effekter i form av radikalt ändrade levnadsbetingelser om ingenting görs för att hindra utvecklingen.

Förutom klimatförändringarna är planetära gränser överskridna för biologisk mångfald, landsystemförändring (exempelvis jord- och skogsbruk), färskvattenförändringar, kväve- och fosforcykeln samt kemiska föroreningar. Överskridandet av de planetära gränserna är globala i den mening att det inte är enskilda länder som enbart orsakat dem, och inte heller kan lösa dem, utan det krävs gemensamma insatser och strategier för att, om möjligt, åstadkomma en förändring. På den regionala nivån finns också bekymmer med diverse miljöproblem som exempelvis (havs)försurning, övergödning, miljögifter, främmande arter, vattenuttag, flödesförändringar, extremväder med konsekvenser för livsmedelsproduktion, partiklar i stadsluft, buller, ljusföroreningar som stör nattaktiva organismer, avfall etcetera.

Klimatförändringarna och miljöförstörelsen är ett hot mot EU:s och världens fortsatta existens, och därför bör området prioriteras och beaktas hos samtliga forskningsfinansiärer. Miljö- och hållbarhetsområdet är ett samhälleligt långsiktigt behov som bör slås fast i instruktionen till Myndigheten för Strategisk forskning (och innovation), enligt förslaget i utredningen (sid 307–308). Dessutom bör en betydande andel av medlen gå till forskning och innovationer inom miljö- och hållbarhetsområdet, som spänner över grundforskning till tillämpad forskning till experimentell forskning och utveckling, täckande samtliga vetenskapsområden: naturvetenskap, teknik, medicin och hälsovetenskap, samhällsvetenskap, lantbruksvetenskap och veterinärmedicin samt humaniora och konst, med fokus på de fyra förstnämnda.

Precis som utredningen påpekar (sid 405) är det av yttersta vikt att de nätverk och det kunnande som exempelvis Formas, Naturvårdsverket med flera har byggt bibehålls även i en ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation.

Säkerställ forskningsstatsningar även i en övergångsperiod

Utredningen påpekar att det finns en del utmaningar att gå från dagens system till föreslagen finansieringsstruktur (sid 408–410) och att medel måste tillgängliggöras för aktörer där finansieringen är tidskritisk, utan att närmare gå in på konsekvensen av om så inte sker, så det förtjänar en extra belysning ur ett intressentperspektiv.

Forsknings- och innovationssystemet i Sverige, precis som i de flesta andra länder, är helt beroende av statlig finansiering. Kunskapsorganisationerna i form av akademin/lärosätena och instituten är indirekt dimensionerade av hur mycket statliga forskningsmedel som staten Sverige via sin politik avsätter till forskning och innovation. För att kunna behålla dagens volym av forsknings- och innovationspersonal i akademin/lärosätena och på instituten så är det därför helt avgörande att forskningsmedlen fördelas med volymer i minst samma storleksordning även framöver. Om medlen minskar kommer med hög sannolikhet antalet personer i kunskapsorganisationerna att minska. I en extremsituation kan viktiga forskningsområden eller till och med hela verksamheter att få lägga ner. Forsknings- och innovationsverksamhet tar lång tid att bygga upp, men kan raseras i ett ögonblick. Varje forskare kostar årligen cirka 1–2 miljoner kronor (inklusive sociala avgifter, pensionsavsättningar, försäkringar etcetera) att avlöna, så minskade anslag eller ett temporärt avbrott i anslagen på en miljard innebär att 500–1000 personer inte kan avlönas och därmed behöver finna arbete i annan verksamhet. Vi kan därför inte nog betona hur viktigt det är att det inte blir avbrott i forsknings- och innovationssatsningar under en övergångsperiod eller för den delen generellt minskade medel inom forsknings- och innovationsområdet. Inom det viktiga miljö- och klimatområdet blir utmaningarna än svårare och kostsammare att lösa om det blir onödiga avbräck i finansieringen, eftersom temperaturhöjningarna på jorden med dess konsekvenser, minskning i biologisk mångfald etcetera är svårt, om inte omöjligt, att reversera och det blir dyrt för samhället att hantera om det går för långt.

Skapa rättvisa ekonomiska förutsättningar för instituten

Instituten har en utmanande tillvaro mellan akademi/lärosätena och företag/offentlig sektor, se Figur 1, som kräver insikter och samarbeten med många aktörer i innovationssystemet. Tillvaron kompliceras av att institutens roll i Sverige inte är tydlig. Ibland betraktas vi tillhöra akademin och ibland företagen, oftast med ofördelaktiga ekonomiska villkor i vilket fack vi än petas in i.

I utredningen påpekas att det bör undvikas att ställa formella krav på samfinansiering från lärosätena vid utlysning av medel (sid 365) och det bör även gälla för instituten. Institut som IVL Svenska Miljöinstitutet, som liksom lärosätena bedriver kunskapshöjande aktiviteter, har finansiellt ingen eller väldigt begränsad förmåga att samfinansiera forskningsprojekt. Anslag från staten kan förstas användas för samfinansiering, för de institut som får sådan tilldelning, men det blir både ineffektivt genom ökad administration att tillföra statens medel dels direkt via anslagsfinansiären, dels indirekt genom att utnyttja tilldelade medel från staten. Dessutom får inte alla institut statliga bidrag, så kravet på samfinansiering blir orättvist.

Utredningen påpekar även problematiken med indirekta kostnader som olika aktörer tagit upp i möten och hearings med utredarna (sid 367–369). Utredningen påpekar att frågeställningen bör utredas vidare och bör inbegripa universitet, högskolor och institut samt såväl statliga som privata finansiärer. Utredningen påpekar speciellt att instituten bör beaktas, och vi delar denna uppfattning. Institutet är inte en homogen samling aktörer utan deras ägandeform, inriktning, nivå på basfinansiering och storlek varierar. Som vi tidigare påpekat bör institutets roll i Sverige tydliggöras och, enligt vår uppfattning, öka i storlek och stärkas inte minst inom miljö- och hållbarhetsområdet. För att detta skall kunna ske bör instituten ha rätt ekonomiska och rättvisa förutsättningar och täckning för de indirekta kostnader som uppstår.

De indirekta kostnaderna för instituten är delvis förknippade med kostnader som nämns i utredningen (sid 367) för lokaler, it-resurser, bibliotek och administration. Den största andelen kommer dock från icke-belagd forskningstid, exempelvis skrivning av ansökningar som lätt uppstår i en projektorienterad verksamhet eller den obelagda tiden mellan olika projekt samt omställningstiden däremellan. Idag har varje finansiär egna krav och olika beräkningar och tillåter olika nivåer av indirekta kostnader. Detta driver i sig de administrativa kostnaderna för de som söker medel.

Säkerställ basanslagen till IVL även i den nya myndighetsstrukturen

Lärosäten/akademien samt en del av institutssektorn får anslag från staten. För IVL Svenska Miljöinstitutet fördelas dessa via staten som i regleringsbrev till Formas och Naturvårdsverket öronmärker medel till **Stiftelsen Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (SIVL)**, som är ensam ägare till IVL Svenska Miljöinstitutet. Det är förstas angeläget att denna finansiering fortsätter och inte riskerar att tappas bort eller försvinna om myndighetsstrukturen för forskning och innovation förändras

och därmed får konsekvenser för Formas (som föreslås att avvecklas) och Naturvårdsverket.

De statliga anslagen används till samfinansiering av forskning med näringslivet och EU samt till basfinansiering som bland annat används för att täcka upp anslagsfinansierade statliga forskningsprojekt med låga ersättningsnivåer för indirekta kostnader. Genom dessa anslag växlar vi upp näringslivsmedel och som ger en unik möjlighet för svenska företag och branscher att genomföra forskningsprojekt med IVL, vi deltar i EU-projekt, vi genomför omvärldsbevakning, vi sprider kunskap, vi deltar i referensgrupper, vi skriver publikationer, vi samverkar internationellt och vi stärker samarbetet mellan akademi och institut.

Med ytterligare finansiering kan IVL stärkas inom våra kärnområden där än större uppväxling kan ske bland annat genom samfinansiering av forskning med näringslivet samt genom deltagande i EU-projekt. Vi kan också stärka forskningsinsatserna och göra strategiska satsningar inom exempelvis klimatomställningen, cirkulära resursflöden/ekonomi, ekosystem och biologisk mångfald, framtidens vatten, fossilfri produktion och elektrifiering i norra Sverige.

Genom de statliga anslagen bidrar IVL till utredningens sju uppsatta kriterier (sid 200) bland annat genom att stimulera internationellt konkurrenskraftig forskning, säkra den kunskap och innovationsförmåga som krävs för att lösa samhällets utmaningar inom miljö- och hållbarhetsområdet, och som därmed bidrar till näringslivets konkurrenskraft, bidrar till forskning som ger förutsättningar för forskningsanknuten utbildning och livslångt lärande, och ger goda förutsättningar för internationella samarbeten som stärker svensk forskning och innovation.

Övriga synpunkter

- Det är inte en helt enkel uppgift att göra en lämplig indelning i portföljgrupper (sid 311–314) för Myndigheten för strategisk forskning (och innovation), men indelningen är avgörande för en tydlig och effektiv forskningsfinansiering. Det finns ett oräkneligt antal möjliga indelningar, givet ett begränsat antal projektportföljer, och hur indelningen än görs så kommer områden som inte täcks in av portföljerna att ha svårare att få finansiering. Ett framgångsrikt arbetssätt med portföljgrupper borde vara att balansera långsiktighet med agilitet. Det bör finnas utrymme för en portfölj av mer allmän karaktär, där intressanta projekt fångas upp som inte platsar i övriga portföljer. Viktigt är att instituten är välrepresenterade i portföljgrupperna, då de huvudsakligen bedriver strategisk forskning och innovation och själva gör en hel del omvärldsanalys.

- Utredningen argumenterar för att den nya myndighetsstrukturen gör det enklare för regeringen att på övergripande nivå styra riktningen på forsknings- och innovationspolitiken (sid 308). Viktigt är att det inte blir populistisk politik i det strategiska forskningsarbetet, vilket i så fall riskerar att skapa kortsiktighet, fragmentering och fel inriktning. Bäst vore om politikerstyrningen yttrar sig i en partiöverskridande innovationsstrategi för Sverige (sid 418–419), som utredningen också lyfter, och som speglar av sig i den styrning som efterfrågas.
- Utredningen har räknat på effektivitetsökningen för lärosätena och kommit fram till att 300 årsverken kan sparas (sid 397–401) och läggas på exempelvis mer forskning. Vad som fortfarande är oklart är om de ansökta medlen avser att vara i samma storleksordning, öka eller minska, men beräkningarna vilar troligen på antagandet att medelstilldelningen i monetär storlek är ungefär detsamma eftersom forskningsfinansiering kopplar starkt till forskningstjänsterna; finansieringen täcker en post doc, en forskarassistent etcetera och är därmed naturligt i en viss storleksordning för att täcka tjänsterna. För strategisk forskning, där instituten söker de mesta av sina medel, är det skillnad eftersom storleksordningen på finansieringen generellt är lägre och dessutom finns oftast flera parter/intressenter som skall ha en beskärddel av finansieringskakan. Ett sätt att minska ansökningsadministrationen för alla aktörer är att öka pengatilldelningen i de enskilda projekten, vilket innebär att varje part får mer medel. Då uppstår en än större effektiviseringspotential i form av mer finansierad forskningstid på färre ansökningar. En stark rekommendation är därför att forskningsfinansiärerna i sina utlysningar fördelar mer medel till parterna i projekten i stället för att ha en mängd utlysningar som delar ut små skvättar av forskningsmedel och som tar mycket tid i anspråk att ansöka, utan att för den skull äventyra ämnesbredden. Denna rekommendation gäller generellt oavsett myndighetsstruktur för forsknings- och innovationsfinansiering, men chansen att få till detta ökar om tydliga riktlinjer ges i samband med den förändring i finansieringsstruktur som eventuellt sker.
- Utredningen föreslår att myndigheten för strategisk forskning får ansvaret att tillhandahålla ett gemensamt it-system för ansökan, beredning och rapportering som även ska användas av Vetenskapsmyndigheten, Innovationsmyndigheten och Rymdstyrelsen (sid 327). Utredningen gör bedömningen att det inte behövs ett enda sammanhållet it-system om det blir två myndigheter (sid 265), men även i detta fall skulle det underlätta med ett it-system för aktörer som söker medel hos bägge finansiärer, exempelvis instituten. Dessutom bör det bli billigare för staten att upphandla bara ett it-system. Vår rekommendation är därför att Myndigheten för strategisk forskning (och innovation) får ett ansvar att

tillhandahålla ett sammanhållet it-system även i detta fall. I fallet med ett gemensamt it-system så är det viktigt att det är anpassningsbart för att passa olika typer av portföljer och utlysningar, vare sig det är förstudier eller fullständiga projekt inom grundforskning, tillämpad forskning eller experimentell forskning och utveckling. En rekommendation är också att utreda möjligheterna att införa en gemensam CV-databas för att minska administrationen ytterligare, administrerad av lämplig myndighet.

- Vi delar inte utredningens uppfattning att det skall vara möjligt att bevilja finansiering till utländska forskningshuvudmän (sid 363). Anledningen är att svenska skattemedel generellt bör generera möjligheter och sysselsättning i organisationer verksamma i Sverige. Det finns annars en risk att antalet personer i kunskapsorganisationerna kommer att minska i antal i Sverige om en betydande andel av finansieringen går till utländska forskningshuvudmän. Däremot är vi positiva till utländska parter som deltar i projekt som finansieras av svenska myndigheter, om detta är fördelaktigt för Sverige och motsvarande verksamhet inte finns i landet.

Med vänlig hälsning,

Alf Engqvist
Ordförande –
IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Peter Nygårds
Ordförande – Stiftelsen Institutet för
Vatten- och Luftvårdsforskning

John Rune Nielsen
VD –
IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Stefan Pettersson
Forskningschef -
IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Ansvarsfriskrivning: IVL och SIVL har ledamöter som hamnar i en intressekonflikt gentemot sin huvudarbetsgivare och dessa personer har därför avstått från att ha åsikter om denna skrivning.