



u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: betankande@elanders.com

## **Rymdstyrelsens remissvar på Ny myndighetsstruktur för finansiering och innovation (SOU 2023:59) och Statlig forskningsfinansiering Underlagsrapporter (SOU 2023:19)**

Rymdstyrelsen har beretts tillfälle att yttra sig över utredningarna i rubrikraden och vill härmed lämna följande synpunkter. Sammantaget avstyrker Rymdstyrelsen huvudförslaget och alternativförslaget som presenteras i betänkandet Ny myndighetsstruktur för finansiering och innovation (SOU 2023:59).

### **Sammanfattning**

Betänkandet innehåller en gedigen översikt av det nuvarande forskningsfinansieringssystemet och gör värdefulla utblickar mot andra länders system. Utredningen har identifierat en serie problem i nuvarande system. En del av dessa bör åtgärdas, men det framgår inte klart varför detta kräver en helt ny myndighetsorganisation. Många åtgärder bör kunna implementeras snabbt och inkrementellt genom att ge nya instruktioner till nuvarande myndigheter. Rymdstyrelsen anser att detta bör vara huvudåtgärden och att eventuell ändring av roller kan ske genom mindre justeringar av myndigheternas uppdrag. Rymdstyrelsen avstyrker därför utredningens huvudförslag och alternativt förslag.

I betänkandets huvudförslag intar Rymdstyrelsen en särställning genom att inte beröras av den föreslagna omorganiseringen. Rymdstyrelsen stödjer utredningens argument för detta och tillägger att en stor del av Rymdstyrelsens roll går utöver forskning och innovation utan syftar till rymdförmåga. Behovet av en rymdmyndighet kvarstår även om forskning och innovationsverksamhet flyttas. Rymdstyrelsen anser att denna särställning gäller även i betänkandets alternativ, också eftersom många av de synergieffekter som en sammanhållen rymdmyndighet innebär inbegriper forskarinitierad nyfikenhetsinriktad forskning som realiserar inom samma utlysning som stödet till svensk infrastruktur och teknisk utveckling i svensk rymdindustri. Den forskarinitierade och nyfikenhetsinriktade forskningen som Rymdstyrelsen finansierar passar dåligt in i betänkandets principer för Myndigheten för strategisk forskning och innovation,



samtidigt som den myndigheten inte heller är lämpad att ta hand om uppgifter som säkrar svensk och europeisk rymdförmåga.

### **Problem och kriterier**

Utredningen ger i slutbetänkandet en god översikt av dagens svenska system för forskningsfinansiering, som uppvisar en hög grad av diversitet. Utredningen redovisar också exempel på situationen i andra länder och klassificerar dessa utgående från antalet pelare i organisationsmodellen. En historisk utveckling målas upp från första generationens system, via andra generationen som dominerar idag till tredje generationen som ska möta framtidens mer komplexa samhälleliga utmaningar. Utredningen går dock inte i land med uppgiften att leda i bevis att förslaget i betänkandet är det som bäst motsvarar kraven på tredje generationens system och levererar mot framtidens utmaningar.

I praktiken tar betänkandets förslag främst avstamp i att lösa sex identifierade problem med dagens system och det utformas för att realisera sju föreslagna kriterier. Det är sunt att utredningen på detta sätt först sätter upp mål i form av de sju kriterierna för att sedan argumentera för en ny organisation motiverad av kriterierna.

### **Svag kvalitetsutveckling**

Det först nämnda problemet som identifierats av utredningen är ”svag kvalitetsutveckling av svensk forskning i förhållande till resurstillskotten”. Detta illustreras i betänkandets figur 5.1, 5.2 och 5.3 på sidorna 211–214. Betänkandet hade här vunnit på ett mer gediget och tydligare underlag. Att figur 5.3 visar inversen av vad som diskuteras i brödtexten må så vara (kronor/publikation respektive publikationer/krona), då det ändå framgår att den absoluta publikationstakten inte följt med i proportion till insatta medel. Det är svårare att förstå argumenteringen kring figur 5.2, där brödtext och figurhuvud återigen har olika uppfattning om vad som visas. Vi tolkar figuren som att andelen svenska vetenskapliga publikationer som klassificerats som högciterade varit ungefär konstant på 11% sedan millennieskiftet. Utredarna tycks se detta som ett problem, då de statliga satsningarna på forskning ökat kraftigt under perioden. Rymdstyrelsen ser det snarare som en styrka att forskningssystemet kunnat upprätthålla oförändrad andel spetsforskning vid ökad medelstilleddelning. Det är orimligt att tro att ett tillskott av medel kan kanaliseras enbart till ett toppskikt av banbrytande forskning. Liksom inom idrotten krävs en bred bas för att få fram spjutspetsarna. Ett sunt forskningslandskap består av en bredd av forskare i olika faser i forskarutvecklingen, med ett spektrum av aktiviteter som inkluderar inkrementell



datainsamling, uppbyggnad av forskningsinfrastruktur för senare tillämpningar, metodutveckling samt banbrytande upptäckter. Det mest frapperande i betänkandets tre diagram är Danmarks goda utveckling enligt figur 5.1 och det vore intressant med en analys av skälen för detta.

### **Administrativa kostnader**

Ett av utredningen identifierat problem är ”komplicerad och tung administration”. Rymdstyrelsen stöder till fullo ambitionen i kriteriet angående enkelhet, tydlighet och låga administrativa kostnader för sökande och bidragsmottagare. Mycket i denna riktning kan göras redan med dagens organisation. Om skilda tolkningar av statliga regler är ett problem så behöver dessa förtydligas. Regeringen kan i regleringsbrev tvinga fram en ökad samordning mot färre eller endast ett IT-system för forskningsansökningar och administration av bidrag.

### **Snabb förändring och proaktivt agerande**

Enligt betänkandet är dagens organisation ”inte anpassad till ett samhälle i snabb förändring” och det finns ”brister i proaktivt agerande”. Vad gäller det första av dessa problem har utredningen tagit fram kriteriet att framtidens organisation ”ger en tydlig riktning, agerar proaktivt och ökar förmågan till prioriteringar i det svenska systemet för forskning och innovation”.

Den föreslagna konsolideringen av forskningsfinansieringen till färre myndigheter skulle underlätta för regeringen att beordra prioriteringar mot utvalda forskningsbehov. Även påverkansarbetet på EU-nivå skulle kunna koordineras lättare av Regeringskansliet med färre involverade myndigheter. Däremot finner Rymdstyrelsen det inte självklart att centralisering av forskningsfinansieringen till få stora myndigheter skulle underlätta proaktivt agerande. Flera mindre myndigheter kan öka chansen att någon hakar på nya trender och tekniska landvinningar som öppnar för nya forskningsmöjligheter.

### **Forskningsinfrastruktur**

Ett problem som utredningen identifierar är ”suboptimal hantering av forskningsinfrastruktur”. Organiseringen av detta område är svår och Rymdstyrelsen delar utredningens syn att det finns problem med dagens processer. I syfte att åstadkomma en transparent prioritering mellan skilda forskningsinfrastrukturen har VR etablerat en tvåårig cykel med två ansökningssteg, som gör det möjligt att vid fastställda tidpunkter prioritera mellan och jämföra en mängd inkomna förslag på nya satsningar på forskningsinfrastrukturer. Rymdstyrelsens erfarenhet av både egen finansiering av forskningsinfrastruktur på rymdområdet och deltagande i VR:s rådgivande system är att besluten på detta område svårligen låter sig



inordnas i en sådan fast cykel. Etableringen av ny forskningsinfrastruktur är en långdragen process. I många fall finns tidscheman och beslutspunkter bortom svensk kontroll. Att föreslå en ny forskningsinfrastruktur är inte som att skriva en normal forskningsansökan. I stället behöver forskare och ingenjörer i många fall investera en stor del av sin arbetstid under många år för att etablera kontakter, delta i stora konsortier, jämka egna intressen mot en större helhet, få sin idé etablerad som del av helheten samt utveckla planer och preliminära tekniska lösningar. Deltagandet i denna krävande process leder sällan direkt till en god meritering för en forskares karriär. Det är nödvändigt att finansieringssystemet anpassas till denna verklighet.

Utredningens förslag att ansvarig myndighet ska ha rätt att fatta anslagsbeslut på 20 år för storskalig forskningsinfrastruktur stöds i princip av Rymdstyrelsen, som redan idag ingår skriftliga överenskommelser avseende instrumentering på framtida rymdprojekt som inbegriper ekonomiska åtaganden på upp till cirka 20 år. Emellertid råder Rymdstyrelsen att tiden inte bör vara fix till 20 år utan anpassas efter vilket behov som faktiskt föreligger.

Dagens infrastrukturfinansiering vid en avdelning inom VR, med beslut tagna av Rådet för forskningens infrastruktur (RFI), torde dock gå att reformera utan att avveckla hela VR. Resten av Vetenskapsrådet har ett ändamålsenligt system med årliga utlysningar för mer kortsiktigt forskningsstöd och Rymdstyrelsen ser inga skäl att bryta upp detta för att utveckla finansieringen av forskningsinfrastruktur.

### **Utredningens förslag**

Både huvudförslaget och det alternativa förslaget innebär en omfattande, svår, resurskrävande, dyr och inte riskfri förändring av det statliga forsknings- och innovationssystemet. Rymdstyrelsen bedömer därför att den inte bör genomföras utan att trängande behov föreligger eller att en tydlig förbättring i jämförelse med mindre disruptiva alternativ kan förutses. I Rymdstyrelsens bedömning, lyckas utredningen inte övertygande visa vare sig att det nuvarande systemet är i sådana trängande behov, eller att den föreslagna lösningen med tre nya myndigheter erbjuder signifikant bättre resultat än någon annan lösning. En sådan jämförelse, både gentemot nuläget och alternativa lösningar, saknas i utredningen. Det är därför oklart för Rymdstyrelsen på vilket sätt förslaget uppfyller de uppställda kriterierna bättre än andra lösningar, särskilt samordnade ändringar av instruktioner och regleringsbrev.



I det rådande samhällsläget, med klimatkris, förvärrat säkerhetsläge i vårt närområde och andra stora samhällsutmaningar som grön omställning, uppkopplade samhället och artificiell intelligens, som alla kräver stora, effektiva och omedelbara insatser av forskning och innovation, avråder Rymdstyrelsen från stora reformer av myndighetsstrukturen och avstyrker därför både huvudförslaget och det alternativa förslaget.

Mindre omfattande reformer i linje med utredningens förslag kan i stället genomföras genom samordnade ändringar av befintliga instruktioner och regleringsbrev, t ex flytt av specifika ansvar, eller krav på gemensamma system för ansökningar.

### **Rymdstyrelsen**

Utredningen ger på sidan 260 goda skäl för att Rymdstyrelsen bör fortsätta med nuvarande uppdrag. Det svenska deltagandet i ESA genomsyrar en stor del av Rymdstyrelsens verksamhet och erfarenheten är att rymdverksamhet på svensk nivå kräver en sammanhållen rymdmyndighet för att kunna realiseras på ett ändamålsenligt sätt. Europeiska länder utan dedicerad rymdmyndighet som ansvarar för både grundforskning och utveckling av rymdindustrin tenderar att ha mindre möjligheter att fullt ut utnyttja de möjligheter som samarbetet inom ESA erbjuder. Europeiska länder med ambitiös rymdverksamhet har vanligen lagt ansvaret hos en rymdmyndighet, t ex Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Storbritannien, Norge och Nederländerna, medan mindre eller nya rymdnationer ibland organiserar verksamheten på ett annat sätt.

Rymdstyrelsen har ansvar för rymdfrågor som går långt utöver forskning och innovation, även om forskning och innovation är en del av myndighetens verksamhet. Genom internationella samarbeten och nationella insatser stöder Rymdstyrelsen den svenska och den europeiska rymdförmågan. Rymdstyrelsen är expertmyndighet för rymdfrågor, bereder och implementerar rymdpolicy och står för den svenska medverkan i det europeiska rymdsamarbetet genom European Space Agency. Dessutom stöder Rymdstyrelsen arbetet i EU:s rymdprogram och dess samverkan med ESA-programmen, och myndigheten är också kontaktpunkt för internationella samarbeten. Rymdstyrelsen bereder även ärenden om tillstånd för rymdverksamhet.

ESA:s program säkrar det europeiska oberoende tillträdet till rymden, och står för europeiska uppsändningsplatser, testanläggningar för kvalificering av rymdsystem och driftcentral för rymdfarkoster. Dessutom genomför ESA program inom



jordobservation, telekommunikation, navigering, rymdsäkerhet, kommersialisering, bemannad rymdfart och rymdforskning. EU:s rymdprogram tillhandahåller de stora europeiska rymdsystemen Copernicus (jordobservation för miljöövervakning och säkerhet), Galileo och EGNOS (navigering, positionering och tidshållning) och de kommande Govsatcom (säkra kommunikationer) och IRIS<sup>2</sup> (säker uppkoppling). Dessutom etablerar de system för rymdlägesbild genom ett partnerskap där Sverige deltar genom Rymdstyrelsen.

Rymdstyrelsen bedömer att en stor del av Rymdstyrelsens uppgifter inte är lämpade för en myndighet med forskning och innovation som sin huvuduppgift, och delar utredningens slutsats i huvudförslaget att Rymdstyrelsen ska kvarstå som en egen myndighet med oförändrat uppdrag. Rymdstyrelsen menar dock att utredningen inte tillräckligt har redogjort för omständigheterna vi anfört ovan. Rymdstyrelsen ställer sig därför frågande till utredningens alternativa förslag, där Rymdstyrelsen i stället föreslås uppgå i Myndigheten för strategisk forskning och innovation, utan närmare motivering. Motiven ovan, och de som utredningen själv anger under huvudalternativet (det omfattande uppdraget att sköta ESA-deltagandet) är lika giltiga för alternativförslaget. Rymdstyrelsen avstyrker därför det alternativa förslaget, särskilt med avseende på Rymdstyrelsens avveckling och integration i Myndigheten för strategisk forskning och innovation.

Utöver betänkandets skäl kan också nämnas synergieffekterna som en sammanhållen rymdmyndighet lättast kan åstadkomma. Notera att Rymdstyrelsen finansierar forskarinitierad och nyfikenhetsinriktad forskning inom ett brett spektrum av forskningsområden: astrofysik, atmosfärs- och klimatforskning, biologi, materialforskning, rymdfysik och rymdmedicin. Detta stöd till nyfikenhetsinriktad forskning utnyttjar en mängd synergier med annan verksamhet under Rymdstyrelsens ansvar:

- I det nationella ballong- och raketprogrammet föreslår forskare i öppna utlysningar nya typer av mätningar som kan genomföras ombord på sondraketer och höghöjdsballonger uppsända från Esrange, vilka Rymdstyrelsen upphandlar med sin expertis. Detta stödjer Rymdstyrelsens uppdrag att ta till vara de fördelar som Sveriges geografiska läge innebär och myndighetens arbete inom det mellanstatliga samarbetet Esrange-Andøya Special Program som utgör bas för Esrange som viktig infrastruktur för europeiska forskare.



- På liknande sätt har det nationella satellitprogrammet under lång tid tagit hand om forskarinitierade förslag om mätningar från rymden i symbios med Rymdstyrelsens instruktion att stödja innovativ och högteknologisk förmåga i rymdindustrin. I dagsläget undersöks också möjligheterna till civil-militär samordning av det nationella satellitprogrammet.
- En väsentlig del av Rymdstyrelsens budget satsas på bidrag till ESA-aktiviteter som syftar till genomförande av forskningsförslag initierade av europeiska forskare. Rymdstyrelsen har via svenska delegater i ESA insyn i hur dessa program arbetar och deltar i styrningen av dem. Därigenom är Rymdstyrelsen väl rustad för att kunna utforma forskningsutlysningar så att regelverk och tidsaspekter väl är anpassade för att underlätta svenska forskares utnyttjande av ESA-programmen. Myndighetens ambition är att stödja svenska forskare under många faser, främst för dem som inte bara önskar utnyttja färdiga data från rymden utan förbereder nya rymdprojekt, planerar och utvecklar instrumentering för framtida rymdsonder och satelliter, etc. I synergi med ovanstående tar Rymdstyrelsen vid beslut om bidrag till ESA-program även i beaktande vilka möjligheter svensk rymdindustri har att vinna nyutvecklande och innovativa kontrakt inom programmen och därigenom få tekniskt utvecklande uppdrag och stärkt konkurrenskraft.

I betänkandets huvudförslag intar Rymdstyrelsen en särställning genom att inte beröras av den föreslagna omorganiseringen. Rymdstyrelsen stödjer utredningens argument för detta och tillägger att en stor del av Rymdstyrelsens roll går utöver forskning och innovation. Verksamheten handlar till stor del till att främja och säkerställa svensk och europeisk rymdförmåga. Behovet av en rymdmyndighet kvarstår även om forskning och innovationsverksamhet flyttas. Rymdstyrelsen anser att denna särställning gäller även i betänkandets alternativ, också eftersom många av de synergieffekter som en sammanhållen rymdmyndighet innebär inbegriper forskarinitierad nyfikenhetsinriktad forskning som realiserar inom samma utlysning som stödet till svensk infrastruktur och teknisk utveckling i svensk rymdindustri. Den forskarinitierade och nyfikenhetsinriktade forskningen som Rymdstyrelsen finansierar passar dåligt in i betänkandets principer för Myndigheten för strategisk forskning och innovation, samtidigt som den myndigheten inte heller är lämpad att ta hand om uppgifter som säkrar svensk och europeisk rymdförmåga.



I beskrivningen av Myndigheten för strategisk forskning och innovation (i alternativa förslaget, s. 355) tas inte Rymdstyrelsens uppgifter upp, så Rymdstyrelsen drar slutsatsen att utredningen inte beaktat vilken kompetens eller andra resurser den föreslagna myndigheten behöver för att ta över dem. Utredningen har heller inte diskuterat detta förslag med Rymdstyrelsen. Avvecklingen av Rymdstyrelsen tas inte heller upp i konsekvensbeskrivningen (ss. 381-406). Rymdstyrelsens bedömning är att behovet av en expertmyndighet för rymdverksamhet, med ansvar för svensk och europeisk rymdförmåga kvarstår, och inte på ett naturligt sätt sorterar under uppgifterna för en myndighet med forsknings- och innovationsfinansiering som huvuduppdrag.

### **Vetenskapsmyndigheten**

Utredningen har utgått från styrningsprinciper och arbetssätt när man identifierat tre nya pelare/myndigheter. För den första av dessa, Vetenskapsmyndigheten, förefaller dock såväl styrning som arbetssätt vara nästan identisk med vad som praktiseras på Vetenskapsrådet idag. Det är därför svårt att se skälen att lägga ner VR för att i stället skapa en ny myndighet med snarlikt uppdrag, styrning och arbetssätt. Det förefaller snarast vara ett sätt att likabehandla de fem stora statliga forskningsfinansiärerna i betänkandet.

### **Myndigheter med andra huvuduppdrag**

Vad gäller förslaget att flytta över all fördelningen av forskningsstöd från myndigheter som har annan huvuduppgift så riskerar detta att leda till ett gap mellan vad de enskilda myndigheterna ser för behov och vad som levereras i form av forskningsbidrag av en central supermyndighet. Kontakten mellan de enskilda myndigheterna och forskarnas verklighet kan brytas på ett olyckligt sätt. Detta kan leda till stor frustration hos berörda myndigheter, som fräntas möjligheten att tillse att man lever upp till ställda krav på forskning.

Rymdstyrelsen ser däremot stora möjligheter att låta en myndighet sköta tekniken kring forskningsutlysningar i ett centralt system, utan att ta över gransknings- och prioriteringsprocessen. Detta bör relativt enkelt kunna ske genom ett sådant uppdrag till Vetenskapsrådet eller Vinnova.

### **Konsekvensbeskrivning**

Rymdstyrelsen bedömer att utredningens uppskattning av kostnaderna för ett nytt gemensamt ärendesystem är betydligt lägre än vad som är realistiskt.

Utredningen bedömer att antalet utlysningar från de statliga forskningsfinansiärerna kan halveras. Rymdstyrelsen finner ingen grund för den





bedömningen, särskilt eftersom utredningen föreslår att medel från myndigheter med annat huvuduppdrag på något sätt (t ex genom särskilda regleringsbrev) ska säkras för området. Rymdstyrelsen ser ingen indikation i förslaget att antalet utlysningar kommer att minska.

Utredningens beräkning av frigjorda arbetsår hos forskarna på grund av färre statliga ansökningar bygger dessutom på det implicita antagandet att forskarna i dag inte avstår från att svara på utlysningar på grund av tidsbrist. Det är sannolikt inte fallet. Anledningen till att forskare ägnar oproportionerligt mycket tid till ansökningar torde snarare ha med deras arbetssituation och villkor att göra, och kommer inte att påverkas om inte dessa ändras, och alltså inte av antalet tillgängliga utlysningar.

I detta ärende har generaldirektören beslutat efter föredragning av Johan Köhler. I den slutliga handläggningen har också Per Magnusson, Helene Körling och Sofia Johansson deltagit.

För Rymdstyrelsens räkning

Anna Rathsmann  
Generaldirektör

Johan Köhler  
Avdelningschef