



Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten
103 33 Stockholm

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

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att inrätta tre nya myndigheter och avveckla Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova. Statskontoret avstyrker därmed även förslaget att den externa forskningsfinansieringen vid Statens energimyndighet och myndigheter med andra huvuduppdrag avvecklas.

Eftersom Statskontorets avstyrker utredningens huvudförslag om en ny myndighetsstruktur, avstår vi från att kommentera övriga förslag som följer som en konsekvens av utredningens huvudförslag.

Det finns flera utmaningar med att lägga samman verksamheter

Statskontoret främsta invändning mot förslaget är att en ny myndighetsstruktur innebär en genomgripande förändring som kommer att ta mycket resurser och tid i anspråk, trots att utredningen inte tydligt har visat på att det finns några stora problem med hur nuvarande myndigheter fungerar. Statskontoret anser även att utredningen i viss mån överskattar de positiva konsekvenserna av förslaget och underskattar kostnaderna med att bryta upp en struktur som är fungerande. Sammantaget menar vi att den nytta förändringen möjligen skulle generera inte överväger de negativa konsekvenserna.

Statskontorets tidigare erfarenheter visar att det finns risker för ökade kostnader samtidigt som vinsterna avseende kvalitet och effektivitet är osäkra när man lägger samman verksamheter. Utredningens förslag innebär att verksamheter och processer från många olika myndigheter skulle behöva omorganiseras, vilket gör frågan än mer komplex. De utmaningar Statskontoret har sett i tidigare analyser av sammanslagning av myndigheter kan sammanfattas i följande punkter:

- Det kan ta tid att realisera samordningsvinster.
- Det kan ta tid att etablera en ny styrning.
- Det kan ta tid att överbrygga skillnader i organisationskulturer.

Arbetet med att etablera en ny intern styrning med nya rutiner och processer innebär ofta ökade kostnader under en period, vilket gör att det tar tid att realisera eventuella samordningsvinster med sammanslagningar. Det tar även tid och kraft att överbrygga organisationskulturer.

Statskontoret har även sett att det är svårt för myndigheter som ställer om att se till att ha all den kompetens den behöver när den ställer om verksamheten. Arbetet med att ställa om kan även leda till att annan verksamhet blir lidande och trängs undan.¹ I det här fallet skulle arbetet med att få en helt ny myndighetsstruktur på plats potentiellt kunna ha negativa konsekvenser för myndigheternas arbete med forskningsfinansiering.

Överskattar de positiva konsekvenserna

Statskontoret anser att utredningen i någon mån överskattar den positiva effekten på hur mycket tid som frigörs. Bland annat lyfter utredningen att det kommer att frigöras tid genom att ansökningarna kan hanteras i ett gemensamt it-system. Statskontoret har i tidigare analyser även sett att utredningar som görs inför omstruktureringar i flera fall fokuserar på de positiva konsekvenserna och inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till negativa konsekvenser.² Vår bedömning är att så även är fallet här. Det kommer att ta tid innan ett nytt system är på plats och inledningsvis kan förändringen snarare innebära ett merarbete när processer och ärendehantering ska föras över till den nya myndigheten.

Det kan vara svårt att hämta hem effekter av digitala investeringar

Statskontoret kan se fördelarna med ett gemensamt IT-system, men vill lyfta fram erfarenheter från våra tidigare analyser som visar att det kan vara svårt för myndigheterna att hämta hem nyttan och effekterna av digitalisering. En försvårande faktor är om finansieringen av det framtida systemet inte är löst.³ Det kan medföra att ett nytt system inte implementeras och effekthemtagningen uteblir. Vidare minskar incitamenten för myndigheter och andra intressenter att delta när nyttan tillfaller andra intressenter – i det här fallet landets lärosäten. Ytterligare försvårande faktorer som kan försvåra effekthemtagningen är att gamla system måste finnas kvar parallellt med nya och tidsvinster kan inte alltid hämtas hem som besparingar.

I utredningens förslag är det flera system som ska komma samman i ett gemensamt system. Ett eller flera av de nuvarande myndigheternas system kommer att behöva användas till dess att det nya systemet är implementerat. Statskontoret befarar att

¹ Statskontoret (2023). *När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar.*

² Statskontoret (2021). *En analys av organisationsstrukturen för museimyndigheterna.*

³ Statskontoret (2020). *Styrning av digitala investeringar. Delrapport.*

övergångsperioden med flera parallella system skulle bli lång och det kan bli svårt för myndigheterna att hämta hem de förväntade nyttorna och effekterna.

Möjligt att göra vissa förändringar inom nuvarande myndighetsstruktur

Statskontoret anser att vissa förändringar som utredningen vill åstadkomma borde kunna göras inom ramen för nuvarande struktur. Det handlar exempelvis om möjligheten att se över styrformen för dagens myndigheter för att ensa och göra det mer enhetligt. Kraven på att den nya Vetenskapsmyndigheten ska finansiera forskning med högre risk borde man kunna komma åt genom att vid behov förtydliga instruktionen exempelvis för nuvarande Vetenskapsrådet.

Statskontoret kan även se att det kan finnas fördelar med en annan hantering av de utlysningarna som görs av myndigheter med annat huvuduppdrag. Det finns utmaningar med den stora mängden utlysningar som görs varje år från många olika aktörer. Det ökar risken för otydlighet och möjligheten att få en överblick över alla utlysningar. Men där kan det vara värt att pröva andra vägar än att helt göra om myndighetsstrukturen. Även frågan om ett gemensamt IT-system skulle kunna gå att hantera inom ramen för nuvarande system.

En balansgång att finansiera behovsmotiverad forskning och samtidigt undvika jävssituationer

Statskontoret vill slutligen lyfta utmaningen att balansera ett nära samarbete med behovsägare (exempelvis representanter från näringsliv och offentlig sektor) och samtidigt undvika att det uppstår potentiella jävssituationer. Utredningens förslag innebär i många delar ett nära samarbete mellan finansierande myndigheter och behovsägare som enligt förslaget ska få stort inflytande över satsningarna som görs av Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Väljer regeringen att gå vidare med utredningens förslag är det viktigt att inte glömma bort att adressera vikten av att myndigheterna har bra rutiner för att kontrollera och dokumentera jäv. Det krävs även transparenta och tydliga rutiner när en myndighet har nära samarbete med behovsägare i planering av satsningar och utlysningar för att risken att framstå som partisk ska minimeras.

Annelie Roswall Ljunggren

Jana Fromm