

Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten
u.remissvar@regeringskansliet.se

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

U2023/02898

Sammanfattning

Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag om ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation.

Konkurrensverket anser att det inte framkommit övertygande skäl till att avveckla den befintliga strukturen för statlig finansiering av forskning och innovation och anser att de flesta, om inte alla, de problem och brister som utredningen pekar på borde kunna hanteras genom att utveckla den befintliga strukturen.

Konkurrensverkets forskningsfinansiering har stor betydelse för den forskning som bedrivs inom konkurrensrätt, konkurrens ekonomi och offentlig upphandling. Det finns en stor risk att sådan forskning riskerar att hamna i en prioriteringssituation i en eventuell ny myndighet, där olika verksamhetsbehov ställs mot varandra. Det är en påtaglig brist att det saknas en konsekvensanalys över hur förslagen kommer att påverka den specialiserade och förvaltningsnära forskningsverksamhet som Konkurrensverket och övriga myndigheter i dag ansvarar för och den växelverkan som forskningsverksamheten i dag har med myndigheternas övriga verksamhet. Den konsekvensbeskrivning som utredningen presenterat är bristfällig och därmed inte ett tillräckligt underlag för så pass vittgående förslag som utredningen lämnar.

Utredningen föreslår vidare att de forskningsfinansierande myndigheterna ska ha ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation. Konkurrensverket anser att utredningen borde ha övervägt och undersökt alternativa lösningar, exempelvis att införa ett enhetligt ansöknings- och ärendehanteringssystem i det befintliga forskningsfinansieringssystemet.

Konkurrensverket gör samma bedömning som utredningen att det är rimligt att bevilja medel för fyra års doktorandstudier, i de fall syftet är att finansiera forskarutbildning.

Konkurrensverket gör samma bedömning som utredningen om att statliga forskningsfinansiärer bör kunna bevilja medel för utveckling av utbildningar som baseras på resultat från sådant som finansierats av myndigheterna.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Den forskningsverksamhet som bedrivs i Sverige inom konkurrens- och upphandlingsområdena är till största delen finansierad av Konkurrensverket via ett särskilt forskningsanslag. Konkurrensverket finansierar forskningsprojekt inom dessa områden och har ett råd för forskningsfrågor som bidrar till att bedöma och lämna förslag på vilka forskningsprojekt som får finansiering. När det gäller stödrelaterade frågor inom offentlig upphandling samarbetar Konkurrensverket med Upphandlingsmyndigheten för att ta fram forskningsuppdrag med relevans för kunskapsutvecklingen inom området. Konkurrensverket har ett stort forskarnätverk bestående av cirka 300 forskare i Sverige och internationellt. Konkurrensverket finansierar forskning på Sveriges alla lärosäten och även vissa forskningsinstitut.

6.2.1 Förslag: Inrätta en statlig finansieringsstruktur med tre myndigheter

Utredningen föreslår att tre nya myndigheter inrättas: Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten. Vid inrättandet av de tre nya myndigheterna kommer de nuvarande myndigheterna Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande), Forte (Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd), Vetenskapsrådet och Vinnova (Verket för innovationssystem) att avvecklas. Den externa forskningsfinansieringen vid Energimyndigheten upphör. All statlig extern finansiering av forskning och innovation ska fördelas via de tre nya myndigheterna. Myndigheter med annat kärnuppdrag än finansiering av forskning och innovation och som i dag lyser ut medel ska upphöra med detta. Dessa medel ska i stället utlysas, fördelas och administreras via Myndigheten för strategisk forskning. Rymdstyrelsen utgör enda undantaget och föreslås fortsätta med nuvarande verksamhet.

Konkurrensverket avstyrker utredningens förslag om ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. Konkurrensverket anser att utredningens beskrivning av de problem som existerar i dagens system inte på ett rättvisande sätt har analyserats och beskrivits. Konkurrensverket anser även att de problem och brister, som anges i utredningen, kan hanteras genom att justera i

och utveckla den befintliga strukturen. Konkurrensverket anser även att avsaknaden av en fördjupad konsekvensanalys i utredningen är en stor brist.

Utredningens uppdrag har varit att endast se över en mindre del av hela forskningsfinansieringssystemet och detta gör att det saknas ett helhetsperspektiv där privata aktörer, företag och universitet och deras insatser och perspektiv inte lyfts upp. Forskning för totalt cirka 200 miljarder kronor finansieras årligen, varav cirka 70 procent av näringslivet. Den konkurrensutsatta statliga forskningsfinansieringen bidrar med cirka 10 procent. Utredningen gör mot den bakgrunden alltför långtgående positiva antaganden om hur en ny myndighetsstruktur, som endast står för en relativt liten andel av hela forskningsfinansieringssystemet, ska kunna lösa de problem som framhålls.

(6.3) Fördelning av statlig extern finansiering av forskning och innovation centraliseras

Konkurrensverket avstyrker följaktligen också förslaget om att den konkurrensutsatta externa finansiering som fördelas av myndigheter med annan kärnverksamhet ska upphöra och förläggas på Myndigheten för strategisk forskning. Konkurrensverket anser att det är en stor brist i utredningen att man inte gjort en konsekvensanalys över hur förslagen kommer att påverka den specialiserade forskningsverksamhet som myndigheter med annan kärnverksamhet i dag ansvarar för och den växelverkan som forskningsverksamheten i dag har med myndigheternas övriga verksamhet. Konkurrensverket anser därför att avsaknaden av en fördjupad konsekvensanalys medför att utredningen är bristfällig som underlag för de vittgående förslag som lämnas. Utredningen beskriver inte hur de myndigheter som i dag har forskningsmedel med ett annat kärnuppdrag i övrigt skulle påverkas av de föreslagna förändringarna. De myndigheter som listas i utredningen och som har annat kärnuppdrag än forskning sinsemellan har mycket olika uppdrag och inom vitt skilda ämnesområden. Många av dessa myndigheter initierar och finansierar forskning på områden som förutsätter specialistkunskaper exempelvis kring kärnverksamhet och praktisknära hantering. Genom att flytta utlysning av externa forskningsmedel till en central myndighet utan praktisknära kunskaper finns det risk för att forskning som gagnar myndigheters kärnuppdrag minskar. Storleken på de forskningsmedel som dessa myndigheter har till sitt förfogande skiljer sig också kraftigt åt och förslaget om att centralisera forskningsfinansieringen får därför påtagligt stora och olika konsekvenser för dessa myndigheter.

Konkurrensverket som tillsynsmyndighet för konkurrensfrågor och offentlig upphandling har tillgång till egen expertis i sakfrågorna och ett utvecklat samarbete med forskare inom området. Det ger mycket god kunskap om vilken forskning som behövs på området. Välinformerade beslut bidrar i slutändan till bättre konkurrens och mer effektivt användande av offentliga medel. De bästa förutsättningarna att identifiera vilken ytterligare forskning som bör främjas inom både konkurrens- och upphandlingsområdet finns hos den verksamhet som står

lagstiftningen, tillsynen och forskningen närmast genom ett samarbete mellan förvaltningen och forskningen.

Konkurrensverkets forskningsfinansiering har stor betydelse för den svenska forskning som bedrivs inom konkurrensrätt, konkurrens ekonomi och offentlig upphandling. Det är en uppenbar risk att sådan forskning riskerar att hamna i en prioriteringssituation i den nya myndigheten, där olika verksamhetsbehov ställs mot varandra. I den prioriteringen riskerar verksamhetsspecifika frågeställningar att försvinna, till förmån för större och bredare satsningar. Som ett exempel kan framhållas att den forskningsfinansiering som har bedrivits i Sverige om offentlig upphandling mellan 2007–2022 totalt uppgick till cirka 230 miljoner kronor. Ungefär 43 procent, eller 100 miljoner kronor, av forskningen inom detta område har finansierats av Konkurrensverket. Övriga forskningsfinansiärer, inklusive de stora forskningsråden, har ägnat upphandlingsområdet föga uppmärksamhet trots dess stora betydelse för samhällsekonomin. Värdet av de inköp som genomförs enligt lagarna om offentlig upphandling uppgår till närmare 900 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar drygt en sjättedel av BNP till baspris (exklusive mervärdesskatt).¹ Offentlig upphandling är också ett verktyg för att nå många andra samhällseliga mål. Likaså är det centralt att konkurrensen fungerar väl för att skapa och upprätthålla förutsättningar för konkurrenskraft, innovation och utveckling i näringslivet. Det är förknippat med stora risker om dessa forskningsområden skulle få sämre förutsättningar genom en ändrad myndighetsordning för forskningsfinansiering.

Konkurrensverket finansierar dessutom forskningsprojekt med internationell samverkan där det finns en tydlig svensk koppling. Den forskningsfinansiering som Konkurrensverket ansvarar för är således viktig i syfte att utveckla kunskapen inom konkurrens- och upphandlingsområdena i Sverige och internationellt, men också för att etablera dessa som viktiga forskningsområden på våra lärosäten. Detta gäller även de internationella samarbeten som Konkurrensverket har via nätverk och organisationer som European Competition Network (ECN), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Internationella nätverket för konkurrensmyndigheter (ICN) och FN:s handels- och utvecklingsorgan (UNCTAD). Att bygga upp och bibehålla olika typer av nätverk är avgörande för att kunna bedriva ett effektivt och framgångsrikt arbete inom både tillsyns- och forskningsverksamheten på Konkurrensverket. Arbetet med att upprätthålla och samverka med forskningsrelaterade delen av dessa nätverk kräver både långsiktighet och resurser vilket i utredningens förslag riskerar att försvinna.

Konkurrensverket genomförde 2014 och 2021 utvärderingar av forskningsverksamheten där vi frågade forskarsamhället, studenter samt tidigare och sittande

¹ Upphandlingsmyndigheten 2023 (www.upphandlingsmyndigheten.se, Upphandlingspliktiga inköp för 879 miljarder kronor, hämtat 27 oktober 2023.) De senaste siffrorna är från 2021.

ledamöter i Rådet för forskningsfrågor om vad de anser om Konkurrensverkets forskningsverksamhet. I båda utvärderingarna har de olika respondentgrupperna svarat att de anser att Konkurrensverkets forskningsverksamhet är av största vikt och högst angelägen för att kunna upprätthålla en forskningsverksamhet inom både offentlig upphandling och konkurrensrelaterade frågeställningar. De anser även att förmedling av forskningsmedel och bedömning av medelsansökningar i samarbete mellan forskare och myndigheter lämpar sig särskilt väl för Konkurrensverkets relaterade ämnesområden, som sannolikt inte skulle kunna konkurrera om medel i de stora utlysningarna. Samarbetet mellan myndighetens områdeexperter och välmeriterade forskare säkerställer de beviljade projektens relevans och deras forskningsmässiga standard.

Om regeringen går vidare med utredningens förslag om ny forskningsfinansieringsorganisation så är det därför angeläget att överväga om inte Konkurrensverket bör få samma undantag som Rymdstyrelsen, som i utredningen föreslås få fortsätta med nuvarande verksamhet.

6.5.4 Ansöknings- och ärendehanteringssystem

Utredningen föreslår att de forskningsfinansierande myndigheterna ska ha ett gemensamt ansöknings- och ärendehanteringssystem för finansiering av forskning och innovation. Systemet ska tillhandahållas av Myndigheten för strategisk forskning.

Utredningen pekar på de kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster som kan uppstå ifall de tre nya forskningsfinansierade myndigheterna har ett och samma ansöknings- och ärendehanteringssystem. Konkurrensverket anser att utredningen borde ha övervägt och undersökt alternativa lösningar, exempelvis att införa ett enhetligt ansöknings- och ärendehanteringssystem i det befintliga forskningsfinansieringssystemet. Konkurrensverkets bedömning är att utredningens beräkningar om besparingar och ökad effektivitet i allt väsentligt även skulle uppstå med en sådan ordning.

(6.5.5) Finansiering av doktorandstudier

Utredningens bedömning är att Vetenskapsmyndigheten, Myndigheten för strategisk forskning och Innovationsmyndigheten bör bevilja medel för fyra års doktorandstudier, i de fall syftet är att finansiera forskarutbildning.

Konkurrensverket gör samma bedömning som utredningen om att det är rimligt att bevilja medel för fyra års doktorandstudier, i de fall syftet är att finansiera forskarutbildning. Konkurrensverket anser att det är rimligt att finansiera fyra års studier då det förenklar hanteringen av doktorandstudierna för såväl lärosäten, forskningsfinansiärer som den tilltänkta doktoranden. Dagens system där många forskningsfinansiärer endast erbjuder tre års finansiering kräver att lärosätena finansierar återstående tid eller att doktoranden behöver ansöka om finansiering

från flera forskningsfinansiärer. Detta förfarande försvårar för den enskilde doktoranden men också för lärosätena.

(6.5.5) Finansiering av utveckling av nya utbildningar

Konkurrensverket instämmer i bedömningen att statliga forskningsfinansiärer bör kunna bevilja medel för utveckling av utbildningar som baseras på resultat från sådant som finansierats av myndigheterna. Konkurrensverket har i ett tidigare svar på regeringens inbjudan om att inkomma med synpunkter till regeringens forsknings- och innovationspolitik (U2023/01467) lyft bland annat frågan om att lärosäten med framstående forskningsmiljöer inom konkurrensrätt, konkurrens ekonomi och offentlig upphandling behöver förstärkas i form av utökad forskningsfinansiering samt få större möjligheter till utbildning inom dessa områden.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit funktionsansvarig för forskningsfrågor Joakim Wallenklint.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten