

Näringsutskottets betänkande 2020/21:NU7

Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår samtliga motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av statens satsningar på samverkansprogram och strategiska innovationsprogram och ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:185 Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram.....	5
Reservationer	15
1. Förtydliganden i regleringsbrev och utvärdering av program, punkt 2 (M, SD, KD).....	15
2. Effektivitetsmål för samverkansprogram, punkt 3 (SD)	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	18
Skrivelsen.....	18
Följdmotionerna	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:185 till handlingarna.

2. Förtydliganden i regleringsbrev och utvärdering av program

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2 samt

2020/21:308 av Lars Hjalmered m.fl. (M, KD) yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (M, SD, KD)

3. Effektivitetsmål för samverkansprogram

Riksdagen avslår motion

2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 5 november 2020

På näringsutskottets vägnar

Lars Hjalmered

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lars Hjalmered (M), Anna-Caren Säterberg (S), Mattias Jonsson (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Mattias Bäckström Johansson (SD), Monica Haider (S), Helena Lindahl (C), Lotta Olsson (M), Tobias Andersson (SD), Mathias Tegnér (S), Camilla Brodin (KD), Joar Forssell (L), Eric Palmqvist (SD), Patrik Engström (S), Per Schöldberg (C), Lorena Delgado Varas (V) och Amanda Palmstierna (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens skrivelse 2019/20:185 Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram och två motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Skrivelsen överlämnades till riksdagen den 17 juni 2020. Den 19 september 2020 lämnade riksrevisor Helena Lindberg, Riksrevisionen, med medarbetare information till utskottet om den aktuella granskningen.

Bakgrund

Regeringen föreslog i sin forskningsproposition 2012 att strategiska innovationsområden skulle inrättas. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Verket för innovationssystem (Vinnova) har sedan på uppdrag av regeringen utlyst strategiska innovationsprogram (SIP). Regeringen beskrev i sin forskningsproposition 2016 fem strategiska samverkansprogram (SVP) utifrån områden som Nationella innovationsrådet hade identifierat. Regeringskansliet har administrerat programmen med stöd från Vinnova. Båda programformerna syftar till att möta samhällsutmaningar och stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft genom ny, långsiktig och fördjupad samverkan mellan bl.a. lärosäten, forskningsinstitut, näringsliv och offentlig sektor. De anknyter till flera politikområden och finansieras med anslag ur flera utgiftsområden i statsbudgeten.

Riksrevisionen har granskat statens satsningar på samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen och överlämnade en rapport till regeringen den 17 mars 2020.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som framgår av Riksrevisionens rapport Innovation genom samverkan – statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram (RiR 2020:6).

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionerna. Utskottet konstaterar att det för närvarande pågår ett arbete för att förbättra samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen och ser positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta.

Jämför reservation 1 (M, SD, KD) och 2 (SD).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen redogör i rapport 2020:6 för den granskning som myndigheten har genomfört av samverkansprogrammen (SVP) och de strategiska innovationsprogrammen (SIP).

Granskningen besvarar dels en övergripande fråga, dels ett antal delfrågor. Den övergripande frågan är om staten har skapat förutsättningar för effektivitet i SIP och SVP. Utöver den övergripande frågan har granskningen även inriktats mot följande delfrågor:

1. Ger ansvarsfördelning och organisering förutsättningar för ett effektivt genomförande?
2. Har ansvariga myndigheter gjort och dokumenterat systematiska prioriteringar och avvägningar?
3. Används uppföljning och utvärdering för
 - a. prövning och utveckling av programmen samt
 - b. rättvisande återrapportering till riksdagen?

Riksrevisionen drar i rapporten två gemensamma slutsatser för SIP och SVP. Den första är att externt anlitate personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning utan att myndigheterna systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut. Den andra är att regeringen i utgångsläget har gett ansvariga myndigheter för lite tid för att göra avvägningar inför och planera genomförandet av programformerna.

Vad gäller de strategiska innovationsprogrammen specifikt gör Riksrevisionen den samlade bedömningen att staten i flera avseenden har skapat förutsättningar för effektivitet men att det finns ett antal brister som sammantaget riskerar programformens måluppfyllelse. Riksrevisionen anser att myndigheterna i regeringens regleringsbrev ges dubbla budskap om hur de ska välja ut

program. Även myndigheternas ansvar för bl.a. utvärdering och programportföljens sammansättning är otydligt i regleringsbrevet, vilket gör att sådana frågor riskerar att falla mellan stolarna. Riksrevisionen menar därtill att dokumentationen av organiseringen och vägledande material till handläggare brister, vilket ger ett svagt organisatoriskt minne och innebär att administrativa rutiner inte är helt gemensamma.

Vad gäller urvalet anser Riksrevisionen att myndigheternas sätt att välja ut program ger goda förutsättningar för systematiska urval, och det följer enligt myndigheterna internationell praxis. Urvalet sker i konkurrens där ansökningar bedöms av externt anlitate bedömggrupper utifrån angivna bedömningskriterier och myndigheterna har omhändertagit regeringens syften och mål med programformen i utlysningarna. Enligt Riksrevisionen kan man däremot inte se att myndigheterna har gjort avvägningar i fråga om programportföljen som helhet.

Riksrevisionen anför att det finns en utförlig utvärderingsprocess för de strategiska innovationsprogrammen, där varje program utvärderas vart tredje år av anlitate utvärderare. Riksrevisionen noterar dock att utvärderingarna är enda tillfället där myndigheterna prövar programmets fortsatta finansiering och att förutsättningarna för prövning är svaga. Myndigheterna har hittills följt utvärderarnas rekommendationer om fortsatt finansiering utan att dokumentera sina egna överväganden. Övergripande slutsatser från utvärderingarna redovisas i myndigheternas årsredovisningar men inte i regeringens rapportering till riksdagen.

I fråga om samverkansprogrammen gör Riksrevisionen den samlade bedömningen att förutsättningarna för effektivitet genomgående är svaga, då det saknas systematiska processer för prioritering av insatser. Varje program har en samverkansgrupp med personer från olika sektorer som har förordnats av regeringen. Det fästs stor tilltro till att grupperna omgående ska identifiera och genomföra relevanta initiativ. Samverkansprogrammen saknar systematisk uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen konstaterar att regeringen ändå bedömer programmen som framgångsrika i rapporteringen till riksdagen.

Mot bakgrund av de samlade bedömningarna riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Åtgärda otydligheterna i uppdragen rörande de strategiska innovationsprogrammen till myndigheterna.
- Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, samverkan sinsemellan samt prioritering av innovationsområden och vissa avgörande frågor, t.ex. att omhänderta lärdomar från svenska och internationella erfarenheter och att följa upp, utvärdera och ompröva program.
- Överväg utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställ att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering i enlighet med näringsutskottets uttalanden.

- Inför framtida innovationssatsningar, säkerställ att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering. Detta för att myndigheterna ska ha möjlighet att göra avvägningar för genomförandet utifrån gedigen analys av erfarenheter, behov och målsättningar.

Riksrevisionen riktar vidare mot bakgrund av de samlade bedömningarna följande rekommendationer till Vinnova, Energimyndigheten och Formas i det fortsatta arbetet med de strategiska innovationsprogrammen:

- Utarbeta kriterier som anger vad programmen ska ha uppnått vid olika tidpunkter. Myndigheterna kan använda kriterierna för att utifrån information i utvärderingarna avväga om program ska beviljas fortsatt finansiering eller inte.
- Säkerställa att myndigheterna gör och dokumenterar egna avvägningar av externa bedömares rekommendationer utifrån programformens syften och mål i sammanhang där externa bedömare påverkar programportföljen.
- Förbättra myndigheternas organisatoriska minne genom att dokumentera organisation, ansvarsfördelning och arbetssätt samt förändringar därav.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer delvis i de iakttagelser som Riksrevisionen gör i fråga om de strategiska innovationsprogrammen, men betonar att samverkansprogrammen bygger på en annan insatslogik än de förstnämnda. De strategiska innovationsprogrammen är i huvudsak ett verktyg för finansiering, medan samverkansprogrammen i huvudsak är ett processverktyg.

Vad gäller Riksrevisionens slutsatser om dels att externt anlitate personer i expertroller får stor påverkan på programformernas innehåll och inriktning utan att myndigheterna systematiskt gör och dokumenterar självständiga överväganden inför beslut, dels att regeringen i utgångsläget har gett ansvariga myndigheter för lite tid för att göra avvägningar inför och planera genomförandet av programformerna anför regeringen att myndigheterna följer internationell, vedertagen praxis vad gäller urvals- och utvärderingsprocesser för program och projekt. Regeringen menar att rapportens utgångspunkt i mer traditionell utvärderingsmetodik, som inte beaktar de senare årens forskning kring innovationspolitik och policyutveckling inom OECD och EU, gör att resultaten och rekommendationerna blir svåra att använda i den framtida utvecklingen av insatserna.

När det gäller myndigheternas dokumentation anger regeringen att myndigheterna, som man begärt in synpunkter från, delar Riksrevisionens observationer om vissa brister i dokumenthanteringen. Regeringen instämmer därtill i Riksrevisionens bedömning att tidtabellen var pressad i bägge fallen.

Vad gäller Riksrevisionens iakttagelser specifikt om de strategiska innovationsprogrammen menar regeringen att dess inställning är att politiken anger övergripande, prioriterade samhällsutmaningar, vilket har gjorts i exempelvis

forsknings- och innovationspropositioner och genom de tematiska samverkansprogrammen, men att den närmare inriktningen och prioriteringen för de strategiska innovationsprogrammen bör formuleras i bredast möjliga samverkan mellan olika aktörer i samhället, som näringslivet, lärosäten, institut och den offentliga sektorn. Regeringen anser vidare att myndigheternas uppdrag och uppgifter ska vara tydligt formulerade så att de inte ger upphov till feltolkningar eller ineffektivitet.

I fråga om Riksrevisionens iakttagelser specifikt om samverkansprogrammen instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att samverkansprogrammen som modell har inneburit ett delvis nytt arbetssätt. Utgångspunkten för samverkansprogrammen är att uppnå samverkan över sektorsgränser för att möta de stora samhällsutmaningarna, både vad gäller att prioritera och sätta gemensamma mål och att kraftsamla för att nå dessa. Regeringen anför i skrivelsen att denna typ av inkluderande sektorsövergripande samarbete som främjar samsyn, förankring och kraftsamling är ett arbetssätt som ligger i linje med internationella rekommendationer och vedertagen praxis.

Vidare anför regeringen att den nya strukturen med samverkansprogram inte bara bidrar med traditionella innovationsfrämjande insatser, utan även möjliggör inspel till en större systemförändring, vilket särskiljer samverkansprogrammen från andra sektorsövergripande samarbeten.

Vad gäller Riksrevisionens syn om avsaknaden av systematik för urval av insatser hänvisar regeringen till att samverkansprogrammen utgår från internationellt vedertagen praxis där regeringen pekar ut övergripande tematiska samhällsutmaningar och ramar inom innovationsarbetet, varefter regeringen tillsätter sektorsövergripande samverkansgrupper bestående av högnivåföreträdare, för att inom utpekade tematiska områden gemensamt identifiera, kraftsamla och verka för innovativa lösningar som möter utmaningarna inom området. Att regeringen fäster stor tilltro till de sektorsövergripande perspektiv som är samlade i respektive samverkansprogram anser regeringen vara naturligt och följer av insatsens logik som bygger på involverade aktörers, inklusive privata aktörers, egna insatser och resurser. Eventuell offentlig finansiering av identifierade insatser eller projekt sker i konkurrens och transparens och med motiverade beslut från den finansierande myndigheten. Regeringen menar att det således inte har funnits förutsättningar eller ambitioner att styra exakt vilka eller hur många insatser som genereras i de olika samverkansprogrammen, bl.a. eftersom insatserna i mycket hög grad är avhängiga av insatser och resurser från de aktörer, organisationer och företag som ingår i samverkansgrupperna.

Regeringen delar därtill Riksrevisionens iakttagelser om att samverkansprogrammen inte har utvärderats i sin helhet, att någon fullständig systematisk uppföljning och utvärdering inte har gjorts och att det finns behov av att genomföra sådana, varför man redan nu har planerat för uppföljning och utvärdering i den nya omgången av samverkansprogrammen.

Regeringen pekar i skrivelsen även på att viss uppföljning och erfarenhets-sammanställning har gjorts av de tidigare samverkansprogrammen och att den

stora mängd initiativ och projekt som har etablerats inom ramen för arbetet betraktas som ett positivt resultat, vilket man har rapporterat till riksdagen via budgetpropositioner. Regeringen anför att man avser att fortsätta att utveckla utvärderingen av programmen för att skapa bättre förutsättningar att bedöma resultat och effekter och bidra till lärande.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anför i skrivelsen att den avser att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner för att se hur en ökad tydlighet kan uppnås i dessa. Detta kommer att ske inom ramen för den ordinarie beslutsprocessen kopplat till myndigheternas regleringsbrev och instruktioner.

Regeringen anger vidare att man för samverkansprogrammen 2019–2022 har utformat ett arbetssätt som möjliggör systematiska uppföljningar och utvärderingar av de pågående samverkansprogrammen. Utformningen har gjorts i dialog med Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att myndighetsuppdrag inom framtida innovationssatsningar bör ges med så goda tidsramar som möjligt för att myndigheterna ska få tillräckligt med tid för nödvändig förberedelse och planering för genomförandet av uppdragen. Regeringens ambition är att ge så goda tidsramar som möjligt i uppdrag till myndigheter, givet alla faktorer som måste tas i beaktande inför nya innovationssatsningar.

Regeringen anger i skrivelsen att den har begärt in myndigheternas synpunkter på Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i rapporten, i de delar som de riktar sig till vissa myndigheter. Vidare avser regeringen att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertas av berörda myndigheter, bl.a. i samband med de årliga myndighetsdialogerna.

Slutligen anför regeringen i skrivelsen att den anser Riksrevisionens rapport vara slutbehandlad.

Motionerna

Lars Hjalmered m.fl. (M, KD) noterar i yrkande 1 i motion 2020/21:308 att det av Riksrevisionens granskning framgår att det finns en rad otidigheter i regleringsbreven till berörda myndigheter vad gäller de strategiska innovationsprogrammen. Motionärerna vill därför att riksdagen uppmanar regeringen att säkerställa att de brister som Riksrevisionen pekar på avhjälpas i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, deras samverkan sinsemellan samt deras prioritering av innovationsområden.

Motionärerna anför vidare i yrkande 2 att det av Riksrevisionens granskning framgår att det bl.a. saknas en systematisk uppföljning vad gäller de genomförda strategiska samverkansprogrammen samt att det inte heller finns en systematisk och sammanhållen utvärderings- eller prövningsprocess knuten till vare sig programformen eller de enskilda programmen, vilket försämrar

möjligheterna till effektivitet i programformen och möjligheterna att utveckla programmen. Motionärerna anser därför att regeringen bör införa en tydligare process för utvärdering av de strategiska samverkansprogrammen och att genomförda samverkansprogram, inklusive de som aviserades i juli 2019, bör utvärderas och följas upp i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

I motion 2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD) pekar motionärerna på de brister och rekommendationer som presenteras i Riksrevisionens granskningsrapport om samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen. Motionärerna välkomnar regeringens avsikt att se över myndigheternas regleringsbrev och instruktioner i syfte att uppnå ökad tydlighet i de uppdrag som rör de strategiska innovationsprogrammen. De menar dock att dessa åtgärder är otillräckliga och anser att regeringen i stället, i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer, bör inleda en grundlig utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställa att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering (yrkande 1). Vidare anför motionärerna i yrkande 2 att regeringen i regleringsbrevet till de berörda myndigheterna bör förtydliga att myndigheterna ska dokumentera sina egna överväganden vid beslut om fortsatt finansiering av program. Motionärerna menar därtill i yrkande 3 att regeringen ska lägga fram förslag om krav på effektivitetsmål för samverkansprogrammen.

Vissa kompletterande uppgifter

Samverkansprogram

Regeringen lanserade i juni 2016 fem samverkansprogram som inriktades på följande områden: Nästa generations resor och transporter, Smarta städer, Cirkulär och biobaserad ekonomi, Livsvetenskap och Uppkopplad industri och nya material.

I juni 2019 presenterade regeringen den fortsatta inriktningen för samverkansprogrammen. I budgetpropositionen för 2020 anger regeringen att den genom samverkan mellan universitet och högskolor, näringsliv och det offentliga vill verka för att lösa problem och överbrygga de utmaningar som samhället står inför. Regeringen anger även att samverkansprogrammen utökas med en internationell dimension som ska koppla insatser och resultat till internationella innovationssamarbeten. Regeringens utsända innovations- och forskningsråd ska underlätta strategiska innovationssamarbeten. Samverkansprogrammen för 2019–2022 inriktas på fyra områden: Hälsa och livsvetenskap (life science), Näringslivets digitala strukturomvandling, Näringslivets klimatomställning och Kompetensförsörjning och livslångt lärande. Regeringen gör bedömningen att den digitala strukturomvandlingen, näringslivets klimatomställning och ambitionen att fortsätta vara ledande inom livsvetenskap ställer stora krav på kompetens, möjlighet till omställning och livslångt lärande för att människor ska fortsätta att verka på arbetsmarknaden och utveckla svensk konkurrenskraft.

Regeringen gav i december 2019 Vinnova i uppdrag att stödja arbetet med regeringens samverkansprogram under perioden 2019–2022 och stödja offentliga aktörer i deras arbete med regel- och policyutveckling (N2019/03094/EIN). Uppdraget slutförs i samband med att samverkansprogrammen avslutas 2022 och ska slutredovisas till Regeringskansliet senast den 31 maj 2023.

Av Tillväxtverkets regleringsbrev för 2020 framgår att myndigheten har fått i uppdrag att bistå regeringen med att genomföra regeringens fyra samverkansprogram. Tillväxtverket ska årligen, senast den 1 mars, redovisa till regeringen hur myndigheten har bidragit till regeringens samverkansprogram.

Strategiska innovationsprogram

De strategiska innovationsprogrammen är ett tvärsektoriellt initiativ där insatser som genomförs ska delfinansieras av näringsliv och offentlig verksamhet. Näringslivet ska också vara delaktigt i planering och genomförande, och samtliga projekt som tilldelas medel ska utgå från samhällsutmaningar, ha tydliga mål, hålla hög vetenskaplig kvalitet i forskningsprojekt och kunna påvisa ny aktörs- eller områdesöverskridande samverkan. Fokus för arbetet är att det befintliga innovationssystemet ska nyttjas effektivare.

De strategiska innovationsprogrammen syftar till att skapa förutsättningar för att möta samhällsutmaningar och att öka den internationella konkurrenskraften genom ny, långsiktig och fördjupad samverkan, kraftsamling och förnyelse.

Regeringen angav i sin forskningsproposition 2012 att den inte ska avgöra vilka områden som kan bli aktuella för insatser utan att det bör avgöras utifrån gemensamma processer för problemformulering där bl.a. företag, universitet, högskolor och forskningsinstitut ingår. Vidare angav regeringen att användarna av forskningsresultat ska involveras redan i problemformuleringsstadiet. Forskningsmiljöer med hög kvalitet och konstellationer av företag eller offentliga verksamheter som tillsammans utgör en grund för innovation ska utgöra basen i satsningen, med delfinansiering från näringsliv och offentlig verksamhet. Enligt regeringen ska dock forskningsfinansierande myndigheter själva besluta om vilka aktörer som tilldelas medel och om den tidsram som bidragen bör ges, beroende på resultaten av uppföljningar och utvärderingar.

Strategiska innovationsprogram genomförs av Energimyndigheten, Formas och Vinnova som har i uppdrag att utlysa program. Till och med oktober 2020 har totalt 17 program beviljats medel i 4 separata utlysningssatser:

- Lättvikt
- Metalliska material
- Processindustriell IT och Automation
- Produktion2030
- STRIM – Gruv- och metallutvinning
- BioInnovation
- Innovair

- Internet of Things Sverige: Sakernas internet
- SIO Grafen
- Smartare Elektroniksystem
- SWElife
- Drive Sweden
- InfraSweden2030
- MedTech4Health
- RE:Source
- Smart Built Environment
- Viable Cities.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottets ställningstagande redovisas under följande rubriker:

- Skrivelsen
- Förtydliganden i regleringsbrev och utvärdering av program
- Effektivitetsmål för samverkansprogram.

Skrivelsen

Samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen syftar till att möta samhällsutmaningar och stärka Sveriges innovationsförmåga och konkurrenskraft genom ny, långsiktig och fördjupad samverkan mellan bl.a. lärosäten, forskningsinstitut, näringsliv och offentlig sektor. De anknyter till flera politikområden och finansieras med anslag ur flera utgiftsområden i statsbudgeten.

Med anledning av att regeringen i juni 2020 överlämnade skrivelsen Riksrevisionens rapport om samverkansprogrammen och de strategiska innovationsprogrammen till riksdagen vill utskottet framhålla att både skrivelsen och Riksrevisionens granskningsrapport är viktiga underlag för att riksdagen ska kunna följa och ta ställning till olika förslag som rör dessa program.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Förtydliganden i regleringsbrev och utvärdering av program

Utskottet delar Riksrevisionens uppfattning att det är viktigt att statliga medel används på ett så effektivt sätt som möjligt. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av programmen. Granskningen har resulterat i ett antal rekommendationer till regeringen och de berörda myndigheterna, och med anledning av detta vill utskottet anföra följande.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionen bedömer att det finns ett flertal brister vad gäller förberedelser, utvärderingar och dokumentation i fråga om de båda programmen. När det gäller de strategiska innovationsprogrammen

bedömer Riksrevisionen att regeringen i huvudsak uppfyller sina egna intentioner om styrning genom instruktion och regleringsbrev men att det finns vissa behov av att förtydliga hur uppdragen är formulerade. För samverkansprogrammen är Riksrevisionens bedömning att regeringen inte har skapat förutsättningar för effektivitet. En av de gemensamma slutsatser som Riksrevisionen drar för programmen är att regeringen i utgångsläget har gett ansvariga myndigheter för lite tid att göra avvägningar inför och planera genomförandet av programformerna.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen delvis instämmer i de iakttagelser som Riksrevisionen gör i fråga om de strategiska innovationsprogrammen. Regeringen delar också Riksrevisionens uppfattning om samverkansprogrammets utvärdering och uppföljning och behovet av dessa. Utskottet noterar därtill att regeringen betonar att samverkansprogrammen inte är en traditionell programform som har haft särskilda resurser knutna till sig eller självständig beslutsfattning över medelstillsdelningen. Regeringen anger i skrivelsen att den inom ramen för den ordinarie beslutsprocessen kopplat till myndigheternas regleringsbrev och instruktioner avser att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner för att se hur en ökad tydlighet kan uppnås i dessa. Vidare anger regeringen att den i dialog med Tillväxtanalys för programperioden 2019–2022 har utformat ett arbetssätt som möjliggör systematiska uppföljningar och utvärderingar av de pågående samverkansprogrammen. Utskottet noterar regeringens hänvisning till att viss uppföljning och erfarenhetssammanställning av de tidigare samverkansprogrammen har gjorts och att den stora mängd initiativ och projekt som har etablerats inom ramen för arbetet betraktas som ett positivt resultat, något som också har rapporterats till utskottet i regeringens budgetpropositioner. Utskottet noterar i detta sammanhang även regeringens avsikter att fortsätta att utveckla utvärderingen av programmen för att skapa bättre förutsättningar att bedöma resultat och effekter och bidra till lärande. Därtill noterar utskottet regeringens ambition att ge så goda tidsramar som möjligt i myndighetsuppdrag inför nya innovationssatsningar.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen med anledning av Riksrevisionens rapport har begärt in myndigheternas synpunkter på Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i de delar som de riktar sig till vissa myndigheter och att man avser att följa upp hur dessa iakttagelser och rekommendationer omhändertas av de berörda myndigheterna.

Sammanfattningsvis ser utskottet positivt på de åtgärder som regeringen avser att vidta. Enligt utskottets bedömning svarar de åtgärder som regeringen avser att vidta i stort de förslag som förs fram i motionerna 2020/21:273 (SD) och 2020/21:308 (M, KD) om dels förtydliganden av myndigheternas regleringsbrev, dels uppföljning och utvärdering av samverkansprogrammen. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen kan avslå nämnda motioner i berörda delar.

Effektivitetsmål för samverkansprogram

I motion 2020/21:273 (SD) framförs att regeringen bör lägga fram förslag om krav på effektivitetsmål för samverkansprogram. Utskottets utgångspunkt är att statens medel ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt. Utskottet noterar att regeringen har framfört uppfattningen att Riksrevisionen i sin granskning inte har tagit hänsyn till samverkansprogrammets syfte och insatslogik då den utgår från en mer traditionell utvärderingsmetodik, som inte beaktar de senare årens forskning om innovationspolitik och policyutveckling inom OECD och EU. Regeringen har även påtalat att Riksrevisionen i sin granskning inte har utvärderat själva utfallet av samverkansprogrammen. Detta gör att resultaten och rekommendationerna blir svåra att använda i den framtida utvecklingen av insatserna. Utskottet kan konstatera att samverkansprogrammen har inneburit ett delvis nytt arbetssätt med målet att uppnå samverkan över sektorsgränser för att möta stora samhällsutmaningar. Denna typ av inkluderande sektorsövergripande samarbete syftar till att främja samsyn, förankring och kraftsamling. Samverkansprogrammen bygger på de involverade aktörernas egna insatser och resurser där eventuell offentlig finansiering av identifierade insatser eller projekt sker i konkurrens och transparens. Det har därför inte funnits förutsättningar eller ambitioner att styra exakt vilka eller hur många insatser som genereras i de olika samverkansprogrammen, bl.a. eftersom insatserna i mycket hög grad är avhängiga av samverkansgruppernas sammansättning. Förutsättningarna att på förhand ställa krav på bestämda effektivitetsmål är därmed i dessa fall begränsade och inte helt anpassade till samverkansprogrammets sätt att fungera. Även om utskottet anser att genomförda insatser måste utvärderas ser utskottet, mot bakgrund av det ovan anförda, inget skäl för riksdagen att förorda effektivitetsmål i linje med vad motionärerna har föreslagit. Den nämnda motionen avstyrks därmed i berörd del.

Reservationer

1. Förtydliganden i regleringsbrev och utvärdering av program, punkt 2 (M, SD, KD)

av Lars Hjälmered (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Mattias Bäckström Johansson (SD), Lotta Olsson (M), Tobias Andersson (SD), Camilla Brodin (KD) och Eric Palmqvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2 samt
2020/21:308 av Lars Hjälmered m.fl. (M, KD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Riksrevisionen har granskat statens satsningar på strategiska samverkans- och innovationsprogram och lämnat ett antal rekommendationer vad gäller det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet, Vinnova, Energimyndigheten och Formas.

I fråga om de strategiska innovationsprogrammen framför Riksrevisionen bl.a. att det finns otydligheter i regleringsbrev till berörda myndigheter om hur myndigheterna ska välja program. Formuleringar i den aktuella forskningspropositionen och regleringsbrev hänger inte ihop, och detta riskerar att skicka dubbla signaler vad gäller programmets tillämpningsområden.

Riksrevisionen problematiserar också det faktum att det råder betydande otydligheter i regleringsbrev till respektive myndighet i fråga om samverkan mellan myndigheterna, programportföljens sammansättning och programformen i sin helhet. Dessutom påpekar Riksrevisionen att det finns brister i hur uppdraget är formulerade. Det handlar exempelvis om att gränserna för myndigheternas ansvar är otydliga.

Vidare gör Riksrevisionen bedömningen att det saknas kontinuerlig dokumentation av överväganden om organisering och ansvarsfördelning inom programmen. Det försvårar för myndigheterna att skapa sig en överblick av programmen. Dessutom riskeras det organisatoriska minnet inom de strategiska innovationsprogrammen.

Enligt Riksrevisionen är dessa brister i hög grad hänförliga till de regleringsbrev som regeringen ställer ut till de ansvariga myndigheterna. Riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den måste säkerställa att bristerna i regleringsbrev avhjälps i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

Tydliggörandena bör omfatta myndigheternas enskilda och gemensamma ansvar för programformen som helhet, samverkan mellan myndigheterna samt prioritering av innovationsområden.

Riksrevisionen noterar även att det saknas ett systematiskt uppföljningsarbete vad gäller de genomförda strategiska samverkansprogrammen. Det finns ingen sammanhållen utvärderings- eller prövningsprocess knuten till vare sig programformen eller de enskilda programmen. Det har sammanställts synpunkter från deltagande medlemmar, men ingen ytterligare utvärdering har genomförts.

Riksrevisionen anser att bristerna i utvärderingen försämrar möjligheterna till effektivitet i programformen. Det försämrar också möjligheterna att utveckla programmen och att åiterrapportera till riksdagen med god kvalitet.

Riksrevisionen menar att regeringen bör överväga att utvärdera genomförda samverkansprogram och att regeringen inför framtida innovationssatsningar bör säkerställa att uppdrag ges med tidsramar som ger utrymme för förberedelser och planering. Regeringen anger i sin skrivelse att den avser att göra en översyn av myndigheternas regleringsbrev och instruktioner i syfte att uppnå ökad tydlighet i de uppdrag som rör de strategiska innovationsprogrammen. Detta är välkommet, men givet den skarpa kritik som riktas i rapporten menar vi att de åtgärder som regeringen aviserar inte räcker.

Riksrevisionens rapport problematiserar vidare att myndigheterna, i arbetet med de strategiska innovationsprogrammen, inte har dokumenterat sina egna överväganden vid beslut om fortsatt finansiering av program. Övergripande slutsatser från utvärderingarna redovisas i myndigheternas årsredovisningar men inte i regeringens rapportering till riksdagen.

Riksdagen bör därför ge regeringen tillkänna att den bör inleda en grundlig utvärdering av genomförda samverkansprogram och säkerställa att de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 omfattas av uppföljning och utvärdering i enlighet med näringsutskottets tidigare uttalanden, i linje med Riksrevisionens rekommendationer. Genom tillkännagivandet tydliggörs även att regeringen i sin rapportering till riksdagen bör redovisa de övergripande slutsatserna från gjorda utvärderingar.

Med det anförda tillstyrks motionerna 2020/21:273 (SD) och 2020/21:308 (M, KD) i berörda delar.

2. Effektivitetsmål för samverkansprogram, punkt 3 (SD)

av Mattias Bäckström Johansson (SD), Tobias Andersson (SD) och Eric Palmqvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Riksrevisionen bedömer i sin rapport att effektiviteten brister och att det finns otydligheter i uppdragen till myndigheter vad gäller de strategiska innovationsprogrammen. Därutöver har uppenbara brister i olika offentliga stöd till näringslivet påpekats i ett flertal rapporter. Bland annat har Tillväxtanalys belyst brister på området genom att bl.a. kritisera det stora antalet myndigheter som är involverade i administrationen. Vid en särskild granskning av två av Vinnovas stödprogram kunde man inte säkerställa några positiva effekter av stöden. Mot denna bakgrund fick Tillväxtanalys i uppdrag att ta fram förslag för förbättrade utvärderingsmetoder för näringspolitiken, vilket slutrapporterades 2018. I slutrapporten föreslog Tillväxtanalys att en översikt, en löpande kartläggning, av näringspolitiska insatser i Sverige skulle tas fram, för att bl.a. identifiera överlappande näringspolitiska insatser. De många exemplen på uppmärksammade brister understryker vikten av att följa upp och utvärdera samverkansprogrammen. Riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den bör lägga fram förslag om krav på effektivitetsmål för samverkansprogrammen. Vi tillstyrker därmed motion 2020/21:273 (SD) i berörd del.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:185 Riksrevisionens rapport om samverkansprogram och strategiska innovationsprogram.

Följdmotionerna

2020/21:273 av Tobias Andersson m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska utvärdera de genomförda samverkansprogrammen och säkerställa systematiska utvärderingar av de samverkansprogram som aviserades i juli 2019 och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tillägg i regleringsbrev i fråga om de strategiska innovationsprogrammen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska lägga fram förslag till krav på effektivitetsmål för samverkansprogram och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:308 av Lars Hjalmered m.fl. (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avhjälpa brister i regleringsbrev när det gäller de strategiska innovationsprogrammen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en tydligare process för utvärdering av de strategiska samverkansprogrammen och tillkännager detta för regeringen.