

FÖRSLAG

Prioritering för innovation



INNOVATION
FÖR TILLVÄXT

Förslagen i korthet

Prioriteringar är oundvikliga och nödvändiga. Som individer gör vi dagligen val som påverkar våra liv. Politiska beslut om hur skattemedel ska användas och val mellan olika möjliga utformningar av system innebär prioriteringar, uttalade eller outtalade. Samtidigt är prioriteringsfrågor ofta kontroversiella. När regeringen i den senaste forsknings- och innovationspropositionen pekade ut ett tjugotal strategiska områden för särskild finansiering ifrågasattes både kriterierna och tillvägagångssättet av många.

Arbetsgruppens uppgift har varit att analysera och ge förslag till hur statliga resurser – pengar, kompetens, engagemang och organisatorisk struktur – bör prioriteras i det svenska innovationssystemet. Vår utgångspunkt är att statliga insatser ska komplettera och inte konkurrera med privata innovationsinsatser. Våra förslag gäller såväl principer, system som verktyg för prioritering.

Vi föreslår att:

1. Regeringen initierar en bred diskussion kring prioriteringar för innovation. Prioriteringarna bör ske utifrån tydliga principer som accepteras av olika intressenter. Detta förutsätter en öppen diskussion som involverar många.

Vi lämnar också förslag till utgångspunkter för en sådan diskussion. Prioriteringarna:

- Bör ske utifrån definierade mål
- Ta hänsyn till globala utmaningar och deras betydelse för Sverige
- Innebära satsningar på befintliga och nya styrkeområden
- Bidra till att sänka utvecklings-trösklar

2. Ett **Prioriteringsråd** inrättas som en del av Regeringskansliet. Arbetet ska vara rådgivande genom att utvärdera och följa upp olika aktörers inno-

vationssatsningar. Inom ramen för Statsrådsberedningens arbete ska Prioriteringsrådet förslå övergripande prioriteringar. Det ska också som en del av regeringens beredning samordna samtliga departementers FoI-budgetar.

3. Ett oberoende **Innovationspolitiskt råd** inrättas, i analogi med det Finanspolitiska rådet. Arbetsområdet ska vara utvärdering och uppföljning. Detta ska främst ske genom en årlig översyn av hur innovationspolitiska mål uppnås.

Vi har inte bedömt det som meningsfullt att inom ramen för vårt arbete peka ut konkreta områden för framtidsatsningar. Ett omfattande sådant arbete görs exempelvis av VINNOVA. Universitetens och forskningsinstitutens självständiga bedömningar av områden för framtidsatsningar måste också spela en viktig roll i detta sammanhang.

Arbetsgruppen Prioriteringar

Visionen för IVA-projektet **Innovation för tillväxt** är att Sverige ska bli världens bästa miljö för innovationer. Ett av de övergripande målen är att Sveriges regering tar beslut om en nationell innovationsstrategi. Innovation för tillväxt har genom flera arbetsgrupper tagit fram konkreta förslag för diskussion och som inspel till den nationella innovationsstrategin.

På de följande sidorna presenteras förslag från arbetsgruppen **Prioriteringar**. De har antagits av projektets styrgrupp med **Marcus Wallenberg** som ordförande. Förslagen kommer att diskuteras och förankras i en rad olika sammanhang innan det får sin slutliga form i projektets innovationsplan som presenteras i oktober 2011. Du kan enklast följa diskussionen och ge synpunkter på www.innovationfortillvaxt.se.

I arbetsgruppen Prioriteringar har ingått:

Björn O. Nilsson (IVA), ordförande i arbetsgruppen, **Ola Asplund** (IF Metall), **Maria Dahl Torgersson** (VINNOVA), **Ulla-Britt Fräjdin-Hellqvist** (Fräjdin & Hellqvist AB), **Håkan Gergils** (Ecofin), **Göran Sandberg** (Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse), **Sverker Sörlin** (KTH), **Ted Fjällman** (IVA), projektledare, **Jan Westberg** (IVA), kommunikatör och skribent.

Principer, system och verktyg för prioritering

PRINCIPER FÖR PRIORITERING

För att statliga medel som satsas på innovation ska ge optimal effekt på både kort och lång sikt måste de koordineras och prioriteras på ett effektivare sätt än idag. Detta är nödvändigt för att skapa nya innovationsområden med tillräcklig kritisk massa och exportpotential.

Principer för koordinering och prioritering bör uttalat accepteras av olika intressenter. Arbetsgruppen föreslår därför att regeringen initierar en bred politisk diskussion kring prioriteringar för innovation. Vi menar att följande principer kan vara en lämplig utgångspunkt:

Prioritera utifrån tre mål

- Hållbart samhälle.
- Näringslivets konkurrenskraft.
- Näringslivets och den offentliga sektorns förnyelse.

Utgå från tre kategorier: utmaningar, utvecklingströsklar och aktörer i prioriteringsarbetet

- Kartlägg utmaningar på global, europeisk, nationell och regional nivå vilka innebär möjligheter till utveckling.
- Identifiera utvecklingströsklar där företag och organisationer behöver draghjälp – exempelvis FoU, test av prototyper (inklusive tjänsteprototyper), verksamhetsutveckling, samt introduktion på exportmarknader.
- Identifiera statliga och privata aktörer som bör koordinera och prioritera gemensamt.

Möt utmaningar genom skapandet av och satsningar på styrkeområden

- Styrkeområden karakteriseras av tillräcklig kompetensmassa inom industri, forskning och samhället, samt möjligheter till finansiella resurser i alla utvecklingsstadier.
- Prioriteringarna syftar till att förstärka och förnya nuvarande styrkeområden samt skapa nya som karakteriseras av tillräcklig kompetensmassa och tillräckliga finansiella resurser.

Sänk utvecklingströsklar

- Staten har en viktig roll för att minska risk och skapa förtroende. Insatserna ska koncentreras till att stimulera marknader och minska trösklar på ett sådant sätt att de inte bidrar till felaktiga konkurrensförhållanden.
- Fokus bör ligga på samfinansiering och incitament för koordinering av exempelvis FoU, uppskalning och test av prototyper (inkl. tjänsteprototyper) samt exportintroduktion. Samarbetet bör ske på regional och internationell nivå med hänsyn till liknande EUs *Common Strategic Framework for Innovation*. Etablerade aktörer (speciellt de svenskbaserade storföretagen och institutsektorn) bör stimuleras att medverka.

Koordinera och prioritera tillsammans

- Transparenta mekanismer krävs för koordinering och prioritering. En statlig enhet (nedan kallad Prioriteringsrådet) bör samordna arbetet.
- Regeringens uppgift är att skapa processer där aktörer stimuleras, men inte tvingas till att prioritera. Exempelvis kan de allt mer autonoma universitetet stimuleras av att kontinuerligt påverka FoU-propositioner istället för vart fjärde år.

Transparent process

- Prioriteringarna bör ske i en transparent politisk process. Detta innebär ett inkluderande förhållningssätt som gör prioriteringar lättare att acceptera och att de därmed implementeras på ett effektivt sätt.
- Parallellt med prioriteringsarbetet, måste en process för att följa upp resultatet startas.
- Ett uppföljningssystem bör också utvecklas för att mäta innovationsmål inom olika områden (exempelvis genom att mäta nyckeltal).

SYSTEM FÖR PRIORITERING

Prioritering av statens resurser

Idag prioriteras statens resurser mellan olika myndigheter, verk och andra organisationer. Detta sker antingen *direkt* genom anslag som specificeras i regleringsbrev eller *indirekt* genom tillsättning av styrelse-

damöter och/eller olika former av råd med uppgiften att fördela pengar.

Vårt arbete avser i första hand prioritering av skattemedel. Därför täcker kartan till höger inte näringslivet, som står för majoriteten av alla medel i innovationssystemet (det svenska näringslivet står för tre fjärdedelar av all forskning och utveckling i Sverige).

Ett komplext innovationssystem

Kartan visar att systemet är komplext och att det redan idag görs olika typer av prioriteringar.

Tematiska prioriteringar ligger bakom satsningarna på exempelvis läkarutbildning, medicinsk forskning (ALF-medel) och fordonsindustrin (Fourier Transform). Geografiska prioriteringar bestämmer satsningar på Norrland och dess inland (Norrlandsfonden och Inlandsinnovation). Jämfört med andra länder och över tid kan man också se hur områden nedprioriterats. Detta gäller exempelvis innovation inom försvaret.

Det behövs ett statligt Prioriteringsråd

Ett Prioriteringsråd behövs för effektivare och transparenta prioriteringar av statliga innovationsmedel. Arbetet ska vara rådgivande genom att utvärdera och följa upp olika aktörers innovationssatsningar, för att inom ramen för statsrådsberedningens arbete föreslå övergripande prioriteringar. Koordinering och prioritering ska ske med hänsyn till politiska prioriteringar, men inte styras av dessa. Prioriteringsrådet bör samordna alla departements FoU-budgetar som en del i regeringens beredning och med hänsyn till grundlagen (RF 9 kap).

Många med Sverige jämförbara länder har någon typ av rådgivande funktion för prioritering och samordning av forskning och innovationsinsatser. Detta gäller till exempel Finland, Holland, Irland, Storbritannien, Sydkorea och Taiwan. Vi noterar att i de länder där råden fått mest genomslag har de letts av statsministern.

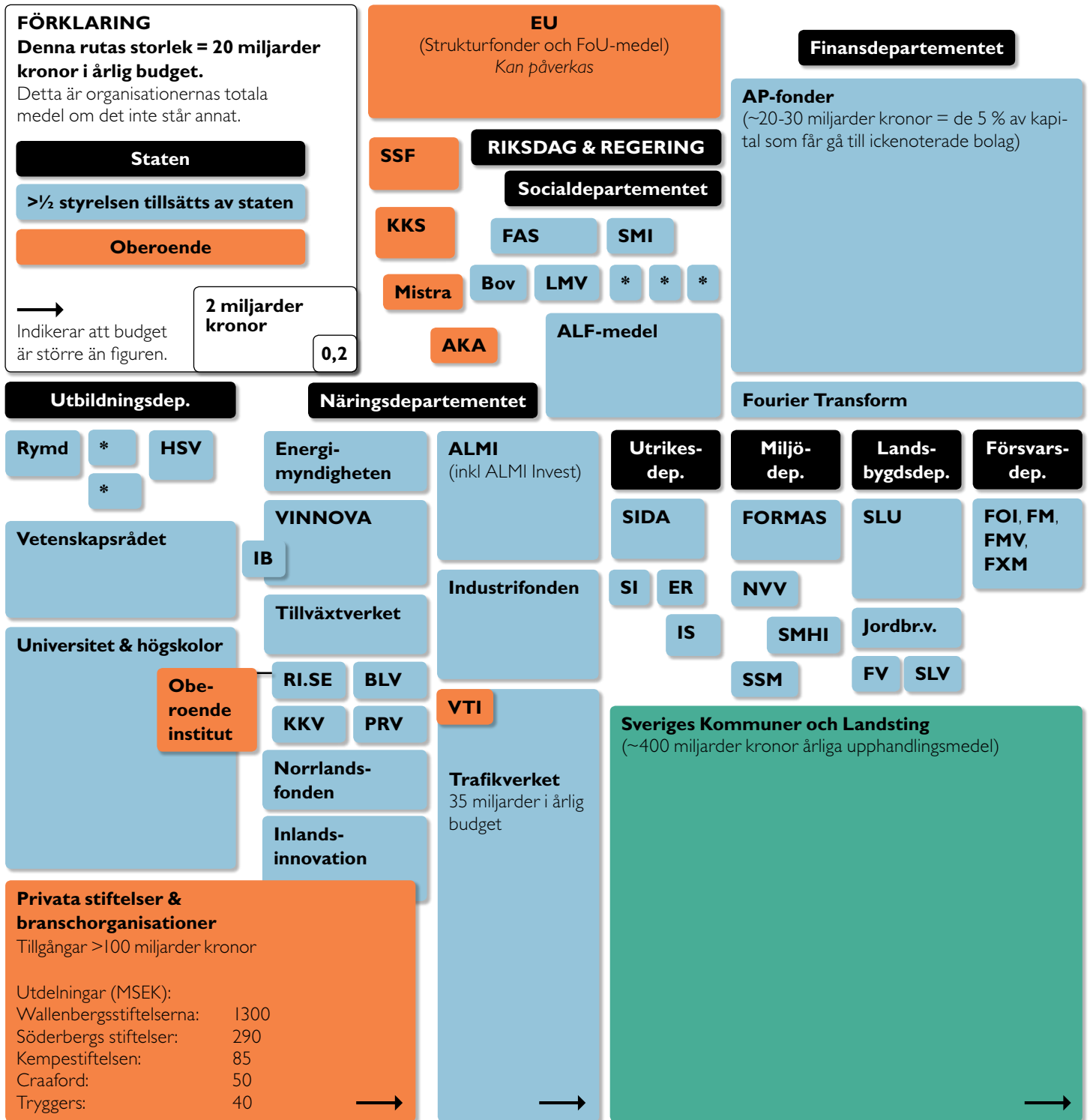
Den operativa chefen för Prioriteringsrådet bör utses av regeringen. Det bör ha bred representation från regering och samhället i övrigt, främst näringslivet och universiteten.

Prioriteringsrådet arbetar förslagsvis direkt under Statsrådsberedningen. Uppgiften är att driva en transparent, öppen och strukturerad diskussion om prioriteringar och dess konsekvens för resursfördelning i innovationssystemet.

Utvärdering och uppföljning är viktiga uppgifter. En modell kan vara att inrätta ett oberoende Innovationspolitiskt råd, i analogi med det Finanspolitiska rådet. Det kan göra en årlig översyn av att innovationspolitiska mål uppnås.

Även en internationell utvärdering av hela det svenska innovationssystemet bör genomföras regelbundet.

Figuren på sidan 4 illustrerar hur prioriteringsrådet skapar en transparent process för prioritering och koordinering.



Kartan visar innovationsrelaterade organisationer som styrs direkt av staten via anslag, fördelade efter departementstillhörighet. Kartan innehåller också mer eller mindre oberoende organisationer. Statens styrning av dessa sker genom tillsättning av en majoritet av styrelsemedlemmarna.

Kartan visar tydligt att det svenska innovationssystemets är komplext. Många hundra miljarder kronor är utspridda över ett femtiotal aktörer med olika tyngd och storlek.

Kartan gör inte anspråk på att redovisa den exakta fördelningen av anslagen. Vårt syfte är

istället att den ska vara en utgångspunkt för diskussionen om hur en lämplig struktur för koordinering av de statliga resurserna bör se ut. En effektiv sådan gör det möjligt för olika aktörer att tillsammans satsa på att skapa och stödja prioriterade områden.

VERKTYG FÖR PRIORITERING

I detta avsnitt presenterar vi förslag till en modell och process för strategisk prioritering. Vi tänker oss att den kan användas av exempelvis en medarbetare i Prioriteringsrådet.

Utifrån *grand challenges*, som definieras som både behov och möjligheter, ställs frågor i en logisk ordning:

- Vilka utmaningar innebär det att möta en *grand challenge*?
- Vilka kompetenser och aktörer finns?
- Vilka insatser krävs?

Grand challenges som ger Sverige exportmöjligheter bör identifieras (i bilden på sidan 4 använder vi exemplet miljö). Dessa kan vara globala eller främst gälla

vårt europeiska närområde. Det är viktigt att understryka att vi här talar om prioriteringar för innovation som i sin tur ska ge ekonomisk tillväxt och välstånd. Detta är en prioritering i sig. För andra statliga aktörer är det naturligt att prioritera efter andra kriterier.

Därefter ställs frågan vilka utmaningar för politik och näringsliv det innebär att

Verktyg för prioriteringar – exemplet miljö

Behov & möjligheter			Kompetens & aktörer			Strategiskt FoU-program		
Grand Challenge	Politisk utmaning	Näringslivsutmaning	Politik	Näringsliv	Forskning	Forskning	Utbildning	Innovation
<p>Politiker vill bemöta utmaningar...</p> <p>Miljö</p>	Brist på ekonomiska incitament.	Skalbarhet av miljöteknik.	Stor miljömedvetenhet men bristande marknadstänkande.	Stor kompetens inom transportsektorn, men inte inom byggsektorn.	Ingen brist förutom när det gäller kärnfysik och viss agrikulturell bioteknik.	Denna tankegång leder fram till att det behövs utbildningsinsatser för politiker och byggbranschen när det gäller standarder, ekonomiska incitament, handelsregler; innovationsprogram för SME att skala upp sina produkter och tjänster (demoanläggningar); forskningsstöd för exempelvis kärnfysik och viss agrikulturell bioteknik.		<p>Politiker får brett förankrade och välunderbyggda förslag...</p>

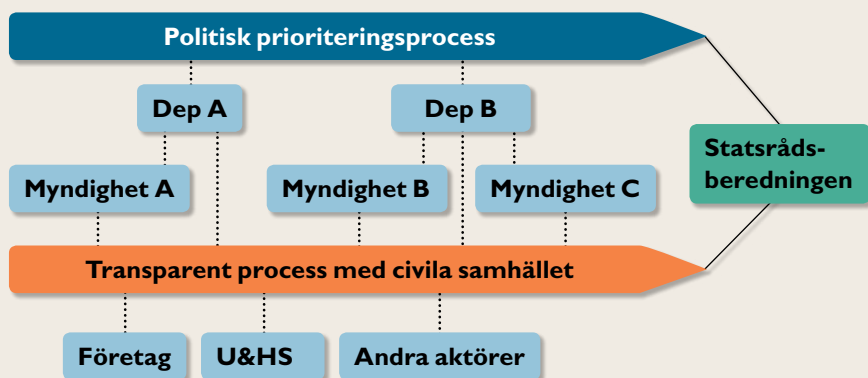
möta och dra fördel av aktuell *grand challenge*:

- Politiska utmaningar kan bland annat vara tillräcklig mängd utbildad arbetskraft med rätt inriktning, nödvändig infrastruktur eller acceptans av nödvändiga förändringar.
- Näringslivsutmaningar kan identifieras i olika utvecklingsstadier – till exempel att näringslivet behöver forska mer, testa prototyper i demonstrationsanläggningar eller knyta kontakter för att få hjälp med etablering på en ny exportmarknad.

När möjligheterna och utmaningarna har identifierats, ligger fokus på att hitta befintlig kompetens och aktörer. Syftet är att identifiera områden där antingen politiken, näringslivet eller forskningen har eller saknar kompetens. Har exempelvis beslutsfattare tillgång till den senaste forskningen? Finns det avnämare i näringslivet?

- Politisk kompetens kan innebära att ett område diskuterats i detalj i Riksdagen och i partierna samt att flera utredningar gjorts. Aktörer kan vara individer eller grupperingar som brinner för en viss fråga och som kan agera ledare.

Transparent prioriteringsprocess



Figuren visar att prioriteringsrådet skapar en transparent process (orange) för prioritering och koordinering. Processen sker parallellt och i samarbete med den politiska processen (blå), men styrs inte av mer kortsiktiga politiska krafter. Prioriteringsrådet koordinerar FoU i alla departement och samlar synpunkter från det civila samhället. Statsrådsberedningen (grön) tar emot förslag från prioriteringsrådet och bereder regeringens prioriteringsarbete.

- Näringslivets kompetens gäller frågan om det finns aktörer som producerar, forskar och utvecklar internationellt konkurrenskraftiga produkter och tjänster inom området.
- Andra aktörers kompetens kan exempelvis gälla om kommuner och landsting har kompetenta medarbetare som kan upphandla en ny typ av vårdtjänster.
- Forskningskompetens behöver inte alltid handla om att forskning sker i Sverige, utan också att svenska forskare har tillgång till internationella forskningsresultat och nätverk (mer än 98 procent av all FoU sker utanför Sverige).

Svar på dessa och kompletterande frågor bör leda till beslut om de insatser som krävs inom forskning, utbildning och innovation.

PROJEKTET INNOVATION FÖR TILLVÄXT

Innovation leder till tillväxt som leder till välbärande. Innovation innebär att kunskap omsätts till nya värden. Goda generella förutsättningar för att företag ska kunna växa är basen för att innovation ska fungera i praktiken.

Projektet Innovation för tillväxt bygger på att många är med i arbetet för en svensk innovationsstrategi. Arbetsgrupper med experter presenterar konkreta förslag. Sveriges innovativa regioner bidrar med goda exempel. Riksdagspolitiker, departement och näringsliv deltar kontinuerligt i diskussionen.



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN

i samarbete med

