



Ett lyft för forskning och innovation

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet beslutade den 23 oktober 2008 att bereda övriga utskott tillfälle att avge yttrande över proposition 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation samt de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Efter ett inledande resonemang om forskningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen tar finansutskottet upp följande frågor i yttrandet:

- ny modell för resurstilldelning,
- budgetmässig hantering av forskningssatsningen,
- avräkning av anslag samt
- forskning inom finansutskottets beredningsområde.

I yttrandet finns en avvikande mening (s, v).

Utskottets överväganden

Inledning

Forskningspropositionen

Regeringens bedömning är att forskningssatsningar är bland det viktigaste Sverige kan göra för att långsiktigt stärka konkurrenskraften och bidra till en hållbar tillväxt. Regeringens mål för forskningspolitiken är, enligt propositionen (s. 20 f.), att stärka Sveriges ställning som forskningsnation och därmed stärka konkurrenskraften i en globaliserad värld för att bidra till ökad hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd i Sverige. Forskningen ska vara av högsta internationella klass och den ska till stor del bedrivas inom områden som har eller har förutsättningar att få betydelse för människors välfärd, samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet vill inledningsvis understryka betydelsen av forskning för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. En lyckad forskningspolitik får positiva återverkningar långt utanför en snäv forskningssfär. Framgångsrik forskning kan bidra till att hantera de utmaningar som ekonomin och samhället står inför. Utskottet välkomnar således den satsning regeringen förespråkar i propositionen.

Utskottet övergår nu till att ta upp mer begränsade frågor som aktualiseras under utskottets behandling av forskningspropositionen.

Ny modell för resurstilldelning

Forskningspropositionen

I avsnitt 6.1 (s. 51 f.) redovisar regeringen en ny modell som bör införas för resurstilldelning för forskning och utbildning på forskarnivå till alla universitet och högskolor, förutom de konstnärliga högskolorna och Försvarshögskolan. Modellen bygger på kvalitetsindikatorer och antalet helårsstudenter. Såväl resurstillskott som omfördelning av resurser mellan lärosäten bör ske i konkurrens och tilldelas utifrån respektive lärosätes resultat mätt med indikatorerna externa medel och vetenskaplig produktion.

Alla universitet och högskolor, som omfattas av den nya modellen, bör initialt tillföras minimiresurser i form av en basresurs för forskning och utbildning på forskarnivå.

Modellen utgår från en kvalitetsbaserad resurstilldelning. Regeringen anför att användningen av de två indikatorerna externa medel respektive vetenskaplig produktion och citering inte är problemfria. Förutsättningarna

är olika för olika forskningsområden, och därför bör vissa områden – t.ex. humaniora och samhällsvetenskap – ges större tyngd vid beräkningen av resurser baserat på indikatorerna.

Den modell för resurstilldelning som nu presenteras innebär en principiellt stor förändring jämfört med vad som gäller i dag. Regeringen har därför för avsikt att noga följa och utvärdera effekterna av det nya systemet. Regeringen avser att ge Vetenskapsrådet i uppdrag att dels ta fram nödvändigt underlag till indikatorn för publiceringar och citeringar, dels utveckla och kvalitetssäkra de olika beräkningsunderlag som systemet bygger på.

Regeringen avser vidare att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utveckla en modell där utvärderingar av forskning utgör en grund för resurstilldelning. Ambitionen är också att utreda hur en bedömning av kvalitet i lärosätenas samverkan med omvärlden ska kunna vara en del av resurssystemet.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet bereder ärenden om ekonomisk styrning i staten. Utskottet har således under lång tid följt frågor om resultatstyrning. Mot den bakgrunden och utan att gå in på den närmare utformningen av den nya modell som redovisas i propositionen vill utskottet anföra följande.

En central del av resultatstyrningen är att det finns mål för verksamheten mot vilka uppnådda resultat kan mätas. Ett problem i resultatstyrningen har varit att målen ofta formulerats så att resultaten inte kunnat redovisas tydligt. Vidare har kopplingen mellan resultat och resursförbrukning varit dålig (jfr ESV 2007:23 Resultat och styrning i statsförvaltningen, s. 18).

Utifrån sina utgångspunkter välkomnar finansutskottet en utveckling där resursfördelningen i ökad utsträckning kopplas till uppnådda resultat. Som resultatstyrningens historia visar finns det naturligtvis många svårigheter med en sådan ansats, och regeringen pekar t.ex. på att de valda indikatorerna inte är problemfria. Efterhand som erfarenheter vinnas kan de leda till justeringar i modellen. Det kan också finnas skäl att beakta lärdomar av statlig styrning från andra områden, även om förutsättningarna för skilda områden skiljer sig åt.

Budgetmässig hantering av forskningssatsningen

Bakgrund

Finansutskottet tog i rambetänkandet (bet. 2008/09:FiU1, s. 64–65) upp den budgetmässiga hanteringen av forskningssatsningen. Utskottet konstaterade att fördelningen mellan olika lärosäten av satsningen på forskning inte framgick av budgetpropositionen. I budgetpropositionen hänvisade regeringen till den då ännu inte avlämnade forskningspropositionen, som kom att beslutas av regeringen den 20 oktober 2008. I budgetpropositionen

(utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning) återfinns 1 215 miljoner kronor på en anslagspost, nr 17, på anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. I betänkande 2008/09:FiU1 konstaterade finansutskottet att anslagsposten omfattade cirka hälften av forsknings- och innovationssatsningen och att budgetpropositionen således innehöll en ospecificerad forskningssatsning som innebär att anslagsförslagen inte gav en fullständig bild av fördelningen mellan lärosäten. Utskottet ansåg att detta var en olycklig lösning, eftersom de anslag som riksdagen anvisar i budgeten endast ger en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan lärosäten. Utskottet framhöll att den valda modellen kan anses stå i konflikt med kravet att budgetpropositionen ska vara fullständig. Denna princip slås fast i riksdagsordningens 3 kap. 2 § där det framgår att en proposition som påverkar statens inkomster eller utgifter kommande år endast får lämnas efter budgetpropositionen om regeringen bedömer att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl. En ordning där regeringen, av vilket skäl det vara må, inte preciserar anslagets användning eller fördelning utan i stället föreslår ramar för breda ändamål som sedan preciseras genom regeringsbeslut, minskar riksdagens inflytande över medelstildelningen och försvagar budgetens funktion som styrmedel. Utskottet betonade principen att budgetpropositionen ska vara fullständig och att anslagets ändamål ska vara tydligt angivna.

I en reservation motsätter sig Socialdemokraterna kraftigt regeringens agerande (bet. 2008/09:FiU1, s. 156). Riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik, framhåller reservanterna. Att regeringen förbehåller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande och underlåter att tydligt redovisa fördelningen av forskningsmedlen, försvagar såväl förutsättningarna för långsiktighet i systemet som trovärdigheten för svensk forskningspolitik som sådan – och rimmar inte väl med vare sig budgetlagens eller riksdagsordningens intentioner.

Forskningspropositionen

I den nu aktuella propositionen redovisas att 750 miljoner kronor av medlen avses fördelas till lärosätena enligt den nya fördelningsmodellen, som innebär att kvalitetsindikatorer används vid fördelning av medel (s. 59). Bland övriga satsningar som ska kunna täckas av medel på anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. finns en delfinansiering av ett eventuellt värdskap för European Spallation Source (ESS) med 150 miljoner kronor (s. 190). Det anges dock inte explicit att medlen till ESS ska tas från detta anslag. Vidare ska 50 miljoner kronor tillföras Innovationsbron AB (s. 127) och 50 miljoner kronor användas för innovationsinsatser vid lärosätena (s. 122). 15 miljoner kronor används för strategiska satsningar (s. 70). Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) tillförs 10 miljoner kronor (s. 172) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad 19 miljoner kronor (s. 175). Regeringen

kommer att återkomma på tilläggsbudget för 2009 om användningen av vissa medel. Exempel på detta är medel till Vinnova (49 mnkr, s. 179) och Vetenskapsrådet (97 mnkr, s. 180).

Motionerna

Riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik, anför Socialdemokraterna – utan att framställa något yrkande i denna del – i sin kommittémotion Ub6 med anledning av forskningspropositionen. Att regeringen förbehåller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande och undlåter att tydligt redovisa fördelningen av forskningsmedlen försvagar såväl förutsättningarna för långsiktighet i systemet som trovärdigheten för svensk forskningspolitik som sådan.

I Vänsterpartiets kommittémotion Ub5 med anledning av forskningspropositionen riktas kritik mot bristerna i regeringens hantering av forskningsanslagen i budgetpropositionen. Kravet att budgetpropositionen ska vara fullständig frångicks därmed, och riksdagen har därmed inte kunnat utöva något inflytande över hur dessa medel ska användas. Detta är inte tillfredsställande ur demokratisk synvinkel, anför motionärerna. Något yrkande i frågan framställs dock inte.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet påpekade i sitt betänkande (bet. 2008/09:FIU1) bl.a. att regeringens förslag att anvisa anslag för universitet och högskolor men samtidigt, bredvid dessa anslag, lägga en ospecificerad post för forskning är en olycklig lösning, eftersom de anslag som riksdagen anvisar i budgeten endast ger en partiell bild av den samlade medelsfördelningen mellan lärosäten. Utskottet anser att riksdagen i och med den forskningspolitiska propositionen nu har fått en fullständig bild av regeringens förslag. I propositionen redovisar regeringen den närmare fördelningen av de medel som föreslogs anvisas i budgetpropositionen för 2009. Det kan tilläggas att i en budgetproposition redovisa en ram som närmare presenteras i en därefter framlagd särproposition är en modell som har använts tidigare, bl.a. vid riksdagens behandling av forskningspropositionen 2004/05:80.

Även om det således har inträffat tidigare att regeringen i budgetpropositionen hänvisar framåt till kommande propositioner beträffande tänkt ändamål eller villkor för anslagen försvagar en sådan ordning budgetens funktion som styrmedel. Utskottet vill betona principen att budgetpropositionen ska vara fullständig och att anslagets ändamål ska vara tydligt angivna. Utskottet förutsätter således att regeringen framgent presenterar en fullständig budgetproposition, inom forskningsområdet såväl som inom andra områden.

Utskottet vill emellertid invända mot beskrivningen i motion Ub5 (v) om att riksdagen inte har kunnat utöva något inflytande över hur dessa medel ska användas. Att, som anförs i motion Ub6 (s), regeringen förbe-

håller sig rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande är inte heller en invändningsfri beskrivning. Förslagen om hur medlen inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning ska användas är ännu under beredning i riksdagen. Utbildningsutskottet och riksdagen har möjlighet att närmare ange hur anslaget 2:56 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. ska användas. En möjlig hantering är således att utbildningsutskottet under sin beredning av det berörda utgiftsområdet preciserar anslagets användning och att kammaren sedan prövar frågan i sin behandling av utbildningsutskottets budgetbetänkande.

Avräkning av anslag

Forskningspropositionen

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att avräkning av anslag för forskning och utbildning på forskarnivå får göras i samband med att medlen överförs till respektive universitets och högskolas räntekonto (s. 67, avsnitt 6.9).

Regeringen anför att universitets och högskolors anslag för såväl utbildning på grundnivå och avancerad nivå som för forskning och utbildning på forskarnivå i dag avräknas i samband med att medel överförs till respektive lärosätes räntekonto.

Den nya modellen för resurstilldelning till forskning och utbildning på forskarnivå förutsätter att berörda anslag till universitet och högskolor även fortsättningsvis avräknas preliminärt varje månad i samband med att medel överförs till universitetens och högskolornas räntekonto i Riksgäldskontoret. Sådan avräkning är varken kassa- eller utgiftsmässig och grundas på statsmakternas beslut.

Vissa kompletterande uppgifter

I betänkande 2008/09:FiU15 tillstyrkte utskottet regeringens förslag i budgetpropositionen för 2009 om ändrad grund för anslagsavräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter (prop. 2008/09:1, finansplan m.m., punkt 17, avsnitt 10.4.2, bet. FiU15, rskr. 30). Budgetpropositionens förslag innebär att myndigheternas förvaltningsutgifter, med undantag för universitet och högskolors förvaltningsutgifter, fr.o.m. budgetåret 2009 ska avräknas mot anslag det budgetår till vilket kostnaden hänför sig och inte längre det budgetår till vilket utgiften hänför sig.

Som framgår av utskottets betänkande 2008/09:FiU15 tillämpas sedan tidigare särskilda grunder för anslagsavräkningen för universitetens och högskolornas anslag för grundutbildning respektive forskning. Regeringen redovisade i propositionen om högre utbildning för ökad kompetens nya principer för tilldelning av resurser och att avsteg bör göras från den utgifts-

mässiga anslagsavräkningen för högskoleanslagens del (prop. 1992/93:169). Riksdagen hade inget att invända mot de redovisade principerna (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att regeringens förslag i forskningspropositionen överensstämmer med riksdagens beslut med anledning av betänkande 2008/09:FiU15. Utskottet har således inget att invända mot förslaget i forskningspropositionen.

Forskning inom finansutskottets beredningsområde

Forskningspropositionen

Regeringen pekar i propositionen ut främst tre övergripande områden: medicin och livsvetenskaper, teknik samt klimat. I huvudsak ligger de forskningsområden som tas upp i forskningspropositionen således utanför finansutskottets beredningsområde. Vissa områden rör dock utskottet:

- Satsning på strategisk forskning om förutsättningar för tillväxt, ökning med 10 miljoner kronor fr.o.m. 2009 (s. 111–112),
- innovationsfrämjande offentlig upphandling. En utredning om hur förutsättningarna för hur offentliga aktörers investeringar bättre kan bidra till utvecklingen av nya kunskapsintensiva företag avses tillsättas (s. 141–143),
- 30 miljoner kronor till finansmarknadsforskning från Stabilitetsfonden fr.o.m. 2009 (s. 180–181),
- konkurrens och offentlig upphandling. Regeringen anför – utan några konkreta förslag – att det utöver juridisk forskning behövs även mer forskning av en nationalekonomisk karaktär (s. 231–232) samt
- den offentliga sektorn. Det finns ett behov av forskningsbaserad kunskap om den offentliga förvaltningens funktionssätt och hur den kan utvecklas för att möta skilda utmaningar (s. 249–251).

Vissa kompletterande uppgifter

I betänkande 2008/09:FiU16 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61) anförde finansutskottet att det behövs ytterligare kunskap om de processer som har lett fram till finansoron.

Det är därför, anförde utskottet, utmärkt att regeringen i den då aktuella propositionen aviserade att den kommer att initiera särskild forskning på området, dvs. de 30 miljoner kronor för finansmarknadsforskning som nämns också i forskningspropositionen. Riksdagen kommer, konstaterade utskottet, att få tillfälle att ta ställning till forskningsinitiativet när regeringen lägger fram sina finansieringsförslag för riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför i propositionen kan de strategiska satsningar som föreslås bidra till att stärka Sveriges och svenskt näringslivs internationella konkurrenskraft. Finansutskottet kan således utifrån sina utgångspunkter ställa sig bakom denna inriktning som syftar till att långsiktigt stärka konkurrenskraften och bidra till en hållbar tillväxt.

Utskottet noterar att regeringen i forskningspropositionen (s. 181) anför att den avser att återkomma i ett senare skede om formerna för fördelning av de 30 miljonerna så att starka och konkurrenskraftiga forskningsmiljöer kan byggas upp. Detta kommer, anger regeringen, att ske efter samråd med berörda myndigheter och företrädare för den finansiella sektorn.

Utskottet kan således konstatera att riksdagen i ett senare skede får tillfälle att ta ställning till detta forskningsinitiativ.

Stockholm den 2 december 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Monica Green (s), Carl B Hamilton (fp), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s), Christina Zedell (s) och Per Åsling (c).

Avvikande mening

Budgetmässig hantering av forskningssatsningen (s, v)

Sonia Karlsson (s), Monica Green (s), Hans Hoff (s), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Jörgen Hellman (s) och Christina Zedell (s) anför:

Riksdagen ska styra inriktningen av svensk forskningspolitik. Regeringens förslag i budgetpropositionen och forskningspropositionen innebär att regeringen vill ha rätten att själv besluta om genomgripande förändringar av resursfördelningssystemet till forskningen utan riksdagens godkännande.

Regeringen har frångått kravet att budgetpropositionen ska vara fullständig. Tillsammans med den kompletterande informationen i forskningspropositionen kan dock utbildningsutskottet nu hantera situationen så att riksdagen kan utöva sin budgetmakt. Vi förutsätter att utbildningsutskottet utnyttjar denna möjlighet eftersom alternativet inte vore tillfredsställande ur demokratisk synvinkel.