Utbildningsutskottets betänkande

1977/78: 1

med anledning av förslag av riksdagens revisorer beträffande redovisningen av statligt understödda forskningsprojekt vid universitet och högskolor

I enlighet med 12 § av gällande stadgar för Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond har stiftelsens styrelse till riksdagen och riksdagens revisorer avgivit berättelse över stiftelsens verksamhet och förvaltning under år 1976 (redog. 1976/77: 14).

Efter verkställd granskning av stiftelsens verksamhet har riksdagens revisorer den 3 mars 1977 till riksdagen avgivit revisionsberättelse (redog. 1976/77: 15), varav framgår att granskningen inte givit anledning till erinran.

Riksdagen har genom beslut den 11 maj 1977 beviljat styrelsen för Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond ansvarsfrihet för stiftelsens förvaltning under år 1976 (UbU 1976/77: 22, rskr 1976/77: 274).

Revisorerna har i nämnda revisionsberättelse tagit upp en fråga som inte begränsar sig till jubileumsfondens verksamhet utan berör den statligt understödda forskningen vid universitet och högskolor i mer vidsträckt bemärkelse, nämligen frågan om redovisningen av statligt understödda forskningsprojekt vid universitet och högskolor i syfte bl. a. att uppnå en effektivare kontroll av de statliga forskningsmedlens användning.

Riksdagens revisorer anser att det system för projektredovisning av kostnader för forskningsprojekt, som utarbetats vid några av de till universiteten och högskolorna knutna redovisningscentralerna, bör utvecklas vidare och införas vid samtliga berörda redovisningscentraler. Därigenom skulle såväl forskare som forskningsråd och andra statliga organ kunna förses med löpande uppgifter om forskningsprojektens kostnader. Kostnaderna skulle redovisas i s. k. projektlistor fördelade efter kostnadsslag och i vissa fall även ställda i relation till en budget. Revisorerna anser också att det bör övervägas om inte budget för ett forskningsprojekt bör kunna upprättas kvartalsvis. Den översyn av redovisningsrutiner m. m. som krävs för att genomföra revisorernas förslag bör enligt deras mening kunna utföras av universitets- och högskoleämbetet i samråd med riksrevisionsverket och berörda forskningsråd och redovisningscentraler. Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening delger regeringen vad revisorerna anfört om redovisningen av statligt understödda forskningsprojekt vid universitet och högskolor.

Remissyttranden

I ärendet har utskottet inhämtat yttranden från riksrevisionsverket, universitets- och högskoleämbetet samt forskningsrådsnämnden.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har berett universiteten i Göteborg och Umeå, karolinska institutet, tekniska högskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola och högskolan i Luleå tillfälle att yttra sig. Inkomna yttranden har bifogats av UHÄ.

UHÄ påpekar att den allmänna motiveringen för revisorernas förslag är en önskan att åstadkomma en effektivare kontroll av de statliga forskningsmedlens användning samt att utgångspunkterna är väsentligen kamerala. UHÄ anför bl. a. följande.

Det merarbete, som en redovisning i den angivna formen innebär, måste självfallet vägas mot de fördelar som kan ligga i en detaljerad kostnadsfördelning för varje projekt.

Enligt UHÄ:s mening kan det också från mera allmänna utgångspunkter ifrågasättas om det slag av kontroll av de statliga forskningsmedlens användning som ligger i en detaljerad redovisning av det angivna slaget är det mest angelägna. Den nya högskolans anslags- och därmed redovisningssystem bygger på en ändamålsinriktning och lämnar de lokala myndigheterna frihet att välja slag av kostnader för att nå angivna mål. På samma sätt synes, som framhålls i yttranden från bl. a. Chalmers tekniska högskola och högskolan i Luleå, en ökad resultatinriktning böra eftersträvas i fråga om högskoleorganisationens redovisning till externa finansiärer. Detta innebär att redovisningen i första hand bör avse en beskrivning av respektive projekts totalresultat och av de andelar av dessa kostnader som olika anslagsgivare täckt. Den kamerala kontrollen bör i ökad utsträckning ses som en intern angelägenhet för högskoleorganisationen och anpassas till dess behov.

Riksrevisionsverket (RRV) anser att en resultatinriktad redovisning, genom vilken varje finansiär utifrån en helhetsbild kan bedöma projektarbetet, utgör ett bättre underlag för utvärdering och uppföljning av ett forskningsprojekt än en kassamässig redovisning uppdelad efter finansiär. De projektlistor som för närvarande tillämpas vid vissa läroanstalter ger endast begränsad information och tillgodoser därför inte de krav som enligt RRV bör ställas på en projektredovisning. De bör dock kunna vara ett led i en utveckling mot en mera fullständig projektredovisning. Utarbetandet av en sådan bör enligt RRV ingå som en naturlig del i det löpande ekonomi-administrativa utvecklingsarbetet.

RRV anför vidare bl. a. följande.

Ett bibehållande av enbart den kassamässiga rapportering som nu lämnas och en utveckling av denna i syfte att få till stånd en löpande rapportering för de enskilda forskningsprojekten som underlag för bedömning av kostnadernas fördelning på kostnadsslag ligger enligt RRVs mening inte i linje med utvecklingen av det ekonomi-administrativa systemet i övrigt inom högskolan. Om ett forskningsprojekt finansieras från flera håll är det knappast meningsfullt med en löpande redovisning

som är uppdelad efter de olika finansiärerna. En sådan redovisning ger ingen fullständig bild av forskningsprojektet. Redovisningen bör i stället avse de totala kostnader som för varje tidsperiod lagts ned på projektet.

Forskningsrådsnämnden (FRN) lämnar, liksom för övrigt UHÄ, den informationen att forskarutbildningsutredningen (FUN) i sitt kommande huvudbetänkande avser att redovisa vilka principer som bör vara vägledande för utvecklandet av ett ekonomi-administrativt system för forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) inom högskolan. Mot bakgrund av behovet av att sätta in riksdagens revisorers förslag om förbättrad kontroll av statliga forskningsmedels användning i större sammanhang där även andra intressen kan tillgodoses föreslår FRN att ställning till förslaget tas i samband med de förslag som kan bli resultat av FUN:s kommande betänkande. FRN anför vidare följande.

FRN vill emellertid här ta tillvara tillfället att beröra den ekonomi-administrativa informationens betydelse för möjligheterna att leda och planera forskning. Detta synes angeläget bl. a. mot bakgrund av revisorernas betoning av förbättrad kontroll av de statliga forskningsmedlens användning.

I någon mening rationella beslut om FoU och prioriteringar mellan skilda forskningsområden förutsätter kännedom om resursströmmar och FoU-medlens fördelning. Bristerna i de nuvarande ekonomiska informationssystemen för FoU och i FoU-statistiken är välkända och har påpekats, förutom av revisorerna, av bl. a. forskningsrådsutredningen i dess första betänkande.

Finansieringsstrukturen för den FoU som bedrivs vid universitet och högskolor är komplicerad och en rad källor förekommer: (1) budgetanslag till forskning och forskarutbildning, (2) budgetanslag till forskningsråden, (3) budgetanslag till skilda sektorsorgan för FoU, (4) Riksbankens jubileumsfond, (5) högskolornas egna fonder samt (6) andra externa medel (från industri, stiftelser, fonder). Den relativa betydelsen av de olika typerna av FoU-medel varierar betydligt mellan skilda forskningsområden.

De olika intressenterna i FoU-verksamheten inom högskolan — forskare, skilda planerings- och ledningsorgan inom högskolan, forskningsråd, sektorsorgan, departement och riksdag samt näringsliv och organisationer — har alla varierande behov av information om forskningsmedlens användning. Revisorerna betonar i sin redogörelse kontrollaspekten. Det är sannolikt att kontrollen av forskningsmedlens användning i vissa fall kan och bör förbättras. Den ekonomiska information som kan utvinnas ur ett ekonomi-administrativt system bör emellertid i första hand kunna användas för planering, prioritering samt verksamhetsuppföljning. Ett sådant informationssystem bör kunna ge upplysning om resursströmmarna inom såväl enskilda forskningsdiscipliner som inom forskningsområden som definieras i termer av problemområden. Därvidlag bör uppmärksammas att olika nivåer inom forskningsorganisationen har skilda behov av ekonomi-administrativ information. Systemet bör sålunda konstrueras så att data på olika aggregerade nivåer kan utvinnas. Den i detta sammanhang värdefulla informationen gäller dock mer de totala kostnaderna för projekt och fördelningen mellan fasta och

rörliga resurser etc. än t. ex. fördelningen på olika kostnadsslag. Ur forskarnas synvinkel är en effektiv och snabb kameral redovisning av förbrukade och disponibla medel angelägen. En budgetering kvartalsvis av forskningsprojekt bör enligt nämndens bestämda uppfattning inte övervägas. En generell sådan budgetering måste bedömas som helt orealistisk och direkt olämplig.

Vid utformningen av systemet bör vidare hänsyn tas till att planering och ledning av FoU är behäftad med särskilda svårigheter. Utrymme för spontanitet och förändrad inriktning måste alltid lämnas. Det innebär vidare att en verksamhetsuppföljning eller utvärdering av FoU-verksamhet aldrig kan baseras på i första hand ekonomisk information. Vetenskapliga bedömningar eller bedömningar av ett forskningsprojekts värde för en praktisk verksamhet kommer alltid att vara det viktigaste beslutsunderlaget t. ex. vid beslut om fortsatta anslag. Detta konstaterande får emellertid inte tolkas så att värdet av ekonomisk information som *ett* instrument vid utvärdering av FoU kan negligeras. Förbättrade redovisningsrutiner, kostnadsöversikter m. m. är en framkomstväg vid strävandena efter ett förbättrat utnyttjande av med nödvändighet knappa FoU-resurser. För att erhålla rättvisande och relevant information bör också de privata medel som tillförs högskolorna omfattas av de ekonomi-administrativa system som kan komma att utvecklas. Dessa medel förvaltas av högskolorna, vilket innebär att tekniska problem vid redovisning blir relativt små.

Utskottet

Riksdagens revisorer har i sin berättelse (redog. 1976/77: 15) över verkställd granskning av Stiftelsen Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1976 även behandlat frågan om kontrollen av statliga forskningsmedels användning. Revisorerna rekommenderar en utökning av systemet med löpande uppföljning av kostnaderna för forskningsprojekt genom särskilda s. k. projektlistor, av vilka bl. a. fördelningen på olika slag av kostnader framgår. Enligt revisorernas mening bör vidare övervägas om inte budgetar för forskningsprojekten bör upprättas kvartalsvis. Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening delger regeringen vad revisorerna anfört om redovisningen av statligt understödda forskningsprojekt vid universitet och högskolor.

Utskottet har i ärendet inhämtat yttranden från riksrevisionsverket, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) samt forskningsrådsnämnden (FRN). UHÄ och FRN anser båda att ställning inte nu bör tas till den av revisorerna väckta frågan med hänsyn till att forskarutbildningsutredningen i sitt huvudbetänkande, vilket kommer att lämnas senare i höst, avser att ange vilka principer som bör vara vägledande för utvecklandet av ett ekonomi-administrativt system för forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) inom högskolan.

Forskningsrådsutredningen behandlar i sitt nyligen avlämnade betänkande Forskningspolitik (SOU 1977: 52) bl. a. frågan om registrering av

svensk FoU och kommer därvid in på bl. a. kontrollfrågan. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Utskottet anser att ställningstagandena till nämnda utredningsförslag bör avvaktas och att riksdagens revisorers nu ifrågavarande hemställan därför inte bör föranleda någon skrivelse till regeringen.

Utskottet hemställer

att riksdagen lägger till handlingarna riksdagens revisorers berättelse över verkställd granskning av Stiftelsen Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1976 i vad den avser kontroll av statliga forskningsmedels användning.

Stockholm den 8 november 1977

På utbildningsutskottets vägnar
STIG ALEMYR

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Stig Alemyr (s), Claes Elmstedt (c), Hans Jönsson (s), Sven Johansson (c), Lars Gustafsson (s), Gösta Karlsson (c), Lena Hjelm-Wallén (s), Per-Olof Strindberg (m), Roland Sundgren (s), Christina Rogestam (c), Helge Hagberg (s), Jörgen Ullenhag (fp), Margit Sandéhn (s), Gunnar Björck i Värmdö (m) och Esse Petersson (fp).

NORSTEDTS TRYCKERI STOCKHOLM 1977 770054