

Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU6

Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet till handlingarna och avslår följdmotionen.

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens rapport Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5). Riksrevisionens övergripande slutsats är att den granskade forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU-verksamheten) inte fungerar effektivt och att det därmed inte kan säkerställas att den genomförs med god hushållning av statens resurser. För att åtgärda detta lämnar Riksrevisionen en rekommendation till regeringen att säkerställa att utvärderingar av FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter görs regelbundet. Riksrevisionen rekommenderar vidare att berörda FoU-verksamheter bl.a. ser till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saklighet och opartiskhet.

I skrivelsen framhåller regeringen att det finns skäl att göra en översyn av den FoU-verksamhet som finansieras av statliga medel och utifrån översynen överväga hur samordningen av sådan FoU kan förbättras. Regeringen framför vidare i skrivelsen att den kommer att ha en dialog med de granskade myndigheterna om hur de avser att agera utifrån de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till myndigheterna. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

I betänkandet finns en reservation (M, KD, L).

Behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:7 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet.

Fyra yrkanden i en följdmotion (M, KD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	6
Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet	6
Uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet	14
Reservation	18
Uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet, punkt 2 (M, KD, L)	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	20
Skrivelsen.....	20
Följdmotionen	20
<i>Bilaga 2</i>	
Förteckning över de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:7 till handlingarna.

2. Uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet

Riksdagen avslår motion

2021/22:4237 av Kristina Axén Olin m.fl. (M, KD) yrkandena 1–4.

Reservation (M, KD, L)

Stockholm den 25 november 2021

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Tomas Kronståhl (S), Annika Hirvonen (MP), Maria Nilsson (L), Jörgen Grubb (SD), Ilona Sztatmari Waldau (V), Niels Paarup-Petersen (C) och Gudrun Brunegård (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om vissa delar av statens forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning (RiR 2021:5).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 25 mars 2021.

Riksrevisionen presenterade den aktuella granskningsrapporten för utskottet den 22 april 2021.

Av 9 kap. 19 § riksdagsordningen (2014:801) framgår det att för varje granskningsrapport som har överlämnats till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Vid beräkning av fristen ska månaderna juli och augusti inte räknas in.

Regeringen överlämnade skrivelse 2021/22:7 till riksdagen den 16 september 2021.

En motion har väckts med anledning av skrivelsen. I bilaga 1 finns en förteckning över behandlade förslag och i bilaga 2 finns en förteckning över de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelse 2021/22:7 innehåller regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet (RiR 2021:5). Rapporten avser sådan forskning och utveckling (FoU) som inte finansieras av forskningsråd och som inte heller finansieras av och utförs vid universitet och högskolor.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att den granskade forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU-verksamheten) inte fungerar effektivt och att det därmed inte kan säkerställas att den genomförs med god hushållning av statens resurser. För att åtgärda detta lämnar Riksrevisionen en rekommendation till regeringen att säkerställa att utvärderingar av FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter görs regelbundet. Riksrevisionen rekommenderar vidare berörda FoU-verksamheter att se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saktlighet och opartiskhet samt att genomföra riskanalyser så att ekonomiadministrativ kontroll kan sättas in. Riksrevisionen rekommenderar slutligen de granskade

myndigheterna som utlyser medel att förbättra kontroll och uppföljning och att genomföra extern revision i större utsträckning.

Regeringen redovisar planerade åtgärder i skrivelsen och anser att det finns skäl att göra en översyn av den FoU-verksamhet som finansieras av statliga medel och utifrån översynen överväga hur samordningen av sådan FoU kan förbättras. Regeringen framför vidare i skrivelsen att den kommer att ha en dialog med de granskade myndigheterna om hur de avser att agera utifrån de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till myndigheterna.

Regeringen anser att med skrivelsen är Riksrevisionens rapport slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att i ett första avsnitt behandla skrivelsen. Därefter behandlas fyra motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknuter till skrivelsen.

Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:7 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet till handlingarna.

Skrivelsen

I skrivelsen behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

Riksrevisionens iakttagelser

Rapportens syfte och metod

Riksrevisionen har granskat sammantaget 85 myndigheter, vilka enligt granskningen fördelar och använder ungefär 7 miljarder kronor årligen för forskning och utveckling (FoU). År 2021 uppgår motsvarande belopp till närmare 8 miljarder kronor. Bland de granskade myndigheterna finns såväl de som fördelar medel till FoU genom utlysningar eller uppdragsforskning som de som bedriver FoU i egen regi. I bilaga 2 finns en förteckning över de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning.

En utgångspunkt för Riksrevisionens granskning av myndigheternas FoU-verksamhet har varit att styrning och processer som säkerställer kvalitet och relevans samt rutiner som säkerställer hushållning med statens resurser är viktiga förutsättningar för att verksamheten ska fungera effektivt.

Motiv till granskningen är enligt Riksrevisionen bl.a. att myndigheten vid tidigare tillfällen identifierat uppföljning och kontroll av forskningsbidrag som ett riskområde. Riksrevisionen har också konstaterat att det finns brister i handläggningen av FoU samt att i de fall myndigheter betalar ut forskningsbidrag i förskott och kontrollen inte är tillräcklig kan det bli svårare att upptäcka felaktigheter.

Den övergripande revisionsfrågan är om statens FoU-verksamhet vid myndigheter fungerar effektivt, om det finns förutsättningar för att säkerställa kvalitet och relevans samt om det sker med betryggande intern styrning och

kontroll för att garantera hushållning med resurser. För att besvara den övergripande frågan har Riksrevisionen utgått från följande delfrågor:

1. Är regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet effektiv?
2. Har myndigheterna ändamålsenliga processer för att FoU-verksamheten ska hålla god kvalitet och vara relevant?
3. Har myndigheterna betryggande administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd?

Granskningens huvudsakliga underlag har bestått av dokumentstudier, intervjuer och en fördjupad granskning av fem av myndigheterna: Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Riksrevisionens urval av myndigheter syftar till att få en spridning i storlek på FoU-anslag, FoU-verksamhetens storlek i förhållande till myndighetens anslag i stort, myndigheter som bedriver egen FoU och myndigheter som finansierar utlagd FoU samt utgiftsområden. Granskningen har inte inkluderat FoU finansierad av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Verket för innovationssystem, Vetenskapsrådet eller den som utförs vid och finansieras av universitet och högskolor.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens FoU-verksamhet i de här granskade myndigheterna inte fungerar effektivt eftersom förutsättningarna för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas. Slutsatsen baseras på observationer inom tre områden där Riksrevisionen bedömer att förbättringar behövs: effektivitet i regeringens styrning av myndigheters FoU-verksamhet, myndigheters processer för att säkerställa kvalitet och relevans samt administrativa rutiner för riskanalys med uppföljning och kontroll.

Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet

Riksrevisionen påpekar att systematiska utvärderingar av den här granskade FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning och att samordningen av myndigheternas FoU-verksamhet mellan departementen brister.

Samtliga fem myndigheter som omfattas av den fördjupade granskningen utvärderar sin FoU-verksamhet. Det sker dock inte alltid på ett systematiskt sätt, dvs. strukturerat och med förutbestämd regelbundenhet.

Riksrevisionen påtalar att regeringen i den senaste forskningspropositionen (prop. 2020/21:60) aviserade att det finns skäl att göra en översyn av den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering som inkluderar såväl statliga forskningsfinansiärer som övriga FoU-myndigheter. Riksrevisionen bedömer att en sådan översyn kan bidra till ökad samordning.

Myndigheternas processer för att säkerställa kvalitet och relevans i FoU-verksamheten

Riksrevisionen anser att alla här granskade myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans i FoU-verksamheten. Myndigheter som anger att de finansierar uppdragsforskning eller egenfinansierad FoU har inte sådana processer i samma utsträckning. Bland de som utlyser FoU-medel finns enligt Riksrevisionen en utvecklingspotential i arbetet med att forskningsresultat vid myndigheterna ska komma till användning, bl.a. för att möta målgruppernas behov.

Riksrevisionen konstaterar vidare att 63 procent av alla här granskade FoU-myndigheter saknar dokumenterade processer för hantering av jäv för externa sakkunniga och att 42 procent av myndigheterna saknar sådana processer för egen personal. Riksrevisionen anser att myndigheterna behöver bli bättre på att säkerställa och dokumentera oberoende för att inte riskera bristande förtroende för forskningsresultaten.

Administrativa rutiner för hantering av FoU-stöd

Riksrevisionen noterar att många av de här granskade myndigheterna saknar riskanalyser för FoU-verksamheten. Knappt hälften av myndigheterna uppger att de har tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten, antingen på övergripande nivå eller på projektnivå, och endast 25 procent av myndigheterna har dokumenterade processer för riskanalys.

Riksrevisionen bedömer vidare att den ekonomiska uppföljningen brister hos myndigheter som utlyser FoU-medel och därmed är förutsättningarna begränsade för uppföljning av upparbetade kostnader i forskningsprojekten. 5 procent av myndigheterna använder sig alltid av extern revision som kontroll av utdelade FoU-medel. Nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheter som granskats använder aldrig extern revision för granskning av forskningsprojekt. Riksrevisionen bedömer att det kan innebära sämre hushållning med statliga medel och risk för avsteg från anslagsförordningen (2011:223).

Det finns enligt Riksrevisionen även risk för dubbelfinansiering av mottagaren. En majoritet av de FoU-myndigheter som utlyser forskningsmedel kräver att de sökande i ansökan ska ange om de sökt medel hos andra för samma projekt. Vissa myndigheter nöjer sig med denna typ av försäkran. Om inte forskningsfinansiären själv kontrollerar detta finns en risk för dubbelfinansiering av mottagaren.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas varvid ambitionsnivå och frekvens måste avgöras från fall till fall.

till de berörda FoU-verksamheterna:

- Se till att det finns riktlinjer och en process som säkerställer och dokumenterar saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten. Riktlinjerna ska gälla för såväl externa personer som egen personal vid myndigheten som är delaktiga i FoU-processen.
- Genomför eller komplettera riskanalyser så att effektiva ekonomiadministrativa kontrollåtgärder av FoU-verksamheten kan sättas in.

till de myndigheter i granskningen som utlyser FoU-medel:

- Se över och i relevanta delar förbättra ekonomiadministrativ kontroll och uppföljning av lämnade bidrag. Extern revision som kontroll och uppföljningsmetod bör oftare övervägas.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan bli mer effektiv

Regeringen framför att den delar Riksrevisionens slutsats att utvärdering av den här granskade FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning. Vidare instämmer regeringen i Riksrevisionens slutsats att regeringens styrning av myndigheternas FoU-verksamhet kan förbättras. Samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet fokuserar på förberedelser av den återkommande forskningspolitiska propositionen och EU-relaterade forskningsfrågor och det är de stora forskningsfinansiärerna som står i fokus, framhåller regeringen. Den senaste övergripande granskningen av FoU-verksamheten vid övriga myndigheter gjordes 2012, Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter, SOU 2012:20.

Regeringen ser att det finns skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen. En sådan översyn skulle kunna bidra till en helhetsbild av den FoU som utförs med statliga medel som underlag till utarbetandet av forskningspolitiken och kan bidra till effektivare samordning av FoU-verksamheten. Behovet av att regeringen samordnar FoU-verksamheten beror dock på verksamheternas inriktning, menar regeringen. Där behovet av styrning är mindre är också behovet av samordning från regeringen mindre. Regeringen ser mindre behov av styrning t.ex. hos de myndigheter som använder forskningsresultaten främst för kunskaps- och kompetensuppbyggnad inom myndigheten.

Vidare framför regeringen att aktivt deltagande av myndigheterna i Vetenskapsrådets nätverk för FoU-myndigheter kan bidra till en ökad samordning och samarbete kring FoU på myndigheterna. Det finns stora möjligheter att genom ökad myndighetssamverkan dra nytta av lärosätenas FoU och av forskningsrådets expertis för expertgranskning av projekt, riskanalyser och ekonomisk uppföljning och därmed ge ett bättre utförande av FoU-verksamheten, menar regeringen. Regeringen framhåller också att det skulle kunna utgöra ett bidrag för att följa upp den brist på genomslag för svensk forskning jämfört med satsade medel som noteras i forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2020/21:60).

Vissa myndigheter behöver förbättra processerna för att säkerställa kvalitet och relevans

Riksrevisionen noterar att myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans men att det finns brister hos myndigheter som upphandlar FoU och hos de som utför FoU i egen regi. Regeringen bedömer att myndigheter som utlyser FoU-medel arbetar enligt liknande principer som forskningsråden och har ändamålsenliga processer för bedömning av projektens kvalitet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att de myndigheter som bedriver FoU och de som upphandlar eller beställer FoU behöver säkerställa en opartisk hantering av FoU-stöd. Av Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter framgår att 79 procent av de myndigheter som utlyser FoU-medel har en dokumenterad process för att hantera jäv för egen personal medan endast en fjärdedel av de myndigheter som upphandlar forskning och de som bedriver FoU i egen regi med egna medel har sådana processer.

Riksrevisionen konstaterar att det finns en utvecklingspotential när det gäller att resultaten kommer till användning. Regeringen instämmer i att den FoU som finansieras av de granskade myndigheterna bättre behöver komma till användning i den egna verksamheten och i sektorn där myndigheten verkar. Regeringens uppfattning är att myndigheter som finansierar och bedriver FoU gör detta för att utveckla sin verksamhet och väljer projekt som är relevanta för de problem som myndigheten identifierat.

Myndigheternas arbete med riskanalys, uppföljning och kontroll behöver förbättras

Riksrevisionen påtalar att många myndigheter saknar riskanalyser för FoU-verksamheten, där det med riskanalys exempelvis menas granskning av möjliga oegentligheter, om medlen inte använts till avsett syfte eller att resultat och leverans uteblir. Utifrån Riksrevisionens granskning bedömer regeringen att alltför få av de granskade myndigheterna dokumenterar sådana riskanalyser.

Riksrevisionen framhåller att den ekonomiska uppföljningen brister hos de myndigheter som utlyser FoU-medel. Regeringen framför att för forskningsprojekt upprättas ofta en budget innan projekten startar, men att det är vanligt att finansiären därefter förlitar sig på bidragsmottagarnas mer

översiktliga ekonomiska redovisningar. Regeringen framför att även om det är regeringens uppfattning att forskare ska ha stor frihet att bedriva sin forskning behövs bättre ekonomisk uppföljning av projekten. Annars går det inte att utvärdera om forskningen på ett kostnadseffektivt sätt har bidragit till att lösa de problem som den var avsedd att lösa. Regeringen framför vidare att det är regeringens uppfattning att brister i ekonomisk uppföljning innebär inte bara risk för sämre hushållning med statliga medel, utan även risk för avsteg från anslagsförordningen. Myndigheter som har brister i den ekonomiska uppföljningen behöver åtgärda detta, anser regeringen.

Riksrevisionen påtalar att det finns risk för dubbelfinansiering av mottagaren och att det finns brister i kontrollen av detta. Regeringen tolkar denna iakttagelse som att Riksrevisionen avser finansiering från olika källor för samma eller liknande ändamål. Vidare tolkar regeringen att det huvudsakliga skälet till att sådan finansiering kan vara problematisk är att statliga medel används ineffektivt. Alla myndigheter som fördelar FoU-medel har villkor om att mottagare måste informera om huruvida de får finansiering även från andra källor. Däremot är kontrollen begränsad, anser regeringen. Några myndigheter kontrollerar med andra finansiärer innan utbetalning sker, men huvuddelen verkar endast förlita sig på vad de sökande rapporterar, menar regeringen.

Riksrevisionen observerar att nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheterna inte använder extern revision för granskning av forskningsprojekt. Det är regeringens uppfattning att FoU-verksamheter vid statliga myndigheter regelbundet bör granskas som del av den interna revision som myndigheterna utför. Om det är möjligt och rimligt sett till omfattningen av satsningarna bör FoU-verksamheten även granskas av externa revisorer.

Riksrevisionens övergripande slutsats

Sammanfattningsvis instämmer regeringen, när det gäller de granskade myndigheterna, delvis i Riksrevisionens övergripande slutsats att statens FoU-verksamhet inte fungerar tillräckligt effektivt eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas. Myndigheter som utlyser FoU-medel har processer som är i linje med de som tillämpas vid forskningsråden och har därmed system för att säkerställa kvalitet även om det i vissa fall finns brister i fråga om ekonomisk redovisning och riskanalys. När det gäller myndigheter som upphandlar FoU är det endast 40 procent som har en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans. Regeringen har angett att samtliga myndigheter som bedriver eller finansierar forskning bör ha en effektiv och tillfredsställande kvalitetssäkringsprocess för den vetenskapliga kvaliteten (prop. 2012/13:30). Regeringen bedömer därför att myndigheter som upphandlar FoU bör ha en dokumenterad process för bedömning av kvalitet och relevans. Regeringen informerar om att huvuddelen av statens investeringar i FoU avsätts till universitet och högskolor med finansiering från lärosätenas anslag eller från

de externa statliga finansierarna. För den FoU som utförs med dessa medel finns enligt regeringens bedömning etablerade processer för samordning, granskning och ekonomisk uppföljning. Andra myndigheter än forskningsråden som utlyser FoU-medel har, vilket Riksrevisionen konstaterat, liknande processer som forskningsråden. Det är regeringens bedömning att dessa processer även till stor del bör kunna tillämpas av myndigheter som upphandlar FoU-verksamhet och myndigheter som utför FoU-verksamhet. Det skulle bidra till att säkerställa kvaliteten vid dessa myndigheter och därmed ge ett bättre nyttjande av resurserna, anser regeringen.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att utvärdering av statens FoU-verksamhet sker i alltför liten utsträckning och i rekommendationen att regeringen bör säkerställa att FoU-verksamheten vid de aktuella myndigheterna regelbundet utvärderas. När det gäller Riksrevisionens rekommendation till myndigheterna utgår regeringen från att Riksrevisionens rapport kommer att vara ett värdefullt underlag för myndigheternas fortsatta kvalitetsarbete.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation till regeringen att säkerställa att FoU-verksamheten vid aktuella myndigheter regelbundet utvärderas framför regeringen följande. Regeringen delar uppfattningen att dess styrning ska vara verksamhetsanpassad och samordnad. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att samordningen av myndigheternas FoU-verksamhet mellan departementen kan förbättras. Nu fokuserar samordningen av FoU-frågor inom Regeringskansliet på de stora forskningsfinansierarna och inte på de FoU-myndigheter som omfattas av Riksrevisionens granskning. Det finns därmed, vilket också påpekas av Riksrevisionen, en risk att synergieffekter inte tas till vara. Det leder också till att det inte går att få en samlad bild av all statligt finansierad FoU. Regeringen framhåller att den har för avsikt att säkra en bättre överblick över den FoU som finansieras av staten och att detta inkluderar alla myndigheter som utför, upphandlar, beställer och finansierar FoU.

I propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60) anför regeringen att det finns skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen som inkluderar dels de statliga forskningsfinansierarna, dels övriga myndigheters forsknings- och innovationsfinansiering. Riksrevisionens iakttagelser talar också för att en sådan översyn ska göras brett och inkludera alla myndigheter som utlyser, upphandlar och egenfinansierar FoU. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att en sådan översyn kan bidra till ökad samordning av styrningen, vilket ökar möjligheterna att ta till vara synergier och minska risken för oönskade överlapp mellan olika FoU-myndigheter. En helhetssyn på all FoU

som bedrivs med statliga medel ger regeringen bättre möjligheter att utforma forskningspolitiken så att den bidrar både till de forskningspolitiska målen och till politiska mål inom olika samhällssektorer som motiverar myndigheternas FoU-verksamhet. Regeringen anser att FoU-verksamheten är viktig för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter. FoU-myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn är också betydelsefulla för kunskapsförsörjningen i samhället och bidrar till en mångfald i forskningslandskapet. I flera fall förvaltar de resurser som är viktiga för högre utbildning och för forskning inom universitets- och högskolesektorn, konstaterar regeringen.

När det gäller frågan om dubbelfinansiering och extern revision har flera myndigheter påpekat för regeringen att det innebär att stora resurser behöver avsättas. Regeringen anser att en större samverkan mellan FoU-finansiärer som kan möjliggöras av en översyn även kan bidra till att myndigheter som avsätter en mindre andel av sina resurser för FoU kan få ökad kontroll av dubbelfinansiering och i större utsträckning samverka om extern revision av FoU-verksamheten. Regeringen anser att en risk- och konsekvensanalys bör göras innan en myndighet beslutar att själv öka kontrollen av eventuell dubbelfinansiering eller att använda extern revision. Detta bör göras för att säkerställa att de ökade kostnaderna är motiverade.

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till myndigheterna framför regeringen att den avser att ha en dialog med myndigheterna om deras inställning till rekommendationerna, hur de avser att agera och hur dessa åtgärder påverkar myndigheternas FoU-verksamhet. Regeringen framför att den i dessa dialoger kommer att ha ett särskilt fokus på de brister som Riksrevisionen påtalar i sin rapport.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av statliga myndigheters FoU-verksamhet.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionen har lämnat en rekommendation till regeringen och några rekommendationer till de granskade myndigheterna. När det gäller rekommendationen till regeringen instämmer utskottet i regeringens ståndpunkt i skrivelsen att det finns skäl att göra en översyn av den FoU-verksamhet som finansieras av statliga medel och utifrån översynen överväga hur samordningen av sådan FoU kan förbättras. Utskottet noterar vidare att regeringen kommer att ha en dialog med de granskade myndigheterna om hur de avser att agera utifrån de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till myndigheterna.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2021/22:7 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet till handlingarna.

Uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motionsyrkanden om uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet.

Jämför reservationen (M, KD, L)

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4237 av Kristina Axén Olin m.fl. (M, KD) yrkande 1 begär motionärerna att det ska säkerställas att FoU-verksamheten vid statliga myndigheter utvärderas och redovisas för riksdagen. Motionärerna anser att regeringen allvarligt har brustit i att följa upp FoU-verksamheten.

I yrkande 2 framför motionärerna att det ska införas riktlinjer och processer som säkerställer saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten. Motionärerna föreslår att ett råd med nationella och internationella experter bör inrättas för utvärdering av FoU, där saklighet och opartiskhet säkerställs.

Motionärerna anför i yrkande 3 att den ekonomiadministrativa kontrollen bör förbättras. Motionärerna anser bl.a. att det är allvarligt att inte ens hälften av de granskade myndigheterna har tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten.

I yrkande 4 lyfter motionärerna behovet av uppföljning av lämnade bidrag och extern revision. Motionärerna föreslår att den externa revisionen bör uppdelas, så att högskolor och universitet, forskningsråden respektive statliga myndigheter revideras separat för att senare jämföras i fråga om kvalitet, saklighet och opartiskhet samt resultat i förhållande till erhållna medel.

Skrivelsen

Utvärdering av FoU-verksamheten

Regeringen framför i skrivelsen att den delar Riksrevisionens slutsats att utvärdering av FoU-verksamheten sker i alltför liten utsträckning. Regeringen har endast i ett fåtal fall gjort övergripande utvärderingar av de myndigheter som Riksrevisionen har granskat och få av myndigheterna har gjort övergripande utvärderingar av den egna verksamheten. Regeringen framhåller att övergripande utvärderingar bidrar till effektivitet och måluppfyllelse och underlättar för myndigheterna att med dessa som grund regelbundet kunna ompröva sina FoU-verksamheter. Frekvens och ambitionsnivå bör avgöras från fall till fall utifrån en riskanalys, bl.a. baserad på storleken på avsättningen, menar regeringen. Regeringen framför vidare i skrivelsen att för att Sverige ska kunna vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer är det viktigt att säkerställa att den statliga organisationen för forsknings- och innovationsfinansiering är väl anpassad efter

samhällsutvecklingen och fungerar på ett ändamålsenligt, kvalitativt, samordnat och kostnadseffektivt sätt. Regeringen framhåller att det handlar dels om de statliga forskningsfinansiärerna, dels om övriga myndigheters forsknings- och innovationsfinansiering. Regeringen lyfter att den ser skäl att göra en översyn av den statliga forskningsfinansieringen. En sådan översyn menar regeringen skulle kunna bidra till en helhetsbild av den FoU som utförs med statliga medel som underlag till utarbetandet av forskningspolitiken och kan bidra till en effektivare samordning av FoU-verksamheten. Regeringen påpekar att resultatet av den översyn som regeringen ser skäl att genomföra även kan bli underlag för myndigheternas fortsatta egna utvärderingar av sin FoU-verksamhet i syfte att säkerställa kvalitet, relevans och att god praxis följs. Regeringen framför att myndigheterna kan samarbeta med forskningsråden för att dra nytta av deras expertis för granskning av kvalitet, relevans, system för att garantera oberoende och opartiskhet samt ekonomisk uppföljning.

Riktlinjer och processer som säkerställer saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten

Riksrevisionen noterar i sin rapport att myndigheter som utlyser FoU-medel har ändamålsenliga processer för bedömning av kvalitet och relevans men att det finns brister hos myndigheter som upphandlar FoU och hos de som utför FoU i egen regi. Regeringen framför i skrivelsen att den bedömer att myndigheter som utlyser FoU-medel arbetar enligt liknande principer som forskningsråden och har ändamålsenliga processer för bedömning av projektens kvalitet. Regeringen framför vidare att den utifrån dialoger med de FoU-myndigheter som inte utlyser forskningsmedel, kan dra slutsatsen att även de myndigheterna i huvudsak har ändamålsenliga processer. Däremot har flertalet inte dokumenterat de processer de har för identifiering av forskningsbehov, formulering av projekt samt system för vetenskaplig granskning, menar regeringen. Regeringen påpekar att i den mån sådan dokumentation saknas bör det åtgärdas. Regeringens bedömning är att de djupgranskade myndigheterna har tillfredsställande rutiner för kvalitetsgranskning. Samtliga använder externa sakkunniga med expertis inom områden som är relevanta för de ansökningar som granskas, menar regeringen.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att de myndigheter som bedriver FoU och de som upphandlar eller beställer FoU behöver säkerställa en opartisk hantering av FoU-stöd. Regeringen framför att alla myndigheter som utför, upphandlar eller utlyser FoU-verksamhet bör ha processer för att bedömningen och handläggningen av ärenden och att forskningens genomförande sker på ett opartiskt sätt samt att detta dokumenteras.

Ekonomiadministrativ kontroll och riskanalyser

Riksrevisionen påtalar att många myndigheter saknar riskanalyser för FoU-verksamheten, där det med riskanalys exempelvis menas granskning av möjliga oegentligheter, om medlen inte använts till avsett syfte eller att resultat och leverans uteblir. Utifrån Riksrevisionens granskning bedömer regeringen att alltför få av de granskade myndigheterna dokumenterar sådana riskanalyser. När det gäller de djupgranskade myndigheterna är det regeringens bedömning att deras riskanalyser i huvudsak är av en omfattning som är rimlig i proportion till storleken på deras FoU-verksamhet. Det är dock centralt att myndigheterna säkerställer att riskanalyserna omfattar alla nödvändiga delar, menar regeringen.

Regeringen framför att den delvis delar Riksrevisionens bedömning att det finns brister i den ekonomiska uppföljningen hos de djupgranskade myndigheterna. Alla gör ekonomiska uppföljningar av FoU-verksamheten även om den varierar i omfattning.

Riksrevisionen påtalar att det finns risk för dubbelfinansiering av mottagaren och att det finns brister i kontrollen av detta. Regeringen informerar om att alla myndigheter har villkor om att mottagare måste informera om huruvida de får finansiering även från andra källor. Däremot är kontrollen begränsad.

För att undvika dubbelfinansiering behöver finansiärerna i samband med att ansökan handläggs ha nära kontakt med varandra i samband med beslut om stöd och jämföra vilka projekt som får finansiering. Regeringen framhåller att en sådan samordning redan sker i stor utsträckning i dag.

Uppföljning av lämnade bidrag och extern revision

Riksrevisionen observerar att nästan 80 procent av de forskningsfinansierande myndigheterna inte använder extern revision för granskning av forskningsprojekt. Det är regeringens uppfattning att FoU-verksamheter vid statliga myndigheter regelbundet bör granskas som en del av den interna revision som myndigheterna utför. Om det är möjligt och rimligt sett till omfattningen av satsningarna bör FoU-verksamheten även granskas av externa revisorer. När det gäller de djupgranskade myndigheterna är det regeringens uppfattning att den ekonomiska revisionen är tillfredsställande i relation till omfattningen av deras FoU-verksamhet även om revisionen huvudsakligen är intern. När det gäller frågan om dubbelfinansiering och extern revision informerar regeringen om att flera myndigheter har påpekat för regeringen att det innebär att stora resurser behöver avsättas. Regeringen framför att en större samverkan mellan FoU-finansiärer som kan möjliggöras av en översyn även kan bidra till att myndigheter som avsätter en mindre andel av sina resurser för FoU kan få ökad kontroll av dubbelfinansiering och i större utsträckning samverka om extern revision av FoU-verksamheten. Regeringen anser att en risk- och konsekvensanalys bör göras innan en myndighet beslutar att själv öka kontrollen av eventuell dubbelfinansiering eller att använda extern

revision. Detta bör göras för att säkerställa att de ökade kostnaderna är motiverade.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att yrkandena i följdmotionen är avsedda att åtgärda de brister som framkommit i Riksrevisionens granskning.

Utskottet konstaterar att regeringen avser att göra en översyn av FoU-verksamheten. Regeringen menar att en översyn skulle kunna bidra till en helhetsbild av den FoU som utförs med statliga medel och kan bidra till en effektivare samordning av FoU-verksamheten. Regeringen framför att resultatet av en sådan översyn även kan bli underlag för myndigheternas fortsatta egna utvärderingar av sin FoU-verksamhet.

Regeringen redovisar också hur den ser på åtgärder när det gäller myndigheternas arbete. Regeringen bedömer t.ex. att de flesta myndigheter har ändamålsenliga processer för bedömning av projektens kvalitet, men att ett flertal myndigheter inte dokumenterat sina processer. Utskottet konstaterar att regeringen anser att i den mån sådan dokumentation saknas bör det åtgärdas och att myndigheterna även behöver säkerställa att de har processer för en opartisk hantering av FoU-stöd samt att riskanalyser dokumenteras och omfattar alla nödvändiga delar. Regeringen anser vidare att det är av stor vikt att FoU-verksamheter vid statliga myndigheter granskas som en del av den interna revision som myndigheterna utför. Om det är möjligt och rimligt sett till omfattningen av satsningarna bör FoU-verksamheten även granskas av externa revisorer.

Utskottet noterar slutligen att regeringen planerar att ha en dialog med myndigheterna om hur de avser att agera utifrån de brister som Riksrevisionen påtalar i sin rapport.

Utskottet anser med det anförda att regeringens åtgärder är lämpliga och tillfyllest och avstyrker därmed motion 2021/22:4237 (M, KD).

Reservation

Uppföljning av statliga myndigheters FoU-verksamhet, punkt 2 (M, KD, L)

av Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Maria Nilsson (L) och Gudrun Brunegård (KD).

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 motion

2021/22:4237 av Kristina Axén Olin m.fl. (M, KD) yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Riksrevisionens granskning visar att statens FoU-verksamhet inte fungerar effektivt, eftersom vissa förutsättningar för att säkerställa kvalitet och hushållning med statens resurser saknas.

Vi anser att regeringen allvarligt har brustit i att följa upp FoU-verksamheten.

Vi föreslår att ett råd med nationella och internationella experter inrättas för utvärdering av FoU, där saklighet och opartiskhet säkerställs. Av alla FoU-myndigheter saknar hela 63 procent dokumenterade processer för hantering av jäv för externa sakkunniga, och 42 procent av myndigheterna saknar sådana dokumenterade processer för egen personal. Riksrevisionen efterfrågar också riskanalyser och anser att den ekonomiadministrativa kontrollen och uppföljningen av lämnade bidrag måste ses över. Enligt Riksrevisionen är riskanalysen avgörande för att effektiva kontrollåtgärder sätts in där riskerna är störst, och utan riskanalysen riskerar verksamheten att inte bli effektiv. Vi anser att det är ytterst allvarligt att inte ens hälften av myndigheterna har tagit fram sådana riskanalyser för FoU-verksamheten och att den ekonomiska uppföljningen brister.

Här krävs en genomgång och expertbedömning av resultat i relation till de erhållna medlens storlek.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen att en extern revision som kontroll och uppföljningsmetod bör övervägas i större utsträckning. Vi anser att denna revision bör uppdelas, så att högskolor och universitet, forskningsråden respektive statliga myndigheter revideras separat för att senare jämföras i fråga om kvalitet, saklighet och opartiskhet samt resultat i förhållande till erhållna medel.

I år uppgår kostnaden för statens FoU-verksamhet vid statliga myndigheter till 8 miljarder kronor. En grundläggande anledning för staten att finansiera FoU är att den bekostar forskning och utvecklingsarbete som annars inte skulle komma till stånd.

Det finns ett positivt samband mellan FoU-satsningar och ekonomisk tillväxt, varför vi anser att Riksrevisionens rekommendationer är av största vikt och nödvändiga för att garantera förtroendet för FoU-verksamheten.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt vad som anförs ovan.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:7 Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters FoU-verksamhet.

Följdmotionen

2021/22:4237 av Kristina Axén Olin m.fl. (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att säkerställa att FoU-verksamheten vid statliga myndigheter utvärderas och redovisas för riksdagen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa riktlinjer och processer som säkerställer saklighet och opartiskhet i FoU-verksamheten och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förbättra den ekonomiskadministrativa kontrollen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om uppföljning av lämnade bidrag och extern revision och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Förteckning över de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning

Myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning

1. Arbetsförmedlingen
2. Brottsförebyggande rådet (Brå)
3. Brottsoffermyndigheten
4. Delegationen mot segregation (Delmos)
5. Diskrimineringsombudsmannen (DO)
6. Domstolsverket
7. Ekonomistyrningsverket (ESV)
8. Folke Bernadotteakademien (FBA)
9. Fortifikationsverket
10. Forum för levande historia
11. Försvarets materielverk (FMV)
12. Försvarsmakten
13. Försäkringskassan
14. Havs- och vattenmyndigheten
15. Inspektionen för socialförsäkringen
16. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
17. Institutet för språk och folkminnen
18. Konjunkturinstitutet
19. Konkurrensverket
20. Konsumentverket
21. Kriminalvården
22. Kungliga biblioteket
23. Lantmäteriet
24. Läke medelsverket
25. Länsstyrelsen Gävleborg
26. Länsstyrelsen i Gotlands län
27. Länsstyrelsen i Kronobergs län
28. Länsstyrelsen i Norrbottens län
29. Länsstyrelsen i Västerbottens län
30. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
31. Moderna museet
32. Myndigheten för kulturanalys
33. Myndigheten för press, radio och tv
34. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
35. Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)
36. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
37. Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
38. Nationalmuseum
39. Naturhistoriska riksmuseet
40. Naturvårdsverket

41. Nordiska Afrikainstitutet
42. Polarforskningssekretariatet
43. Polismyndigheten
44. Post- och telestyrelsen (PTS)
45. Riksantikvarieämbetet
46. Riksarkivet
47. Riksgäldskontoret
48. Rymdstyrelsen
49. Rättsmedicinalverket
50. Skatteverket
51. Skogsstyrelsen
52. Skolforskningsinstitutet
53. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)
54. Socialstyrelsen
55. Specialpedagogiska skolmyndigheten
56. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)
57. Statens centrum för arkitektur och design (Arkdes)
58. Statens energimyndighet
59. Statens försvarshistoriska museer
60. Statens geotekniska institut
61. Statens historiska museer
62. Statens institutionsstyrelse
63. Statens jordbruksverk
64. Statens konstråd
65. Statens kulturråd
66. Statens maritima och transporthistoriska museer
67. Statens museer för världskultur
68. Statens musikverk
69. Statens skolverk
70. Statens tjänstepensionsverk (SPV)
71. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)
72. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)
73. Statistiska centralbyrån (SCB)
74. Strålsäkerhetsmyndigheten
75. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
76. Svenska ESF-rådet
77. Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps)
78. Sveriges geologiska undersökning (SGU)
79. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV)
80. Tillväxtverket
81. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
82. Trafikanalys
83. Trafikverket
84. Transportstyrelsen
85. Tullverket

Källa: Riksrevisionens enkät till FoU-myndigheter, oktober 2020; SCB, FoU statliga myndigheter 2020-09-18.