

Datum
2021-12-22

ESV dnr
2021-00997

Handläggare
Curt Johansson

Ert datum
2021-09-30

Er beteckning
U2021/03432

Utbildningsdepartementet
Forskningspolitiska enheten

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur

Ekonomistyrningsverket (ESV) begränsar sitt svar till frågor som rör främst den finansiella styrningen av framtidens forskningsinfrastruktur.

Sammanfattning

ESV stödjer utredningens förslag om att det är viktigt att koppla styrningen till den forskningspolitiska propositionen för att få en mer ändamålsenlig styrning. Vi bedömer att det bland annat kommer att ställa krav på att regeringens förslag i propositionen blir tydligare och mer långsiktiga, till exempel i fråga om vilka resurser som kommer tillföras och förväntade effekter.

ESV föreslår att den större frihetsgraden som rör den finansiella flexibiliteten inte bör begränsas till anskaffning av forskningsinfrastruktur utan även gälla verksamhetsinvesteringar i allmänhet. Universitetet och högskolor bör ges möjlighet att finansiera verksamhetsinvesteringar, inklusive forskningsinfrastruktur som inte är av särskilt intresse, från egna medel i verksamheten.

ESV anser att regeringen inte bör begränsa sig till att endast betrakta nya investeringar av särskilt intresse som samhällsinvesteringar. När de gäller befintliga samhällsinvesteringar görs ingen sådan avgränsning utan såväl nya investeringar som vidmakthållande av befintliga investeringar betraktas som samhällsinvesteringar. ESV bedömer alltså att regeringen vid bedömning av vad som ska vara en samhällsinvestering bör göra en översyn även av befintliga investeringar för att uppnå en ändamålsenlig styrning av forskningsinfrastruktur.

ESV ställer sig frågande till de överväganden som utredningen gör när det gäller att bilda nya myndigheter och att föra över ansvaret för digital forskningsinfrastruktur utanför högskolesektorn. Det finns en risk att det skapar en otydlig styrning med ett oklart ansvar.

ESV anser att regeringen bör vara återhållsam med att införa generella rapporteringskrav som rör forskningsinfrastruktur, om dessa inte är av särskilt intresse. ESV bedömer att om ett generellt rapporteringskrav ska införas bör det kopplas till det särskilda bemyndigandet att ta ut avgifter och till användningen av myndighetens forskningsinfrastruktur.

Forskningspolitiska propositionen

ESV stödjer utredningens förslag om att det är viktigt att koppla styrningen till den forskningspolitiska propositionen för att få en mer ändamålsenlig styrning.

Utredningen konkretiserar inte vad det innebär utan förslaget är mer av ett inriktningsförslag, vilket medför att det är svårt för ESV att ha synpunkter på själva förslaget.

ESV bedömer att det bland annat kommer att ställa krav på att regeringens förslag i propositionen blir tydligare och mer långsiktiga, till exempel i fråga om vilka resurser som kommer tillföras och förväntade effekter.

Den finansiella flexibiliteten i lärosäten

ESV håller med utredningen om att lärosäten bör få större frihetsgrader att finansiera anläggningstillgångar från medel i verksamheten, men har synpunkter på hur dessa frihetsgrader bör utformas. De utökade frihetsgraderna bör inte begränsas till anskaffning av forskningsinfrastruktur. Det skulle bland annat ställa krav på att forskningsinfrastruktur kan definieras på ett enhetligt sätt, vilket utredningen bedömer inte är möjligt.

ESV föreslår att lärosäten bör kunna finansiera verksamhetsinvesteringar, inklusive forskningsinfrastruktur som inte är av särskilt intresse, från egna medel i verksamheten. Egna medel motsvarar främst behållning på räntekontot som inte behövs i den löpande verksamheten.

Genom att ta bort kravet att lånefinansiera verksamhetsinvesteringar delegerar regeringen ansvaret för finansiering av verksamhetsinvesteringar till respektive lärosäte. Regeringens beslut om låneram blir därmed ett bemyndigande att ta upp lån för de investeringar som inte kan finansieras med egna medel. Styrningen av lärosätens verksamhetsinvesteringar skulle då i stora delar överensstämma med styrningen av affärsverk och fastighetsförvaltande myndigheter, vilka använder egna medel för att finansiera investeringar. Regeringen skulle genom låneramen reglera ett tak för vilka investeringar som högst kan finansieras med lån.

ESV tycker inte det är lämpligt att koppla de utökade frihetsgraderna till de oförbrukade medel som redovisas under myndighetskapital. Investeringar finansieras initialt inte från myndighetskapitalet utan av den likviditet som finns i verksamheten. När ett lärosäte anskaffar en anläggningstillgång påverkar inte investeringen myndighetskapitalet. Det är först i takt med att kapitalkostnader uppstår i verksamheten som myndighetskapitalet påverkas. Ett lärosätes möjligheter att finansiera investeringar går alltså inte att utläsa från storleken på myndighetskapitalet.

För att kunna avgöra hur stor del av räntekontot som kan användas för investeringar måste respektive lärosäte göra en prognos över vilka kassaflöden som behövs i den löpande verksamheten, det som brukar benämnas rörelsekapital.

Därutöver behöver universitet och högskolor även ta ställning om framtida kapitalkostnader långsiktigt kan finansieras av intäkter i verksamheten. I praktiken måste ett lärosäte göra dessa bedömningar redan idag, men det ansvaret blir inte lika tydligt i nuvarande modell. Den koppling som idag finns mellan enskilda investeringar och finansiering är administrativt betungande för lärosäten och skapar en otydlig styrning, speciellt då investeringar får finansieras med bidrag men inte från andra medel i verksamheten. Den nya modellen förutsätter att regeringens styrning av krediter ses som en helhet där både låneramen och räntekontokrediterna ingår.

Forskningsinfrastruktur av särskilt intresse

Utredningen föreslår att regeringen bör överväga att ny och omfattande forskningsinfrastruktur av särskilt intresse ska betraktas som samhällsinvestering. Regeringen delar upp investeringsplanen för samhällsinvesteringar i budgetpropositionen i nya investeringar och vidmakthållande av befintliga investeringar. ESV anser att en ändamålsenlig styrning förutsätter att regeringen även gör en översyn över vilken befintlig forskningsinfrastruktur som bör betraktas som samhällsinvestering.

Genom att presentera forskningsinfrastruktur av särskilt intresse i en investeringsplan tydliggörs både hur investeringen förväntas finansieras och vilka vidmakthållande åtgärder som behövs för att upprätthålla forskningsinfrastrukturens förmåga även i framtiden.

Om regeringen ökar universitet och högskolors möjligheter att själva besluta om finansiering av verksamhetsinvesteringar bedömer ESV att det blir viktigare att ta ställning till vilka investeringar som riksdagen eller regeringen bör besluta om i särskild ordning. Detta görs med anslag eller en särskild låneram för samhällsinvesteringar.

Styrning och uppföljning av SciLifeLab

ESV ställer sig positiv till den verksamhet som sker inom ramen för SciLifeLab, men ser vissa svårigheter att åstadkomma en ändamålsenlig styrning.

Om en organisationsform inte är en egen juridisk enhet¹ och verksamheten därutöver sker i samverkan med andra aktörer finns svårigheter att avgränsa den, vilket får till följd att det blir svårare för regeringen att följa upp verksamheten och att utkräva ansvar. Utredningen lyfter upp vissa frågor, men lämnar inga förslag på hur styrningen kan bli tydligare.

¹ I staten är inte en myndighet en självständig juridisk enhet. Regeringen har dock reglerat i 1 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att en myndighet är en egen redovisningsenhet som ska upprätta en årsredovisning.

Organisationsförändringar

ESV håller med utredningen om att utgångspunkten bör vara att den verksamhet som rör forskningsinfrastruktur bör bedrivas i myndighetsform.

Ny myndighet för forskningsinfrastruktur av särskilt intresse

ESV ställer sig tveksamt till om det är lämpligt att en ny myndighet ska ansvara för forskningsinfrastruktur av särskilt intresse. Det finns stora skillnader mellan forskningsinfrastruktur i statsförvaltningen, vilket gör det svårt för en myndighet att ta ställning till strategiska beslut som rör investeringar och drift av dessa. Kompetensen finns i den forskningsverksamhet som bedrivs på universitet och högskolor. ESV anser att det finns risk för att det skapar en otydlig styrning mellan den nya myndigheten och lärosäten. Förutom att det kan uppstå oklarheter kring styrning och ansvar för verksamheten är det även viktigt att beakta att de administrativa kostnaderna för att bilda och förvalta en ny myndighet.

ESV bedömer att det kan finnas ett behov av att lägga ut det administrativa ansvaret att sammanställa en investeringsplan för forskningsinfrastruktur med särskilt ansvar till en befintlig myndighet, utan att myndigheten ansvarar för själva verksamheten. En sådan administrativ uppgift skulle eventuellt kunna ligga på Vetenskapsrådet som idag finansierar en betydande del av främst driften av nationell forskningsinfrastruktur.

Ny myndighet för digital forskningsinfrastruktur

ESV ställer sig även frågande till om det är lämpligt att lägga ut ansvaret för digitala forskningsinfrastrukturer på en ny myndighet eller Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

Det finns betydande svårigheter att avgränsa digital forskningsinfrastruktur från övrig forskningsinfrastruktur, men även digitala forskningsinfrastruktur från generella digitala investeringar i statsförvaltningen. ESV anser att utgångspunkten bör vara att digital forskningsinfrastruktur inom högskolesektorn inte bör styras på annat sätt än övrig forskningsinfrastruktur. Det kan finnas viss digital forskningsinfrastruktur som i likhet med övrig forskningsinfrastruktur kan behöva klassificeras som samhällsinvesteringar.

Rapportering och uppföljning

Utredningen anser att regeringen bör överväga att besluta om ett särskilt rapporteringskrav avseende forskningsinfrastruktur. Regeringen bör noga överväga utformningen av ett sådant rapporteringskrav för att säkerställa att informationen är tillförlitlig och relevant. Kravet bör riktas till de myndigheter som ansvarar för forskningsinfrastruktur och omfatta finansiell information om forskningsinfrastrukturens olika kostnader (utgifter).

Utredningen föreslår även att universitet och högskolor på lång sikt bör ha ett större ansvar för svensk forskningsinfrastruktur och föreslår att universitet och högskolor bör få bättre förutsättningar och ta större ansvar för organisation, finansiering och prioriteringar av forskningsinfrastruktur som inte är av särskilt intresse. Utgångspunkten är att verksamhet för forskningsinfrastruktur hänger ihop med forskning.

ESV anser att det är svårt att motivera varför det bör införas ett generellt rapporteringskrav som rör finansiell information av forskningsinfrastruktur, speciellt mot bakgrund av de svårigheter som finns att definiera forskningsinfrastruktur och att utredningen anser att universitet och högskolor bör få större ansvar.

Utredningen lyfter även upp att det är viktigt att säkerställa att ett eventuellt avgiftsuttag som ESV föreslår i rapporten *Uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur* (ESV 2020:13) är förenligt med rådande praxis inom respektive forskningsområde. Regeringen bör försäkra sig om att ett avgiftsuttag inte innebär icke önskvärda effekter för användarna och användningen av forskningsinfrastrukturen.

Vi håller med utredningen om att denna fråga är viktig. ESV bedömer att det är svårt att införa generella regler då det finns stora skillnader mellan forskningsinfrastruktur i staten och att behovet av att nyttja statens forskningsinfrastrukturer kan variera över tid. Det var en av anledningarna till att ESV föreslog att återrapporteringen bör kopplas till användningen och vilka avgifter som tagits ut från olika användare. Om regering bedömer att avgiftsuttag skulle kunna få negativa konsekvenser finns i sådana fall en möjlighet att gå in och reglera användningen eller avgiftsuttaget för specifika forskningsanläggningar.

Konsekvensbeskrivning

ESV anser att det finns brister när det gäller att belysa konsekvenser av utredningens förslag. I vissa delar håller vi med om att utredningen inte lämnar konkreta förslag utan endast inriktningsförslag och bedömningar, vilka är svåra att belysa i ekonomiska termer.

En konsekvensbeskrivning bör dock även innehålla andra konsekvenser, till exempel för Regeringskansliet och universitet och högskolor. Exempel på konsekvenser som kunde beskrivas mer utförligt är utredningens förslag som rör den finansiella flexibiliteten eller de utmaningar som finns kring att skapa nya myndigheter samt avgränsningsfrågor mellan forskningsinfrastruktur och övrig verksamhet. I viss utsträckning belyser utredningen dessa frågor i andra kapitel,

men det är svårt att få en samlad bild om det inte finns någon eget avsnitt som belyser konsekvenser av de förslag och bedömningar som utredningen gör.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Expert Curt Johansson har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Peter Kvist och enhetschef Anne Bryne deltagit.

Datum: 2021-12-22

.....
Beslutande
Clas Olsson
Namnförtydligande

.....
Föredragande
Curt Johansson
Namnförtydligande

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.