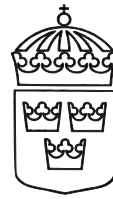


Regeringens skrivelse

2011/12:36



Riksrevisionens rapport om användningen av
basanslaget för forskning och forskarutbildning

Skr.
2011/12:36

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2011

Fredrik Reinfeldt

Jan Björklund
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21).

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att det inte finns något som tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt av universitet och högskolor. Regeringen kan inte utifrån granskningen dra slutsatsen att det krävs några större förändringar i uppföljningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas eller används.

Regeringen anser att det finns skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används. Vidare ser regeringen positivt på det arbete som universitet och högskolor bedriver för att redovisa kostnader för utbildning på forskarnivå. När det gäller frågan om resursfördelning för forskning och utbildning på forskarnivå avser regeringen att återkomma i den forsknings- och innovationsproposition som är planerad till hösten 2012.

Innehållsförteckning

Skr. 2011/12:36

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.....	6
Bilaga	Riksrevisionens rapport om användning av basanslaget för forskning och forskarutbildning.....	8
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2011		153

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21) den 10 juni 2011 till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*. En skrivelse från regeringen med anledning av granskningsrapporten ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten. Tidsfristen inkluderar inte månaderna juli och augusti. Högscoleverket har beretts tillfälle att yttra sig med anledning av regeringens skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor. Syftet med granskningen har varit att undersöka om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning innebär ett effektivt resursutnyttjande och om anslaget används i enlighet med de intentioner som riksdagen har gett uttryck för. Granskningen har genomförts genom studier av statistik, årsredovisningar och forskningsstrategier samt en enkät riktad till 29 lärosäten, en fallstudie vid tre lärosäten och intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och andra berörda myndigheter.

Anslaget för forskning och forskarutbildning ska enligt Riksrevisionen bland annat ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut om långsiktiga inriktningar och prioriteringar om forskning och forskarutbildning. Riksrevisionen anser att det finns flera faktorer som riskerar att leda till att basanslagen för forskning och forskarutbildning inte kan användas enligt dessa intentioner. Det handlar bland annat om bristande underlag om verksamheten, t.ex. att kunskap saknas om vad forskarutbildningen kostar, att kostnaderna för forskning inte kan delas upp på olika kostnadslag och att det kan finnas en risk att anslagen för grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning blandas samman. Riksrevisionen anser också att långsiktiga åtaganden av samfinansiering av forskning innebär en finansiell risk liksom en risk att beslut om basanslagets användning fattas på bristfällig grund. Granskningen visar också att vissa lärosäten har ett begränsat utrymme att uppfylla andra intentioner med basanslaget än samfinansiering och finansiering av utbildning på forskarnivå.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det inte finns något som tyder på att basanslaget för forskning och forskarutbildning skulle användas felaktigt av lärosätena, men påpekar att regeringen borde behöva mer kunskap om hur basanslaget används än vad som är fallet i dag.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen följande.

- Regeringen bör överväga om systemet för fördelningen av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut

om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartner.

- Regeringen bör utifrån en analys av incitament och risker utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.

Vidare har Riksrevisionen rekommenderat universitet och högskolor att utveckla sin interna redovisning så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att det inte finns något som tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt av universitet och högskolor. Regeringen kan inte utifrån granskningen dra slutsatsen att det krävs några större förändringar i uppföljningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas eller används.

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är att anslaget för forskning och forskarutbildning har flera sinsemellan motstridiga mål att uppfylla. Utöver det uppenbara ändamålet att anslaget ska användas för forskning och utbildning på forskarnivå, pekar Riksrevisionen på att anslaget även ska ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut om långsiktiga inriktningar och prioriteringar samt bidra till att lärosätena kan hävda sin integritet gentemot sina samarbetspartner. Regeringens uppfattning är att universitet och högskolor ska ha en stor grad av självbestämmande över sin verksamhet och vara fria att fatta strategiska beslut utifrån de förutsättningar som ges av regering och riksdag. Det är regeringens uppfattning att universitet och högskolor i mycket hög grad fattar beslut om användningen av anslaget för forskning och forskarutbildning utifrån dessa principer.

Riksrevisionen anser att lärosätenas årsredovisningar och den officiella statistiken inte ger en precis bild av hur mycket av forskningen som finansieras via anslaget för forskning och forskarutbildning. Regeringens uppfattning är att det inte finns några skäl till att kostnaderna för lön, drift, avskrivningar och lokaler ska kunna delas upp mellan det som anslagsfinansieras respektive bidragsfinansieras. Det primära är att universitet och högskolor med sina egna prioriteringar och bedömningar strävar mot att åstadkomma en forskning av hög internationell kvalitet. Huruvida denna är finansierad av direkta anslag, bidrag eller en blandning av anslag och bidrag, är underordnat detta.

Samfinansiering avser dels sådana medel som skjuts till när de externa forskningsmedlen inte finansierar forskningsprojekt fullt ut, dels sådana medel som krävs som medfinansiering av vissa finansiärer. Samfinansiering är i många fall en förutsättning för att viss forskning ska komma till stånd, eller bedrivs i större omfattning, och kan ha stor positiv effekt på möjligheterna att bedriva forskning vid ett lärosäte. Genom införandet av Sveriges universitets- och högskoleförbunds redo-

visningsmodell för indirekta kostnader har lärosätenas kontroll över forskningsprojektens totala kostnader ökat och den del av forskningsprojekten som finansieras med anslagsmedel gjorts tydligare. Vilka samfinansierade projekt ett lärosäte väljer att delta i, måste vara upp till respektive lärosätes prioriteringar och strategiska beslut. Det innebär bland annat att regeringen inte bör ha synpunkter på hur stor andel av anslaget för forskning och forskarutbildning som ett lärosäte väljer att använda för samfinansiering.

Regeringen instämmer i att samfinansiering i vissa fall kan göra verksamheten svårplanerad, men instämmer inte i att långsiktiga åtaganden av samfinansiering utgör en risk att universitet och högskolor fattar beslut på bristfälliga grunder. Verksamheten vid universitet och högskolor präglas i stor utsträckning av en decentraliserad beslutsstruktur. Det är vanligt att anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas internt och att en mottagande enhet också har ett ansvar för att planera verksamheten utifrån de givna förutsättningarna. Detta leder till att beslut om användningen av anslag för forskning och forskarutbildning kan fattas långt ut i organisationen, och regeringen förutsätter att dessa beslut fattas utifrån kunskapen om vilka medel som är långsiktigt uppbundna.

Riksrevisionen pekar på att få lärosäten kan redogöra för kostnaderna för utbildning på forskarnivå. Enligt Riksrevisionen utgör kostnaderna för utbildning på forskarnivå mellan en tredjedel och hälften av anslagen för forskning och forskarutbildning. Kostnaderna för utbildning på forskarnivå är i viss utsträckning svåra att uppskatta på grund av den nära kopplingen till forskningen. Sedan Riksrevisionens granskning har arbetet med att enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag utveckla mått för verksamhetens prestationer avseende kostnader och volymer fortsatt. Det pågår för tillfället bland annat ett arbete vid universitet och högskolor att ta fram en modell för beräkning av kostnader för utbildning på forskarnivå. Regeringen ser positivt på detta arbete.

Regeringen instämmer delvis i att det kan finnas skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen i årsredovisningarna av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används. Det kan t.ex. handla om kostnaderna för utbildning på forskarnivå eller andra prioriteringar som lärosätet väljer att göra. Regeringen har angett att verksamheten vid universitet och högskolor ska redovisas uppdelad på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Något krav på att redovisa verksamhetens kostnader uppdelade på olika finansiärer finns inte. Det finns därmed inget skäl för universitet och högskolor att redovisa någon uppdelning av anslaget för forskning och forskarutbildning på olika kostnadsposter.

Universitet och högskolors uppgifter är enligt högskolelagen (1992:1434) dels att anordna utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, dels forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete. Därutöver ska universitet och högskolor samverka med det omgivande samhället och verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Statliga anslag för verksamheten vid universitet och högskolor tilldelas i två delar: anslaget för grundutbildning och anslaget för forskning och forskarutbildning.

Verksamhetens kostnader ska som angetts ovan redovisas på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Trots denna finansiella uppdelning är utbildning och forskning till stor del en integrerad verksamhet vid universitet och högskolor. Detta är positivt och ska inte begränsas av redovisningstekniska skäl. Det är inte önskvärt att det ska råda vattentäta skott mellan utbildning och forskning. Det är dock viktigt att universitet och högskolor kan redovisa sin verksamhet ekonomiskt enligt de bestämmelser som regeringen har angett. Att ett visst mått av schabloner används vid fördelningen av kostnader mellan utbildning och forskning är oundvikligt i en så pass integrerad verksamhet som den vid universitet och högskolor, och kan inte vara avgörande för kvaliteten och effektiviteten i den totala verksamheten.

I forsknings- och innovationspropositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160) presenterade regeringen införandet av två indikatorer för tilldelning av lärosätenas anslag för forskning och forskarutbildning. De två indikatorerna är dels möjligheten att attrahera externa medel, dels resultatet i form av publiceringar och citeringar. De ligger till grund för tilldelning av nya resurser och för omfördelning av ca tio procent av de befintliga basresurserna. Regeringen angav också att den hade för avsikt att noga följa och utvärdera effekterna av det nya systemet. Regeringen gjorde också bedömningen att det skulle vara önskvärt att fördelningen av direkta anslag på sikt även bygger på utvärderingar av kvaliteten inom olika forskningsområden. Regeringen aviserade i propositionen avsikten att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att utveckla en sådan modell. En utredare har därför fått i uppdrag att lämna förslag på hur utvärdering av forskningskvalitet kan användas som ett komplement för tilldelning av resurser till universitet och högskolor (dnr U2010/4151/SAM). I uppdraget ingår också att utreda hur bedömningar av lärosätenas samverkan med omvärlden ska kunna ingå i resurstilldelningssystemet. Regeringen avser att återkomma i denna fråga. Utöver detta ser regeringen inga övergripande skäl att överväga om fördelning av anslaget för forskning och forskarutbildning bör omprövas.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har generellt en god bild av användningen av anslagen för forskning och forskarutbildning. Det finns likväl skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används. Universitet och högskolor ska i återrapporteringen i årsredovisningen utgå från de övergripande mål för verksamheten som finns i högskolelagen (1992:1434). I detta bör det ingå att ge en djupare bild av forskningsverksamheten.

Regeringen ser positivt på det arbete som universitet och högskolor bedriver för att redovisa kostnader för utbildning på forskarnivå.

Regeringen avser att återkomma i frågan om resursfördelning för forskning och utbildning på forskarnivå i den forsknings- och innovationsproposition som är planerad till hösten 2012. Skr. 2011/12:36

Med detta anser regeringen att frågan är slutbehandlad.



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.



RiR 2011:21

Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Till riksdagen

Datum: 2011-05-13
Dnr: 31-2010-0315
RiR: 2011:21

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Riksrevisionen har granskat om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning innebär ett effektivt resursutnyttjande och om anslaget används i enlighet med de intentioner som riksdagen har givit uttryck för. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för 29 lärosäten, Utbildningsdepartementet och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Vidare har lärosäten och andra berörda givits tillfälle att diskutera granskningen vid ett seminarium på Riksrevisionen.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen samt universitet och högskolor.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Pernilla Jonsson* har varit föredragande. Revisionsråd *Inger Rydén Bergendahl*, revisor *Nina Gustafsson Åberg*, revisionsledare *Maria Ljunggren*, revisionsdirektör *Arne Månberg* och revisor *Amanda Söderlund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Pernilla Jonsson

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Ekonomistyrningsverket, Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Örebro universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Försvarshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Södertörns högskola.

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Syfte och revisionsfrågor	16
1.2 Bedömningsgrunder	16
1.3 Granskningsobjekt, avgränsningar och begrepp	19
1.4 Metod och genomförande	20
1.5 Disposition	23
2 Regeringens styrning och uppföljning av basanslaget	25
2.1 Basanslaget ska användas till mycket	25
2.2 Forskningspolitiska vägval och regeringens styrning	26
2.3 Regeringens uppföljning av basanslaget	30
2.4 Sammanfattande iakttagelser	31
3 Basanslagets betydelse för forskningens finansiering	33
3.1 Knappt hälften av forskningen finansieras med basanslag	33
3.2 Basanslagets betydelse skiljer sig mellan lärosäten	36
3.3 Lärosätenas forskningsinriktningar är opreciserade	39
3.4 Lärosätenas interna prioriteringar och omfördelningar	40
3.5 Få lärosäten kan redovisa hur basanslaget används	42
3.6 Sammanfattande iakttagelser	43
4 Risk för att anslag inte hålls isär	45
4.1 Anslaget för forskning får inte användas för utbildning	45
4.2 Inga tecken på att medel förs från forskning till grundutbildning	45
4.3 Oprecis redovisning innebär risk att anslag inte hålls isär	48
4.4 Sammanfattande iakttagelser	49
5 Basanslaget och forskarutbildningen	51
5.1 Fler lärosäten har fått examenstillstånd	51
5.2 Ökad frihet att dimensionera forskarutbildningen	52
5.3 Begränsad kunskap om forskarutbildningens sammanlagda kostnader	53
5.4 Basanslaget står för hälften av doktoranders studiefinansiering	55
5.5 Utbildningsmomentet i forskarutbildningen varierar	56
5.6 En grov uppskattning av de sammanlagda kostnaderna	58
5.7 Sammanfattande iakttagelser	58
6 Behovet av samfinansiering	61
6.1 Ringa kunskap om samfinansiering med forskares tid	61
6.2 Ett steg närmare full kostnadstäckning	63
6.3 Varierande behov av att samfinansiera lokaler och indirekta kostnader	63
6.4 Samfinansiering – ett åtagande för framtiden	66
6.5 Sammanfattande iakttagelser	73

forts.

7	En samlad bild av lärosätenas förutsättningar att leva upp till riksdagens intentioner	75
7.1	Lärosätenas utrymme för prioriteringar	75
7.2	Incitament och risk i forskningsfinansieringen	78
7.3	Regeringen har en begränsad bild av basanslagets användning	79
7.4	Sammanfattande iakttagelser	80
8	Slutsatser och rekommendationer	81
8.1	Granskningens huvudresultat	82
8.2	Rekommendationer	85
	Referenser	87
Bilaga 1	Enkät till 29 lärosäten om basanslagets användning	95
Bilaga 2	Urval av fallstudie vid tre lärosäten	103
Bilaga 3	Lärosätenas redovisning	107
Bilaga 4	Begränsad kunskap om forskarutbildningens kostnader även i andra länder	119
Bilaga 5	Jämförelse mellan tidsanvändning och redovisade kostnader för forskning och grundutbildning	123
Bilaga 6	Skattningar av samfinansiering	131

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor.

Granskningens bakgrund

I Sverige bedrivs forskning utanför företagen i huvudsak vid universitet och högskolor. År 2009 uppgick den statliga basfinansieringen i form av direkta statsanslag för forskning och forskarutbildning till 13,7 miljarder kronor, vilket motsvarade cirka 44 procent av lärosätenas forskningsfinansiering.

Regeringen har lagt ett stort ansvar på universitet och högskolor att besluta om basanslagets användning och interna fördelning. För att basanslaget för forskning och forskarutbildning ska kunna användas effektivt är det viktigt att det finns kunskap om kostnader och hur forskningsmedlen används vid lärosätena.

Syftet med granskningen är att undersöka om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning innebär ett effektivt resursutnyttjande och om anslaget används i enlighet med de intentioner som riksdagen har givit uttryck för. Granskningen har delats upp i tre delområden: hur basanslaget faktiskt används, regeringens styrning och uppföljning samt lärosätenas styrning och uppföljning.

Granskningen avser regeringen och lärosäten som har statliga anslag för forskning med undantag för de konstnärliga högskolorna och Gymnastik- och idrotthögskolan.

Det empiriska underlaget till granskningen utgörs av statistik och andra kvantitativa data med avseende på forskningsfinansiering, en enkät riktad till 29 lärosäten, officiell statistik, årsredovisningar, forskningsstrategier och en fallstudie vid tre lärosäten. Därtill har intervjuer genomförts med företrädare för Utbildningsdepartementet och andra berörda myndigheter.

Granskningens resultat

Forskningen i högskolan finansieras både av direkta anslag och av externa medel. Externa medel söks i konkurrens och skapar en potential till förändring av forskningens inriktning. Den kan ske antingen från forskarsamhället om det är forskarinitierad forskning eller utifrån om det handlar om riktade satsningar för att svara mot upplevda behov i samhället. Utöver de krav som generellt ställs på forskningen har basanslaget en särskild roll att fylla. Det ska ge universitet och högskola förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartner.

Anslag kan föras mellan forskning och grundutbildning

Vardagen i högskolan består av både forskning och grundutbildning och de båda verksamheterna bedrivs i stor utsträckning av samma personal. Anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (grundutbildning) och anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå (forskarutbildning) ska hållas isär, och den ena verksamheten får inte bekostas av den andra.

Riksrevisionens fallstudie antyder att lärare vid institutioner inom humanistisk fakultet kan behöva ta tid avsedd för forskning i anspråk för grundutbildning. En genomgång av årsredovisningar ger dock inte stöd för att grundutbildningen generellt skulle ta mer resurser i anspråk än vad som avsatts, eftersom endast ett par lärosäten hade ett ackumulerat underskott i utbildningsverksamheten 2009 och omfattningen var mycket begränsad.

Den analys av förhållandet mellan arbetad tid och kostnadsfördelning som genomförts på aggregerad nivå tyder inte heller på att basanslaget skulle användas till annat än forskning och forskarutbildning. Den tid för forskning respektive undervisning som forskare och lärare vid lärosätena rapporterar till SCB tyder på att forskningens egentliga indirekta kostnader antingen är betydligt lägre än grundutbildningens, eller att det finns en risk att grundutbildningen får bidra till en del av forskningens indirekta kostnader. En överföring av medel är möjlig eftersom det med dagens redovisning inte går att säkra att det är vattenäta skott mellan verksamheterna.

Vid lärosätena baseras redovisning av kostnader huvudsakligen på planerad tidsåtgång och inte faktiskt arbetad tid. Om planerad tid skiljer sig från den arbetade tiden i praktiken, innebär detta en omfördelning av kostnader mellan grundutbildning och forskning. Granskingen har inte gått in på om överföring sker och i vilken mån detta korrigeras efter att lärosätena gjort interna uppföljningar. Osäkerheten i underlaget för redovisningen innebär en risk att anslag används på annat sätt än som avsett.

Sammantaget finns det behov att utveckla den interna redovisningen av hur anslagen används för att lärosätenas ledningar ska få tillräcklig kunskap för att kunna säkerställa att användningen av de olika anslagen hålls isär.

Oklart vad forskarutbildningen kostar

Verksamheten inom forskarutbildningen är väl integrerad med övrig forskning men den är också en del av det statliga utbildningssystemet. En grov skattning av hur stor andel av basanslaget som utgörs av kostnader för forskarutbildningen har genomförts i granskningen. Den tyder på att mellan en knapp tredjedel och hälften av basanslaget i genomsnitt går till forskarutbildning. Andelen synes vara betydligt högre vid högskolor och nya universitet än vid de äldre universiteten.

Granskningen visar att den del av forskarutbildningen som finansieras via basanlag i genomsnitt motsvarar utbildningsmomentet och eventuellt ytterligare ett halvår av doktorandtiden. I praktiken är dock variationen i utbildningsmomentets omfattning betydande. Det varierar mellan ett eller två år och innehållet kan innefatta kursläsning på forskarnivå, avancerad nivå eller deltagande i konferenser m.m.

Många lärosäten saknar kunskap om vad en så betydande verksamhet som forskarutbildningen kostar och därmed även om hur stor andel som är beroende av finansiering via basanslaget. Detta försvårar för lärosätenas ledningar att fatta väl grundade beslut om dimensioneringen av forskarutbildningen.

Samfinansiering binder upp framtida resurser

Samfinansiering har av regering och riksdag angivits som ett användningsområde för basanslaget. Den förekommer både i form av att indirekta kostnader och lokalkostnader täcks med basanslag och genom att forskares tid finansierad med basanslag ställs till förfogande.

Samfinansiering beslutas ibland av lärosätenas ledningar i form av stöd till större forskningsmiljöer och kan ingå som en del av lärosätenas så kallade strategiska satsningar. Beslut om samfinansiering tas dock oftast längre ut i organisationen.

I och med implementeringen av den så kallade SUHF-modellen har universitet och högskolor tagit ett stort steg framåt när det gäller förutsättningar att bedöma behovet av samfinansiering på grundval av den interna redovisningen. Sedan 2009 har regeringen ställt krav på återrapportering om hur omfattande den beslutade samfinansieringen är. Denna rapportering redovisar samfinansiering av forskningens indirekta kostnader och direkta lokalkostnader. Omfattningen av samfinansiering i form av forskares tid finns det däremot inte någon samlad bild av.

Oförbrukade bidrag och beviljade men ännu inte inbetalade bidrag i projekt där forskningens fulla kostnader inte är täckta innebär framtida åtaganden om samfinansiering. Det går inte att ur lärosätenas interna redovisning få samlad kunskap om hur mycket av lärosätenas resurser som är in-tecknade på detta sätt. Den skattnings som Riksrevisionen har gjort utifrån volymen oförbrukade bidrag indikerar att det framtida samfinansieringsbehovet motsvarar cirka en tredjedel av dagens myndighetskapital. Utöver detta kan medel vara in-tecknade i form av samfinansiering

av beviljade bidrag som ännu inte har betalats ut. Framtida resurser kan också vara in-tecknade kommande år i form av löften om forskningstid finansierad med basanslag till bidragsfinansierade projekt. Riksrevisionens genomgång tyder på att lärosätena har bristande kännedom om i vilken utsträckning morgondagens basanslag eller dagens myndighetskapital är in-tecknade på detta sätt.

Sammantaget innebär förekomsten av medel som har in-tecknats inför framtiden, men som inte framgår av redovisningen, en finansiell risk liksom en risk för att beslut om basanslagets användning fattas på bristfällig grund.

Svårt att följa upp vad basanslaget används till

Av lärosätenas externa redovisning är det svårt att avgöra hur mycket forskningsmedel som har betalats in och förbrukats vid ett lärosäte under året. Det finns heller inga krav på att lärosätena ska kunna redovisa hur basanslaget används och om det skiljer sig från användningen av bidrag. Ett utvecklingsarbete för att den interna redovisningen ska ge ett bättre informationsinnehåll pågår vid flera lärosäten. Vid en stor andel av de granskade lärosätena kunde information dock inte tas fram ur redovisningen fördelat på olika kostnadslag eller på forskning och forskarutbildning. Många lärosäten saknar system i den interna redovisningen som ger kunskap på övergripande nivå om de åtaganden som har gjorts för framtiden. Detta gör det svårt att se hur stor buffert som lärosätet har för andra framtida satsningar.

Sammantaget torde det vara svårt för lärosäten och regering att följa upp basanslagets användning, eftersom forskningsverksamheten redovisas utan att särskilja finansieringsform. Därmed torde det också vara svårt att kunna säkerställa att basanslaget används effektivt och i enlighet med riksdagens intentioner.

Vissa lärosäten har svårt att uppfylla syftena med basanslaget

Lärosätena har olika förutsättningar för att kunna leva upp till de olika intentioner som knutits till basfinansieringen av högskolans forskning. Merparten av basanslaget går till de äldre universiteten, även om riksdagen under 2000-talets första år särskilt prioriterade högskolor och nya universitet. Tilldelningen utifrån resultatindikatorer har inneburit en begränsad omfördelning från universitet till högskolor, medan satsningarna på strategiska forskningsområden har givit ett betydande resurstillskott till främst äldre universitet.

Utifrån Riksrevisionens skattningar finns det vid några högskolor ett begränsat utrymme att uppfylla andra intentioner med basanslaget än samfinansiering av bidragsfinansierad forskning och forskarutbildning. Vid några lärosäten, främst högskolor med examenstillstånd på forskarnivå, kan huvuddelen av basanslaget gå till att täcka dessa kostnader. De äldre universiteten har däremot större utrymme att kunna säkra exempelvis forskningsanknytning av grundutbildning och egna långsiktiga satsningar.

Incitament och risk i forskningsfinansieringen

Systemet för forskningsfinansiering är uppbyggt så att förmågan att attrahera externa medel påverkar tillgången till andra medel både på nationell nivå och på lärosätetsnivå. Det kan vara svårt för lärosäten att tacka nej till medel även om ett omfattande samfinansieringsbehov begränsar ett lärosätets ledning att styra verksamheten. Detta i kombination med att lärosätena i sin redovisning saknar en överblick över framtida in-tecknade medel innebär en finansiell risk och att lärosätena kan få svårt att värna sin integritet.

Regeringens uppföljning

Regering och riksdag har givit lärosätena ett stort handlingsutrymme när det gäller användningen av basanslaget. Den ökade friheten har inte föränlett omfattande återrapporteringskrav eller uppföljning av hur basanslaget används. Regeringen följer upp högskolans forskning på en övergripande nivå även om mer specifik återrapportering har tillkommit under de senaste åren. Med början 2009 har regeringen ställt krav på redovisning av beslutad samfinansiering, och sedan 2010 ska lärosäten som tilldelats anslag för strategiska forskningsområden redovisa hur mycket som har förbrukats.

I Riksrevisionens granskning har det framkommit att det inte alltid går att utläsa ur lärosätenas årsredovisningar hur basanslaget i praktiken används vid universitet och högskolor. Eftersom basanslagets användning inte följs upp, finns enligt Riksrevisionen en risk att regeringen saknar kunskap för att effektivt kunna styra tilldelningen av basanslag och att följa upp om de intentioner som riksdagen har haft med basanslaget uppnås.

Rekommendationer

Rekommendationer till lärosätena:

- Lärosätena bör utveckla sin interna redovisning så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning.

Rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör överväga om systemet för fördelningen av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartner.
- Regeringen bör utifrån en analys av incitament och risker utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.

Faktaruta

Direkta statliga anslag motsvarar knappt hälften av universitets och högskolors totala intäkter för forskning. År 2009 uppgick det direkta anslaget för forskning och forskarutbildning till sammanlagt 13,7 miljarder kronor. I denna summa ingår utöver ramanslag för forskning och forskarutbildning, ersättning för klinisk forskning, som tilldelas lärosäten med läkar- respektive tandläkarutbildning, och konstnärligt utvecklingsarbete. Dessutom ingår statsanslag till vissa forskningscentra vid lärosätena och forskningsmedel utbetalade via Kammarkollegiet.

1 Inledning

I Sverige bedrivs forskning utanför företagen i huvudsak vid universitet och högskolor. År 2009 uppgick det direkta anslaget för forskning och forskarutbildning (basanslaget) till sammanlagt 13,7 miljarder kronor. Denna basfinansiering motsvarade knappt hälften av lärosätenas totala intäkter för forskning.

Under de senaste decennierna har basfinansieringens roll för högskolans forskning minskat, både i Sverige och i OECD-området i stort. Därmed har den andel av forskningen som externfinansieras ökat. Det betyder att det till stor del är statliga forskningsråd, stiftelser, företag och andra organisationer som bekostar forskningsverksamheten inom högskolan. Eftersom de externa forskningsmedlen inte alltid täcker forskningsprojektens alla kostnader, uppstår ett behov att samfinansiera¹ med basanslag.

I den forskningspolitiska propositionen hösten 2008 konstaterades det att utvecklingen hade medfört att de direkta anslagen, till forskning som svenska lärosäten själva disponerar, har minskat. Mot den bakgrunden fattade riksdagen beslut om en betydande förstärkning av basfinansieringen av högskolans forskning. Samtidigt minskade regeringen styrningen genom att öka lärosätenas frihet att fördela basanslaget inom lärosätet.

Den förändrade styrningen lägger ett stort ansvar på universitet och högskolor att prioritera och leda en mångskiftande verksamhet. För att basanslaget för forskning och forskarutbildning ska kunna användas effektivt är det viktigt att det vid de olika lärosätena finns en övergripande bild av hur forskningsmedlen används. Riksrevisionen har därför granskat hur basanslaget för forskning och forskarutbildning används samt hur regering och lärosäten styr och följer upp dess användning.

¹ Då basanslaget täcker delar av externfinansierade projektkostnader kallas det omväxlande samfinansiering, medfinansiering eller motfinansiering. I denna granskningsrapport används termen samfinansiering.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning innebär ett effektivt resursutnyttjande och om anslaget används i enlighet med de intentioner som riksdagen har givit uttryck för. Granskningen har delats upp i tre delområden: hur basanslaget faktiskt används, regeringens styrning och uppföljning samt lärosätenas styrning och uppföljning.

Granskningen har följande revisionsfrågor:

- Har regeringen säkerställt att basanslaget används på det sätt som avsetts?
- Har lärosätena säkerställt att basanslaget används på det sätt som avsetts?

Inledningsvis studeras regeringens styrning och uppföljning av basanslagets användning. Här beskrivs och analyseras

- vilka användningsområden och gränser för användningen som riksdagen har pekat ut,
- eventuella målkonflikter eller uttalade prioriteringar mellan olika mål,
- regeringens styrning och uppföljning.

Därefter undersöks hur basanslaget fördelas till och inom lärosätena.

Här beskrivs och analyseras

- hur lärosätenas ledning styr användningen av basanslaget,
- vilka prioriteringar som görs,
- vilket utrymme som finns för prioriteringar.

Slutligen undersöks hur basanslaget faktiskt används vid lärosätena.

Här beskrivs och analyseras

- huruvida basanslaget för forskning och forskarutbildning används till grundutbildning,
- hur mycket av forskarutbildningen som finansieras med basanslag,
- hur mycket av basfinansieringen som används till samfinansiering.

1.2 Bedömningsgrunder

Basanslaget utgör grunden för finansieringen av forskningen i högskolan. Det ska skapa förutsättningar för långsiktighet och för forskningens frihet genom att bidra till att lärosätena kan hävda sin integritet gentemot sina samarbetspartner.²

² Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, s. 23.

I 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) slås de allmänna principerna för forskningens frihet fast, det vill säga att forskningsproblem fritt får väljas, forskningsmetoder fritt får utvecklas och forskningsresultat fritt får publiceras. Riksdagen har betonat att staten har ett särskilt ansvar för att garantera denna frihet genom att det i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen fastslås att forskningens frihet är skyddad genom bestämmelser som meddelas i lag.³ Motiveringen var att forskning är av en sådan natur att dess resultat inte alltid kan förutsägas samt att det är genom fritt sökande efter kunskap som forskningen kan bidra till samhällets utveckling.⁴

Enligt 1 § lagen om statsbudgeten (1996:1059) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas i statlig verksamhet. Regeringen är enligt 44 § redovisningsskyldig inför riksdagen. Enligt 45 § ska redovisningen ge en rättvisande bild av verkligheten.⁵ Av detta följer enligt Riksrevisionen att regeringens rapportering till riksdagen ska vara transparent och tillförlitlig med information om både insatser och utfall.

Lärosätena beslutar själva hur basanslaget fördelas internt. Det innebär att ett lärosätets ledning ansvarar för att basanslaget används så att det möter de intentioner som riksdagen har ställt sig bakom.

Myndighetsförordningen (2007:515) föreskriver att en myndighets ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar med statens resurser. I 2 kap. 2 § första och andra styckena i högskoleförordningen (1993:100) anges att styrelsen bland annat ska besluta om högskolans organisation och säkerställa att det vid lärosätet finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.⁶ Detta innebär enligt Riksrevisionen att styrelsen ska säkerställa att myndighetens organisation är utformad så att verksamheten kan kontrolleras på ett betryggande sätt.

För att kunna styra verksamheten mot de mål som statsmakterna har satt upp behöver lärosätetsledningarna göra prioriteringar. Det förutsätter att resursanvändningen följs upp för att ge underlag för framtida beslut och att det finns interna system som visar hur resurser används för olika ändamål.

³ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 191 angående 2 kap. 18 § regeringsformen, bet. 2010/11:KU4, SOU 2008:125, *Grundlagsutredningens betänkande. En reformerad grundlag*, s. 458–460.

⁴ Prop. 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor*, bet. 1999/2000:UbU3, rskr. 1999/2000:9.

⁵ Budgetlagen (2011:203) börjar gälla den 1 april, vilket innebär att lagen (1996:1059) om statsbudgeten då upphör att gälla. Innehållet i 1 § lagen om statens budget återfinns i 1 kap. 3 § budgetlagen. Innehållet om redovisningen inför riksdagen återfinns i 10 kap. 1–2 §§.

⁶ Kap. 2 § första stycket 2 högskoleförordningen (1993:100). I kap. 2. första stycket 1 anges att styrelsen beslutar om högskolans organisation.

Användningen av basanslaget påverkas bland annat av de bidrag för forskning som universitet och högskolor beviljas av externa forskningsfinansiärer. Sedan början av 1990-talet har riksdag och regering uttalat att bidragsfinansierad forskning ska ha full kostnadstäckning. Det har i praktiken visat sig vara svårt att följa.⁷ Följden har blivit att indirekta kostnader för bidragsfinansierad forskning där de externa medlen inte räckt till för full kostnadstäckning de facto har belastat basanslaget. I och med den forskningspolitiska propositionen 2008 tog riksdagen ställning för att basanslaget får användas för samfinansiering av extern forskning men betonade samtidigt att statliga myndigheter vid extern finansiering av forskningsprojekt framöver bör bidra med sin del av de indirekta kostnaderna. Det innebär att anslagsmedel får tas i anspråk för samfinansiering av projekt eller liknande verksamhet inom ramen för universitetets och högskolors verksamhetsområde om ändamålet för anslaget inte hindrar detta.⁸

Utöver basanslaget, som utgör basfinansieringen för forskningen, tilldelas universitet och högskolor anslag över statens budget för grundutbildning, det vill säga för högre utbildning på grundnivå och på avancerad nivå.⁹ Medel från det ena anslaget får inte användas för de områden som gäller det andra anslaget.¹⁰ I högskolelagen stadgas i 1 kap. 3 § att verksamheten vid universitet och högskolor ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Därmed följer krav på att grundutbildningen ska vara forskningsanknuten, vilket bland annat säkras genom att lärare i högskolan kan tilldelas tid för forskning inom ramen för sin tjänst.¹¹ Samtidigt finns det ett krav på att anslagen hålls isär.

⁷ När det gäller uppdragsforskning är de externa medlen avgiftsintäkter och då gäller enligt avgiftsförordningen (1992:191) ett krav på full kostnadstäckning. Därmed får medel från basanslaget inte användas för samfinansiering.

⁸ Prop. 2008/09:50, s. 63 och 66, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

⁹ Undantag från detta är Sveriges lantbruksuniversitet som har ett gemensamt anslag för utbildning, forskning och fortlöpande miljöanalys, där dock en miniminivå finns för anslag som ska gå till forskning och forskarutbildning som specificeras i regleringsbrevet.

¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende universitet och högskolor, "Riktlinjer för redovisning". I enlighet med detta krav framgår i bilaga till regleringsbrevet avseende universitet och högskolor att redovisningen av verksamhetens kostnader och intäkter i årsredovisningen ska fördelas på de två områdena utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och utbildning på forskarnivå.

¹¹ I prop. 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg*, s. 57, skrevs forskningsanknytning in som en viktig del i forskningspolitiken genom att säkra resurser till lärares forskning och utvecklingsarbete. Av högskoleförordningen framgick tidigare i 4 kap. 3 § första stycket att en högskola ska besluta om i vilken omfattning lärarna vid högskolan ska ha hand om utbildning, forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete och administrativt arbete. Vidare framgick av bestämmelsen att högskolan därvid ska sträva efter att lärare ur alla lärarkategorier undervisar inom utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

1.3 Granskningsobjekt, avgränsningar och begrepp

Granskningen behandlar den statliga basfinansieringen av högskolans forskning. Därmed an knyter den till regeringens utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Granskningen avser regeringen samt de 16 universitet och högskolor som har ett anslag på statens budget för forskning och forskarutbildning liksom tio av de högskolor som via ett samlingsanslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete tilldelas medel för forskning. Vidare omfattas Sveriges lantbruksuniversitet som har ett gemensamt anslag för forskning, utbildning och fortlöpande miljöanalys, samt stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Granskningen avser inte de konstnärliga högskolorna, Gymnastik- och idrotthögskolan eller Handelshögskolan i Stockholm.¹² Utvecklingen av högskolans finansiering studeras för perioden 2000–2009. Beräkningar av basanslagets användning som redovisas i granskningen baseras på uppgifter från 2009.

Granskningen avser inte att bedöma kvaliteten på den forskning som utförs vid svenska universitet och högskolor. Den avser inte heller att belysa resultat av basanslaget i form av forskarexamina, framstående forskarmiljöer eller publicerad forskning.

Genomgående i denna framställning används begreppen:

- forskning och forskarutbildning istället för forskning och utbildning på forskarnivå,
- grundutbildning istället för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och
- samfinansiering för det som även kan benämnas medfinansiering eller motfinansiering.

¹² Urvalet av lärosäten gjordes i samband med den gemensamma enkät som Riksrevisionen genomfört inom de bägge granskningarna *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) och basanslagets användning. De lärosäten som ingår är: Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Örebro universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Försvarshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Södertörns högskola.

1.4 Metod och genomförande

Det empiriska underlaget till granskningen utgörs av

- statistik och andra kvantitativa data med avseende på forskningsfinansiering,
- enkät riktad till 29 lärosäten,
- årsredovisningar och forskningsstrategier från universitet och högskolor,
- fallstudie vid tre lärosäten,
- intervjuer med Vetenskapsrådet (VR), Östersjöstiftelsen och Riksbankens Jubileumsfond (RJ),
- intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet, Högskoleverket (HSV), Statistiska centralbyrån (SCB) och Ekonomistyrningsverket (ESV),
- fokusgrupp med företrädare för forskningsfinansiärerna Vetenskapsrådet, Formas och Riksbankens Jubileumsfond,
- seminarium om granskningens preliminära iakttagelser med företrädare för universitet och högskolor samt andra intressenter.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, 29 lärosäten som ingått i enkätstudien och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkastet till slutrapporten. Av de 29 lärosätena har 18 inkommit med synpunkter.¹³

1.4.1 Statistik och andra kvantitativa data

Finansiering av forskningen vid universitet och högskolor har studerats utifrån statistik från Högskoleverket och Statistiska centralbyrån, framför allt för perioden 2000–2009.¹⁴ För fastprisberäkningar har SCB:s implicitindex för statlig konsumtion använts.¹⁵ Tilldelning av forskningsmedel med fördelning på olika vetenskapsområden och finansiärer, samt lärares och forskares arbetstid har undersökts från 2007 och framåt.¹⁶

¹³ Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Forsvarshögskolan, Högskolan Dalarna och Högskolan i Skövde har inkommit med synpunkter på faktagranskningsutkast.

¹⁴ Startpunkten 2000 har valts eftersom datakvaliteten innan 1999 var sämre gällande uppgifter om oförbrukade bidrag och upplupna intäkter. Data för 1999 ingår i skattningarna för förändringen från ett år till ett annat. Uppgifterna om oförbrukade bidrag och upplupna intäkter har använts för att skatta relationen mellan lärosätens basanslag och extern forskningsfinansiering.

¹⁵ HSV, SCB & VR (2007), *Om statistiken som beskriver forskningsfinansieringen inom högskolesektorn*, en rapport från den forskningsstatistiska samverkansgruppen mellan Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.

¹⁶ Högskoleverket, NU-databasen; Högskoleverket (2010:4 R), *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*; SCB UF 13 SM 0801.

Eftersom uppgifter om användningen av högskolans basfinansiering för forskning i många fall saknas på nationell nivå har skattningar gjorts för att kunna diskutera resursanvändning, samfinansiering och forskarutbildningens kostnader.

Saco:s lönestatistik fördelad på olika personalkategorier vid lärosätena har använts för att skatta kostnader för forskning och grundutbildning.¹⁷ Uppgifter om forskningens indirekta kostnader vid olika lärosäten har hämtats från Ann-Kristin Mattsson (2011), *SUHF-modellen i verkligheten*, SUHF. För en internationell utblick över vad forskarutbildningen kostar har statistik använts från European University Association (EUA), *Doctoral programmes in Europe's universities: achievements and challenges*, vilken presenteras i bilaga 4.

1.4.2 Enkät

En enkät har tillställts 29 lärosäten. Syftet med enkäten har varit att ta reda på hur beslut om forskningssatsningar finansierade av basanslaget tas vid lärosätena, vad som prioriteras och hur basanslaget fördelas på kostnader för forskning, forskarutbildning och samfinansiering.¹⁸

1.4.3 Lärosätenas årsredovisningar och forskningsstrategier

Årsredovisningarna 2009 för de granskade lärosätena har använts för att få en bild av samfinansieringen av externfinansierad forskning och eventuella forskningssatsningar som lyfts fram. Årsredovisningar har också använts för att studera redovisningsområdenas kapitalförändring och ackumulerade myndighetskapital. De forskningsstrategier som lärosätena sedan 1999 ska ta fram på regeringens uppdrag har undersökts med avseende på hur områden, mål, prioriteringar och uppföljning redovisas.¹⁹

1.4.4 Fallstudie

Tre lärosäten valdes ut för en fallstudie för att belysa den interna fördelningen av basanslaget inom ett lärosäte samt för att få underlag för analysen av hur basanslaget används i termer av forskarutbildningens kostnader, omfattningen av samfinansiering och lärares möjlighet att bedriva forskning med finansiering av basanslaget.

¹⁷ Se bilaga 5.

¹⁸ I enkäten ingick även frågor med anknytning till Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag, webbenkät "Oförbrukade forskningsbidrag och basanslagets användning". Samtliga lärosäten svarade på enkäten, men på en fråga är det interna bortfallet betydande. I samband med enkäten ombads lärosätena att bifoga dokument som redogjorde för beslutsfattande och prioriteringar i samband med fördelningen av basanslaget inom lärosätet. Se bilaga 1 för enkätens uppläggning och resultat.

¹⁹ I prop. 1998/99:94 uppdrog regeringen åt universitet och högskolor att redovisa sina forskningsstrategier.

De tre lärosätena är Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola. Strävan var att inkludera både ett lärosäte med en stor andel externfinansierad forskning och litet basanslag (Södertörns högskola) och större traditionella universitet som tilldelas en stor andel av de totala basanslaget för forskning och forskarutbildning (Lunds universitet och Göteborgs universitet).²⁰ Inom de tre lärosätena valdes två fakultetsområden (eller motsvarande). Dessa områden skulle exemplifiera högskoleforskning med hög andel externfinansierad forskning och forskning som är mer beroende av basanslaget för forskning.

Fallstudien har omfattat dokumentstudier, analys av redovisningsinformation och intervjuer. Dokument som har analyserats är forskningsstrategier, lokala arbetstidsavtal, verksamhetsberättelser och forskningsbudgetar m.m. Vid varje fakultet och institution har forskare, ledningspersonal och administrativ personal intervjuats. Det totala antalet intervjuer vid lärosätena uppgår till 38. Intervjuerna har varit semistrukturerade. Se bilaga 2 för en beskrivning av fallstudiens upplägg.

1.4.5 *Intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och andra berörda myndigheter*

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med företrädare för Högskoleverket och Statistiska centralbyrån om statistikproduktionen med avseende på forskningsfinansiering och lärares arbetstid.

För att få en fördjupad bild av hur regeringen styr forskning genom tilldelningen av basanslag och genom de krav som ställs på lärosätenas redovisning har företrädare för Ekonomistyrningsverket och Utbildningsdepartementet intervjuats. Intervjuerna har varit semistrukturerade.

1.4.6 *Fokusgrupp och seminarium*

För att diskutera innebörden av full kostnadstäckning, samfinansiering samt definitionen av fri och riktad forskning i relation till granskningen inbjöds företrädare för Vetenskapsrådet, Formas och Riksbankens Jubileumsfond att delta i en intervju i form av en fokusgrupp den 18 februari 2011. Valet av finansierare gjordes för att täcka in större externa forskningsfinansierare som finansierar en stor andel forskarinitierad forskning och grundforskning, men som också har riktade satsningar.

²⁰ Vid valet av lärosäte togs även hänsyn till kriterier som rörde oförbrukade bidrag, eftersom insamlingen av material skedde parallellt med granskningen *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*, RiR 2011:3.

Riksrevisionen inbjöd den 17 mars 2011 till ett seminarium för att diskutera preliminära resultat med företrädare för universitet och högskolor, Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Statistiska centralbyrån, Vetenskapsrådet, Formas och Riksbankens Jubileumsfond.

1.5 Disposition

Dispositionen av granskningsrapporten är upplagd enligt följande. I kapitel 2 behandlas regeringens styrning och uppföljning av basanslaget och de olika intentioner som i forskningspolitiska propositioner har kopplats till basfinansieringen av högskolans forskning. I kapitel 3 beskrivs basanslagets omfattning och fördelning samt lärosätenas forskningsstrategier och interna fördelning av basanslaget. I kapitel 4 analyseras om anslag kan föras mellan verksamheterna och om det finns indikationer på att basanslaget för forskning används för grundutbildning. I kapitel 5 undersöks basanslagets betydelse för finansieringen av forskarutbildningen. I kapitel 6 belyses och analyseras hur medel ur basanslaget används för samfinansiering av forskning som beviljats medel av externa finansiärer. I kapitlet diskuteras också i vilken mån som lärosätenas redovisning är tillräcklig för att skapa kunskap om inteckning av framtida resurser för samfinansiering.

I kapitel 7 ges en sammanfattande bild av vilket handlingsutrymme lärosätena har för prioriteringar. Det görs också en analys av incitament och risker i forskningsfinansieringen och av regeringens möjligheter att få en övergripande bild av basanslagets användning. I det avslutande kapitlet, kapitel 8, presenteras slutsatserna av granskningen och Riksrevisionens rekommendationer till regering och lärosäten.

I bilagorna redovisas det empiriska materialet mer detaljerat. I bilaga 1 redovisas enkäten om basanslagets användning och lärosätenas styrning, som följs av bilaga 2 där urval i fallstudien presenteras. Bilaga 3 diskuterar universitetets och högskolors redovisningsmodell, dess tillämpning och påverkan på beslutsunderlag. Bilaga 4 kartlägger kunskapen om forskarutbildningens finansiering i andra länder. Bilaga 5 redovisar beräkningar av tids- och resursfördelning mellan olika verksamheter i högskolan. Avslutningsvis förklaras i bilaga 6 hur skattningarna av lärosätenas samfinansiering har gjorts.

2 Regeringens styrning och uppföljning av basanslaget

Syftet med detta kapitel är att studera hur riksdag och regering, genom att sätta upp ramar för verksamheten och genom krav på återrapportering i regleringsbrev, styrt och följt upp lärosätenas användning av basanslaget och därmed säkerställt att det används som avsett. Utgångspunkt för kapitlet är en genomgång av de olika användningsområden som riksdag och regering över tid har kopplat till basfinansieringen av forskningen i högskolan. Kapitlet är huvudsakligen baserat på forskningspolitiska propositioner samt utredningar och annan litteratur som behandlar den svenska forskningspolitiken.

2.1 Basanslaget ska användas till mycket

Basanslaget ska användas till forskning och forskarutbildning²¹. Enligt den senaste forsknings- och innovationspropositionen är målet att forskningen ska vara av högsta internationella klass och bedrivs inom områden som har eller har förutsättningar att få betydelse för människors välfärd, samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft.²² Vid sidan av de generella målen för verksamheten har basanslaget en särskild roll att fylla. Det ska bland annat ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut angående långsiktiga inriktningar och prioriteringar om forskningen och forskarutbildningen. Det ska bidra till att lärosätena kan hävda sin integritet gentemot sina samarbetspartner.²³

²¹ I denna rapport används begreppen forskarutbildning synonymt med utbildning på forskarnivå och grundutbildning synonymt med utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

²² Prop. 2008/09:50, s. 20, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160. Mittuniversitetet menar att statsmakterna inte har specialinriktat basanslaget men däremot i ökande grad intresserat sig för resultatet av de satsade basresurserna tillsammans med externa resurser för forskning.

²³ Prop. 2008/09:50, s. 19, 23 och 53, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

Basfinansieringen av forskning kan bland annat användas till:

- forskningstid²⁴ för professorer, lektorer, forskarassistenter och andra lärare vid lärosätena,
- finansiering av forskarutbildning,
- vidmakthållande av forskningens infrastruktur såsom bibliotek, anpassade lokaler för forskning, IT-kapacitet, särskild utrustning med mera.

I och med den forskningspolitiska propositionen 2008 tydliggjordes ytterligare två användningsområden:

- samfinansiering av externa forskningsprojekt där finansören inte ger full kostnadstäckning²⁵, och
- riktad forskning inom av regering och riksdag särskilt utpekade strategiska forskningsområden.²⁶

I den senaste forskningspolitiska propositionen 2008 förs ingen diskussion om i vilken mån olika syften kan komma i konflikt med varandra. Riksdagen har inte tagit beslut om att någon tidigare prioritering ska tonas ned eller tas bort. Det är ledningen för lärosätet som ska väga de olika användningsområdena mot varandra och ta ställning till eventuella omprioriteringar.

2.2 Forskningspolitiska vägval och regeringens styrning

I det följande beskrivs några viktiga delar i utvecklingen av det system som i dag styr finansieringen av högskolans forskning. Regeringens forskningspolitiska satsningar och styrningen av basanslaget anknyter till tidigare försök att lösa problem som uppkommit i förhållande till högskolans forskning. I det följande behandlas tre aspekter av den övergripande forskningspolitiken som är relevant för forskningsfinansiering och basanslagets användning:

²⁴ Forskningstid i tjänsten är ett exempel på ett syfte som har formuleras i tidigare propositioner. I prop. 1992/93:170, s. 56–57, betonas att resurser ska säkerställas för lärare vid de mindre och medelstora högskolorna genom att "en viss del av de rörliga fakultetsmedlen reserveras för lärare" vid dessa lärosäten. Om och hur stor andel av arbetstiden som en högskolelärare får använda till forskning varierar, och andelen styrs av lokala avtal och av den arbetsplanering som görs vid respektive lärosäte. I prop. 2008/09:50, s. 54 och 167, förekommer en koppling mellan grundutbildningens omfattning och basfinansieringen av forskning. Då forskningsanknytning nämns explicit sker det dock inte i relation till utbildningen inom högskolan utan i relation till att upprätthålla hög kvalitet i annan verksamhet som exempelvis skolan.

²⁵ Prop. 2008/09:50, s. 66, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160. Om inte alla kostnader täcks av den externa finansören behöver basanslag skjutas till. Det kan också vara fråga om att finansören ställer krav på motfinansiering. Bägge dessa slag av användning kan vara i form av täckande av indirekta kostnader och lokalkostnader eller att forskares tid finansierad med basanslag skjuts till externt finansierade projekt. Detta kallas för omväxlande samfinansiering, medfinansiering eller motfinansiering. I denna granskningsrapport används termen samfinansiering.

²⁶ Prop. 2008/09:50, s. 24, bet.2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160.

- forskningens frihet och dess samhällsrelevans,
- forskningsmedel fördelade i konkurrens, och
- regeringens styrning.

2.2.1 *Forskningens frihet och dess samhällsrelevans*

Statsmakterna har givit uttryck för flera olika ambitioner för forskningen. Forskningens olika finansieringsformer kan sägas vara ett uttryck för att nå olika syften med forskningen. En del av forskningsresurserna ska värna den fria forskningen medan andra resurser behöver gå till forskning inom samhällspolitiskt prioriterade områden.

Basanslaget som går direkt till lärosätena över statens budget syftar till att värna forskningens frihet genom att skapa långsiktiga förutsättningar och bidra till att lärosätena kan hävda sin integritet.

Statliga externa medel för att finansiera forskning har växt fram successivt och syftet har varit konkurrensutsättning, forskning inom prioriterade samhällsområden, sektorsforskning m.m.²⁷ De beviljas via forskningsråd eller forskningsfinansierande myndigheter. Finansieringen kan vara inriktad på att stödja forskarinitierad grundforskning eller forskning riktad mot olika samhällssektorer.²⁸ Resurser för forskning i form av bidrag eller uppdragsforskning beställd av myndigheter har blivit ett betydelsefullt inslag i högskoleforskningens finansiering.²⁹ Forskningsmedel beviljas i form av projektbidrag till enskilda forskare, genom infrastrukturstöd eller genom rese- och tryckbidrag. Det finns också externa forskningsmedel som syftar till att bygga upp större forskningsmiljöer snarare än att finansiera individuella forskares projekt.

²⁷ Rune Premfors (1986), *Svensk forskningspolitik*, s. 22; SOU 1995:121, *Riksdagen, regeringen och forskningen. Några drag i svensk forskningspolitik under två decennier*, s. 37. Peter Stevrin (1978), *Den samhällsstydda forskningen*, s. 82–86 och 102–111; Bo Persson (2001), *Motsträviga myndigheter: sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*, s. 63. TFR och Byggnadsforskningskommittén var föregångare till det senare STU och BFR.

²⁸ De första sektorsorganen var Tekniska forskningsrådet (TFR), Byggnadsforskningskommittén (embryot till BFR) och Jordbrukets forskningsråd (JFR) som tillkom 1942 och 1944. Sektorsorganen var behovsmotiverade och forskare var i minoritet i styrelserna. I stället hade intressenter från näringen ett betydande inflytande. Forskningsråden med mer grundforskning var MFR, NFR och HSR.

²⁹ I prop. 1978/79:119, *Om vissa frågor rörande forskning och forskarutbildning*, s. 13, betonas sektorsforskningens fortsatta betydelse men att den bör bedrivas vid universitet snarare än vid forskningsinstitut för att resurser ska kunna användas rationellt och verksamheterna befuktade varandra. Institut började inrättas vid början av 1900-talet, men i jämförelse med omvärlden har under de senaste decennierna få forskningsinstitut skapats. I stället har Sverige haft en modell där myndigheter både har beställt forskning vid lärosätena och bedrivit egen forskning. Se Björn von Sydow (1989), "Sektorsforskningens reorganisation" i Thorsten Nybom (1989), s. 204; Michael Nydén (1989), *Sektorieell forskning och utveckling. Ett diskussionsunderlag*.

Genom sammanslagningar av befintliga grundforskningsråd och sektorsorgan skapades 2001 fyra nya statliga forskningsfinansierande myndigheter. Dessa är Vetenskapsrådet (VR), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) samt Verket för innovationssystem (Vinnova).³⁰

Debatten kring forskningspolitikens utformning pekar på spänningar mellan kraven på forskningens samhällsrelevans och målet om fri forskning.³¹ Samhällsrelevans betonas starkt i de senaste forskningspolitiska propositionerna. Riktade forskningsåtgärder har under de senaste decennierna blivit vanligare i och med tillkomsten av forskningsstiftelser med uppgift att tilldela medel för riktade satsningar och möjligheten att söka medel från EU:s ramprogram och strukturfonder.³² Med 2008 års forskningspolitiska proposition har ytterligare ett steg tagits mot riktade satsningar genom regeringens strategiska forskningsområden.

2.2.2 Externfinansieringen skapar ett tryck på basfinansieringen

Extern finansiering av ett forskningsprojekt i högskolan skapar ett behov av att använda basanslaget för samfinansiering om inte den externa finansören står för den fulla kostnaden. I den forskningspolitiska propositionen 1989 betonades det att högskolan skulle stå öppen för forskning som prioriteras av sektorsorgan och företag. Samtidigt underströks det att full kostnadstäckning av den externfinansierade forskningen var nödvändig för högskolans fortsatta överlevnad.³³

³⁰ Mats Benner (2001), *Kontrovers och konsensus: vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*, s. 160; prop. 2000/01:3, *Forskning och förmåelse*, avsnitt 7.1; prop. 2009/10:18, *Ett förenklat elektorsförfarande*, bet. 2009/10:UbU5.

³¹ För en kritisk diskussion se Ylva Hasselberg inom det pågående forskningsprojektet "Professions, power and the definition of science: the development of Swedish universities 1990–2005", ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet; Magnus Eklund (2007), *Adoption of the Innovation System Concept in Sweden*; Sheila Slaughter & Gary Rhoades (2004), *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*; Sheila Slaughter & Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Se även Håkan Gadd (2005), *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet*.

³² Vetenskapsrådet, *Svensk forskningsfinansiering: inriktning och styrning*; Sandström, Heyman & Hällsten, s. 20; SOU 1998:128, *Forskningspolitik*, s. 68; prop. 1992/93:171, *Forskning i frontlinjen*; prop. 1993/94:177, *Utbildning och forskning*; Högskoleverket (2006:3R), *Högre utbildning och forskning 1945–2005: en översikt*. Stiftelsen för strategisk forskning (SSF), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen), Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa (Östersjöstiftelsen), Stiftelsen för vård- och allergiforskning (Vårdalstiftelsen) och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT).

³³ Prop. 1989/90: 90, Om forskning, s. 39; prop. 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95*, bilaga 9. Se även Vetenskapsrådet (2003), *Forskning och forskarutbildning. Reformen 1990–2002*.

Det visade sig dock svårt att få genomslag för principen om full kostnadstäckning. I den så kallade Mundeboutredningen 2000 konstaterades det att behovet av att täcka externfinansierad forsknings indirekta kostnader medförde en risk att beslut om forskningens omfattning och inriktning i stor utsträckning skulle komma att fattas utanför lärosätena.³⁴

I den forskningspolitiska propositionen 2000 preciserades principen om full kostnadstäckning. Lärosätenas indirekta kostnader skulle täckas genom ett påslag på 18 procent på externt finansierade projekts direkta kostnader. Ett kvarvarande problem var dock att det utifrån lärosätenas redovisning inte var möjligt att fastställa om externt finansierade projekt i realiteten uppnådde full kostnadstäckning eller om de samfinansierades av medel ur basanslaget.³⁵

Riksdagen uttalade i och med den forskningspolitiska propositionen 2008 att basanslag får användas för samfinansiering. Samtidigt skärptes dock kraven på att statliga myndigheter som finansierar forskning i högskolan ska bidra med en proportionell andel av de indirekta kostnaderna hos lärosätet för projekt som de beviljar medel till. I propositionen konstaterades det vidare att detta bör gälla även stiftelser och andra juridiska personer som tillkommit med statliga medel som grund. Det framgick även att intentionen var att icke-statliga finansiärer borde uppmantras att bidra med en rimlig andel av de indirekta kostnaderna.³⁶

2.2.3 *Från öronmärkning till frihet i statlig styrning*

På två decennier har lärosätena gått från reglerade anslag med specifika användningsområden till frihet att fördela anslagsmedlen mellan olika användningsområden. Detta har dels varit en följd av förändrad styrning av högskolan, dels förändrad statlig styrning mer generellt.

Det innebär att lärosätena under de senaste decennierna har fått ett ökat handlingsutrymme och ett större ansvar. Från att riksdagen beslutade om inriktningen på forskning i form av utrustning, lokaler och inrättande av tjänster, är det i dag lärosätenas ansvar att besluta om hur basanslaget ska

³⁴ SOU 2000:82, *Högskolans styrning*, s. 144.

³⁵ Prop. 2000/01:3. Det bör dock noteras att detta inte omnämndes i betänkandet. År 2001 tillsattes en arbetsgrupp på initiativ av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) med uppgift att studera de faktiska kostnaderna för forskning och utbildning. Arbetsgruppen konstaterade att avsaknaden av en enhetlig och transparent redovisning för forskningsfinansiering innebär att finansiärer varken kunde bedöma rimligheten i de indirekta kostnaderna eller jämföra dem mellan lärosätena. Resultatet av arbetsgruppens utredning blev ett påslag på sammanlagt 35 % med förhoppning om att den då kommande forskningspropositionen skulle ta sig an frågan. Detta blev dock inte fallet.

³⁶ Prop. 2008/09:50, s. 63–65. Se även exempelvis regleringsbrev för Vetenskapsrådet. Inga övergripande studier om omfattningen av samfinansieringen finns för svenska förhållanden. Enligt en dansk studie var en tredjedel av de direkta anslagen till danska universitet uppbounda för samfinansiering enligt Akademikernes Centralorganisations Sekretariat (2009), *Bindinger på universiteternes basismidler til forskning*.

fördelas på olika användningsområden.³⁷ Lärosätena fick i enlighet med den forskningspolitiska propositionen 2008 full frihet att omfördela anslag mellan olika forskningsområden genom att indelningen av basanslaget i anslagsposter för olika vetenskapsområden avskaffades.³⁸

I linje med moderniseringen av den statliga budgetstyrningen har prestationsstyrning införts när det gäller basanslaget. Till skillnad från grundutbildningen har tilldelningen av basanslag för forskning och forskarutbildning tidigare inte byggts på några prestationsmått. Men från och med 2009 ingår i styrningen att framgångsrika lärosäten ska belönas med extra basanslag. Tilldelningen sker utifrån mått på vetenskaplig produktion och citeringar samt lärosätets förmåga att attrahera externa medel. Därtill fördelas en del av basanslaget via ansökningsförfarande till så kallade strategiska forskningsområden. På detta sätt belönas lärosäten som anses ha särskilt framstående forskning inom biovetenskap, diabetes, värdforskning, nanoteknik, klimat- och energiforskning med extra resurser under perioden 2010–2012.³⁹

Sammantaget har styrningen därmed gått från öronmärkning av anslag till att lärosätena styr fördelningen av basanslaget på olika områden inom lärosätet. Samtidigt har tilldelningen av basanslag till lärosätena reformerats genom prestationsstyrning och riktade satsningar.

2.3 Regeringens uppföljning av basanslaget

Regeringen har flera möjligheter att följa upp användningen av basanslaget. Det kan ske via återrapporteringskrav i regleringsbrev eller genom särskilda regeringsuppdrag till utredare eller till nationella myndigheter såsom Högskoleverket, Vetenskapsrådet eller Statistiska centralbyrån. Därtill ingår det i dessa myndigheters generella uppdrag att svara för statistik och uppföljning av verksamheterna inom högskolan.

³⁷ Om den successiva övergången till ökad frihet att styra användningen av basanslaget se prop. 1978/79:119, s. 19 och 22; prop. 1988/89:65, *Om formerna för högskolepolitiken*, s. 15; prop. 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen*; prop. 1992/93:170; prop. 1992/93:37, *Om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.*; prop. 2008/09:50. Se även Vetenskapsrådet (2003), *Fakulteternas utveckling under 90-talet*; Högskoleverket (2006:3R), s. 40; Vetenskapsrådet (2005), *Lokalkostnader vid universitet och högskolor*; SOU 2000:82, *Högskolans styrning*, s. 138 och 147.

³⁸ Prop. 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet*, s. 50.

³⁹ Prop. 2008/09:50, s. 73–113. Vetenskapsrådet fick i uppdrag att i en process med vetenskapliga bedömare bereda regeringens kommande budgetförslag i budgetpropositionen för 2009. Tilldelning via basanslaget gjordes efter ett ansökningsförfarande. Regeringen har beslutat att en utvärdering ska ske, och efter utvärderingen kan medel omfördelas mellan forskningsutförare.

Regeringen har valt att i huvudsak följa upp användningen av forskningsmedlen på en övergripande nivå. Företrädare för Utbildningsdepartementet menar att en uppföljning av basanslaget för sig inte ansetts angelägen, eftersom regeringens styrning är riktad mot verksamheten som helhet, oavsett finansieringskälla.⁴⁰ I linje med detta redovisar lärosätena kostnader och intäkter uppdelade på de två områdena grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning. Basfinansieringen har därmed inte i sig varit i fokus för regeringens uppföljning. Den har dock berörts i samband med frågor om forskarutbildningens dimensionering och full kostnadstäckning av externt finansierad forskning.

Regeringen har också över tid följt upp vissa delar av lärosätenas användning av forskningsmedel. Under perioden 1998–2009 innehöll regleringsbrevens examinationsmål för forskarutbildningen med krav på återrapportering från lärosätena. Dessa mål togs bort i 2010 års regleringsbrev. Målen avsåg forskarutbildningen i dess helhet, oavsett om den finansierats av basanslag eller bidrag. I regleringsbrevet för 2005 och 2009 begärdes en samlad återrapportering av de forskarstuderandes studieförsörjning, inklusive en uppdelning på olika slag av finansiering och hur stor andel av basanslaget som används för doktoranders försörjning. Sedan 2009 ingår i regleringsbrevens krav på att redovisa beslutad samfinansiering av externfinansierade forskningsprojekt. Vidare tillkom 2010 återrapporteringskrav som avser förbrukning av medel till strategiska forskningsområden.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Basanslaget ska användas till forskning och forskarutbildning och utgör statens basfinansiering av forskningen vid universitet och högskolor. Det övergripande syftet för basfinansieringen är att skapa förutsättningar för forskningens frihet och bidra till långsiktighet och lärosätenas integritet. I forskningspolitiska propositioner har flera mer preciserade användningsområden för basanslaget pekats ut utan inbördes prioriteringar.

Under senare år har forskningspolitiken lagt allt större vikt vid att medel för högskolans forskning ska sökas i konkurrens. Även om betoningen på sektorsforskning och dess förväntade förmåga att lösa och analysera samhällsproblem har bytts mot en ökad betoning på grundforskning och prioriteringar på basis av inomvetenskapliga bedömningar har det inte lett till att kraven på samhällsrelevans och samhällsnytta har övergetts. I stället har nya stödformer för riktade satsningar införts. Sammantaget har det lett till

⁴⁰ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2011-01-21.

en utveckling mot fler riktade satsningar och en ökad konkurrensutsättning i tilldelningen av forskningsmedel.

Granskningen visar att det finns risk för målkonflikter då de intentioner som ligger bakom basanslaget och de särskilda områden för basanslaget som angetts av statsmakterna möter de övergripande målen om obunden forskning, samhällsrelevans och en ökad konkurrensutsättning. En mer omfattande extern forskningsfinansiering där lärosätena inte alltid fått full kostnadstäckning har inneburit att en del av basfinansieringen behövt användas för samfinansiering.

Vid universitet och högskolor bedrivs forskning inom ramen för basanslaget och som bidragsfinansierad forskning, uppdragsforskning och utvecklingsarbete. En konsekvens av forskningspolitikens utveckling är att systemet för finansiering av högskolans forskning har blivit alltmer sammansatt och att större krav ställs på lärosätens ledning. Regeringens styrning genom basfinansieringen har förändrats från öronmärkning till stor frihet för lärosätena att använda och fördela medel till olika användningsområden inom lärosätet. Därtill tilldelas nu en del av basanslaget utifrån prestationsmått, i form av resultatindikatorer och ansökningar om anslag för strategiska forskningsområden. Sammantaget har lärosätena fått ett stort handlingsutrymme liksom ett stort ansvar för att leda och styra verksamheten effektivt och mot de mål statsmakterna har satt upp.

Regeringen har valt att i huvudsak följa upp användningen av forskningsmedlen på en övergripande nivå. Få återrapporteringskrav är kopplade till basanslagets användning mer specifikt.

3 Basanslagets betydelse för forskningens finansiering

I detta kapitel beskrivs hur finansieringen av forskningen i den svenska högskolan har utvecklats under perioden 2000–2009 och hur basanslaget för forskning och forskarutbildning har fördelats mellan olika grupper av lärosäten. I kapitlet studeras också lärosätenas arbete med prioriteringar, kraftsamling och intern omfördelning. Avslutningsvis undersöks huruvida lärosätena kan redovisa användningen av basanslaget uttryckt i kostnadsslag. Kapitlet bygger på Högskoleverkets statistik, budgetpropositionerna för åren 2009–2011, lärosätenas forskningsstrategier samt på Riksrevisionens enkät och fallstudie.

3.1 Knappt hälften av forskningen finansieras med basanslag

Medel för högskolans forskning och forskarutbildning tillförs dels i form av basanslag, dels genom att externa finansörer betalar ut medel för beviljade projekt.⁴¹

Sammanlagt uppgick de tillförda medlen i form av basanslag 2009 till 13,7 miljarder kronor. Storleken på basanslaget framgår om de intäkter av anslag som redovisas i lärosätenas årsredovisningar kombineras med de bidrag som har betalats ut via Kammarkollegiet. De senare är medel som regeringen

⁴¹ Forskningsmedlen består dels av anslag direkt över statsbudgeten, dels av externa medel i form av bidrag, avgifter för uppdragsforskning samt andra avgiftsintäkter för forskning. Med externa finansörer avses här såväl statliga och andra offentliga finansörer som privata finansörer. De direkta statliga anslagen för forskning över statens budget kallades tidigare fakultetsanslag. Till basfinansieringen räknas, utöver ramanslag för forskning och forskarutbildning, även övriga anslag till forskning och forskarutbildning vilka är: forskning och konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor, ersättning för klinisk forskning, övriga anslag, liksom medel utbetalade via Kammarkollegiet. Forskningsbidrag är externa medel som forskare sökt i konkurrens och som inte ställer krav på motprestation. Uppdragsforskning utförs på uppdrag av en extern finansör och finansieras med en avgift. Uppdragsforskning kan exempelvis utgöras av tekniskt utvecklingsarbete och utredningar. Avgiftsintäkter för forskning kan bestå av intäkter från konferenser.

presenterat fördelningen av efter det att riksdagen tagit beslut enligt budgetpropositionen.⁴²

När det gäller tillförda externa medel kan man inte av årsredovisningarna utläsa hur stora belopp som tillförts genom inbetalningar av medel från finansierarna. Eftersom lärosätena använder den redovisningsmodell som gäller för statliga myndigheter avser de redovisade intäkterna från externa finansierare de medel som förbrukats under året, inte de som har inbetalats. De redovisade intäkterna av bidrag påverkas dels av i vilken takt äldre bidrag omsatts i forskning, dels av i vilken mån under året inbetalade medel omsatts i forskning. Även om de inte avser samma sak så belyses i den officiella statistiken finansiering av högskolans forskning utifrån de två slagen av intäkter, det vill säga att inbetalade anslag summeras med förbrukade externa medel. (Se bilaga 3.)

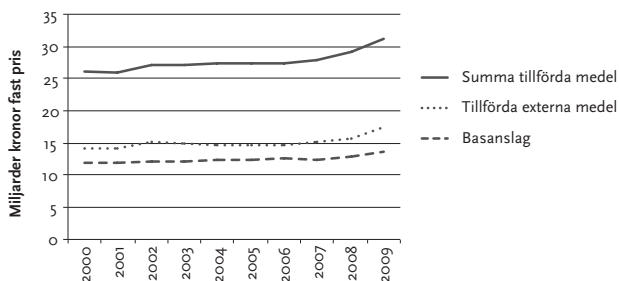
För att försöka precisera jämförelsen mellan andelen externa medel och andelen basanslag har Riksrevisionen valt ett annat tillvägagångssätt, nämligen att skatta de årligen tillförda externa medlen för forskning.⁴³ Med detta tillvägagångssätt uppgick den externa finansieringen av forskning och forskarutbildning 2009 till cirka 17,3 miljarder kronor 2009 (intäkterna 2009 var 15,9 miljarder kronor).

Figur 3.1 visar hur forskningsfinansieringen utvecklats under perioden. De tillförda medlen för forskning och forskarutbildning ökade totalt med 19 procent i fasta priser mellan 2000 och 2009.

⁴² Högskoleverket (2010), s. 79–80; Högskoleverket (2007), *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 69. Den forskningsfinansiering som Kammarkollegiet fördelar efter beslut av regeringen har generellt sett varit blygsam, med undantag för två år, 2006 respektive 2009. År 2006 var medlen till stor del avsedda för att finansiera pensionsavgifter för kombinationsläkare vid lärosäten med läkarutbildning. Av de 771 miljoner kronor som fördelades via Kammarkollegiet 2009 utgjorde 750 miljoner de extra resurser till basanslaget som regeringen beslutade om efter det att riksdagen fattat beslut om anslagen enligt budgetpropositionen.

⁴³ Källa för beräkningen är Högskoleverkets NU-databas. Till beloppet av årligen förbrukade forskningsbidrag (intäkter av bidrag) har i Riksrevisionens skattning årets förändring i oförbrukade bidrag adderats och årets förändring i upplupna intäkter subtraherats. Externa forskningsmedel som mottagits men inte förbrukats under året omförs i redovisningen till balansposten Oförbrukade bidrag i avvaktan på att intäktsföras under kommande redovisningsperioder när de börjar förbrukas. Upplupna intäkter är kostnader som uppstått i ett beviljat forskningsprojekt innan medlen har betalats in till lärosätet.

Figur 3.1. Tillförda medel för forskning och forskarutbildning vid svenska lärosäten 2000–2009, i miljarder kronor och 2009 års pris



Källa: Högskoleverket, NU-databasen. Egna beräkningar.

Anmärkning: Tillförda medel har skattats genom att till de årliga intäkterna av bidrag lägga till förändringen i oförbrukade bidrag och i upplupna intäkter. Till basfinansieringen räknas, utöver ramanslag för forskning och forskarutbildning, även övriga anslag till forskning och forskarutbildning vilka är: forskning och konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor, ersättning för klinisk forskning, övriga anslag, liksom medel utbetalade via Kammarkollegiet. Finansiella intäkter är inkluderade i den totala summan tillförda medel och utgjorde 0,5 procent 2009.

Utvecklingen innebär att basfinansieringens andel av högskolans forskningsfinansiering har minskat något. År 2009 var andelen 44 procent, jämfört med 46 procent 2000. Vid början av 1990-talet utgjorde basfinansieringen knappt 60 procent.⁴⁴ Utvecklingen mot en minskad andel basfinansiering är allmän inom hela OECD-området. I jämförelse med Norge, Danmark, Frankrike och Tyskland är den svenska basfinansieringen av högskolans forskning låg.⁴⁵

Den minskande andelen basfinansiering uppmärksammades som ett problem i den forskningspolitiska propositionen 2008.⁴⁶ Av den föreslagna resursförstärkningen med 5 miljarder kronor av statliga medel till forskning i

⁴⁴ Vetenskapsrådet 2003, *Fakulteternas utveckling under 90-talet*, s. 2. Vid början av 1980-talet uppgick basfinansieringen till nära 70 %, vid början av 1990-talet knappt 60 % och vid slutet av 1990-talet stod basfinansieringen för knappt hälften av forskningsfinansieringen. I Vetenskapsrådets beräkningar har korrigeringar gjorts för felrapporteringar och förändringar i definitioner och insamlingsmetod över tid.

⁴⁵ Vetenskapsrådet (2007), *Finansiering av forskning inom den svenska högskolan 1995–2006*, s. 19–20 och 37; Finansministeriet (2009), s. 41. I Norge, Danmark, Frankrike och Tyskland motsvarar basanslagen cirka 60 % av lärosätenas forskningsintäkter. I Finland och England ligger dock basfinansieringen på samma nivå som eller lägre än i Sverige.

⁴⁶ Prop. 2008/90:50, s. 53.

högskolan perioden 2009–2012 avsåg regeringen tillföra 1,55 miljarder kronor direkt i form av ökade basanslag. Därtill avsattes ytterligare 1,3 miljarder kronor som stöd till så kallade strategiska forskningsområden.⁴⁷ Även dessa medel skulle tillföras lärosätena som direkta forskningsanslag och därmed utgöra en förstärkning av basfinansieringen. I ett första steg ökade basanslaget 2009 totalt med 766 miljoner kronor.⁴⁸

3.2 Basanslagets betydelse skiljer sig mellan lärosäten

Lärosäten får olika mycket basanslag. Lärosätet med störst basfinansiering 2009 fick inklusive medel via Kammarkollegiet 1,8 miljarder kronor. Vid högskolor utan examenstillstånd på forskarnivå varierade anslaget mellan 17–76 miljoner kronor samma år. Vid de konstnärliga högskolorna var anslaget ytterligare lite lägre, omkring 5,5 miljoner kronor. Basfinansieringens betydelse skiljer sig också beroende på ämnesområde. Generellt utgör basanslaget en viktigare finansieringsform för områden som humaniora, teologi och konstnärlig verksamhet än för teknik och naturvetenskap.⁴⁹

Av tabell 3.1 framgår att basfinansieringen under åren 2000–2009 totalt sett ökade med 1,7 miljarder kronor i fast pris. 43 procent av tillskottet gick till de nya universiteten och högskolorna, vilket innebar en knapp fördubbling av dessa lärosätens sammanlagda basfinansiering. De mottog den största delen under början av perioden som en följd av utbyggnaden av den svenska högskolan. Trots att basfinansieringen relativt sett ökat mest vid de nya universiteten och högskolorna, gick 88 procent av basanslaget 2009 till de äldre universiteten.⁵⁰

⁴⁷ Högskoleverket (2010), s. 78–79.

⁴⁸ Högskoleverket (2010), tabell 20, s. 79.

⁴⁹ Vetenskapsrådet (2007), s. 24.

⁵⁰ Högskoleverket, NU-databasen.

Tabell 3.1. Fördelning av basfinansiering, andelar för år och resurstillskott tkr, 2009 års pris

	2000	2005	2009	Förändring i tkr 2000-2009
Äldre universitet	92,8%	88,5%	88,1%	971 200
Nya universitet	3,4%	5,6%	5,4%	338 300
Högskolor med examens- tillstånd på forskarnivå	1,7%	2,7%	2,9%	190 900
Övriga högskolor	2,0%	3,0%	3,3%	223 400
Konstnärliga högskolor	0,2%	0,2%	0,3%	15 600
Totalt	100%	100%	100%	1 739 400

Källa: Högskoleverket, NU-databasen.

Anmärkning: Alla lärosäten under kategorin nya universitet var inte universitet i början av perioden. Fr.o.m. år 2008 ingår Lärarhögskolan i Stockholms universitet och Försvarshögskolan har tillkommit. För en förteckning av vilka lärosäten som ingår i de olika kategorierna, se bilaga 2.

Samtidigt bör noteras att även om de äldre universiteten sammantaget får mer, är basanslaget relativt sett en viktigare källa för forskningsfinansiering för de nya universiteten. Det beror på att de äldre i större utsträckning också får forskningsbidrag som beviljas av externa forskningsfinansiärer. Bland högskolorna finns inte något tydligt mönster.⁵¹

Genom att basanslaget nu till viss del ska fördelas i konkurrens sker en viss omfördelning mellan lärosätena. Å ena sidan har tilldelningen av basanslag utifrån resultatindikatorer inneburit att basanslag har omfördelats från äldre universitet till högskolor, om än på marginalen.⁵² Å andra sidan har införandet av strategiska forskningsområden inneburit att en handfull äldre universitet har fått dela på ett tillskott motsvarande drygt 400 miljoner kronor, vilket framgår av tabell 3.2. Ungefär lika mycket har planerats att årligen tillföras

⁵¹ Vetenskapsrådet (2007), s. 24–27 och 37. Basanslaget utgör en mindre andel av forskningsfinansieringen för vissa högskolor som har lyckats väl med att attrahera externa medel, i undantagsfall så lågt som en tredjedel. Vid andra högskolor kan basanslaget stå för upp till två tredjedelar av forskningsverksamheten.

⁵² Mellan 2009 och 2010 omfördelades 11 miljoner kronor från äldre universitet och 14,9 miljoner kronor från nya universitet till högskolorna. Mellan 2010 och 2011 omfördelades 6,7 miljoner kronor från äldre universitet till nya universitet och högskolor. Totalt fördelades enligt den nya modellen 0,66 miljarder kronor i budgetpropositionen 2009, 1 miljard 2010 och 1,2 miljarder kronor 2011.

de utvalda miljöerna 2011 och 2012.⁵³ En fortsatt konkurrensutsättning inom ramen för basanslaget kan på sikt leda till en ökad differentiering mellan lärosätena.

Tabell 3.2. Fördelning av medel för strategiska forskningsområden 2010, i miljoner kronor och procent

Huvudsökande	Beviljade medel	Andel av medel
Kungl. Tekniska högskolan	82,2	19
Lunds universitet	75,2	17
Chalmers tekniska högskola	69	16
Uppsala universitet	59,4	14
Karolinska Institutet	51,6	12
Umeå universitet	20,3	5
Stockholms universitet	19	4
Göteborgs universitet	10	2
Övriga*	48,3	11
Totalt	435	100

Källa: Prop. 2009/10:1; Budgetpropositionen för 2010, s. 68–69; prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011, s. 170–171.

Anmärkning: Medel ska delas ut till övriga lärosäten som ingår som medsökande i ansökan.

* = Luleå tekniska universitet, Linköpings universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.

⁵³ Prop. 2009/10:1, Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 16, s. 68–69. Beredningen av ansökningarna gjordes genom peer-review-granskning i expertpaneler, huvudsakligen bestående av utländska bedömare. Endast ett nytt universitet (Karlstads universitet) och tre högskolor (Kalmar högskola, Blekinge tekniska högskola och Försvarshögskolan) fanns med och då som medsökande. Ytterligare cirka 80 miljoner kronor gick till Vetenskapsrådet 2010 för särskilda infrastruktursatsningar kopplade till strategiska områden, t.ex. biobanker men även till stora forskningsanläggningar såsom synkrotronlusanläggningen och Max IV.

3.3 Lärosätenas forskningsinriktningar är opreciserade

Den genomgång av lärosätenas forskningsstrategier⁵⁴ som gjorts inom ramen för granskningen visar att de områden som pekats ut är breda och ofta sammanfaller med dem som pekats ut i de forskningspolitiska propositionerna.⁵⁵ Ibland kan de utvalda profilområdena utgöra hela ämnen, exempelvis "Historia och arkeologi". Ibland kan de utgöra ännu större och ämnesöverskridande områden, exempelvis "Liv, hälsa och miljö". Även mer specificerade områden förekommer såsom "Interreligiösa relationer", "Funktionell och komparativ genomik" och "Lärande inom matematik".⁵⁶ Detta ligger i linje med vad som konstaterades i *Högskolans styrning – en utvärdering* (SOU 2000:82), där utredarna befarade att lärosätena hade lyft fram en eller ett par för tillfället politiskt gångbara inriktningar snarare än att låta profilerna bottna i den egna verksamheten.⁵⁷ Det innebär inte nödvändigtvis att forskningens inriktning vid de olika lärosätena i praktiken är likriktad.

Att samma profilområden som i de forskningspolitiska propositionerna förekommer är i sig inte förvånande, eftersom lärosätenas forskningsstrategier utgjort underlag till propositionerna. Samtidigt kan konstateras att lärosätenas profilering enligt strategierna inte i någon större omfattning har inneburit att lärosäten valt att profilera sig så att de skiljer sig från varandra.

Det framgår av tabell 3.3 att få lärosäten lämnat utförliga beskrivningar av satsningarnas inriktning och mål. De beskriver inte heller hur prioriteringar mellan olika forskargrupper ska genomföras. Som visas i tabell 3.3 har hälften av lärosätena förutom att peka ut strategiska forskningsområden också beskrivit mål och medel för olika satsningar. Fyra av dessa har mer utförliga beskrivningar.⁵⁸ Övriga lärosäten har lämnat relativt kortfattade

⁵⁴ Prop. 1998/99:94. Sedan 1999 har regeringen begärt in så kallade forskningsstrategier. I uppdraget ingick att universitet och högskolor, forskningsråd m.fl. skulle lämna redovisningar av sina starka och svaga sidor, bl. a. utifrån genomförda utvärderingar och kvalitetsarbete samt ange behov och önskemål inför framtiden. Dessa s.k. forskningsstrategier ska innehålla analyser av nationella och internationella trender inom forskningen och hur detta eventuellt påverkar lärosätets planering. De ska också redogöra för den ämnesmässiga bredden och beskriva profilering och specialisering inom forskning och forskarutbildning.

⁵⁵ Prop. 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*, s. 1, 12 och 61–90; prop. 2008/09:50, s. 73–113. Vissa inriktningar i forskningsstrategierna återkommer vid nästan alla lärosäten: medicin, hälsa och välfärd, teknik och IT, energi, klimat och hållbar utveckling samt lärande. Dessa inriktningar sammanfaller med de områden som har pekats ut särskilt i de senaste två forskningspropositionerna. I forskningspropositionen 2004 lyfte regeringen fram medicinsk forskning, teknisk forskning och forskning till stöd för hållbar utveckling som särskilt prioriterade områden. Även design- och genusforskning samt utbildningsvetenskaplig forskning omnämndes som strategiska områden. Inom området medicin pekade regeringen särskilt på vikten av forskning rörande hälsa i ett samhällsperspektiv.

⁵⁶ Forskningsstrategier 2009–2012 för 29 lärosäten.

⁵⁷ SOU 2000:82, s. 142. I utredningstexten hänvisas till HSV:s analys av strategidokument.

⁵⁸ Umeå universitet, Linköpings universitet, Högskolan i Jönköping och Högskolan i Borås.

beskrivningar av inriktningar och hur arbetet för att genomföra dessa ska omsättas i praktiken. Att de profilerade områdena inte är nedbrutna mer i detalj i forskningsstrategierna behöver emellertid inte betyda att detta inte finns på fakultetsnivå eller en sämre kvalitet på lärosätets forskning. Det gör dock att det inte tydligt framgår av forskningsstrategin hur prioriteringar ska göras eller hur ambitionerna ska uppnås.

Tabell 3.3. Karaktär hos lärosätenas forskningsstrategier 2009–2012

Strategi	Antal
Strategi beskriven med mätbara mål och med konkreta redskap för prioritering mellan områden	4
Strategi beskriven med inslag av mål och medel	11
Kortfattat beskriven strategi	9
Strategi som inte beskriver genomförande	2
Strategi som formulerar mål att nå hög kvalitet i forskning men som inte pekar ut forskningsområden	3
Summa	29

Källa: Genomgång av lärosätenas forskningsstrategier 2009–2012.

Anmärkning: Linnéuniversitetet redovisas som Växjö universitet och Kalmar högskola.

19 lärosäten angav att deras uttalade mål är att satsa på så kallade starka forskningsmiljöer och excellenta forskare. Av dessa pekade sex lärosäten särskilt ut att de avsåg att satsa på miljöer som är nya eller nydanande.

3.4 Lärosätenas interna prioriteringar och omfördelningar

Flertalet lärosäten fattar beslut centralt om hur basanslaget för forskning ska fördelas. Vid de flesta lärosätena är det styrelsen som fattar beslut om de övergripande budgetramarna, medan rektor beslutar om den slutliga fördelningen av basanslaget. Information om hur anslaget för forskning fördelas internt på lärosätena återfinns ofta i verksamhetsplan och budget för nästkommande år. Två av 29 lärosäten har inte centralt fattade beslut om hur basanslaget ska fördelas.⁵⁹

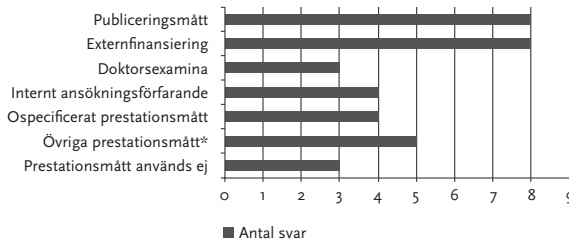
⁵⁹ Riksrevisionens enkät: Fråga 11a. Finns det vid lärosätet centralt fattade beslut om hur basanslag ska fördelas på olika ändamål? .

Den interna fördelningen av basanslaget görs vid de flesta lärosätena i form av tre delar: en fast del, en prestationsstyrd del samt en del som avsätts till särskilt prioriterade områden och andra strategiska satsningar.

Tio lärosäten har en fast del, som ofta bygger på den historiska tilldelningen och lokalbehov. Den fasta delen utgör vanligen merparten av anslaget och är en på förhand bestämd fördelning mellan olika organisatoriska enheter vid lärosätet såsom olika fakulteter eller områden. Den del som fördelas utifrån prestationsmått avser att omfördela mellan vetenskapsområden och inom dem, även om förändringarna oftast sker på marginalen. Prestationsmått används sedan länge vid många lärosäten för att fördela anslag inom fakulteterna.⁶⁰

Det framgår av granskningen att de vanligast förekommande måtten för att fördela basanslag efter prestation sammanfaller med de indikatorer som används för tilldelning av basanslag på nationell nivå. Av figur 3.2 framgår att de vanligaste måtten är andelen externa medel, antalet vetenskapliga publiceringar och antalet examina på forskarutbildningen. Övriga mått som används är antal lärare och forskare samt tidigare genomförd forskning, exempelvis förbrukning av externa forskningsmedel. Det bör noteras att de lärosäten som har angivit denna typ av fördelning inte alltid klargör om det är fördelningen mellan eller inom vetenskapsområden som avses.

Figur 3.2. Prestationsmått för intern fördelning av basanslaget 2009



Källa: Riksrevisionens enkät; Fråga 12. Enligt vilka grunder fördelas basanslaget mellan olika nivåer och organisatoriska enheter inom lärosätet? och bifogade underlag från lärosätena.

Anmärkning: * = Mått som avspeglar genomförd forskning, antal disputerade forskare eller prestation i form av helårsstudenter.

⁶⁰ Prop. 1992/93:1, Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet, s. 75; SOU 2000:82, s. 146. Fallstudieintervju 20; Göteborgs universitet, Verksamhetsberättelser, naturvetenskaplig fakultet, 2004–2009.

Vid några högskolor tillämpas ett internt ansökningsförfarande, där medel fördelas utifrån prioriteringar mellan enskilda forskares inlämnade projektbeskrivningar.

Det kan noteras att det inte bara förekommer prestationsmått med anknytning till gängse indikatorer på kvalitet i forskningen utan också mått som syftar till att säkra forskningsanknytning i grundutbildningen⁶¹. Det förekommer exempelvis att prestationer i grundutbildningen i form av antal helårsstudenter används för fördelning av basanslaget.

Elva av lärosätena har avsatt basanslag för strategiska satsningar på central nivå. Några lärosäten anger omfattningen till mer än hälften av anslaget vid lärosätet. I andra fall finns en så kallad rektorsfond för strategiska satsningar på någon procent av basanslaget. Men, som en intervjuad rektor uttryckte saken, en sådan fond kan ge tydliga signaler om vilka satsningar ledningen vill se.⁶²

De strategiska satsningarna inom basanslaget innebär ibland särskilda profilområden. Vid ett lärosäte i fallstudien valdes dessa så att några skulle vara redan etablerade styrkeområden och några skulle vara mer oprövade men potentiellt nyskapande områden.⁶³ Medel användes exempelvis för att rekrytera forskare till utvalda forskningsmiljöer, både välmeriterade forskare, eller yngre forskarasistenter, och särskilda infrastruktursatsningar. Det förekom även strategiska satsningar med mer allmän karaktär som potter för yngre forskare i form av anställningar som forskarasistenter eller meriteringsstöd respektive stöd riktade till kvinnliga forskare. Samfinansiering av större bidrag och miljöstöd var också en viktig del av ledningens strategiska satsningar.⁶⁴

3.5 Få lärosäten kan redovisa hur basanslaget används

Varken i lärosätenas årsredovisningar eller i den officiella statistiken om högskolan redovisas hur forskningens kostnader fördelas mellan basanslaget och externa medel i form av bidrag. Det finns inte heller något krav på lärosätena att redovisa användningen av forskningsmedel uppdelat på basanslag respektive bidrag.

⁶¹ I denna rapport används begreppet grundutbildning synonymt med utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

⁶² Fallstudieintervju 11.

⁶³ Fallstudieintervju 22. De intervjuade menade att det är olämpligt att bygga upp tilldelning av basanslag endast efter hur mycket externa medel som attraheras eftersom de anser att det är viktigt att basanslag också används till områden som är mer riskfyllda och ännu inte väckt finansierarnas intresse.

⁶⁴ Årsredovisningar från 29 lärosäten; fallstudieintervju 11, 14, 20, 22 och 28.

Granskningen visar att lärosätena har svårt att dela upp det som finansieras med basanslag respektive bidrag på direkta kostnader för lön, drift, avskrivningar, lokaler samt indirekta kostnader. Tio av 29 lärosäten redovisade i enkäten hur basanslaget 2009 fördelades på olika kostnadsslag och indirekta kostnader. Nio av lärosätena specificerade hur kostnaderna för forskningsbidrag hade belastat olika poster samma år.⁶⁵ Det är stora skillnader mellan hur basanslag och bidrag fördelas på olika kostnader, både mellan och inom lärosätena. Vid sju av nio lärosäten skiljer sig andelen av totalkostnaden för ett eller flera kostnadsslag med mer än 10 procentenheter. Med detta menas exempelvis att lönekostnadens andel av basanslaget kan uppgå till 58 procent, medan lönekostnadens andel av de totala kostnaderna av bidrag kan utgöra 38 procent vid ett lärosäte. Det bör noteras att kostnader för indirekta lönekostnader inte är inkluderade här.

Den stora variationen av olika kostnadsposters andel av den totala kostnaden när man jämför basanslag och bidrag kan bero på osäkerhet i siffrorna. I vissa fall är det tydligt angivet i kontrakt vad bidragen får användas till, vilket gör att exempelvis bidrag finansierar en mindre del av indirekta kostnader. En stor diskrepans kan också vara en effekt av att exempelvis basanslag förbrukas före externa medel i projekt som finansieras från flera finansieringskällor. (Se bilaga 1 och 3.)

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Basfinansieringen av forskning i högskolan har över åren successivt minskat i relation till andra former av finansiering. Dess andel av de årligen tillförda medlen för forskning utgjorde 2009 cirka 44 procent. Merparten av basanslaget går till de äldre universiteten, även om riksdagen under 2000-talets första år särskilt prioriterade högskolor och nya universitet.

Konkurrensutsättningen av en del av basanslaget har lett till en viss omfördelning mellan lärosätena. Tilldelningen utifrån resultatindikatorer har inneburit en begränsad omfördelning från universitet till högskolor, medan satsningarna på strategiska forskningsområden givit ett betydande resurstillskott till främst äldre universitet.

⁶⁵ Riksrevisionens enkät: Fråga 16. Ange i tabellen hur basanslaget/externa forskningsbidrag/uppdagsforskning fördelades på forskning och forskarutbildning 2009. Två av de nio lärosäten som besvarat frågan både för basanslaget och för bidrag har inte möjlighet att separera lokalkostnader från de indirekta kostnaderna. Ytterligare sju lärosäten besvarade frågan, men utan att redovisa fullständiga uppgifter. Nio lärosäten svarade att det inom ramen för deras redovisningsystem inte var möjligt att särredovisa hur man använt basanslag respektive bidrag. Tre lärosäten besvarade inte frågan.

När det gäller den interna fördelningen inom ett lärosäte visar granskningen att nästan alla lärosäten fattar beslut centralt om fördelningen av basanslaget. Det är vanligt att den interna fördelningen till viss del bygger på prestationsmätt som anknyter till de resultatindikatorer som numera tillämpas på nationell nivå. Inför forskningspolitiska propositioner får lärosätena i uppdrag att utarbeta forskningsstrategier. En genomgång visar att många av dessa strategier är allmänt hållna. De områden som pekas ut i strategierna är breda och sammanfaller ofta med särskilt prioriterade områden i de senaste forskningspolitiska propositionerna. Få strategier innehåller information om hur målen ska uppnås och hur prioriteringar mellan forskargrupper görs.

Ur lärosätenas årsredovisningar och den officiella forskningsstatistiken framgår det inte enkelt hur mycket bidrag till forskning som under året har inbetalats till lärosätena av externa forskningsfinansiärer. Det framgår inte heller direkt hur mycket basanslag som förbrukats under året. Vidare är det cirka en tredjedel av de granskade lärosätena som utifrån sin interna redovisning kan visa hur basanslaget för forskning använts och hur detta skiljt sig från användningen av bidrag för forskning. Samtidigt finns det inget krav på lärosätena att kunna tillhandahålla denna form av redovisning. Sammantaget innebär det att redovisningen inte ger en precis bild av hur mycket av forskningen som finansieras via basanslaget och hur basanslaget används vid lärosätena.

4 Risk för att anslag inte hålls isär

Syftet med detta kapitel är att undersöka om anslag kan skjutas mellan forskning och grundutbildning och om det därmed finns risk att basanslaget för forskning används på annat sätt än avsett.⁶⁶ Kapitlet bygger på Riksrevisionens fallstudie och enkät, Statistiska centralbyråns enkätundersökning om arbetstid, Högskoleverkets statistik rörande kostnadsfördelning mellan de två områdena, samt lärosätenas årsredovisningar.

4.1 Anslaget för forskning får inte användas för utbildning

Vardagen i högskolan kännetecknas av både forskning och undervisning. Verksamheterna bedrivs i stor utsträckning av samma personal. Grunden för lärosätenas verksamhet är två direkta anslag från statsbudgeten, det ena för grundutbildning och det andra för forskning och forskarutbildning. Användningen av dessa två anslag ska vara separerad från varandra, det vill säga lärosätena får inte använda anslagsmedel för grundutbildning till forskning eller omvänt.⁶⁷

4.2 Inga tecken på att medel förs från forskning till grundutbildning

Studier av lärares och forskares arbetsförhållanden i den svenska högskolan vittnar om att mer administration och stor undervisningsbörda riskerar att leda till att undervisande personal måste använda forskningstid eller fritid för att

⁶⁶ Begreppet verksamhetsgren har tidigare använts för uppdelning i de två kärnverksamheterna. I regleringsbrevet för 2009 benämns indelningen utifrån områden i stället för verksamhetsgrenar. I rapporten används både begreppet verksamhet och termen redovisningsområde.

⁶⁷ Regleringsbrevet avseende universitet och högskola 2011, "Riktlinjer för redovisning". I enlighet med detta krav framgår i bilaga till regleringsbrevet avseende universitet och högskolor att redovisningen av verksamhetens kostnader och intäkter i årsredovisningen ska fördelas på de två områdena utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och utbildning på forskarnivå. Undantag från detta är Sveriges lantbruksuniversitet som har ett gemensamt anslag för utbildning, forskning och fortlopande miljöanalys, där dock en miniminivå för anslag som ska gå till forskning och forskarutbildning specificeras i regleringsbrevet.

utföra dessa arbetsuppgifter.⁶⁸ En studie av förhållandena vid danska universitet tyder på att medel avsedda för forskning används för att täcka upp för en "underfinansierad" grundutbildning.⁶⁹ Riksrevisionen har utifrån den bild som dessa studier ger på olika sätt undersökt om medel förs mellan forskning och grundutbildning vid svenska lärosäten. I det följande redovisas Riksrevisionens genomgång, vilken inte ger stöd för hypotesen att anslag generellt förs från forskning till grundutbildning.

4.2.1 *Lärosätenas årsredovisningar tyder inte på att basanslag används för grundutbildning*

En genomgång av lärosätenas resultat för de två områdena i årsredovisningarna för 2009 visar att grundutbildningen generellt sett inte "lånar" anslag som är avsedda för forskning.⁷⁰ Tre av 28⁷¹ lärosäten uppvisade ett ackumulerat underskott i området för grundutbildning, men sammantaget var beloppet litet (59 miljoner kronor).⁷² Ett av dessa var Sveriges lantbruksuniversitet som har ett gemensamt anslag för grundutbildning, forskning och fortlöpande miljöanalys och därmed får föra medel mellan verksamheterna.

Vad man kan se är att nio av lärosätena har låtit forskningen gå med underskott, men även här var omfattningen på aggregerad nivå marginell (238 miljoner kronor).⁷³ Dessa lärosäten har alltså bedrivit lite mer forskning än

⁶⁸ SCB UF 13 SM 0801, tabell 13, och s. 83; Högskoleverket (2008:22 R), *Frihetens pris – ett gränsöst arbete. En tematisk studie av de akademiska lärarnas och institutionsledarnas arbetssituation*. Den genomsnittliga arbetstiden var enligt denna studie 52–53 timmar; Sonja Dahl (1998), *Självbestämmande och akademisk frihet*; SULF (1998), *Seniora lärare: tillgång eller belastning?*; Statistiska centralbyrån (2002), *Arbetsmiljön vid svenska universitet och högskolor 2002*; Li Bennich-Björkman, (2007) *Has academic freedom survived? – An interview study of the conditions for researchers in an era of paradigmatic change*; Högskoleverket (2010:4 R), s. 100. Enligt den senare studien var den genomsnittliga arbetstiden för professorer 51 timmar per vecka, och för lektorer 47 timmar per vecka.

⁶⁹ Finansministeriet (2009), s. 52 och 82. Se även Vetenskapsrådet (2003), *En stark grundforskning i Sverige*, Vetenskapsrådets forskningsstrategi 2005–2008, s. 17–18.

⁷⁰ Utgångspunkten för uppdelningen i två anslag som redovisas separat är att underskott i ett redovisningsområde ska balanseras av överskott i samma redovisningsområde andra år. Om grundutbildningen under ett antal år ackumulerar underskott, medan forskningen uppvisar överskott, kan man se det som att grundutbildningen "lånar" likvida medel av forskningen eftersom dessa medel annars hade kunnat användas i forskningen. Om forskningen uppvisar underskott, kan det på motsvarande sätt ses som att lärosätet "lånat" likvida medel från grundutbildningen eller använt andra likvida medel som exempelvis forskningsdonationer eller räntekontot. I redovisningstermer kan detta uttryckas som att "disponera likviditet på räntekontot".

⁷¹ Antalet lärosäten i genomgången uppgår till 28 då både Kalmar högskola och Växjö universitet ingår (sedan 2010 Linnéuniversitetet), samtidigt som Högskolan i Jönköping och Chalmers är exkluderade på grund av att de är stiftelser.

⁷² Två lärosäten hade uppvisat underskott i grundutbildningen sedan början av 2000-talet, om än i minskande omfattning.

⁷³ Lärosätenas årsredovisningar 2009.

vad de haft medel för. Vid ett par av lärosätena uppgick dock det ackumulerade underskottet i forskningsverksamheten 2009 till nästan hälften av den årliga omsättningen i detta redovisningsområde. De berörda lärosätena uppvisar vissa gemensamma drag. Det handlar om relativt små högskolor vars verksamhet, med ett undantag, huvudsakligen består av grundutbildning. Därför är det ackumulerade underskottet i forskningen ändå litet i förhållande till samtliga lärosätens omsättning.

4.2.2 *Lärare och forskare lägger mer tid på forskning än vad dess redovisade kostnader anger*

Förutom genomgången av årsredovisningarna har Riksrevisionen också undersökt om det finns tecken på överföring mellan grundutbildning och forskning utifrån en jämförelse mellan SCB:s studie av lärares och forskares arbetstid och lärosätens kostnader för de båda verksamheterna. (Se bilaga 5.) Jämförelsen ger inga indikationer på att medel för grundutbildning skulle användas för forskning.

När lärare och forskare själva redogör för vad de gör på sin arbetstid, visar det sig att de lägger ned mer tid på forskning än vad man kan förvänta sig utifrån de redovisade kostnader som forskningen har. Det är därmed inte sannolikt att basanslag för forskning används för grundutbildning på aggregerad nivå. Däremot visar jämförelsen en risk för det motsatta, det vill säga att basanslag för forskning kan användas för grundutbildning, om inte forskningens övriga kostnader är mycket lägre än grundutbildningens i förhållande till nedlagd tid. Det kan finnas incitament hos lärosätena att skjuta över kostnader till grundutbildningen i syfte att hålla forskningens indirekta kostnader nere i en strävan att attrahera externa medel.⁷⁴

Detta hindrar inte att det i enskilda fall kan se annorlunda ut. I intervjuer med personal vid humanistisk fakultet eller motsvarande framkom det i fallstudien att tid finansierad med forskningsmedel kan behöva tas i anspråk till grundutbildningen.⁷⁵ Vidare menar ett par lärosäten att det finns en vilja att värna kvaliteten i grundutbildningen och att hålla nere grundutbildningens indirekta kostnader.

⁷⁴ Se även Mattsson (2011), s. 39.

⁷⁵ Fallstudieintervju 5,6, 29 och 30.

4.3 Oprecis redovisning innebär risk att anslag inte hålls isär

Hur forskare och lärare fördelar sin tid mellan forskning och undervisning utgör grunden för hur de totala kostnaderna fördelas. Utifrån denna tidsfördelning fördelas kostnader för allt från lärosätets ekonomiavdelning till bibliotek. Lönekostnader, alternativt på vissa lärosäten löne- och driftskostnader, ligger till grund för fördelningen av indirekta kostnader av olika slag på de två redovisningsområdena. Vid lärosätena baseras vanligtvis denna fördelning inte på faktiskt nedlagd tid utan på schabloner och den arbetsplanering som görs inför ett verksamhetsår.⁷⁶

Riksrevisionen har tidigare konstaterat brister i de metoder som används för att beräkna lärarnas undervisningstid och att schablonerna sällan är föremål för intern kontroll.⁷⁷ Vikten av att ta fram redskap för att mäta omfattningen av arbetstid lyfts fram av Ekonomistyrningsverket, som rekommenderar svenska myndigheter tidrapportering som en central metod för kostnadsuppföljning.⁷⁸ Enligt en aktuell rapport har i dag knappt hälften av lärosätena någon form av verktyg för tidrapportering.⁷⁹ Vid lärosätena som ingår i fallstudien fanns ett internt motstånd mot tidrapportering och några lärosäten har lämnat synpunkter på att kostnaderna skulle vara höga för att införa ett sådant system.⁸⁰

Få lärosäten använder tidrapportering genomgående i verksamheten. Det innebär inte nödvändigtvis att lärosätena saknar uppföljning av sin fördelning av indirekta kostnader på ett övergripande plan. Exempel på att lärosätena följer upp kostnadsfördelningen finns inom en av de studerade fakulteterna i fallstudien. Där hade en studie av schabloner och faktiskt arbetad tid genomförts som visade på en stor diskrepans mellan schablonerna och omfattningen av nedlagt arbete.⁸¹ Uppföljning av hur kostnaderna har fördelats har också föranlett korrigeringar om det visat sig att ett av områdena fått bära en för stor andel av de indirekta kostnaderna.⁸² (Se bilaga 3.)

⁷⁶ Det handlar då dels om schablonmässigt beräknad ersättning för undervisning i form av lektorstimmar, dels hur mycket tid för forskning och kompetensutveckling på basanslag som lagts in tjänsten och hur mycket externa bidrag en viss lärare/forskare förväntas förbruka under året för egen lön. En lektorstimme avser planering, genomförande och efterarbete för en undervisningstimme och kan exempelvis motsvara cirka fyra klocktimmar. Antalet klocktimmar per lektorstimme kan dock variera, både inom och mellan lärosäten.

⁷⁷ Riksrevisionen (2005:21), *Lärares arbetstider vid universitet och högskolor*. Se även Riksrevisionens remissvar inför SUHF-modellens införande (dnr 39-2007-1366), 2007-10-30.

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket (2007:15), *Tidredovisning behövs i statlig förvaltning*, s. 12 och 69–70.

⁷⁹ Enligt Mattsson (2011), s. 15, har 13 av 32 tillfrågade lärosäten någon form av verktyg för tidrapportering.

⁸⁰ Fallstudieintervju 7, 13 och 14. Fyra lärosäten har inkommit med synpunkter om höga kostnader för tidrapportering i förhållande till dess nytta, 2011-05-02.

⁸¹ Fallstudieintervju 20.

⁸² Mittuniversitetet årsredovisning 2008, s. 51; Stockholms universitet årsredovisning 2008, s. 69–70.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Anslagen för grundutbildning respektive för forskning och forskarutbildning ska hållas isär och den ena verksamheten får inte bekostas av den andra. Granskningen visar att det inte råder vattentäta skott mellan verksamheterna och att det finns en risk för att medel förs mellan dem.

Redovisning som grundas på bemanningsplaner och schabloner i stället för på faktiskt arbetad tid innebär att kostnadsfördelningen mellan forskning och grundutbildning riskerar att bli oprecis och variera i kvalitet. Systemet med schabloner leder också till att det finns risk för att medel skjuts mellan de olika redovisningsområdena utan att detta kan utläsas ur redovisningen. Utifrån genomgången av årsredovisningarna liksom studien av tids- och kostnadsfördelning finns det inga tecken på att basanslag används för grundutbildning på aggregerad nivå. Däremot finns det risk att anslag för grundutbildning används för forskning, förutsatt att forskningens indirekta kostnader inte är betydligt lägre än grundutbildningens.

Sammantaget ger redovisningen inte tillräcklig kunskap för att lärosätenas ledning ska kunna säkerställa att anslagen används på ett sätt som är effektivt och i linje med riksdagens intentioner.

5 Basanslaget och forskarutbildningen

I detta kapitel redogörs först för hur former, styrning och finansiering av forskarutbildningen har utvecklats. Därefter redovisas och diskuteras den kunskap som är tillgänglig om forskarutbildningens kostnader med fokus på betydelsen av finansiering via basanslaget och vad utbildningsmomentet i forskarutbildningen egentligen innehåller. Kapitlet är baserat på uppgifter i lärosätenas årsredovisningar, Riksrevisionens enkät samt intervjuer och dokument i fallstudien.

5.1 Fler lärosäten har fått examenstillstånd

Forskarutbildningen ska omfatta fyra års heltidsstudier, där en del utgörs av avhandlingsarbete och en del består av kursläsning. Från att ursprungligen uteslutande ha bedrivits vid universitet finns forskarutbildning i dag vid flertalet universitet och högskolor i Sverige.⁸³ Universitet har ett generellt tillstånd att utfärda examen för utbildning på forskarnivå⁸⁴, medan andra lärosäten har rätt att hos Högskoleverket ansöka om examenstillstånd för utbildning på forskarnivå med viss inriktning.⁸⁵ Dessutom förekommer det att lärosäten som inte själva har examenstillstånd för utbildning på forskarnivå finansierar doktorander som knyts till ett lärosäte med tillstånd att utfärda examen. Denna möjlighet har underlättats genom inrättande av forskarskolor. Därmed kan doktorander vara verksamma även vid lärosäten utan examenstillstånd, men de är då antagna vid ett annat lärosäte.

I och med propositionen *Forskarutbildning med profilering och kvalitet* (2008/09:134) utökades möjligheten att utfärda examen på forskarnivå ytterligare från och med 2010 genom att högskolor nu kan söka denna rätt inom vissa ämnesområden snarare än för ett helt vetenskapsområde.⁸⁶ Under

⁸³ Enligt bestämmelser i 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) får examina på forskarnivå avläggas vid universiteten.

⁸⁴ HL 1 kap. 11 §.

⁸⁵ HL 1 kap. 12 §.

⁸⁶ Prop. 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet*, s. 50–55.

2010 fick åtta högskolor, efter prövning av Högskoleverket, ett på detta sätt avgränsat examenstillstånd för utbildning på forskarnivå.⁸⁷

5.2 Ökad frihet att dimensionera forskarutbildningen

Under det senaste decenniet har ett flertal reformer genomförts för att öka antalet doktorandexamina och råda bot på låg genomströmning i forskarutbildningen.⁸⁸ Mellan 1998 och 2010 satte regeringen upp kvantitativa mål för antalet avlagda examina vid lärosäten med utbildning på forskarnivå i regleringsbrev.⁸⁹ Dessa mål för doktorsexamina togs bort i och med regleringsbrevet för 2011.⁹⁰

Expansionen av examinationsmålen medförde inte några nya former för finansiering av lärosätenas forskarutbildning. Statens särskilda ansvar för forskarutbildningen betonades i den utredning som tillsattes, men dess förslag föranledde inte någon förändring av anslagssystemet för forskning och forskarutbildning.⁹¹ Basanslaget utökades inte heller för att stödja expansionen.

Ökade krav på studiefinansiering har ökat genomströmningen men också inneburit ett större resursbehov för att finansiera doktorander. Sedan 1998 gäller att doktoranden från antagningstillfället ska garanteras finansiering

⁸⁷ Södertörns högskola, Malmö högskola, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Gävle, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde och Gymnastik- och idrotts högskolan har fått tillstånd att utfärda examen för utbildning på forskarnivå inom vissa ämnesområden.

⁸⁸ Prop. 1986/87:80, *Om forskning*; prop. 1989/90:90; prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, utgiftsområde 16, s. 86; Högskoleverket (2010), s. 46; Vetenskapsrådet (2006), *Forskarutbildningen i Sverige. Variation i volym, effektivitet och kostnader sedan tidigt 1990-tal*, s. 6–7. Om målluppfyllelse se antal examina per år enligt Högskoleverket, NU-databasen. I enlighet med 1986 års forskningspolitiska proposition beslutade riksdagen om en satsning på studiefinansiering och inrättandet av 700 doktorandjänster under en treårsperiod. År 1993 fastställdes ett mål att fördubbla examinationen av forskarutbildade fram till 2000, vilket också uppfylldes. För perioden 2001–2004 uppgick examinationsmålen sammantaget till cirka 9 200 forskarexamina fördelade på olika vetenskapsområden. Utfallet kom att bli nästan 10 700 examina och delmålen överträffades inom samtliga vetenskapsområden. För åren därefter höjdes ambitionen med målet för antalet avlagda examina 2008 och sattes till 10 085. Också detta mål uppnåddes, men 2009 minskade antalet examina för första gången på över ett decennium.

⁸⁹ Birgitta Odén (1989), "Forskarutbildning och politik", i Thorsten Nybom (1989). Utbildningsgången skulle planeras för i princip varje doktorand, och ett antal lärlarledda kurser skulle ingå i utbildningen. Dessutom skulle handledningen förstärkas. Se även Vetenskapsrådet (2006).

⁹⁰ Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition för 2011*, s. 133. Mål för antal examina i forskarutbildningen infördes som en följd av riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*, utgiftsområde 16, bet. 1997/98:UbU7, rskr. 1997/98:109). Beslutet innebar att kvantitativa examensmål skulle anges för varje universitet och högskola med rätt att utfärda doktorsexamen, utom Handelshögskolan i Stockholm. Det beslutet upphävdes riksdagen i juni 2009 i enlighet med regeringens förslag i prop. 2008/09:134, bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276. Regeringen valde dock att behålla examensmålen ytterligare ett år, och dessa avskaffades först i och med budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 16).

⁹¹ SOU 2004:27, *En ny doktorutbildning*, s. 141. För en beskrivning av utvecklingen över tid se SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*, s. 202–204.

för hela studieperioden. Studiefinansiering i form av doktorandanställning har också blivit vanligare, vilket är dyrare än utbildningsbidrag.⁹² Därmed har finansiering med bidrag blivit allt viktigare för att säkra nödvändiga resurser för forskarutbildningen. Samtidigt har emellertid några större forskningsfinansierare lagt om bidragsgivningen mot främst disputerade forskare, vilket lett till att färre doktorander kan finansieras.⁹³

Ökade svårigheter att finansiera doktorander parallellt med en kortad studietid har lett till att antalet doktorander totalt sett har minskat sedan början av 2000-talet. Vid de lärosäten som ingår i fallstudien minskade antalet doktorander med en femtedel mellan 2004 och 2009. Nedskränkningarna av antalet doktorandtjänster har varit betydande särskilt inom humaniora.⁹⁴

5.3 Begränsad kunskap om forskarutbildningens sammanlagda kostnader

Vetenskapsrådet har uppskattat den totala kostnaden för forskarutbildningen 2005 till 11,5 miljarder kronor, eller 48 procent av lärosätenas totala intäkter för forskning och forskarutbildning. Siffrorna kan jämföras med cirka 40 procent 1999 och en dryg fjärdedel under 1980-talet.⁹⁵ De skattningar som gjordes i utredningen *En ny forskarutbildning* (SOU 2004:27) visade att det minimibelopp som tidigare angivits för finansiering av forskarutbildning från basanslaget räckte till att finansiera ungefär hälften av de examinationsmål som satts upp i regleringsbrevet. Utredningen Resultat för kvalitet (SOU 2007:81) bedömde att totalkostnaden för studiefinansiering av doktorander motsvarade ungefär en tredjedel av basanslaget vid de studerade lärosätena.⁹⁶

⁹² Vetenskapsrådet (2006), s. 15–21; SOU 2007:27, s. 86; Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2011-01-21. Om doktoranders anställning se vidare 5 kap. och 9 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100). Ofta beviljar externa finansierare endast medel för tre år, vilket gör att det fjärde året behöver täckas med basanslag. Av doktoranders studiefinansiering som täcks av basanslag ska minst 75 % utgöras av lönebidrag. Utbildningsbidrag får inte betalas ut för mer än en tvåårsperiod till en och samma doktorand.

⁹³ Fallstudieintervju 20 och 22.

⁹⁴ Högskoleverket, NU-databasen 2000–2009. Om minskad antagning av doktorander se exempelvis Göteborgs universitet, humanistiska fakulteten, verksamhetsuppdrag 2009-11-19, dnr B 1 1806/09, s. 1–7. Antagning av färre nyantagningar av doktorander har använts för att komma till rätta med negativa resultat från början av 2000-talet. Vid området för humaniora och teologi vid Lunds universitet har underskott i grundutbildningen lett till att basanslag för forskning och forskarutbildning inte har använts för att balansera resultatet. Lunds universitet, Årsredovisningar för området humaniora och teologi 2006–2009.

⁹⁵ Vetenskapsrådet (2003:11), s. 19. I Vetenskapsrådet (2006) konstateras att det är svårt att göra korrekta skattningar av forskarutbildningens andel av de totala kostnaderna för FoU.

⁹⁶ SOU 2007:81, s. 204, tabell 3.4; SOU 2004:27, s. 132.

Av lärosätens årsredovisningar framgår inte hur stora kostnaderna är för forskarutbildningen, utan dessa ingår i den samlade redovisningen för området forskning och forskarutbildning enligt de redovisningskrav som finns i regleringsbrevet. År 2005 och 2009 ställdes emellertid frågor i regleringsbrevet om doktoranders studiefinansiering och hur mycket som bekostades av basanslag respektive externa forskningsfinansiärer.⁹⁷

Flertalet lärosäten redovisar inte kostnaderna för forskarutbildningen separat. Flera intervjuade företrädare för lärosätena har uttalat att det är svårt att skilja ut vad som är forskning och vad som är forskarutbildning, men en diskussion och ett utvecklingsarbete pågår inom sektorn. I Riksrevisionens granskning var det nio lärosäten som ur sin interna redovisning kunde ta fram information om hur mycket av basanslaget som 2009 bekostade forskarutbildning.⁹⁸ Sex lärosäten redovisade hur kostnaderna som belastar basanslaget för forskarutbildningen fördelats på lön, drift, avskrivningar, lokal samt indirekta kostnader.⁹⁹ Enligt enkätsvaren utgjorde de kostnader för studiefinansieringen av forskarutbildning som täcktes av basanslaget mellan 13 och 29 procent. Ett ytterligare lärosäte som inte bedömde sig kunna ta fram exakta uppgifter via sitt ekonomisystem uppskattade kostnaden för forskarutbildningen till 25–30 procent av basanslaget.¹⁰⁰ De uppgifter som lämnades i enkäten och de intervjuer som gjorts inom ramen för fallstudien visade således stor variation, både mellan lärosäten och inom lärosäten.¹⁰¹ Det bör påpekas att hälften av de lärosäten som vid enkättilfället kunnat separera ut dessa kostnader inte hade examinationstillstånd för forskarutbildning.

Svenska lärosäten är inte ensamma om svårigheterna att redovisa sina kostnader för forskarutbildningen. Eurydice¹⁰² konstaterade 2009 att det är svårt att se några tydliga mönster rörande hur forskarutbildningen organiseras

⁹⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2005 och 2009 avseende universitet och högskolor. Detta återrapporteringskrav återkom inte i regleringsbrevet för 2010. Enligt intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2010-01-21 hade lärosätena haft svårt att lämna dessa uppgifter. Det är därför inte möjligt att utifrån lärosätens redovisning utläsa vare sig hur mycket forskarutbildningen kostar eller hur stor andel som täcks av basanslaget.

⁹⁸ Tre lärosäten svarade i Riksrevisionens enkät att det inom ramen för lärosätets ekonomisystem är möjligt att separera kostnaden för undervisningsmomentet inom forskarutbildningen från övriga kostnader för forskarutbildningen. Övriga 26 lärosäten svarade att denna separering inte går att göra. Se bilaga 1.

⁹⁹ Två av dessa lärosäten har inte redovisat några kostnader för avskrivningar och ett av dem har inte redovisat lokalkostnader.

¹⁰⁰ Riksrevisionens enkät: Fråga 16. Ange i tabellen hur basanslaget/externa forskningsbidrag/uppdagsforskning fördelades på forskning och forskarutbildning 2009 och fråga 18. Om redovisningssystemet tillåter, ange i tabellen hur externa forskningsbidrag fördelades på forskning och forskarutbildning 2009.

¹⁰¹ Se bilaga 1 om enkäten. Göteborgs universitet kommer från och med 2011 att påbörja inrättandet av en särredovisning av intäkter och kostnader i forskarutbildningen.

¹⁰² Eurydice är en organisation tillhörande EU som informerar och analyserar europeisk utbildningsstatistik. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php, 2011-02-26.

runt om i Europa. I en enkät som ställdes till 37 europeiska länder 2007 kunde elva redovisa kostnader för forskarutbildningen. De redovisade kostnaderna innefattar dock mycket olika saker och är därmed i princip omöjliga att jämföra. De länder som kan redovisa mer precisa kostnader verkar vara sådana som har en öronmärkt budget som går direkt till forskarutbildning. Som framgår av bilaga 4 är det svårt att ur löpande internationell statistik få fram de särskilda kostnaderna för forskarutbildning.

5.4 Basanslaget står för hälften av doktoranders studiefinansiering

I regleringsbrevet till lärosätena 2009 ingick ett krav på återrapportering av hur lönekostnaderna för forskarstuderande fördelades på olika typer av doktorandanställningar och hur mycket som bekostades av basanslag respektive bidrag.

Riksrevisionen har gått igenom årsredovisningarna för de lärosäten som ingår i granskningen. 20 av dessa redovisade i årsredovisningen för 2009 uppgifter om doktoranders finansiering. Av genomgången framgår att i genomsnitt hälften av utgifterna för doktoranders försörjning finansierats med basanslag. Detta överensstämmer med de skattningar som gjordes tidigare under 2000-talet. Spridningen är dock stor, vilket framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1. Doktoranders studiefinansiering 2009 fördelat på typ av lärosäte, i procent

	Antal lärosäten	Andel av studiefinansiering som finansierats med basanslag	Andel av basanslaget som använts för studiefinansiering
Äldre universitet	11	48	12
Nya universitet	4	68	26
Högskolor med examens-tillstånd för forskarutbildning	5	60	21
Övriga högskolor	3	35	27
Ingen uppgift	6	-	-
Min	-	5	4
Max	-	76	43
Median	-	59	16
Medelvärde	-	50	14

Källa: Årsredovisningar för 29 lärosäten 2009.

Den återrapportering av studiefinansiering som lärosätena har lämnat i sina årsredovisningar inrymmer en stor osäkerhet. Enligt Riksrevisionens mening borde uppgifterna om kostnaderna för doktorander med doktorandanställning eller utbildningsbidrag vara förhållandevis säkra. Däremot kan uppgifter om andra anställningsformer och stipendiefinansiering där utbetalningarna inte går via lärosätenas interna redovisning vara mer otillförlitliga. Enligt Högskoleverket är nästan var tionde doktorand stipendiat.¹⁰³ Det innebär att tabell 5.1 möjligen överskattar den andel av studiefinansieringen som finansieras med medel ur basanslaget.

Samtidigt bör uppgifterna om de anställningsformer som kommer i fråga för studiefinansiering med basanslag vara tillförlitliga. Av tabell 5.1 framgår att löneandel till doktorandanställningar och utbildningsbidrag i genomsnitt utgjorde 14 procent av basanslaget vid de lärosäten som har återrapporterat studiefinansieringen. Detta motsvarar ungefär genomsnittet för äldre universitet där merparten av doktoranderna återfinns. Vid högskolor och nya universitet låg genomsnittet avsevärt högre.

Förutom medel för studiefinansiering av doktorander ska kostnader för lokaler, driftskostnader och indirekta kostnader täckas. Därtill kommer kostnader för handledning. Det ska dock noteras att den tid som doktorandens handledare lägger ned inte alltid synliggörs utan i stället ibland ses som en integrerad del i forskningsverksamheten.¹⁰⁴ Vid några av de institutioner som ingår i fallstudierna ges ersättning för handledning motsvarande mellan 48 och 80 klocktimmar per år.¹⁰⁵

5.5 Utbildningsmomentet i forskarutbildningen varierar

Forskarutbildningen är det sista steget i systemet för högre utbildning. Utbildningsmomentet anses inte utgöra forskning i internationell forskningsstatistik utan ses som just utbildning. Statistiska centralbyrån exkluderar därför i FoU-statistiken utbildningsmomentet, vilket antas omfatta ett och ett halvt års studier.¹⁰⁶

¹⁰³ Högskoleverket (2010), s. 45.

¹⁰⁴ Fallstudieintervju 20.

¹⁰⁵ Fallstudieintervju 6 och 21.

¹⁰⁶ SCB UF 13 SM 1001.

I enkäten angav tre lärosäten att de kan separera ut omfattningen av utbildningsmomentet i forskarutbildningen. Vid de lärosäten där uppgifter lämnats om hur stor andel av basanslaget som används för att finansiera utbildningsmomentet varierade andelen mellan 0 och 20 procent.¹⁰⁷

Omfattningen av utbildningsmomentet behandlades även i intervjuer med företrädare på olika nivåer vid de lärosäten som ingår i fallstudien. Dessa tyder på att kursmomentet varierar i omfattning mellan olika lärosäten, men också mellan fakulteter och institutioner vid samma lärosäte.

Enligt intervjuerna har forskarutbildningsmomentet generellt minskat under senare år. Vid en del institutioner utgör utbildningsmomentet 60 högskolepoäng, det vill säga ett års studier. Vid andra kan det utgöra ett och ett halvt eller två år. Jämförelser försvåras dock av att utbildningsmomentet utöver traditionella forskarutbildningskurser som tenteras av, kan innefatta seminariebehandling av avhandlingsavsnitt, konferensdeltagande etc. I vissa fall godkänns kurspoäng som tidigare lästs på grundutbildningen som del av forskarutbildningsnivån och ibland läses masterkurser som del i forskarutbildningen.¹⁰⁸ Examinering professor har stor frihet att bedöma vad som anses motsvara det utbildningsmoment som ska ingå i forskarutbildningen. Vid en av institutionerna i fallstudien hade samrådsmöten nyligen införts för att likvärdiga bedömningar av utbildningsmomentet skulle kunna göras.¹⁰⁹ Ansvar för utformning och innehåll i forskarutbildningen är således i hög grad decentraliserat.¹¹⁰

Med ökade kostnader för forskarutbildningen och externa forskningsfinansierare som ofta inte är intresserade av att finansiera utbildningsmomentet i forskarutbildningen riskerar antalet doktorander i forskningsmiljön att bli för få för att kurser på forskarnivå ska kunna hållas. Lösningen blir ett minskat utbildningsmoment, kurser på grundutbildningen eller att resurser samordnas genom att kurser ges på fakultetsnivå.¹¹¹

¹⁰⁷ Riksrevisionens enkät: Fråga 18. Hur stor andel, i %, av basanslaget uppskattar ni att undervisningsmomentet i forskarutbildningen svarar för?

¹⁰⁸ Jämför med intentionen att utbildningsnivåerna ska vara progressiva i förhållande till varandra.

¹⁰⁹ Fallstudieintervju 6, 16, 20, 21 och 23.

¹¹⁰ Se även SOU 2004:27, s. 93.

¹¹¹ Se exempelvis fallstudieintervju 20 och 21.

5.6 En grov uppskattning av de sammanlagda kostnaderna

Vid en institution som ingick i fallstudien uppskattades kostnaden för en doktorand till cirka 2,8 miljoner kronor i lön under fyra år, inklusive indirekta kostnader. Dessutom bedömdes att det därutöver tillkommer cirka 150 000 kronor per år för handledning motsvarande 10–15 timmar i månaden. Till detta lades undervisningstid på den kursläsning som sker, i genomsnitt 7,5 högskolepoäng per år. För en kurs med denna omfattning ges föreläsaren ersättning för cirka 30 timmar. Ytterligare kostnader tillkommer för laboratorieutrustning, resor, tryckning av avhandling, disputation, opponent etc. Enligt denna beräkning kan forskarutbildningen från antagning till färdig avhandling uppgå till cirka 3,5–4 miljoner kronor för varje doktorand.¹¹² Kostnaderna per doktorand uppskattas således till cirka 1 miljon kronor per år.¹¹³

Hur stor andel av basanslaget som går till finansiering av forskarutbildningen kan därmed uppskattas utifrån antalet redovisade doktorandårsverken.¹¹⁴ Utifrån denna skattning skulle i genomsnitt knappt 30 procent av basanslaget användas för finansiering av forskarutbildningen vid de äldre universiteten. En större andel av basanslaget går till forskarutbildning vid övriga lärosäten. Vid nya universitet skulle cirka 40 procent av basanslaget användas för finansiering av doktorander och vid högskolor med examenstillstånd på forskarnivå 53 procent.¹¹⁵

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Sedan början av 1990-talet har utbildningen på forskarnivå inom högskolan expanderat påtagligt och den bedrivs i dag på flertalet lärosäten. Utvecklingen har styrts genom att regeringen under ett decennium satte upp kvantitativa examinationsmål per lärosäte med examenstillstånd för forskarutbildning. Detta var dock inte förenat med särskilda resurstillskott utan skedde inom ramen för basanslaget, vilket har bidragit till att minst hälften av

¹¹² Fallstudieintervju 25. Se även fallstudieintervju 20.

¹¹³ Jämför med kostnaderna per år i skattningen av kostnaderna för en reformerad forskarutbildning i SOU 2004:27, s. 132.

¹¹⁴ Årsredovisningar 2009, 29 lärosäten. Varje doktorandårsverke som uppges i lärosätenas årsredovisningar antas i Riksrevisionens beräkning kosta 1 miljon kronor per år, och andelen som belastar basanslaget motsvarar andelen av studiefinansieringen som finansieras med basanslag. Det finns brister i återrapporteringens tillförlitlighet men de rapporterade uppgifterna kan snarare antas vara en underskattning av doktorandårsverken än en överrapportering.

¹¹⁵ SOU 2007:81, s. 204, tabell 3.4. Resultatet överensstämmer väl om andelen av forskarutbildningens totala kostnader som belastar basanslaget är ungefär dubbelt så stor som kostnaderna för studiefinansiering i enlighet med resultaten i utredningen.

doktorandernas studiefinansiering 2009 täcktes av medel från bidrag. Detta betyder att finansieringen av forskarutbildningen med basanslag ungefär täcker motsvarande utbildningsmomentet i forskarutbildningen och lite till.

Riksrevisionens granskning visar på stora svårigheter att få fram uppgifter om forskarutbildningens kostnader. I enkäten var det enbart några få lärosäten som kunde ta fram uppgifter av detta slag. Av Riksrevisionens fallstudie framgår att vad som redovisas som kostnader för forskarutbildningen dessutom varierar inom ett lärosäte. Vidare framkommer stora skillnader både mellan och inom lärosäten i fråga om utbildningsmomentets storlek och innehåll.

En grov skattning av hur stor andel av basanslaget som utgörs av kostnader för forskarutbildningen tyder på att mellan en knapp tredjedel och hälften av basanslaget går till denna. Andelen synes vara betydligt högre vid högskolor och nya universitet än vid de äldre universiteten.

Eftersom riksdagen har uttalat att basanslaget ska tillgodose en rad olika syften, blir det svårt för lärosätena att styra hur anslaget används utan att ha en bättre bild av hur stor del av anslaget som en så stor post som forskarutbildningen tar i anspråk.

6 Behovet av samfinansiering

Syftet med detta kapitel är att belysa hur medel ur basanslaget används som samfinansiering av forskning som beviljats medel av offentliga och privata finansiärer och hur detta påverkar lärosätets handlingsutrymme när det gäller att prioritera mellan olika användningsområden för basfinansieringen.

Inledningsvis beskrivs två olika sätt att samfinansiera externfinansierad forskning genom basanslaget. Därefter redovisas en sammanställning av de uppgifter om samfinansiering som lärosätena lämnade i årsredovisningarna 2009. Sedan studeras omfattningen av samfinansieringsbehovet vid en institution. Därefter görs en skattning av hur mycket resurser som är uppbundna för en framtida samfinansiering vid 29 lärosäten. Slutligen diskuteras i vilken mån som lärosätenas redovisning ger tillräcklig kunskap om de olika behov av samfinansiering som skapas av de bidrag för forskning som lärosätet beviljas och successivt erhåller från finansiärerna.

Kapitlet är baserat på ekonomisk redovisning från en institution i Riksrevisionens fallstudie, lärosätenas årsredovisningar och officiell statistik. Beräkningar redovisas mer utförligt i bilaga 6.

6.1 Ringa kunskap om samfinansiering med forskares tid

Samfinansiering sker exempelvis när en extern finansiär och lärosätet kommer överens om att lärosätet skjuter till forskares tid finansierad med basanslag. För finansiären kan det innebära en trygghet att den forskningsinriktning som bidraget beviljas för har ett långsiktigt stöd hos ledningen vid lärosätet.¹¹⁶ De beviljade forskningsbidragen får då större möjlighet att bidra till långsiktig växtkraft för forskningsmiljöer som finansiären bedömer som intressanta. Samtidigt är anställda forskares arbetstid en viktig del av det

¹¹⁶ Kritik mot satsningar som gjordes på starka forskningsmiljöer under 1990-talet har varit att de inte gav förväntat avtryck i organisatoriska förändringar bland annat på grund av en bristande vilja hos lärosätenas ledning att göra omprioriteringar. Mats Benner (2005), "Starka forskningsmiljöer?", i Sverker Sörlin (red.) *"I den absoluta frontlinjen" – En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, s. 308; SOU 2000:13, *Att spränga gränser*, s. 381.

handlingsutrymme som lärosätenas ledningar har för att inom ramen för basanslaget prioritera och kraftsamla och därmed visa i vilken riktning man vill utveckla lärosätets forskningsprofil.¹¹⁷

Samfinansiering genom tillskott av forskares tid förekommer exempelvis i samband med större forskningssatsningar som stöd till forskningsmiljöer från Stiftelsen för strategisk forskning och inom ramen för Linné- och Berzeliistöden. Finansiering av externt finansierade doktoranders sista år, om finansiärer inte beviljat bidrag för alla fyra åren, är också ett slags samfinansiering med tid för forskning. På nationell nivå saknas det en bild av hur omfattande detta slag av samfinansiering är.

Av Riksrevisionens granskning framgår att inte heller lärosätena har en överblick över omfattningen av den samfinansiering som utgörs av forskares tid. Merparten av de tillfrågade lärosätena angav att de inte kan bedöma hur mycket forskartid som sätts in i externfinansierade projekt. De två lärosäten som svarade angav olika uppgifter. Det ena lärosätet svarade att detta slag av samfinansiering uppgick till 50–60 procent av den sammantagna samfinansieringen, medan det andra lärosätet svarade att detta slag av samfinansiering inte förekom vid lärosätet.¹¹⁸ (Se bilaga 1.)

Svårigheten att få överblick över i vilken omfattning forskares tid finansierad med basanslag faktiskt används för externt finansierade forskningsprojekt har uppmärksammats i en utvärdering av miljöstödet.¹¹⁹ Riksrevisionens granskning bekräftar detta, och den visar också att det saknas rutiner som skapar överblick över hur mycket av anställdas tid i tjänsten som är uppbunden i pågående och kommande projekt som beviljats bidrag.¹²⁰ Det finns uppgifter om denna form av samfinansiering i de kontrakt som skrivs i samband med beviljande av forskningsbidrag och att kontrakten arkiveras. De används dock inte som underlag för uppföljning. När det är fråga om exempelvis EU-projekt ställs krav på tidrapportering, men den förs separat för just dessa projekt.¹²¹

Genom att det inte finns tillräcklig kunskap om vad de forskare som får lön via basanslaget lägger sin tid på finns det enligt Riksrevisionen risk för att forskares arbetstid kan vara intecknad som samfinansiering i olika forskningsprojekt många gånger om och under lång tid framåt.

¹¹⁷ Exempelvis fallstudieintervju 11.

¹¹⁸ Riksrevisionens enkät: Fråga 14b. Om svaret är ja på fråga 14a, hur stor andel avser kostnader för forskartid (inklusive doktoranders forskartid)?

¹¹⁹ Stenius, Per, Kaj Mårtensson et al (2008), *First Evaluation of the Institute Excellence Centres programme*, s. 9.

¹²⁰ Fallstudieintervju 8 och 15. Detta bekräftas också av en gruppdiskussion vid Riksrevisionens seminarium kring granskningen 2011-03-17 där samtliga 29 lärosäten var inbjudna att delta.

¹²¹ Fallstudieintervju 16, om krav på att motfinansiera med tid men tidrapporteringen som krävs blir skattningar och schabloner.

6.2 Ett steg närmare full kostnadstäckning

Samfinansiering av forskning uppkommer också när ett forskningsprojekt som beviljats extern finansiering inte täcker sina kostnader fullt ut. Från och med 2009 framgår det tydligt i regleringsbrev till universitet och högskolor att basanslaget får användas för samfinansiering av bidragsfinansierad forskning. Regeringen betonar dock även fortsättningsvis att både offentliga och privata forskningsfinansiärer så långt det är möjligt ska ge full kostnadstäckning. Regeringen har i regleringsbrev till Vetenskapsrådet, FAS, Formas och Vinnova förtydligt kravet på att dessa myndigheter ska ge full kostnadstäckning.¹²²

De förändrade skrivningarna i regleringsbrev innebär inte att samfinansiering med basanslag av bidragsfinansierade projekt är någon ny företeelse.¹²³ I takt med en ökad externfinansiering har det under lång tid pågått en diskussion kring frågan om hur indirekta kostnader för bidragsfinansierad forskning ska täckas. Både lärosäten, finansiärer och regering har brottats med hur principen om full kostnadstäckning ska tolkas och implementeras.

Även om finansiärerna i och med SUHF-modellens införande i större utsträckning kommer att acceptera att ge full kostnadstäckning så är det inte troligt att behovet av samfinansiering ur basanslaget kommer att försvinna. Vetenskapsrådet, FAS, Formas och Vinnova har tydliga krav på att medge full kostnadstäckning, men frågan om finansiering av forskningens indirekta kostnader kvarstår i förhållande till andra finansiärer. Det kan gälla andra statliga forskningsfinansierande myndigheter, icke-statliga aktörer och forskning finansierad av exempelvis EU.¹²⁴

6.3 Varierande behov av att samfinansiera lokaler och indirekta kostnader

SUHF har nyligen publicerat en genomgång av implementeringen av den nya redovisningsmodellen, där lärosätena har rapporterat in sina indirekta kostnader för forskning och utbildning. Utifrån dessa uppgifter skulle

¹²² Regleringsbrev för VR, FAS, Formas och Vinnova 2009 och 2010.

¹²³ Se exempelvis VR (2007), tabell 15.

¹²⁴ Med de regler som gäller i detta sammanhang har det inte varit möjligt för lärosätena att få full kostnadstäckning eftersom EU:s krav på redovisning inte har uppfyllts. Inte heller efter SUHF-modellens införande godkänns fullkostnadstäckning. EU finansierar 75 % av de totala kostnaderna enligt en fullkostnads kalkyl. Ett lärosäte som får sin kostnads kalkyl godkänd får alltså samfinansiera projektet med 25 % av kostnaderna. I dag får lärosätena göra påslag med 60 % på de direkta kostnaderna (alltså 100 direkta kostnader + 60 indirekta kostnader = 160 där EU täcker 75 %, dvs. 120). Andra typer av bidrag från EU har andra regler för kostnadstäckning. Marie Curie-stöd kompenserar upp till motsvarande ett påslag om 10 %. Mattsson (2011), s. 12–13. Göteborgs universitet, projektbudgetar och kontrakt, se bilaga 6.

lokalkostnader och indirekta kostnader kräva ett påslag på 45–49 procent.¹²⁵ Om flera finansörer i likhet med tidigare avtal täcker motsvarande 35 procent kvarstår att lärosätena i genomsnitt skulle behöva skjuta till 10–14 procent från basanslaget som samfinansiering av dessa kostnader. (Se bilaga 6.)

Behovet att samfinansiera kan vara större, eftersom samfinansiering av en sådan finansiering som inte går via lärosätets redovisning, exempelvis stipendiefinansierad forskning, ofta endast täcker doktorandens eller forskarens levnadsomkostnader. Lärosätet behöver därmed täcka kostnaden för lokaler, indirekta kostnader m.m. Enligt Högskoleverkets statistik finansierades 2009 var tionde doktorand av stipendier.¹²⁶ Uppgifter om forskning som utförs av disputerade forskare på stipendium saknas, men kan vid enskilda institutioner utgöra en väsentlig andel av forskarna.¹²⁷ Å andra sidan ger inte alla typer av forskningsstöd upphov till några indirekta kostnader eller lokalkostnader, exempelvis om det är fråga om forskningsstöd till utrustning, apparatur eller för tryckning. Det faktiska behovet av samfinansiering av lokaler och indirekta kostnader är därmed en empirisk fråga.

6.3.1 Samfinansiering enligt lärosätenas återrapportering

Lärosätena fick inför 2009 ett nytt återrapporteringskrav i regleringsbrevet om beslutad samfinansiering.¹²⁸ 19 av de 29 lärosäten som ingår i granskningen tog upp samfinansiering i sin årsredovisning. Samfinansieringen vid dessa lärosäten uppgick i genomsnitt till 10 procent av de sammanlagda bidragen, vilket motsvarade 9 procent av basanslaget.

Av figur 6.1 framgår att det redovisade behovet av samfinansiering varierade betydligt mellan lärosätena. Två lärosäten redovisade en samfinansiering på 0 kronor. Vid det lärosäte som uppgivit störst samfinansiering, uppgick den till 32 procent av basanslaget.

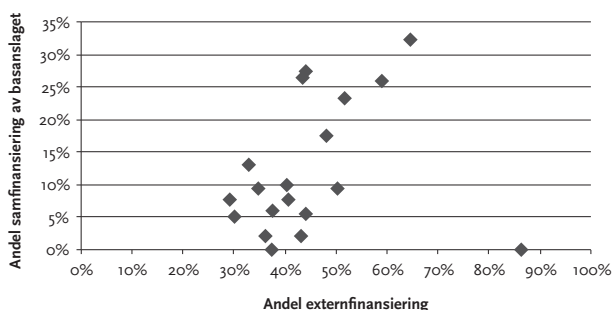
¹²⁵ Mattsson (2011), s. 39.

¹²⁶ HSV (2010:10 R), *Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2009*, s. 45.

¹²⁷ Fallstudieintervju 9.

¹²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor.

Figur 6.1. Andel beslutad samfinansiering av lärosätets basanslag i förhållande till andel externfinansiering vid lärosätet, i procent



Källa: Lärosätenas årsredovisningar 2009.

Anmärkning: n=19.

Då de lärosäten som redovisade att de inte hade utgifter (0 kr) för samfinansiering utesluts ur analysen finns en tydlig samvariation mellan andelen externfinansiering av forskning och andelen samfinansiering. Detta är också att förvänta om inte full kostnadstäckning ges.¹²⁹

Med SUHF-modellen kommer samfinansiering av projekt under ett visst redovisningsår att framgå mycket tydligare i lärosätenas redovisning. Alla lärosäten hade inte implementerat SUHF-modellen 2009, och även vid lärosäten som hade implementerat den påfördes samfinansiering manuellt vid institutionerna. Detta innebär att det finns en viss osäkerhet i de uppgifter för 2009 som återrapporterades. Det bör även noteras att det inte framgår av årsredovisningarna om beloppen för samfinansiering är bruttobelopp eller nettobelopp, det vill säga om exempelvis avdrag gjorts när avslutade projekt gått med överskott och medel överförs till myndighetskapalet. Ytterligare ett problem skapas av formuleringen i regleringsbrevet om "beslutad" samfinansiering som inbjuder till ett visst tolkningsutrymme. Detta kan förklara varför några lärosäten 2009 inte redovisade någon samfinansiering alls, trots att erfarenheten talar för att långt ifrån alla finansärer ger full kostnadstäckning.

¹²⁹ Korrelationskoeff. = 0,63 om nollvärden exkluderas. Om de två lärosäten som redovisar nollvärden inkluderas är korrelationskoeff. = 0,20.

6.4 Samfinansiering – ett åtagande för framtiden

Då ett lärosäte skriver kontrakt med en finansör om ett flerårigt forskningsbidrag och full kostnadstäckning inte ges, gör lärosätet ett åtagande om samfinansiering för framtiden.¹³⁰ Även om forskningsprojektet påbörjas med en gång och medel för projektets första år förbrukas, så innebär existensen av beviljade medel under följande år ett åtagande om samfinansiering. Dessutom är det inte ovanligt att projekt inte förbrukar hela det beviljade bidraget det första året, och då blir konsekvensen så kallade oförbrukade bidrag. Också dessa medför ett framtida åtagande att stå för samfinansiering.¹³¹

Även efter implementeringen av SUHF-modellen kommer inte en redogörelse av samfinansieringsbehovet för oförbrukade bidrag respektive beviljade och ännu inte inbetalade bidrag att ingå i lärosätenas årsredovisningar. Detta innebär att lärosätenas interna redovisning inte ger en fullständig bild av framtida åtaganden. I perioder med en ökande andel externfinansiering och en ökad volym oförbrukade bidrag riskerar lärosätenas ledning att fatta beslut utan att ha hela bilden klar. Detta innebär ett finansiellt risktagande, att anslag inte används effektivt, och därmed också att man inte arbetar tillräckligt väl mot de mål som ligger bakom forskningsfinansieringen.

6.4.1 Samfinansiering i dag och i morgon – en institution i fallstudien

Vid en av de institutioner som ingick i fallstudien fanns information tillgänglig om finansörrens villkor, behov av samfinansiering under året, oförbrukade bidrag och hur mycket ytterligare medel som var beviljade men ännu inte inbetalda. Utifrån dessa uppgifter har såväl aktuell samfinansiering som framtida åtaganden kunnat beräknas.¹³² Informationen fanns tillgänglig

¹³⁰ Om forskare vid ett lärosäte beviljas bidrag upprättas ett kontrakt mellan lärosäte och finansör, men beslutet att ansöka kan tas på olika nivåer inom lärosätet. När det gäller bidrag för forskningsprojekt som beviljas ligger beslutet framför allt hos de forskare som söker och leder projekt, även om det vanligen uppställs krav på att institutionens prefekt har godkänt att ansökan görs. När det gäller större stöd för att bygga upp forskningsmiljöer, ställer lärosätet ofta interna krav på godkännande från lärosätets ledning. Vid vissa former av stöd kräver finansören att lärosätets ledning ska ta beslut om ansökan, t.ex. fallstudieintervju 20 och 22. Exempelvis kräver Linnéstöd och stöd från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse att lärosätets ledning är med i ansökningsprocessen.

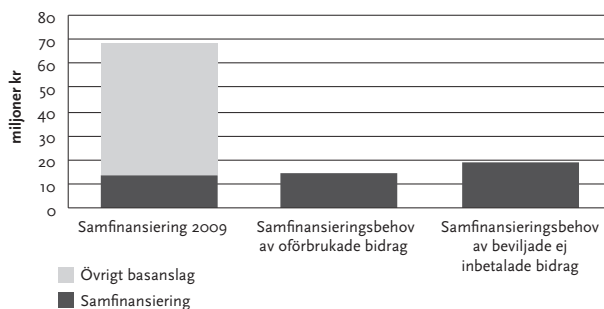
¹³¹ För bidrag som tillförts lärosätet före 2009, dvs. före SUHF-modellen, kan det finnas ett ytterligare problem om lärosätet följt en tidigare praxis att i samband med beviljande och inbetalning av bidragsmedel göra ett s.k. centralt avlyft för att omgående täcka indirekta kostnader. Om bidragsmedel inte samtidigt omsattes i forskning, innebar detta att medel avsedda för att täcka indirekta kostnader redan förbrukades innan projektet kom i gång. Flera lärosäten har hanterat sådana problem genom att överföra medel från sitt myndighetskapital till oförbrukade bidrag för att säkra det framtida samfinansieringsbehovet för bidragsmedel från tidigare år som fortfarande ligger kvar som oförbrukade.

¹³² För en översikt om hur skattingarna har gjorts, se bilaga 6.

eftersom ett budgetverktyg som utvecklats vid lärosätet hade använts på ett systematiskt sätt och tillät automatiserat datauttag.¹³³ (Se bilaga 6.)

Vid den studerade institutionen uppgick 2009 de totala kostnaderna för samfinansiering av lokaler och indirekta kostnader för pågående forskning till 15,4 miljoner kronor. Samtidigt redovisades intäkter av samfinansiering motsvarande 6,8 miljoner kronor. Orsaken kan vara att projektet inte gjort av med så mycket bidrag som beräknats och att samfinansiering därför återförts till institutionen. Sammantaget innebär det att institutionen netto skjutit till 8,6 miljoner kronor ur basanslaget för att fullt ut täcka de externt finansierade projektens totala kostnader. Utöver denna samfinansiering har fakulteten skjutit till ytterligare 4,8 miljoner kronor för att bidra till projektens lokalkostnader.¹³⁴ Institutionens externfinansierade forskning har alltså totalt samfinansierats med 13,4 miljoner kronor, vilket framgår i figur 6.2. Detta motsvarade 20 procent av institutionens basfinansiering av forskning. Det bör noteras att institutionen i detta fall inte behövde bära hela kostnaden själv, eftersom fakulteten bidragit till en del av lokalkostnaderna.¹³⁵ Samfinansiering i form av arbetad tid finansierad av basanslag i projekt ingick dock inte.

Figur 6.2. Behov av samfinansiering 2009 vid en institution vid Göteborgs universitet vad gäller a) förbrukade forskningsbidrag, b) oförbrukade forskningsbidrag, c) beviljade forskningsbidrag som ännu ej betalats in till universitetet, i miljoner kronor



Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning, budgetar för externfinansierade forskningsprojekt, institutionen för kemi.

¹³³ Göteborgs universitet, institutionen för kemi. De projektbudgetar som har kunnat studeras utgjorde 85 av 136 icke avslutade projekt vid den studerade institutionen, och 18 av de projekt som inte hade upprättade projektbudgetar hade 0 kr i utgående balans 2009. Se även bilaga 6.

¹³⁴ Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning, e-post ekonomiansvarig, institutionen för kemi, 10-10-25.

¹³⁵ Många faktorer spelar in på resultatet. Den del som institutionen betalar av universitets- och fakultetsgemensamma kostnader har ökat från 2008 till 2009 med 5 600 tkr. Samtidigt har fakultetens lokalanslag bidragit till hyran för externa verksamheter dvs. "sponsrat" samfinansieringen med 4 800 tkr.

Som framgår av figur 6.2 var det också möjligt att beräkna de åtaganden som institutionen hade inför framtiden. Motsvarande cirka 14 miljoner kronor av framtida basanslag visade sig vara in-tecknade för de projekt som i dagsläget har oförbrukade bidrag vid institutionen, förutsatt att indirekta kostnader och lokalkostnader förblir oförändrade framöver.¹³⁶ Skulle institutionens samtliga oförbrukade bidrag förbrukas samtidigt med de faktiskt förbrukade bidragen under året, skulle nästan halva institutionens basanslag vara uppbundet. Alternativt skulle medel från institutionens del i lärosätets myndighetskapi-tal behöva tas i bruk. Att samtliga oförbrukade medel vid slutet av 2009 skulle komma att förbrukas inom ramen för ett år är inte troligt, men jämförelsen tydliggör att samfinansieringsbehov kan utgöra ett hinder för att omsätta oförbrukade bidrag i forskning om inte myndighetskapi-tal kan skjutas till.

Vidare framgår av figur 6.2 att ytterligare cirka 19 miljoner kronor vid institutionen var uppbundna i framtida samfinansiering av beviljade men ännu inte utbetalade bidrag. Det bör noteras att det handlade om bidrag som hade beviljats för de kommande tre åren.

Bidragen vid institutionen är i form av projektbidrag, men även andra typer av stödformer förekommer, som exempelvis infrastrukturstöd och resestipendier. Denna form av bidrag belastas inte med påslag för indirekta kostnader vid institutionen. Om alla bidrag i stället skulle ha utgått i form av projektbidrag med löne-medel, och om hänsyn tas till att fakulteten har bidragit till lokalkostnader, skulle det uppskattade samfinansieringsbehovet ha varit 25 procent större.

6.4.2 Skattat samfinansieringsbehov vid 26 lärosäten

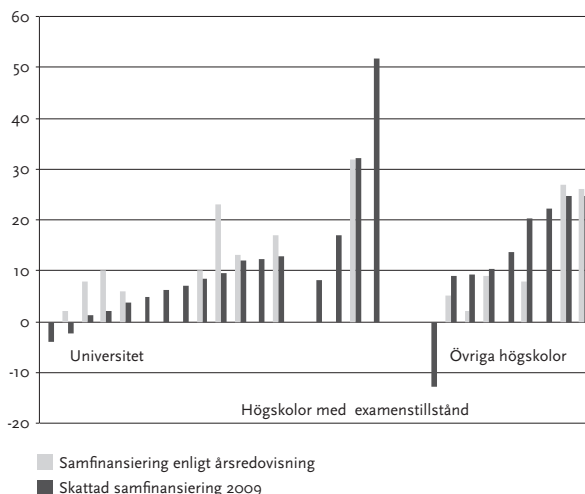
För 26 av de lärosäten som ingår i granskningen har Riksrevisionen gjort en skattnings av dels det behov av samfinansiering som härrör från förbrukade externa bidrag 2009, dels det behov av samfinansiering som härrör från oförbrukade forskningsbidrag enligt årsredovisningen för detta år. Skattningen bygger på uppgifter ur Högskoleverkets statistik över respektive lärosätes bidragsintäkter från olika finansiärer vilka har kombinerats med uppgifter ur den kontraktsdatabas som finns hos Göteborgs universitet som visar hur stor andel av indirekta kostnader som olika finansiärer står för. Nivåer för indirekta kostnader vid olika lärosäten har hämtats ur SUHF:s aktuella kartläggning. Skillnaderna i indirekta kostnader ska dock tolkas försiktigt då lärosätena beräknar vad som ingår i indirekta kostnader lite olika, en del med lön som bas och andra med lön och drift som bas. Det kan även finnas en

¹³⁶ Beräknat utifrån att samfinansieringsbehovet för oförbrukade bidrag uppgår till 30 % av kostnaderna för den bidragsfinansierade forskningen i likhet med situationen 2009.

benägenhet hos lärosätena att fördela mer kostnader för stödverksamhet på utbildning än på forskning, för att lättare kunna attrahera medel från externa forskningsfinansiärer.¹³⁷ (Se bilaga 6.)

Figur 6.3 visar hur stor andel som behovet av samfinansiering skattats till för olika lärosäten när det gäller den externfinansierade forskning som bedrevs under 2009, det vill säga samfinansiering av förbrukade forskningsbidrag, samt den beslutade samfinansiering som lärosätena rapporterade i sina årsredovisningar för 2009. Av figuren framgår att universiteten utifrån de antaganden som gjorts hade ett begränsat behov av samfinansiering av indirekta kostnader 2009. Högskolor med vetenskapsområde hade däremot en betydande andel av basanslaget uppbundet, i genomsnitt cirka 25 procent. Spridningen var dock stor. Övriga högskolor hade i genomsnitt 10–20 procent av basfinansieringen uppbunden.

Figur 6.3. Jämförelse mellan beslutad samfinansiering enligt årsredovisning och skattat behov av samfinansiering 2009, i procent av lärosätets basanslag



Källa: Se bilaga 6.

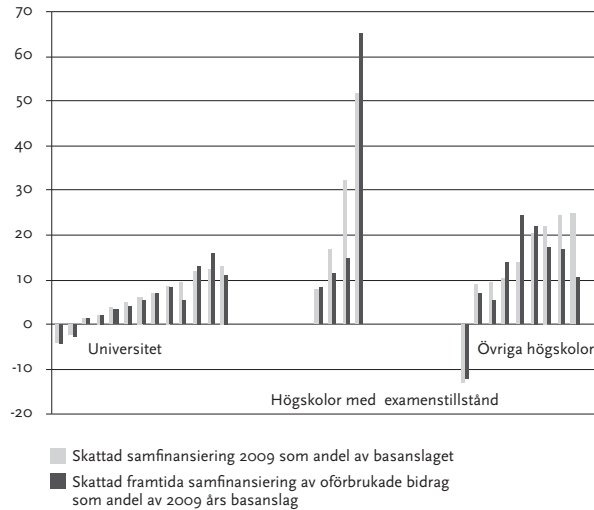
Anmärkning: n=26. Stiftelsehögskolorna ingår ej och inte heller Växjö universitet eller Kalmar högskola.

¹³⁷ Mattsson (2011), s. 28, 39 och 53–54.

Även om enskilda lärosätens skattade nivå avviker från den som lärosätena uppgivit i årsredovisningarna är mönstret ungefär detsamma. Universitetens samfinansieringsbehov enligt årsredovisningarna hamnar dock något högre och högskolorna något lägre än vid Riksrevisionens skattning. Diskrepans mellan inrapporterade värden i lärosätenas årsredovisningar och skattningen kan, förutom den felmarginal metoden är behäftad med, vara en effekt av sammansättningen av bidrag. Ett lärosäte kan ha en större andel bidrag i form av exempelvis infrastrukturstöd som inte genererar några indirekta kostnader.

Några lärosäten beräknas ha låga eller negativa värden för samfinansiering. Det kan tyda på att de uppgifter om villkor för finansiering som använts vid skattningen har varit i underkant i förhållande till de kontrakt som upprättats i verkligheten vid olika lärosäten. Med tanke på den osäkerhet som finns i lärosätenas återrapportering 2009 bör jämförelsen i figuren tolkas med försiktighet. I figur 6.4 jämförs det samfinansieringsbehov som skattats för de förbrukade forskningsbidragen i figur 6.3 med det samfinansieringsbehov som skattats för de oförbrukade forskningsbidragen vid utgången av 2009 (i bägge fallen uttryckt som andelar av 2009 års basanslag). Det framtida åtagande om samfinansiering som de undersökta lärosätena tagit på sig i och med de bidrag som fortfarande var oförbrukade uppgick till nästan samma nivå som ett års samfinansiering av den löpande forskningen.

Figur 6.4. Skattat samfinansieringsbehov för oförbrukade bidrag, i procent av lärosätets basanslag 2009



Källa: Se bilaga 6.

Anmärkning: n=26. Stiftelsehögskolorna ingår ej och inte heller Växjö universitet eller Kalmar högskola.

Totalt hade lärosätena 12,7 miljarder kronor i oförbrukade bidrag 2009. Om det genomsnittliga samfinansieringsbehovet motsvarar 10 procent av bidragen, enligt lärosätenas återrapportering i årsredovisningarna, skulle detta framtida åtagande motsvara nästan 1,3 miljarder kronor. Detta kan jämföras med det samlade myndighetskapitalet 2009 på 7 miljarder kronor, där drygt hälften kan hänföras till forskning. De framtida in-tecknade medlen motsvarar således en tredjedel av befintligt myndighetskapital för forskning utan att detta syns i redovisningen.

Det skattade samfinansieringsbehovet bör vara lågt räknat med tanke på osäkerheten i återrapporteringen. Till detta ska föras åtaganden för beviljade men ännu inte utbetalade bidrag samt forskningstid som har utlovats att tillföras externt finansierade forskningsprojekt. Detta gör att det sammantagna samfinansieringsbehovet sannolikt är större.

6.4.3 Samfinansiering – problem eller möjlighet?

Medel från offentliga och privata forskningsfinansiärer innebär att lärosätet kan bedriva en mycket mer omfattande forskning än vad som annars ryms inom ramen för basanslaget. Om forskare vid ett lärosäte beviljas bidrag upprättas ett kontrakt mellan lärosäte och finansiär, men beslutet att ansöka kan tas på olika nivåer inom lärosätet. Genom att ansöka om projektbidrag från externa finansiärer får den individuella forskaren möjlighet att få sin forskningsidé bedömd av sakkunniga inom det egna forskningsområdet och utan de begränsningar som kan föreligga i form av bristande basfinansiering. De individuella forskarnas projekt kan därmed påverka vilka forskningsinriktningar som slår igenom. När det gäller större stöd för att bygga upp forskningsmiljöer ställs ofta krav på godkännande från lärosätets ledning.¹³⁸ Lärosätets ledning har också det övergripande beslutsansvaret för de anslag som fördelas till regeringens strategiska forskningsområden, även om det är enskilda forskargrupper vid lärosätet vars arbete har legat till grund för den beviljade ansökan.¹³⁹

Riksrevisionens granskning visar att 18 av 29 lärosäten har regler för samfinansiering, och 16 lärosäten angav att de på central nivå följer upp dessa regler.¹⁴⁰ Samtidigt framgår av fallstudien att ansvaret för beslut om samfinansiering är delegerat till institutionsnivån om det inte gäller större satsningar och stöd till forskningsmiljöer. Samfinansiering ger en potential till förändring av forskningsinriktning och omfördelning, underifrån om det är forskarinitierad forskning och uppifrån om samfinansieringen sker efter beslut på central nivå. Några av de intervjuade på ledande position menar att samfinansiering kan ha en betydande omfördelningseffekt.¹⁴¹ De strategiska satsningar lärosätenas ledningar i dag gör sker ofta genom att de skjuter till resurser till större externfinansierade forskningssatsningar. Medel avsätts för doktorandanställningar, forskartid eller för täckande av lokal- och indirekta kostnader.¹⁴² Samtidigt kan en omfattande samfinansiering, av projekt där beslut om ansökningar till stor del ligger i forskarens och prefektens händer,

¹³⁸ Fallstudieintervju 20 och 22. Exempelvis kräver Linnéstöd och stöd från Knut och Alice Wallenbergs stiftelse att lärosätets ledning är med i ansökningsprocessen.

¹³⁹ Lunds universitet har haft stora framgångar i regeringens fördelning av basanslag till strategiska forskningsområden. Den modell universitetet har valt för fördelning av dessa medel är 5 % till universitetsövergripande satsningar, 25 % till områdesstyrelsen och 70 % direkt till styrelsen för forskningsmiljön. Kompletterande beslut om resursfördelning 2010 LS 2009/412 och Resursfördelning för Lunds universitet verksamhetsåret 2011 LS 2010/574.

¹⁴⁰ Riksrevisionens enkät: Fråga 13. Har lärosätet fastställt regler för samfinansiering vid ansökan av externa forskningsbidrag? och fråga 14a. Följer lärosätet centralt upp omfattningen av den kontraktbundna samfinansieringen av bidragsfinansierade forskningsprojekt?.

¹⁴¹ Fallstudieintervju 17 och 22.

¹⁴² Fallstudieintervju 1 och 22.

begränsa universitets- och fakultetsledningens möjlighet att kraftsamla och prioritera.

Av Riksrevisionens granskning framgår att inställningen till samfinansiering varierar beroende på vad det är som ska samfinansieras och vilken påverkan som detta kan ha på övrig verksamhet vid lärosätet. Om samfinansieringen har positiva bieffekter för grundutbildningen är ledningen redo att samfinansiera mer. Ledningen är också beredd till mer samfinansiering om bidragen passar in i lärosätets forskningsprofil.¹⁴³

Samfinansiering innebär att lärosätet accepterar att forskningen riktas mot vissa områden som ofta prioriteras av externa finansiärer. Även om forskare formulerar syfte, frågeställningar, teori- och metodval i de ansökningar som skrivs, så är finansiärers medel ofta riktade mot vissa specificerade områden. (Se kap. 2.2.1.) Det är svårt att få en fullständig bild av i vilken mån olika finansiärers forskningsbidrag är riktade. En restriktiv skattning av vad som kan ses som ej riktad finansiering skulle kunna innefatta bidrag som betalas ut av Vetenskapsrådet, Riksbankens Jubileumsfond och Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. Dessa bidrag utgör tillsammans cirka en fjärdedel av den bidragsfinansierade forskningen. Merparten av samfinansieringen med basfinansiering för forskning torde därmed användas till riktade forskningsansökningar.

6.5 Sammanfattande iakttagelser

Samfinansiering kan ske genom att forskares tid finansierad med basanslag läggs in i externt finansierade forskningsprojekt eller genom att basanslag används för att täcka indirekta kostnader och lokalkostnader. Det finns begränsad kunskap om hur omfattande samfinansieringen med forskares tid är. Omfattningen av samfinansiering av indirekta kostnader och lokaler är mer känd.

Sedan 2009 års regleringsbrev begär regeringen återrapportering av lärosätenas samfinansiering. Alla lärosäten kunde inte lämna dessa uppgifter under det första året, och visst tolkningsutrymme lämnades i och med att regleringsbrevet uttryckte att det var beslutad samfinansiering som skulle redovisas. Riksrevisionens undersökning visar att den uppgivna nivån på samfinansieringen har ett starkt samband med lärosätets andel externfinansiering, vilket också är att förvänta.

¹⁴³ Fallstudieintervju 20, 22 och 25. Det kan vara ett problem om basanslaget går till samfinansiering i för stor utsträckning då det blir politiskt och känsligt eftersom samfinansiering har en omfördelande effekt vid sidan av det fördelningssystem via prestationer som man inom lärosätet har kommit överens om.

Lärosätena anger i sin återrapportering att i genomsnitt 9 procent av basanslaget gick till samfinansiering av indirekta kostnader för de externfinansierade projekt som löpte under 2009. Utifrån Riksrevisionens skattningar är dock variationen mellan olika lärosäten stor, från att extern täckning av indirekta kostnader gav några procents överskott till att halva basanslaget gick åt för samfinansiering av extern forskning. Äldre universitet har ofta en betydligt lägre andel av basanslag uppbunden i samfinansiering. Till detta kommer eventuella kostnader för lokaler som inte är täckta och samfinansiering i form av forskares tid finansierad med basanslag som läggs in i externfinansierade projekt. Omfattningen av detta finns det emellertid ingen kunskap om.

Riksrevisionens granskning visar att lärosätena inom den redovisningsmodell som tillämpas inte hanterar framtida åtaganden i form av samfinansiering. För den stora volymen oförbrukade bidrag, och de bidrag som har beviljats men ännu inte betalats in, måste finansieringen av indirekta kostnader täckas med kommande inbetalning av forskningsbidrag, framtida basanslag eller av myndighetskapital. Därmed skapas inte den överblick som lärosätets ledning eller ekonomiskt ansvariga på fakultets- och institutionsnivå behöver. Detta innebär en risk för att beslut fattas på grundval av otillräcklig information och att lärosätena inte kan leva upp till de mål som riksdagen har ställt upp för basanslagets användning, särskilt i perioder där både andelen externfinansiering och volymen oförbrukade bidrag ökar.

7 En samlad bild av lärosätenas förutsättningar att leva upp till riksdagens intentioner

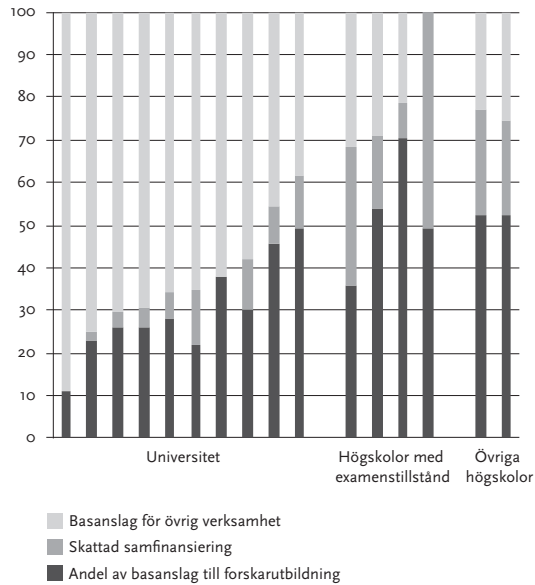
Ett första syfte med detta kapitel är att med hjälp av de skattningar som redovisats i tidigare kapitel analysera hur väl de olika intentioner som riksdagen har angivit för basanslaget ryms inom ramen för hur lärosätena använder basanslaget. Därmed beskrivs också hur stort utrymme för strategiska prioriteringar i enlighet med riksdagens intentioner blir för olika lärosäten. Vidare diskuteras vissa incitament och risker i systemet för forskningsfinansiering.

Ett andra syfte är att bedöma i vilken mån regeringen har en möjlighet att, utifrån lärosätenas årsredovisningar och den officiella högskolestatistiken, ta fram en sammanhängande bild av lärosätenas förutsättningar att använda basanslaget effektivt och värna sin integritet.

7.1 Lärosätenas utrymme för prioriteringar

För att belysa lärosätenas förutsättningar att inom ramen för basanslaget rymma olika användningsområden har Riksrevisionen i figur 7.1 sammanställt de skattningar som gjorts i föregående kapitel.

Figur 7.1. Andel av basanslaget för forskning och forskarutbildning som 2009 gick till samfinansiering av indirekta kostnader och finansiering av forskarutbildning



Källa: Årsredovisningar för lärosäten; skattningar av samfinansiering enligt bilaga 6.

Anmärkning: n=16. Endast lärosäten där uppgifter finns i årsredovisningen om både samfinansieringsbehov och antal helårsdoktorander med anställning har inkluderats. Skattningen av den andel av basanslag som används till forskarutbildning har gjorts utifrån att kostnaden per doktorand har antagits vara 1 miljon kronor per år och att motsvarande andel av basanslaget går till forskarutbildningen som har angivits i årsredovisningarna som återrapportering av doktoranders studieförskörning.

Figur 7.1 visar hur stort utrymmet är för övriga syften då hänsyn har tagits till den andel av basanslaget som samfinansiering och utgifter för forskarutbildning uppskattas till. För de sex högskolor som ingår i figur 7.1 innebär Riksrevisionens skattningar att samfinansiering och kostnader för forskarutbildningen finansierad med basanslag tar i anspråk hela eller nästan hela basanslaget. Fyra av dessa sex högskolor uppvisade i årsredovisningen för 2009 ett ackumulerat underskott i forskningen. Vidare kan en avsevärd del av framtida basanslag eller nuvarande myndighetskapital vara intecknat för att bidra till externt finansierad forskning.

Att så stor del av basanslaget är uppbundet för samfinansiering har konsekvenser för lärosätets ledningars framtida handlingsutrymme. Ledningen vid dessa lärosäten bör därmed ha begränsade möjligheter att styra verksamheten enligt riksdagens intentioner.¹⁴⁴ De prioriteringar och strategiska satsningar som görs vid dessa högskolor torde nästan uteslutande bestå av beslut om samfinansiering och satsningar på doktorandanställningar. Utrymmet för att bygga upp forskarkompetens och infrastruktur för nya forskningsinriktningar som ännu inte har väckt intresse hos externa forskningsfinansiärer blir begränsat. Likaså torde förutsättningarna att ge lektorer och professorer tid för forskning i tjänsten vara små. Det senare bekräftas av intervjuer vid den högskola som ingick i Riksrevisionens fallstudie. Enligt högskolans företrädare fanns det inget generellt utrymme för forskning i tjänsten. I stället kunde enstaka forskare erbjudas några månader för att skriva forskningsansökningar eller tid för att på andra sätt meritiera sig. Detta innebär vidare att möjlighet för forskningsanknytning av grundutbildningen i form av lärare som bedriver egen forskning är begränsad om inte lärare beviljas bidrag för sin forskning.¹⁴⁵

Av figur 7.1 framgår vidare att utrymmet för prioriteringar inom ramen för basanslaget ser annorlunda ut vid universiteten. Inte minst de äldre universiteten har jämförelsevis större utrymme att avsätta resurser ur basanslaget för att långsiktigt bygga upp kompetens och infrastruktur vid sidan av den forskning som offentliga och privata forskningsfinansiärer stöder. Av Riksrevisionens fallstudie framgår dock att det även här varierar i vilken mån forskning i tjänsten kan erbjudas för lektorer och professorer. Hur det lokala arbetstidsavtalet tolkas och omsätts i praktiken kan variera även inom samma universitet.¹⁴⁶

Riksrevisionens samlade bild blir därmed att basanslaget i realiteten inte vid alla lärosäten ger utrymme för att kunna driva en verksamhet som möter alla av de intentioner som riksdagen har givit uttryck för när det gäller basfinansieringen.

¹⁴⁴ För diskussion om basanslagets betydelse för att styra verksamheten, se fallstudieintervju 22.

¹⁴⁵ Exempelvis fallstudieintervju 6, 21, 23, 24, 30, 34 och 35. Vid en fakultet gavs professorer 40 % forskning och kompetensutveckling i tjänsten och lektorer 20 %, medan andra fakulteter inte kunde erbjuda professorer mer än 20 % forskning i tjänsten.

¹⁴⁶ Fallstudieintervju 20 och 21.

7.2 Incitament och risk i forskningsfinansieringen

Förmåga att attrahera externa medel är central för att ett lärosäte ska kunna ha en expansiv och dynamisk forskning. Vissa former av bidrag är förenade med ett erkännande av att en forskningsmiljö håller världsklass. Detta ger status och möjlighet att attrahera även andra typer av externa medel. Med den prestationsstyrning som riksdagen beslutat i och med den senaste forskningspropositionen ger förmågan att attrahera externa medel också möjlighet till en ökad basfinansiering.

Lärosätenas redovisning av fördelningen av kostnader mellan forskning och grundutbildning baseras på schabloner och inte på faktiskt nedlagd tid. Detta gör att anslag kan föras mellan verksamheterna och det kan ske åt båda håll. Riksrevisionens genomgång visar dock att mycket tid läggs på forskning i förhållande till dess kostnader när lärare och forskare själva uppger hur de arbetar, vilket gör att forskningens indirekta kostnader och övriga direkta kostnader skulle vara mycket lägre än grundutbildningens för att en generell överföring från forskning till grundutbildning skulle kunna ske. (Se kapitel 4 och bilaga 5.)

Möjligheten att skjuta medel mellan verksamheterna innebär en risk i ett finansieringssystem där incitamentsstrukturen i systemet för forskningsfinansiering på alla nivåer premierar en ökad externfinansiering. Eftersom höga indirekta kostnader för forskningen kan vara avskräckande för forskningsfinansiärer, kan det finnas en risk för att indirekta kostnader skjuts över på grundutbildningen när fördelning av kostnader mellan verksamheterna görs vid lärosätet. Om redovisningen bygger på schabloner och inte säkerställer att fördelningen av nedlagd tid i de båda verksamheterna motsvarar faktiskt nedlagd tid, finns inget inbyggt skydd mot detta.

Ett lärosätes ledning har ett stort ansvar att prioritera och dimensionera verksamheten. Samtidigt är många beslut om samfinansiering och forskarutbildning decentraliserade långt ut i organisationen.¹⁴⁷ Individens mål och organisationens mål behöver inte alltid överensstämma. Den individuella forskarens karriär gynnas av externa medel och av att doktorander kan knytas till pågående projekt oavsett om alla kostnader är täckta eller inte.¹⁴⁸ Likaså bygger även den interna tilldelningen av basanslag ofta på förmågan att attrahera externa medel.

¹⁴⁷ Fallstudieintervju 1, 11 och 22.

¹⁴⁸ Fallstudieintervju 15 och 22. Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 2 och 7; Delegations- och attestordning GU 2010-04-30; Lunds universitet, "Forskningsguide och vissa anvisningar"; Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA.

I en verksamhet där många av besluten om forskningsinriktning är decentraliserade till forskare ute i organisationen som attraherar externa medel finns det anledning att på alla nivåer inom lärosätena vara uppmärksam på att det finns ett hårt tryck att ta emot de forskningsmedel som erbjuds. För lärosätenas ledning innebär det en balansgång mellan fördelarna med en omfattande externfinansierad forskning och svårigheterna att styra verksamheten om denna binder upp en stor andel av nuvarande och framtida basanslag.¹⁴⁹

Flera faktorer talar således för att det kan uppstå situationer där universitetsledningen inte har full kontroll över hur basanslaget används över tid. Det skapar risk för att kunskapen om basanslagets användning inte utgör en tillräcklig grund för väl avvägda beslut. Utifrån redovisningen blir det därmed också svårt att bedöma om anslaget används effektivt och om målet att bidra till lärosätenas långsiktiga oberoende och integritet kan uppnås.

7.3 Regeringen har en begränsad bild av basanslagets användning

Riksdagen har fattat beslut om att basanslaget ska användas till forskning och forskarutbildning. Inom ramen för detta ska basanslaget användas till en rad mer specificerade områden i de forskningspolitiska propositionerna.

Regeringen får en överblick över lärosätenas förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag och eventuella problem i de årliga budgetdialogerna med lärosätena.¹⁵⁰ Utöver dessa har regeringen i lärosätenas regleringsbrev i viss omfattning ställt upp återrapporteringskrav som gällt basanslagets användning. Information som bidrar med underlag för regeringens samlade bild är:

- vetenskaplig produktion i form av publiceringar och citeringar i referee-granskade tidskrifter,
- volym externa medel fördelat på finansiär som årligen förbrukas vid olika lärosäten,
- antal doktorandanställningar,
- antal disputerade lärare i högskolan,
- lärosätenas verksamhetsmässiga resultat för forskning och forskarutbildning i årsredovisningarna,
- volym av lärosätena beslutad samfinansiering,
- lärosätenas forskningsstrategier, och
- hur mycket av anslaget till strategiska forskningsområden som har förbrukats.

¹⁴⁹ Se exempelvis fallstudieintervju 22.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2011-01-21.

Vid två tillfällen, 2005 och 2009, fick regeringen utifrån det särskilda återrapporteringskravet för forskarstuderandes studieförsörjning också information om hur stor andel av basanslaget som används för detta syfte.

Utifrån denna information torde det vara svårt för regeringen att få en tillräckligt bra bild av verksamheten och om lärosätenas ledningar har tillräcklig information om hur anslaget används i realiteten och därmed har förutsättningar att använda basanslaget effektivt och värna sin integritet gentemot externa samarbetspartner.

7.4 Sammanfattande iakttagelser

De skattningar som Riksrevisionen har gjort tyder på att det inte finns utrymme för att vid alla lärosäten uppnå alla de intentioner som riksdagen satt upp för användningen av basanslaget. Vid högskolorna tycks huvuddelen av basanslaget gå åt för finansiering av forskarutbildning och samfinansiering, medan basanslaget för universiteten ger större utrymme för egna prioriteringar bredvid den forskning som beviljas medel av externa finansörer. Med större utrymme inom basanslaget blir det möjligt att satsa på uppbyggnad av egeninitierad forskning vid dessa lärosäten.

Betoningen av externa medel i forskningsfinansieringssystemet inrymmer risker, bland annat eftersom det inte är möjligt att från alla externa finansörer bli beviljade medel så att samtliga kostnader täcks. Det kan vara svårt för lärosäten att tacka nej till medel även om ett omfattande samfinansieringsbehov begränsar ett lärosätes ledning att styra verksamheten. Om lärosätet har en stor volym oförbrukade bidrag finns risk att en inte försumbar andel av framtida basanslag eller nuvarande myndighetskapital är uppbounden för samfinansiering.

Lärosätenas redovisning av fördelningen av kostnader mellan forskning och grundutbildning baseras inte på faktiskt nedlagd tid. Detta gör att anslag kan föras mellan verksamheterna och det kan ske åt båda håll. På aggregerad nivå finns dock inga indikationer på att medel förs från forskning till grundutbildning. I kombination med incitament som finns inbyggt i systemet att hålla redovisade indirekta kostnader för forskningen låga finns det dock i nuläget en risk att kostnader förs över till grundutbildningen.

Enligt Riksrevisionen ger regeringens uppföljning inte en övergripande bild av om basanslaget används som riksdagen avsett och inte heller om det finns incitament och risker som behöver beaktas. Uppföljningen ger inte heller tillräcklig information om och i vilken mån lärosätena har förutsättningar att uppfylla riksdagens intentioner. Därmed är det svårt för regeringen att få en god bild av lärosätenas olika förutsättningar, och en grund för att bedöma om basanslaget används effektivt och som riksdagen avsett.

8 Slutsatser och rekommendationer

Basfinansieringen för forskning till universitet och högskolor uppgick 2009 till 13,7 miljarder kronor. Ett betydande ansvar har lagts på lärosätena och deras ledningar att avväga och prioritera mellan olika användningsområden för dessa medel. Detta ställer krav på lärosätenas ledningar att inte bara fördela ut medlen inom organisationen utan också att styra mot uppställda mål för hög kvalitet i forskningen, en väl dimensionerad forskarutbildning, en fungerande forskningsanknytning av grundutbildningen på grundnivå och avancerad nivå och att hävda lärosätets integritet gentemot olika samarbetspartner inom forskningsverksamheten.

Basanslaget svarar numera för cirka 44 procent av de tillförda medlen för forskning i högskolan. Detta är en avsevärt lägre andel än vad som var fallet i början av 1990-talet.¹⁵¹ Utvecklingen mot en lägre basfinansiering av högskolans forskning är generell inom OECD-området, men i Sverige, England och Finland har den gått längre än i många andra länder.

En stor andel av forskningen finansieras således med medel från offentliga och privata forskningsfinansiärer. Eftersom de externa finansiärerna inte alltid bidrar till forskningsprojektens samtliga kostnader, uppstår ett behov av samfinansiering. I den forskningspolitiska propositionen hösten 2008 konstaterades det att utvecklingen hade medfört att de statliga medel som svenska lärosäten själva disponerar har minskat.

Med anledning av detta har Riksrevisionen granskat användningen av basanslaget som är det direkta anslag universitet och högskolor tilldelas för forskning och forskarutbildning. I detta kapitel sammanfattar Riksrevisionen inledningsvis sina övergripande slutsatser med utgångspunkt i de två revisionsfrågorna och redovisar därefter de rekommendationer som följer av granskningen.

¹⁵¹ Här jämförs basanslaget med de totala intäkterna för forskning där hänsyn tagits till volymen oförbrukade bidrag och upplupna bidrag för att skatta de totala inbetalade forskningsmedlen.

8.1 Granskningens huvudresultat

8.1.1 *Har lärosätena säkerställt att basanslaget används på det sätt som avsetts?*

Enligt Riksrevisionens mening finns det på övergripande nivå inte något som tyder på att basanslaget skulle användas felaktigt av lärosätena. Samtidigt framgår det av granskningen att få lärosäten kan redovisa hur basanslaget används fördelat på olika syften eller kostnadsslag. Det kan finnas incitament för felaktig användning, och därmed risker, vilket ställer krav på bättre redovisning. När kunskapen om hur anslaget används delvis bygger på schabloner och är alltför översiktlig, blir det svårt för lärosätenas ledningar att säkert veta vilka användningsområden anslaget räcker till i ett kort och ett längre perspektiv.

Granskningen visar också att vissa lärosäten har svårt att få basanslaget att räckta till annat än kostnader för delar av forskarutbildningen och samfinansiering av bidragsfinansierade forskningsprojekt. Detta innebär sammantaget att det finns risk för att basanslaget inte kan användas tillräckligt effektivt och i enlighet med riksdagens intentioner.

Basanslaget för forskning och forskarutbildning får användas för forskning men inte för grundutbildning. På aggregerad nivå finns inte indikationer på att anslaget för forskning används för grundutbildning. Endast enstaka lärosäten uppvisar underskott i grundutbildningen, och omfattningen är mycket liten. Bristen på kunskap om hur lärares och forskares arbetstid faktiskt fördelas på grundutbildning respektive forskning gör dock att det inte går att avgöra om medel skjuts mellan de båda verksamheterna. Detta i kombination med att det kan finnas incitament att skjuta över kostnader på grundutbildningen, för att hålla indirekta kostnader låga för att attrahera externa medel, skapar en risk att högskolans resurser inte används på det sätt som beslutats av riksdagen.

Av granskningen framgår att lärosätena har svårigheter att ta fram separata uppgifter om hur basanslaget används och att lärosätena inte heller har krav på sig att göra detta. Få lärosäten kan ta fram underlag som belyser forskarutbildningens kostnader. Likaså saknas det vid lärosätena en god överblick över det samlade behovet av samfinansiering i dag och i framtiden (såväl när det gäller indirekta kostnader, direkta lokalkostnader som forskartid i tjänsten). Ett skäl är att lärosätena i sin interna redovisning inte gör åtskillnad mellan externt finansierad verksamhet och den som finansieras av direkta anslag. Det gör att lärosätenas ledningar riskerar att sakna viktig beslutsinformation vid avvägningar mellan olika användningsområden för basanslaget. I sammanhanget bör det påpekas att det finns lärosäten som i sin redovisning skiljer på externa medel och basanslag.

I och med implementeringen av den så kallade SUHF-modellen har universitet och högskolor tagit ett stort steg framåt när det gäller förutsättningar att med hjälp av sin interna redovisning ta fram relevant beslutsinformation. I redovisningen kommer nu indirekta kostnader att på ett tydligt sätt fördelas ut på olika kostnadsbärare. Därmed blir det möjligt att på ett mer tydligt sätt avläsa behov av samfinansiering med medel ur basanslaget för att täcka indirekta kostnader och direkta lokalkostnader för den forskning som pågår inom lärosätet.

Riksrevisionen bedömer ändå att lärosätenas ledningar vidare behöver utveckla redovisningen för att kunna använda basanslaget effektivt och styra mot de mål som riksdagen har satt upp. Det kan handla om avsaknad av system och/eller rutiner för att kunna ta till vara viktig information som talar om för lärosätenas ledningar hur behovet av samfinansiering ser ut på både kort och lång sikt. Lärosätenas ledningar behöver information som ger dem kunskap om finansiella åtaganden i form av ännu inte utförd forskning som lärosätet antingen redan fått medel för (oförbrukade bidrag), medel som forskningsfinansiärer beviljat och som ska utbetalas under kommande år, eller i form av att forskare ska skjuta till forskningstid finansierad med basanslag till externt finansierade projekt. Dessa åtaganden innebär att såväl basanslag kommande år som medel i lärosätets myndighetskapital de facto är intecknade, fastän detta inte framgår med de ekonomisystem som tillämpas i dag. Perioder med ökande extern finansiering och en ökande volym oförbrukade bidrag innebär att vissa lärosäten redan har en stor andel framtida medel intecknade. Om denna information saknas, föreligger det en risk att lärosätenas ledningar inte har ett tillräckligt beslutsunderlag för att ta väl avvägda beslut som ger en effektiv verksamhet och styr mot de målsättningar som ligger bakom basanslaget. Lärosätenas långsiktiga ekonomi och deras integritet gentemot samarbetspartner är omständigheter som behöver vägas in när lärosätena bygger upp sina system för redovisning av hur basanslaget används.

8.1.2 *Har regeringen säkerställt att basanslaget används på det sätt som avsetts?*

Enligt Riksrevisionen torde regeringen behöva mer kunskap om hur basanslaget används än vad som är fallet i dag. Genom det handlingsutrymme som lärosätena har givits finns det anledning för regeringen att med jämna mellanrum följa upp och skaffa sig en överblick över resultatet av lärosätenas prioriteringar i förhållande till riksdagens intentioner. Risker för målkonflikter, kostnader för forskarutbildning liksom lärosätenas ekonomiska åtaganden på lång sikt genom samfinansiering bör följas upp och ligga till grund för regeringens fortsatta inriktning av forskningspolitiken.

Sedan länge har lärosätena ett betydande handlingsutrymme när det gäller användningen av de medel som ställs till förfogande för basfinansiering av forskning. Regeringen har delegerat till lärosätena att ansvara för prioriteringar mellan olika användningsområden, dimensionering av forskarutbildning och grundutbildningens forskningsanknytning. Detta utrymme vidgades ytterligare i och med den forskningspolitiska propositionen 2008. Handlingsutrymmet för lärosätena har i mycket liten grad varit förenat med återrapporteringskrav ställda på lärosätenas årsredovisningar.

Expansionen av forskarutbildningen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet styrdes av examinationsmål för lärosäten med examenstillstånd för forskarutbildning. Expansionen av forskarutbildningen synes ha beslutats och genomförts utan djupare analys av resursbehov eller kostnadsutfall i förhållande till basfinansieringen. Det innebär att forskarutbildningen i hög grad är beroende av bidrag. Forskarutbildningen utgör det tredje och sista steget i systemet för den högre utbildningen. Regeringen har inte uppgifter om utbildningsmomentets omfattning och hur stor del av basanslaget som går till utbildning. Regeringen har därmed inte kunskap om vad som blir konsekvenserna om externa finansierare inte har intresse av att finansiera ett omfattande utbildningsmoment. Regeringen har inte heller krävt in återrapportering för att kunna analysera i vilken mån högskolelärares tid för egen forskning bidrar till forskningsanknytningen av grundutbildningen.

Det kan inte på ett enkelt sätt utläsas hur mycket externa forskningsmedel som under ett verksamhetsår har inbetalats till ett lärosäte eller hur mycket av anslaget som har förbrukats. Detta försvårar regeringens möjligheter att analysera tendenser när det gäller i vilken takt som tillförda medel omsätts i forskning. Det är också svårt att ur lärosätenas externa redovisning avgöra hur mycket av myndighetskapital eller framtida anslag som är intecknade i form av olika kontraktbundna åtaganden.

Enligt Riksrevisionen ger regeringens uppföljning inte en övergripande bild av om basanslaget används som avsett eller om det finns incitament och risker som behöver beaktas.

Riksrevisionens slutsats blir att ett omfattande behov av samfinansiering och finansiering av forskarutbildningens utbildningsmoment i stort sett torde förbruka hela basanslaget vid vissa högskolor med examenstillstånd på forskarnivå. En inte obetydlig andel av framtida basanslag eller nuvarande myndighetskapital är också uppbunden i åtaganden om samfinansiering. Därmed torde dessa lärosäten ha svårt att leva upp till de övriga intentioner som regering och riksdag knutit till basanslagets användning. Regeringens kunskaper om lärosätenas framtida ekonomiska åtaganden är i dag inte tillräckliga för att kunna bedöma finansiell risk och lärosätenas förmåga att uppfylla riksdagens intentioner för basanslagets användning.

Samtidigt noterar Riksrevisionen att regeringen i samband med förändringar som beslutades i och med 2008 års forskningspolitiska proposition nu har vidtagit åtgärder för att hantera problemen kring tolkning och tillämpning av den generella princip för full kostnadstäckning av externfinansierad forskning i högskolan som riksdagen uttalade i början av 1990-talet. Samfinansieringen har synliggjorts som ett användningsområde för basanslaget. Vidare ställer regeringen i regleringsbrev till de tre statliga forskningsråden och Vinnova nu tydliga krav på att full kostnadstäckning ska uppnås inom ramen för de medel som ställs till förfogande för forskningsprojekt i högskolan.

Regeringen har på senare år efterfrågat mer återrapportering. I regleringsbrev för 2009, 2010 och 2011 har regeringen begärt in årlig information om omfattningen av samfinansieringen av indirekta kostnader för den externfinansierade forskningen. Vidare finns sedan 2010 krav på återrapportering av förbrukningen av anslag som tilldelas för så kallade strategiska forskningsområden.

Regeringens uppföljning av forskningen sker dock huvudsakligen på en övergripande nivå där återrapporteringen rörande basanslaget är begränsad. Detta gör att regeringen inte får en tillräckligt utförlig bild av vilka risker som finns inbyggda i systemet och hur basanslaget i realiteten används. Det påverkar möjligheten att återrapportera till riksdagen om basanslaget används på ett sätt som gör att alla de syften som riksdagen har givit uttryck för också tillgodoses.

8.2 Rekommendationer

Riksrevisionens sammanfattande bild är att eftersom basanslagets användning inte följs upp mer specifikt finns det en risk för att regeringen och lärosätena inte har tillräcklig kunskap om hur mycket av framtida anslag som är in-tecknade för samfinansiering. Vidare finns en risk att kostnader skjuts mellan forskning och grundutbildning, eftersom fördelningen av direkta och indirekta kostnader på de båda redovisningsområdena bygger på schabloner. Lärosätenas redovisning har tillkommit för att ge information för olika syften. Många av dessa syften uppfylls, men granskningen visar dels att redovisningen i sig inte hindrar att kostnader skjuts mellan verksamheter, dels att den sammantaget inte ger tillräcklig information om risker för lärosätets ekonomiska hållbarhet på sikt. Det innebär också att det blir svårt att följa upp om lärosätena har levt upp till riksdagens intentioner för basanslagets användning och att bedöma lärosätenas finansiella risktagande.

Rekommendationer till lärosätena:

- Lärosätena bör utveckla sin interna redovisning så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning.

Rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör överväga om systemet för fördelningen av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot samarbetspartner.
- Regeringen bör utifrån en analys av incitament och risker utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.

Referenser

Otryckta källor

Riksrevisionen, 2010, Riksrevisionens enkätundersökning om forskningens finansiering. Sammanställning av lärosätenas svar.

Riksrevisionen, 2011-03-17, Seminarium om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

Riksrevisionens remissvar inför SUHF-modellens införande (dnr 39-2007-1366), 2007-10-30.

Ekonomistyrningsverket

Intervjuer med företrädare för Ekonomistyrningsverket 2011-03-04 och 2011-04-05.

Högskoleverket

NU-databasen.

Intervju med företrädare för Högskoleverket 2010-04-22.

Statistiska centralbyrån

Intervju med företrädare för Statistiska centralbyrån 2011-02-15.

Vetenskapsrådet

Intervjuer med företrädare för Vetenskapsrådet 2009-08-28 och 2010-06-15.

Fokusgrupp med företrädare för Vetenskapsrådet 2011-02-18.

Övriga finansörer

Intervju med Riksbankens Jubileumsfond 2010-06-17.

Fokusgrupp med företrädare för Riksbankens Jubileumsfond 2011-02-18.

Fokusgrupp med företrädare för Formas 2011-02-18.

Intervju med företrädare för Östersjöstiftelsen 2010-04-22.

Göteborgs universitet

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Ekonomihandbok, Delegations- och attestordning GU 2010-04-30.

E-post, institutionen för kemi, 2010-10-25.

Intervjuer 2010-08-25–27 och 2010-09-06–07.

Projektbudgetar och kontrakt, institutionen för kemi.

Verksamhetsberättelser och årsredovisningar 2004–2009, humanistiska och naturvetenskapliga fakulteterna.

Lunds universitet

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Intervjuer 2010-08-30–2010-09-02.

Lunds universitet, "Forskningsguide och vissa anvisningar".

Resursfördelning för Lunds universitet verksamhetsåret 2011 LS 2010/574.

Samlingsdokument för beslutsbefogenheter och delegationer vid Lunds universitet.

Verksamhetsberättelser och årsredovisningar 2004–2009, området för humaniora och teologi samt naturvetenskapliga fakulteten.

Södertörns högskola

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Intervjuer 2010-04-15, 2010-04-2–23, 2010-05-05–06.

Verksamhetsberättelser m.m., Nämnden för humaniora, samhällsvetenskap och teknik samt Nämnden för livsvetenskaper.

Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA.

Utbildningsdepartementet

Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2011-01-21.

Övrigt

Saco, lönestatistik 2007.

Tryckta källor

- Avgiftsförordningen 1992:191.
- Betänkande 2010/11:KU4, Regeringsformen.
- Budgetlagen 1996:1059.
- Budgetlagen 2011:203.
- Forskningsstrategier 2009–2012 för 29 lärosäten.
- Förordning 2000:605, om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordning 2000:606, om myndigheters bokföring.
- Högskoleförordning 1993:100.
- Högskolelag 1992:1434.
- Myndighetsförordning 2007:515.
- Proposition 1978/79:119, *Om vissa frågor rörande forskning och forskarutbildning.*
- Proposition 1986/87:80, *Om forskning.*
- Proposition 1988/89:65, *Om formerna för högskolepolitiken.*
- Proposition 1989/90:90, *Om forskning.*
- Proposition 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildning av byggnadsstyrelsen.*
- Proposition 1992/93:1, *Om universitet och högskolor, frihet för kvalitet.*
- Proposition 1992/93:37, *Om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.*
- Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg.*
- Proposition 1992/93:171, *Forskning i frontlinjen.*
- Proposition 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.*
- Proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning.*
- Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*
- Proposition 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998.*
- Proposition 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor.*

Proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*.

Proposition 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*.

Proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*.

Proposition 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet*.

Proposition 2009/10:1, *Budgetproposition för 2010*.

Proposition 2009/10:18, *Ett förenklat elektorsförfarande*.

Proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*.

Regleringsbrev för budgetåren 1998–2011 avseende universitet och högskolor m.m.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24 Näringsliv.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet.

SCB UF 13 SM 0801.

SCB UF 13 SM 1001.

SCB UF 13 SM 0601.

Årsredovisningar från 29 lärosäten 2004–2009.

Litteratur

Akademikernes Centralorganisations Sekretariat (2009), *Bindinger på universiteternes basismidler til forskning*.

Benner, Mats (2001), *Kontrovers och koncensus: vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*, SISTER rapport, 99–3510427–3. Nya Doxa: Nora.

Benner Mats (2005), "Starka forskningsmiljöer?", i Sverker Sörlin (red.) *"I den absoluta frontlinjen" – En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nya Doxa: Nora.

- Bennich-Björkman, Li (2007), *Has academic freedom survived? – An interview study of the conditions for researchers in an era of paradigmatic change.* Högskoleverket.
- Dahl, Sonja (1998), *Självbestämmande och akademisk frihet.* Sveriges Universitetslärarförbund.
- Eklund, Magnus (2007), *Adoption of the Innovation System Concept in Sweden.* Uppsala Studies in Economic History: Uppsala.
- Ekonomistyrningsverket (2007:15), *Tidredovisning behövs i statlig förvaltning.*
- Ekonomistyrningsverket (2006:28), *Flerfinansierad verksamhet.*
- Ekonomistyrningsverket (2010:32), *Basbok – Grunderna i statlig redovisning.*
- EUA (2007), *Doctoral programmes in Europe's universities: achievements and challenges.*
- Eurydice (2009), *Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process.*
- Finansministeriet (2009), *Analyse af universiteternes og sektorsforskningsinstitutionernes finansiering og organisering.* Köpenhamn.
- Gadd, Håkan (2005), *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet.* Åbo Akademi förlag: Åbo.
- Högskoleverket (2006:3R), *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt.*
- Högskoleverket (2007:33 R), *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport.*
- Högskoleverket (2008:19 R), *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport.*
- Högskoleverket (2010:10 R), *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport.*
- Högskoleverket (2008:22 R), *Frihetens pris – ett gränslöst arbete. En tematisk studie av de akademiska lärarnas och institutionsledarnas arbetssituation.*
- Högskoleverket (2009:3 R), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*
- Högskoleverket, SCB och Vetenskapsrådet (2007), *Om statistiken som beskriver forskningsfinansieringen inom högskolesektorn – en rapport från den forskningsstatistiska samverkansgruppen mellan Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.*
- Högskoleverket (2010:4 R), *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik.*

- Mattsson, Ann-Kristin (2011), *SUHF-modellen i verkligheten*. SUHF.
- Nydén, Michael (1989), *Sektorieell forskning och utveckling. Ett diskussionsunderlag*, BVN Skriftserie 1989:1. Stockholm.
- Odén, Birgitta (1989), "Forskarutbildning och politik", i Thorsten Nybom (1989), *Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällsroll*. Tidens Förlag: Stockholm.
- Persson, Bo (2001), *Motsträviga myndigheter: sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*. Linköping Studies in Arts and Science: Linköping.
- Premfors, Rune (1986), *Svensk forskningspolitik, Högskole- och forskningspolitiska studier*. Studentlitteratur: Stockholm.
- Riksrevisionen (2005:21), *Lärares arbetstider vid universitet och högskolor*.
- Riksrevisionen (2011:3), *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.
- Sandström, Heyman & Hällsten (odaterad), *Svensk forskningsfinansiering: inriktning och styrning*. Vetenskapsrådet.
- Slaughter, Sheila & Gary Rhoades (2004), *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, London.
- Slaughter, Sheila & Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, London.
- SOU 1995:121, *Riksdagen, regeringen och forskningen. Några drag i svensk forskningspolitik under två decennier*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 1998:128, *Forskningspolitik*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2000:13, *Att spränga gränser*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2000:82, *Högskolans styrning – en utvärdering*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2004:27, *En ny doktorsutbildning — kraftsamling för excellens och tillväxt*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*. Fritzes: Stockholm.
- SOU 2008:125, *Grundlagsutredningens betänkande. En reformerad grundlag*. Fritzes: Stockholm.
- Statistiska centralbyrån (2002), *Arbetsmiljön vid svenska universitet och högskolor 2002*.

- Stenius, Per, Kaj Mårtensson et al. (2008), *First Evaluation of the Institute Excellence Centres programme*. Vinnova.
- Stevrin, Peter (1978), *Den samhällsstyrda forskningen*. Liber förlag: Stockholm.
- SULF (1998), *Seniora lärare: tillgång eller belastning?*, SULF:s skriftserie; 17.
- Vetenskapsrådet (2003), *Fakulteternas utveckling under 90-talet*.
- Vetenskapsrådet (2003), *En stark grundforskning i Sverige. Vetenskapsrådets forskningsstrategi 2005–2008*, Rapport 2003:11.
- Vetenskapsrådet (2003), *Forskning och forskarutbildning. Reformen 1990–2002*.
- Vetenskapsrådet (2005), *Lokalkostnader vid universitet och högskolor*.
- Vetenskapsrådet (2006), *Forskarutbildningen i Sverige. Variation i volym, effektivitet och kostnader sedan tidigt 1990-tal*.
- Vetenskapsrådet (2007), *Finansiering av forskning inom den svenska högskolan 1995–2006*.
- von Sydow, Björn (1989), "Sektorsforskningens reorganisation", i Thorsten Nybom (red.), *Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällsroll*. Tidens Förlag: Stockholm.

Övrigt material

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ROVERAGE>

http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng

<http://www.esv.se/amnesomraden/hermes.4.132be10ff3faddcb38000142.html>

<http://www.oecd.org/dataoecd/9/44/41850733.pdf>

Bilaga 1 Enkät till 29 lärosäten om basanslagets användning

I denna bilaga redovisas resultat av den enkät som Riksrevisionen sände ut till 29 lärosäten den 24 mars 2010.¹⁵² Syftet med enkäten var att erhålla underlag dels för den aktuella granskningen som behandlar basanslaget för forskning och forskarutbildning, dels för den tidigare granskningen Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (RiR 2011:3). Enkäten innehöll tio frågor som behandlade externa forskningsbidrag och åtta frågor som berörde basanslagets användning.¹⁵³

Internt enkätbortfall

Frågorna 1–10 i enkäten tillhörde granskningen Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor (RiR 2011:3).¹⁵⁴ Frågorna 11–18 rör granskningen om basanslaget för forskning och forskarutbildning. Alla lärosäten besvarade frågorna 11a, 12, 13, 14a, 15, 17 och 18. Fråga 14b var en följdfråga som besvarades av alla lärosäten som svarade jakande på fråga 14a. Frågorna 11b samt 16a, b och c har ett bortfall.

¹⁵² Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mittuniversitetet, Örebro universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Forsvarshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Södertörns högskola.

¹⁵³ Svaren på frågorna om externa forskningsbidrag finns att läsa i Riksrevisionens rapport (RiR 2011:3), bilaga 1.

¹⁵⁴ Svaren på frågorna 1–10 redovisas i (RiR 2011:3), bilaga 1.

Internt enkätbortfall

	Antal ej svarande	Andel
Fråga 11b. Om svaret är ja på fråga 11a, hur ser dessa centralt fattade beslut ut?	1 ¹⁵⁵	4%
Fråga 16a.	3	10%
Fråga 16b.	3	10%
Fråga 16c.	18	62%

Fråga 16 hade ett stort bortfall. För frågorna 16a och 16b begärde Riksrevisionen kompletteringar från lärosätena, vilket är anledningen till att bortfallet skiljer sig gentemot delfråga 16c.

Enkät svar

Fråga 11a. Finns det vid lärosätet centralt fattade beslut om hur basanslag ska fördelas på olika ändamål?

	Antal	Andel
Ja	27	93%
Nej	2	7%
Totalt	29	100%

Alla lärosäten utom två har tagit centrala beslut om hur basanslaget ska fördelas för olika ändamål.

¹⁵⁵ Ett av de 27 lärosäten som svarade ja på fråga 11a besvarade inte fråga 11b.

Fråga 11b. Om svaret är ja på fråga 11a, hur ser dessa centralt fattade beslut ut?

Svar från olika lärosäten

Huvudsaklig fördelning via verksamhetsbaser samt till en viss del direkt prestationsrelaterad (examen i forskarutbildningen). Ett förslag är att fördelningen ska ske i tre dimensioner: bastilldelning, utförd prestation (för närvarande endast examenspoäng) och strategiska överväganden.

Inom forskning och forskarutbildning fattar rektor inga detaljbeslut utifrån universitetsstyrelsens beslut.

Anslag fördelas i en strategisk del till lärosätets prioriterade inriktningar, resterande del fördelas i s.k. volymdel, utifrån ett antal kriterier (publikationer, externa medel m. fl.).

Rektor beslutar om ett planeringsunderlag. Slutligt beslut tas av styrelsen inkluderat i budget.

Styrelsen beslutar att fördelning i första hand ska ske efter fakultetsnämndernas utfall inom bibliometri respektive externa medel. Styrelsen delegerade till rektor att besluta om tillkommande medel.

Universitetsstyrelsen fattar beslut om planeringsförutsättningar för kommande verksamhetsår, inklusive en preliminär fördelning. I planeringsförutsättningarna ges uppdrag till nämnderna knutna till användningen av såväl årets anslag som från tidigare år kvarstående anslag. Rektor fastställer en slutlig fördelning av basanslaget för kommande år, dels fördelningen från styrelse till nämnder, dels nämndernas fördelning till institutionerna i enlighet med de av nämnderna beslutade fördelningsdokumenten.

Resursfördelningsbeslut fattas av högskolestyrelsen.

Tillämpar sedan 2007 en intern styrmodell med tvåårsplanering utifrån principen om balanserat styrkort. Rektor fastställer och beslutar alla centrala styrdokument i modellen samt har kontinuerliga dialoger med respektive prefekt under året.

Styrelsen och fakultetsnämnder fattar årliga beslut. Anslaget fördelas till fakulteter som i sin tur fördelar till institutioner. Prioriteringar görs på alla nivåer.

Rektor tar ett samlat beslut om hur forskningsmedlen ska fördelas på förslag av forskningsutskottet.

Anslaget har fördelats utifrån tidigare prestationer/ansökningsförfarande. Ett arbete pågår om den framtida fördelningen fr.o.m. 2011. Universitetsstyrelsen har fastställt nya riktlinjer. Fakultetsnämndernas inflytande förstärks vid fördelning av fakultetsanslag. Målsättning: fördelning av fakultetsmedel genomförs i enlighet med universitetets övergripande mål och strategier. Övergripande prioritering: forskningens möjlighet att bli mer framgångsrik och konkurrenskraftig. Öka externa intäkter samt att en eller flera miljöer ökar i både storlek och kvalitet och blir nationellt ledande. Forskningsanknytning för viktiga utbildningsområden, utveckla viktiga samverkansområden, särskilt de av betydelse för regionen.

Styrelsen beslutar om budgetprinciper och policyer och fördelar anslaget till rektor. Rektor fördelar till nämnderna.

Forts.

Forts.

Forskarutbildning finansieras via särskilda rektorsbeslut. En forskningskommitté lämnar förslag till fördelning inför beslut av rektor. Central utlysning i konkurrens (för forskningsprojekt).

Högskolestyrelsen fördelar FoU-anslaget till forskningsnämnder. Därefter sker en fördelning från nämnderna till sektioner (forskningsmiljöer).

50 procent av anslaget till forskning fördelas i relation till grundutbildningens storlek och ska användas för att säkerställa utbildningens vetenskapliga kvalitet. Resterande medel fördelas av de särskilda organen till olika projekt efter ett ansökningsförfarande.

Efter avdrag för gemensamma kostnader fördelas forskningsanslag och bidrag av Grundutbildnings- och forskningsnämnden (GruF) och Läraryr utbildnings- och forskningsnämnden (LUN). Fördelningen mellan GruF och LUN baseras på andelen helårsstudenter i läraryr utbildningen. Huvuddelen av forskningsanslagen ska användas för att bygga upp och bibehålla vitala forskningsmiljöer. Huvudprincipen är att nyanställda doktorander ska externfinansieras.

Universitetets fyra fakultetsnämnder fördelar huvuddelen av forskningsanslaget. Respektive nämnd fastställer fördelningsprinciper t.ex. professorsschabloner, ämnesstöd, rörlig resurs. Däremot finns inte av rektor beslutade principer. Cirka 7 % av basanslaget fördelas i form av strategiska satsningar efter beslut av rektor.

Fakultetsanslaget styrs delvis till olika ändamål när det gäller fördelningen av rektors fakultetsmedel.

Lärosätet fördelar ett ramanslag till områdena (fakulteterna) samt en mindre del där ändamålet är angivet, såsom avsättning för satsning på yngre forskare.

Vissa bidrag för specifika strategiska ändamål. Nya doktorander ska ha viss del externfinansiering.

Anmärkning: Vissa svar visas här i en något nedkortad version. Sex lärosäten har i sitt svar hänvisat till dokument.

Fråga 12. Enligt vilka grunder fördelas basanslaget mellan olika nivåer och organisatoriska enheter inom lärosätet?

Grunder för fördelning	Antal svar
Prestations-/volym del (publiceringar, grad av externfinansiering m.m.)	11
Strategiska satsningar	11
Fast del/historisk bas	10
Ansökningsförfarande och genomförd forskning	4
Antal helårsstudenter	3
Övriga svar	3
Hänvisar till dokument	7

Anmärkning: Samma lärosäte kan ha angivit flera grunder.

Det är vanligt med prestationsrelaterade grunder vid fördelning av basanslaget. Lärosätena har också ofta en del som går till strategiska satsningar och en annan som baseras på historisk tilldelning.

Fråga 13. Har lärosätet fastställt regler för samfinansiering vid ansökan av externa forskningsbidrag?

	Antal	Andel
Ja	18	62%
Nej	11	38%
Totalt	29	100%

Drygt 60 procent av alla lärosäten har fastlagt regler för samfinansiering i samband med ansökan av externa forskningsbidrag.

Fråga 14a. Följer lärosätet centralt upp omfattningen av den kontraktbundna samfinansieringen av bidragsfinansierade forskningsprojekt?

	Antal	Andel
Ja	16	55%
Nej	13	45%
Totalt	29	100%

Drygt hälften av lärosätena anger att de följer upp omfattningen av den kontraktbundna samfinansieringen av bidragsfinansierade forskningsprojekt centralt.

Fråga 14b. Om svaret är ja på fråga 14a, hur stor andel avser kostnader för forskartid (inklusive doktoranders forskartid)?

	Antal	Andel av svarande
Vet inte	10	63%
Går inte att ge något generellt svar	2	13%
Närmare 50-60 procent	1	6%
Ingen forskartid avsätts för samfinansiering	1	6%
Uppföljningen sker på områdesnivå	1	6%
Beslut om samfinansieringsregler gäller from 2010	1	6%
Summa (av de som svarade ja på fråga 14a)	16	100%

13 lärosäten har inte besvarat fråga 14b, då den är en följlfråga på fråga 14a där samma lärosäten svarade nekande. Av de 16 lärosäten som svarat på fråga 14b är det tio stycken som uppger att de inte vet hur stor andel av den kontraktsbundna samfinansieringen av bidragsfinansierade forskningsprojekt som avser kostnader för forskartid, inklusive doktoranders forskartid. Vidare menar två lärosäten att det inte går att ge något generellt svar, varav en hänvisar till att parallell förbrukning sker vid samfinansiering och att andelen lön därmed kan variera. Ett annat lärosäte svarar att uppföljningen inte sker centralt utan på områdesnivå.

Ett lärosäte uppskattar att andelen av samfinansiering som avser forskartid motsvarar omkring hälften, medan ett annat inte avsätter någon forskartid som samfinansiering.¹⁵⁶ Ett av de lärosäten som svarat "vet inte" uppskattar att andelen forskartid uppgår till mer än hälften av den totala kontraktsbundna samfinansieringen av bidragsfinansierade forskningsprojekt.

Fråga 15. Har lärosätet implementerat den nya redovisningsmodell som SUHF rekommenderar?

	Antal	Andel
Ja	25	86%
Nej	4	14%
Totalt	29	100%

Fyra lärosäten har i enkäten uppgivit att de inte implementerat den nya redovisningsmodellen.

¹⁵⁶ Enkät svar: Denna uppföljning gjordes första gången 2009 i första hand för att få en uppfattning om volymen ofinansierade indirekta kostnader (OH) i externfinansierade projekt, i den nya modellen samfinansieringskostnader. Samfinansieringen i forskningsbidrag 2009 uppgick till 48 mkr, varav 15 mkr är samfinansiering för externt ofinansierade indirekta kostnader. Huvuddelen av övrig samfinansiering är forskartid. Enkät svar: 0 % (lärosätet har hittills haft ett mycket restriktivt förhållningssätt till samfinansiering och har det skett har det avsett indirekta kostnader).

Fråga 16a. Ange i tabellen nedan hur basanslaget fördelades på forskning och forskarutbildning 2009.

Fråga 16b. Om redovisningssystemet tillåter, ange i tabellen hur externa forskningsbidrag fördelades på forskning och forskarutbildning 2009.

Fråga 16 c. Om redovisningssystemet tillåter, ange i tabellen nedan hur avgifter för uppdragsforskning fördelades på forskning och forskarutbildning 2009.

Svarsredovisning utifrån nio lärosätens svar, i procent

	Basanslag		Externa bidrag	
	medel	median	medel	median
Lön	51%	48%	51%	50%
Indirekta kostnader	29%	30%	19%	17%
Drift	13%	12%	22%	20%
Lokal	8%	8%	5%	6%
Avskrivningar/utrustning	1%	0,8%	3%	3%

Anmärkning: Två av dessa nio lärosäten kan separera alla kostnader förutom lokalkostnader som ingår i indirekta kostnader. I sammanställningen av lokalkostnad och indirekta kostnader baseras redovisningen på svar från sju lärosäten. Genomsnittsvärden beskrivs som ovägda medeltal.

Tio av 29 lärosäten har redovisat hur basanslaget har kostnadsfördelats över verksamheten 2009, och nio av dessa har redovisat motsvarande uppgifter för bidrag.¹⁵⁷ Ytterligare åtta lärosäten har besvarat frågan, men utan att ha redovisat fullständiga uppgifter. Nio lärosäten har angivit explicit att det inom ramen för deras ekonomisystem inte är möjligt att specificera och särredovisa hur man använt basanslaget respektive externa forskningsbidrag. Tre lärosäten har inte besvarat frågan. På grund av stort bortfall och osäkra siffror har svaren på fråga 16c inte använts i granskningen.

¹⁵⁷ Riksrevisionens enkät: Fråga 16a, b och c: Ange i tabellen hur basanslaget/externa forskningsbidrag/uppdragsforskning fördelades på forskning och forskarutbildning 2009. Det lärosäte som hade redovisat kostnader för basanslag men inte bidrag mottog inga bidrag 2009.

Fråga 17. Är det inom ramen för lärosätets redovisningssystem möjligt att separera kostnaden för undervisningsmomentet (doktorandkurser, handledning, administration, m.m.) inom forskarutbildningen från övriga kostnader för forskning och forskarutbildning?

	Antal	Andel
Ja	3	10%
Nej	26	90%
Totalt	29	100%

Tre lärosäten svarar att det inom ramen för lärosätets ekonomisystem är möjligt att separera kostnaden för undervisningsmomentet inom forskarutbildningen.

Fråga 18. Hur stor andel, i procent, av basanslaget uppskattar ni att undervisningsmomentet i forskarutbildningen svarar för?

	Antal	Andel
Har inte egen undervisning för forskarutbildning	6	21%
Kan inte svara på frågan: vet inte; redovisningssystemet tillåter inte en sådan uppdelning; avstår från att göra en uppskattning på grund av stor osäkerhet	14	48%
Efterfrågar specificering av frågan för att kunna svara	2	7%
Missförstånd av frågan	1	3%
Olika procentsvar: 0, 5, 8-10, upp till 10, 10-15 (handledningsmomentet), 20 %.	6	21%
Summa	29	100%

Sex lärosäten anger att de inte har egen undervisning för forskarutbildningen. 14 lärosäten svarar att de inte vet, att ekonomisystemet inte tillåter en sådan uppdelning, eller att de avstår från att göra en uppskattning på grund av stor osäkerhet. Ett lärosäte har missuppfattat frågan. Sex lärosäten har angivit någon form av uppskattning av andel.

Bilaga 2 Urval av fallstudie vid tre lärosäten

Syftet med denna bilaga är att redovisa hur urvalet av lärosäten gjordes. Inom denna granskning och den föregående granskningen av oförbrukade forskningsbidrag har en fallstudie gjorts med syfte att undersöka tre lärosäten närmare: Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola. Syftet med fallstudien för denna granskning var att få fördjupad kunskap om hur intern fördelning av basanslag sker, vad basanslaget används till och hur de kostnader som belastar basanslaget för forskning redovisas. Fallstudien innefattade en undersökning av ekonomisk redovisning, styrdokument och rutiner samt intervjuer med företrädare på olika nivå inom lärosätet.

Urval av lärosäten

Valet av lärosäten för fallstudien utgick från att den skulle omfatta dels två äldre universitet med en bred forskningsverksamhet och som tilldelas en stor andel av den sammanlagda basfinansieringen för forskning, dels en högskola med en stor andel externfinansiering i relation till sin basfinansiering. Eftersom fallstudien avsågs ligga till grund både för denna granskning och Riksrevisionens granskning av oförbrukade bidrag (RiR 2011:3) var ett kriterium för valet av lärosäten också volymen oförbrukade bidrag vid lärosätena. I tabell B2.1 nedan redovisas data för samtliga lärosäten med avseende på dessa olika egenskaper.

Tabell B2.1. Basfinansiering för forskning och basanslagets andel av den totala forskningsfinansieringen 2009, vid 29 lärosäten, i miljoner kronor

Lärosäte	Basfinansiering exkl. KK	Basfinansiering inkl. KK ²	Andel basfinansiering av totala forskningsintäkter	Lärosätets andel av total basfinansiering
Äldre universitet				
Lunds universitet	1696,5	1804	45	13,2
Uppsala universitet	1570,8	1701,4	52	12,43
Göteborgs universitet	1493,4	1572,5	52	11,49
Karolinska Institutet	1326	1412,2	35	10,32
Stockholms universitet	1180,5	1246,6	57	9,11
Umeå universitet	1003	1050,9	53	7,68
Sveriges lantbruksuniversitet	858	907	50	6,63
Kungl. Tekniska högskolan	747,8	804,2	40	5,87
Linköpings universitet	680,7	721,1	48	5,27
Chalmers tekniska högskola	520,7	520,7	30	3,8
Luleå tekniska universitet	279,3	292,1	41	2,13
Nya universitet				
Örebro universitet	186,1	194,2	57	1,42
Karlstads universitet	177,1	182,9	60	1,34
Mittuniversitetet	176,4	188,4	57	1,38
Växjö universitet	167,2	177,2	76	1,29

Forts.

Forts.

Lärosäte	Basfinansiering exkl. KK	Basfinansiering inkl. KK	Andel basfinansiering av totala forskningsintäkter	Lärosätets andel av total basfinansiering
Högskolor med vetenskapsområde				
Malmö högskola	90,1	98,1	52	0,72
Högskolan i Kalmar	79,1	85,9	60	0,63
Blekinge tekniska högskola	77	78,7	54	0,57
Högskolan i Jönköping	64,6	64,6	31	0,47
Mälardalens högskola	63,5	66,5	33	0,49
Övriga högskolor				
Högskolan i Gävle	74,1	76,5	68	0,56
Försvarshögskolan	64,3	68,3	42	0,5
Högskolan Dalarna	45,1	46,9	50	0,34
Högskolan i Halmstad	44	46,1	52	0,34
Högskolan i Borås	39,8	46,3	53	0,34
Högskolan Kristianstad	35,9	40,3	74	0,29
Högskolan i Skövde	31,3	33,2	47	0,24
Högskolan Väst	29,9	33,9	45	0,25
Södertörns högskola	28,1	31,6	11	0,23
Högskolan på Gotland	17,8	17,8	58	0,13
Övriga lärosäten	70,1	79,1	-	0,58
Summa	12918	13689	-	100

Källa: HSV, NU-databasen.

Anmärkning: KK-medel avser anslag utbetalade via Kammarkollegiet. I beloppet för basfinansiering ingår i förekommande fall ersättning för klinisk forskning. I indelningen äldre universitet ingår även Handelshögskolan i Stockholm i uppgifterna i tabell 3.1. I indelningen övriga högskolor ingår även Gymnastik- och idrottshögskolan i uppgifterna i tabell 3.1. Konstnärliga högskolor ingår i övriga lärosäten.

De lärosäten som uppfyllde båda granskningarnas kriterier var Lunds och Göteborgs universitet samt Södertörns högskola. Lunds universitet tilldelas en stor andel av den sammanlagda basfinansieringen av forskning och kommer väl ut i den konkurrensutsatta tilldelningen av basanslag. Även Göteborgs universitet är ett universitet med betydande basfinansiering för forskning. Södertörns högskola däremot har en mindre volym basfinansiering än de flesta högskolor, samtidigt är lärosätets andel externt finansierad forskning stor.

Forskning har olika förutsättningar vad gäller utförande och finansiering beroende på vilka vetenskapliga områden det handlar om. Vid de tre lärosäten som ingår i fallstudien valdes följande vetenskapliga områden och institutioner ut för en mer ingående undersökning:

- Naturvetenskaplig fakultet, eller motsvarande, och institutionen för kemi.¹⁵⁸
- Humanistisk fakultet, eller motsvarande, och institutionen för historia.¹⁵⁹

Naturvetenskaplig fakultet uppvisar ofta en högre grad av extern finansiering än humanistisk fakultet. Orsaken till att tekniska och medicinska fakulteter valdes bort var att de inte fanns representerade eller integrerade i samma organisation vid alla tre lärosäten.

¹⁵⁸ Vid Lunds universitet: Naturvetenskapliga fakulteten och kemiska institutionen.
Vid Göteborgs universitet: Naturvetenskaplig fakultet och institutionen för kemi.
Vid Södertörns högskola: Nämnden och institutionen för livsvetenskaper.

¹⁵⁹ Vid Lunds universitet: Området för humaniora och teologi och historiska institutionen.
Vid Göteborgs universitet: Humanistisk fakultet och institutionen för historiska studier.
Vid Södertörns högskola: Nämnden för humaniora och samhällsvetenskap och teknik samt institutionen för genus, kultur och historia.

Bilaga 3 Lärosätenas redovisning

I denna bilaga presenteras kortfattat och på en övergripande nivå den redovisningsmodell som gäller för universitet och högskolor. Nedan redogörs för vissa problem med modellen, hur den tillämpas och hur detta påverkar beslutsunderlag som bygger på redovisningsinformation. Framställningen avgränsas till att belysa några av de väsentligaste problemen beträffande finansiell redovisning av forskningsprojekt.

Lärosätenas ekonomimodell följer det regelverk som generellt fastställts för statliga myndigheter och de särskilda normer som fastställts för högskolesektorn. Den problematik som diskuteras i framställningen är en följd av den statliga redovisningens särart i kombination med den komplexa verksamhet lärosätena bedriver och det informationsbehov ledningen av en sådan verksamhet kräver.

Vad är problemet?

Den ekonomimodell som används vid universitet och högskolor, den s.k. UH-modellen, har inte primärt i uppgift att redovisa ett företagsekonomiskt resultat, vinst eller förlust. I stället är det en modell med syfte att redovisa verksamhetens kostnader relaterat till de medel man tilldelats för att bedriva denna.

Redovisningen ska utformas så att den i finansiella termer, och med övrig information, beskriver verksamheten så att informationen är transparent och analyserbar. Den ska fånga upp samtliga kostnader och intäkter som kan identifieras i verksamheten. Dessa kostnader och intäkter ska dessutom vara hänförliga till den period beskrivningen avser (matchning). Utöver detta ska man i den interna redovisningen identifiera kostnader och intäkter på olika verksamheter och på olika nivåer i organisationen.

Denna kontext ska också anpassas till ett regelverk för extern redovisning (årsredovisningen) som i avgörande stycken inte överensstämmer med det informationsbehov som utgör grunden för utformningen av internredovisningen och den interna styrningen.

Den externa redovisningen (årsredovisningen) belyser därför verksamheten i en annan dager än den interna redovisningen. En extern betraktare och beslutsfattare kan därför få en annan, eller delvis annan bild, än en intern analytiker vilket kan påverka beslutsfattandet på olika nivåer.

Diskrepans mot verkligheten

Lärosätena undantas från reglerna för anslagsredovisning och basanslag intäktsförs direkt då de betalas in till lärosätet, vilket är ett särskiljande drag mot generella statliga redovisningsprinciper. Dessutom har lärosätena till skillnad från många andra myndigheter en mycket omfattande bidrags- och avgiftsfinansierad verksamhet.¹⁶⁰ Totalt kommer nästan en tredjedel av lärosätenas finansiering från externa källor och mer än hälften av forskningen bedrivs med externa medel. Detta ställer till en del problem för i vilken mån beslutsfattare kan få tillräckligt god information, både från den interna och från den externa redovisningen, för att fatta väl underbyggda beslut.

I den ekonomimodell lärosätena ska följa balanseras de externa medlen i balansräkningen och intäktsförs i takt med att de förbrukas under året. De redovisade intäkterna av bidrag och uppdragsforskning är alltså inte liktydiga med de medel som faktiskt har betalats in under året, utan visar vad som har förbrukats. De medel som inte har tagits i bruk under året redovisas som oförbrukade bidrag i balansräkningen. I Hermes redovisas alla bidrag som lärosätena mottar utan att forskningsbidragen kan ses separat.¹⁶¹ När basanslag betalas in till lärosätet intäktsförs de direkt. Om hela basanslaget inte förbrukas under året redovisas kvarstående medel som överskott i resultaträkningen och som en del av myndighetskapalet.

Finansiell information hämtas därmed ur olika källor som fyller olika funktion i rapporteringssystemet. Dessa samverkar inte med varandra, vilket ger bristande transparens i redovisningen avseende hur mycket medel som betalats in och förbrukats under året. En konsekvens av utformningen av ekonomimodellen är också att framtida in-tecknade medel inte synliggörs i redovisningen.

¹⁶⁰ Förordningen 2000:606 om myndigheters bokföring (FBF) och förordningen 2000:605 om årsredovisning och budgetunderlag (FAB).

¹⁶¹ Telefonsamtal med företrädare för ESV, 2011-04-05. Hermes är ett gemensamt informationsystem för myndigheterna och Regeringskansliet. Systemet finns för att ge stöd i arbetet med budget och uppföljning av statlig ekonomi, <http://www.esv.se/amnesomraden/hermes.4.132be10ff3faddcb38000142.html>, 2011-05-09.

Utformningen av ekonomimodellen medför att resultat- och balansanalyser blir komplicerade och att redovisningen inte beskriver faktiskt genomförd verksamhet. Ett exempel på detta är att man kan få bilden av att eftersatt forskningsvolym är positivt ur finansiell synpunkt, eftersom man sparar erhållna basanslag till efterföljande år. Ett överskott innebär dock att man inte har genomfört forskningsverksamheten fullt ut under finansieringsperioden. Det kan finnas många förklaringar till att ett överskott uppkommer. Ett överskott är inte nödvändigtvis ett uttryck för bristande resursutnyttjande.

Tre olika problembilder

Verkligheten låter sig inte enkelt speglas i olika ekonomimodeller. I stället ges olika bilder av verkligheten utifrån de funktioner redovisningen ska fylla. Det kan också finnas olika bilder av verkligheten utifrån olika betraktarens perspektiv. Grundläggande för en god redovisning är att man kan identifiera och definiera en verklighet som kan utgöra en gemensam grund för redovisningen och den problematik den ska beskriva.

Redovisning med dess olika regler är en internationellt överenskommen teknik. Redovisning kan betraktas som ett språk, med gemensam grammatik och vokabulär, men som kan låta olika beroende på vilken bransch som avses. Ett syfte med redovisningen är att den ska beskriva ekonomiska företeeselser och tillstånd på ett sätt som kan förstås också av utomstående betraktare. Den ska även möjliggöra jämförelser inom organisationen, mellan organisationer och över tid.¹⁶²

Internredovisning

Internredovisningens ekonomimodell ska i finansiella termer beskriva den definierade verkligheten. Brukarna av redovisningsinformationen, beslutsfattare på olika nivåer, måste vara kravställare. Detta innebär att man på ett tydligt sätt måste identifiera och definiera den verklighet ekonomimodellen ska beskriva. Det kan vara fråga om att ange mätpunkter, periodicitet, finansiella mått och definitioner samt de rapporter som ska genereras ur den interna redovisningen. Brukarna har stor frihet att utforma den interna ekonomimodellen i överensstämmelse med sina behov av relevant beslutsinformation.

¹⁶² ESV (2010:32), *Basbok Grunderna i statlig redovisning*, s. 36.

Externredovisning

Den externa redovisningen är strikt regelstyrd och normerad genom lagstiftning, förordningar och anvisningar från ESV.¹⁶³ Utrymmet för lärosätena att inom denna givna ram anpassa redovisningen till en mer beskrivande bild av den redovisade verkligheten är begränsad. Dock är grunden i allt väsentligt samma materia som i den interna redovisningen, men annorlunda strukturerad.

Mötet mellan problembilderna

Brukarna av redovisningsinformationen, beslutsfattarna på olika nivåer, konfronteras med tre olika bilder: verksamheten så som de känner den, utformningen av den interna redovisningen inklusive rapportering, samt den externa redovisningen med dess strikta och generellt hållna regelverk.

Brister i utformningen av lärosätenas ekonomimodell finns generellt på alla beskrivna nivåer liksom hos flertalet lärosäten och får därför ett generellt genomslag på informationskvaliteten i den finansiella statistiken. Olika krav på informationsvärde och synen på rättvisande redovisning mellan den interna och den externa redovisningen, dissonansen mellan regelverken, komplicerar ytterligare uttolkningen av redovisningsinformationen. Bristerna påverkar således den interna kontrollen och styrningen av lärosätena.

Exemplet myndighetskapitalet

Myndighetskapitalet i den externa redovisningen (årsredovisningen) består såsom ekonomimodellen tillämpas av flera komponenter. I myndighetskapitalet ingår saldon av tidigare ackumulerade medel och årets resultat inom redovisningsområdena grundutbildning samt forskning och forskarutbildning. Kostnader och intäkter behöver inte möta varandra under samma period. Det går därmed inte att utläsa ur redovisningen om man förbrukat mer eller mindre medel än man tilldelats med godtagbar precision. Kostnader som inte uppfyller kraven för en avsättning men som i realiteten innebär ett intecknande av detta syns inte heller i redovisningen av myndighetskapitalet, internt och externt.

¹⁶³ Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring (FBF) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB).

Om redovisningen inte tydliggör hur mycket av myndighetskapitalet som är in-tecknat för framtida samfinansieringsbehov eller att interna utfästelser kan finnas, kan bedömningen av lärosätens ställning kompliceras av oklara dispositionsförhållanden av myndighetskapitalet. Det framgår inte ur redovisningen i vilken utsträckning myndighetskapitalet består av eget kapital och disponibla forskningsmedel. För styrning av forskningsprojekt i högskolesektorn är en väsentlig frågeställning i vilken utsträckning myndighetskapital och framtida fakultetsanslag in-tecknats av ingångna avtal.

Några grundläggande principer för projektredovisning

Full kostnadstäckning

All externt finansierad verksamhet ska bedrivas med så fullständig kostnadstäckning som möjligt. Projekt finansierade av överstatliga organ, exempelvis EU, är dock undantagna. Då externa finansierare inte täcker alla kostnader ett projekt genererar, måste lärosätet träda in och samfinansiera verksamheten.

I början av 2000-talet gjordes en överenskommelse mellan lärosäten och vissa statliga finansierare om att indirekta kostnader motsvarande 35 procent skulle täckas av dessa finansierare.¹⁶⁴ Överenskommelsen var en norm som tillämpades av statliga finansierare oaktat att lärosätens faktiska indirekta kostnader kunde variera. Avtalet sades upp i januari 2010, samtidigt som regeringen ställde krav på full kostnadstäckning för bidrag utbetalade via Vetenskapsrådet, FAS, Formas och Vinnova. EU-finansierade projekt ställer enligt befintligt regelverk högre krav på samfinansiering. Privata finansierare kan också ställa ännu högre krav på samfinansiering.

Detta innebär att det finns en diskrepans mellan kontrakterade indirekta kostnader och de faktiska indirekta kostnader som projektet genererar. Konsekvensen skulle kunna vara en löpande underfinansiering av projekten varför lärosätet går in och skjuter till resurser från basanslaget. I förlängningen kan detta få som konsekvens att forskningsprojekt skjuts på framtiden för att medel saknas för samfinansiering.

¹⁶⁴ SUHF, Arbetsgruppen för full kostnadstäckning, SUHF 2002-10-11. Lärosäten ingick avtal som innebar ett påslag om 35 % på direkta projektkostnader för att täcka indirekta kostnader, 17 % för lokalavgifter och 18 % för övriga indirekta kostnader. Alla forskningsfinansierare hade emellertid inte anslutit sig till avtalet. Detta avtal är uppsagt från 2010-01-01 och gäller således inte längre.

Restfinansiering

Restfinansieringsbehov kan uppstå om projekt är underfinansierade i den meningen att externt och internt tillförda medel inte är tilltagna så man kan bedöma att projektet kan slutföras inom befintliga ramar. Detta gäller ofta forskarutbildningen, där externa finansiärer beviljar bidrag för doktorander under tre år, men forskarutbildningen bedrivs under fyra år.

Konsekvenser

God intern kontroll är en förutsättning för att säkerställa att externt finansierad verksamhet inte bedrivs med underskott. I förlängningen betyder det att beslutsfattare på olika nivåer ska ha kännedom om omfattning och de strategiska konsekvenserna av direkt eller indirekt samfinansiering med anslagsmedel. Samfinansieringsbehovet hanteras dock inte i lärosätenas finansiella redovisning, vare sig internt eller externt. Det innebär att beslutsfattare på olika nivåer brister i kunskap om i vilken utsträckning strategiska resurser intecknats hos lärosätet.

Parallell förbrukning

Inom den statliga redovisningen bör parallell förbrukning tillämpas.¹⁶⁵ Under projektets löptid bör medel löpande dras från bägge slagen av finansiering och i proportion till respektive andelar av den sammanlagda finansieringen. Det innebär att det inte ska vara så att den externa finansiärens bidrag förbrukas först och att man därefter börjar använda medel ur basanslaget.

Av de nio lärosäten som i enkäten redovisat användningen av basanslag respektive bidrag uppdelat på kostnadsslag kan man notera att de olika kostnadsslagen inte uppvisar samma mönster för basanslaget och för bidrag. Resultatet kan indikera att s.k. parallell förbrukning hittills inte alltid tillämpats i lärosätenas redovisning när medel från olika finansieringskällor använts för samma verksamhet. När det gäller andelen indirekta kostnader kan skillnader mellan finansieringskällorna bero på att kontrakten med externa finansiärer i vissa fall inte medger täckande av indirekta kostnader, varför en proportionellt större andel av basanslaget måste användas till dessa kostnader.

¹⁶⁵ Det går emellertid att göra undantag, exempelvis när bidrag beviljas för en specifik kostnad och inte för en prestation. Det kan även finnas andra villkor i bidragskontraktet som gör att man kan frågå parallell förbrukning. ESV (2006:28), *Flerfinansierad verksamhet*, s. 9.

Oförbrukade bidrag kan ställa till problem

När externa medel betalades in till ett lärosäte, gjordes tidigare avlyft för att täcka de indirekta kostnader som projektet beräknades generera under projekttiden. Dessa avlyft intäktsfördes och förbrukades det år avlyftet gjordes. Detta ställde inte till med några problem så länge de forskningsmedel som betalades in under året också förbrukades. Däremot kunde problem uppstå om volymen oförbrukade bidrag ökade. Oförbrukade bidrag innebär att det fanns risk att de medel som skulle täcka indirekta kostnader redan var förbrukade då de skulle börja tas i bruk om inte avlyftet särskilt hade avsatts från myndighetskapalet till oförbrukade bidrag. Konsekvensen av detta var att finansieringen av indirekta kostnader måste ske med medel som inte var avsedda för detta ändamål, exempelvis kommande inbetalning av externa forskningsmedel, framtida fakultetsanslag eller ackumulerade överskott i form av myndighetskaptal.

SUHF-modellen

Detta problem har emellertid lösts i och med att lärosätena 2009 har börjat implementera en ny modell för projektredovisning, den så kallade SUHF-modellen. I den nya redovisningsmodellen förs alla externa medel ner till institutionsnivå och avlyft görs först då medlen börjar förbrukas. Kontrakterade indirekta kostnader avräknas linjärt efter resursförbrukningen, med kostnadsbärare som bas. För det ackumulerade redovisningsfel som avsåg medel influtna före SUHF-modellens tillkomst ska korrigering ha skett i samband med modellens införande.

Konsekvenser

Det förefaller som om vissa lärosäten varit medvetna om riskerna med att avlyfts gjorts innan bidragen förbrukats och därför vidtagit åtgärder. Exempelvis har både Lunds och Göteborgs universitet fört över medel till projekten för att täcka indirekta kostnader då forskningen kommer i gång. Man har därmed i tid hanterat en situation som skulle ha kunnat medföra att man ådragit sig stora finansiella underskott och som skulle ha kommit i dagen när den s.k. SUHF-modellen implementerades med förändring av redovisningsprinciperna som följd. Det finns ännu ingen samlad bild om vilka effekter som uppstått och hur dessa har hanterats i sektorn.

Beviljade medel binder upp framtida basanslag

Även om avlyft har överförts till institutionerna så innebär existensen av oförbrukade bidrag utan full kostnadstäckning att lärosätet har förbundit sig att samfinansiera verksamheten då den kommer i gång. Därmed är framtida basanslag intecknade utan att detta syns i lärosätets redovisning.

Problemet att framtida basanslag är intecknade för kommande samfinansieringsbehov gäller även för beviljade bidrag där kontrakt har upprättats med lärosätet om framtida inbetalningar. Vid lärosätet ska detta finnas arkiverat i form av kontrakt eller beslut. Här har flera lärosäten, däribland Göteborgs universitet, underlättat möjligheten till överblick genom att skapa sökbara digitaliserade kontraktsdatabaser. Fortfarande kan man i lärosätenas redovisning dock inte se volymen beviljade bidrag som ännu inte har betalats ut, eller i vilken omfattning projekten är i behov av samfinansiering.

Detta innebär att lärosätena har förbundit sig att i framtiden genomföra forskning för vilken man inte erhåller full kostnadstäckning av indirekta kostnader från finansörer. Lärosätenas strategiska resurser i form av forskningsmiljöer och dess infrastruktur är därmed delvis intecknade för sådana åtaganden.¹⁶⁶ Denna situation hanteras inte i lärosätenas finansiella redovisning, varför beslutsfattare på olika nivåer brister i väsentlig information om konsekvenserna av dessa åtaganden.

Otydlig kostnadsredovisning mellan redovisningsområdena

Problem kvarstår även när det gäller kostnadsfördelningen mellan redovisningsområdena grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning. Dessa problem hänför sig till brister i redovisningen, liksom i uppföljningen av arbetstidens fördelning mellan redovisningsområdena. Detta beror i allt väsentligt på att redovisningen blir osäker och kan ge bristfällig information när den baseras på schabloner. Till detta kan läggas att även brister i redovisningen av lärares och forskares tid utöver 40 timmar per vecka medför risk för förskjutning av resurser mellan redovisningsområdena.

SUHF-modellen utgår från lönekostnad, eller löne- och driftskostnad, som bas för fördelning av lokalkostnader och indirekta kostnader. Uppföljning av faktisk arbetstid mot planerad tid kan företas med vissa intervaller och, om man anser

¹⁶⁶ Information om detta finns i olika utformning och omfattning direkt i anslutning till administrationen av forskningsverksamheterna.

detta nödvändigt, genomförs retroaktivt omfördelning av tidsfördelningen efter uppskattad fördelning. Den uppskattade fördelningen är i varierande utsträckning approximativ, beroende på att tillförlitlig tidrapportering i allmänhet saknas vid lärosätena. Detta innebär att både lönekostnadsvolymer och lönekostnadsfördelning mellan redovisningsområdena är förenade med varierande grad av osäkerhet. Därmed saknas i hög grad en direkt koppling mellan faktiska lärarkostnader och den finansiella redovisningen.¹⁶⁷

Det finns även en risk att de schabloner som ska motsvara nedlagd tid i undervisningen är systematiskt under- eller överskattade. Problematiken finns på planeringsstadiet på så sätt att det finns risk för att man i den individuella planen (som styr kostnadsredovisningen) lägger huvudparten av den planerade verksamheten på grundutbildning, trots att det i verksamheten ingår kompetensutveckling i form av forskning. Ett annat gränsdragningsproblem består i att det är svårt att dra gränsen mellan undervisning och forskning, eftersom det i grundutbildningens kompetensutveckling integrerats en del forskning. Man kan också beröra problematiken med avvecklingskostnader för prefekter. Dessa kostnader bör utgöra indirekta kostnader och inte redovisas som direkta kostnader fördelat på redovisningsområde, eftersom prefekternas huvudsakliga verksamhet har omfattat administration.

Vid lärosätena finns bestämmelser om övertid i det lokala arbetstidsavtalet. Enligt avtalet ska en lärares samtliga arbetsuppgifter rymmas inom arbetstiden. Lärares och forskares arbetstid utöver 40 timmar per vecka kan redovisas som upplupna kostnader i balansräkningen. Det är dock inte alla lärosäten som formellt redovisar övertidsskuld, även om situationen har förbättrats under senare år. Om den övertidsskuld som föreligger endast finns redovisad i studierektorers egna noteringar, saknas information om resurser som är intecknade i framtiden. Underlåtenhet att redovisa lärares och forskares arbetstid utöver 40 timmar per vecka medför en underskattning av kostnaderna och periodiseringsfel i resultaträkning och balansräkning.¹⁶⁸

I de fall redovisad arbetstid utöver 40 timmar per vecka inte ersätts som lön eller tas ut som ledighet, kan överenskommelse ha ingåtts om att denna tid kan skjutas framåt i tiden för att senare utnyttjas för forskning. För den enskilda individen behöver detta inte ha någon betydelse då planerad verksamhet genomförs, om än i modifierad ordning. Det finns dock en problematik när det gäller redovisningen mellan redovisningsområdena rent allmänt. Problem uppstår beroende på hur den individuella arbetsplanen på lärar-/

¹⁶⁷ Kostnaderna fördelas/budgeteras över en tolv månadsperiod efter planerad undervisning. Kostnaderna fördelas via automatkonteringar baserade på månadslön och procentuella andelar av redovisningsområde och aktiviteter från PA-systemet till ekonomisystemet.

¹⁶⁸ Riksrevisionen (2004), s. 21.

forskarnivå utformas och underhålls, eftersom den styr kostnadsredovisningen. Resurser skulle antingen avsiktligt eller oavsiktligt kunna föras mellan redovisningsområdena. Det finns incitament att spara externa forskningsmedel, eftersom forskarna har större inflytande över dessa medel än över anslagsmedel.

Ytterligare svagheter i rutinerna är att det med vissa intervaller görs efterjusteringar i lärarnas planering och i redovisningen i de fall man uppskattat att genomförandet av arbetet avviker från den inriktning och omfattning som planerats. Om brister i kontrollmiljön föreligger kan man inte utesluta att det förekommer taktiska överväganden i samband med dessa justeringar.

Tidrapportering

En rapportering av tid som stämmer väl med faktiskt arbetad tid är en förutsättning för att kostnadsfördelningen mellan redovisningsområdena ska kunna göras på ett rättvisande sätt. 13 av 32 tillfrågade lärosäten har någon form av verktyg för tidrapportering. I huvudsak tillämpas tidrapportering i projekt där finansiären kräver återrapportering av nedlagd tid, t.ex. i EU:s sjunde ramprogram. Övrig verksamhet utgår i normalfallet från bemanningsplaneringen vid lärosätet. Lärosätena arbetar med utveckling av tidrapportering i olika takt och med varierande ambitionsnivå.¹⁶⁹

Exemplet Chalmers

Riksrevisionen har för att se om det finns alternativa sätt att hantera brister i redovisningen gjort en jämförelse med hur en stiftelsehögskola redovisar sin verksamhet. Chalmers tekniska högskola ombildades 1994 från myndighetsform till stiftelseform. Detta medförde en stegvis övergång från den ekonomimodell som gällde för statliga myndigheter till en anpassning av de krav aktiebolagslagen, bokföringslagen och årsredovisningslagen ställer. Anpassningen har medfört ett förbättrat informationsvärde i den finansiella statistik Chalmers ekonomimodell genererar. Vissa kvarstående brister i ekonomimodellen delar man dock fortfarande med lärosäten som drivs i myndighetsform.

¹⁶⁹ Mattsson (2011), s. 15.

Basanslaget är en definitiv intäkt, eftersom något återkrav från staten inte föreligger om man inte förbrukar anslagen. Anslaget intäktsförs i sin helhet då det betalas in. Oförbrukade medel redovisas som kapital i forskningsverksamheten. Utöver detta saknas redovisning av åtaganden som innebär en inteckning av kapitalet. Detta medför, både för lärosäten som bedrivs i myndighetsform och för Chalmers, att resultat och balansanalyser blir komplicerade och att redovisningen inte på ett transparent sätt beskriver faktiskt genomförd verksamhet.

Chalmers tillämpade tidigt bokföringsmässiga principer för projektredovisningen så långt det var möjligt. Med detta följde en linjär förbrukning av kontrakterade indirekta kostnader. En ny redovisningsmodell för att fördela kostnader internt, liknande SUHF-modellen, infördes 1998. Detta medförde att man fick kontroll över kostnadsbilderna ute i verksamheterna.

Under många år har Chalmers använt projektbudgetar så att samfinansieringsbehov kan bedömas redan vid beslut om att ta emot beviljade forskningsbidrag. Detta möjliggör en intern inventering av omfattningen av dessa åtaganden och att eventuellt hantera dessa som ansvarsförbindelse eller dylikt. Kontraktsdatabasen (EKO) är en gemensamt utvecklad applikation av Chalmers och Göteborgs Universitet för hantering av externa bidrag och uppdrag. Även Uppsala universitet använder detta system sedan några år tillbaka, och nyligen har även Örebro universitet anskaffat det.

Forskningsbidrag som inte medgivit full kostnadstäckning av de indirekta kostnaderna har accepterats först när Chalmers internt beslutat om samfinansiering. Beslutad samfinansiering med basanslag har dock inte avsatts i balansräkningen. Anledningen till detta är att villkoren för basanslagen är sådana att dessa medel i sin helhet ska intäktsföras i den externa redovisningen. Prestationen anses fullgjord i och med mottagandet. Detta har inneburit en kontroll av i vilken utsträckning Chalmers basanslag intecknats på institutionsnivå, men inte på aggregerad nivå i den externa redovisningen. Motsvarande kontroll på institutionsnivå vid lärosätena i myndighetsform har tidigare i stor utsträckning saknats, men implementeringen av SUHF-modellen har korrigerat denna brist.

Sammanfattning

Den ekonomimodell som gäller för statliga myndigheter är inte anpassad för myndigheter med en stor andel finansiering i form av bidrag och avgifter för uppdragsforskning. Detta leder till bristande transparens i redovisningen avseende hur mycket medel som betalats in och förbrukats under året.

Lärosätena har infört en ny redovisningsmodell för projektredovisning, SUHF-modellen. Den löser de brister i redovisningen som tidigare uppstått p.g.a. tillämpning av inkomstmässig avräkning av indirekta kostnader samt budgetering av eventuella samfinansieringsbehov på projektnivå. Problem kvarstår emellertid när det gäller:

- redovisning av kontrakterade framtida åtaganden för samfinansiering och de konsekvenser detta medför för beslutsunderlagen för beslutsfattare på olika nivåer, samt
- kostnadsfördelningen mellan redovisningsområdena grundutbildning och forskning och forskarutbildning, eftersom redovisad arbetstid främst baseras på planerad arbetstid och inte faktisk arbetstid.

Bilaga 4 Begränsad kunskap om forskarutbildningens kostnader även i andra länder

Syftet med denna bilaga är att redogöra för den kunskap som finns i andra europeiska länder om hur mycket forskarutbildningen och eventuella utbildningsmoment kostar. Därutöver kartläggs utbildningsmomentet i forskarutbildningen.

Internationell statistik ger ringa information

Tre viktiga internationella källor till kunskap om högre utbildning och forskning är OECD:s, Eurostats (EU) och Unesco-UIS statistik. Dessutom producerar Eurydice information som är relevant för högre utbildning.

I OECD:s statistikredovisning är kostnaderna för grundutbildning och utbildningsmomentet i forskarutbildningen sammanslagna, vilket gör att det inte går att se vad enbart forskarutbildningen kostar.¹⁷⁰ Inte heller från Unesco-UIS eller Eurostat finns uppgifter om kostnaden för forskarutbildningen eller utbildningsmomentet separat.¹⁷¹ Dessutom saknas en enhetlig begreppsapparat, vilket försvårar internationella jämförelser av forskarutbildningen. Det leder till att informationen blir schabloniserad och översiktlig.

¹⁷⁰ Expenditure by funding source and transaction type, level of education (Tertiary type A and advanced research programmes), <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ROVERAGE>
Statistiska nyckeltal för Science and Technology <http://www.oecd.org/dataoecd/9/44/41850733.pdf>, 2011-02-26.

¹⁷¹ De presenterar kostnader för all högre utbildning sammanslaget, vilket gör det svårt att identifiera kostnaderna för enbart forskarutbildningen. http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=143&IF_Language=eng <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>, 2011-02-26.

Begränsad kunskap

Utöver officiell statistik tar en rad intresseorganisationer fram rapporter som beskriver systemen i olika länder. En av dessa är European University Association (EUA)¹⁷² som försökt kartlägga hur forskarutbildningen organiseras i olika länder i Europa. EUA:s rapport *Doctoral programmes in Europe's universities: achievements and challenges* bygger delvis på enkätsvar från de 37 länder som var med i Bolognaprocessen 2007.¹⁷³ Den visar att kunskapen om kostnaden för forskarutbildning, och då särskilt utbildningsmomentet, är begränsad. Av 37 länder hade endast elva besvarat frågan om forskarutbildningens kostnad.¹⁷⁴ Det är stor skillnad på vilka kostnader som inkluderats i rapporteringen, och EUA gör bedömningen att materialet inte lämpar sig för jämförelser.¹⁷⁵

I Norge finansieras högre utbildning och forskning, precis som i Sverige, delvis via anslag som lärosätena har att fördela självständigt till verksamheten. Kostnaden för forskarutbildningen uppskattas till i genomsnitt 800 000 norska kronor (NOK) per år och består till stor del av doktorandens lön och lärosätets overheadkostnad.¹⁷⁶

Utbildningsmomentet i forskarutbildningen

Inom ramen för Bolognaprocessen rapporterar alla länder regelbundet hur det går med implementeringen av processens olika delar. I denna rapportering ingår forskarutbildningen. Forskarutbildningen förefaller vara mindre undersökt och mindre reglerad än grundnivå och avancerad nivå inom grundutbildningen. Eurydice konstaterade exempelvis 2009, som en del av en utvärderingsrapport om Bolognaprocessen, att det är svårt att se några dominerande nationella trender rörande forskarutbildningen och

¹⁷² EUA är en europeisk samarbetsorganisation för rektorskonferenser och enskilda rektorer runt om Europa. Exempelvis är SUHF medlem.

¹⁷³ EUA (2007), *Doctoral programmes in Europe's universities: achievements and challenges*, s. 16. Bolognaprocessen är ett samarbete mellan 47 europeiska länder inom vilket man försöker öka jämförbarheten mellan utbildningarna i olika länder. Inom ramen för Bolognaprocessen har man arbetat med frågan om forskarutbildningens längd, lärandemål och hur strukturerad utbildningen bör vara. Från Belgien har två svar kommit (Vallonien och Flandern) och från Storbritannien har två svar kommit (England-Wales i det ena och Skottland i det andra).

¹⁷⁴ EUA (2007), s. 33.

¹⁷⁵ Vissa länder har bara rapporterat hur stor finansieringen av stipendier och liknande till forskarstuderande är, andra har rapporterat kostnaden för hela den högre utbildningen och åter andra har rapporterat kostnader för de två nivåer för post-graduate-utbildningar som finns i vissa länder. Ytterligare länder har rapporterat den sammanlagda finansieringen av forskning och forskarutbildning.

¹⁷⁶ SUHF:s norska systerorganisation har gjort en detaljerad beräkning av kostnaden för utbildningsmomentet. De uppskattar kostnaden för utbildningsmomentet inom medicin och naturvetenskap till 337 000 NOK och för humaniora och samhällsvetenskap till 316 000 NOK.

att utvecklingen i olika länder är svår att jämföra.¹⁷⁷ Det kan förklara den avsaknad av information som råder rörande omfattning och kostnad för utbildningsmomentet inom forskarutbildningen. De länder som har något mer information om detta förefaller finansiera utbildningsmomentet med öronmärkta medel.¹⁷⁸

Tabell B4.1. Utbildningsmoment inom forskarutbildningen

Utbildningsmoment	Hur stor del?	Studenter i strukturerade program	Antal länder	Länder
Ja	10–30%, 10–80 ECTS, 6–36 månader. Beroende på lärosäte.	Ca 60–100%	27	Armenien, Azerbajdzjan, Belgien – Vallonien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Makedonien, Island, Kazakstan, Kroatien, Liechtenstein, Litauen, Moldavien, Montenegro, Norge, Nederländerna, Polen, Rumänien, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Turkiet, Ukraina, Ungern
Nej	-	Ingen information respektive ingen	2	Luxemburg, Malta
Kan ha kursmoment	-	Väldigt varierande	15	Albanien, Belgien – Flandern, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Schweiz, Skottland, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Heliga Stolen
Oklart	-	Ingen information	3	Andorra, Frankrike, Österrike

Anmärkning: Landrapporter från alla Bolognaprocessländer 2009.

¹⁷⁷ Eurydice (2009), *Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process*, s. 17.

¹⁷⁸ EUA (2007), s. 18.

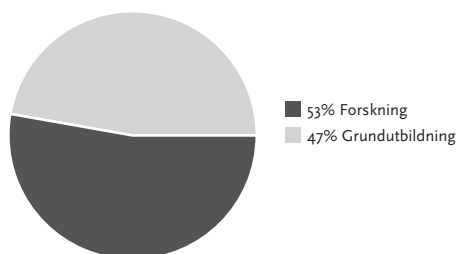
Bilaga 5 Jämförelse mellan tidsanvändning och redovisade kostnader för forskning och grundutbildning

Syftet med denna bilaga är att redovisa den empiri som ligger till grund för analysen i kapitel 4 av tidsanvändning i relation till forskningens och grundutbildningens redovisade kostnader. Inledningsvis beskrivs jämförelsen och dess resultat. Därefter presenteras de beräkningar som ingår i jämförelsen.

Kostnader och tidsanvändning för forskning och grundutbildning

Högskoleverket presenterar årligen uppgifter om hur lärosätens totala kostnader fördelas på forskning och grundutbildning. Figur B5.1 visar att 47 procent av lärosätens totala kostnader 2007 lades på grundutbildning och 53 procent gick till forskning.

Figur B5.1. Fördelning av kostnader vid lärosäten 2007



Källa: Högskoleverket (2008), *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2008.*

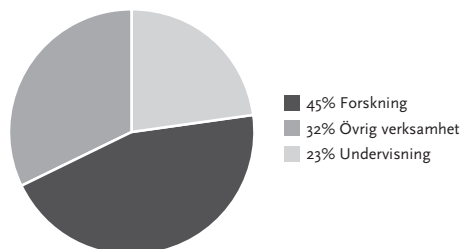
Alla kostnader som ett lärosäte har ska fördelas på de två verksamheterna forskning och grundutbildning. Det innebär exempelvis att den tid en lärare lägger ned på att förbereda en föreläsning ska föras till redovisningsområdet grundutbildning. Även andra direkta kostnader som hör till grundutbildningen, såsom hyran för undervisningssalar och driftskostnader ska föras till grundutbildningen. Vidare ska grundutbildningen ta hand om indirekta kostnader i form av exempelvis administratörens tid för att sköta lönehantering för läraren, antagning av studenter och studiedokumentation. På motsvarande sätt fördelas de direkta och indirekta kostnader som är förknippade med forskning och forskarutbildning på redovisningsområdet forskning. Denna fördelning sker enligt schabloner som bygger på lärares och forskares planerade arbetstid samt på uppskattningar av hur mycket de båda verksamheterna belastar övriga funktioner vid lärosätet.

Eftersom få lärosäten använder tidrapportering, är det svårt att undersöka om faktiskt nedlagd tid överensstämmer med utfallet av kostnadsfördelningen på de två områdena. Genom en enkätundersökning som SCB genomför kan man få information om tidsanvändningen bland lärare och forskare på lärosätena.¹⁷⁹ Lärare och forskare har i enkäten angivit hur de fördelar sin tid på olika arbetsuppgifter. Det ger en övergripande bild av hur mycket arbetstid som läggs på kärnverksamheterna forskning respektive undervisning. SCB:s statistik kan alltså användas för en jämförelse mellan den tid som lärare och forskare har uppgivit att de lägger ned och de kostnader som lärosätena redovisar för grundutbildning respektive forskning.

Av figur B5.2 framgår att lärare och forskare 2007 i genomsnitt ägnade 45 procent av sin tid åt forskning och forskarutbildning och 23 procent åt undervisning på grundutbildningen. I undervisningstiden inkluderas utöver den tid som ägnas åt föreläsningar, seminarier och handledning även förberedelser och efterarbete.

¹⁷⁹ UF 13 SM 0801 (2007); UF 13 SM 1001 (2009). I samband med statistikinsamlingen skickar SCB ut en enkät till cirka 15 000 anställda vid universitet och högskolor. Respondenterna uppper omfattningen av en genomsnittlig arbetsvecka samt hur arbetstiden fördelar sig på olika aktiviteter. Svarsfrekvensen uppgick till 65 %, vilket motsvarade 9 597 svarande. Siffrorna anges överlag med ett 95-procentigt konfidensintervall. Analysen avser 2007, eftersom Högskoleverket utifrån SCB:s statistik har gjort en genomgång av forskares och lärares arbetstid i rapporten *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik* (2010). En jämförelse mellan enkätresultaten för 2005, 2007 och 2009 visar att tidsfördelningen mellan de olika verksamheterna är tämligen stabil över tid. SCB UF 13 SM 0601, anger att 2005 utgjorde FoU och undervisning i forskarutbildning 39% + 3 %, grundutbildning 23%, och övrig verksamhet 35 %. SCB UF 13 SM 0801, anger samma fördelning 2007 som 2005. SCB UF 13 SM 1001, anger att FoU och undervisning forskarutbildning 2009 utgjorde 41% + 3 %, grundutbildning 23%, och övrig verksamhet 33 %. De 3 % som redovisats inom den egna forskarutbildningen har här förts till forskning och forskarutbildning.

Figur B5.2. Fördelning av forskares och lärares arbetstid vid lärosäten 2007



Källa: Högskoleverket (2010:4 R), *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*; SCB UF 13 SM 0801.

Resterande 32 procent av arbetstiden användes till så kallad övrig verksamhet.¹⁸⁰ I denna ingår tid för administration vid sidan av egen forskning och undervisning, annan verksamhet såsom biblioteks- och dokumentationstjänster, samt vetenskaplig och teknisk informationspridning av allmän karaktär. Därutöver ingår även expert- och förtroendeuppdrag i exempelvis styrelser, nämnder eller olika beredningsgrupper. Även kostnaden för dessa aktiviteter ska fördelas på grundutbildning och forskning. I fråga om studievägledning eller studierektorskap på grundutbildningen är det ingen tvekan om vart kostnaden ska föras. Men det är inte lika självklart hur en prefekts nedlagda arbetstid eller hur en ledamots tid i fakultetsnämnden ska fördelas mellan de båda verksamheterna.

Mer tid till forskning jämfört med dess kostnad

Om man jämför figur B5.1 och B5.2 framgår att grundutbildningens kostnader enligt redovisningen, som bygger på planerad tid och schabloner, är betydligt större än den tid som lärare och forskares uppgivit att de lagt ned på undervisning i SCB:s enkät. Skillnaden mellan de kostnader som redovisas och den tid som lärare och forskare uppgivit kan tolkas som att mindre tid läggs på grundutbildning är vad kostnadsredovisningen indikerar. Men skillnaden kan också ha andra orsaker:

¹⁸⁰ Den övriga verksamheten bestod av administration vid sidan av egen forskning/undervisning (17 %), expert och förtroendeuppdrag i exempelvis styrelser och nämnder eller olika beredningsgrupper (4 %), utbildning/kurser inom den egna forskarutbildningen (3 %) och annan verksamhet såsom biblioteks- och dokumentationstjänster och vetenskaplig och teknisk informationspridning av allmän karaktär (11 %). De 3 % som redovisats inom den egna forskarutbildningen har här förts till forskning och forskarutbildning.

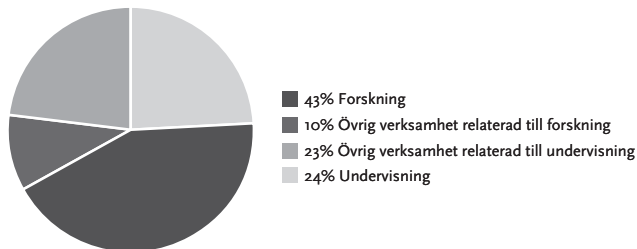
- lägre lönekostnader inom forskning än inom grundutbildning,
- lägre lokal- och driftskostnader för forskning jämfört med för grundutbildning i förhållande till den tid som läggs ned, och/eller
- betydligt lägre indirekta kostnader för forskning än för grundutbildning.

I den följande framställningen undersöks och diskuteras om dessa möjliga orsaker kan förklara skillnaden mellan faktisk tidsanvändning och redovisade kostnader.

Skillnader i lönenivå

Forskningen har generellt sett något lägre lönenivå än grundutbildningen. Det beror på att doktorander och nydisputerade forskare utför en stor del av forskningen vid lärosätena.¹⁸¹ Dessa har lägre lön än lektorer som står för den största delen av undervisningen i grundutbildningen. När hänsyn tas till denna löneskillnad i kärnverksamheten, visar det sig att kostnadsfördelningen mellan undervisning och forskning inte förändras nämnvärt.¹⁸² Figur B5.3 visar att fördelningen mellan den tid lärare och forskare lägger ned på forskning respektive undervisning knappt förändras då hänsyn tas till skillnader i lön. Alltså kan inte olika lönenivåer förklara skillnaden mellan de kostnader som redovisas och den tid som lärare och forskare uppgivit att de lägger ned på forskning respektive undervisning.

Figur B5.3. Skattning av indirekta kostnaders fördelning för att motsvara lärosätenas redovisade kostnader med hänsyn tagen till löneskillnad



Källa: Högskoleverket (2010:4 R), *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*; SCB UF 13 SM 0801; Saco lönestatistik. Egna beräkningar.

Anmärkning: I figuren har direkta kostnader för lokaler och drift antagits vara proportionella mot respektive områdes direkta lönekostnad.

¹⁸¹ Statistik över personalkategoriernas respektive utförda andel av forskning och undervisning kommer från Högskoleverket (2010:4 R). Lönestatistik har hämtats från Saco och avser samma år, 2007.

¹⁸² Om forskningen ska stå för 53 % av kostnaderna ska den utgöra 55 % av tiden eftersom en timme forskning i genomsnitt är lite billigare. Motsvarande skulle grundutbildningen totalt använda 45 % av tiden för att stå för 47 % av kostnaderna. Se beräkningar i slutet av bilagan.

Kostnader för lokaler och drift samt indirekta kostnader

Grundutbildningen bär en mycket större del av de indirekta kostnaderna än forskningen. Detta framgår av figur B5.3 som visar fördelningen av kostnader för den övriga verksamheten i enlighet med lärosätenas redovisning i figur B5.1. Det är rimligt att grundutbildningen har större indirekta kostnader. Mycket resurser krävs i samband med antagning av studenter, dokumentation av studieresultat och studievägledning.¹⁸³ Men eftersom lokal- och driftskostnader också påverkar kostnadsfördelningen finns det utrymme för att de indirekta kostnaderna är något mer jämnt fördelade.

Det går inte att få information om de två områdenas direkta respektive indirekta kostnader från lärosätenas årsredovisningar.¹⁸⁴ Ur Riksrevisionens enkät går det att i några fall ta fram information om forskningens kostnader fördelade på direkta kostnader i form av löner, lokaler, drift respektive indirekta kostnader. Uppgifterna från enkäten indikerar att forskningens lokal- och driftskostnader var något lägre än forskningens lönekostnader.¹⁸⁵ Det innebär att forskningens direkta kostnader (lön, lokaler och drift) blir något mindre än vad som redovisas i figur B5.3.¹⁸⁶ Det är rimligt att mer av ett lärosätes kostnader för lokaler i förhållande till nedlagd arbetstid hör till undervisning, eftersom antalet studenter är många gånger fler än antalet forskare och kräver andra typer av lokaler.

Även med hänsyn till att forskningen kan ha lite lägre lokal- och driftskostnader, så bär grundutbildningen en större del av de indirekta kostnaderna i förhållande till den tid lärare och forskare uppgår att de har arbetat. Enligt beräkningar utifrån Riksrevisionens enkät hörde 56 procent de indirekta kostnaderna till grundutbildning och 44 procent till forskning. Denna fördelning överensstämmer med resultatet av den genomgång Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har gjort med uppgifter från lärosätena för 2009. Utifrån denna genomgång bär grundutbildningen

¹⁸³ Mattsson (2011), s. 41 och 43.

¹⁸⁴ Högskoleverkets redovisar kostnadsfördelningen mellan forskning och grundutbildning, men i dessa kostnader ligger dock även olika stödfunktioners lokal- och driftskostnader etc. Av statistiken framgår att lokalkostnaderna 2007 var något högre för utbildningsverksamheten, 17 % mot 12 % för forskningen. Däremot var driftskostnaderna något högre för forskning, 23 %, än för utbildning, 19 %.

¹⁸⁵ Se bilaga 1.

¹⁸⁶ Lunds universitet, ekonomisk redovisning; Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning. Det bör noteras att de få lärosäten som besvarat enkätfrågan har rapporterat låga direkta lokalkostnader för forskningsverksamheten i enkäten, i genomsnitt 7 %. Uppgifter om lokalkostnader bekostade med basanslag respektive bidrag har viktats till ett medelvärde. Lokalkostnader uppdelat på basanslag och bidrag presenteras i bilaga 1. Även fakulteter vid ett lärosäte i fallstudien uppvisar mycket låga lokalkostnader 2009, och en kraftig minskning i jämförelse med tidigare år. I detta fall motsvaras minskningen av lokalkostnaderna av en ökning av driftskostnaderna. Detta kan bero på omläggningen av redovisningen mellan 2008 och 2009.

57 procent av de indirekta kostnaderna och forskningen 43 procent.¹⁸⁷ Detta innebär att jämfört med den tid lärare och forskare uppger att de har lagt ned på forskning och undervisning så har grundutbildningen betydligt högre indirekta kostnader och högre lokal- och driftskostnader än forskningen.

Sammanfattning

Sammantaget visar genomgången att det på aggregerad nivå inte finns indikationer på att forskningsmedel förs över till grundutbildningen. Lärare och forskare vid lärosätena uppger att de lägger ned mycket mer av sin tid på forskning än på undervisning. Samtidigt är de redovisade kostnaderna för grundutbildningen och forskningen nästan lika stora när lärosätena har fördelat ut alla kostnader, direkta och indirekta, på de båda verksamheterna.

Skillnaden mellan faktiskt nedlagd tid och redovisad kostnad kan inte förklaras med löneskillnader mellan forskare och lärare. I stället skulle den kunna förklaras av att forskningen har låga indirekta kostnader och betydligt lägre drifts- och lokalkostnader än grundutbildningen. Hur detta ser ut i verkligheten går inte att få information om från lärosätenas redovisning. Lärosätenas redovisade kostnader bygger på schabloner, vilket innebär en risk att kostnader förs mellan forskning och grundutbildning. Utifrån genomgången är det inte sannolikt att kostnader skulle skjutas från forskning till grundutbildning, eftersom det skulle innebära att forskningen har orimligt låga indirekta kostnader och lokalkostnader jämfört med grundutbildningen. Däremot kan risk finnas för att medel förs från grundutbildning till forskning.

Beräkningar

Beräkning av tidsanvändning

Sammanlagd tid ägnad åt grundutbildning och forskning:

$$45\% + 23\% = 68\%$$

Vid en första jämförelse fördelas den övriga tiden proportionellt i relation till de båda redovisningsområdena grundutbildning respektive forskning.

$$\text{Andel tid till forskning: } 45/68=0,66$$

$$\text{Andel tid till grundutbildning: } 23/68=0,34$$

¹⁸⁷ De indirekta kostnaderna har blivit kvantifierbara tack vare den nya redovisningsmodell, SUHF-modellen, som 2009 började tillämpas vid lärosätena. Eftersom införandet av modellen befinner sig i sin linda bör man ha i åtanke att det kan finnas en osäkerhet i siffrorna.

Beräkning av arbetstidens fördelning justerat för löneskillnader

I tabell B5.1 redovisas fördelningen av arbetstid liksom lönenivåerna för motsvarande personalkategorier som underlag för beräkning av lönekostnaderna för respektive redovisningsområde. Utifrån statistiken över tidsfördelningen mellan grundutbildning och forskning har de olika kategoriernas relativa del av verksamheten samt deras lönenivå vägts in.

Tabell B5.1. Arbetstidens fördelning och lönenivåer 2007, i kronor och procent

Personal- kategori	Månads- lön	Uppskattad timlön (månadslön/160 h)	Kostnad forskningstimme		Kostnad grund- utbildningstimme	
			Andel forsk- ning	Timlön* andel årsverke	Andel under- visning	Timlön* andel årsverke
Professor	48 300	301,88	11,4	34,39	8,3	25,03
Lektor	35 400	221,25	10,4	22,95	31,2	68,93
Adjunkt	29 210	182,56	5,1	9,27	42,7	77,87
Doktorand	22 000	137,5	36,5	50,24	8,6	11,79
Forskare	31 700	198,13	12,6	25,01	2,9	5,84
Forsknings- ingenjör / labbiträde	26 600	166,25	11,5	19,07	2,3	3,88
Forskar- assistent	31 000	193,75	3,7	7,21	1,4	2,71
Forsknings- assistent	22 800	142,5	4,4	6,25	1,4	0,92
Adm o övrig tekn personal	31 000	193,75	4,4	8,55	2,0	3,89
Summa			100	182,95	100	200,85

Källa: Högskoleverket (2010:4 R), *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*; Saco lönestatistik 2007, median.

Anmärkning: Lönen för administrativ och övrig teknisk personal skattas med forskarassistentlön. Lönen för forskningsingenjörer/labbiträden avser forskningsingenjörer då denna grupp utgjorde över 95 procent i statistiken.

$$\frac{\text{Grundutbildningens andel av kostnader} = \text{tid}_g \times \text{kostn}_g + \text{övr tid}_g \times \text{kostn}_g}{((\text{tid}_g \times \text{kostn}_g) + (\text{övr tid}_g \times \text{kostn}_g) + (\text{tid}_f \times \text{kostn}_f) + (\text{övr tid}_f \times \text{kostn}_f))}$$

g=grundutbildning

f=forskning

X= övrig tid grundutbildning

Y=övrig tid forskning

Relation mellan X och Y: Y=0,32-X

$$0,47 = \frac{0,23 \times 200,85 + X \times 200,85}{((0,23 \times 200,85) + (X \times 200,85) + (0,45 \times 182,95) + (Y \times 182,95))}$$

$$Y = 1,24X - 0,165$$

$$1,24X - 0,165 = 0,32 - X$$

$$X = 0,22$$

För att motsvara kostnadsfördelningen måste 0,22 av övrig verksamhet höra till grundutbildningen och 0,10 gå till forskningen.

Beräkning för att resursallokeringen ska motsvara kostnadsfördelningen, hänsyn tagen till löneskillnader

I tabell B5.2 framgår hur övriga kostnader måste vara fördelade för att stå i proportion till kostnadsfördelningen för redovisningsområdena (forskningen stod för 53 procent av lärosätenas totala kostnader, och grundutbildningen för 47 procent).

Tabell B5.2. Fördelning av resurser för att nå 2007 års kostnadsfördelning

	Kärntid* kostnad	Övrig tid* kostnad	Kostnad kärntid	Kostnad övrig tid	Kostnadsfördelning
Grundutbildning	0,23*200,85=46,20	0,22*200,85=44,19	24%	23%	47%
Forskning	0,45*182,95=82,33	0,10*182,95=18,30	43%	10%	53%

Bilaga 6 Skattningar av samfinansiering

Riksrevisionen har med empiri från lärosätenas årsredovisningar, enkätsvar, fallstudie och statistik framtagen av SUHF skattat hur mycket av lärosätenas basanslag som är uppbundet i samfinansiering för externa projekt. Samtliga data avser 2009 års redovisning och alla uppgifter redovisas i löpande pris. Nedan redovisas hur studien av budgetar från kemiska institutionen vid Göteborgs universitet har genomförts. Därefter beskrivs hur samfinansieringsbehovet vid övriga lärosäten har skattats.

Studie vid institutionen för kemi, Göteborgs universitet

Institutionen för kemi vid Göteborgs universitet har valts, eftersom det var den enda institutionen i fallstudien som systematiskt upprättat projektbudgetar och lärosätet var det enda som då fallstudien gjordes hade ett utvecklat budgetverktyg. Därtill har universitetet en digitaliserad kontraktsdatabas.¹⁸⁸

Vid institutionen för kemi fanns budgetar upprättade i verktyget för 81 av 136 pågående projekt, vilka Riksrevisionen har kunnat ta del av. Av de 51 forskningsprojekt där budget saknades, hade 18 ett utgående saldo på 0 kronor. Nio av de upprättade budgetarna innehöll inte uppgifter om samfinansiering.

Riksrevisionen har ur budgetarna tagit fram uppgifter om de avdrag som finansiären tillåter för att täcka lokalkostnader och indirekta kostnader. Därtill har uppgifter hämtats om ingående saldo, bidrag som betalats in under året, utgående saldo, samfinansiering, totala kostnader och beviljat bidrag som ännu inte betalats in till lärosätet.

Det bör noteras att det här är ett exempel baserat på en institution med en förhållandevis liten andel externt finansierad forskning. Andel var cirka 40 procent, vilket ska jämföras med genomsnittet på 56 procent för landets lärosäten. Samtidigt var de indirekta kostnaderna och lokalkostnaderna relativt höga, motsvarande ett påslag på cirka 70 procent. Exemplet är därmed inte representativt, men ger en god inblick i relationerna mellan dagens och framtida samfinansieringsbehov.

¹⁸⁸ Fallstudieintervju 15 och 17.

Institutionens samfinansieringsbehov 2009

Uppgifter om institutionens sammanlagda samfinansiering för 2009 har hämtats från institutionens ekonomiska redovisning. Den totala kostnaden för samfinansiering uppgick till 15,4 miljoner kronor. Samtidigt redovisades intäkter av samfinansiering motsvarande 6,8 miljoner kronor. Bruttobeloppet för samfinansiering uppgick därmed till 8,6 miljoner kronor. Därutöver har fakultetens lokalanslag bidragit med ytterligare 4,8 miljoner kronor till hyra för externa projekt.¹⁸⁹ Det totala samfinansieringsbehovet uppgick därmed till drygt 13 miljoner kronor. Det motsvarar 29 procent av kostnaderna externfinansierade projekt hade under året (dvs. intäkter av bidrag), eller 19 procent av institutionens basanslag. Det bör noteras att institutionen i detta fall inte har behövt bära hela kostnaden för samfinansieringen själv, då fakulteten bidragit till lokalkostnaderna.

Skattning av utlovad framtida samfinansiering

Det framtida samfinansieringsbehovet för lokalkostnader och indirekta kostnader kan skattas utifrån volymen oförbrukade bidrag och beviljade bidrag som ännu inte har betalats in. Vid den aktuella institutionen uppgick den totala volymen oförbrukade bidrag 2009 till nästan 50 miljoner kronor, och de beviljade bidrag som ännu inte hade betalats ut uppgick enligt de tillgängliga projektbudgetarna till 165 miljoner kronor.

Skattningen av samfinansieringsbehovet har beräknats utifrån de ovan angivna värdena med antagandet att även dessa bidrag har ett samfinansieringsbehov motsvarande i genomsnitt 29 procent av kostnaderna som institutionen hade för bidragen som förbrukades 2009.

Utifrån denna skattning utgör den redan utlovade framtida samfinansiering för oförbrukade bidrag totalt 14,5 miljoner kronor, varav de studerade projektbudgetarna (81 st) stod för 12,3 miljoner kronor. Därtill skulle ytterligare 19,1 miljoner kronor vara utlovade i framtida samfinansiering för de projekt som hade beviljade, men ännu inte inbetalade, bidrag. Dessa bidrag kommer dock att betalas ut under en treårsperiod.

Skattning av samfinansieringsbehov i relation till olika finansörer

Samfinansieringsbehov i förhållande till olika bidragsgivare har studerats via de projektbudgetar som ingår i undersökningen. Den systematiska redovisning som finns i de budgetar som har upprättats på institutionen gör det möjligt att

¹⁸⁹ Ekonomisk redovisning, e-post ekonomiansvarig, institutionen för kemi, 2010-10-25.

också ta fram uppgifter om kostnader fördelade på olika poster. I budgetarna redovisas även det påslag, vanligen mellan 68 och 73 procent, som institutionen belastar projektet med utifrån kostnaderna för lön och drift.¹⁹⁰

Trots den detaljerade informationen är det svårt att se ett tydligt förhållande mellan den samfinansiering som är bokförd under året och de kostnader som projekten har haft. Variationen är stor, främst på grund av stora förändringar i kostnadsbilden under året då exempelvis medel återförs till projekten. Detta är ett resultat av införandet av SUHF-modellen. Det innebär att de avlyft för att kompensera indirekta kostnader på central nivå, som gjorts på tidigare inbetalade men ännu inte förbrukade bidrag, nu ska betalas direkt av projektet men först då kostnader uppstår. Detta har inneburit att medel som tidigare bokförts som kostnader nu återförs till projekten. Justeringar i löneutbetalningar, där redan utbetalade löner återförs gör också det svårt att jämföra redovisad samfinansiering med projektets totala kostnader.

Skattning av samfinansieringsbehov utifrån "OH-gap"

En skattning har kunnat göras av hur stort behovet av samfinansiering skulle vara om alla projekt antogs ha kostnader för löner och drift. Skattningen av samfinansieringen utgår från mellanskillnaden mellan det påslag institutionen belastat projektet med och hur stor del av bidragen som får användas för att täcka dessa kostnader. Denna mellanskillnad multipliceras sedan med projektets totala kostnad (men där samfinansiering med basanslag har dragits ifrån). Där uppgifter om villkor saknas har information kunnat inhämtas från kontrakt databasen.

Resultatet av skattningen ger något som skulle kunna ses som en maximinivå för samfinansiering för att täcka lokalkostnader och indirekta kostnader. Utfallet av en genomgång av de 81 budgetarna blev att samfinansieringsbehovet var nästan dubbelt så stort som det faktiska utfallet i redovisningen. Det kan tolkas som att en stor andel av bidragen utgick för stöd till andra typer av verksamhet än löne- och driftskostnader i forskningsprojekt (dvs. som stöd till apparatur och annan utrustning). Därtill kan skillnaden mellan det skattade beloppet och den faktiska samfinansieringen bero på att skattningen ger ett bruttobelopp, medan det faktiska utfallet är ett betydligt lägre nettobelopp.

¹⁹⁰ Lokalkostnader 31%, universitetsgemensamma kostnader 18%, fakultetsgemensamma kostnader 4% och institutionsgemensamma inkl. IT 15%.

Skattning samfinansieringsbehov vid 29 lärosäten

Riksrevisionen har skattat behovet av samfinansiering vid 29 lärosäten utifrån HSV:s statistik över intäkter av bidrag fördelat på olika typer av finansiärer. För att beräkna hur mycket av de indirekta kostnaderna dessa olika finansiärer täcker har stickprov på avtal för projektbidrag gjorts i Göteborgs universitets kontraktsdatabas. Med hjälp av dessa uppgifter har viktade medelvärden för samfinansieringsbehovet kunnat beräknas för de olika lärosätena. Dessa värden har sedan kombinerats med de uppgifter lärosätena har lämnat om sina indirekta kostnader för forskning.¹⁹¹ Uppgifterna har slutligen jämförts med uppgiven samfinansiering i lärosätenas årsredovisningar 2009.

Forskningens lokalkostnader och indirekta kostnader

För att kunna skatta behovet av samfinansiering behövs uppgifter om lärosätenas lokalkostnader och indirekta kostnader. Vissa finansiärer och lärosäten träffade 2003 en överenskommelse som innebär att lärosätena skulle få använda ett påslag om 18 procent för att täcka indirekta kostnader och ett påslag om 17 procent att finansiera forskningens direkta lokalkostnader. De faktiska kostnaderna skattades dock till att motsvara ett påslag om sammanlagt 52 procent.¹⁹²

I och med implementeringen av SUHF-modellen finns nu förutsättningar för lärosätena att beräkna de fulla kostnaderna per redovisningsområde. Enligt de uppgifter lärosätena har lämnat, i den genomgång SUHF nyligen har publicerat, uppgår de indirekta kostnaderna till i genomsnitt 20 procent. Detta motsvarar ett påslag på direkta kostnader med 25 procent.¹⁹³

Figur B6.1 antyder att det finns ett visst mått av stordriftsfördelar. Det förefaller vara lättare att hålla nere de indirekta kostnaderna vid större lärosäten. Bland de mindre lärosätena är spridningen betydligt större och den genomsnittliga nivån ligger på 27 procent av de totala kostnaderna, vilket motsvarar ett påslag på 40 procent.¹⁹⁴

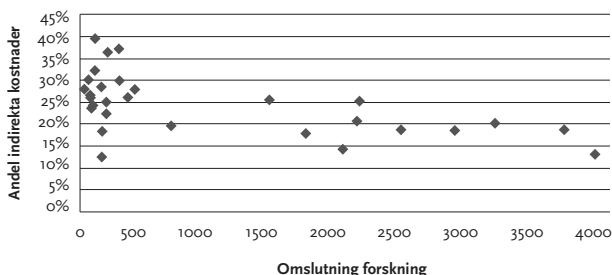
¹⁹¹ Redovisade i SUHF:s genomgång av hur den nya redovisningsmodellen implementerats vid lärosätena Mattsson (2011), s. 32–36.

¹⁹² Mattsson (2011), s. 11 och 39.

¹⁹³ I exemplet kan vi anta att de totala kostnaderna är 100 kr, om de indirekta kostnaderna utgör 20 % motsvarar de 20 kr och därmed de direkta kostnaderna 80 kr. Skillnaden uppkommer på grund av att vid beräkning av andel av total kostnad är nämnaren större, 20 av 100, än då beräkning görs av hur mycket detta motsvarar om man gör påslag på de direkta kostnaderna, 20 av 80 ($80 \cdot 1,25 = 100$).

¹⁹⁴ Mattsson (2011), s. 36–37 och 39.

Figur B6.1. Andel indirekta kostnader av totala forskningskostnader i förhållande till forskningsvolym, i miljoner kronor



Källa: Mattsson (2011), SUHF-modellen i verkligheten, s. 36 och 62.

Anmärkning: Konstnärliga högskolor ingår ej.

De presenterade skillnaderna i indirekta kostnader ska dock tolkas med försiktighet. Lärosätena beräknar vad som ingår i indirekta kostnader lite olika. Vissa lärosäten eller institutioner kan redovisa en kostnad direkt knuten till en kostnadsbärare, en så kallad "direktifiering" av kostnaden, medan andra redovisar samma utgift som en indirekt kostnad. Dessutom använder en del lärosäten lön som bas, medan andra använder både lön och drift vilket påverkar utfallet. Det kan även finnas en benägenhet hos lärosätena att fördela mer kostnader för stödverksamhet på utbildning än på forskning för att lättare kunna attrahera externa finansiärer. Mot denna bakgrund rekommenderas i SUHF:s genomgång att finansiärer framöver ska utgå från beräknad totalkostnad för ett projekt och inte bara från nivån på de indirekta kostnaderna då de tar ställning till olika projekt.¹⁹⁵

Forskarens arbetsrum och andra lokaler som används för forskning räknas som direkta kostnader. De totala lokalkostnaderna vid lärosätena uppgår till i genomsnitt 22 procent.¹⁹⁶ Av dessa avser en del stödverksamhet och en del kärnverksamhet i form av grundutbildning eller forskning. Forskningens direkta lokalkostnader uppskattas i SUHF:s genomgång till 11–13 procent av de totala kostnaderna. Om dessa lokalkostnader adderas till forskningens genomsnittliga indirekta kostnader, 20 procent, blir summan 31–33 procent. Det skulle innebära ett behov av påslag på de direkta kostnaderna motsvarande i genomsnitt 45–49 procent för att både täcka indirekta kostnader och lokalkostnader.¹⁹⁷ Vid enskilda lärosäten kan dock ett betydligt större påslag

¹⁹⁵ Mattsson (2011), s. 28, 39 och 53–54.

¹⁹⁶ HSV, Årsrapport 2010, tabellbilaga tabell 19.

¹⁹⁷ Mattsson (2011), s. 39.

krävas för att täcka dessa kostnader. Ett lärosäte i fallstudien hamnade inledningsvis på ett påslag på 85 procent för att lokalkostnader och indirekta kostnader skulle täckas. Detta justerades dock ned till 59 procent efter att nya beräkningar gjorts.¹⁹⁸

Beräkning av tillåten finansiering av lokaler och indirekta kostnader

För att beräkna hur mycket av kostnaderna som täcks av externa finansiärer har uppgifter hämtats från kontrakt mellan finansiär och lärosäte. Tabell B6.1 visar resultatet av skattningen av nivån för tillåtet uttag av indirekta kostnader. Skattningen är baserad på stickprov från Göteborgs universitets kontraktsdatabas. För de större finansiärerna har 5–10 kontrakt per finansiär tagits fram ur databasen. Alla genomgångna kontrakt gäller stöd till forskningsprojekt. Övriga finansiärer inom samma typ av "finansiärsgrupp" har antagits ha samma regelverk. Om kontrakt inte har återfunnits i databasen, antas den tillåtna finansieringen av indirekta kostnader uppgå till 18 procent. Detta ger endast en approximativ nivå på tillåtet uttag. Den egentliga tillåtna nivån för enskilda kontrakt kan även för de finansiärer där stickprov har gjorts variera utifrån vilken typ av stödform det är fråga om.

¹⁹⁸ Fallstudieintervju 27 och 35.

Tabell B6.1. Skattad nivå på tillåtet uttag av kostnader för lokal och indirekta kostnader

Finansiär/typ av finansiär	Skattat tillåtet uttag för indirekta kostnader	Godkänd lokalkostnad	Antal genomgångna kontrakt
Enskilda utbildningsanordnare	18	0	2
Hjärt- Lungfonden	18	0	1
Kommuner och landsting	0	-	-
National Institutes of Health	0	-	-
National Science Foundation	0	0	1
Offentliga forskningsstiftelser	18 (73)	17	12
Statliga myndigheter	18	17	19
Vetenskapsrådet	35	7	8
Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond	18	17	7
Stiftelser förvaltade av lärosäte	18	-	-
Wallenbergsstiftelser	0	0	1
Cancerfonden	18	0	5
Övriga icke vinstdrivande (svenska och utländska)	16*	Vissa finansierar lokaler	21
Företag (svenska och utländska)	19**	-	10
EU-bidrag	10***	11	11
Övrigt	18	-	-

Anmärkning: *= 14 anger 18 procent, 3 anger 20 procent, 1 anger 15 procent, 1 anger 14 procent och 1 anger 0 procent. **= 5 anger 18 procent och 5 anger 20 procent. ***=varierar mellan 7 och 18 procent.

Uppgifterna i tabellen har använts för att skatta ett viktat medelvärde för tillåtet bidrag för att täcka indirekta kostnader vid de olika lärosätena (bidragsvolymp angiven av HSV multipliceras med tillåten overhead för varje finansiär vid de olika lärosätena och summeras sedan).

Resultatet av denna skattning av tillåtet uttag från bidrag för att täcka indirekta kostnader framgår av tabell B6.2. Tio av de 25 lärosäten där nödvändiga uppgifter fanns tillgängliga hade 10 procent eller mindre av basanslaget uppbundet för samfinansiering 2009. Resterande lärosäten hade ett skattat samfinansieringsbehov i storleksordningen 10 till 32 procent av basanslaget. I tio fall av 17 följer det skattade samfinansieringsbehovet det i lärosätenas årsredovisningar uppgivna värdet (avvikelse ≤ 5 procentenheter). Avvikelser mellan skattad samfinansiering och den volym som uppgivits i årsredovisningarna ska dock tolkas i ljuset av att skattningen endast ger ett ungefärligt värde.

Viktningen har justerats för Södertörns högskola, eftersom Östersjöstiftelsen som främst finansierar forskning vid Södertörns högskola med inriktning mot Östersjöområdet har tillåtit ett påslag på 85 procent för att täcka lokalkostnader och indirekta kostnader. I beräkningarna av "OH-gapet" vid täckande av indirekta kostnader har här antagits att 70 procent avser indirekta kostnader, dvs. att lokalkostnaderna utgör ca 15 procent.¹⁹⁹ Detta ska jämföras med andra offentliga forskningsstiftelser som tillåter 18 procent (Mistra).

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Östersjöstiftelsen 2010-04-22.

Tabell B6.2. Indirekta kostnader (exklusive lokaler) och skattat samfinansieringsbehov, i procent

Skattat viktat genomsnittligt tillåtet bidrag till indirekta kostnader	Genomsnittligt påslag för täckande av indirekta kostnader	Andel basanslag som går till samfinansiering enligt årsredovisning	Andel basanslag som skulle behöva gå till samfinansiering enligt skattning
18	15	-	-4
21	17	2	-2
21	23	8	1
21	23	10	2
21	25	6	4
19	22	-	5
19	23	-	6
18	26	-	7
22	34	10	9
16	25	23	10
18	43	13	12
16	36	-	12
21	34	17	13
16	-	27	-
18	-	-	-
61	59	0	-13
20	43	5	9
20	32	2	9
16	31	9	10
18	39	0	14
17	66	8	20
15	35	-	22
17	48	27	25
17	36	26	25

Forts.

Forts.

Skattat viktat genomsnittligt tillåtet bidrag till indirekta kostnader	Genomsnittligt påslag för täckande av indirekta kostnader	Andel basanslag som går till sam- finansiering enligt årsredovisning	Andel basanslag som skulle behöva gå till samfinansiering enligt skattning
19	-	6	-
19	29	-	8
15	40	-	17
16	34	32	32
17	57	-	52

Källa: HSV NU-databasen för uppgifter om bidragsintäkter fördelat på finansjär; Göteborgs universitets kontraktsdatabas; Mattsson (2011), SUHF-modellen i verkligheten, för uppgift om indirekta kostnader för forskning.

Anmärkning: Uppgifter om samfinansiering i årsredovisningarna har jämförts med anslagsfinansiering av forskning enligt årsredovisningarna. N=29.

Med tanke på den osäkerhet som finns i skattningen av den tillåtna nivån för uttag av indirekta kostnader liksom ett visst mått av osäkerhet i lärosätenas uppgifter om hur stor andel av de indirekta kostnaderna som belastar forskningen (2009 var första året detta redovisades), bör resultatet tolkas med försiktighet. Skillnader i indirekta kostnader mellan lärosätena kan också bero på olika sätt att redovisa kostnaderna och olika grad av "direktifiering" av kostnader, dvs. att samma typ av kostnad kan bokföras som indirekt kostnad vid ett lärosäte men som direkt kostnad vid ett annat. Det kan exempelvis vara fråga om att större projekt avlönar en administrativ funktion inom projektet. Det behöver inte betyda att forskningen totalt sett är mycket dyrare vid vissa lärosäten.

Hela samfinansieringsbehovet har inte behandlats här. Till den redovisade samfinansieringen presenterad i tabell B6.2 ska även föras kostnader för lokaler som inte alla finansjärer ger täckning för. Eventuell samfinansiering i form av forskares basanslagsfinansierade forskningstid är inte heller inkluderad här.

Motsvarande uppgifter används för att skatta hur mycket lärosätena har bundit upp sig i löfte om framtida samfinansiering i form av oförbrukade bidrag vid lärosätena. Resultaten av denna skattning presenteras i kapitel 6.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet
- 2011 2011:1 Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen
– omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
- 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt?
Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- 2011:4 IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt
prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
- 2011:5 Statliga IT-projekt som överskrider budget
- 2011:6 Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
- 2011:7 Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
- 2011:8 Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
- 2011:9 Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset
av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
- 2011:10 Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
- 2011:11 Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? –
Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
- 2011:12 Statens stöd till studieförbunden
- 2011:13 Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella
materielsamarbeten
- 2011:14 Svenska bidrag till internationella insatser
- 2011:15 Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
- 2011:16 Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning
– förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
- 2011:17 Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning
– Ett (o)lösligt problem?
- 2011:18 Brott utsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk
kompensation på grund av brott
- 2011:19 Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg
– samverkan utan verkan?
- 2011:20 Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat hur basanslaget för forskning och forskarutbildning används vid universitet och högskolor.

Granskningen visar att det saknas övergripande kunskap om hur basanslaget används och vad forskarutbildningen kostar. Detta försvårar för lärosätena att fatta väl grundade beslut om dimensionering och långsiktiga forskningssatsningar. Åtaganden om framtida samfinansiering av forskningsprojekt binder upp en betydande andel av lärosätenas nuvarande och framtida basanslag, vilket inte framgår i redovisningen. Detta innebär en finansiell risk. Vidare har vissa mindre lärosäten svårt att få sitt basanslag att räcka till mer än samfinansiering och delar av forskarutbildningen. Sammantaget innebär det att lärosätena kan få svårt att uppfylla riksdagens intentioner med basanslaget och att värna sin integritet gentemot sina samarbetspartner.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att lärosätena bör utveckla sin interna redovisning så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning. Regeringen bör utveckla sin uppföljning av forskningsfinansieringen samt av de risker och målkonflikter som kan vara förbundna med denna.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 260 1

Beställning:
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm
Fax: 08-5171 41 00
publikationsservice@riksrevisionen.se

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2011

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni,
Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Attefall, Engström, Kristersson,
Elmsäter-Svärd, Ek, Lööf

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:36 Riksrevisionens rapport om
användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning



Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel: 08-786 58 10, Fax: 08-786 61 76

E-post: ordermottagningen@riksdagen.se