



Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2011/12:36 *Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* som överlämnats till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21). I betänkandet behandlas vidare två följdmotioner som har väckts i ärendet.

Utskottet anser att det är ytterst betydelsefullt att resurser används effektivt och ändamålsenligt. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av lärosätenas användning av basanslaget till forskning och forskarutbildning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att granskningen visar att inget tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt. Vad gäller frågan om kostnaden för forskning som finansieras genom basanslaget instämmer utskottet med regeringen att den nära kopplingen mellan utbildning på forskarnivå och forskningen gör det svårt att uppskatta kostnaderna för forskarutbildning. Riksrevisionens egen granskning bekräftar också denna svårighet. Utskottet vill i sammanhanget påminna om att högskolelagen föreskriver att lärosätenas verksamhet ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Vidare understryker utskottet betydelsen av samfinansiering av forskning. Det är ofta ett nödvändigt och positivt inslag i forskningsfinansieringen. Utskottet noterar emellertid att vissa lärosäten kan ha en hög andel av basanslaget uppbundet i samfinansiering. I betänkandet föreslås därför att riksdagen beslutar om ett tillkännagivande till regeringen att regeringen bör överväga om systemet för fördelning av basanslaget är väl avvägt mot bakgrund av att Riksrevisionens granskning visar att vissa lärosäten kan ha svårt att uppfylla samtliga intentioner med basanslaget. Utskottet bifaller därmed en motion, medan en annan motion om regler för årsredovisningar avslås. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning	5
Riksrevisionens granskning	5
Regeringens skrivelse	7
Utskottets ställningstagande	9
Systemet för fördelning av basanslaget	12
Motionen	12
Utskottets ställningstagande	12
Regler för lärosätenas årsredovisningar	13
Motionen	13
Utskottets ställningstagande	13
Reservationer	15
Regler för lärosätenas årsredovisningar, punkt 3 (SD)	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelsen	16
Följdmotionerna	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:36 till handlingarna.

2. Systemet för fördelning av basanslaget

Riksdagen tillkännager för regeringen att regeringen bör överväga om systemet för fördelning av basanslag 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 om lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartner. Därmed bifaller riksdagen motion

2011/12:Ub1 av Mikael Damberg m.fl. (S).

3. Regler för lärosätenas årsredovisningar

Riksdagen avslår motion

2011/12:Ub2 av Richard Jomshof (SD).

Reservation (SD)

Stockholm den 23 februari 2012

På utbildningsutskottets vägnar

Margareta Pålsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Margareta Pålsson (M), Louise Malmström (S), Betty Malmberg (M), Thomas Strand (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Tina Acketoft (FP), Håkan Bergman (S), Gunilla Svantorp (S), Jabar Amin (MP), Yvonne Andersson (KD), Richard Jomshof (SD), Rossana Dinamarca (V), Camilla Waltersson Grönvall (M), Adnan Dibrani (S), Michael Svensson (M), Roger Haddad (FP) och Emil Källström (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) till riksdagen den 31 maj 2011. Riksdagen överlämnade därefter granskningsrapporten till regeringen.

Med anledning av granskningsrapporten överlämnade regeringen skrivelse 2011/12:36 *Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* till riksdagen den 30 november 2011.

Två följdmotioner har väckts i ärendet.

Bakgrund

Riksrevisionen genomför effektivitetsrevision främst inom ramen för s.k. granskningsstrategier som omfattar områden eller teman där Riksrevisionen identifierat väsentliga frågeställningar. Slutsatserna av granskningarna redovisas i normalfallet i en slutrapport.

Den aktuella granskningen ingår i granskningsstrategin *Statens roll i utbildningssystemet*. Utskottet har under det innevarande riksmötet behandlat två granskningsrapporter som ingår i denna strategi: *Använder lärosätena resurserna effektivt?*, RiR 2011:2, (bet. 2011/12:UbU4) och *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*, RiR 2011:3 (bet. 2011/12:UbU5). Slutrapporten för denna granskningsstrategi är under arbete. Publiceringsdatumet för rapporten är inte fastställt.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömning med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport. Regeringen instämmer i skrivelse 2011/12:36 i Riksrevisionens iakttagelse att det inte finns något som tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt av universitet och högskolor.

Vidare anför regeringen att den utifrån granskningen inte kan dra slutsatsen att det krävs några större förändringar i uppföljningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas eller används. Regeringen ser positivt på det arbete som universitet och högskolor bedriver för att redovisa kostnader för utbildning på forskarnivå. När det gäller frågan om fördelning av resurser för forskning och utbildning på forskarnivå avser regeringen att återkomma i den forsknings- och innovationsproposition som är planerad till hösten 2012.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2011/12:36 Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Syfte och upplägg

Syftet med Riksrevisionens granskning var 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. Följande revisionsfrågor ställdes:

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

Granskningen omfattade de 16 universitet och högskolor som har statliga anslag för forskning och forskarutbildning, 10 av de högskolor som via ett samlingsanslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete tilldelas medel för forskning samt Sveriges lantbruksuniversitet, Chalmers och Högskolan i Jönköping, allt som allt 29 lärosäten.

Det empiriska underlaget till granskningen utgjordes av statistik och andra kvantitativa data med avseende på forskningsfinansiering, en enkät riktad till dessa lärosäten, officiell statistik, årsredovisningar, forskningsstrategier och en fallstudie vid tre lärosäten.

Granskningens resultat

På övergripande nivå finner inte Riksrevisionen något som tyder på att basanslaget skulle användas felaktigt av lärosätena (RiR 2011:21, s. 82). Nedanstående resultat redovisas av Riksrevisionen (s. 9–13).

Överföring av anslag mellan forskning och grundutbildning

Den analys av förhållandet mellan arbetad tid och kostnadsfördelning som Riksrevisionen genomfört på aggregerad nivå tyder inte på att basanslaget skulle användas till något annat än forskning och forskarutbildning. Riksrevisionen hävdar emellertid att en överföring av medel är möjlig eftersom

det med dagens redovisning inte går att säkra att det är vattentäta skott mellan verksamheterna. Vid lärosätena baseras redovisning av kostnader huvudsakligen på planerad tidsåtgång och inte faktiskt arbetad tid. Osäkerheten i underlaget för redovisningen innebär enligt Riksrevisionen en risk att anslag används på annat sätt än som avsetts.

Forskarutbildningens kostnader

Enligt Riksrevisionen har en grov skattning av hur stor andel av basanslaget som utgörs av kostnader för forskarutbildningen genomförts i granskningen. Skattningen tyder på att mellan en knapp tredjedel och hälften av basanslaget i genomsnitt går till forskarutbildning. Andelen synes enligt Riksrevisionen vara betydligt högre vid högskolor och nya universitet än vid de äldre universiteten. Riksrevisionen anför att 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

Oförbrukade bidrag och beviljade men ännu inte inbetalade bidrag till projekt där forskningens fulla kostnader inte är täckta innebär framtida åtaganden om samfinansiering. Riksrevisionen noterar att det inte går att ur lärosätenas interna redovisning få samlad kunskap om hur mycket av lärosätenas resurser som är in-tecknade på detta sätt. Riksrevisionen har gjort en skattning utifrån volymen oförbrukade bidrag, och den indikerar att det framtida samfinansieringsbehovet motsvarar cirka en tredjedel av dagens myndighetskapital. Utöver det, fortfar Riksrevisionen, kan medel vara in-tecknade i form av samfinansiering av beviljade bidrag som ännu inte betalats ut. Framtida resurser kan dessutom vara in-tecknade i form av löften om forskningstid finansierad med basanslag till projekt som finansieras med externa medel. Det tyder, enligt Riksrevisionen, på att lärosätena har bristande kännedom om i vilken utsträckning morgondagens basanslag eller dagens myndighetskapital är in-tecknade på detta sätt. Det innebär en finansiell risk liksom en risk för att beslut om basanslagets användning fattas på bristfällig grund, enligt Riksrevisionen.

Basanslagets användning

Det är, enligt Riksrevisionen, svårt utifrån lärosätenas årsredovisning att avgöra hur mycket forskningsmedel som har betalats in och förbrukats under ett år. I granskningen framkom att en stor andel av lärosätena inte kunde ta fram information fördelad på olika kostnadslag eller på forskning och forskarutbildning ur årsredovisningen. Många lärosäten saknar system i den interna redovisningen som ger kunskap på övergripande nivå om framtida åtaganden. Sammantaget, menar Riksrevisionen, torde det

vara svårt för lärosätena och regeringen att följa upp basanslagets användning, eftersom forskningsverksamheten redovisas utan att man särskiljer mellan om den finansieras via basanslag eller externa medel.

Riksrevisionens skattningar visar att det vid några högskolor finns 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.

Regeringens uppföljning

Regeringen följer upp högskolans forskning på en övergripande nivå även om mer specifik återrapportering har tillkommit under de senaste åren. Riksrevisionen menar att det finns en risk att regeringen saknar kunskap för att effektivt kunna styra tilldelningen av basanslag och följa upp om de intentioner som riksdagen har haft med basanslaget uppnås.

Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen bör

- överväga om systemet för fördelning 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
- utifrån en analys av incitament och risker utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.

Lärosätena bör

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

Regeringens skrivelse

Regeringen instämmer i skrivelse 2011/12:36 i Riksrevisionens iakttagelse att det inte finns något som tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt av universitet och högskolor. Regeringen anför att den utifrån granskningen inte kan dra slutsatsen att det krävs några större förändringar i uppföljningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas eller används. Vidare framhåller regeringen att det är regeringens uppfattning att universitet och högskolor ska ha en hög 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.

När det gäller kostnaden för forskning som finansieras via anslaget för forskning och forskarutbildning framhåller regeringen 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.

Vad gäller samfinansiering av forskning påpekar regeringen att det i många fall är en förutsättning för att viss forskning ska komma till stånd, eller bedrivs i större omfattning, och att det kan ha stor positiv effekt på möjligheterna att bedriva forskning vid ett lärosäte. Genom införandet av Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) redovisningsmodell 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, framhåller regeringen. 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.

När det gäller redovisning av forskarutbildningens kostnader framhåller regeringen att kostnaderna för utbildning på forskarnivå i viss utsträckning är svåra att uppskatta på grund av den nära kopplingen till forskningen. Sedan Riksrevisionens granskning har emellertid arbetet med att enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag utveckla mått för verksamhetens prestationer avseende kostnader och volymer fortsatt. Dessutom pågår ett arbete vid universitet och högskolor med att ta fram en modell för beräkning av kostnader för utbildning på forskarnivå.

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. Regeringen anför dock att det inte finns något krav på att redovisa verksamhetens kostnader uppdelade på olika finansärer. Det finns därmed inget skäl för universitet och högskolor att redovisa någon uppdelning av anslaget för forskning och forskarutbildning på olika kostnadsposter, framhåller regeringen.

Regeringen anför att statliga anslag för verksamheten tilldelas i två delar: anslag för grundutbildning och anslag för forskning och forskarutbildning. Verksamhetens kostnader ska redovisas för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive för 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, framhåller regeringen. Det är inte önskvärt att det ska råda vattentäta skott mellan utbildning och forskning. Regeringen betonar att det är viktigt att universi-

tet och högskolor kan redovisa sin verksamhet ekonomiskt enligt de bestämmelser som regeringen har angett. Att man använder schabloner vid fördelning av kostnader mellan utbildning och forskning är emellertid 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.

Vad gäller resursfördelningssystem anför regeringen att de två resultatindikatorerna externa medel samt vetenskaplig produktion och citeringar som presenterades i proposition 2008/09:50 (bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160) ligger till grund för tilldelning av nya resurser och för omfördelning av ca 10 procent av de befintliga basresurserna. För att undersöka hur utvärdering av forskningskvalitet skulle kunna användas som ett komplement för resurstilldelning tillsattes 2010 en utredning (dnr U2010/4151/SAM). I uppdraget ingick även att utreda hur bedömningar av lärosätenas samverkan med omvärlden ska kunna ingå i resurstilldelningssystemet.

Regeringens åtgärder

Regeringen framhåller att den generellt har en god bild av användningen av anslagen för forskning och forskarutbildning men menar att det likväl finns skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används. Universitet och högskolor ska i åtrappberättelsen 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är ytterst betydelsefullt att resurser används effektivt och ändamålsenligt. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av lärosätenas användning av basanslaget till forskning och forskarutbildning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att granskningen visar att inget tyder på att anslaget för forskning och forskarutbildning används felaktigt.

Vad gäller frågan om kostnaden för forskning som finansieras genom basanslaget instämmer utskottet med regeringen att den nära kopplingen mellan utbildning på forskarnivå och forskningen gör det svårt att upp-

skatta kostnaderna för forskarutbildning. Riksrevisionens egen granskning bekräftar också denna svårighet.¹ Doktorandernas forskning är i stor omfattning en del i ett utbildningssammanhang (SOU 2007:82, s. 87). Utskottet vill i sammanhanget påminna om att högskolelagen föreskriver att lärosätenas verksamhet ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning (3 § högskolelagen [1992:1434]). Utskottet välkomnar det arbete som trots svårigheterna pågår vid universitet och högskolor för att ta fram en modell för beräkning av kostnaderna för forskarutbildning.

Utskottet ser positivt på det pågående förbättringsarbete som regeringen anför med att utveckla mått för verksamhetens prestationer avseende kostnader och volymer enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Utskottet instämmer också i regeringens bedömning att det delvis kan finnas skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används.

Vad gäller frågan om samfinansiering finner Riksrevisionen i sin granskning av lärosätenas årsredovisningar att det saknas en god överblick över det samlade behovet av samfinansiering i dag och i framtiden. Utskottet vill inledningsvis framhålla att det instämmer med regeringen att samfinansiering ofta är nödvändigt för att forskning ska komma till stånd och att det utgör ett positivt inslag i forskningssystemet. Konsekvenser av extern finansiering och samfinansiering av forskning för lärosätena har uppmärksamats under en längre tid. Frågan behandlades relativt ingående av Resursutredningen (dir. 2004:49, 2006:29, 2007:81). Utredningen skickade 2007 en enkätundersökning till samtliga lärosäten med frågor inom flera delområden, däribland frågor om möjligheten till omprioriteringar och om omfattningen av samfinansiering. Utredningen kunde konstatera att lärosätenas ointecknade medel för forskning minskat avsevärt. På kort sikt var i stort sett alla medel bundna; för de stora universiteten var bara några procent av anslagsmedlen fria. På längre sikt bedömdes mellan 10 och 50 procent vara fria (SOU 2007:81, s. 90). I lärosätenas enkätsvar återkom tre problemområden: den växande forskarutbildningen, ledningarnas bristande handlingsutrymme i relation till förhandenvarande resurser och externfinansieringen som betraktas som styrande och resurskrävande (SOU 2007:81, s. 91). Resursutredningen konstaterade att principerna om full kostnadstäckning för externfinansierad forskning hade stötts och blötts under många år, inte bara i Sverige utan även i andra europeiska länder och på EU-nivå, utan att någon lösning vunnit allmän acceptans (SOU 2007:81, s. 105). Utredningen pläderade för nyttan av externfinansiering men betonade att

¹ Det framgår av den enkät som genomfördes (RiR 2011:21, bilaga 1). Av granskningen framgår vidare att regeringen i regleringsbrev för budgetåren 2005 och 2009 efterfrågade uppgifter om doktorandernas studiefinansiering och hur mycket som bekostades av basanslag respektive externa forskningsfinansiärer men att det enligt Utbildningsdepartementet hade varit svårt för lärosätena att lämna dessa uppgifter. Kravet försvann i regleringsbrevet för 2010 (RiR 2011:21, s. 54, not 97). Intervjuer som genomfördes inom ramen för granskningen bekräftar också detta förhållande (s. 54). I rapporten görs en internationell utblick, vilken visar att det finns begränsad kunskap om forskarutbildningens kostnader även i andra länder (RiR 2011:21, bilaga 4, s. 119–120).

det är fullt rimligt att lärosätena i sina finansiella överväganden skapar ett system som genererar full kostnadstäckning i förhållande till denna finansiering (s. 111). Resursutredningen såg det då pågående arbetet med att ta fram SUHF-modellen som en väg mot ett sådant enhetligt system. Med modellen skulle problemen med indirekta kostnader tydliggöras, och det skulle bli nödvändigt att på ett tidigt stadium i processen avgöra om lärosätet borde uppmantra en forskare eller en forskargrupp att ansöka om externa medel eller ej (s. 112).

I proposition 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation* framhöll regeringen att extern finansiering har en kvalitetsdrivande effekt men att den även har svagheter såtillvida att de externa finansiärerna ofta erbjuder medel som inte fullt ut täcker kostnaderna utan kräver motsvarande satsningar internt inom lärosätet (prop. 2008/09:50 s. 68). Regeringens bedömning var att tillsammans med att lärosätens basfinansiering har utgjort en alltför liten del av den offentliga finansieringen av forskning har resultatet också blivit att lärosätena bara i begränsad utsträckning själva har fastställt långsiktiga strategier för sin forskning (s. 68). Regeringen föreslog därför en höjning av basanslagen till universitet och högskolor för forskning och forskarutbildning under en treårsperiod med början budgetåret 2009 (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160). För att bl.a. öka förutsättningarna för lärosäten att kunna göra prioriteringar och tvärvetenskapliga satsningar bedömde regeringen att möjligheterna till omfördelningar inom ett lärosäte behövde öka (s. 55). Regeringen föreslog även att principen om full kostnadstäckning för bidragsfinansierad forskning vid universitet och högskolor borde ändras och att statliga myndigheter skulle bidra med en proportionell andel av de indirekta kostnaderna (s. 63). Regeringen bedömde att det var nödvändigt att använda en redovisningsmodell för indirekta kostnader som skulle vara enkel, tydlig och transparent (s. 65).

De första lärosätena började använda SUHF-modellen 2009, det år som Riksrevisionen granskat i förevarande rapport. Redovisningsmodellen tillämpas nu på alla lärosäten som är statliga myndigheter samt på Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm. Riksrevisionen hävdar att SUHF-modellen, även fullt implementerad, inte kommer att vara tillräcklig. En redogörelse av samfinansieringsbehovet för oförbrukade bidrag respektive beviljade och ännu inte inbetalade bidrag kommer inte att ingå i lärosätens årsredovisning, och på så sätt kommer det att saknas en fullständig redovisning av framtida åtaganden (RiR 2011:21, s. 66). Utskottet finner att det kan vara för tidigt att utifrån 2009 års årsredovisningar uttala sig om SUHF-modellens eventuella brister. Det krav på återrapportering som regeringen införde i 2009 års regleringsbrev hade år 2009 inte heller fått riktig genomslag, vilket Riksrevisionen också framhåller (RiR 2011:21, s. 73).

Den utredning som regeringen tillsatt om prestationsbaserad resurstilldelning har nyligen slutfört sitt uppdrag och lämnat rapporten *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor*. Rapporten har

remitterats (remisspromemoria U2011/7356/UH). I rapporten föreslås det bl.a. att samverkan med omvärlden premieras i proportion till intäkterna från uppdragsutbildning och uppdragsforskning. Utskottet avvaktar med intresse regeringens fortsatta behandling av frågan.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Systemet för fördelning av basanslaget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ger regeringen till känna att regeringen bör överväga om systemet för fördelning 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. Utskottet bifaller därmed en motion.

Motionen

I kommittémotion 2011/12:Ub1 av Mikael Damberg m.fl. (S) framhålls att för flera högskolor innebär Riksrevisionens skattningar att samfinansiering och kostnader för forskarutbildningen finansierad med basanslag tar hela eller nästan hela basanslaget i anspråk. Det leder till att ledningen har begränsade möjligheter att styra verksamheten. Socialdemokraterna framhåller att regeringen bör överväga om systemet för fördelning 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.

Utskottets ställningstagande

Vad gäller Riksrevisionens iakttagelse att vissa lärosäten har svårt att få basanslaget att räcka till annat än kostnader för delar av forskarutbildningen och samfinansiering av bidragsfinansierade forskningsprojekt instämmer utskottet med regeringen att samfinansiering i många fall är en förutsättning för att viss forskning ska komma till stånd, eller bedrivas i större omfattning, och att samfinansiering kan ha stor positiv effekt på möjligheterna att bedriva forskning vid ett lärosäte (skr. 2011/12:36). I enlighet med beslutet om minskad regelstyrning har lärosätena fått ökad frihet att fatta beslut om sin verksamhet (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Utskottet instämmer med regeringen att vilka samfinansierade projekt ett lärosäte väljer att delta i måste vara upp till respektive lärosätets prioriteringar och strategiska beslut.

Utskottet noterar emellertid att Riksrevisionens skattningar visar på att det finns stora skillnader mellan olika lärosäten vad gäller hur stor andel av basanslagen som går till samfinansiering. Äldre universitet har ofta en betydligt lägre andel av basanslag uppbundna i samfinansiering jämfört med högskolor med examenstillstånd och övriga högskolor. Samfinansiering och kostnader för forskarutbildningen finansierad med basanslag tar i anspråk hela eller nästan hela basanslaget för flera högskolor. Ledningen vid dessa lärosäten har begränsade möjligheter att styra verksamheten, och utrymmet för att bygga upp forskarkompetens och infrastruktur för nya forskningsinriktningar blir begränsat. Förutsättningarna för att ge lektorer och professorer möjlighet till forskning i tjänsten blir på samma sätt små. Det innebär vidare att möjligheten till forskningsanknytning i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå i form av lärare som bedriver egen forskning är begränsad. Utskottet anser att regeringen bör överväga om systemet för fördelning 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. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet tillstyrker därmed motion 2011/12:Ub1 (S).

Regler för lärosätenas årsredovisningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om klara regler för lärosätenas årsredovisningar.

Jämför reservation (SD).

Motionen

I motion 2011/12:Ub2 av Richard Jomshof (SD) anförs att det är angeläget att lärosätenas årsredovisningar innehåller klara uppgifter om hur basanslaget och de externa bidragen har använts samt om hur detta lever upp till regeringens intentioner eftersom samfinansiering av forskningsprojekt har en omfördelande effekt och påverkar lärosätenas handlingsutrymme.

Utskottets ställningstagande

Vad gäller krav på klara regler för årsredovisningar tillämpar universitet och högskolor ett allmänt regelverk för myndigheter, nämligen förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Regeringen anger vidare år från år vad som ska redovisas specifikt av lärosätena i en bilaga till regleringsbrevet för universitet och högskolor (bilaga 34 *Riktlinjer för redovisning*). Utskottet vill i sammanhanget påminna om det som regeringen framhöll i propositionen *En autonomi i tiden*, nämligen att det

är få verksamheter inom svensk statsförvaltning som har en så skiftande finansieringsbild som universitet och högskolor. Det finns andra statliga myndigheter som är beroende av extern finansiering, men dessa myndigheter har oftast en relation till någon specifik extern finansiär. Universitet och högskolor däremot har många olika finansiärer, både nationella och internationella (prop. 2009/10:149 s. 87). Det är en komplex verklighet som det är svårt att på ett enkelt sätt återge i en årsredovisning. Utskottet bedömer dock att redovisning enligt SUHF-modellen samt andra pågående arbeten som ovan anförts lägger grunden för ett enhetligt system som ger en rättvisande, jämförbar och transparent bild av lärosätenas kostnader för forskning och forskarutbildning. Med det ovan anförda avstyrker utskottet motion 2011/12:Ub2 (SD).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Regler för lärosätenas årsredovisningar, punkt 3 (SD)

av Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2011/12:Ub2 av Richard Jomshof (SD).

Ställningstagandet

I dag finansieras en del av forskningen på de olika lärosätena genom externa finansiärer. Detta är en fördel då forskningen kan utökas i väsentlig grad på de olika lärosätena. Ofta samfinansieras projekt med resurser från såväl externa bidragsgivare som statens basanslag. Det är i dag nödvändigt för att locka till sig externa bidragsgivare. En nackdel är dock att basanslagen binds upp i dessa samfinansierade projekt, vilket kan medföra att högskolornas frihet och integritet minskar. Dessutom kan det innebära att basanslagen inte används på det sätt som regeringen från början avsett. En annan farhåga för Riksrevisionen är att en för stor del av basanslaget används till forskarutbildning och inte till renodlad forskning.

Samfinansiering är en finansieringsform som även i framtiden kommer att utgöra en betydande del av lärosätenas finansiering av forskning. Det är dock mycket angeläget att klara regler utfärdas och att man i lärosätenas årsredovisningar anger storleken på de externa bidrag som har mottagits under året, andelen av de externa bidragen som har förbrukats och till vad de har använts, andelen av basanslaget som har förbrukats, andelen av basanslaget som har använts till forskning respektive forskarutbildning samt andelen av basanslaget som har använts till samfinansiering.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

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

Följdmotionerna

2011/12:Ub1 av Mikael Damberg m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör överväga om systemet för fördelning 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.

2011/12:Ub2 av Richard Jomshof (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lärosätenas årsredovisningar, detta med anledning av Riksrevisionens rapport Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.