



Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2010/11:137 *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* som överlämnats till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3). Skrivelsen har inte lett till några motioner.

Utskottet anser det vara av stort värde att högskole- och universitetssektorn följs upp och utvärderas ur olika aspekter. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av den ökning av oförbrukade forskningsbidrag hos lärosätena som skett under perioden 2004–2009.

Mot bakgrund av de stora belopp externa medel som årligen betalas från de statliga forskningsfinansiärerna till de svenska universiteten och högskolorna anser utskottet att det är viktigt att det finns väl utvecklade rutiner dels för utbetalning av forskningsstöd, dels för lärosätenas redovisning av bidragsmedel. Utskottet konstaterar att regeringen avser att vidta åtgärder för att åstadkomma detta.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens granskningsstrategi – Statens roll i utbildningssystemet	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Skrivelse 2010/11:137	6
Riksrevisionens granskning	6
Regeringens skrivelse 2010/11:137	9
Vissa kompletterande uppgifter	10
SUHF-modellen	10
Inkomna skrivelser	11
Utskottets ställningstagande	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Skrivelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelse 2010/11:137

Riksdagen lägger skrivelse 2010/11:137 till handlingarna.

Stockholm den 20 oktober 2011

På utbildningsutskottets vägnar

Margareta Pålsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Margareta Pålsson (M), Oskar Öholm (M), Louise Malmström (S), Betty Malmberg (M), Thomas Strand (S), Jan Ericson (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Gunilla Svantorp (S), Nina Lundström (FP), Jabar Amin (MP), Yvonne Andersson (KD), Richard Jomshof (SD), Rossana Dinamarca (V), Adnan Dibrani (S), Roger Haddad (FP) och Gunilla Carlsson i Hisings Backa (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2010/11:137 *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) till riksdagen den 7 januari 2011.

Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 20 januari 2011.

Med anledning av granskningsrapporten överlämnade regeringen skrivelse 2010/11:137 *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* till riksdagen den 12 maj 2011.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid utskottets sammanträde den 10 mars 2011 föredrog riksrevisor Gudrun Antemar med medarbetare Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2011:3).

Vid utskottets sammanträde den 5 april 2011 lämnade företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund och Högskolverket synpunkter med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2011:3).

Vid ett studiebesök hos Vetenskapsrådet den 17 maj 2011 lämnade rådet synpunkter med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2011:3).

Stockholms universitet (dnr 150-2382-2010/11) och Vetenskapsrådet (dnr 150-2785-2010/11) har inkommit med synpunkter till utbildningsutskottet med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2011:3).

Bakgrund

Riksrevisionens granskningsstrategi – Statens roll i utbildningssystemet

Inom Riksrevisionens effektivitetsrevision sker granskningarna främst inom ramen för s.k. granskningsstrategier. En granskningsstrategi utgörs av en serie granskningar på samma tema. Strategierna omfattar områden eller teman där Riksrevisionen identifierat väsentliga frågeställningar som revisionen belyser ur olika aspekter i ett antal granskningar. Slutsatserna av granskningen inom respektive strategi redovisas i normalfallet i en slutrapport.

I den aktuella granskningsstrategin *Statens roll i utbildningssystemet* inriktas granskningen mot universitets och högskolors förmåga och förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet givet de uppdrag de givits av statsmakterna. Riksrevisionen planerar att lämna en slutrapport under 2011.

Utskottet avser att under innevarande riksmöte behandla fyra granskningsrapporter inom ramen för denna strategi; nämligen den aktuella granskningsrapporten (RiR 2011:3), *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet vid universitet och högskolor* (RiR 2011:2), *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) samt den planerade slutrapporten.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3).

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser men vill särskilt betona betydelsen av lärosätenas övergång till nya redovisningsprinciper för indirekta kostnader som en förklaring till ökningen av oförbrukade bidrag.

Regeringen avser att vidta åtgärder för vidareutveckling av rutinerna för dels utbetalning av forskningsstöd, dels lärosätenas redovisning av bidragsmedel.

Utskottets överväganden

Skrivelse 2010/11:137

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2010/11:137 till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat ökningen av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor med fokus på perioden 2004–2009. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3).

Syfte

Syftet med granskningen har varit att

- söka förklaringar till utvecklingen av oförbrukade bidrag
- undersöka om det inom universitet och högskolor finns omständigheter som gör att externa bidrag inte omsätts i forskning som planerat
- undersöka hur regeringens styrning påverkat utvecklingen av oförbrukade bidrag.

Granskningen har även haft som syfte att besvara följande revisionsfrågor:

- Har lärosätena säkerställt att de har kapacitet att ta emot beviljade forskningsmedel från externa finansiärer och garanterat att medlen används som planerat?
- Har regeringen följt upp och säkerställt att de medel som avsatts till forskning kommit i bruk som planerat?

Granskningen avser regeringen samt alla lärosäten som har statliga budgetanslag för forskning med undantag för de konstnärliga högskolorna och Gymnastik- och idrottshögskolan.

Kort bakgrund

Universitet och högskolor svarar för merparten av den offentligt finansierade forskningen i Sverige. Finansieringen av forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor sker dels genom att lärosätena erhåller anslag direkt från statsbudgeten, dels genom att forskare och lärosäten i konkurrens med varandra ansöker om bidrag för forskningsprojekt hos externa finansiärer av forskning. Sådana bidrag ingår i s.k. externa medel. I samlingsbegreppet externa medel ingår forskningsbidrag, intäkter av uppdragsforskning och övriga avgiftsintäkter.

Bidragsmedel söks normalt i konkurrens mellan olika forskare och lärosäten. Externa medel kan tilldelas ett lärosäte av såväl offentliga som privata forskningsfinansiärer.

Oförbrukade bidrag uppstår när ett projekt som erhållit extern finansiering vid ett årsskifte inte har förbrukat de medel som varit tillgängliga under året. Det handlar således om skillnaden mellan beviljade bidrag som betalats in till lärosätet och vad som faktiskt har använts. I granskningsrapporten används begreppet oförbrukade bidrag med samma innebörd och det avser då externa medel för forskning som inte förbrukats.

Resultat

En mindre andel externa bidrag hade omsatts i forskning 2009 jämfört med tidigare år. Detta gäller framför allt bidrag från forskningsråden. År 2005 förbrukades ca 90 % av de bidrag som betalades in till lärosätena från Vetenskapsrådet under samma år. År 2009 hade förbrukningen sjunkit till ca 80 % av de inbetalade bidragen. Vidare har volymen oförbrukade bidrag ökat vid statliga forskningsråd. Därtill ansökte 2009 en större andel forskare med bidrag från Vetenskapsrådet om förlängd dispositionstid än 2004. Nedan pekas på tänkbara orsaker.

Inte enbart en följd av ökad tillgång på forskningsmedel

Enligt Riksrevisionen är ökningen av oförbrukade bidrag inte enbart en följd av ökad tillgång på externa medel för forskning, utan det finns andra omständigheter hos lärosätena och finansiärerna som bidragit till ökningen av volymen oförbrukade bidrag. De andra omständigheter som rapporten lyfter fram är:

Formerna för tilldelning av forskningsbidrag

Riksrevisionens genomgång visar att en ökad koncentration av forskningsmedel till ett fåtal forskare kan ha bidragit till ökningen i volymen oförbrukade bidrag. Vid ett av de lärosäten som Riksrevisionen undersökt svarade nära 10 % av forskarna för hälften av de oförbrukade bidragen. Vissa forskare är generellt sett mer framgångsrika i att dra till sig extern forskningsfinansiering, och de kan då ha svårt att förbruka bidragen i den takt som planerats enligt kontrakten med finansiärerna.

Av rapporten framgår bl.a. att under 2000-talet har det vid flera tillfällen förekommit utlysningar av externa medel med avsikt att stärka uppbyggnaden av starka forskningsmiljöer, s.k. miljöstödd. Det innebär ibland behov av att rekrytera seniora forskare, vilket kan ta tid. Riksrevisionens undersökning visar att bidrag i form av 2008 års Linnéstöd förklarar 5 % av ökningen i totala oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Om övriga miljöstödd kan antas fungera på samma sätt, kan miljöstöden förklara 10–20 % av ökningen av oförbrukade bidrag.

Incitament inom högskolan att spara

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen konstaterat att det inom högskolan finns incitament för forskare och institutioner både att attrahera mycket forskningsbidrag och att spara genom att ibland skjuta på förbrukningen av de forskningsbidrag som tas emot. En anledning är behovet av att hantera de risker som är förenade med fluktuationer i tillflödet av externa medel och i studentefterfrågan i grundutbildningen. Ett exempel är att vissa forskares anställning är beroende av externa bidrag. Antalet anställda som behöver söka externa bidrag för att finansiera sin anställning har ökat under perioden.

Det har också blivit vanligare att den interna tilldelningen av lärosätenas basanslag för forskning påverkas av hur mycket externa bidrag som olika institutioner erhållit. Detta skapar, enligt rapporten, incitament på institutionsnivå att attrahera mer bidrag än vad man kan omsätta enligt plan.

Prefekter och institutionsledningar har stort ansvar för att hantera effekter av förändringar i inkomster från externa bidrag och grundutbildningsstudenter. Därtill har prefekternas ansvar för indirekta kostnader som måste täckas med basanslag blivit tydligare i och med införandet av den nya redovisningsmodellen (läs mer om SUHF-modellen nedan). Detta kan ge ytterligare incitament till sparsamhet.

Lärosätenas rutiner för åtgärder som ska vidtas i de fall som bidragsfinansierade projekt har en markant låg förbrukning av medel indikerar att ledningen för lärosätena ofta inte har prioriterat att försöka motverka ökningen av oförbrukade bidrag. Därtill kommer att de riktlinjer som de statliga finansörerna har att förhålla sig till för uppföljning av lämnade bidrag är allmänt formulerade i instruktioner och regleringsbrev. Vissa av de statliga forskningsråden följer, till skillnad mot andra finansörer, endast upp användningen av bidrag vid projekttidens utgång.

Enligt Riksrevisionen framträder en bild av att det inom högskolan finns ett antal incitament att spara forskningsmedel som tillsammans är betydande. I kombination med brister i uppföljningen har detta bidragit till ökningen av oförbrukade forskningsbidrag under senare år.

Regeringens styrning

Enligt rapporten har inte regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka ökningen av oförbrukade bidrag under den period som granskats, trots att Högskoleverket 2007 uppmärksammade den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag.

Regeringen har enligt Riksrevisionen inte säkerställt att den nationella statistiken på ett lättillgängligt sätt redovisar hur mycket externa forskningsbidrag som årligen betalas in till lärosätena. Detta försvårar enligt rapporten för riksdagen att bedöma i vilken omfattning som anslag för extern finansiering av högskolans forskning förbrukas.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar i rapporten följande rekommendationer till regeringen mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som gjorts i granskningen.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör se till att årligen inbetalade forskningsbidrag till lärosätena redovisas på ett transparent sätt så att det framöver i den nationella statistiken ska kunna avläsas hur högskolan över åren omsätter de forskningsbidrag som mottagits i pågående forskning.
- Regeringen bör ge de statliga forskningsråden i uppdrag att utveckla sina former för utbetalning av forskningsbidrag så att de anpassas bättre till lärosätenas planeringscykel. Vidare bör regeringen ge forskningsråden i uppdrag att förbättra återrapporteringen av hur universitet och högskolor använder beviljade externa bidrag.

Rekommendationer till lärosätena

- Lärosätena bör använda budget- och planeringsverktyg som möjliggör regelbunden och systematisk uppföljning av externa forskningsbidrag.
- Lärosätena bör skapa sådana anställningsformer och en sådan arbetsplanering för den undervisande och forskande personalen att tid frigörs för forskning i överensstämmelse med de kontrakt som tecknats med finansiärerna.

Regeringens skrivelse 2010/11:137

Med anledning av granskningsrapporten har regeringen överlämnat skrivelse 2010/11:137 *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* till riksdagen.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller ökningen av oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor men vill särskilt betona betydelsen av lärosätenas övergång till nya redovisningsprinciper för indirekta kostnader som en förklaring till ökningen av oförbrukade bidrag.

En faktor som Riksrevisionen, enligt regeringen, inte fullt ut har behandlat är de förändringar i styrningen och redovisningen av forskningsprojekt som genomförts. Genom införandet av den s.k. SUHF-modellen (se nedan) för redovisning av indirekta kostnader har lärosätenas kontroll över forskningsprojektens totala kostnader ökat och den del av forskningsprojekten som finansieras med anslagsmedel gjorts tydligare. Som Riksrevisionen framfört kan detta ha inneburit en ökad försiktighet i förbrukningen av externa medel. Övergången till SUHF-modellen har också inneburit att forskningsprojektens indirekta kostnader bokförs löpande när kostnader uppstår och inte som tidigare vid projektstarten. Detta får till följd att förbruk-

ningen av externa medel övergångsvis minskar och att de oförbrukade bidragen övergångsvis ökar när redovisningsprinciperna ändrats. På några års sikt avklingar denna övergångseffekt, och de oförbrukade bidragen bör då minska. Detta är en faktor som troligen kan förklara en inte oväsentlig del av ökningen av de oförbrukade bidragen.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ge forskningsråden i uppgift att förbättra redovisningen av hur beviljade medel används. Det är enligt regeringen viktigt att forskningsfinansiärernas redovisning speglar deras verksamhet, men i detta fall anser regeringen att frågor om redovisning av oförbrukade medel först och främst bör avspeglas i lärosätenas årsredovisningar. Vetenskapsrådet kommer dock att införa en ny modell för återrapportering av bidrag både under och efter en avslutad bidragsperiod i samband med att ett nytt it-stöd införs på myndigheten.

Det finns i dag i lärosätenas årsredovisningar ingen samlad redovisning av inbetalade respektive förbrukade medel. Det är, enligt regeringen, av flera skäl viktigt med en tydlig redovisning av lärosätenas verksamhet, och information om utvecklingen av bidragsmedlen är en betydelsefull del av denna redovisning. Det är därför enligt regeringen viktigt att det arbete som pågår bland universitet och högskolor med att utveckla styrningen och uppföljningen av forskningsmedel fortsätter.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning

Regeringen avser att vidta följande åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser:

Regeringen avser att ge Vetenskapsrådet i uppdrag att i samverkan med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Verket för innovationssystem samt universitet och högskolor utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd, så att de bättre anpassas till lärosätenas planering. Vidare avser regeringen att ge lärosätena i uppdrag att utveckla sin redovisning av bidragsmedel.

Med dessa åtgärder anser regeringen att frågan är slutbehandlad.

Vissa kompletterande uppgifter

SUHF-modellen¹

I november 2007 beslutade Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) att rekommendera sina medlemmar, de svenska universiteten och högskolorna, att införa en ny redovisningsmodell för indirekta kostnader (SUHF-modellen). Modellen, som utarbetats av lärosätena i samverkan med några större finansiärer (Wallenbergstiftelserna, Riksbankens Jubileumsfond och Vetenskapsrådet), bygger på gängse redovisningsteori och följer motsvarande utveckling inom EU och i Europa. SUHF-modellen har

¹ Källa: SUHF-modellen i verkligheten, Ann-Kristin Mattson, SUHF januari 2011.

införts eller är under införande vid samtliga lärosäten i Sverige. Modellen innebär att alla kostnader för stödfunktioner vid lärosätena fördelas på de båda verksamheterna forskning och utbildning. Vid ett forskningsprojekt tar man fram vilka kostnader som direkt kan hänföras till projektet, som lönekostnader, utrustning, resor och andra kostnader. Ovanpå det läggs forskningsprojektets andel av indirekta kostnader som man räknat fram. SUHF-modellen tas även upp i proposition 2008/09:50 Ett lyft för forskning och innovation (bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160).

Inkomna skrivelser

Stockholms universitet (dnr 150-2382-2010/11) och Vetenskapsrådet (dnr 150-2785-2010/11) har inkommit med synpunkter till utbildningsutskottet med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport.

Stockholms universitet framför i sin skrivelse att Riksrevisionens rapport ger en saklig och balanserad analys av hur det oförbrukade kapitalet uppkommit och redogör vidare i skrivelsen för de bakomliggande orsakerna. Universitetet instämmer dock inte i Riksrevisionens rekommendationer om noggrannare återrapportering av oförbrukade forskningsbidrag. Det skulle enligt skrivelsen endast ta mer tid från forskningen. I stället framförs egna rekommendationer i skrivelsen, bl.a. att externa bidragsgivare bör bevilja färre men större bidrag med längre kontraktstider samt undvika fragmentering av utlysningarna genom att vara mer restriktiva med riktade satsningar, öronmärkningar och särskilda utlysningar.

Vetenskapsrådet anför i sin skrivelse att dagens finansieringssystem inte är fullt ut jämförbart med situationen i slutet på 1990-talet eftersom full kostnadstäckning inom bidragssystemet successivt införts under 00-talet.

Man kan enligt Vetenskapsrådet se det som att de korrekt periodiserade och fullständigt täckta indirekta kostnaderna i dagens system bidrar till en högre nivå av oförbrukade bidrag jämfört med tidigare. Det är dock inte "oanvända medel", utan det sker hela tiden en omsättning som i genomsnitt tar ca 10 månader. Det finns inga beräkningar som ger stöd åt att bidragsmedlen omsätts mycket långsammare i dag än för 10 år sedan.

Med anledning av regeringens skrivelse vill Vetenskapsrådet poängtera det följande. Med oförändrade redovisningsprinciper för forskningsbidrag – och en oförändrad andel indirekta kostnader – finns det endast två saker som kan komma att minska de oförbrukade bidragen framöver, antingen 1) att bidragens tillförseltakt minskar eller 2) att bidragens uppehållstid i systemet minskar. Den högre nivå som uppstått på senare år till följd av korrekt periodisering och fullständig täckning av de indirekta kostnaderna är därmed förmodligen inte att betrakta som en tillfällig förhöjd nivå av de oförbrukade bidragen. I stället kan kvoten mellan mängden oförbrukade bidrag och bidragsmedlens tillförseltakt komma att öka ytterligare med tanke på att de sista lärosätena införde SUHF-modellen så sent som den 1 januari 2011.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser det vara av stort värde att högskole- och universitetssektorn följs upp och utvärderas ur olika aspekter. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av den ökning av oförbrukade forskningsbidrag hos lärosätena som skett under perioden 2004–2009.

I sin skrivelse instämmer regeringen delvis i Riksrevisionens iakttagelser men vill särskilt betona betydelsen av lärosätenas övergång till nya redovisningsprinciper för indirekta kostnader som en förklaring till ökningen av oförbrukade bidrag. Utskottet delar regeringens uppfattning.

Mot bakgrund av de stora belopp externa medel som årligen betalas från de statliga forskningsfinansiärerna till de svenska universiteten och högskolorna anser utskottet att det är viktigt att det finns väl utvecklade rutiner dels för utbetalning av forskningsstöd, dels för lärosätenas redovisning av bidragsmedel. Utskottet konstaterar att regeringen avser att vidta åtgärder för att åstadkomma detta. Utskottet vill i sammanhanget påminna om betydelsen av nationell, samlad statistik på området.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2010/11:137 Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor.