



RIKSREVISIONEN



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.



RIKSREVISIONEN

RiR 2011:3

Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

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

Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

Riksrevisionen har granskat oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Göteborgs universitet, Lunds universitet, Södertörns högskola, Utbildningsdepartementet samt Högskoleverket och Vetenskapsrådet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Företrädare för universitet och högskolor har givits tillfälle att lämna synpunkter på granskningens resultat vid ett seminarium på Riksrevisionen.

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

Riksrevisor *Guðrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisor *Nina Gustafsson Åberg* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Pernilla Jonsson*, revisionsdirektör *Tommy Nilsson*, revisionsråd *Inger Rydén Bergendahl* och revisor *Amanda Söderlund* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Guðrun Antemar

Nina Gustafsson Åberg

För kännedom:

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

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Syfte och revisionsfrågor	14
1.2 Bedömningsgrunder	14
1.3 Avgränsningar	15
1.4 Begrepp som används i granskningen	15
1.5 Metod och genomförande	16
1.6 Rapportens disposition	20
2 Forskningsfinansiering och utveckling av oförbrukade bidrag	21
2.1 De externa forskningsbidragen har ökat mer än basanslagen	21
2.2 Bidrag från de statliga forskningsråden och EU har ökat särskilt mycket	23
2.3 Intäktsförda forskningsbidrag ger inte hela bilden av influenta forskningsmedel	25
2.4 Oförbrukade bidrag har ökat kraftigt	26
2.5 Donationer och avskrivningar har inte orsakat ökade oförbrukade bidrag	27
2.6 Oförbrukade medel ökar också hos vissa finansiärer	28
2.7 Sammanfattande iakttagelser	30
3 Sambandet mellan ökad tillgång på forskningsmedel och oförbrukade bidrag	31
3.1 Obalans sedan 2004	31
3.2 Tillgången på forskningsmedel förklarar bara en mindre del av ökningen	32
3.3 Oförbrukade bidrag varierar mellan lärosätena	34
3.4 Oförbrukade bidrag från statliga forskningsråd har ökat mer	37
3.5 Några forskningsråds bidrag används långsammare	40
3.6 Vanligare med ansökan om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet	41
3.7 Sammanfattande iakttagelser	42
4 Oförbrukade bidrag – effekter av projektstart och uppföljning	45
4.1 Startsträcka för forskningsprojekt	45
4.2 Lärosätenas uppföljning kan påverka uppkomsten av oförbrukade bidrag	52
4.3 Finansiärernas uppföljning kan påverka uppkomsten av oförbrukade bidrag	54
4.4 Sammanfattande iakttagelser	57
5 Oförbrukade bidrag och forskningens villkor i högskolan	59
5.1 Inriktningen på forskningspolitiken bidrar till oförbrukade bidrag	59
5.2 Forskarnas arbetsvillkor ger incitament att spara	66
5.3 Andra arbetsuppgifter trots beviljade forskningsmedel	72
5.4 Parallella verksamheter och bristande information skapar planeringsproblem	76
5.5 Sammanfattande iakttagelser	81
6 Slutsatser och rekommendationer	83
6.1 Sammanfattande analys	83
6.2 Övergripande bedömning	88
6.3 Rekommendationer	89

Forts.

Bilagor	97
Bilaga 1 Enkät om forskningens finansiering	97
Bilaga 2 Fallstudie av forskningens finansiering vid tre lärosäten	111
Bilaga 3 Genomgång av anhänganden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet	137
Bilaga 4 Statistisk analys av samband mellan oförbrukade bidrag och andra faktorer	147

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den kraftiga ökningen av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor med fokus på perioden 2004–2009.

Granskningens bakgrund

I lärosätenas årsredovisningar redovisas i balansräkningen under rubriken Oförbrukade bidrag sådana bidragsmedel för forskning som lärosätet tagit emot av externa forskningsfinansiärer men som vid årets slut ännu inte omsatts i forskningsverksamhet. Volymen oförbrukade bidrag har i reala termer ökat från 7,4 miljarder kronor 1998 till 12,8 miljarder kronor 2009. De oanvända medlen motsvarade nästan ett års förbrukning av externa bidrag.

I granskningen har Riksrevisionen sökt att klarlägga om det hos universitet och högskolor finns omständigheter som gör att externa bidrag inte omsätts i forskning i den takt som planerats. Syftet är också att undersöka om lärosätena säkerställt att de har kapacitet att ta emot beviljade forskningsmedel från externa finansiärer och om de garanterat att medlen används som planerat samt att undersöka om regeringen har följt upp och säkerställt att de externa medel som avsatts för forskning i högskolan kommit i bruk som avsetts.

Granskningen avser regeringen samt alla lärosäten som har statliga budgetanslag för forskning med undantag för de konstnärliga högskolorna och Gymnastik- och idrotthögskolan. Underlag för granskningen är Högskoleverkets statistik som belyser utvecklingen av oförbrukade bidrag, forskningsfinansiering, studentantal och anställda inom högskolan. Därtill har en enkätundersökning ställd till 29 lärosäten genomförts. Undersökningen har fördjupats med intervjuer och dokumentstudier vid tre lärosäten. Uppgifter har även tagits in från forskningsfinansiärer och Utbildningsdepartementet. Granskningens genomförande och preliminära resultat har diskuterats med företrädare för universitet och högskolor vid ett seminarium hos Riksrevisionen hösten 2010.

Granskningens resultat

Riksrevisionens granskning visar att en mindre andel externa bidrag hade omsatts i forskning 2009 jämfört med tidigare år. Detta gäller framför allt bidrag från forskningsråden. År 2005 förbrukades cirka 90 procent av de bidrag som betalades in till lärosätena från Vetenskapsrådet under samma år. År 2009 hade förbrukningen

sjunkit till cirka 80 procent 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.

Inte enbart en följd av ökad tillgång på forskningsmedel

Riksrevisionens granskning visar att den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag inte enbart är 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.

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 procent 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.

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 procent av ökningen i totala oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Om övriga miljöstödd kan antas fungera på samma sätt, kan miljöstöden förklara 10–20 procent 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 för institutioner både att attrahera mycket forskningsbidrag och att spara genom att ibland skjuta på förbrukningen av erhållna forskningsbidrag. En anledning till detta är att vissa forskares anställning är beroende av externa bidrag. En annan är behovet av att hantera de risker som är förenade med fluktuationer i tillflödet av externa medel och i studentefterfrågan i grundutbildningen.

Andelen undervisande och forskande personal som är visstidsanställda har under den studerade perioden legat runt en tredjedel. Antalet anställda med behov av att söka externa bidrag för att finansiera sin anställning har ökat under perioden. Kategorin ”annan forskande och undervisande personal”, som inte regleras i högskoleförordningen, har ökat med 37 procent sedan 2004, samtidigt som den undervisande och forskande personalen totalt har ökat med 4 procent.

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 incitament på institutionsnivå att attrahera mer bidrag än vad man kan omsätta enligt plan.

Prefekter och institutionsledning har stort ansvar för att hantera effekter av förändringar i inkomst från externa bidrag och grundutbildningsstudenter. Därtill har prefektens ansvar för indirekta kostnader som måste täckas med basanslag blivit tydligare i och med införandet av den nya redovisningsmodellen. 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 finansierarna har att förhålla sig till rörande uppföljning av lämnade bidrag är allmänt formulerade i instruktioner och regleringsbrev. Vissa av de statliga forskningsråden följer, till skillnad mot andra finansierare, 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

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

I forskningspolitiska förslag till riksdagen redovisas sällan bedömningar av hur stor kapacitet ett prioriterat forskningsområde har att ta emot forskningsmedel.

Rekommendationer

På grundval av granskningen riktar Riksrevisionen följande 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 erhållna forskningsbidrag i pågående forskning.

- Regeringen bör ge de statliga forskningsråden i uppdrag att utveckla sina former för utbetalning av forskningsbidrag så att de avpassas bättre till lärosätenas planeringscykel. Vidare bör regeringen ge forskningsråden i uppdrag att förbättra återrapporteringen av hur universitet och högskolor använder beviljade externa bidrag.

På grundval av granskningen riktar Riksrevisionen följande 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.

Faktaruta

I Sverige satsas omfattande resurser på forskningen vid universitet och högskolor. Enligt Högskoleverkets årsrapport användes 2009 29,7 miljarder kronor för forskning och forskarutbildning. De direkta anslagen för forskning och forskarutbildning över statsbudgeten uppgick detta år till 12,9 miljarder kronor. Därtill kom den forskningsfinansiering som beviljas av externa finansiärer, dvs. av forskningsråd, forskningsstiftelser och andra organisationer. Merparten av dessa s.k. externa medel erhålls i form av bidrag. År 2009 uppgick högskolans förbrukning av forskningsbidrag till 13,2 miljarder.

Forskningsbidragen är öronmärkta medel som är avsedda för ett specifikt forskningsprojekt och kan inte användas till annan verksamhet än forskningsprojektet. Störst bland de externa forskningsfinansiärerna är Vetenskapsrådet.

De externa medel för forskning som förbrukats ett visst år framgår av lärosätets resultaträkning i form av intäktsförda forskningsbidrag. De forskningsbidrag som inbetalats till lärosätet men som inte har förbrukats under året intäktsförs inte utan redovisas i stället i lärosätets balansräkning under posten Oförbrukade bidrag. År 2009 fanns 12,8 miljarder kronor oförbrukade bidrag hos universitet och högskolor.

1 Inledning

Under de senaste åren har betydligt mer forskningsbidrag betalats in till universitet och högskolor från externa offentliga och privata forskningsfinansiärer än vad som har förbrukats i deras forskning. Detta har lett till att volymen oanvända forskningsbidrag har ökat kraftigt, något som har uppmärksamrats av Högskoleverket sedan 2007.¹ Volymen oförbrukade bidrag hos universitet och högskolor har ökat från 7,4 miljarder kronor 1998 till 12,8 miljarder kronor 2009. Omräknat i reala termer innebär detta en ökning på 74 procent. Ökningen har varit särskilt kraftig sedan 2005.

Utvecklingen har lett till att det vid universitet och högskolor vid slutet av 2009 fanns oanvända medel för forskning som motsvarade ungefär ett helt års förbrukning av externa forskningsbidrag.

Detta har föranlett Riksrevisionen att granska de oförbrukade forskningsbidragen vid universitet och högskolor samt att undersöka vad som kan förklara att en mindre andel av de medel som tillförs från forskningsfinansiärerna omsätts i forskning idag än för fem år sedan.

Den försening av forskningsprojekt som är orsaken till att oförbrukade bidrag uppkommer behöver inte få konsekvenser för kvaliteten på forskningen. Däremot kan en ökad volym oförbrukade bidrag tyda på ineffektivitet i finansieringssystemet och skapa en risk att det blir mindre forskning utförd än vad som planerats och finansierats.

¹ HSV (2008), Universitet&högskolor. *Högskoleverkets årsrapport 2008*, tar upp oförbrukade bidrag. Ökningen i ett längre perspektiv belyses i HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen fokuserar på ökningen av oförbrukade bidrag för forskning 2004–2009. Syftet med granskningen är 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 ska 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?

1.2 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen anser att en ökning av statliga medel för forskningsfinansiering inom rimlig tid bör leda till att omfattningen av högskolans forskning expanderar. En utveckling där det successivt tar allt längre tid att omsätta forskningsbidrag i verksamhet är enligt Riksrevisionens mening tecken på bristande effektivitet. Likaså finns det skäl att ifrågasätta effektiviteten i resursanvändningen om det visar sig finnas stora skillnader mellan lärosäten och forskningsfinansiärer när det gäller den takt som beviljade externa medel omsätts i forskning.

Enligt 1 § lagen om statsbudgeten (1996:1059) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet. Av denna lag följer även att regeringens rapportering till riksdagen bör motsvara krav på transparent och tillförlitlig information om insatser och utfall. Riksdagen bör ges god information om hur de medel som avsätts för extern finansiering av forskning i högskolan används.

Myndighetsförordningen (2007:515) föreskriver att en myndighets ledning har ansvar att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar med statens resurser. Myndighetsledningen ska också se till att myndighetens organisation är utformad så att verksamheten kan kontrolleras på ett betryggande sätt. Statliga forskningsfinansierande myndigheter har ansvar för att forskningsbidrag som beviljas och betalas ut kan omsättas i forskning i rimlig tid och för att beviljade utbetalade bidrag följs upp mot

kontraktsvillkoren. När forskningsbidrag har beviljats och betalats ut har lärosätet och forskaren ingått ett kontrakt med finansören om att viss forskning ska genomföras under viss tid. Detta innebär att universitet och högskolor som mottagare av bidrag och som arbetsgivare har ett ansvar för att se till att forskarna kan disponera egen och andra anställdas arbetstid i den utsträckning som krävs enligt kontraktet.

1.3 Avgränsningar

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

Den utveckling av oförbrukade bidrag och andra faktorer som undersöks i granskningen avser åren 2004–2009 samt i några fall åren 1998–2009.

Granskningen avser inte att bedöma kvaliteten på den forskning som finansieras av forskningsbidrag vid svenska universitet och högskolor. Granskningen avser inte heller att göra en bedömning av det system som ligger till grund för fördelningen av direkta statliga anslag för forskning och utbildning på forskarnivå till universitet och högskolor.

1.4 Begrepp som används i granskningen

1.4.1 Olika slag av forskningsfinansiering

Universitet och högskolor svarar för merparten av den offentligt finansierade forskningen i Sverige. Finansieringen av denna forskning är tudelad genom att universitet och högskolor dels erhåller medel direkt från statsbudgeten, så kallade *basanslag*, dels i konkurrens med varandra ansöker om *bidrag* för forskningsprojekt hos externa finansörer av forskning. Sådana bidrag ingår i så kallade *externa medel*. I samlingsbegreppet externa medel ingår forskningsbidrag, intäkter av uppdragsforskning och övriga avgiftsintäkter.

Externa medel söks normalt i konkurrens mellan olika forskare och lärosäten. Medlen erhålls antingen som *forskningsbidrag* eller i form av *avgifter* som betalning för *uppdragsforskning*. Då medel betalas ut som forskningsbidrag, har bidragsgivaren inte rätten till resultaten samtidigt som forskningen ska genomföras i enlighet med det kontrakt som upprättas. Vid uppdragsforskning har uppdragsgivaren större inflytande över verksamhetens planering, genomförande och det är uppdragsgivaren som äger resultaten. Externa medel kan tilldelas ett lärosäte av såväl offentliga som privata forskningsfinansörer.

1.4.2 *Oförbrukade bidrag*

I lärosätenas ekonomiska redovisning används begreppet oförbrukade bidrag när ett projekt som erhållit extern finansiering vid ett årsskifte ännu inte har påbörjats eller inte har förbrukat de medel som varit tillgängliga under året. Det handlar alltså om skillnaden mellan beviljade bidrag som betalats in till lärosätet och vad som faktiskt har använts. De oförbrukade bidragen redovisas i balansräkningen, medan de bidragsinkomster som lärosätet använt i verksamheten under året redovisas som intäkter i resultaträkningen. De oförbrukade forskningsbidragen är bundna av kontrakt mellan lärosätet och finansiären och de utgör ett åtagande som lärosätet har till finansiären.

I balansräkningsposten oförbrukade bidrag i lärosätenas redovisning kan utöver externa forskningsbidrag även ingå donerade medel som får användas till forskning, avkastning av donationsmedel samt överskott av uppdragsforskning. När externa bidrag använts för investering i utrustning som ska skrivas av under flera år, innefattas i balansräkningsposten dessutom det belopp av investeringen som vid bokslutet ännu inte skrivits av.

I denna granskningsrapport kommer begreppet ”oförbrukade bidrag” att användas och det avser då externa medel för forskning som inte förbrukats.

1.5 **Metod och genomförande**

Det empiriska underlaget till denna granskning utgörs av:

- 1) statistik och sambandsanalys som belyser utvecklingen av oförbrukade bidrag och andra faktorer,
- 2) enkät till 29 lärosäten,
- 3) fallstudie med frågor om externt finansierad forskning vid tre lärosäten,
- 4) genomgång av ärenden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet,
- 5) analys av ekonomisk uppföljning av de Linnéstöd som beviljades 2008,
- 6) intervjuer med externa forskningsfinansiärer
- 7) intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och Högskoleverket,
- 8) seminarium för att presentera granskningens genomförande och preliminära med företrädare för universitet och högskolor.

1.5.1 *Statistik och sambandsanalys*

Utveckling och samband som rör forskningsbidrag, studentantal och forskarexamina behandlas för perioden 1998–2009. För antal universitets- och högskoleanställda fördelat på olika tjänstekategorier saknas jämförbar data

före 2001. Källor har varit Högskoleverkets årsrapporter, Högskoleverkets NU-databas och Statistiska centralbyråns (SCB) statistiska meddelanden. Med hjälp av lärosätenas årsredovisningar och den enkätstudie som har genomförts inom granskningen har oförbrukade bidrag kartlagts mer i detalj avseende storlek och utveckling för perioden 2004–2009.

Olika variabler har ställts mot varandra för att testa vissa hypoteser om orsaker till ökningen av oförbrukade bidrag, bland annat med hjälp av den regressionsanalys som presenteras i bilaga 4.

För fastprisberäkningar har SCB:s implicitindex för statlig konsumtion använts.²

1.5.2 *Enkät*

En enkät har skickats ut till 29 lärosäten. Samtliga lärosäten svarade på enkäten. För vissa frågor finns ett partiellt bortfall. Se bilaga 1 för enkätens uppläggning och resultat.

Syftet med enkäten var att belysa utvecklingen av oförbrukade bidrag hos lärosätena från olika finansiärer över tid och att få lärosätenas syn på orsaker bakom utvecklingen av oförbrukade bidrag. Syftet var också att kartlägga den uppföljning av oförbrukade bidrag som görs inom lärosätena.

1.5.3 *Fallstudie*

Riksrevisionen har genomfört en fallstudie vid Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola. De tre lärosätena valdes för att de har en stor volym oförbrukade bidrag och för att denna ökat under perioden 2004–2009. Se bilaga 2 för uppläggningen av fallstudien.

För att granskningen skulle kunna fånga de olika förutsättningar för forskning som råder mellan olika forskningsområden valdes lärosäten med fler än ett vetenskapsområde. En institution vid naturvetenskaplig fakultet, eller motsvarande, och en institution vid humanistisk fakultet, eller motsvarande, valdes ut. Dessa fakulteter fanns representerade vid alla tre lärosäten. Kontakter med forskare för intervjuer och uppföljning av arbetstid valdes utifrån att de skulle ha projektbidrag beviljade för perioden 2007–2009 och en stor volym oförbrukade bidrag i förhållande till andra forskare vid sin institution. I något enstaka fall gick inte detta att göra och då fick institutionerna välja ut forskare som hade flera forskningsprojekt löpande parallellt.

² HSV, SCB & VR (2007), *Om statistiken som beskriver forskningsfinansieringen inom högskolesektorn en rapport från den forskningsstatistiska samverkansgruppen mellan Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.*

Syftet med fallstudien var att undersöka hur ledning, förvaltningspersonal och forskare ser på förekomsten av oförbrukade forskningsbidrag och vad som orsakar fenomenet. Fallstudien syftade även till att ge en bild av hur forskare vid universitet och högskolor planerar sin arbetstid och hur arbetet med att starta projekt ser ut. Ett ytterligare syfte var att kartlägga intern uppföljning och kontroll av oförbrukade bidrag för att belysa vilken information som finns tillgänglig när det gäller uppföljning av verksamhet och ekonomi.

Fallstudien har inkluderat dokumentstudier, analys av ekonomisk information och intervjuer. Dokument som har analyserats är projektplaner och projektbeslut, tjänstgöringsplaner eller motsvarande, lärosätets delegationsordning, budget samt uppföljning av budget både avseende institutionernas verksamhet och vissa särskilda forskningsprojekt. Dessutom har dokument av långsiktig strategisk karaktär studerats, såsom forskningsstrategier eller planer för framtida personalförsörjning.

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.

1.5.4 *Genomgång av ärenden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet*

Forskare kan anhålla om att få förlänga dispositionstiden för de forskningsbidrag de har blivit beviljade. Riksrevisionen har gjort en genomgång av anhållanden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet för ämnesområdena Humaniora och samhällsvetenskap, Medicin samt Natur- och teknikvetenskap för åren 2004–2009. Se bilaga 3 för en utförligare beskrivning.

Syftet med genomgången var att undersöka om det över tid är fler forskare än tidigare som begär förlängd dispositionstid samt att identifiera om det förekommer skillnader mellan olika ämnesområden.

Vetenskapsrådet valdes eftersom det är den största offentliga forskningsfinansiären.³ Totalt undersöktes cirka 800 anhållanden om förlängd dispositionstid med avseende på projekttid, beviljade medel, kvarvarande medel och orsak till anhållan om förlängning.⁴

³ Vetenskapsrådet fördelar cirka 4 miljarder kronor under 2009 till grundforskning inom naturvetenskap, teknik, medicin, humaniora och samhällsvetenskap. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2470/a/35318>, 2010-11-01.

⁴ Dokumenten har samlats in via Vetenskapsrådet som ombads ta fram dokumenten efter sina sökord och kriterier. Det är möjligt att någon anhållan har missats eller blivit dubblett, även om sådana i möjligaste mån plockats bort.

1.5.5 *Analys av den ekonomiska uppföljningen av Linnéstöd*

Linnéstödet är en form av riktat forskningsstöd med syfte att skapa starka miljöer inom grundläggande forskning som utlysts av Vetenskapsrådet. Riksrevisionen har gjort en analys av den ekonomiska uppföljningen av de Linnéstöd som beviljades 2008. Underlaget utgjordes av de ekonomiska redogörelser som samtliga 20 Linnémiljöer lämnade in till Vetenskapsrådet i samband med den första utvärderingen av 2008 års Linnéstöd.⁵

Syftet var att undersöka om Linnéstöden genererat en stor volym oförbrukade bidrag initialt samt att uppskatta hur stor del av de totala oförbrukade forskningsbidragen som orsakas av Linnéstöd.

1.5.6 *Intervjuer med externa finansiärer*

För att förstå hur den externa finansieringen av högskolans forskning fungerar är det viktigt att få kunskap om vilka villkor finansiärerna ställer i samband med beviljande och utbetalning av forskningsbidrag samt hur de följer upp förbrukningen av medlen. Inom ramen för granskningen intervjuades företrädare för Vetenskapsrådet, Riksbankens Jubileumsfond, Östersjöstiftelsen samt Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse.

Därutöver har ytterligare telefonintervjuer genomförts med sex finansiärer. I vissa fall inkom respondenterna med svar via e-post.⁶ Syftet med dessa intervjuer var att kartlägga om finansiärerna i ökande utsträckning betalar ut forskningsstöd i klumpsummor som sträcker sig över flera år. Några intervjuer berörde även uppföljningsrutiner.

1.5.7 *Intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och Högskoleverket*

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med Högskoleverket och Utbildningsdepartementet. Syftet var att undersöka vad Utbildningsdepartementet och Högskoleverket menar är orsaker till utvecklingen av oförbrukade bidrag för forskning.

⁵ Två utlysningar har skett, 2006 och 2008, och sammanlagt 40 forskningsmiljöer har beviljats Linnéstöd. De utvalda forskningsmiljöerna erhåller 5–10 miljoner kronor årligen under en tioårsperiod.

⁶ Formas, FAS, Vinnova, Mistra, Stiftelsen för Strategisk Forskning och Kungl. Vitterhetsakademien.

1.5.8 *Seminarium*

Riksrevisionen inbjöd till ett seminarium den 13 oktober 2010 för att diskutera granskningens genomförande och preliminära resultat med företrädare för universitet och högskolor, Utbildningsdepartementet, Högskolverket, Vetenskapsrådet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärarförbund samt Sveriges förenade studentkårer.

1.6 **Rapportens disposition**

Kapitel 2 beskriver forskningsfinansieringen vid universitet och högskolor och utvecklingen av oförbrukade bidrag för forskning 1998–2009. I kapitel 3 undersöks om det är ökad tillgång på forskningsmedel som förklarar ökningen av oförbrukade bidrag. Därefter undersöks i kapitel 4 om processen från forskningsansökan, start och avslutning av forskningsprojekt innehåller förklaringar till utvecklingen. Kapitel 5 diskuterar om ökningen av oförbrukade bidrag hänger samman med systemet för forskningsfinansiering och de arbetsvillkor som möter den forskande personalen i högskolan. Kapitel 6 innehåller slutsatser och rekommendationer.

2 Forskningsfinansiering och utveckling av oförbrukade bidrag

Syftet med detta kapitel är att beskriva forskningsfinansieringen vid universitet och högskolor och utvecklingen av oförbrukade bidrag för forskning 1998–2009. Vidare beskrivs hur principerna för redovisning av högskolans intäkter för forskning påverkar den information som finns rörande inflödet av externa bidragsmedel för forskning och den nationella statistik som finns för forskningsfinansieringen.

Underlag för kapitlet är Högscoleverkets statistik, årsredovisningarna för lärosäten och för statliga forskningsråd samt uppgifter som Riksrevisionen inhämtat via sin enkätundersökning.

2.1 De externa forskningsbidragen har ökat mer än basanslagen

Merparten av den forskning som bedrivs i Sverige utförs vid universitet och högskolor. Drygt 80 procent av lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning 2009 kom från olika offentliga finansieringskällor.⁷

Av figur 2.1 framgår att de intäktsförda medlen för forskning och forskarutbildning vid lärosätena sammanlagt uppgick till 29,7 miljarder kronor 2009. Basanslagen för forskning och forskarutbildning uppgick till 12,9 miljarder kronor, medan intäkterna av externa forskningsbidrag uppgick till 13,2 miljarder kronor.

I beloppet för de externa forskningsbidragen 2009 ingår de särskilda medel som regeringen tillförde forskningen i högskolan i enlighet med 2008 års forskningspolitiska proposition⁸ och som riksdagen fattade beslut om i budgetpropositionen. Detta påverkade relationen mellan basanslag och externa

⁷ HSV (2010), Universitet&högskolor. *Högscoleverkets årsrapport 2010*, s. 80.

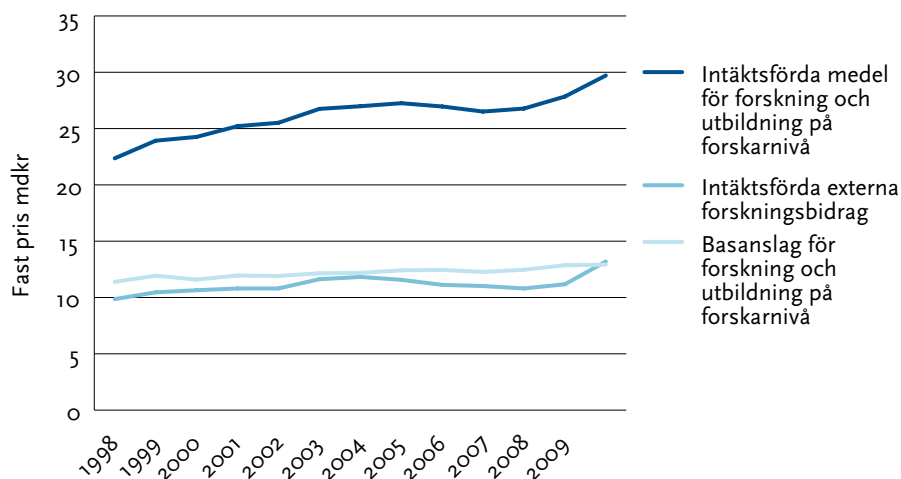
⁸ Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*.

forskningsbidrag. De särskilda medlen betalades ut via Kammarkollegiet och uppgick 2009 till 771 miljoner kronor. De ska betraktas som en del av basanslaget, men eftersom de i lärosätenas bokföring redovisats som bidrag, och därmed påverkat volymen oförbrukade bidrag i balansräkningarna, har dessa medel i granskningen förts till bidrag.⁹

Volymen oförbrukade bidrag kan också ha påverkats av att den s.k. högskolemomsen avskaffades 2009, dvs. att den skyldighet som tidigare fanns för universitet och högskolor att till staten betala in en avgift om åtta procent av externa forskningsbidrag som erhållits från icke-statliga forskningsfinansiärer togs bort. I den forskningspolitiska propositionen gjorde regeringen bedömningen att de finansiärer som gett bidrag som omfattats av skyldigheten kommer att fortsätta att stödja forskning med motsvarande belopp och beräknade att avskaffandet av högskolemomsen innebär ett årligt resurstillskott på 300–350 miljoner kronor till forskning vid universitet och högskolor.

Basanslaget till lärosätena för forskning och forskarutbildningen har sedan 2004 ökat med 4 procent i reala priser. De intäktsförda forskningsbidragen har ökat med 14 procent. Av figur 2.1 framgår att merparten av den sistnämnda ökningen skedde under åren 2008 och 2009.

Figur 2.1 Totala intäktsförda medel för forskning fördelat på basanslag och forskningsbidrag 1998–2009, mdkr i 2009 års pris



Källa: HSV, NU-databasen; Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapporter 2001–2010.

Anmärkning: Basanslag för forskning och forskarutbildning är redovisat exklusive de medel som regeringen beviljat lärosätena och som betalats ut via Kammarkollegiet, eftersom dessa redovisas som bidrag vid lärosätena och avser särskilda riktade satsningar. De medel som går via Kammarkollegiet är inkluderade i intäktsförda externa bidrag.

⁹ HSV (2010), Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2010, s. 78–79.

2.2 Bidrag från de statliga forskningsråden och EU har ökat särskilt mycket

Externa medel till forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor kommer från såväl offentliga som privata finansiärer.

Viktiga offentliga forskningsfinansiärer är

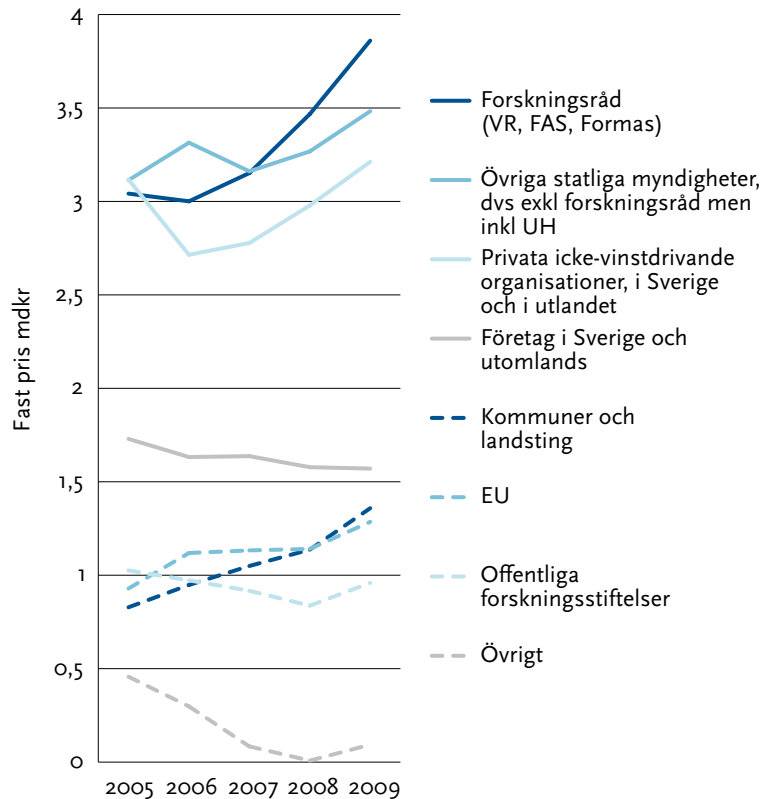
- statliga forskningsråd: Vetenskapsrådet (VR), Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
- statliga sektorsforskningsmyndigheter: Verket för innovationssystem (Vinnova), Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Sida, Rymdstyrelsen m.fl.
- offentliga forskningsstiftelser: KK-stiftelsen, Mistra, Stiftelsen för Strategisk Forskning, Riksbankens Jubileumsfond, m.fl.¹⁰
- kommuner och landsting
- EU.

Privata forskningsfinansiärer av betydelse är bland annat Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, Cancerfonden samt Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Företag bidrar också till forskningsfinansieringen.

Figur 2.2 visar utvecklingen 2005–2009 av intäktsförda forskningsbidrag vid lärosätena fördelat på olika finansiärer.

¹⁰ Riksbankens Jubileumsfond skapades i samband med Riksbankens 300-årsjubileum 1968, då riksdagen beslutade avsätta pengar i en stiftelse. I samband med utskiftningen av löntagarfonderna erhöll stiftelsen den så kallade Kulturdonationen.

Figur 2.2 Intäktsförda bidrag fördelat på finansiär 2005–2009, mdkr i 2009 års pris



Det är bidrag från statliga forskningsråd och från EU som har ökat mest under perioden. Även kommuner och landsting och övriga forskningsfinansierande myndigheter¹¹ sköt till mer bidrag till forskning. De svenska offentliga finansiärernas andel uppgick 2009 till 61 procent, vilket var mer än under tidigare år. Forskningsråden och Vinnovas forskningsfinansiering utgjorde tillsammans 28 procent av de intäktsförda bidragen vid lärosätena 2009.¹² Vetenskapsrådet fördelade 3,5 miljarder kronor och Vinnova bidrog med 0,9 miljarder kronor till lärosätena 2009.¹³ Formas och FAS forskningsfinansiering till lärosätena uppgick till 0,4, respektive 0,3 miljarder kronor samma år.¹⁴

¹¹ Medel fördelade via Kammarkollegiet ingår här.

¹² HSV (2010), Universitet&högskolor. *Högskoleverkets årsrapport 2010*, tabell 11; Vinnova, Årsredovisning 2009, s. 28.

¹³ Vetenskapsrådet, Årsredovisning 2004, tabell 18 och Årsredovisning 2009, tabell V-A; Vinnova, Årsredovisning 2009, VI 2010:04, s. 28.

¹⁴ Formas, Årsredovisning 2009, s. 27; FAS, Årsredovisning 2009, s. 55 tabell 13.

Den vanligaste formen av forskningsstöd var under hela perioden projektbidrag, vilka vid Vetenskapsrådet uppgick till cirka 2 miljarder kronor. Samtidigt har andra former av stöd såsom bidrag till forskningsmiljöer, forskningssamverkan och forskarskolor ökat från cirka 80 miljoner 2005 till cirka 584 miljoner kronor 2009. Vetenskapsrådets stöd 2009 till Berzelii Centra var 20 miljoner kronor och Linnéstödet uppgick till 265,5 miljoner kronor.¹⁵

2.3 Intäktsförda forskningsbidrag ger inte hela bilden av influtna forskningsmedel

De intäktsförda forskningsbidrag som redovisas i figur 2.1 och figur 2.2 avspeglar inte den totala summan av forskningsbidrag som lärosätena har mottagit under året. Det beror på att universitet och högskolor, i likhet med andra statliga myndigheter, har kostnadmässig redovisning. Detta innebär att lärosätenas intäkter och kostnader redovisas i den årliga resultaträkningen.¹⁶ För redovisningen av basanslaget för forskning innebär det inget problem, eftersom medlen intäktsförs direkt då medlen överförs till lärosätet. Bidrag däremot intäktsförs först då de *förbrukas*. Forskningsbidrag som mottagits men inte förbrukats under året omförs till balansposten Oförbrukade bidrag i avvaktan på att intäktsföras under kommande redovisningsperioder när de börjar förbrukas.¹⁷ För att få en uppfattning om hur mycket externa bidrag som har betalats ett visst år behövs således information från både resultaträkningens intäktspost och balansräkningens post Oförbrukade bidrag.

Om ett bidragsfinansierat forskningsprojekt har medel kvar när projektet är slutfört, är villkoren som finansiären ställer styrande för redovisningen. Finansiären kan ställa krav på att återstående medel ska återbetalas. Om sådana villkor inte finns, kan kvarvarande medel intäktsföras och påverkar på så sätt årets kapitalförändring och ökar myndighetskapitalet. Högskoleverkets statistik över forskningsintäkter är baserad på lärosätenas redovisade intäkter enligt detta system.¹⁸

De årliga forskningsintäkter som framgår av statistiken visar alltså omfattningen av den forskning som bedrivits under året, men säger inte någonting om *när* lärosätet erhöll de bidragsinkomster som förbrukats och inte heller något om beloppet av de bidragsinkomster som *betalats in* till lärosätet

¹⁵ Vetenskapsrådet, Årsredovisning 2009, s. 22, 48 och 52–53.

¹⁶ Enligt 4 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹⁷ ESV, (2005:14) Handledning erhållna bidrag och donationer, s. 9.

¹⁸ HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 41–42.

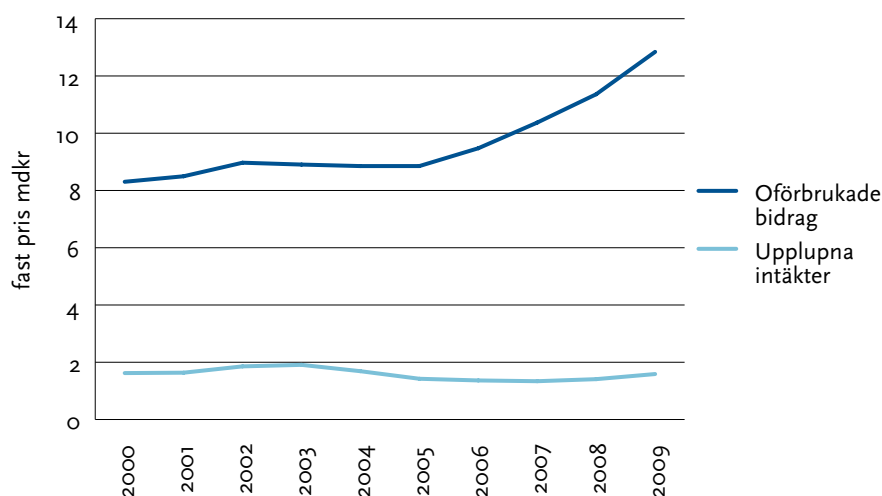
under redovisningsåret. Detta försvårar för externa intressenter, såsom riksdag och forskningsfinansiärer, som önskar följa den årliga utvecklingen av hur erhållna forskningsbidrag omsätts i forskning.

2.4 Oförbrukade bidrag har ökat kraftigt

Summan av de belopp för oförbrukade bidrag som redovisas i lärosätenas årsredovisningar har ökat från 7,4 miljarder 1998 till 12,8 miljarder i fast pris 2009, dvs. med 74 procent. Detta innebär att de oanvända forskningsbidragen numera uppgår till nästan samma nivå som de årligen förbrukade forskningsbidragen.

Av figur 2.3 framgår att de oförbrukade bidragen vid lärosätena ökade särskilt mycket perioden 2005–2009. Enbart mellan 2008 och 2009 ökade de oförbrukade bidragen med 1,7 miljarder kronor. Figur 2.3 visar också att ökningen i volymen oförbrukade bidrag inte balanseras av att det har blivit vanligare att projekt kommer i gång i förväg, eftersom upplupna intäkter har legat på ungefär samma nivå under hela perioden.

Figur 2.3 Oförbrukade bidrag och upplupna intäkter för forskning 2000–2009, mdkr i 2009 års pris



Källa: HSV, NU-databasen och uppgifter direkt från Högskoleverket.

Anmärkning: Perioden 2000–2009 har valts för att det finns osäkerhet i statistiken innan dess. Upplupna intäkter är sådana kostnader som uppstått i ett beviljat forskningsprojekt innan medlen har betalats in till lärosätet.

En hög nivå av oförbrukade bidrag är inget nytt fenomen. Riksrevisionsverket uppmärksammade vid mitten av 1990-talet växande oförbrukade bidrag i samband med en granskning av Nuteks satsningar på effektivare

energianvändning.¹⁹ En undersökning från 2002 visade att av en satsad miljard från Stiftelsen för Strategisk Forskning 2000 hade endast hälften börjat användas under året.²⁰ Det som avviker från tidigare förhållanden är dock att volymen oförbrukade bidrag har ökat kraftigt under en följd av år.

I lärosätenas årsredovisningar kommenteras de ökade volymerna av oförbrukade bidrag mycket sparsamt.²¹ I årsredovisningarna 2009 för universiteten i Lund och Göteborg konstateras allmänt att intäkterna för forskning har ökat snabbare än kostnaderna. Internrevisorerna vid några av de större lärosätena har uppmärksammat frågan om en tröghet i att omsätta forskningsbidrag i forskning vid lärosätena.²²

2.5 Donationer och avskrivningar har inte orsakat ökade oförbrukade bidrag

Som nämnts i avsnitt 2.4 ingår i balansräkningsposten Oförbrukade bidrag förutom forskningsbidrag utbetalda från externa forskningsfinansiärer även donationer där donationsmedel och avkastning på donationsmedel får användas till forskning samt värdet av ännu ej avskrivna anläggningstillgångar som finansierats med externa medel. En ökning av oförbrukade bidrag skulle därmed kunna vara en effekt av förändringar antingen i donationsmedel eller i anläggningstillgångar som successivt skrivs av under ett antal år.²³

Det saknas nationell statistik om donationer. Riksrevisionens genomgång av lärosätenas årsredovisningar har visat att några lärosäten redovisar sina oförbrukade bidrag fördelade på donationer och forskningsbidrag även om inte alla har detta återrapporteringskrav. Genomgången indikerar att volymen donationer inte tycks ha ökat nämnvärt. Snarare förefaller andelen ha sjunkit sedan 2004.²⁴

¹⁹ RRV 1996:4, *NUTEK:s program för effektivare energianvändning – en granskning*.

²⁰ Martin Hällsten & Ulf Sandström (2002), "Högskoleforskningens nya miljarder" i Ulf Sandström (red.), *Det nya forskningslandskapet*, Sister skrifter 5.

²¹ Se dock KTH, Årsredovisning 2008, s. 41 och Uppsala universitet, Årsredovisning 2008, s. 45.

²² SLU, rektors budgetdirektiv för 2009; Uppsala universitet, Revisionsplan för 2009, 2008–12–17 UFV 2008/2106; Göteborgs universitet, Internrevisionen Revisionsrapport: Förstudie – Externa medel, Dnr B5 296/09.

²³ HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 42.

²⁴ Årsredovisningar från de 29 lärosätena 2004–2009. Oförbrukade bidrag som härrör från donationer där bidragen får användas för forskning redovisas separat vid Göteborgs, Lunds, Stockholms, Umeå och Uppsala universitet, Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet. Donationsmedlen kan uppgå till en betydande andel av de oförbrukade bidragen, 40 % vid Umeå universitet och 31 % vid Sveriges lantbruksuniversitet 2009, men vid de övriga lärosätena låg andelen kring några få procent. Lunds och Uppsala universitet hade 3 %, Stockholm universitet under 1 % och Göteborgs universitet 14 %. Sedan 2004 har andelen donationsmedel minskat betydligt eller legat oförändrat vid dessa lärosäten utom vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Riksrevisionen har inte heller funnit några indikationer på att omfattningen av anläggningstillgångar som skrivs av har ökat märkbart.²⁵ Dock har den redovisade volymen oförbrukade bidrag påverkats av att några lärosäten, såsom Göteborgs universitet, sedan 2005 gjort en omklassificering mellan myndighetskapital och oförbrukade bidrag för att skapa en mer rättvisande periodisering av förvaltnings- och lokalavgifter.²⁶ Av Riksrevisionens genomgång framgår att inte alla lärosäten har gjort en sådan omklassificering. En sådan omklassificering tycks endast förklara några få procent av den totala ökningen.²⁷

2.6 Oförbrukade medel ökar också hos vissa finansiärer

Oförbrukade bidrag kan även uppkomma hos finansiären i situationer när beviljade medel för forskning inte har kunnat betalas ut i den takt som planerats. Oförbrukade bidrag hos forskningsfinansierande myndigheter innebär att de bidrag som har beviljats ännu inte blivit utbetalade till mottagare vid lärosätena. Det kan vara fråga om att utlysningförfarandet inte har hunnit avslutas under året, att tjänster finansierade av forskningsfinansierande myndigheter ännu inte har tillsatts eller att startdatum för beviljade forskningsprojekt av andra anledningar har behövt skjutas fram i tiden.

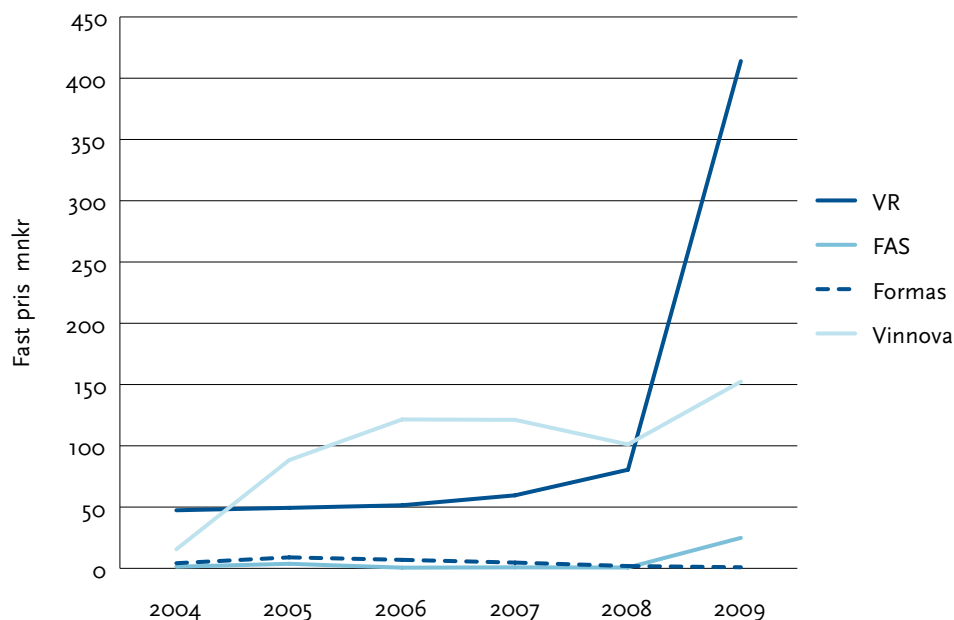
Som framgår av figur 2.4 har under åren 2004–2009 några av de statliga forskningsråden redovisat en kraftigt ökad volym oförbrukade bidrag. Vid Vetenskapsrådet har oförbrukade bidrag ökat sedan 2006, med en särskilt kraftig ökning 2009. Vid Vinnova har oförbrukade bidrag ökat under perioderna 2004–2006 och 2009. Mönstret är annorlunda för FAS och Formas, även om volymen oförbrukade bidrag ökade vid FAS 2009.

²⁵ Se exempelvis Göteborgs universitet och Umeå universitet, årsredovisningar 2003–2008. Medel avsatta till anläggningstillgångar utgör cirka 20 % av de oförbrukade bidragen vid Göteborgs universitet, vilket innebär en minskning sedan 2003. Även vid Umeå universitet har andelen sjunkit något.

²⁶ Se exempelvis Göteborgs universitet, Årsredovisning 2005, s. 81.

²⁷ Årsredovisningar för 29 universitet och högskolor 2009. För Lunds universitet, Göteborgs universitet, Uppsala universitet, Södertörns högskola och Mälardalens högskola årsredovisningar för perioden 2006–2009 gjordes sådana periodiseringar. Vid Göteborgs universitet som har en förhållandevis hög andel oförbrukade bidrag påverkade den förändrade redovisningen med en mer rättvisande periodisering av förvaltnings- och lokalavgifter på inkomna forskningsbidrag (18 mnkr av 1 110 mnkr i oförbrukade bidrag 2007 och 72 mnkr av 1 277 mnkr 2008).

Figur 2.4 Oförbrukade bidrag vid forskningsråden och Vinnova 2004–2009, i mnkr 2009 års pris



Källa: Forskningsrådets och Vinnovas årsredovisningar 2004–2009.

Anmärkning: Ökningen av oförbrukade bidrag 2009 beror på utbetalningar från Kammarkollegiet för European Spallation Source (ESS) och infrastruktursatsningar.

En mindre del av ökningen av oförbrukade bidrag vid Vinnova och Vetenskapsrådet 2008–2009 kan förklaras av att regeringens beslut om medel till Linnéstöd och Berzelii Centra kom sent på året, vilket gjorde det svårt för myndigheterna att hinna med beredningsprocessen.²⁸ Den stora uppgången 2009 för Vetenskapsrådet av oförbrukade bidrag kan till allra största delen förklaras av medel avsedda för särskilda uppdrag relaterade till byggandet av infrastrukturanläggningen ESS. Uppdragets utformning tillät inte utbetalning under 2009.²⁹

Samtidigt har i fast pris regeringens anslag till Vetenskapsrådet ökat med 39 procent sedan 2004 och till Vinnova med 44 procent.³⁰ Under samma period har regeringens anslag till FAS och Formas ökat med 17 respektive

²⁸ Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2009-08-28.

²⁹ Brevsvar från företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-10-20.

³⁰ Årsredovisningar från Vetenskapsrådet och Vinnova 2004–2009. Medel avsedda för förvaltning har exkluderats. Vad gäller Vinnova bör noteras att uppgifterna avser inte bara bidrag beviljade till forskare i högskolan. Ungefär 40 % av Vinnovas anslag har under hela perioden gått till forskning vid universitet och högskolor.

50 procent.³¹ Det finns således en tendens att oförbrukade medel även hos statliga forskningsfinansiärer har ökat mer än ökningen i anslag. Detta kan anses vara ytterligare ett tecken på tröghet i forskningsfinansieringssystemet.

2.7 Sammanfattande iakttagelser

Under den studerade perioden har intäkter från externa forskningsbidrag ökat mer än de direkta statliga basanslagen för forskning och forskarutbildning. Intäkter från anslag har sedan 2004 ökat med 4 procent i reala priser, medan de intäktsförda externa bidragen har ökat med 14 procent under samma period. Det är särskilt externa medel från statliga forskningsråd och EU som har ökat under perioden.

Det bör dock noteras att intäktsförda medel i lärosätenas redovisning avser vad som har förbrukats. Den redovisningsmodell som tillämpas för statliga myndigheter och som lärosätena på ett korrekt sätt använder innebär att intäkterna inte avspeglar tillflödet av externa bidrag utan de kostnader som har belastat bidragsfinansierade forskningsprojekt. Detta innebär att den externa intressent, till exempel riksdagen, som vill följa inbetalningarna av externa forskningsbidrag från år till år eller som vill veta när ett visst bidrag har använts får svårigheter. Redovisningsmetoden medför att det inte på ett enkelt sätt går att följa hur stora bidrag som betalats in till lärosätena årligen och när de omsatts i forskning.

De bidrag som betalats in till lärosätet men ännu inte har förbrukas bokförs som oförbrukade bidrag. Oförbrukade bidrag vid lärosätena i fast pris 2009 har ökat från 8,9 miljarder 2004 till 12,8 miljarder 2009, dvs. med 45 procent. Särskilt kraftig har ökningen varit sedan 2005. Denna ökning kan inte förklaras med en ökning av donationsmedel som får användas till forskning eller att en ökande volym bidrag används till anläggningskostnader som successivt skrivs av.

Ökningen av oförbrukade bidrag är således större än ökningen av intäktsförda bidrag. Även hos vissa finansiärer har oförbrukade bidrag ökat betydligt under senare år. Detta tyder på att forskningsbidrag inte omsätts i den takt som planerats.

³¹ Budgetpropositionerna 2004–2009. Exklusive medel för förvaltning.

3 Sambandet mellan ökad tillgång på forskningsmedel och oförbrukade bidrag

Syftet med detta kapitel är att undersöka om det enbart är ökad tillgång på forskningsmedel som förklarar ökningen av oförbrukade bidrag. Denna förklaring har lyfts fram både i intervjuer och i de svar lärosätena har lämnat i Riksrevisionens enkät.³²

På grundval av statistik från Högskoleverket undersöks om det under perioden funnits ett samband mellan förändringar i inbetalade bidrag (dvs. tillgången på forskningsmedel) och förändringar i oförbrukade bidrag i balansräkningen. Vidare undersöks om alla bidrag förbrukas lika snabbt eller om det finns skillnader beroende på lärosäte eller finansier.

Underlag här är utöver Högskoleverkets statistik även uppgifter från forskningsråden och inkomna svar på Riksrevisionens enkätundersökning. Dessutom bygger kapitlet på den regressionsanalys av aggregerade data som redovisas i bilaga 4.

3.1 Obalans sedan 2004

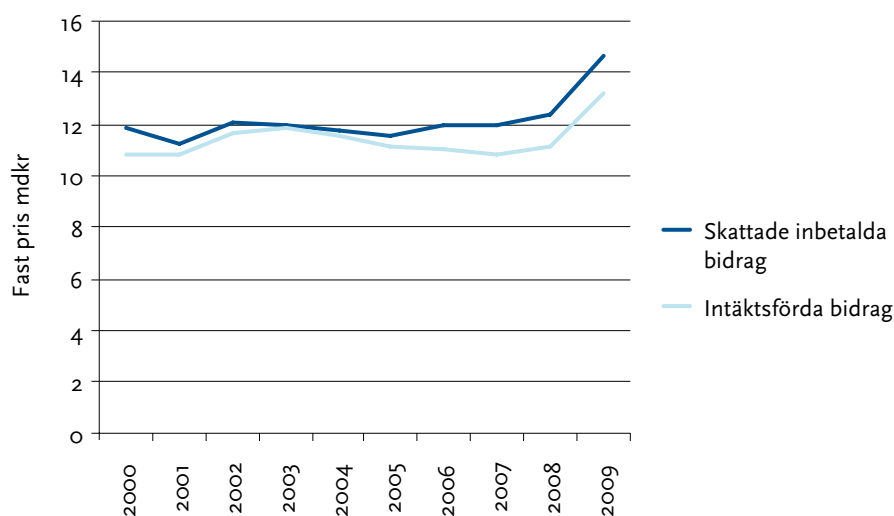
I figur 3.1 visas hur tillgången på forskningsmedel i form av uppskattade årliga inbetalningar av externa bidrag 2000–2009 förhållit sig till förbrukningen av bidrag vid lärosätena.³³ Uppskattningen har gjorts genom att volymen forskningsbidrag som har inbetalats under ett visst år skattas genom att till årets intäktsförda bidrag, dvs. de forskningsbidrag som förbrukats

³² RiR enkät, svar på fråga 5, "Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning?" (flera svar per lärosäte möjliga). 18 svar anger att ökningen av oförbrukade bidrag förklaras av ökade bidrag.

³³ De sista åren på 1990-talet har uteslutits ur tidsserien då alla lärosäten inte tycks ha levererat uppgifter till Högskoleverket om upplupna intäkter och i enstaka fall inte heller om oförbrukade bidrag. Osäkerheten i statistiken över oförbrukade bidrag under 1990-talet har även påpekats av företrädare för HSV, intervju 2010-04-22.

innevarande år, addera hur mycket de oförbrukade bidragen i balansräkningen har förändrats jämfört med föregående år. Figur 3.1 indikerar att det under åren 2003–2004 rädde balans i den meningen att tillförda forskningsmedel motsvarade den volym som omsattes i forskning. Sedan 2004 har mindre bidrag förbrukats än vad som har tillförts. Det finns inga tecken på att obalansen skulle avta under periodens senare del.³⁴

Figur 3.1 Skattade inbetalade och intäktsförda bidrag för forskning och forskarutbildning vid lärosäten 2000–2009, mdkr i 2009 års pris



Källa: HSV, NU-databasen 2000–2009.

Anmärkning: Inbetalda externa forskningsbidrag har skattats genom att till intäkterna för bidrag föra den årliga förändringen av oförbrukade bidrag. Den årliga förändringen i upplupna intäkter har dragits ifrån förändringen i oförbrukade bidrag.

3.2 Tillgången på forskningsmedel förklarar bara en mindre del av ökningen

Frågan om det enbart är ökad tillgång på forskningsmedel som orsakat utvecklingen av oförbrukade bidrag skulle kunna besvaras genom att den årliga utvecklingen av oförbrukade bidrag under perioden ställs mot den årliga tillgången av inbetalade bidrag för forskning. Som konstaterats i avsnitt 2.3 saknas det emellertid i den nationella högskolestatistiken uppgifter om hur mycket forskningsbidrag som betalas in till lärosätena under ett år. Som framgår i avsnitt 3.1 är det dock möjligt att skatta tillflödet av forskningsbidrag

³⁴ Det finns tecken på att ökade bidrag inte heller under andra hälften av 1990-talet förbrukades i den takt de tillfördes.

ett visst år genom att till årets intäktsförda bidrag addera hur mycket de oförbrukade bidragen i balansräkningen har förändrats jämfört med föregående år.³⁵

För att belysa faktorer som kan förklara ökningen av oförbrukade bidrag har Riksrevisionen genomfört den regressionsanalys som redovisas i bilaga 4. Syftet med denna var att undersöka i vilken grad ökningen av inbetalade medel för forskning kan förklara ökningen i oförbrukade bidrag och om det finns andra faktorer som också har haft betydelse. De andra faktorer som undersökts är förändringar i basanslag respektive i undervisningsbörda³⁶ och i forskarnas upplevda inkomsttrygghet³⁷. Dessa faktorer och i vilken mån regressionsanalysen stödjer att dessa kan förklara ökningen av oförbrukade bidrag diskuteras i avsnitt 3.2, 5.2.3 och 5.3.

Regressionsanalysen visar att de oförbrukade bidragen åren 2001–2009 har ökat mer än vad som kan förväntas utifrån ökningen av inbetalade externa bidrag. Det finns visserligen en positiv samvariation mellan volymen uppskattade inbetalade bidrag och volymen oförbrukade bidrag, men den statistiska effekten på oförbrukade bidrag av en ökning i inbetalade bidrag är relativt måttlig.³⁸ Det betyder att ökad tillgång på forskningsbidrag har bidragit till att volymen oförbrukade bidrag har ökat, men den förklarar endast en mindre del av ökningen.

Regressionsanalysen i bilaga 4 ger ett visst stöd för hypotesen att förändringar i basanslaget har haft en viss betydelse.³⁹

³⁵ Granskningens genomförande och preliminära resultat har diskuterats med företrädare för universitet och högskolor vid ett seminarium hos Riksrevisionen hösten 2010. Vid detta seminarium diskuterades möjligheten att göra en skattning av tillflödet av forskningsbidrag ett visst år och ett flertal seminariedeltagare uttryckte sitt stöd för en sådan skattning som regressionsanalysen bygger på.

³⁶ Undervisningsbörda kvantifierades i analysen som kvoten mellan antal helårsstudenter och totalt antal helårsekvivalenter undervisande och forskande personal.

³⁷ För att belysa betydelsen av forskarnas inkomsttrygghet baserades analysen på förändringar i deras anställningsformer i form av variabeln antal helårsekvivalenter ”annan forskande och undervisande” personal. Högskolepersonal i denna kategori har ofta sin anställning kopplad till tillgång på externa forskningsbidrag och därmed incitament att spara externa bidrag för att öka sin inkomsttrygghet.

³⁸ Som framgår i bilaga 4 visade regressionsanalysen en positiv och signifikant samvariation mellan årliga fluktuationer i oförbrukade medel och årliga fluktuationer i inbetalade externa bidrag. Vidare visade det sig att de fyra oberoende variabler som innefattats i regressionsanalysen enbart till 20 % förklarade utvecklingen av oförbrukade bidrag för forskning.

³⁹ Det bör dock noteras att resultatet endast är statistiskt signifikant i den modell där den beroende variabeln oförbrukade bidrag har logaritmerats.

3.3 Oförbrukade bidrag varierar mellan lärosätena

Oförbrukade bidrag varierar mellan olika lärosäten, vilket framgår av figurerna 3.2 och 3.3. De universitet som hade mest oförbrukade bidrag 2009 var Lunds universitet följt av Karolinska Institutet, Göteborgs universitet och Uppsala universitet. Södertörns högskola är en av få högskolor som har en stor volym oförbrukade bidrag.⁴⁰ Vid de stora lärosätena har volymen oförbrukade bidrag stadigt ökat under perioden 2004–2009. Vid de mindre högskolorna som inte har så stora forskningsbidrag har volymen oförbrukade bidrag i stället fluktuerat över åren, och de påverkas förhållandevis mycket av enskilda bidrag.

Totalt stod de äldre universiteten⁴¹ för 92 procent av volymen av de oförbrukade bidragen 2009. Motsvarande andelar för de nya universiteten⁴² var 4 procent och för högskolorna 5 procent. Jämfört med intäktsförda bidrag innebär detta att universiteten och högskolorna är något överrepresenterade när det gäller oförbrukade bidrag och de nya universiteten något underrepresenterade.⁴³

I figurerna 3.2 och 3.3 visas för femton lärosäten hur volymen oförbrukade forskningsbidrag åren 2004 och 2009 förhållit sig till volymen intäktsförda bidrag, dvs. till lärosätets årliga förbrukning av forskningsbidrag.

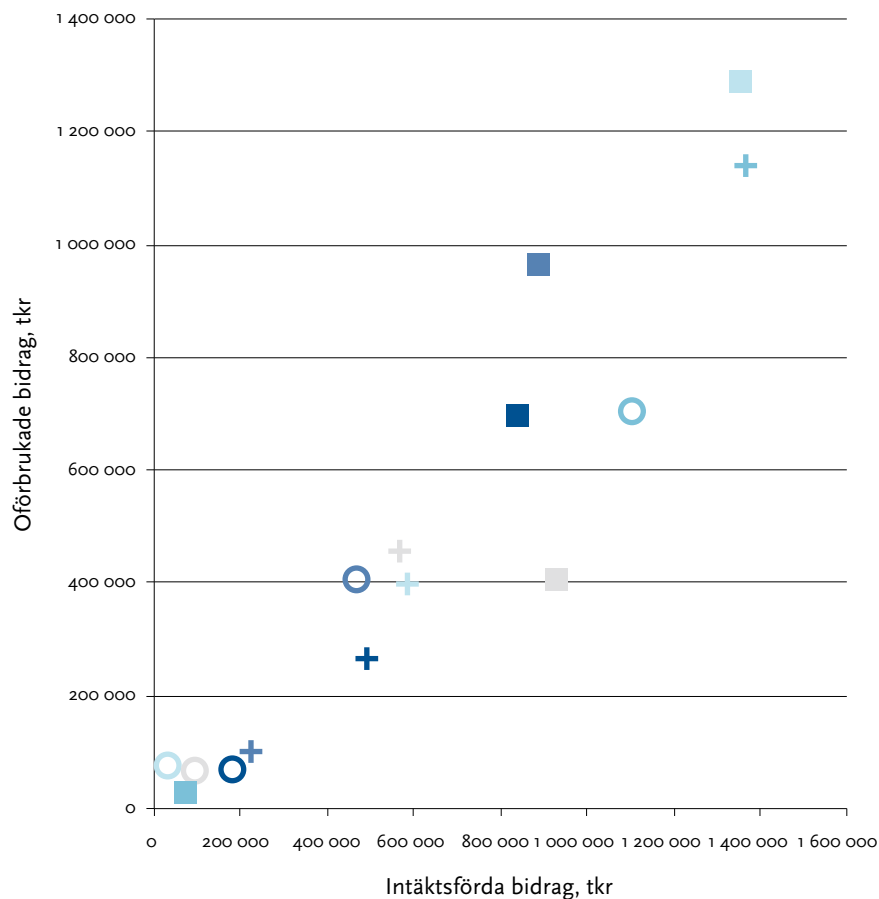
⁴⁰ Se även bilaga 2.

⁴¹ Äldre lärosäten enligt HSV:s kategorisering: Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Handelshögskolan i Stockholm och Sveriges lantbruksuniversitet.

⁴² Karlstads universitet, Mittuniversitetet, Linnéuniversitetet och Örebro universitet.

⁴³ De äldre universiteten stod för 89 procent, de nya universiteten för 3 procent och högskolorna för 7 procent av volymen intäktsförda forskningsbidrag. Beräkningar utifrån HSV, NU-databasen 2009.

Figur 3.2. Korrelation mellan lärosätenas oförbrukade bidrag och intäktsförda externa bidrag 2004, i tkr

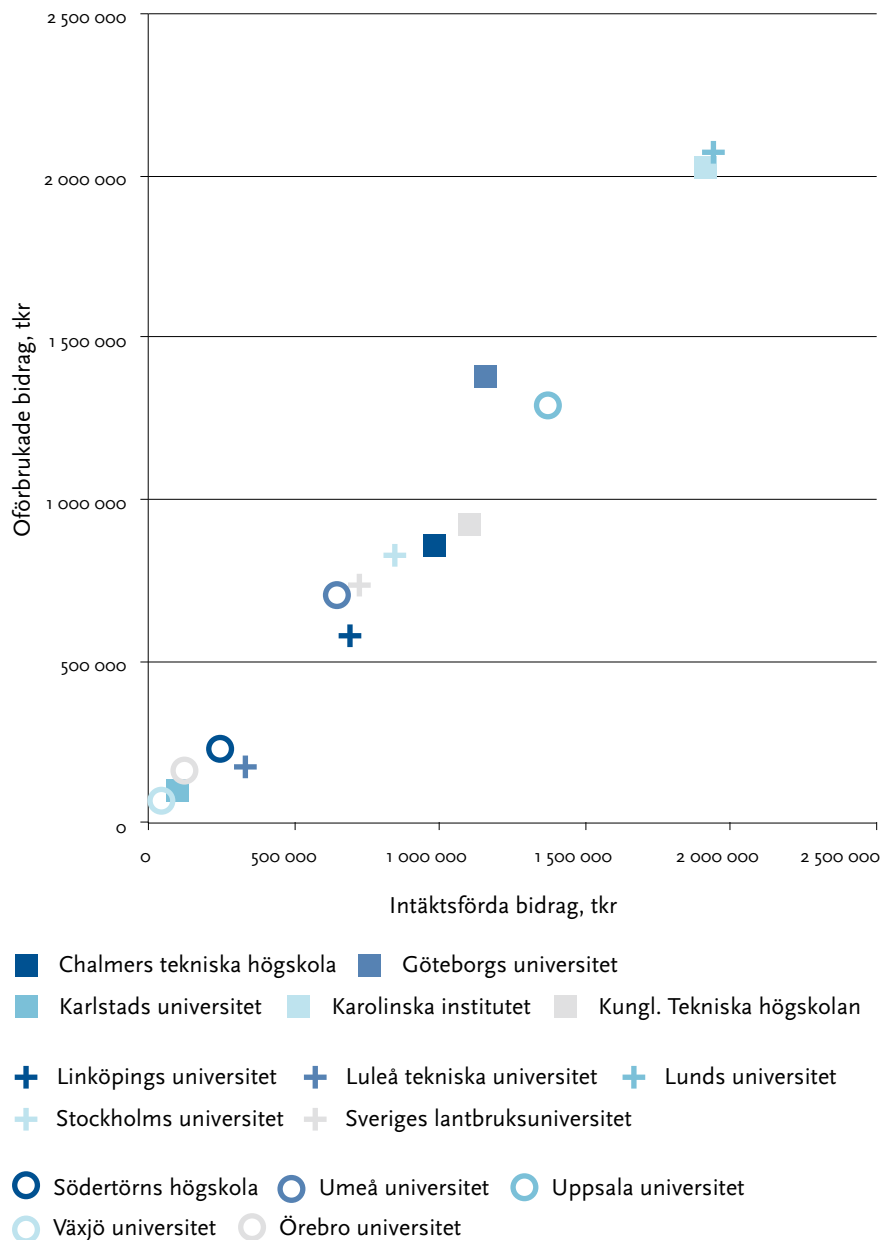


- Chalmers tekniska högskola ■ Göteborgs universitet
- Karlstads universitet ■ Karolinska institutet ■ Kungl. Tekniska högskolan
- ⊕ Linköpings universitet ⊕ Luleå tekniska universitet ⊕ Lunds universitet
- ⊕ Stockholms universitet ⊕ Sveriges lantbruksuniversitet
- Södertörns högskola ○ Umeå universitet ○ Uppsala universitet
- Växjö universitet ○ Örebro universitet

Källa: HSV, NU-databasen.

Anmärkning: Tabellen avser de 15 lärosätena med störst volym oförbrukade bidrag.

Figur 3.3 Korrelation mellan lärosätens oförbrukade bidrag och intäktsförda externa bidrag 2009, i tkr



Källa: HSV, NU-databasen.

Anmärkning: Tabellen avser de 15 lärosätena med störst volym oförbrukade bidrag.

Av figurerna framgår att lärosäten med ungefär samma förbrukning av forskningsbidrag kan uppvisa betydande skillnader i volym oförbrukade bidrag. Ett exempel är Göteborgs universitet som både 2004 och 2009 hade betydligt större volym oförbrukade bidrag än Kungl. Tekniska högskolan trots att båda lärosätena intäktsfört bidrag motsvarande cirka 1 miljard kronor respektive år. Ett annat exempel är att Uppsala universitet i en jämförelse med Lunds universitet och Karolinska Institutet uppvisar något lägre förbrukning av bidrag samtidigt med avsevärt lägre volym oförbrukade bidrag. Under den period som Riksrevisionen studerat har dock skillnaderna mellan jämförbara lärosäten minskat något.

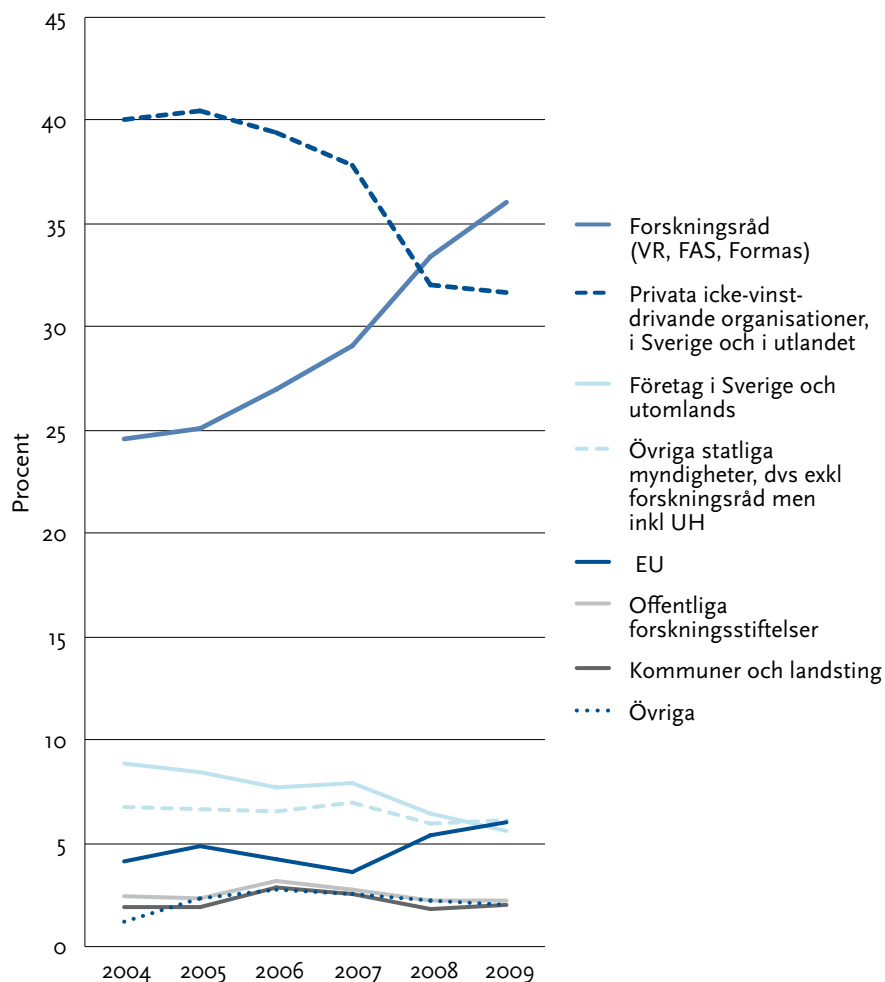
3.4 Oförbrukade bidrag från statliga forskningsråd har ökat mer

Ett sätt att spåra fler förklaringar till ökningen av oförbrukade bidrag utöver ökad tillgång på externa medel är att undersöka om vissa finansiärs bidrag förblir liggande längre vid lärosätena. Tio lärosäten har i Riksrevisionens enkätundersökning lämnat uppgifter om hur deras oförbrukade bidrag fördelade sig på olika finansiärer. Genom att ställa dessa mot Högskoleverkets statistik över intäktsförda bidrag fördelade på olika finansiärer har det varit möjligt att jämföra volymen oförbrukade bidrag från olika finansiärer mot årligen förbrukade forskningsbidrag från dessa och därmed undersöka om det finns skillnader mellan hur stor andel som förblir oförbrukad vid lärosäten beroende på finansiär.⁴⁴

Av figur 3.4 framgår att de statliga forskningsråden (Vetenskapsrådet, FAS och Formas) och gruppen ”privata ickevinstdrivande organisationer” (t.ex. Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse) dominerar när det gäller de oförbrukade forskningsbidragen hos de tio lärosätena. Därefter kommer bidrag från EU, kommuner, landsting och övriga statliga myndigheter.

⁴⁴ Urvalet har gjorts så att internt bortfall har undvikits och så att det är troligt att de redovisade oförbrukade bidragen uteslutande gäller bidrag. Urvalet inkluderar Uppsala universitet, Lunds universitet, Karolinska Institutet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Borås högskola, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad och Malmö högskola. Urvalet representerar 55 % av de totala oförbrukade bidragen 2009.

Figur 3.4 Oförbrukade bidrag fördelat per finansiär vid tio svenska lärosäten 2004–2009, i procent



Källa: Enkät Oförbrukade forskningsbidrag och basanslagets användning. Antal svarande på fråga 1: "Ange enligt nedan hur lärosätets oförbrukade forskningsbidrag vid årets slut fördelades på olika finansiärer under åren 2004–2009"; HSV, Höskoleverkets årsrapporter, 2005–2010.

Anmärkning: Urvalet inkluderar Uppsala universitet, Lunds universitet, Karolinska Institutet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Borås högskola, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad och Malmö högskola.

Vidare framgår av figur 3.4 att utvecklingen över tid har sett olika ut för de största finansiärerna. Det är framför allt bidrag tilldelade av statliga forskningsråd som har ökat bland de oförbrukade bidragen sedan 2004.⁴⁵ Andelen oförbrukade bidrag från privata ickevinstdrivande organisationer har däremot minskat.

En jämförelse mellan andelarna av de intäktsförda bidragen och andelarna av de oförbrukade bidragen visar att de statliga forskningsråden är något överrepresenterade när det gäller oförbrukade bidrag. År 2009 utgjorde forskningsrådets andel 30 procent av de intäktsförda bidragen vid lärosätena, samtidigt som deras andel av de oförbrukade bidragen utgjorde 35 procent.

Gruppen ”privata ickevinstdrivande organisationer”⁴⁶ är också överrepresenterade bland oförbrukade bidrag, men i minskande grad. Deras andel av oförbrukade bidrag har sjunkit från 39 procent till 31 procent. Intäktsförda bidrag från privata ickevinstdrivande organisationer låg 2009 på 23 procent, vilket innebär att dessa bidrag fortfarande inte förbrukas i samma takt som de kommer in.

Även kommuner och landsting och EU är något överrepresenterade när man ställer oförbrukade bidrag i förhållande till intäktsförda bidrag. Bidrag från privata företag förbrukas däremot i stort sett i samma takt som de kommer in.

Inom ramen för den fallstudie som redovisas i bilaga 2 undersöktes vilka finansiärer som dominerade när det gällde de oförbrukade bidragen vid olika institutioner. Vid den humanistiska fakulteten vid Göteborgs universitet ökade de statliga forskningsrådets andel av oförbrukade bidrag från 33 procent 2006 till 67 procent 2009. Vid den naturvetenskapliga fakulteten vid samma universitet svarade 2006 statliga och icke-statliga medel för 50 procent vardera av de oförbrukade bidragen. År 2009 har de statliga medlens andel ökat till 67 procent och de icke-statliga fallit i motsvarande grad.⁴⁷

Över tid har det alltså skett en förskjutning så att offentliga och framför allt statliga forskningsbidrag utgör en allt större andel av de oförbrukade bidragen. Detta tyder på att bidrag från dessa finansiärer förbrukas långsammare än andra finansiärers medel.

⁴⁵ Årsredovisningar 2004 och 2009 för de 29 lärosäten som ingår i granskningen.

⁴⁶ Här ingår i Cancerfonden, Hjärt- o Lungfonden, Riksbankens Jubileumsfond, bidrag från stiftelser förvaltade av lärosäte samt Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse.

⁴⁷ Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning, egen bearbetning av data från oförbrukade bidrag 2006 och 2009. Om offentliga medel som EU-bidrag skulle läggas till de statliga bidragen, skulle överrepresentationen offentliga medel öka ytterligare något.

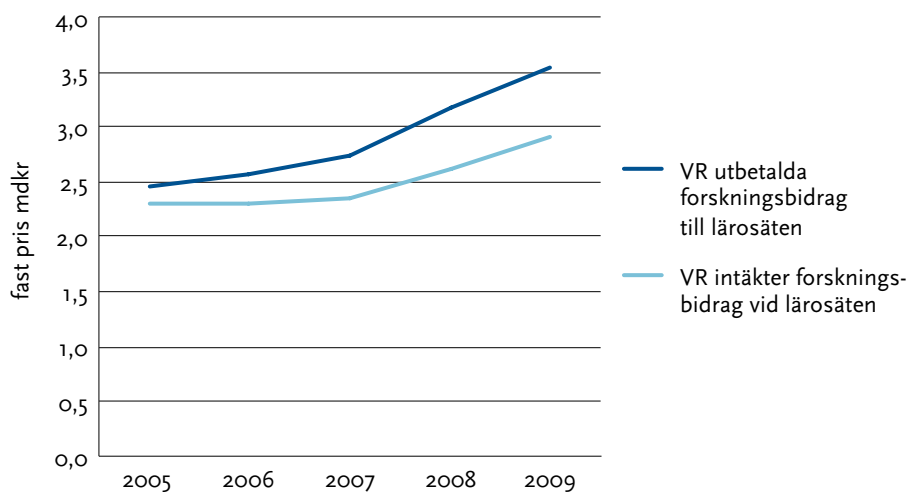
3.5 Några forskningsråds bidrag används långsammare

Resultaten tyder på att mindre forskning har utförts än vad som skulle ha varit möjligt och att en större andel utbetalade bidrag förblir oförbrukade i dag än tidigare. Detta tar sig uttryck i att en mindre andel av de bidrag som betalas in till lärosätena under ett år förbrukas samma år. Uppgifter om hur stor andel av beviljade bidrag som har utbetalats som forskningsbidrag till lärosätena ett visst år finns i årsredovisningarna för Vetenskapsrådet och Formas.⁴⁸ Dessa uppgifter har jämförts med uppgifter om vad som har intäktsförts vid lärosätena.

Det framgår av figurerna 3.5 och 3.6 att en minskande andel av de bidrag som betalats ut av Vetenskapsrådet och Formas till lärosäten har intäktsförts vid lärosätena. Vetenskapsrådet är en betydligt större finansiär än Formas, men mönstret är detsamma vid båda råden. År 2004 hade 94 procent av Vetenskapsrådets utbetalade bidrag och 90 procent av Formas utbetalade bidrag till lärosäten intäktsförts. År 2009 hade motsvarande andel sjunkit till 82 respektive 79 procent.

Detta innebär att en mindre andel av det som betalades in som bidrag till lärosäten från Vetenskapsrådet och Formas användes till forskning samma år 2009 än 2005. Det tar alltså längre tid att omsätta bidragen i dag än tidigare.

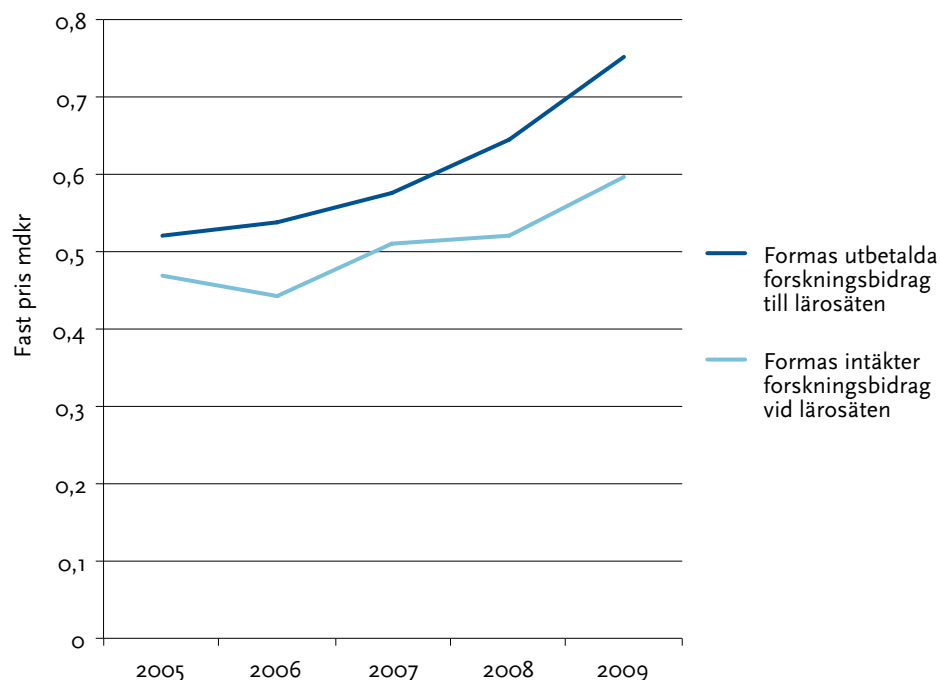
Figur 3.5 Inbetalda forskningsbidrag till lärosäten och intäkter av forskningsbidrag vid lärosäten från VR, mdkr i 2009 års pris



Källa: Vetenskapsrådet, Årsredovisning 2005–2009, tabell; HSV, Högskoleverkets årsrapport, 2001–2010.

⁴⁸ FAS årsredovisningar är inte utformade på ett sådant sätt att samma undersökning låter sig göras, varför rådet inte ingår i studien.

Figur 3.6 Inbetalda forskningsbidrag till lärosäten och intäkter av forskningsbidrag vid lärosäten från Formas, mdkr i 2009 års pris



Källa: Formas, Årsredovisning, 2005–2009; HSV, Högskoleverkets årsrapport 2001–2010.

3.6 Vanligare med ansökan om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet

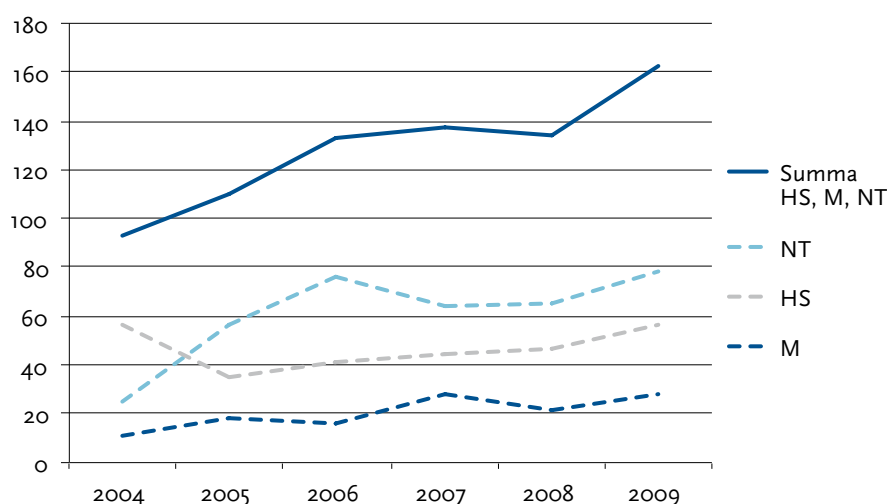
En indikation på att det tar längre tid att få forskning som har beviljats av finansörerna utförd är om det blir vanligare att forskare ansöker om förlängd dispositionstid. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen genomfört en undersökning av ansökningar om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet under perioden 2004–2009. Undersökningen redovisas mer i detalj i bilaga 3.⁴⁹

Antalet beviljade forskningsansökningar per år har inte ökat under perioden 2004–2009. Däremot har antalet anhållanden om förlängd dispositionstid ökat med nästan 75 procent under den studerade perioden (från 93 till 162 anhållanden). Av figur 3.7 framgår att det är vanligast att anhålla om förlängd dispositionstid inom naturvetenskap och humaniora och samhällsvetenskap. Inom ämnesområdet humaniora och samhällsvetenskap

⁴⁹ I genomgången ingår inte utbildningsvetenskap.

ansökte fler forskare om förlängning än förväntat utifrån deras andel av antalet beviljade bidrag. Det innebär att det är dubbelt så vanligt att en humanist eller samhällsvetare behöver förlänga projekttiden än en medicinare. Bidragen till humaniora och samhällsvetenskap utgjorde 10 procent av det utbetalade stödet, medan ansökningarna om förlängning från området motsvarade 34 procent.

Figur 3.7 Antal anhänganden om förlängning av dispositionstid fördelat på forskningsområde



Källa: Vetenskapsrådet, Anhängan om förlängd dispositionstid 2004–2009.

Anmärkning: Se bilaga 3.

Det är därmed tydligt att forskare inom olika områden har olika behov av att söka om förlängning av dispositionstiden och att behovet inte står i relation till antalet bidrag som beviljas inom ett område. Resultatet förstärker intrycket av att under perioden 2004–2009 har en utveckling skett mot att en mindre andel av de bidrag som har beviljats och betalats ut från Vetenskapsrådet omsätts i forskning i den takt som planerats, eftersom en ökande andel av forskarna söker förlängd dispositionstid.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens undersökningar visar att externa forskningsmedel omsätts i forskning långsammare i dag än vad som var fallet 2004. Den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag under senare tid är inte enbart en följd av ökad tillgång på medel för forskning. Riksrevisionens analys visar att de årligen inbetalade forskningsbidragen till lärosätena och volymen oförbrukade bidrag uppvisar en statistiskt signifikant samvariation åren 2001–2009, men påverkan har varit måttlig.

Vidare framgår att lärosäten med liknande inflöde av externa bidrag har olika stor mängd oförbrukade bidrag. Det har också blivit mer vanligt att forskare med bidrag från Vetenskapsrådet ansöker om förlängd dispositionstid. Dessutom är det oförbrukade medel från statliga forskningsråd som ökat mer än oförbrukade medel från andra finansiärer.

Sammantaget innebär det att ett ökat inflöde av externa bidrag till lärosätena inte kan förklara hela ökningen av oförbrukade forskningsbidrag under den granskade perioden. Möjliga andra förklaringar undersöks i de följande kapitlen.

4 Oförbrukade bidrag – effekter av projektstart och uppföljning

Syftet med detta kapitel är att undersöka om det i processen från ansökan, start till avslutning av forskningsprojekt finns faktorer som bidrar till att oförbrukade bidrag uppkommer och i vilken mån den uppföljning som görs inom lärosätet och av forskningsfinansiärerna kan påverka förekomsten av oförbrukade bidrag.

Kapitlet baseras på den enkätundersökning Riksrevisionen har genomfört samt den fallstudie som gjorts inom granskningen och de intervjuer som genomförts med finansiärer och Utbildningsdepartementet. Riksrevisionen har även studerat forskningsrådets och Vinnovas instruktioner och regleringsbrev.

4.1 Startsträcka för forskningsprojekt

En återkommande förklaring till att oförbrukade bidrag uppstår är att det tar en viss tid att starta ett nytt projekt. Det kan bero på svårigheter att rekrytera forskare, sena besked om beviljade bidrag eller att det kan ta tid att få i gång samarbete om forskarna befinner sig på olika lärosäten eller enheter. Avsnittet syftar till att analysera dessa processer närmare.

4.1.1 Sena besked ger viss fördröjning

Ett problem som berörs både i enkäten och i intervjuer är att beskeden om beviljade bidrag kommer sent och nära in på planerad projektstart.⁵⁰ När besked kommer sent på hösten är undervisningsscheman och bemanning för vårterminens undervisning redan fastlagda. Sena besked bidrar ibland till att projekt kommer i gång ett halvår efter vad som sagts i den projektplan som bifogats ansökan.

⁵⁰ RiR enkät, svar på fråga 4: "Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna." Sex av 29 lärosäten har angivit sena beslut som orsak till oförbrukade bidrag. Denna förklaring har även kommit upp vid de flesta intervjuer med företrädare på olika nivåer vid Södertörns högskola och Göteborgs och Lunds universitet.

Hos exempelvis Vetenskapsrådet inleds processen ungefär i april med att finansören gör en utlysning och forskaren formulerar en ansökan. Ansökan undertecknas oftast både av den forskare som söker bidrag och prefekten vid den aktuella institutionen. I vissa fall krävs rektors underskrift. Ansökan bereds sedan hos finansören. De flesta finansörer använder sakkunniga, dvs. andra forskare inom samma eller närliggande områden, som inte är jäviga, för att bedöma ansökningarnas kvalitet.⁵¹ Beslut om beviljande kommer i slutet av oktober eller början av november. Efter att en ansökan beviljats, skriver finansören och projektledaren ett kontrakt som ska finnas diariefört hos lärosätet. Det bidrag som har beviljats börjar ofta betalas ut ett par månader efter beviljandet.⁵²

Den korta perioden mellan beviljande och utbetalningar av bidrag har funnits länge och tiden för beslut om beviljade bidrag har inte ändrats under de senaste fem åren.⁵³

Dock har det i fallstudien framkommit exempel på att enstaka finansörer betalade ut stora bidrag för verksamhetsåret 2009 till institutionerna i december 2009, vilket orsakade stora oförbrukade bidrag. Detta kan ha inträffat på fler lärosäten eftersom den forskningspolitiska propositionen 2008 var "framgång", vilket gav ett extra tillskott av forskningsmedel redan under 2008 och 2009.⁵⁴ Det vanliga är dock att de beviljade bidragen betalas ut i januari för det verksamhetsår de är avsedda för.

Besked sent på verksamhetsåret och enstaka stora bidrag som betalats ut i slutet av ett verksamhetsår har alltså under den studerade perioden gett vissa fördröjningar i användandet av externa bidrag. Dessa omständigheter förklarar inte ökningen av oförbrukade bidrag under den studerade perioden men är en riskfaktor.

4.1.2 *Rekrytering till mindre projekt förklarar inte ökningen*

Det vanligast förekommande problemet som leder till oförbrukade bidrag enligt enkätsvaren avser rekrytering av forskare. Alla de svarande lärosätena lyfter fram långsamma rekryteringsprocesser och i vissa fall brist på "rätt"

⁵¹ Exempelvis bygger Vetenskapsrådets beredningsprocess för forskningsansökningar på att sakkunniga granskar ansökningarna. Bedömningarna sker i en av de ca 50 bedömningsgrupper som Vetenskapsrådet har satt samman. Varje bedömningsgrupp består av fem till tio forskare vilka lämnar förslag om en ansökan ska tilldelas medel eller inte.

⁵² Vetenskapsrådet, Årsredovisning 2009, s 10; FAS, Årsredovisning 2009, s. 15–16; Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

⁵³ Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

kompetens som förklaring till att oförbrukade bidrag uppstår. "Det kan ta mellan ett till två år innan anställningen är genomförd." Tilltänkta medarbetare i projekten kan hoppa av "i sista stund".⁵⁵

De vanliga projektbidragen kräver emellertid vanligtvis inte rekryteringsprocesser med sakkunnigförfarande, utan det handlar om anställningar av doktorander eller nydisputerade forskare (post-docs).⁵⁶ Enligt de intervjuade i fallstudien tar processen, från att projektet beviljas, tjänster utlyses och ansökningar behandlas, mellan fyra och sex månader. Sedan kan det ta ytterligare någon eller några månader innan den nyanställda är på plats. Av flera svar framgår att det numera är färre doktorander som rekryteras medan det har blivit vanligare att nydisputerade forskare rekryteras som "post-doc". Ingen av de intervjuade har dock ansett att det är skillnad i rekryteringstid mellan dessa grupper.

I några fall har det däremot framförts att rekrytering av sökande till doktorandtjänster från andra länder tenderar att ta längre tid. I enstaka fall anges att det har varit svårt att hitta personer med speciell kompetens.⁵⁷ Ett lärosäte angav i sitt enkätsvar att hård konkurrens om personal inom vissa områden kan göra rekryteringar tidskrävande.⁵⁸ Hur stort problemet är tycks dock variera mellan olika områden. Inom området naturvetenskap och teknik är den vanligaste förklaringen till att det finns ett behov av att få förlängd dispositionstid att det varit svårt att rekrytera doktorander eller annan personal. Denna förklaring är sällsynt inom humaniora och samhällsvetenskap.⁵⁹

Enligt Riksrevisionens bedömning är det inget som talar för att den formella delen av rekryteringsprocessen tar längre tid i dag än för fem år sedan. Seniora forskare som är upptagna i projektplanen är oftast redan kända och anges med namn i ansökan.

Ett exempel på en rekryteringsprocess som dragit ut på tiden och berört seniora forskare är det professorsprogram som bekostas av Östersjöstiftelsen vid Södertörns högskola. Rekryteringsprocessen har pågått i flera år och då beslut

⁵⁵ RiR enkät, svar på fråga 4, "Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna", och fråga 5, "Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? Ange de tre viktigaste förklaringarna." Se bilaga 1.

⁵⁶ Projektbidrag löper ofta över tre år och är riktade till ett avgränsat forskningsprojekt.

⁵⁷ Fallstudieintervjuer 23 och 24.

⁵⁸ "Processen går också långsamt som en följd av den hårda konkurrensen om personal...". RiR enkät, svar på fråga 4: "Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna."

⁵⁹ Se vidare bilaga 3.

har fattats har det förekommit att de sökande redan fått anställningar på annat håll. Detta har lett till att inte alla tjänster har kunnat besättas och bidrag har återbetalats till finansiären. Men högskolan har genom dialog med finansiären också kunnat omföra oförbrukade bidrag till nya forskningsprojekt.

Det är utifrån granskningen svårt att avgöra om rekryteringar tar längre tid i dag än för fem år sedan. Men det förefaller som att längre rekryteringar till vanliga forskningsprojekt inte kan förklara ökningen av de oförbrukade bidragen.

4.1.3 *Miljöstöden bidrar delvis till oförbrukade bidrag*

Under det senaste decenniet har delar av forskningsstödet riktats mot starka forskningsmiljöer. Denna typ av stöd kallas vanligen miljöstöd och aktuella exempel är Linnéprojekt, Berzeliistöd och miljöstöd finansierade av Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF). Forskningsfinansiärernas större satsningar på starka forskningsmiljöer uppgick till cirka 9 miljarder kronor att fördelas under perioden 2003–2018. Stöden sträcker sig över fem till tio år. Det innebär en satsning på drygt 1–2 miljarder kronor per år på starka forskningsmiljöer.⁶⁰ Tanken med denna typ av forskningsstöd är att stödet i stället för att fördelas till många mindre projekt ska koncentreras till några få större långsiktiga satsningar.

Den ökade förekomsten av miljöstöd har förts fram som en förklaring till att oförbrukade bidrag har ökat under senare år.⁶¹ Företrädare för lärosätena menar att det tar betydligt längre tid att starta ett projekt som innefattar många institutioner och forskargrupper jämfört med mer traditionella forskningsprojekt. Enligt en utvärdering av åtta forskningsmiljöer som beviljats miljöstöd av SSF tog det cirka ett och ett halvt år mellan det att kontraktet skrevs och att forskningen kom i gång. I vissa fall har mer än 50 procent av projektledarnas tid använts till att bygga upp den infrastruktur och de strukturer som krävts för att forskningssamarbetet ska komma i gång.⁶²

Problem vid projektsamverkan med externa partner har i fem enkätsvar angivits som orsak till oförbrukade bidrag. Större strategiska satsningar har angivits som orsak till en ökning av oförbrukade bidrag av tre svarande.⁶³ KTH är ett av de få lärosäten som har kommenterat ökningen av oförbrukade

⁶⁰ Sandström, Wold, Jordansson, Ohlsson, Smedberg, *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, s. 11–13.

⁶¹ HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 41.

⁶² Enrico Deiaco, Mats Benner, Lars Geschwind & Karla Anaya Karlsson (2009), *Att komma i gång med strategiska forskningsmiljöer. En analys av SSF:s satsningar på strategiska forskningscentra*, arbetsrapport 2009:91, Sister, s. 18–20.

⁶³ Se bilaga 1.

bidrag i sin årsredovisning och man nämner just de större miljöstöden från Vetenskapsrådet och Vinnova som orsak till ökningen av oförbrukade bidrag.⁶⁴ Även rektor vid Lunds universitet menar att lärosätet har behövt utöka vissa miljöer kraftigt i samband med de miljöstöden som har beviljats.⁶⁵

En orsak som lyfts fram som förklaring till varför just miljöstöd tar lång tid att omsätta i forskning är att det kan ta lång tid att rekrytera seniora forskare med speciell kompetens. Det kan både vara fråga om ett långdraget sakkunnigförfarande och en väntan på att den rekryterade blir fri från andra åtaganden. Av de Linnéstöd som beviljades 2008 har två tredjedelar angivit att de har haft fördröjningar i arbete på grund av långdragna rekryteringsprocesser. Fem av de 18 mottagna Linnéstöd som har studerats anger att de har haft svårt att rekrytera doktorander.⁶⁶

Riksrevisionens undersökning av fördröjning i användandet av Linnéstöd ger emellertid en något annorlunda bild. I genomsnitt har Linnéstödet en fördröjning motsvarande 7 månader av de 18 månader miljöerna haft stödet. Totalt har Linnéstöden oförbrukade bidrag om cirka 80 miljoner kronor, vilket motsvarar 5 procent av den ökning i oförbrukade bidrag som skett totalt vid lärosätena mellan 2008 och 2009.⁶⁷ De oförbrukade Linnébidragen kan dock utgöra en stor andel av enskilda institutioners och fakulteters oförbrukade bidrag. Totalt sett stod Linnéstödet för 11,1 miljoner kronor av de oförbrukade medlen vid den naturvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, vilket motsvarar en femtedel av ökningen av oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Vid kemiska institutionen vid Lunds universitet stod Linnéstödet för drygt tre fjärdedelar av ökningen av oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009.⁶⁸

⁶⁴ KTH, Årsredovisning 2008, s. 41. För en diskussion om ökade oförbrukade bidrag se HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 41–42.

⁶⁵ Intervju Lunds universitets rektor.

⁶⁶ Vetenskapsrådet, *First evaluation of the 2008 Linnaeus grants*, rapport 7:2010. Riksrevisionen har även fått ta del av primärmaterialet från självvärderingarna.

⁶⁷ Vetenskapsrådet, självvärderingar 2008 års Linnéstöd; Vetenskapsrådet, *First evaluation of the 2008 Linnaeus grants*, rapport 7:2010. Två år efter beviljat stöd har den första utvärderingen av 2008 års Linnémiljöer ägt rum. I Vetenskapsrådets rapport redovisas utvärderingen som utförts av en internationell expertpanel. I samband med utvärderingen skickade alla 20 Linnémiljöer in en självvärdering till Vetenskapsrådet. Av dessa självvärderingar är det 18 som redovisar utfallet av inkomster och kostnader från projektets start fram till årsskiftet 2009/2010. De 18 Linnémiljöerna redovisar sammanlagt 77,5 miljoner kronor i oförbrukade forskningsbidrag. I denna siffra ryms både Linnémiljöer som bara redovisat själva Linnéstödet, men också Linnémiljöer som även redogjort för annan finansiering av verksamheten. I sju av självvärderingarna kan man följa Linnéstöd urskilt från andra inkomster och kostnader i projekten. Oförbrukade Linnébidrag från dessa forskningsmiljöer uppgår till 32,6 miljoner kronor, vilket utgör 43 % av det totala Linnéstödet som utbetalats under perioden.

⁶⁸ Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning oförbrukade bidrag 2004–2009; Lunds universitet, ekonomisk redovisning oförbrukade bidrag 2004–2009. Vetenskapsrådet, *First evaluation of the 2008 Linnaeus grants*, rapport 7:2010. Linnéstödet vid kemiska institutionen i Lund ansågs i Vetenskapsrådets utvärdering inte ha uppvisat en tillräckligt god organisation och var den enda miljön av 2008 års satsningar vars bidrag sänktes.

Detta innebär att oförbrukade bidrag från 2008 års Linnéstöd kan förklara omkring 5 procent av ökningen i totala oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Linnéstöden utgör cirka 44 procent av de största årliga satsningarna på starka forskningsmiljöer från forskningsfinansiärerna.⁶⁹ Det innebär att om övriga miljöstöd följer samma mönster som Linnéstöden skulle 10–20 procent av ökningen av oförbrukade bidrag kunna förklaras av dem.

Miljöstöd av olika slag bidrar alltså till förekomsten av oförbrukade bidrag och till den observerade ökningen.

4.1.4 Förskott inte förklaring till ökningen av oförbrukade bidrag

Högskoleverket framför som en förklaring till oförbrukade bidrag att bidrag betalas ut i klump i förskott. Enstaka lärosäten anger i sina enkätsvar att oförbrukade bidrag har ökat på grund av att fler finansiärer betalar ut bidrag som stora klumpsummor i förskott.⁷⁰

Bidrag till dyr utrustning kan uppgå till betydande summor och betalas vanligtvis ut som en klumpsumma. Då utrustning köps, kan dessa kostnader och eventuella lån upptagna hos Riksgälden finnas kvar under kontot oförbrukade bidrag, eftersom de intäktsförs i takt med avskrivningen. Bidrag avsedda för investering i anläggningstillgångar vid lärosätena tycks dock generellt inte ha ökat under de senaste åren.⁷¹ Inom vissa områden, till exempel arkeologi, har mer dyr utrustning blivit avgörande för forskningens genomförande. I övrigt menar de forskare Riksrevisionen har intervjuat att ingen förändring mot dyrare utrustning skett under de senaste fem åren. Däremot finns det behov av att spara bidrag så att apparatur kan ersättas eller lagas om något händer.

Ingen av de åtta forskningsfinansiärer Riksrevisionen har ställt frågor om utbetalningsrutiner till, anger att dessa har förändrats i riktning mot större förskottsutbetalningar.⁷² Exempelvis betalar Vetenskapsrådet ut bidragen

⁶⁹ Sandström, Wold, Jordansson, Ohlsson, Smedberg, *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, s. 11–13.

⁷⁰ RiR enkät, fråga 5: "Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? Ange de tre viktigaste förklaringarna." Tre lärosäten av 29 anger bidrag utbetalda som större summor i förskott som en förklaring till oförbrukade bidrag. För en diskussion om ökade oförbrukade bidrag se även HSV (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 41–42.

⁷¹ Se exempelvis Göteborgs universitet och Umeå universitet, årsredovisningar 2003–2009. Medel avsatta till anläggningstillgångar utgör cirka 20 % av de oförbrukade medlen vid Göteborgs universitet, vilket innebär en minskning sedan 2003. Även vid Umeå universitet har andelen sjunkit något.

⁷² Formas, FAS, Vinnova, VR, Mista, Strategiska forskningsstiftelsen, Riksbankens Jubileumsfond, Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse.

till lärosätena i tolfte delar, kvartalsvis eller årsvis. Mistra betalar ut bidrag i förskott tertialvis, men först efter det att lärosätet har rekvirerat pengarna. Vinnova har ett system där bidragen, efter det inledande året, betalas ut efter att projektledare har redovisat lägesrapporter enligt en på förhand uppgjord plan. EU-medel betalas ut med en något större andel av betalningen under det första året. Likväl tycks det inte föreligga en allmän trend mot stora förskottsutbetalningar. För Linnéstöd och andra större strategiska satsningar betalas bidrag inte ut för en längre period än ett år.⁷³

Bidrag som betalas ut i klump och i förskott kan utifrån vad som framkommit i granskningen inte förklara ökningen av oförbrukade bidrag, inte heller förekomsten av oförbrukade bidrag kan i någon högre grad härledas till detta.

4.1.5 En stor andel bidrag har varit oförbrukade länge

Både i enkätsvar och i fallstudien framkommer att lärosätena menar att oförbrukade bidrag främst uppstår under projektets första år. Detta stöds inte helt av de genomgångar som Riksrevisionen har gjort inom fallstudien.

Riksrevisionen har bearbetat den ekonomiska redovisningen vid två fakulteter vid Göteborgs universitet för att illustrera hur länge bidrag legat oförbrukade vid lärosätet.

Tabell 4.1 Oförbrukade bidrag fördelat utifrån startår vid humanistisk och naturvetenskaplig fakultet, Göteborgs universitet 2006 och 2009

Projektår	2006		2009	
	Humanistisk fakultet (%)	Naturvetenskaplig fakultet (%)	Humanistisk fakultet (%)	Naturvetenskaplig fakultet (%)
>5	35	30	14	19
4	7	7	6	5
3	9	15	18	15
2	16	16	34	28
1	32	31	24	33
Antal projekt	212	995	210	935

Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning, oförbrukade bidrag.

Anmärkning: Beräkningarna utgår från utgående balans för projekt utifrån angivet startår. Då datum lagts in på ett avvikande sätt i databasen har detta korrigerats.

⁷³ Förfrågan via telefon eller e-post till finansiären, svar inkomna mellan 2010-09-21 och 2010-09-23.

Tabell 4.1 visar att ungefär en tredjedel av de oförbrukade medlen vid humanistisk och naturvetenskaplig fakultet härrör från nystartade projekt, dvs. säga från samma år som de beviljats bidrag första gången. Det tyder på att det finns en startsträcka för att komma i gång med nya projekt, men också att denna förefaller vara oförändrad över tid. Det som har förändrats är att en större andel oförbrukade bidrag ligger kvar från projekt där forskare redan har haft två år på sig att omsätta dem i verksamhet.

Andelen bidrag som blivit liggande längre än fyra år, dvs. tre års projekttid inklusive ytterligare ett år att disponera pengarna under, har minskat mellan 2006 och 2009. Det äldsta projekt som redovisade oförbrukade bidrag 2009 hade påbörjats 1998. En anledning till att äldre bidrag kan ligga kvar som oförbrukade är att redovisningen kan variera när det gäller återstående medel för avslutade projekt där lärosätet har rätt att behålla överskottet. I vissa fall förblir sådana bidrag redovisade som oförbrukade. I andra fall intäktsförs de och tillförs myndighetskapitalet.⁷⁴

Genomgången tyder på att det inte enbart är i den inledande fasen av projekt som oförbrukade bidrag uppstår.

4.2 Lärosätenas uppföljning kan påverka uppkomsten av oförbrukade bidrag

En stor majoritet, 25 lärosäten, beskriver att de följer upp utvecklingen av oförbrukade forskningsbidrag varje år, enligt svaren på Riksrevisionens enkät till 29 lärosäten. De flesta lärosätena genomför uppföljningar en till tre gånger per år.⁷⁵

Lärosätena som varit föremål för fallstudien beskriver i enkäten att uppföljningar av oförbrukade forskningsbidrag görs vid tertiälsboksluten, alternativt kvartalsboksluten. Detta görs på fakultets- och/eller institutionsnivå.⁷⁶ Alla lärosäten i fallstudien menar att det är prefekten som har ansvar för att åtgärder vidtas om ett projekt förbrukar sina bidrag i en mycket långsammare takt än vad som beräknas i projektplanen.⁷⁷

⁷⁴ Göteborgs universitet har mot denna bakgrund beslutat att införa skärpta riktlinjer för avslutning av bidragsfinansierade verksamheter fr. o m. bokslutet för 2010.

⁷⁵ För redovisningar i tabellform, se bilaga 1.

⁷⁶ Vid Lunds universitet är det fakulteterna som ansvarar för en mer detaljerad uppföljning och som genomför kvalitetskontroller av periodiseringarna. Vid Göteborgs universitet ska kommentarer lämnas två gånger per år från institutioner till fakultetskansli i de fall det finns risk för underskott vid slutdatum, om slutdatum ändrats, eller om projekten är passiva. RiR enkät, svar på fråga 2b, Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 7 Externt finansierad verksamhet GU 2010-04-2, s. 29-30.

⁷⁷ Vid Göteborgs universitet har projektledaren också detta ansvar, och vid Lunds universitet har fakulteten också del i detta ansvar. RiR enkät, svar på fråga 8, "Vilka åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?" och fråga 9, "Vem har ansvar för att åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?"

Göteborgs universitet har, liksom Lunds universitet, en långtgående decentralisering av beslutsfattandet. Vid alla tre lärosäten som ingår i fallstudien ansvarar prefekten för institutionens verksamhet. Prefekten ska godkänna verksamhet som finansieras med externa medel samt säkerställa att rutiner finns för ekonomisk uppföljning och att uppföljning sker löpande för att förhindra att projekt går med underskott.⁷⁸

Intervjuer på olika nivåer som gjorts vid tre lärosäten visar att formerna och ambitionerna för uppföljning ser lite olika ut i praktiken. Verktyg för uppföljning finns i de flesta fall, men det är inte säkert att de används i den utsträckning som är möjlig ute i organisationen. Synen på vad som utgör tillräckligt noggrann uppföljning samt hur denna ska dokumenteras varierar också.

På central nivå menar flera intervjuade att systemet för att följa upp oförbrukade bidrag inte behöver vara så omfattande. I intervjuer framkommer att oförbrukade bidrag inte ses som ett problem inom lärosätena.⁷⁹ Systemet med externa bidrag uppfattas i någon utsträckning som självreglerande då forskare inte kan beviljas nya pengar om ett projekt inte är avrapporterat. Även på fakultets- och institutionsnivå återfinns samma resonemang, med betoning på att det är forskarna som har ansvar gentemot finansiären. Man menar också att finansiärerna följer upp och har kontroll på projekten.

Vid Lunds och Göteborgs universitet ska passiva projekt, alltså projekt som inte har redovisat några kostnader under året, följas upp på fakultetsnivå genom att uppgifter om orsak till passivitet skickas från institution till fakultet. De flesta tillfrågade institutionerna redovisar dock inte regelbundet uppgifter om passiva projekt till fakulteten. Då uppföljning görs har den i vissa fall dokumenterats på ett sätt som inte självklart möjliggör systematiserad uppföljning över tid.

De tre lärosätena i fallstudien har rutiner för att förebygga att projekt inte överskrider budget och här har en viss förbättring skett över tid. Göteborgs universitet har exempelvis utvecklat en kontraktsdatabas vilken förbättrar möjligheten till uppföljning av forskningsprojekt. Då oförbrukade bidrag uppstår menar en stor majoritet av lärosätena att ansvaret för att vidta åtgärder ligger på forskaren eller prefekten.⁸⁰

⁷⁸ Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 2; Delegations- och attestordning GU 2010-04-30, kap. 7 Externt finansierad verksamhet GU 2010-04-2, s. 5; Lunds universitet, "Samlingsdokument beslutsbefogenheter och delegationer vid LU": Södertörns högskola, "Rutin externa medel Södertörn", s. 4.

⁷⁹ En respondent i intervjuerna i fallstudien poängterar att det bara ligger knappt ett års förbrukning av oförbrukade bidrag vid lärosätet.

⁸⁰ RiR enkät, svar på fråga 9, -Vem har ansvar för att åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?-. Se bilaga 1.

Riksrevisionen kan konstatera att eftersom oförbrukade bidrag inte har setts som ett problem, synes det hittills inte varit vanligt med någon omfattande uppföljning av passiva forskningsprojekt.

4.3 Finansiärernas uppföljning kan påverka uppkomsten av oförbrukade bidrag

De statliga forskningsrådets verksamhet är reglerad i lag och förordning. I instruktionerna för Vetenskapsrådet, FAS och Formas anges vilken typ av forskning dessa råd ska finansiera och att de ska ange vem som är mottagare av medel. Råden ska även lägga fast villkor för hur medlen får användas. De ska definiera hur medlen får disponeras och redovisas samt meddela att mottagaren har skyldighet att lämna en redogörelse för den verksamhet som medlen avser.⁸¹ Vinnovas instruktion innehåller inga sådana regleringar.⁸²

Regleringsbrev reglerar närmare hur forskningsråden och Vinnova ska bedriva sin verksamhet och vilka ekonomiska ramar myndigheterna har att förhålla sig till. Regleringsbrev specificerar inte hur återrapporteringen ska ske från forskarna som beviljats stöd från forskningsråden eller Vinnova.⁸³

Det har i regleringsbrev för 2009 inte lämnats något uppdrag till Vetenskapsrådet, FAS, Formas eller Vinnova att belysa oförbrukade bidrag.⁸⁴ Vetenskapsrådet har ett allmänt formulerat uppdrag om att redovisa analyser och strategier samt vilka åtgärder som analyserna har föranlett. De andra myndigheterna har liknande formuleringar i sina regleringsbrev.⁸⁵

⁸¹ Lag (2000:662) om Vetenskapsrådet: förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet: förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

⁸² Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

⁸³ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet, U/2009/2604/F, U2009/204/SAM; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, S2009/7598/SK; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, M2009/1503/Mk; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24, Näringsliv, N2009/8521/FUN, N2009/8907/KLS.

⁸⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet, U/2009/2604/F, U2009/204/SAM; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, S2009/7598/SK; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, M2009/1503/Mk; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24, Näringsliv, N2009/8521/FUN, N2009/8907/KLS.

⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vetenskapsrådet, U/2009/2604/F, U2009/204/SAM; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, S2009/7598/SK; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, M2009/1503/Mk; regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Verket för innovationssystem inom utgiftsområde 24, Näringsliv, N2009/8521/FUN, N2009/8907/KLS.

Forskningsråden och Vinnova publicerar en rad dokument som på ett eller annat sätt berör extern finansiering av forskning. Under den studerade perioden har forskningsråden eller Vinnova inte publicerat någon rapport eller analys av förekomsten av oförbrukade bidrag.

Vetenskapsrådet följer upp beviljade projektbidrag genom att begära in en ekonomisk slutrapportering då dispositionstiden har gått ut, ett år och tre månader efter bidragsperiodens slut. Vid denna avrapportering bifogas en beskrivning av hur bidraget använts samt vilka forskningsresultat som uppnåtts. Företrädare för Vetenskapsrådet poängterar att den skarpaste drivkraften för att forskare ska uppnå goda forskningsresultat för de beviljade bidragen inom rimlig tid är att forskaren annars riskerar att inte beviljas nya bidrag.⁸⁶

Om det sker förändringar i projektet, ska dessa meddelas till finansiären. Anhållan om förlängd dispositionstid till Vetenskapsrådet ska dock inte göras förrän löptiden för projektet närmar sig sitt slut.⁸⁷

Forskare ska betala tillbaka forskningsbidrag till Vetenskapsrådet i de fall det finns outnyttjade bidrag som överstiger ett halvt basbelopp vid den ekonomiska slutredovisningen. Under perioden 2004–2009 varierade den årliga summan av återbetalade bidrag mellan 7 och 18 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka en halv procent av Vetenskapsrådets totala utbetalade forskningsstöd under samma år.⁸⁸

FAS följer upp de treåriga projektstöden, som är den vanligaste typen av forskningsstöd, en gång under projektets löptid. Projekten lämnar in en kortare lägesrapport ett år och tre månader efter projektstart. Vanligtvis behöver inga åtgärder vidtas i detta skede. De treåriga projekten har automatiskt ett års extra dispositionstid. Slutrapport i form av ekonomisk redogörelse och vetenskaplig rapport ska lämnas in till FAS senast ett år och tre månader efter bidragsperiodens slut.⁸⁹

Formas gör en uppföljning liknande Vetenskapsrådets. Ett projektstöd som beviljats över tre år följs upp genom redovisning i slutet av projektet.⁹⁰

⁸⁶ Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

⁸⁸ Vetenskapsrådet, Anvisningar för ekonomisk redovisning; Årsredovisning, 2004–2009. Av utbetalade bidrag utgjorde återbetalningarna 2004: 0,5 %, 2005: 0,3 %, 2006: 0,4 %, 2007: 0,4 %, 2008: 0,4 %, 2009: 0,4 %.

⁸⁹ Förfrågan till FAS via telefon, 2010-11-01.

⁹⁰ Förfrågan till Formas via telefon, 2010-09-23.

Vinnova följer upp sina projekt genom att handläggare löpande har möten med bidragsmottagaren. Projekten ska lämna lägesrapporter som ska godkännas av Vinnova innan projektet får fortsatt finansiering.⁹¹

Hos andra finansörer som Riksrevisionen har intervjuat finns andra former för projektuppföljning. Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse följer upp forskningsprojekten under projekttidens gång. Uppföljningen görs dels genom att stiftelsen endast betalar ut medel efter det att projektet har kommit in med kostnadsunderlag, dels görs undantag från detta för sådana bidrag som även innefattar lönekostnader. Lönekostnader betalas ut sex månader i taget i förskott. Lärosätet måste redovisa den gångna sexmånadersperioden innan en ny period betalas ut. Stiftelsen har regelbunden kontakt med de projekt som beviljats bidrag och gör dessutom stickprov av effektiviteten i administrationen av projekten. Utöver ovanstående måste forskarna avge en vetenskaplig rapport en gång om året och redovisa hur projektet fortlöper. I dessa rapporter ingår även avrapportering om utrustning och liknande. Därutöver görs en ekonomisk slutrapportering och en vetenskaplig slutrapportering av projektet.⁹²

Riksbankens Jubileumsfond följer också upp beviljade bidrag utöver den ekonomiska och vetenskapliga slutrapporteringen. Forskarna ombeds efter halva projekttiden att leverera en rapport vilken ska beskriva hur projektet fortskrider. Utifrån dessa halvtidsrapporter väljer fonden ut mellan en tredjedel och hälften av projekten i den aktuella omgången för besök. Vid dessa besök förs en dialog med forskaren kring projektet och projektets framtid.⁹³

I intervjuer med tjänstemän från de två enheterna som är ansvariga för universitet och högskolor respektive för forskningspolitik på Utbildningsdepartementet har inte framkommit att förekomsten av oförbrukade bidrag uppfattats som ett problem. Förutom att regeringen i regleringsbrevet för 2010 har lagt in ett krav om återrapportering av förbrukning av medel för strategiska forskningsområden har inte några åtgärder vidtagits.⁹⁴

Riksrevisionen konstaterar att uppföljningskraven på finansörerna är allmänt hållna och att rutinerna skiljer sig åt, vilket kan påverka den takt bidrag förbrukas i.

Som visades i kap. 3 är det vanligare att vissa finansörers bidrag förblir oförbrukade längre än andras, en möjlig förklaring till detta skulle kunna vara skillnader i uppföljningsrutiner.

⁹¹ Förfrågan till Vinnova via telefon, 2010-09-23.

⁹² Intervju med Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, 2010-06-21.

⁹³ Intervju med Riksbankens Jubileumsfond, 2010-06-17.

⁹⁴ Intervju med Utbildningsdepartementet, 2010-09-13. Seminarium vid Riksrevisionen 2010-10-13. Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor m.m.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar att det vid starten av projekt finns flera kritiska moment som kan leda till att oförbrukade bidrag förekommer. Dessa handlar om rekrytering, samarbete och etablering av större miljöer vid miljöstödet samt det faktum att besked om beviljade bidrag lämnas relativt sent.

När det gäller rekryteringar finns det emellertid inte några indikationer på att dessa problem skulle vara en förklaring till ökningen av volymen oförbrukade bidrag. Det är främst doktorand- och post doc-tjänster, där sakkunnigförfarande inte används, som utlyses på externa projektbidrag. Inom vissa områden, såsom naturvetenskap, kan det dock vara svårt att få tillräckligt kvalificerade sökande till doktorand- och post doc-tjänster. Det finns inga tecken på att detta har förändrats under perioden 2004–2009. Däremot kan satsningar på miljöstödet leda till ett ökat behov av att rekrytera seniora forskare, exempelvis lektorer och professorer där sakkunnigprocessen kan dra ut på tiden. Oförbrukade bidrag från 2008 års Linnéstöd hade i genomsnitt sju månaders fördröjning, vilket innebär att de förklarar 5 procent av ökningen i totala oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Om övriga miljöstödet antas ha samma startsträcka, kan miljöstödet förklara 10–20 procent av ökningen av oförbrukade bidrag.

Riksrevisionen kan konstatera att oförbrukade bidrag inte har setts som ett problem. Systemet med bidragsfinansiering av forskning uppfattas som självreglerande av såväl finansierare som lärosäten. Finansierare har olika rutiner för uppföljning och detta kan eventuellt förklara varför vissa finansierares bidrag är överrepresenterade bland de oförbrukade bidragen vid lärosätena, vilket framkom i kap. 3. Vid de tre lärosäten som studerats närmare varierar synen på behovet av att utveckla lärosätets interna uppföljningssystem. Den uppföljning som görs fokuserar främst på att projekt inte ska gå med underskott. De uppföljningssystem som finns vid lärosätena används dessutom i olika utsträckning i de olika delarna av lärosätenas organisation.

5 Oförbrukade bidrag och forskningens villkor i högskolan

Syftet med detta kapitel är att sätta in den bidragsfinansierade forskningen i dess större sammanhang och därmed analysera i vilken mån uppkomsten av oförbrukade bidrag hänger samman med systemet för finansiering av högskolans verksamhet och med de arbetsvillkor som möter den undervisande och forskande personalen i högskolan.

Inledningsvis behandlas forskningspolitikens inriktning och i vilken mån ökad konkurrensutsättning och ökad koncentration av forskningsmedel har påverkat volymen oförbrukade bidrag. Därefter belyses konsekvenserna av forskares anställningsformer och karriärvägar liksom av hur forskare kombinerar forskning med arbete inom grundutbildning och administration. Avslutningsvis behandlas hur ledningen vid institutioner, fakulteter och på lärosätetsledningsnivå hanterar en komplex verksamhetsplanering.

Kapitlet baseras på den enkätundersökning Riksrevisionen har genomfört, den fallstudie av tre lärosäten som gjorts inom granskningen samt HSV:s statistik om antalet anställda, doktorander och studenter.

5.1 Inriktningen på forskningspolitiken bidrar till oförbrukade bidrag

I detta avsnitt behandlas förändringar i forskningspolitiken under det senaste decenniet. I avsnittet behandlas också hur vanligt det är att forskare har flera ansökningar och forskningsprojekt parallellt samt om detta har några konsekvenser för förekomsten av oförbrukade bidrag.

5.1.1 Regeringens styrning – konkurrens och koncentration

Sedan mitten av 1990-talet har forskningspolitiken strävat mot en ökad konkurrensutsättning av forskningsmedel.⁹⁵ Konkurrensutsatta medel anses vara ett sätt att förbättra kvaliteten på forskningen och att garantera att lärosäten och forskare med den bästa forskningen också får mer medel.⁹⁶ Den traditionella modellen för att fördela medel i konkurrens är fördelning av forskningsmedel via forskningsråd med sakkunniggranskning, där välmeriterade forskare bedömer projektansökningar från forskare i högskolan.⁹⁷ Modellen innebär att resurstilldelning styrs av prestationer. De forskare som visat sig bedriva framstående forskning kan räkna med nya bidrag från forskningsråden framöver.

I och med propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) infördes ytterligare prestationsstyrning genom en ny ordning där även en del av basanslagen utsätts för konkurrens. Anslagen ska fördelas utifrån kvalitet och kvaliteten bör enligt riksdagen mätas utifrån lärosätenas förmåga att attrahera externa medel samt antalet publikationer kombinerat med en citeringsanalys.⁹⁸ Trenden mot mer prestationsstyrd anslagsfördelning för forskning är tydlig inte bara i Sverige. Sådana system har under de senaste decennierna införts i exempelvis England, Australien, Belgien och Norge.⁹⁹

En annan tydlig trend inom forskningspolitiken under senare år är ambitionen att koncentrera forskningsmedel till särskilt starka forskningsmiljöer respektive till strategiska forskningsområden. I propositionen *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3) konstaterade regeringen ett behov av att minska fragmentiseringen av forskningsfinansieringen och satsa på

⁹⁵ Mats Benner (2001), *Kontrovers och konsensus: vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Se även prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv* och prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*.

⁹⁶ SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*, s. 15–20, 61–66 och 237–243. Hur system ska utformas för att de bästa forskarna ska få forskningsmedlen och resultatet bli högkvalitativ forskning är dock inte givet. En av anledningarna till svårigheterna med att avgöra vad som är det mest framgångsrika systemet är att kvalitet inte enbart består av det som är kvantitativt mätbart. En ytterligare svårighet är att de slutgiltiga resultaten av forskningen kan dröja många år.

⁹⁷ Kritik har dock riktats mot risk för nepotism vid rådets anslagsgivning. Ulf Sandström & Martin Hällsten (2008), "Persistent nepotism in peer-review", *Scientometrics*, 74(2), s. 175–189; Cecilia Wennerås & Agnes Wold (1997), "Nepotism and sexism in peer-review", *Nature*, 387(6631), s. 341–343. Andra problem som har lyfts fram är att premiering av kvantitativt mätbara prestationer kan leda till oönskade effekter. Forskare tenderar, i likhet med andra grupper i samhället, att ändra beteende efter det institutionella ramverket. Exempelvis visar försök med kvantitativa publiceringsmätt att fler artiklar med mindre genomslag producerats, vilket skulle tyda på mindre intressanta forskningsresultat. Ulf Sandström & Erik Sandström (2008), *Resurser för citering*, Högskolöverket 2008:18 R, s. 9–13 och 41.

⁹⁸ Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation* s. 23.

⁹⁹ Vetenskapsrådet, missiv U2009/4353/F.

större sammanhängande projekt. Regeringen pekade på så kallade starka forskningsmiljöer som en möjlig väg framåt.¹⁰⁰ I propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) fortsatte regeringen satsningen på starka forskningsmiljöer och föreslog ett förstärkt stöd av sådana. Forskningsråden och Vinnova fick stort ansvar för att implementera dessa ambitioner, något som resulterade bl.a. i Linnéstöden.

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09/50) valde regeringen att satsa delar av basanslaget för forskning och forskarutbildning på vissa s.k. strategiska forskningsområden.

De forskningsområden som återkommande anges i de tre forskningspolitiska propositionerna är teknikvetenskap, hållbar utveckling och klimatforskning, utbildningsvetenskap och medicin. Regeringen avgränsar också mer specifika satsningar inom dessa områden i respektive proposition. Det innebär att regeringen under en längre period har satsat medel inom samma forskningsområden. Regeringen har dock också avgränsat olika delområden som den vill prioritera särskilt.¹⁰¹

I forskningspolitiska propositioner redovisas överväganden som rör kapacitet inom olika forskningsområdena att ta hand om forskningssatsningar i form av övergripande bedömningar av forskningens kvalitet och områdenas förmåga att nå eller förbli vid den internationella forskningsfronten. Däremot görs det få närmare analyser av förutsättningar att inom olika prioriterade forskningsområden omsätta stora forskningssatsningar inom en viss tid.

5.1.2 *Konkurrens och koncentration har påverkat oförbrukade bidrag*

Genomgången av beviljade forskningsprojekt i fallstudien visar på en hög grad av koncentration av forskningsbidrag till enskilda forskare och att koncentrationen har ökat över tid.¹⁰²

Av enkätsvar och intervjuer med forskare framgår att fenomenet att en forskare har flera projekt parallellt är vanligt förekommande. Forskare söker bidrag hos flera finansiärer samtidigt eftersom beviljandegraden är låg. Detta gäller särskilt inom humaniora och samhällsvetenskap där sannolikheten att

¹⁰⁰ Med starka miljöer avses här en avgränsad forskargrupp eller forskning om ett specifikt problem. Ett strategiskt forskningsområde är ett större område, exempelvis medicin.

¹⁰¹ Prop. 2000/01:03 *Forskning och förnyelse*: Prop. 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv* s. 59-88: Prop. 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation* s. 73-113.

¹⁰² Sandström, Wold, Jordansson, Ohlsson, Smedberg visar i *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer* att några få forskare har tilldelats stora summor medel genom satsningar på starka forskningsmiljöer så som Linnéstöden, s. 93-95.

beviljas bidrag är två eller tre gånger lägre än inom medicin, naturvetenskap och teknik.¹⁰³ En respondent tar upp en risk att projekt blir utdragna i tiden eftersom ”tendensen att satsa på excellenta forskare och forskningsområden gör att vissa forskare beviljas flera parallella bidrag med löptider som sammanfaller”.¹⁰⁴

Att koncentrationen av forskningsmedel har ökat över tid framgår av tabellerna 5.1, 5.2 och 5.3 som bygger på underlag från fallstudien. Forskningsprojekt med överlappande löptid utgör en allt större andel av de externa bidragen vid Göteborgs universitet och Södertörns högskola.¹⁰⁵ Andelen forskare med fler än ett projekt som löper samtidigt har ökat något.

¹⁰³ Vetenskapsrådet, Årsredovisning 2005, tabell 15; Årsredovisning 2007, tabell 13; Årsredovisning 2008, s. 21; Årsredovisning 2009, s. 20. Vetenskapsrådets beviljningsgrad 2009 låg mellan 9 och 33 % beroende på vetenskapsområde. Det har varit två eller tre gånger så hög sannolikhet att beviljas bidrag inom medicin, naturvetenskap och teknik än inom humaniora och samhällsvetenskap.

¹⁰⁴ Tre av 29 lärosäten anger koncentration av forskning till strategiska forskningsmiljöer som orsak till att användningen av bidrag drar ut på tiden. RiR enkät, svar på fråga 4: ”Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna.” Lika många gav samma svar på fråga 5: ”Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? Ange de tre viktigaste förklaringarna.” Se bilaga 1. Fallstudieintervju 33.

¹⁰⁵ Göteborgs universitets redovisning av oförbrukade bidrag i kombination med en sökbar kontraktsdatabas möjliggjorde en närmare analys. Motsvarande automatiserade sammanställning går inte att göra för Lunds universitet och Södertörns högskola utifrån den redovisning Riksrevisionen har tagit del av, eftersom namnet på projektledare och finansiär inte är konsekvent bokfört så att filerna enkelt kan bearbetas för körningar.

Tabell 5.1 Koncentration av forskningsprojekt vid Naturvetenskaplig fakultet vid Göteborgs universitet 2006 och 2009

	2006	2009
Projektledare med minst 10 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	1	2
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	10	14
Projektledare med minst 5 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	9	10
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	44	48
Projektledare med minst 2 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	40	47
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	83	89
Genomsnittligt antal projekt per projektledare (samtliga projektledare)	2,0	2,3
Genomsnittlig tid med överlappande projekt (år, samtliga projektledare)	4	4
Totalt antal pågående projekt med forskningsbidrag	995	935

Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning oförbrukade bidrag.

Anm.: Grundfilen har redigerats så att namn är konsekvent utskrivna. Om forskare med samma namn finns vid olika institutioner, har det antagits att det är olika individer om det inte gått att styrka att det är samma individ.

Ökningen består framför allt i att ett fåtal forskare är projektledare för många projekt samtidigt. Genom att fortlöpande ansöka om forskningsmedel och samla på sig medel försöker forskare optimera sin egen forskning och forskargruppens arbete. Vid en jämförelse mellan tabell 5.1 och 5.2 framgår det att koncentrationen är betydligt större inom naturvetenskap än inom humaniora. Även om det är ovanligare förekommer det också inom humaniora att forskare söker bidrag från flera finansiärer samtidigt och även här har andelen forskare som har flera bidrag beviljade samtidigt ökat.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Exempelvis inom arkeologi vid Göteborgs universitet finns det exempel på humanistisk forskning i en större forskningsmiljö och med ett lapptäcke av finansiering.

Tabell 5.2 Koncentration av forskningsprojekt vid Humanistisk fakultet vid Göteborgs universitet 2006 och 2009

	2006	2009
Projektledare med minst 10 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	0	0
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	0	0
Projektledare med minst 5 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	4	2
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	5	18
Projektledare med minst 2 projekt samtidigt		
Andel av samtliga projektledare (%)	27	31
Dessa projektledares andel av volymen oförbrukade medel (%)	42	50
Genomsnittligt antal projekt per projektledare (samtliga projektledare)	1,7	1,7
Genomsnittlig tid med överlappande projekt (år, samtliga projektledare)	2	2
Totalt antal pågående projekt med forskningsbidrag	212	210

Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning oförbrukade bidrag.

Anm.: Se tabell 5.1.

Vid Södertörns högskola, där forskningsvolymen är betydligt mindre, har en sammanställning av beviljade projekt gjorts, vilket framgår av tabell 5.3. Antalet projekt som löper parallellt har ökat, även om koncentrationen av forskningsmedel och antalet överlappande bidrag är låg jämfört med situationen vid Göteborgs universitet.

Tabell 5.3 Andel forskningsprojekt och beviljade bidrag vid Södertörns högskola som löper parallellt i tid 2007–2009

	2007	2008	2009
Projektledare med minst 2 projekt samtidigt (%)	14	15	20
Dessa projektledares andel av volymen beviljade bidrag (%)	28	24	37
Genomsnittlig tid med överlappande projekt (år)	0,48	0,38	0,52
Total volym beviljade forskningsbidrag (mnkr)	92,3	99,7	100,9
Totalt antal pågående projekt med forskningsbidrag	105	107	125

Källa: Sammanställningar av beviljade forskningsprojekt vid Södertörns högskola 2007–2010.

Flera beviljade projekt under samma tidsperiod behöver inte betyda en större volym oförbrukade bidrag i sig. Om projektet kommer i gång och fler forskare anställs i den omfattning som behövs för att forskningen ska bedrivas utifrån projektplanerna, bör oförbrukade bidrag inte öka även om en forskare har över tio projekt löpande parallellt.

Att flera bidrag betalas ut för samma period kan också vara tecken på att få finansiärer fullfinansierar forskningsprojekt. Exempelvis fullfinansierar sällan Vetenskapsrådet forskare. I stället beviljas ofta 75 procent eller mindre av en forskningstjänst.¹⁰⁷ Vidare beviljas i många fall en mindre summa pengar än vad forskaren ursprungligen ansökte om. Detta gör att finansiering kan behöva sökas från ytterligare finansiärer för att det planerade projektet ska kunna genomföras. Ett ökat antal beviljade projekt som löper parallellt skulle alltså också kunna vara ett tecken på en ökad fragmentisering i finansieringen av forskning och att det är svårt att få tillräcklig finansiering för att driva ett forskningsprojekt. Under perioden har dock inte de genomsnittliga projektbidragen från forskningsråden minskat i storlek. Det finns inget som tyder på att det skulle vara fallet vad gäller andra finansiärer heller.¹⁰⁸

Det framgår också av tabell 5.1 och 5.2 att koncentrationen av forskningsmedel har påverkat oförbrukade bidrag. Vid Göteborgs universitet är dock skillnaden stor mellan den naturvetenskapliga och den humanistiska fakulteten. Inom naturvetenskap är det som förväntat betydligt fler forskare som har många projekt med många anställda som löper omlott i tid, och dessa forskare står också för en stor och ökande del av fakultetens oförbrukade bidrag. Vid naturvetenskapliga fakulteten stod 10 procent av forskarna för hälften av de oförbrukade medlen.

Inom humaniora vid Göteborgs universitet är koncentrationen av forskningsbidrag mindre framträdande, men även här har den ökat.

Utvecklingen mot att en större andel av forskningsmedlen har beviljats ett fåtal forskare bör innebära en risk för lärosätet. Om dessa forskare av någon anledning slutar vid lärosätet kommer troligen framtida bidragsintäkter att drastiskt minska. Det finns även risk att forskarna tar med sig de oförbrukade

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, 2010-06-21; Intervju med företrädare för Vetenskapsrådet, 2010-06-15.

¹⁰⁸ Formas, Årsredovisning, 2005-2009; FAS, Årsredovisning, 2005-2009; Vetenskapsrådet, Årsredovisning, 2006 och 2009. Den genomsnittliga storleken på projektbidrag som beviljats av Vetenskapsrådet, FAS och Formas under perioden 2004-2009 har varierat mellan ca 600 000 och 900 000 kr. Det finns ingen generell trend mot att medelstorleken på beviljade bidrag är minskande, när det gäller Vetenskapsrådet finns snarare en trend mot ökande storlek på medelbidraget. I årsrapporten 2006 är det bidrag i den allmänna utlysningen som beskrivs. En genomgång av beviljade projekt vid Södertörns högskola visar också att andelen projekt som tilldelats mindre än 500 000 kr per år har minskat från cirka en tredjedel 2007 till en dryg femtedel 2009.

bidragen vid en flytt beroende på hur överenskommelsen ser ut mellan universitet, forskare och finansiär.¹⁰⁹

Ökningen av oförbrukade bidrag tycks därmed vara en effekt inte bara av att tillgången på externa medel generellt har ökat utan också av att nya bidrag beviljas innan äldre projekt är helt avslutade och att ett fåtal forskare beviljas en stor andel av de externa forskningsmedlen. Finansiärerna begär vid ansökningstillfället in uppgifter om huruvida samma bidrag har sökts hos annan finansiär, men de har inte samma principer för att acceptera att ett projekt finansieras av flera olika finansiärer. Riksbankens Jubileumsfond vill inte att en forskare samtidigt har finansiering från Vetenskapsrådet för samma projekt, medan Östersjöstiftelsen inte har några sådana invändningar. Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse går med på att finansiera projekt med flera finansiärer om den del som stiftelsen finansierar är tydligt avgränsad och går att identifiera och följa upp.¹¹⁰ Forskaren kan dock avstå från att informera, söka bidrag för andra projekt samtidigt eller stå som medsökande i stället för huvudsökande på ansökan. På så sätt är det möjligt för forskaren att söka och beviljas nya medel innan tidigare projekt är avrapporterade.

5.2 Forskarnas arbetsvillkor ger incitament att spara

Följande avsnitt belyser hur anställningsform och den arbetssituation som den undervisande och forskande personalen har kan ha effekter på om forskningsbidrag förbrukas i den takt som de betalas ut. Oförbrukade bidrag kan påverkas av forskares möjlighet att planera sin tid på kort och på lång sikt vad gäller anställningens längd, tilldelningen av forskningsmedel samt undervisningsuppgifter inom grund- och forskarutbildning.

5.2.1 *Regleringen av forskarnas karriärvägar har särdrag*

Kännetecknande för högskolan är förekomsten av särskilda former för rekrytering och för anställning av viss undervisande och forskande personal. Anställningar i högskolan regleras utöver lagen om anställningsskydd, LAS, (1982:80) också inom ramen för högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).

Genom denna särreglering finns det sedan länge en utbredd visstidsanställning av undervisande och forskande personal vid landets lärosäten. Ett annat

¹⁰⁹ Göteborgs universitet, "Revisionsrapport: Förstudie – Externa medel, 2010-01-07", dnr B5 296/09.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Riksbankens Jubileumsfond, 2010-06-17, för Östersjöstiftelsen, 2010-04-22, och för Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, 2010-06-21.

särdrag för högskolan är att det vid tillsättning av vissa tjänster krävs sakkunnigförfarande.¹¹¹ Sakkunnigförfarandet syftar till att garantera att den skickligaste sökande anställs som lärare och att kvalitetskraven på dessa tjänster tillgodoses.

Förändringar i LAS som trädde i kraft 2007 innebar att tidsbegränsad anställning numera bl.a. får träffas för allmän visstidsanställning (s.k. ALVA). Detta har begränsat lärosätenas möjlighet att stapla visstidsanställningar på varandra under lång tid.¹¹² Lärosätena kan visstidsanställa en forskare i 24 månader under en ramtid om fem år. Därefter måste de tillsvidareanställa forskaren.¹¹³ ALVA påverkar situationen för forskare som finansieras av externa bidrag beviljade för projekt som har en projekttid på tre till fyra år. Dessa forskare ska enligt ALVA tillsvidareanställas efter två år.

I Befattningsutredningens betänkande *Karriär för kvalitet* (SOU 2007:98) konstaterades att drygt en tredjedel av den samlade personalstyrkan vid landets lärosäten 2007 hade tidsbegränsade anställningar. Detta leder enligt utredningen till otydlighet och otrygghet för undervisande och forskande personal.¹¹⁴

I propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (2009/10:149) berörde regeringen förhållandet att många lärare och forskare i högskolan är visstidsanställda. En avreglering av formerna för rekrytering och anställning av högskolans personal föreslogs så att antalet anställningar som får vara tidsbegränsade ska minska samtidigt som tidsbegränsade anställningar i högre grad än i dag ska regleras genom LAS eller i kollektivavtal.¹¹⁵ Regeringen tog i propositionen också upp frågan om långa rekryteringstider och menade att detta problem borde åtgärdas genom att lärosätena ges ökad frihet att utforma anställningsförfarandet. Regeringen menade i propositionen att förändringarna kommer att förbättra möjligheterna för lärosätena att skapa tydliga karriärvägar för personalen. I enlighet med riksdagens beslut på grundval av propositionen har nya regler för anställning i högskolan trätt i kraft den 1 januari 2011.

¹¹¹ Exempelvis prop. 1996/97:141 *Högskolans ledning, lärare och organisation*, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12, och prop. 200/01:3, *Forskning och förnyelse*, bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98.

¹¹² 5 § 1 st lagen (1982:80) om anställningsskydd. Avtal om tidsbegränsad anställning får även träffas för vikariat, för säsongarbete, när arbetstagaren fyllt 67 år och för tidsbegränsad provanställning.

¹¹³ 5 § 2 st lagen (1982:80) om anställningsskydd. *Karriär för kvalitet*, SOU 2007:98 s. 383–393. ALVA har en uppbyggnad som liknar den s.k. vikstoppregeln. Detta gäller dock inte om den visstidsanställda får en av högskoleförordningen reglerad visstidsanställning som exempelvis en forskarassistenttjänst.

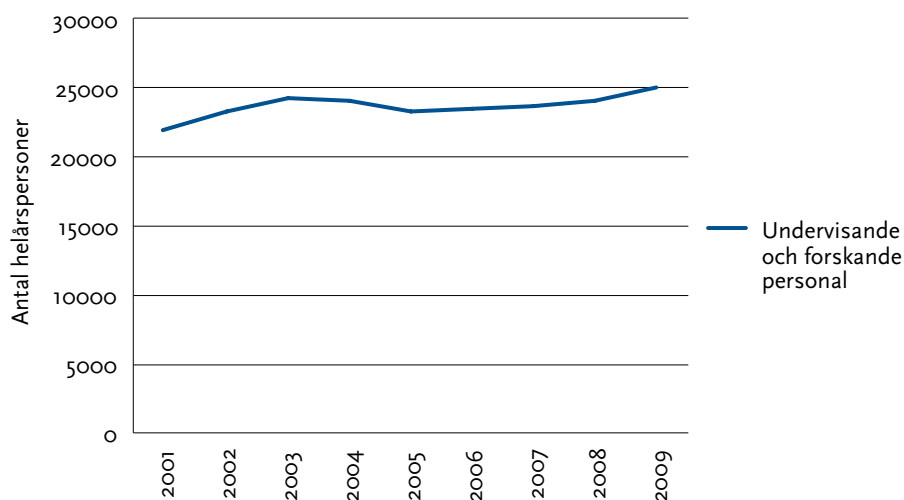
¹¹⁴ *Karriär för kvalitet*, SOU 2007:98 s. 20.

¹¹⁵ Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*.

5.2.2 Fler forskare har tidsbegränsade anställningsformer och lite forskning i tjänsten

Det sammanlagda antalet undervisande och forskande i högskolan personal uppgick 2009 till cirka 25 000 personer, vilket framgår av figur 5.1. Över perioden från 2001 till 2009 ökade antalet med cirka 14 procent, även om antalet i gruppen sjönk under åren 2003–2005.¹¹⁶

Figur 5.1 Antal undervisande och forskande personal på svenska lärosäten 2001–2009, helårspersoner

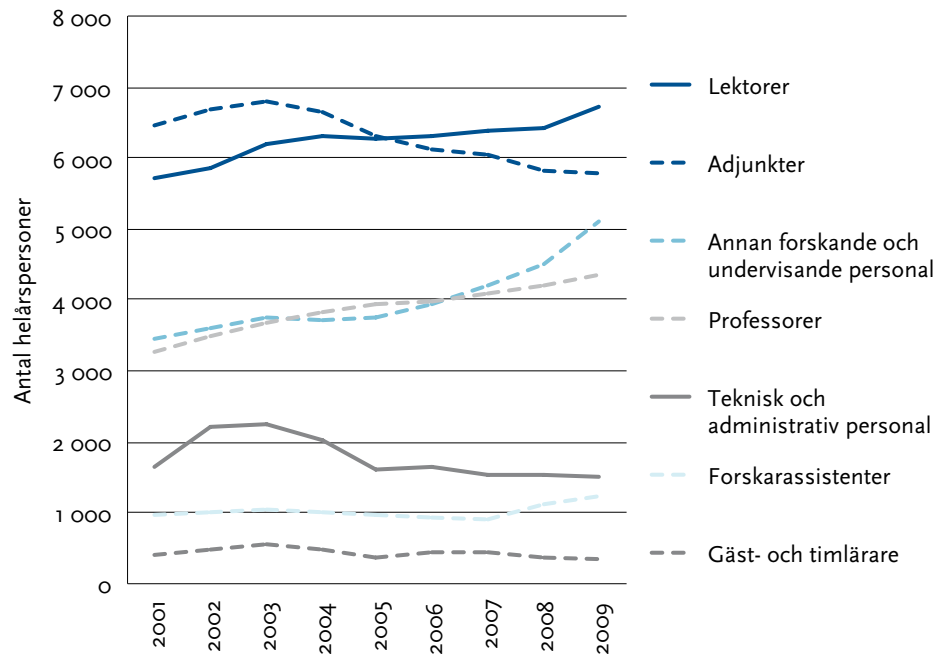


Källa: HSV, NU-databasen.

Samtidigt som förändringarna i det totala antalet anställda undervisande och forskande personal varit relativt små, har förskjutningar mellan olika personalgrupper skett sedan början av 2000-talet, vilket framgår av figur 5.2.

¹¹⁶ http://www.hsv.se/statistik/statistikomhogskolan/personal/personal.4.6df71dcd1157e43051580002801.html?struts.portlet.action=/nudev/resultat&sv.url=12.2f235a02115fac09ef1800076&_2009-05-18. Anledningen till att tidsintervallet 2002–2009 används här är att det inte finns statistik för den i övrigt använda tidsintervallen. HSV, NU-databasen.

Figur 5.2 Undervisande och forskande personal vid alla lärosäten uppdelat på yrkeskategori 2001–2009



Källa: HSV, NU-databasen.

I och med befodringsreformen som innebar möjlighet för lektorer att befordras till professor har antalet professorer ökat med 33 procent mellan åren 2001 och 2009. Eftersom reformen inte innebar att ökade medel tillfördes, har inte alla professorer möjlighet till forskning i tjänsten om inte externa bidrag beviljas.

Vidare har gruppen "annan forskande och undervisande" personal ökat med 48 procent 2001–2009. I denna grupp finns forskare finansierade av externa medel som är visstidsanställda eller tillsvidareanställda enbart som "forskare" och i vilkas tjänst undervisning inte ingår. Här ingår också amanuenser och forskningsassistenter. En särskilt kraftig ökning av denna kategori har skett sedan 2005, från drygt 3 000 till 5 000 helårspersoner 2009.

Antalet lektorer har ökat något, medan antalet adjunkter och administrativ personal har minskat. Antalet forskarassistenter gick först ned, men nådde 2009 åter ungefär samma nivå som 2001.¹¹⁷ Det är således inte främst

¹¹⁷ HSV, Nu-databasen. Personalkostnaderna har ökat 21 % under den studerade perioden medan de samlade kostnaderna ökat 14 %. HSV (2010), Universitet&Högskolor. *Högskoleverkets årsrapport 2010*, s. 72.

tjänster reglerade i högskoleförordningen som har ökat i omfattning utan sådana anställningar som reglerats av den generella lagstiftningen på arbetsmarknaden.

Tabell 5.4 Andel personal i olika grupper med tidsbegränsad anställning, 2009, i procent

Tjänstekategori	Andel visstidsanställda
Professorer	7
Forskarassistenter	99
Lektorer	16
Adjunkter	22
Gäst- och timplärare	76
Annan forskande och undervisande personal	53
Teknisk och administrativ personal som arbetar med undervisning och forskning	35

Källa: SCB, UF SM1001.

Av tabell 5.4 framgår att drygt var tredje lärare och forskare på lärosätena har en tidsbegränsad anställning. Detta är dubbelt så stor andel som på den övriga arbetsmarknaden. Visstidsanställningar vid lärosätena var 2007 vanligare bland kvinnor, 38 procent, än bland män, 30 procent.¹¹⁸ Förekomsten av visstidsanställningar varierar kraftigt mellan lärosäten och mellan ämnen. Vid de äldre universiteten är ungefär en tredjedel av personalen visstidsanställd, medan tekniska universitet och högskolor samt de nya universiteten i mycket högre grad har tillsvidareanställd personal.¹¹⁹

Det bör noteras att vissa anställningar, exempelvis forskarassistenttjänster och gästlärartjänster, under den granskade perioden varit tidsbegränsade enligt högskoleförordningen. Utöver dessa skiljer dock kategorin "annan forskande och undervisande" personal ut sig med en hög andel visstidsanställda. Även teknisk och administrativ personal har ofta visstidsanställningar.

¹¹⁸ *Karriär för kvalitet* (SOU 2007:98), s. 128–154.

¹¹⁹ Egna beräkningar utifrån *Högskoleverkets årsrapport, 2004–2009*, tabell 8. Se även SCB UF 23 SM 0901, *Personal vid universitet och högskolor 2008*; Lars Geschwind & Karin Larsson, *Om humanistisk forskning. Nutida villkor och framtidens förutsättningar*, Syster arbetsrapport 2008:81, s. 73–75.

5.2.3 Forskare som är beroende av externa medel för fortsatt anställning

Både bland visstids- och tillsvidareanställd "annan forskande och undervisande" personal är anställningen ofta kopplad till tillgången på externa forskningsmedel. I enkäten uppgav 18 lärosäten att en av orsakerna till att oförbrukade bidrag uppstår är att forskare känner en osäkerhet inför framtiden. Detta togs även upp på det seminarium som Riksrevisionen anordnade under hösten 2010.

Lagen om anställningsskydd (1982:80) fastställer att om en arbetstagare haft tidsbegränsade anställningar hos samma arbetsgivare totalt två år under en femårsperiod, övergår anställningen till en tillsvidareanställning.¹²⁰ När denna tvåårsgräns passeras anställs ofta den individ som beviljats tre års externa bidrag tills vidare som "forskare". Arbetsbeskrivningen avgränsas då så att den endast är kopplad till den forskning som utförs i det specifika projekt som beviljats medel. När det externa bidraget är förbrukat, riskerar forskaren att varslas på grund av arbetsbrist om hon eller han inte har lyckats attrahera nya externa medel. Detta bidrar till att många forskare försöker behålla och dra ut på användandet av externa forskningsmedel i det längsta.

Därtill kommer det faktum att andelen visstidsanställda i jämförelse med genomsnittet på arbetsmarknaden är dubbelt så hög inom högskolan. Som nämnts ovan, anställning som forskarassistent, biträdande lektor, gäst- och timplärare var tidsbegränsad enligt högskoleförordningens lydelse fram till 31 dec 2010. Det är emellertid inte dessa grupper som har ökat bland de anställda utan gruppen "annan forskande och undervisande" personal (se figur 5.2.). Om de regler för anställning av undervisande och forskande personal som gällde under den granskade perioden dras till sin spets var det möjligt för ett lärosäte att anställa lärare/forskare på visstid i över 30 år.¹²¹ Vid de institutioner som

¹²⁰ LAS stipulerar dock inte att tvåårsperioderna kan begränsas, utan dessa kan upprepas flera gånger. Effekten av detta förefaller vara att lärosätena anställer forskare i så kallade enmanskretsar vilket gör att de kan varslas på grund av arbetsbrist när de externa forskningsbidragen tar slut. Forskarna är alltså tillsvidareanställda men beroende av att ha externa forskningsbidrag.

¹²¹ Detta möjliggörs via en kombination av särskilda anställningsformer för högskolan som finns specificerade i högskoleförordningen och visstidsanställningar som regleras av LAS. Riksrevisionen har gjort en genomgång av högskoleförordningen (1993:100) och LAS (1982:80). Doktorandtiden fördelas ofta på fem år med ett års institutionstjänstgöring (ofta undervisning). Efter disputationen finns möjlighet till en forskarassistenttjänst under fyra år (2+2 år). Därefter finns möjlighet till tjänst som biträdande lektor. Denna tjänst ska tillträdas inom fem år efter disputationen om personen i fråga inte varit sjukskriven, föräldraledig etc. då tjänsten kan förlängas med motsvarande år. Därefter kan en visstidsanställning påbörjas och löpa under två år, innan det blir aktuellt med en tillsvidareanställning. Vill man fortsätta inom högskolan men inte kan erbjudas en tillsvidareanställning som exempelvis ett lektorat, kan man därefter tillträda en tjänst som gästlärare under fem år, för att bygga på med ytterligare en visstidsanställning som löper två år. Arbetsgivaren behöver fortfarande inte tillsvidareanställa, då personen i fråga inte haft längre än två års visstidsanställning under en femårsperiod. Vid det här laget är personen troligen väl meriterad för att bli adjungerad professor, en tjänst som kan löpa under sex år. Därefter kan en visstidsanställning ges under två år. Med detta anställningsförlopp har personen som påbörjat sin forskarutbildning vid 25 års ålder i exemplet hunnit bli 56 år och haft visstidsanställning under drygt 30 år.

Riksrevisionen har undersökt i fallstudien var andelen visstidsanställd personal av den undervisande och forskande personalen mellan 40 och 50 procent. Dessa andelar hade dock inte ökat nämnvärt under perioden 2004–2009.

Även forskare som är anställda som lektorer och professorer kan ha incitament att arbeta mindre tid än planerat i ett forskningsprojekt så att medlen ska räcka längre, exempelvis för att under längre tid kunna ”köpa sig fri” från undervisning, eftersom undervisning på heltid upplevs som mycket stressigt.¹²² Det senare fallet gäller dock endast om forskning inte ingår i tjänsten.

Sammantaget innebär utvecklingen att andelen forskande personal som har sin anställning kopplad till tillgången på externa bidrag har ökat, särskilt sedan 2005. Detta innebär att fler har incitament att spara externa bidrag för att få ökad inkomstrygghet. Den regressionsanalys som redovisas i bilaga 4 visar att antalet ”annan forskande och undervisande” personal samvarierar med utvecklingen av oförbrukade bidrag. Resultatet ska tolkas med försiktighet eftersom det mått som används för att mäta anställningar där behov av att attrahera externa bidrag för att säkra framtida inkomstrygghet är en approximation.¹²³ Analysen tyder dock på att kopplingen mellan tillgång på externa bidrag och möjlighet till fortsatt anställning påverkar förekomsten av oförbrukade bidrag. Därtill har andelen anställda som befinner sig i den här situationen ökat, vilket möjligtvis kan förklara en del av ökningen av oförbrukade bidrag.

5.3 Andra arbetsuppgifter trots beviljade forskningsmedel

En förklaring till förekomsten av oförbrukade bidrag som tas upp i enkätsvar, intervjuer och de granskade ansökningarna om förlängd dispositionstid är att forskarnas arbetstid går åt till andra arbetsuppgifter än forskning.¹²⁴

Den undervisande och forskande personalen fördelar sin tid på olika arbetsuppgifter, främst grundutbildning och forskning samt administration (övrigt). Enligt tabell 5.4 verkar andelen arbetstid lagd på forskning och grundutbildning snarare än på annat minskat något sedan 1999. Anledningen

¹²² Fallstudieintervju 23.

¹²³ Antalet undervisande och forskande personal med anställningar beroende av externa bidrag har kvantifierats som förändringen i antalet helårsekvivalenter ”annan forskande och undervisande personal”. Det bör dock noteras att den skattade koefficienten byter tecken i den logarimerade modellen, vilket gör att riktningen på sambandet är oklart varför resultatet ska tolkas med försiktighet. Datasetet består av data från 29 lärosäten mellan åren 2001 och 2009. Uppgifterna har hämtats från Högskoleverkets NU-databas. Se bilaga 4 för regressionsanalysen.

¹²⁴ Av de svarande på Riksrevisionens enkät har 13 angivit denna förklaring, se bilaga 1.

till detta är dock att SCB har lagt om sin insamling av data från att ha frågat institutionerna till att rikta enkäter direkt till lärare och forskare. Av tabellen framgår även att högskolepersonalens tid för forskning av den totala arbetstiden i det närmaste var konstant mellan 2005 och 2007 trots att intäkterna för forskning har ökat mer än antalet anställda, vilket framgår av kap. 2. Den konstanta fördelningen mellan grundutbildning och forskning är oväntad, eftersom de senaste åren har präglats av konstanta eller ökade intäkter för forskning, medan antalet studenter har fluktuerat.

I SCB:s undersökning 2007 angav professorer att 37 procent av arbetstiden användes till forskning (av 51 arbetade timmar). Lektorer använde i genomsnitt 24 procent av sin tid till forskning (av 47 arbetade timmar).¹²⁵

Tabell 5.4 Arbetstidens relativa fördelning, i procent, för undervisande och forskande personal, 1999–2007, i procent

	FoU	Forskarutbildning	Grundutbildning	Annat
1999	45	4	26	25
2001	44	4	25	26
2003	44	4	29	23
2005	39	3	23	35
2007	39	3	23	35

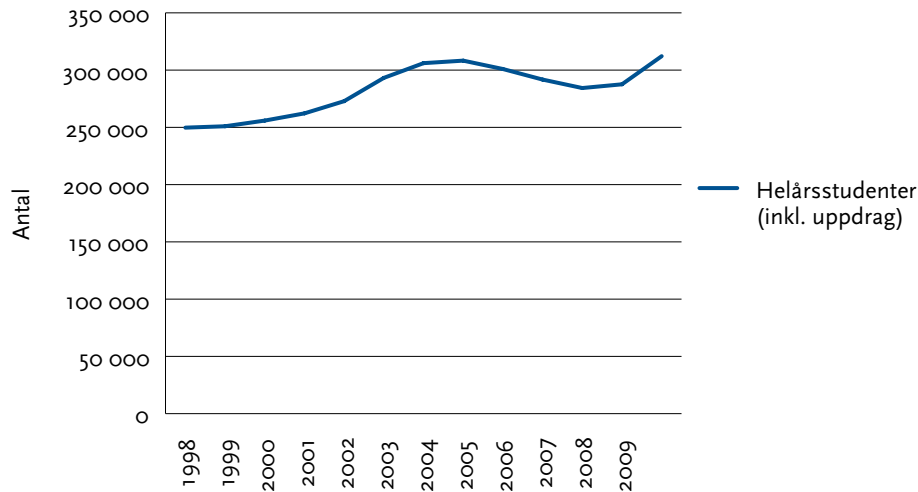
Källa: SCB, UF 13 SM 0201, UF 13 SM 0601 och UF 13 SM 0801.

Anmärkning: 2005 ändrade SCB insamlingsmetod, vilket gör att uppgifterna inte är jämförbara mellan perioderna 1999–2003 och 2005–2007. Skillnaden är att man tidigare samlade in uppgifter från institutionerna och nu skickar enkäter direkt till forskare.

Figur 5.3 visar att utvecklingen under det senaste decenniet först innebar en minskande undervisningsbörda i och med sjunkande studentkullar, vilket sedan under 2008 och 2009 ändrades så studenter i ökad omfattning åter strömmar till lärosätena.

¹²⁵ HSV 2008, Universitet&Högskolor. *Högskoleverkets årsrapport 2008*, s. 41; SCB, UF 13 SM 0801, s. 20–21.

Figur 5.3 Antal helårsstudenter, inklusive uppdragsutbildningar, 1998–2009



Källa: HSV, NU-databasen.

I intervjuer med företrädare för lärosätena lyfts ökningen av oförbrukade bidrag fram som en konsekvens av dessa svängningar i studenttillströmning och arbetsuppgifter. Den regressionsanalys Riksrevisionen har gjort inom ramen för granskningen visar emellertid inte på någon signifikant samvariation mellan förändringar i oförbrukade bidrag och förändringar i tillströmningen av studenter.¹²⁶

Antalet anställda forskare och undervisande personal har således först minskat något och sedan inte ökat i samma utsträckning som studenttillströmning och forskningsresurser. Det är också tydligt att volymen oförbrukade bidrag inte har stagnerat eller minskat då studentkullarna minskade. Intervjuade prefekter vid institutionerna betonar problemet att den personal som blivit "övertalig" i undervisningen ofta inte har rätt kompetens för att matcha de projekt som har oförbrukade bidrag och skulle kunna behöva förstärkning. Mindre undervisningsbörda betyder därmed inte betyda att mer forskning kan utföras. Detta ligger i linje med resultatet av regressionsanalysen.¹²⁷

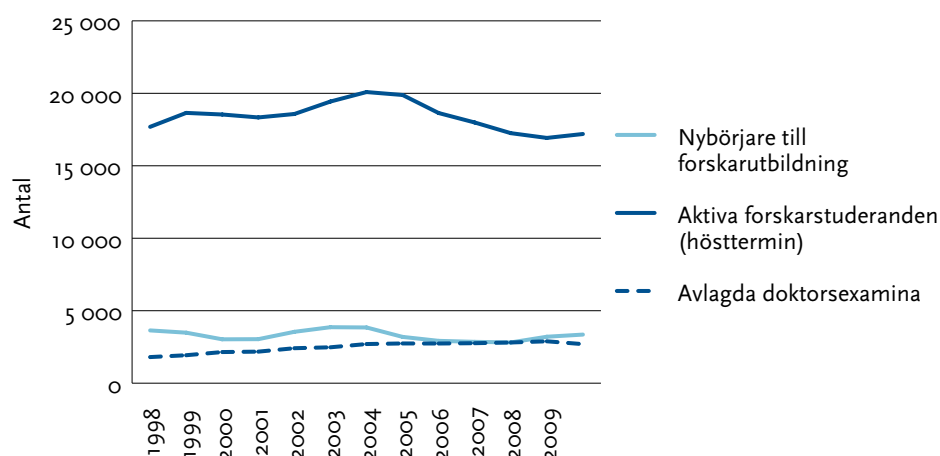
Utöver åtaganden inom grundutbildningen handleder och undervisar undervisande och forskande personal även på forskarutbildningen. Antalet doktorander totalt sett har minskat vid lärosätena under perioden 1998–2009,

¹²⁶ Som framgår i bilaga 4 används antal studenter per undervisande och forskande personal som kvantifiering av variabeln undervisningsbörda. Datasetet består av data från 29 lärosäten mellan åren 2001 och 2009. Uppgifterna har hämtats från Högskoleverkets NU-databas.

¹²⁷ Fallstudieintervju 26.

vilket framgår av figur 5.4. Antalet nyantagna doktorander har minskat något över tid med en tydlig nedgång åren 2004–2005. Samtidigt har under samma period examinationskvoten fördubblats.¹²⁸

Figur 5.4 Antal nybörjare på forskarutbildning, antal aktiva doktorander och doktorsexamina, 1998–2009



Källa: HSV, NU-databasen.

Färre doktorander i dag bedriver utdragna studier än vad som var fallet tidigare. Den reform som statsmakarna genomförde 1998 för att effektivisera forskarutbildningen har gett tydlig effekt. Studietiden har förkortats från en nettostudietid på fem år till drygt fyra år mellan 1992 och 2004. Med beaktande av de kortare nettostudietiderna och den ökade examinationskvoten torde arbetsinsatsen vad gäller handledning och undervisning i forskarutbildningen inte ha minskat påtagligt under perioden.

Iakttagelserna visar att studentantalet inom grundutbildningen fluktuerar och att det har skett vissa förändringar inom forskarutbildningen. Detta borde ge utslag på den tid som läggs ned på forskning, men statistiken indikerar inte att så varit fallet. Det kan därför inte uteslutas att det finns en risk att den tid som avsätts för att förbruka externa bidrag för forskning inte är tillräcklig.

¹²⁸ Ulf Heyman (2003), *Forskningsstatistiken för universitet och högskolor – en diskussion om tillförlitlighetsproblemen*, Vetenskapsrådet, s. 7.

5.4 Parallella verksamheter och bristande information skapar planeringsproblem

I högskolans finansieringssystem ingår aktörer med olika mål för verksamheten. Forskningsfinansiärerna har som mål att betala ut medel för att finansiera forskning av god kvalitet eller samhällsrelevans. Lärosätenas ledning har som mål att forskning, grundutbildning och annan verksamhet ska genomföras med goda resultat. De enskilda forskarna har flera olika åtaganden som de ska fördela sin tid på och där det kan finnas olika önskemål om hur tiden ska fördelas.

För att tid ska kunna frigöras för de projekt som har beviljats externa medel är det viktigt att arbetstiden planeras på ett sådant sätt att andra åtaganden inom grundutbildning, forskarutbildning eller administration kan anpassas till de åtaganden som institutionen gjort när det gäller de externa forskningsmedlen. Verksamhetsplaneringen ställer höga krav på institutionsledningarna, särskilt eftersom omfattningen av grund- och forskarutbildningen och inkomsterna från externa bidrag varierar.

5.4.1 *Lärosätena brister i att frigöra tid för forskning*

Lärosätena har ansvar för att ge forskaren en reell möjlighet att forska, vilket exempelvis framgår av Vetenskapsrådets kontrakt. I dessa står det tydligt att lärosätet har förbundit sig att frigöra tid för att det beviljade forskningsprojektet ska kunna genomföras.¹²⁹ I enkäten till lärosätena liksom i de intervjuer som genomförts har problemet med att frigöra tid tagits upp av tolv svarande. Andra uppdrag, förändringar i tjänst och andra forskningsbidrag uppges som förklaringar till fördröjningar i forskningsprojekt i mellan en fjärdedel och en dryg tredjedel av ansökningarna om förlängd dispositionstid. Särskilt vanlig är denna förklaring inom humaniora och samhällsvetenskap.

Prefekter behöver lägga in ett mått av risk i sin planering. "Eftersom sannolikheten för att ansökan beviljas minskat under senare år så börjar man inte detaljplanera projektet förrän besked erhållits".¹³⁰ Flera av de prefekter som har intervjuats betonar dock att när en forskare har beviljats medel görs förändringar i arbetsplanering inför nästkommande termin i de fall förändringar av praktiska skäl inte har kunnat göras direkt. Företrädare på ledningsnivå i högskolan menar också att "forskaren alltid vill forska" och att

¹²⁹ Se exempelvis VR, "Generella villkor för bidrag till forskning från Vetenskapsrådet", 23 oktober 2009, http://www.vr.se/download/18.14f1901d125640ed5ab80001438/Generella_villkor_f%C3%B6r_bidrag_till_forskning_fr%C3%A5n_VR.pdf.

¹³⁰ RiR enkät, se bilaga 1.

forskarna därmed själva strävar efter att så snabbt som möjligt komma i gång med de projekt som har beviljats bidrag.¹³¹

Av Riksrevisionens genomgång av projektplaner i fallstudien framgår emellertid att undervisning och administrativa uppgifter ofta planeras in i samma omfattning som tidigare för dem som sökt bidrag.¹³²

Inom naturvetenskap går forskare ofta från ett forskningsprojekt till det nästa. De studerade forskarna hade ett eller flera projekt löpande parallellt. Utöver forskningen utgörs en mindre andel av arbetstiden av undervisning eller administrativt arbete. Resultatet av genomgången av projektplaner, kontrakt och arbetad tid för forskare visade att de undervisade i större omfattning än vad de skulle behöva för att uppnå 100 procents anställning. Av de projektplaner som följdes upp överensstämde få med den faktiskt arbetade tiden i projektet. Den arbetade tiden understeg planen betydligt. Doktorander och assistenter följde dock i huvudsak den forskningsplan som satts upp.¹³³ I de flesta fall intensifierades forskningsinsatsen under det sista året eller efter det att löptiden förlängts av finansären genom att fler personer inkluderades i projektet eller att mer tid omfördelades till forskning hos projektmedlemmarna. Denna fördelning av arbetstid behöver dock inte vittna om brist på planering. En av anledningarna till detta kan vara att de beviljade beloppen hos exempelvis Vetenskapsrådet endast utgjorde 30 till 50 procent av vad forskaren ursprungligen sökt.¹³⁴

Intervjuer med forskare och prefekter inom humaniora vittnar om att forskare gärna tar på sig undervisningsuppdrag och administrativa uppdrag. Detta leder till att forskaren går ned i arbetstid i forskningsprojektet och därmed ofta behöver be finansären om förlängning av dispositionstiden för forskningsmedlen.¹³⁵

¹³¹ Fallstudieintervjuer 25, 26 och 33.

¹³² Bemanning i beviljade projektplaner har jämförts med beslut om bidrag och forskares arbetstid fördelad på olika aktiviteter. Riksrevisionen har undersökt 25 forskares arbetstid och följt upp 19 projektplaner under perioden 2004–2009. I undersökningen ingick 6 forskare och 6 forskningsprojekt vid institutionen för kemi vid Göteborgs universitet, 5 forskare och 5 forskningsprojekt vid institutionen för historia vid Lunds universitet, och 14 forskare och 8 forskningsprojekt vid Södertörns högskola. Urvalet forskare gjordes utifrån att de ska ha haft forskningsprojekt under perioden 2007–2009 och i förhållande till andra på sin institution ha stor volym oförbrukade bidrag. Om detta urval inte kunde göras, fick institutionen välja ut forskare med flera forskningsprojekt. Deras arbetstid har följts upp utifrån tidredovisningssystemet vid lärosätet och jämförts med uppgifter i beviljad projektplan och kontraktet med finansären. På grund av att få projektplaner har varit diarieförda vid lärosätena fick studien begränsas till projekt finansierade av Östersjöstiftelsen och Vetenskapsrådet.

¹³³ Genomgång av arbetstid för forskare fördelat på aktivitet vid Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola.

¹³⁴ Jämförelse mellan projektplaner och beslut om beviljade bidrag utifrån 19 projektplaner vid Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola under perioden 2004–2009.

¹³⁵ Genomgång av arbetstid för forskare fördelat på aktivitet vid Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola.

De orsaker som framförs till att forskare tar på sig andra arbetsuppgifter är att det kan vara svårt att säga nej till en studierektor som har brist på undervisande personal. Det kan även vara forskaren själv som vill fortsätta att undervisa på en kurs hon/han har haft tidigare. Detta ger den enskilde forskaren en möjlighet att få igen tid som lades ned under förberedelserna av kurser som hon/han inte fått betalt för om den översteg den schablon som redovisats som arbetad tid. I flera intervjuer anger forskarna att de första gångerna en kurs ges ofta tar den mer tid i anspråk att planera och genomföra kursen än vad forskaren ersätts för i arbetstid. Däremot går det snabbare och smidigare ju fler gånger kursen ges och då är forskarens ersättning för kursen större än vad som egentligen behövs. Detta leder till att forskaren försöker garantera att inte alltid ha underskott på tid vill behålla vissa kurser som är väl inarbetade. Forskaren kan också vara en av få som har kompetens inom ett specifikt område som kursen behandlar. Ett utträde skulle då innebära en betydlig kvalitetssänkning i undervisningen.

I intervjuer tar forskare upp att det är en mängd olika uppgifter som ska klaras av och att forskningen ofta är den uppgift som skjuts på framtiden eftersom "deadline" inte är lika skarp för denna verksamhet som för andra arbetsuppgifter. De intervjuade menar att det viktiga är att forskningen blir gjord, men man ser det inte alltid som negativt att det tar några år längre tid än planerat. Några intervjuade tar upp att det inte går att få fram goda forskningsresultat på tre år, utan det är en fördel om man kan dra ut forskningen i tid.

Om forskare med externa bidrag får en tjänst där forskning på basanslag ingår i tjänsten enligt uttolkningen av det lokala arbetstidsavtalet förekommer det att det externa bidraget sparas så långt som möjligt, för att på så sätt dra ut på tiden under vilken forskaren har externa bidrag och därmed möjlighet att forska under längre tid.¹³⁶

5.4.2 Svårt för institutionsledningen att ha överblick

Universitet och högskolor är komplexa organisationer och det finns en rad omständigheter som kan leda till att forskningsprojekt stannar upp eller inte kommer i gång. En orsak till att bemanning inte alltid anpassas till ansökta medel är osäkerheten om dessa kommer att beviljas. En annan orsak är att det kan vara svårt för prefekter och studierektorer att ha en överblick över vilka forskare som ingår i de projekt som sökt bidrag. Endast en av sex prefekter i granskningen hade tillgång till diarieförda utgående ansökningar. I de övriga fallen fanns inga projektplaner innehållande sökande och planerad

¹³⁶ Fallstudieintervju 30. Se bilaga 4 där det framgår att det finns ett svagt positivt samband mellan den loggade variabeln oförbrukade bidrag och anslag.

arbetstid diarieförda vid institutionen eller centralt, utan endast hos de enskilda forskarna.¹³⁷ De intervjuade prefekterna menade dock att de hade en god bild av vilka som sökt forskningsbidrag genom påskrift av ansökan samt fortlöpande samtal och medarbetarsamtal. På större institutioner skedde dessa samtal mellan forskaren och avdelningsföreståndare eller mellan forskare, ekonomiansvarig och studierektor.¹³⁸ Vid en av de granskade institutionerna hölls inte medarbetarsamtal regelbundet. En utveckling mot större institutioner kan innebära att de rutiner som fungerat tidigare med löpande kontakt med forskarna som en hörnsten, inte längre fungerar lika väl.

Även då en god överblick och planering finns, kan arbetet i forskningsprojekt stanna upp på grund av plötsliga avbrott i bemanningen av projekt som är svåra att förutse. Föräldraledighet och sjukdom är två sådana fenomen som är svåra för lärosätet att förutse. Forskare kan insjukna, bli föräldrar eller av andra liknande orsaker behöva göra avbrott i arbetet. Elva av de svarande lärosätena har i enkäten lyft fram föräldraledigheter och sjukskrivningar som vanliga orsaker till oförbrukade bidrag. Dessa skäl är också de vanligast förekommande i ansökningar om förlängd dispositionstid vid Vetenskapsrådet. Inom områdena humaniora och samhällsvetenskap förekommer de i nästan 40 procent av fallen, medan andelen ligger kring 30 procent inom medicin och naturvetenskap. Vid en av de granskade institutionerna lyftes ett stort antal föräldralediga doktorander på en avdelning fram som orsak till den ökade volymen oförbrukade bidrag. Vid en annan hade flera av projekten med stora oförbrukade bidrag stannat upp på grund av sjukdom eller föräldraledighet. Men flertalet av de projekt som hade stora oförbrukade bidrag hade inte avstannat på grund av denna typ av orsaker. Varken ansökningarna om förlängd dispositionstid eller vad som har kommit fram i intervjuer tyder på att förekomsten av sjukdom och föräldraledighet har ökat sedan 2004.

Institutionsledningens möjlighet och förmåga att planera institutionens verksamhet och bemanning förefaller utifrån granskningen påverka förekomsten av oförbrukade bidrag.

¹³⁷ Kemiska institutionen vid Göteborgs universitet var den enda institution som hade diarieförda och arkiverade projektplaner för merparten beviljade forskningsprojekt. Detta trots att man i de intern anvisningar till forskare vid ansökan om externa bidrag vid exempelvis Lunds universitet tydligt uppmanar till att diarieföra de utgående ansökningarna. Vid Södertörns högskola finns projektplaner för projekt beviljade av Östersjöstiftelsen arkiverade centralt hos forskningssekreteraren. Vid institutionen för kultur, genus och historia har projektplaner samlats in under granskningen från forskare och forskningssekreterare så att de nu finns arkiverade vid institutionen.

¹³⁸ Fallstudieintervjuer 3, 25, 26, och 33.

5.4.3 *Ledningens oro inför framtiden leder till försiktighet*

Företrädare för lärosätena återkommer i intervjuerna till att det har blivit svårare att planera verksamheten eftersom omvärlden är så föränderlig. Även om antalet studenter ännu inte har minskat långvarigt, finns en stor oro inför kommande mindre inhemska studentkullar och sviktande efterfrågan från internationella studenter. Företrädare för lärosätena uppger också att de inte vågar lita på att lika mycket externa medel som föregående år kommer in de nästföljande åren. Den prestationsbaserade delen i tilldelningen av basanslag skapar också viss osäkerhet.¹³⁹

Alla de studerade fakulteterna som ingår i urvalet i fallstudien har upplevt betydande underskott och vikande studentantal under eller strax innan den undersökta perioden. I vissa fall, som vid de kemiska institutionerna och institutionen för livsvetenskaper, har personalnedskärningar gjorts för att få ekonomin i balans. Prefekterna hänvisar till att de inte vill bidra till att skapa liknande problem igen genom att anställa fler forskare än vad institutionen kan bära om studentantalet går ned eller externa bidrag uteblir. Prefekterna menar att det finns en mentalitet av försiktighet, en ovana vid varsel och en oro för att uppsägningsprocessen tar lång tid. Vid både Lunds och Göteborgs universitet har dock den återhållsamma inställningen till att anställa personal uppmärksamats av rektor och vissa dekaner. Institutionerna har uppmanats att nyrekrytera, särskilt eftersom många pensionsavgångar står för dörren.

Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att lärosätenas organisation är uppbyggd på ett sådant sätt att risker och förändringar i exempelvis inkomst av externa medel och efterfrågan från grundutbildningsstudenter inte fördelas på hela organisationen. I stället är det varje enskild institution eller motsvarande som i hög grad får hantera fluktuationerna. Det innebär att det är prefekterna, som med begränsad insyn i lärosätets totala ekonomiska situation, får fatta strategiska beslut om exempelvis framtida bemanning. Dessa beslut baseras då på den enskilda institutionens ekonomiska situation i stället för på hela lärosätets behov och förmåga att hantera framtida risker.

Under det seminarium som Riksrevisionen anordnade under hösten 2010 uttryckte ett flertal deltagare uppfattningen att decentraliseringen av lärosätenas organisation eventuellt är för utbredd och att risktagandet ligger för långt ut i organisationen. Deltagarna påpekade också att tidigare års lägre inkomster har skapat en sparmentalitet samt att det finns en ovilja att varsla och säga upp personal. Seminariedeltagarna återkom i diskussionerna till att "riskbenägenheten" både hos enskilda forskare och hos lärosätenas ledningar i många fall är låg. Allt detta påverkar förekomsten av oförbrukade bidrag.

¹³⁹ Fallstudieintervjuer 20 och 25.

Med den nya redovisningsmodellen (SUHF-modellen) har prefekternas ekonomiska ansvar blivit tydligare, inte minst när det gäller att uppmärksamma behov av samfinansiering av externt finansierade projekt. Syftet med modellen är att åstadkomma en tydlig redovisning av alla kostnader på samtliga nivåer. Den började diskuteras kring 2006 och implementerades under 2009 och 2010 och har inneburit stora förändringar för lärosätenas sätt att redovisa sin ekonomi. Två av 29 lärosäten anser i enkäten att införandet av modellen verkat återhållande på förbrukningen av forskningsbidrag och detta har ofta kommit upp i intervjuerna med forskare och prefekter.

Vid intervjuer har lärosätesföreträdare på olika nivåer återkommer man till att modellen har lett till att forskare under implementeringsfasen har försökt skjuta kostnader framåt i tiden eller varit extra sparsamma eftersom de varit osäkra på hur stora kostnaderna skulle bli med de nya påslagen för indirekta kostnader och därmed hur mycket verksamhet bidragen räcker till. Eftersom kontrakt på medfinansiering från basanslaget av indirekta kostnader inte har funnits tidigare, utom vad gäller exempelvis EU-projekt och Linnéstöd, har forskare varit osäkra på om projekten blir medfinansierade.

Vid Lunds universitet och Södertörns högskola har det också varit svårt för forskarna att få ekonomiska redovisningar löpande, eftersom påslag av indirekta kostnader och påförande av medfinansiering inte har hunnits med varje månad. Verktyg för budgetuppföljning som kan underlätta för projektledare och ekonomiansvariga finns vid Göteborgs universitet, men det är osäkert i vilken utsträckning prefekter och forskare använder dessa planerings- och uppföljningsverktyg. Liknande system är under utveckling vid Lunds universitet.¹⁴⁰

Riksrevisionen konstaterar att oron för framtiden sannolikt påverkar förekomsten av oförbrukade bidrag. Oron för framtiden och lärosätenas sätt att hantera risker inom organisationen leder till incitament att spara eller skjuta på användningen av externa bidrag.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

De forskningspolitiska ambitionerna under det senaste decenniet har varit att konkurrensutsätta och att koncentrera forskningsmedlen till starka forskningsmiljöer och framgångsrika forskare. Vid två av lärosätena i fallstudien kunde Riksrevisionen konstatera en betydande koncentration av forskningsmedel på ett fåtal forskare. Denna koncentration förefaller ha bidragit till ökningen av oförbrukade bidrag.

¹⁴⁰ Fallstudieintervjuer 9, 10, 15, 17 och 18.

En stor andel av den undervisande och forskande personalen vid universitet och högskolor har olika former av tidsbegränsade anställningar. Detta gäller särskilt personal i gruppen "annan forskande och undervisande" personal. Deras anställningar är ofta kopplade till tillgången på externa medel och den anställda varslas om det inte längre finns externa medel. Detta förhållande, tillsammans med en vanligt förekommande önskan hos forskarna att av andra skäl dra ut på användningen av externa forskningsbidrag, ger incitament att spara medel. Sparandet leder i sin tur till oförbrukade bidrag. Granskningen visar också att forskare ofta inte omfördelar sin arbetstid när de har beviljats externa bidrag, utan att de fortsätter att i lika hög grad som tidigare arbeta med exempelvis grundutbildning.

Vidare förefaller det vid de tre studerade lärosätena finnas stora svårigheter att planera lärosätets samlade verksamhet. Detta beror delvis på brister i information. Exempelvis saknas det vid många institutioner diarieförda utgående bidragsansökningar. Lärosätena brister i sitt ansvar att se till att tid för forskning frigörs. Till detta kommer att ledningen på olika nivåer inom de studerade lärosätena känner en oro inför framtiden och att man på många ställen är återhållsam med att anställa personal och känner en ovana inför varsel och uppsägningsprocesser.

Allt detta sammantaget skapar incitament inom högskolan att spara på och skjuta på användningen av bidrag. Detta påverkar i sin tur utvecklingen av oförbrukade bidrag. Dock är det svårt att utifrån granskningen dra säkra slutsatser om hur dessa faktorer påverkat ökningen av oförbrukade bidrag.

6 Slutsatser och rekommendationer

Med utgångspunkt från den kraftiga ökningen av oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor har Riksrevisionen granskat

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

Granskningen avser också att klargöra vad ökningen av de oförbrukade bidragen under senare år kan bero på. Oförbrukade forskningsbidrag är öronmärkta medel som ska användas i enlighet med de kontrakt som upprättas mellan forskare och lärosätet å ena sidan och forskningsfinansiären å andra sidan. De utgör ett åtagande som lärosätet har gentemot finansiären.

I detta kapitel sammanfattar Riksrevisionen sina övergripande slutsatser och redovisar de rekommendationer som föranleds av granskningen.

6.1 Sammanfattande analys

I dag omsätts en mindre andel av de bidrag som årligen betalas ut till forskning samma år än vad som var fallet för fem år sedan. Utvecklingen av oförbrukade bidrag skiljer något mellan olika lärosäten och olika forskningsfinansiärer. Exempelvis är forskningsrådets bidrag något överrepresenterade bland de oförbrukade bidragen jämfört med andra forskningsfinansiärer.

På grundval av granskningen konstaterar Riksrevisionen att ökningen av oförbrukade bidrag inte enbart är en konsekvens av att tillgången på statliga medel för forskning har ökat. Andra förhållanden bidrar också till att förklara ökningen. Följande förhållanden har förändrats sedan 2005:

- en ökad koncentration av forskningsmedel på färre forskare
- satsningen på stora samarbetsprojekt och forskningsmiljöer
- anställning kopplas i högre grad till tillgång på externa bidrag
- ett mer tydligt ekonomiskt ansvar på institutionsnivå till följd av en ny redovisningsmodell.

Vidare har Riksrevisionen funnit mer generella omständigheter inom högskolans organisation som bidrar till att användningen av forskningsbidrag ibland skjuts fram.

Lärosätena har enligt myndighetsförordningen ansvar för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt. De har också ett ansvar för att garantera att tid frigörs för forskning i enlighet med de kontrakt som ingåtts med externa finansörer. Granskningen visar emellertid att det inte alltid sker och att uppföljningen av oförbrukade bidrag vid lärosätena kan förbättras.

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen, trots att ökningen av oförbrukade bidrag har uppmärksammats av HSV, inte utrett frågan vidare och endast delvis vidtagit åtgärder. Regeringen har i regleringsbrevet för 2010 dock ställt krav på återrapportering av förbrukning av anslagsmedel för strategiska forskningsområden. Regeringen har därtill givit forskningsråden mer allmänt hållna direktiv om hur råden ska följa upp beviljade bidrag.

6.1.1 Ökad tillgång av externa medel för forskning och ambition att koncentrera forskningsmedel

Tillgången på externa bidrag för forskning har ökat men förklarar bara en del av ökningen i volymen oförbrukade bidrag. Den regressionsanalys Riksrevisionen gjort visar att det finns en svagt positiv samvariation mellan ökade externa bidrag och volymen oförbrukade bidrag. Det är alltså så att ökningen av inbetalade bidrag för forskning i högskolan enbart till viss del förklarar ökningen i oförbrukade bidrag.

I de forskningspolitiska propositionerna 2004 och 2008 har en viktig inriktning varit att åstadkomma en koncentration av de statliga forskningsmedlen genom att betydande resurser avdelats för att skapa starka forskningsmiljöer respektive att bygga upp strategiska forskningsområden.

Riksrevisionen gör bedömningen att koncentrationen av forskningsbidrag har bidragit till att öka de oförbrukade forskningsbidragen. Vid en fakultet som har studerats stod nästan 10 procent av forskarna för hälften av de oförbrukade bidragen. Riksrevisionen menar vidare att det behövs mer analys av vilken kapacitet prioriterade forskningsområden har att ta emot de större satsningar som görs i samband med forskningspolitiska propositioner och vilken tid som behövs för en expansion.

6.1.2 *Satsningarna på miljöstud har inburit viss fördröjning*

När det gäller miljöstud är det vanligt att lärosätena behöver rekrytera seniora forskare, något som kan dra ut på tiden och därmed bidra till uppkomsten av oförbrukade bidrag. Satsningen på Linnémiljöerna 2008 hade i genomsnitt en fördröjning motsvarande sju månader, vilket inte är mycket längre tid än vad som anses vara vanligt för mindre projektstud med behov av att rekrytera doktorander. Fördröjning i starten av Linnémiljöerna kan endast förklara ungefär 5 procent av ökningen av oförbrukade bidrag mellan 2008 och 2009. Om samma förhållanden även skulle gälla andra miljöstud skulle 10–20 procent av ökningen förklaras. Riksrevisionen kan konstatera att satsningen på miljöstud har påverkat volymen oförbrukade bidrag, men att det endast är en av förklaringarna till ökningen.

6.1.3 *Anställning knuten till bidrag skapar incitament att spara*

Undervisande och forskande personal med anställningsformer som är knutna till förekomst av externa bidrag har ökat under den granskade perioden. Det gäller framför allt kategorin ”annan forskande och undervisande” personal som i stor utsträckning är externt finansierade visstidsanställningar. Inkomsttryggheten bland personalen har också reducerats genom att det blivit vanligare att forskare blir tillsvidareanställda men med en avgränsad arbetsbeskrivning. Det innebär att forskaren kan varslas på grund av arbetsbrist när hans eller hennes externa finansiering upphör. Därtill kan läggas att andelen forskare med en liten andel forskning på basanslag i tjänsten har ökat till följd av ökningen av befördrade professorer.

Riksrevisionen menar att det bland högskolans forskare finns grupper som har starka incitament att skjuta fram användningen av beviljade forskningsbidrag så länge som forskaren beviljas förlängd dispositionstid från finansären samtidigt som han eller hon producerar tillräckligt med forskningsresultat för den fortsatta karriären.

6.1.4 *En föränderlig omvärld skapar incitament att spara*

Lärosätena möter en verklighet i förändring. Antalet studenter som läser vid svenska lärosäten har varierat med demografiska och konjunkturella svängningar under det senaste decenniet. Vidare har andelen forskningsmedel som söks i konkurrens ökat snabbare än de direkta statsbudgetanslagen för forskning och forskarutbildning (basanslagen). Företrädare för ledningarna på olika nivåer inom lärosätena framhåller att det är nödvändigt att skapa en ekonomisk buffert med syftet att hantera framtida svängningar.

De undersökningar som har genomförts visar dock inga entydiga tecken på att mer bidrag har använts när studentantalet sjunker. Den regressionsanalys som Riksrevisionen genomfört ger inget stöd för att det finns ett samband mellan svängningar i studentantal och förändringen av oförbrukade bidrag. Den personal som inte längre behövs i undervisning har inte satts in i forskning. Vidare har inte mer personal anställts i perioder då mer forskningsmedel har betalats ut.

Ett skäl till den oro som finns bland ansvariga på olika nivåer inom lärosätet kan vara att prefekterna har bristande överblick över forskarnas engagemang i externt finansierade projekt. Visserligen är godkännande av projektansökningar och planering av forskningsprojekt i de flesta fall delegerade till prefekt respektive projektledare. Men till exempel vid fem av sex institutioner i fallstudien fanns inte projektplaner diarieförda, vilket kan försvåra för prefekt och studierektorer att på ett effektivt sätt planera hur uppgifter inom grundutbildning och administration ska lösas.

Ett annat skäl till oron för att i framtiden inte kunna finansiera institutionernas verksamhet är att man vid lärosätena anser att det är svårt och tar lång tid att säga upp personal. Riksrevisionen kan konstatera att ansvaret för risktagande ligger långt ned i organisationen. Dessutom har prefekternas ekonomiska ansvar förtydligats i och med införandet av den nya redovisningsmodellen (SUHF-modellen). Denna ger ett bättre beslutsunderlag genom att tydliggöra behov av samfinansiering av externfinansierad forskning. Ansvaret för samfinansieringen ofta har lagts på institutionsnivå. Samtidigt som risktagandet är decentraliserat är det på institutionerna som svängningar i studentantal och intäkter från externa bidrag märks tydligast, vilket skapar stor osäkerhet i verksamhetsplaneringen.

Under de senaste åren har flera lärosäten internt fördelat sina medel ur basanslaget utifrån olika institutioners förmåga att attrahera externa bidrag. Detta gör att det finns incitament inom lärosätena att attrahera bidrag även om medel finns kvar från tidigare beviljade projekt. Dock har regeringens tilldelning av basanslag förändrats så att förbrukningen av externa bidrag (intäktsförda externa bidrag) används som kvalitetsmått som styr en viss omfördelning av basanslagen över åren tillsammans med indikatorer baserade på bibliometriska data. Detta innebär ett incitament för lärosätena att öka förbrukningen av de externa bidragen.

6.1.5 *Utvecklade former för uppföljning*

Som framgår ovan finns det incitament för både forskare och ledning vid lärosätena att spara forskningsmedel inför framtiden. Detta gör det särskilt viktigt att följa upp hur medlen används.

En stor majoritet av lärosätena beskriver att de följer upp utvecklingen av oförbrukade forskningsbidrag varje år. Lärosätenas uppföljningar är emellertid främst inriktade mot att projekt inte ska gå med underskott. Riksrevisionens fallstudie visar också att inte alla institutioner hade implementerat uppföljningen av passiva projekt på det sätt som rutinerna föreskriver. Ansvaret för att den forskning som beviljats medel genomförs utifrån planerna läggs i hög grad på forskaren.

Även finansiärerna har ett ansvar för uppföljning. Vetenskapsrådet och Formas anger att de följer upp projekten i slutet av kontraktstiden genom att begära in en ekonomisk och vetenskaplig redovisning. Andra finansiärer, exempelvis FAS, Vinnova, Riksbankens Jubileumsfond och Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, använder sig antingen av kontrollstationer även under pågående projekt alternativt betalar bara ut forskningsmedel i den takt som forskarna har kostnader i projektet.

Utöver uppföljningen spelar även finansiärernas rutiner för utbetalning av bidrag roll för förekomsten av oförbrukade bidrag på lärosätena. Riksrevisionen konstaterar att det finns ett behov av att anpassa utbetalningarna på ett sådant sätt att de passar lärosätenas planeringscykler bättre än idag. Riksrevisionen noterar samtidigt att lärosätena med stor sannolikhet har olika planeringscykler och det därför kommer att vara svårt att hitta en utbetalningsrutin som passar alla lärosäten. Förändringar i utbetalningsrutiner kan leda till att bidrag i ökande grad förblir oförbrukade hos finansiärerna snarare än hos lärosätena. Riksrevisionen menar att en sådan situation skulle vara att föredra framför dagens situation, då det skulle bidra till att synliggöra förekomsten och omfattningen av oförbrukade forskningsbidrag.

Av Riksrevisionens granskning framgår att systemet med externa forskningsbidrag uppfattas som självreglerande. Om forskare inte presterar forskning av tillräckligt god kvalitet antas de inte bli beviljade nya bidrag. Därmed skulle det bli mindre viktigt med formella system för uppföljning. Riksrevisionens genomgång ger dock exempel på att forskare kan finansiera sin forskning under en längre tid utan regelbunden avrapportering till finansiären.

Regeringen har givit forskningsråden, med undantag för Vinnova, allmänt hållna direktiv om hur de ska följa upp beviljade bidrag. Råden har implementerat dessa direktiv på olika sätt. Trots att Högskoleverket har uppmärksammat ökningen av oförbrukade bidrag har regeringen inte i styrningen av statliga forskningsråd ställt tydligare krav på råden i detta avseende. Inför 2010 har regeringen dock i regleringsbrevet till lärosätena begärt återrapportering av förbrukning av medel för strategiska forskningsområden.

6.1.6 *Tillgänglig statistik redovisar inte inbetalda forskningsmedel*

Lärosätenas årsredovisningar innehåller endast i begränsad omfattning information för intressenter, såsom riksdagen eller forskningsfinansiärer, som önskar följa hur mycket forskningsbidrag som betalats in till lärosätena år för år. I likhet med andra statliga myndigheter har universitet och högskolor kostnadsmässig redovisning. Detta innebär att externa forskningsmedel intäktsförs först då de förbrukas. Redovisningsprincipen skapar således bristande transparens i en statlig verksamhet med en hög grad av extern projektfinansiering. Eftersom den nationella statistiken bygger på lärosätenas årsredovisningar saknas en lättöverskådlig bild av hur mycket forskningsbidrag som har betalats in till universitet och högskolor varje år samt hur stor andel av dessa bidrag som omsatts i forskning.

För det enskilda lärosätet kan framtagandet av information om årligen inbetalade forskningsbidrag te sig som en onödig administrativ börda. Riksrevisionen anser dock att behovet av sådan statistik på nationell nivå är tillräckligt stort för att föranleda att sådana uppgifter presenteras.

6.2 **Övergripande bedömning**

Riksrevisionens bedömning är att universitet och högskolor har haft svårigheter under senare år att ta emot beviljade forskningsbidrag och omsätta dem i forskning. Det betyder att ledningarna för universitet och högskolor inte säkerställt att det sammantaget funnits kapacitet att ta emot och använda beviljade externa medel i den takt som planerats. Samtidigt har Riksrevisionen noterat att externa medel ses som en buffert för att skapa stabilitet och balans i lärosätets organisation inför risker i form av framtida nedgångar i studentantal och en minskad förmåga att attrahera externa forskningsbidrag.

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag. Detta gäller både analys av tillgänglig forskningskapacitet och konkreta åtgärder

för att motverka utvecklingen. Regeringen har ett ansvar för att agera så att offentliga medel används på ett effektivt sätt. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte säkrat att det funnits beredskap eller kapacitet att till fullo ta emot de ökningar av externa medel för forskningsbidrag som tillförts särskilt utpekade forskningsområden. Regeringen har inte heller under den granskade perioden följt upp om de ökade medel som tillförts har omsatts i forskning i den omfattning som de tillförts.

6.3 Rekommendationer

Riksrevisionens 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 erhållna forskningsbidrag 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.

Riksrevisionens 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.

Referenser

Otryckta källor

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

Riksrevisionen, 2010-10-13, Seminarium om oförbrukade forskningsbidrag i högskolan.

Högskoleverket

NU-databasen.

Intervju med företrädare för Högskoleverket 2010-04-22.

Vetenskapsrådet

Anhållanden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

Självvärderingar Linnéstöd 2008.

Intervjuer 2009-08-28 och 2010-06-15.

Brevsvar 2010-10-20.

Missiv U2009/4353/F, 111-2008-7887, 2009-07-14.

Anvisningar för ekonomisk redovisning.

Övriga finansiärer

Riksrevisionens förfrågan om utbetalningsrutiner till Formas, Vinnova, Mistra, Strategiska forskningsstiftelsen och Vitterhetsakademien, under perioden 2010-09-21–2010-09-23.

Förfrågan till FAS om utbetalningsrutiner, telefonsamtal, 2010-11-01.

Intervju med Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse 2010-06-21.

Intervju med Riksbankens Jubileumsfond 2010-06-17.

Intervju Östersjöstiftelsen, 2010-04-22.

Göteborgs universitet

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Ekonomihandbok.

Internrevisionen Revisionsrapport: *Förstudie – Externa medel*, dnr B5 296/09.

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

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

Lunds universitet

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Intervjuer 2010-08-30–2010-09-02.

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

Samlingsdokument för beslutsbefogenheter och delegationer vid Lunds universitet.

Södertörns högskola

Ekonomisk redovisning 2004–2009.

Intervjuer 2010-04-15, 2010-04-21–23, 2010-05-05–06.

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

Rutin för externa forskningsmedel.

Övriga lärosäten

Sveriges lantbruksuniversitet, Rektors budgetdirektiv för 2009.

Uppsala universitet, Revisionsplan för 2009, UFV 2008/2106, 2008-12-17.

Utbildningsdepartementet

Intervju 2010-09-13.

Tryckta källor

- Betänkande 1997/98:UbU3, Högskolans ledning, lärare och organisation.
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Årsredovisning, 2004–2009.
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Årsredovisning, 2004–2009.
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap.
- Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.
- Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.
- Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.
- Högskoleförordning (1993:100).
- Högskolelag (1992:1434).
- Högskoleverket, *Universitet&högskolor*. Högskoleverkets årsrapport, 2001–2010.
- Lag (1982:80) om anställningsskydd.
- Lag (2000:662) om Vetenskapsrådet.
- Myndighetsförordning (2007:515).
- Proposition 1996/97:141, Högskolans ledning, lärare och organisation.
- 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.
- Vetenskapsrådet, *Årsredovisning*, 2004–2009.
- Vinnova, *Årsredovisning*, 2004–2009.

SCB UF 13 SM 0801, Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn 2007.

SCB UF 13 SM 0201, Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn 2001.

SCB UF 13 SM 0601, Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn 2005.

SCB UF 13 SM1001, Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn 2009.

SCB UF 23 SM 0901, Personal vid universitet och högskolor 2008.

Betänkande 2000/01:UbU6, Forskningspolitik.

Proposition 2000/01:3, Forskning och förnyelse.

Proposition 2004/05:1, Budgetproposition för 2005.

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

Proposition 2005/06:1, Budgetproposition för 2006.

Proposition 2006/07:1, Budgetproposition för 2007.

Proposition 2007/08:1, Budgetproposition för 2008.

Proposition 2008/09:1, Budgetproposition för 2009.

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

Proposition 2009/10:1, Budgetproposition för 2010.

Proposition 2009/10:149, En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.

Årsredovisningar från 29 lärosäten 2004–2009.

Litteratur

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

Deiaco Enrico, Mats Benner, Lars Geschwind & Karla Anaya Karlsson (2009), *Att komma i gång med strategiska forskningsmiljöer. En analys av SSF:s satsningar på strategiska forskningscentra*, arbetsrapport 2009:91, Sister.

Ekonomistyrningsverket, *ESV:s handledning Erhållna bidrag och donationer*. (ESV 2005:14).

- Geschwind, Lars & Larsson, Karin, Om humanistisk forskning. Nutida villkor och framtidens förutsättningar, Sister arbetsrapport 2008:81.
- Högskoleverket (2009), *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*
Rapport 2009:3 R. Högskoleverket, SCB och Vetenskapsrådet (2007),
Om statistiken som beskriver forskningsfinansieringen inom högskolesektorn – en rapport från den forskningsstatistiska samverkansgruppen mellan Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet.
- Heyman, Ulf (2003), Forskningsstatistiken för universitet och högskolor – en diskussion om tillförlitlighetsproblemen, Vetenskapsrådet.
- Hällsten, Martin & Ulf Sandström (2002), "Högskoleforskningens nya miljarder" i Ulf Sandström (red.), *Det nya forskningslandskapet*, Sister skrifter 5.
- Kennedy, Peter (2003), *A guide to Econometrics*, 5:e uppl. Oxford.
- Riksrevisionsverket 1996:4, *NUTEK:s program för effektivare energianvändning – en granskning.*
- Sandström, Ulf & Erik Sandström (2008), *Resurser för citering*, Högskoleverket 2008:18 R.
- Sandström, Ulf & Martin Hällsten (2008), "Persistent nepotism in peer-review", *Scientometrics*, 74(2), s. 175–189.
- Sandström Ulf, Wold Agnes, Jordansson Birgitta, Ohlsson Björn & Smedberg Åsa, *Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer.*
- SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet.*
- SOU 2007:98, *Karriär för kvalitet.* Stenberg, Lennart (2008), *Starka forsknings- och innovationsmiljöer i Sverige – Utmaningar för Sverige i en globaliserad värld.* IVA och Vinnova.
- Wennerås, Cecilia & Agnes Wold (1997), "Nepotism and sexism in peer-review", *Nature*, 387(6631), s. 341–343.

Övrigt material

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2470/a/35318>

http://www.vr.se/download/18.6ba153d412bd681a10580002210/Generella_villkor_f%C3%B6r_bidrag_till_forskning_VR_FAS_Formas_2011.pdf

<http://www.hsv.se/statistik/statistikomhogskolan/personal/personal.4.6df71dc1157e43051580002801.html?struts.portlet.action=/nudev/resultat&sv.url=12.2f235a02115fac09ef1800076&>

Bilaga 1 Enkät om forskningens finansiering

I denna bilaga redovisas resultatet av den enkät om forskningens finansiering som Riksrevisionen skickade ut till 29 lärosäten den 24 mars 2010.¹⁴¹

Syftet med enkäten var att erhålla underlag dels för den här aktuella granskningen med fokus på oförbrukade forskningsbidrag, dels en parallellt pågående granskning med fokus på lärosätenas användning av basanslaget. Enkäten innehåller därför 10 frågor som rör externa forskningsbidrag för forskning, och 8 frågor som rör basanslagets användning. Svaren på de senare frågorna kommer att redovisas i samband med att granskningen om basanslagen slutförs våren 2011.

Samtliga 29 lärosäten har besvarat enkäten vilket, med reservation för internt bortfall på några frågor, innebär en svarsfrekvens på 100 procent. Eftersom alla lärosäten har svarat på enkäten har resultaten en hög tillförlitlighet.

¹⁴¹ Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Södertörns högskola, Försvarshögskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola. Handelshögskolan i Stockholm ingår inte då den inte erhåller basanslag för forskning och forskarutbildning på samma sätt som övriga lärosäten. De konstnärliga högskolorna respektive Gymnastik- och idrottshögskolan ingår inte i urvalet då deras verksamhet till viss del är av annan karaktär än övriga lärosäten.

Enkätfrågor

Tabell 1 Enkätfrågor om oförbrukade forskningsbidrag

Enkätfrågor

Ange namn, befattning och lärosäte.

Fråga 1. Ange enligt nedan hur lärosätets oförbrukade forskningsbidrag vid årets slut fördelades på olika finansiärer under åren 2004–2009.

Fråga 2a. Gör lärosätet centralt någon uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag?

Fråga 2b. Om svaret är ja på fråga 2a, hur görs denna uppföljning?

Fråga 3a. Bland de olika typerna av forskningsfinansiärer i fråga 1, är det någon eller några vars bidrag som erfarenhetsmässigt tar särskilt lång tid att förbruka i förhållande till vad som planerats i samband med att bidrag beviljades?

Fråga 3b. Om svaret är ja på fråga 3a, vilken eller vilka finansiärer är det fråga om?

Fråga 4. Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna.

Fråga 5. Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? Ange de tre viktigaste förklaringarna.

Fråga 6. Vilka problem kan uppstå om forskningsbidrag inte förbrukas i den takt som planerats? Ange de tre viktigaste problemen.

Fråga 7. Vad kan det finnas för incitament att förbruka forskningsbidrag i långsammare takt än vad som planerats?

Fråga 8. Vilka åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?

Fråga 9. Vem har ansvar för att åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?

Fråga 10. Om ett forskningsbidrag saknar tidsgräns för förbrukning, vad anser ni vara rimlig tid för förbrukning av sådana bidrag?

Internt bortfall

Fråga 1 i enkäten handlar om redovisning av lärosätets oförbrukade forskningsbidrag med uppdelning på olika finansiärer. En betydande andel lärosäten redovisade inte från vilka olika finansiärer de oförbrukade forskningsbidragen härstammar.

Tabell 2 Internt bortfall fråga 1, i procent

Finansiär	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ej vinstdrivande organisationer (t ex. KAW:s stiftelse)	31,0	27,6	24,1	20,7	20,7	20,7
EU (inkl. ramanslag)	34,5	27,6	24,1	20,7	20,7	20,7
Forskningsråd (VR, FAS, Formas)	31,0	27,6	20,7	17,2	17,2	17,2
Företag (svenska och utländska)	34,5	31,0	27,6	24,1	20,7	24,1
Kommuner och landsting	31,0	31,0	24,1	20,7	20,7	20,7
Offentliga forskningsstiftelser	31,0	27,6	24,1	20,7	20,7	20,7
Övriga statliga myndigheter (inkl. VINNOVA)	31,0	27,6	20,7	17,2	13,8	13,8
Övrigt	41,4	41,4	37,9	41,4	34,5	34,5
Lärosätets totala forskningsbidrag	13,8	13,8	10,3	6,9	3,4	3,4

Det interna bortfallet i fråga 1 är högst för år 2004–2006 och lägre för de sista tre åren. Men även för 2009 var det omkring en femtedel av lärosätena inte specificerade från vilka finansiärer de oförbrukade forskningsbidragen kommer.

I tabell 2 redovisas det interna bortfallet i frågorna 2–10 i enkäten. Då frågorna 2b och 3b är följdfrågor, har alla lärosäten av naturliga skäl inte svarat på dessa frågor. Ett lärosäte svarade inte på fråga 5 om varför oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009. I övrigt har alla frågor 100 procents svarsfrekvens. Det innebär att svaren på enkätfrågorna 2–10 speglar alla lärosäten och är mycket tillförlitliga.

Tabell 3 Internt bortfall i frågorna 2–10

Enkätfrågor	Bortfall	Kommentar
Fråga 2a. Gör lärosätet centralt någon uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag?	0	
Fråga 2b. Om svaret är ja på fråga 2a, hur görs denna uppföljning?	–	Följdfråga för 2a
3a. Bland de olika typerna av forskningsfinansiärer i fråga 1, är det någon eller några vars bidrag som erfarenhetsmässigt tar särskilt lång tid att förbruka i förhållande till vad som planerats i samband med att bidrag beviljades?	0	
Fråga 3b. Om svaret är ja på fråga 3a, vilken eller vilka finansiärer är det fråga om?	–	Följdfråga för 3a
Fråga 4. Varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag? Ange de tre vanligaste orsakerna.	0	
Fråga 5. Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? Ange de tre viktigaste förklaringarna.	1	
Fråga 6. Vilka problem kan uppstå om forskningsbidrag inte förbrukas i den takt som planerats? Ange de tre viktigaste problemen.	0	
Fråga 7. Vad kan det finnas för incitament att förbruka forskningsbidrag i långsammare takt än vad som planerats?	0	
Fråga 8. Vilka åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?	0	
Fråga 9. Vem har ansvar för att åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?	0	
Fråga 10. Om ett forskningsbidrag saknar tidsgräns för förbrukning, vad anser ni vara rimlig tid för förbrukning av sådana bidrag?	0	

Enkätsvaren

Uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag

Alla lärosäten har svarat på frågan om uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag. En stor majoritet, 86 procent av alla lärosäten, gör en central uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag varje år.

Tabell 4 Fråga 2a. Gör lärosätet centralt någon uppföljning av oförbrukade forskningsbidrag?

	Antal	Andel i %
Ja, årligen	25	86,2
Ja, mer sällan	1	3,4
Nej	3	10,3
Totalt	29	100

Hur ofta och på vilket sätt lärosätena gör uppföljningar av oförbrukade forskningsbidrag skiljer sig åt. Av de 26 lärosäten som gör centrala uppföljningar, är det tre som inte specificerat hur frekvent uppföljningarna görs. De övriga 23 som följer upp centralt, gör det 1–3 gånger per år. I tabell 4 redovisas hur lärosätena går till väga vid uppföljningarna.

Tabell 5 Fråga 2b. Om svaret är ja på fråga 2a, hur görs denna uppföljning?

Läro-säte	Tidsintervall	Hur uppföljningen genomförs
1	Minst tertialvis	Görs om oförbrukade bidrag motsvarar mer än 70 % av årets bidragsanvändning och berörd fakultet ska redovisa åtgärder till rektor. Uppföljning mot årets budget som avser hela fakultetens, institutionens respektive enhetens ekonomi.
2	Hel- och halvårsvis	För de projekt där ingen/mycket begränsad verksamhet skett under aktuell period lämnas kommentarer av ansvarig organisatorisk enhet. Detta går igenom på central nivå.
3	Löpande samt vid bokslut	Från central nivå informeras ekonomerna vid akademierna om vikten av att bidragsfinansierad verksamhet uppvisar kostnader på projektnivå. Fr.o.m. 2010 krävs skriftlig förklaring på bokslutsbilagorna för projekt IB=UB som överstiger 100 tkr.
4	Viss uppföljning vid kvartalsbokslut	Fakulteterna har ansvar för detaljerad uppföljning och kvalitetskontroll av periodiseringarna.
5	(ej specificerat)	Rektor följer upp via institutionsdialoger.
6	Vid delårsrapport och bokslut/årsredovisning	Stämmer av mot avtal/kontrakt i samband med delårsrapport och bokslut/årsredovisning.
7	Halvårsvis	Följer upp samtliga projekt med avseende på t.ex. stora saldon av oförbrukade bidrag, låg aktivitetsgrad, stora minus m.m.
8	Vid årsbokslut	Diskussion med respektive projektledare.
9	Vid årsredovisning och kvartalsvis	
10	Tertialvis	Kommentarer ska lämnas i september och januari vid ändring av slutdatum, vid risk för underskott vid slutdatum, för ev. aktuellt underskott samt för passiv verksamhet.
11	Vid bokslut, 2 respektive 6 ggr per år	Universitetsledningen har verksamhetsdialoger med nämnder/nämndkanslier och institutioner två gånger per år. Ekonomichefen genomför ekonomidialoger med institutionsledningar och nämnder/kanslier sex gånger per år.
12	(ej specificerat)	En översiktlig uppföljning av den totala förändringen av beloppet görs, samt på de fem största finansiärerna.
13	Inför bokslut	Om orörda förskott förekommer, kontaktas institutionen.
14	Vid årsbokslut	Uppföljning utförs på projekt- och bidragsnivå.

forts.

forts.

Läro-säte	Tidsintervall	Hur uppföljningen genomförs
15	Fortlöpande till styrelsen	Oförbrukade bidrag på universitets- och fakultetsnivån redovisas fortlöpande till styrelsen. Följs även upp på institutionsnivå genom deras kommentarer till budget och bokslut.
16	(ej specificerat)	Bevakning av att projekt avslutas inom uppgiven tidsram. Kontroll sker huruvida avslutade projekts eventuella balansposter går till resultatet, dvs. att projektet avslutas både tekniskt och ekonomiskt.
17	Tertialbokslut och årsbokslut	Eventuella förändringar av de oförbrukade forskningsbidragen analyseras.
18	Årsredovisning	Ekonomisk lägesrapport i samband med årsredovisning via högskolans ekonomiavdelning.
19	Decentraliserat 3 ggr per år, centralt via stickprov	Decentraliserat görs uppföljningar på alla projekt 3 ggr per år. Om projektet inte ligger i fas mot planerad budget eller beslut (sker sällan), tas en diskussion med finansiären. Central uppföljning sker med stickprov vid planerade interna kontroller.
20	Vid delårsbokslut och årsbokslut	Uppföljning av externfinansierade projekt sker på olika håll inom den centrala förvaltningen. Institutionerna ombeds lämna status/kommentarer till enskilda projekt. Det sker också en uppföljning av den externfinansierade verksamheten på universitetsövergripande nivå, samt på fakultetsnivå, normalt en till två gånger per år, då institutionerna ombeds kommentera anmärkningsvärda avvikelser m.m.
21	Vid bokslutsperiodiseringar (helår och tertial)	Avstämningar av pågående projekt (lönekostnader mm). Även avstämning av hela projektbidraget görs, t.ex. kvar att rekvirera i förhållande till projektbudget.
22	(ej specificerat)	Institutionerna får kommentera forskningsprojekt som inte har haft transaktioner på projektet i redovisningssystemet under de senaste två åren och styrka med uppvisande av kontrakt att det verkligen är pågående projekt.
23	Minst halvårsvis	Större belopp analyseras särskilt. Bl.a. kontrolleras om stora engångsbetalningar förekommit. Likvidflödet för upplupna bidragsintäkter/oförbrukade bidrag analyseras. Dessutom följs vissa finansiärer särskilt, såsom VR och EU.
24	Vid delårs- och helårsboksluten	
25	3 ggr/år	Verifiering av balansposterna i samband med bokslut.
26	Vid bokslut	I samband med bokslut får resp. projektledare lämna rapport över under året pågående projekt. Rapporten lämnas även till revisorerna.

Skillnader mellan finansiärer vad gäller förbrukningstakt

Tabell 5 Fråga 3a. Bland de olika typerna av forskningsfinansiärer i fråga 1, är det någon eller några vars bidrag som erfarenhetsmässigt tar särskilt lång tid att förbruka i förhållande till vad som planerats i samband med att bidrag beviljades?

	Antal	Andel i %
Ja	4	13,8
Nej	25	86,2
Totalt	29	100

Fyra lärosäten svarar att forskningsbidrag från vissa finansiärer generellt kan ta längre tid att förbruka i förhållande till vad som planerats i samband med att bidrag beviljades jämfört med andra. Vilka finansiärer det kan röra sig om redovisas i tabell 7 nedan.

Tabell 7 Fråga 3 b. Om svaret är ja på fråga 3a, vilken eller vilka finansiärer är det fråga om?

Kommuner

Kan gälla lokala eller regionala finansiärer som inte efterfrågar någon slutredovisning.

Oftast forskningsfinansiärer (stiftelser, privatpersoner och dylikt) som beviljar medel utan särskilda krav på dispositionstid.

Finansiärer (t.ex. Vinnova, Kammarkollegiet samt f.d. Vägverket) kan ibland bevilja och utbetala medel i december för projekt som avser kommande år. Medlen blir då oförbrukade bidrag.

Orsaker till att användningen av medel tar längre tid

Fråga 4 handlar om orsaker till varför användningen av beviljade forskningsbidrag kan ta längre tid än beräknat. Alla lärosäten har svarat på fråga 4. De flesta av svaren innehåller mer än en orsak, ofta två eller tre, till varför det tar längre tid än planerat att förbruka bidragen.

Tabell 8 Bearbetad svarsfördelning fråga 4. Orsaker till varför kan det ta längre tid än planerat att förbruka beviljade forskningsbidrag (Flera svar per lärosäte är möjliga)

	Antal svar	Andel i %
Svårt och tidskrävande att rekrytera forskare/ projektdeltagare till projekten	30	31,5
Tidsbrist bland forskare på grund av andra arbetsuppgifter såsom undervisning för en expanderande grundutbildning	13	13,5
Förändrade personella förutsättningar under projektets gång (föräldradedighet, sjukdom, tjänstledighet)	11	12,4
Besked om beviljande av bidrag kommer sent och nära inpå planerad projektstart	6	6,7
Projekt i samverkan med externa partner tenderar att dra ut på tiden	5	5,6
Projektets tidplan är alltför optimistisk	5	5,6
Forskningsbidrag sparas inför en osäker framtid	5	5,6
Erhållna bidrag från flera finansiärer samtidigt	3	3,4
Koncentrationen av forskningsmedel till starka forskningsmiljöer	3	3,4
Ökning av basanslaget	1	0,9
Övrigt	10	11,2
Totalt	92	100

Lärosätena menar att den absolut vanligaste orsaken till att det tar längre tid än beräknat att förbruka ett forskningsbidrag är att det upplevs vara svårt och tidskrävande att rekrytera forskare och projektdeltagare till projekten. Personalomsättning under projektets gång liksom forskare som inte har tid till forskning lyfts också fram som vanliga skäl.

Orsaker till ökningen av oförbrukade bidrag de senaste åren

Fråga 5 handlar om vad lärosätena bedömer vara förklaringar till ökningen av oförbrukade forskningsbidrag, i de fall de ökat under de senaste fem åren. Alla lärosäten utom ett har svarat på fråga 5. De flesta av svaren innehåller mer än en förklaring, ofta två eller tre, till varför oförbrukade bidrag har ökat.

Tabell 9 Bearbetad svarsfördelning fråga 5. Om volymen på oförbrukade forskningsbidrag har ökat under perioden 2004–2009 vid ert lärosäte, vad kan förklara denna ökning? (Flera svar per lärosäte är möjliga)

	Antal svar	Andel i %
Ökade externa forskningsbidrag och i vissa fall också ökat anslag	18	28,1
Forskare sysslar med annat än forskning	6	9,4
Bristande forskarresurser – svårt att rekrytera forskare	5	7,8
Oförbrukade bidrag har inte ökat i relation till de externa bidragen eller i absoluta tal	4	6,3
Oförbrukade bidrag har minskat i förhållande till externa bidrag	3	4,7
Ökad satsning på strategisk forskning	3	4,7
Ökning med syfte att skapa en buffert	3	4,7
Verksamheten kommer i gång senare än planerat	3	4,7
Finansiärer betalar ut bidragen i förskott/sent på året	3	4,7
Införandet av en ny redovisningsmodell	2	3,1
Dispositionstiderna för externt finansierade forskningsprojekt har förlängts	1	1,6
Osäkerhet att våga anställa	1	1,6
Övrigt	12	18,8
Totalt	64	100

Ökade externa forskningsbidrag eller ökade totala forskningsintäkter är den vanligaste orsaken till oförbrukade bidrag som anges.

Problem om förbrukningen av bidrag drar ut på tiden

Fråga 6 tar upp de problem lärosätena anser kan uppkomma om förbrukningen av forskningsbidrag drar ut på tiden. Alla lärosäten har svarat på fråga 6. De flesta av svaren innehåller mer än ett problem, ofta två eller tre.

Tabell 10 Bearbetad svarsfördelning fråga 6. Vilka problem kan uppstå om forskningsbidrag inte förbrukas i den takt som planerats? (Flera svar per lärosäte är möjliga)

	Antal	Andel i %
Lärosätet kan tvingas återbetala bidragen till finansören	19	25,3
Missnöjda finansörer, uppfyller inte finansörers förväntningar	9	12,0
Effektiviteten i forskningsverksamheten minskar	6	8,0
Risk att projektet inte slutförts	5	6,7
Risk att nya ansökningar inte beviljas	4	5,3
Kvaliteten på forskningsresultaten kan påverkas negativt, forskningen kan bli inaktuell	4	5,3
Några större problem uppstår inte	3	4,0
Den vetenskapliga produktionen blir mindre	3	4,0
Dåligt renommé	3	4,0
Risk att basanslaget minskar	2	2,7
Övrigt	17	22,7
Totalt	75	100

De problem som förekommer oftast i svaren är att lärosätet kan tvingas att betala tillbaka medel till finansören och att finansörens förväntningar inte uppfyllts, i många fall kombinerat med andra problem.

Incitament för en långsammare förbrukning

Fråga 7 handlade om incitament som kan finnas för att förbruka forskningsbidrag i långsammare takt än vad som planerats. Alla lärosäten har svarat på fråga 7 och vissa har angivit mer än ett incitament.

Tabell 11 Bearbetad svarsfördelning av fråga 7. Vad kan det finnas för incitament att förbruka forskningsbidrag i långsammare takt än vad som planerats? (Flera svar per lärosäte är möjliga)

	Antal	Andel i %
Forskare och institutioner sparar inför en osäker framtid	18	40,0
Underlätta personal- och verksamhetsplanering	7	15,6
Det finns inga incitament att förbruka bidragen i långsammare takt än planerat	6	13,3
Skapa frihet för forskarna	3	6,7
Förbrukning av anslagsmedel först	2	4,4
Skapa resurser vid ansökningar av forskningsbidrag	1	2,2
Generera ränteintäkter i perioder av högt ränteläge	1	2,2
Övrigt	7	15,6
Totalt	45	100

Många lärosäten pekar på att det finns incitament för forskare och institutioner att spara inför en osäker framtid.

Åtgärder vid långsam förbrukning

Tabell 12 Fråga 8. Vilka åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats? (Flera svar per lärosäte är möjliga)

	Antal svar	Andel i %
Ansökan om förlängd dispositionstid/uppskov hos finansiären	15	30,6
Rutiner finns men specificeras inte närmare	8	16,3
Uppföljning, diskussion mellan prefekt/institutionsledning och forskare	7	14,3
Konkreta åtgärder – tillföra mer resurser i form av bemanning	6	12,2
Central uppföljning av projekt	5	10,2
Konkreta åtgärder – omprioritera projektordning	1	2,0
Det har inte varit aktuellt	1	2,0
Rutiner håller på att utvecklas	1	2,0
Konkreta åtgärder – avsluta projektet	1	2,0
Övrigt – svarar inte direkt på frågan etc.	4	8,2
Totalt	49	100

Den åtgärd som nämns oftast i svaren är att man ansöker om förlängd dispositionstid eller uppskov hos finansiären.

Tabell 13 Fråga 9. Vem har ansvar för att åtgärder vidtas om ett forskningsbidrag förbrukas i markant långsammare takt än vad som planerats?

	Antal	Andel i %
Prefekt/budgets ansvarig chef/institutionsledning	12	41,4
I första hand projektledaren/forskaren, därefter prefekt/institutionsledning	10	34,5
Forskningsledare och/eller akademichef	3	10,3
I första hand projektledaren, därefter prefekt/institutionsledning och ytterst rektor	2	6,9
Projektledaren	1	3,4
I första hand forskningsansvarig, i andra hand dekan, i tredje hand rektor	1	3,4
Totalt	29	100

Alla lärosäten har svarat på fråga 9. Det är tydligt att ansvaret för att vidta åtgärder vid en långsam förbrukning i mycket hög grad ligger på prefekten, i många fall tillsammans med projektledare/forskare.

Rimliga tidsgränser för förbrukning av medel

Tabell 14 Fördelning av svar på fråga 10. Om ett forskningsbidrag saknar tidsgräns för förbrukning, vad anser ni vara rimlig tid för förbrukning av sådana bidrag?

	Antal	Andel i %
Det finns ingen fastställd tidsgräns, avgörs från fall till fall och liknande svar	13	44,8
Tidsgräns har angivits – ca 3 till 5 år	5	17,2
Tidsgräns har angivits – ca 2 till 4 år	3	10,3
Tidsgräns har angivits – 5 år eller mer	3	10,3
Lärosätet har inte denna typ av projekt	1	3,4
Övriga svar	4	13,8
Totalt	29	100

Alla lärosäten har svarat på fråga 10. Omkring hälften av lärosätena menar att det inte går att generellt fastlägga vad som är en rimlig tid för förbrukning av externa forskningsmedel utan tidsgräns.

Bilaga 2 Fallstudie av forskningens finansiering vid tre lärosäten

I denna granskning har tre lärosäten undersökts närmare, Lunds universitet, Göteborgs universitet och Södertörns högskola. Syftet med denna fallstudie var att få fördjupad kunskap om varför oförbrukade bidrag ökar hos lärosätena och vilka faktorer och processer som ligger bakom utvecklingen. Fallstudien innefattade en undersökning av ekonomisk redovisning, styrdokument och rutiner samt intervjuer med företrädare på olika nivå inom lärosätet.

I denna bilaga redovisas först kriterierna för val av lärosäten. Därefter beskrivs utvecklingen av oförbrukade bidrag vid de tre lärosätena mellan 2004 och 2009. Vidare redovisas den fördjupade bild av förutsättningar och verksamheter som växt fram inom fallstudien. Redovisningen bygger i huvudsak på ekonomisk redovisning, verksamhetsberättelser och annat material som beställts in från lärosätena samt de sammanlagt 38 intervjuer som genomförts.

Urval av fallstudie

Urvalet av fallstudie gjordes för att kunna inkludera två av de universitet och den högskola som hade mest oförbrukade bidrag 2009. Tabell 1 visar att Lunds universitet, Karolinska Institutet och Göteborgs universitet hade mest oförbrukade bidrag 2009. Södertörns högskola var den bland högskolorna som hade mest oförbrukade bidrag.

Tabell 1 Utvecklingen av oförbrukade bidrag 2004–2009, vid tio lärosäten, mnkr, i 2009 års pris

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lunds universitet	1 326	1 364	1 489	1 726	1 785	2 061
Karolinska Institutet	1 488	1 513	1 575	1 583	1 683	2 030
Göteborgs universitet	1 127	1 056	1 144	1 170	1 301	1 381
Uppsala universitet	813	830	876	932	1 124	1 286
Kungl. Tekniska högskolan	470	469	523	602	698	921
Chalmers tekniska högskola	807	797	782	861	937	851
Stockholms universitet	456	454	542	623	720	836
Umeå universitet	470	445	452	517	590	706
Linköpings universitet	308	319	337	413	520	578
Södertörns högskola	91	102	116	184	180	236

Källa: HSV, NU-databasen.

Anmärkning: Deflatering har gjorts med implicitindex för statlig konsumtion.

Ett viktigt syfte med fallstudien var att ge underlag för en fördjupad diskussion om varför en minskande andel av de bidrag som kommer in till lärosätena förbrukas innevarande år. Detta avspeglas till viss del i en ökande kvot mellan oförbrukade och intäktsförda medel i årsredovisningarna. Det andra kriteriet för urvalet av lärosäten för en fallstudie var därför en betydande ökning av oförbrukade bidrag i förhållande till de årliga intäktsförda bidragen under perioden 2004–2009. Av tabell 2 framgår att allt fler bidrag förblivit oförbrukade i relation till vad som har intäktsförts över tid. Vidare framgår av tabellen att volymen oförbrukade bidrag är särskilt stor i relation till intäktsförda bidrag vid Göteborgs, Umeå och Lunds universitet samt vid Karolinska Institutet. Ökningen har varit särskilt stor vid Södertörns högskola och vid några av de mindre universiteten.

Tabell 2 Oförbrukade bidrag i förhållande till samma års intäktsförda bidrag 2004–2009, vid tio lärosäten 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lunds universitet	0,83	0,84	0,98	1,11	1,07	1,06
Karolinska Institutet	0,94	0,94	0,95	0,97	0,96	1,05
Göteborgs universitet	1,10	1,03	1,21	1,34	1,46	1,20
Uppsala universitet	0,63	0,68	0,70	0,79	0,97	0,93
Kungl. Tekniska högskolan	0,43	0,48	0,55	0,62	0,70	0,84
Chalmers tekniska högskola	0,83	0,94	0,89	1,03	1,08	0,87
Stockholms universitet	0,66	0,68	0,80	0,90	0,96	0,98
Umeå universitet	0,87	0,79	0,84	1,04	1,17	1,10
Linköpings universitet	0,54	0,59	0,61	0,84	0,99	0,84
Södertörns högskola	0,42	0,49	0,57	0,84	0,75	0,94

Källa: HSV, NU-databasen.

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

- Naturvetenskaplig fakultet, eller motsvarande, och institutionen för kemi.¹⁴²
- Humanistisk fakultet, eller motsvarande, och institutionen för historia.¹⁴³

Naturvetenskaplig fakultet uppvisar ofta en högre grad av extern finansiering än humanistisk fakultet. Forskningen sker i större forskargrupper och kräver ofta investeringar i laboratorieutrustning. En strävan vid urvalet var vidare att välja institutioner där oförbrukade bidrag har ökat och där både grundutbildning och forskning bedrivs i relativt stor omfattning. Detta innebär att teknisk och medicinsk fakultet valdes bort även om de representerar

¹⁴² 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.

¹⁴³ 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.

forskningsområden med betydande volymer oförbrukade bidrag. Detta framgår av tabell 3 som visar skillnader mellan olika fakulteter/områden vid Lunds universitet. Orsaken till att de tekniska och medicinska fakulteterna valdes bort var att de inte finns representerade eller integrerade i samma organisation vid alla tre lärosäten.

Tabell 3 Oförbrukade bidrag i förhållande till bidragsintäkter fördelat per fakultet eller område vid Lunds universitet, i mnkr i 2009 års pris

Område	Oförbrukade bidrag	Intäkter av bidrag	Oförbrukade bidrag i förhållande till bidrag
	2009	2009	2009
Medicin	773,6	808,5	0,96
Lunds tekniska högskola	639,9	600,4	1,07
Naturvetenskap	258,8	337,9	0,77
Universitetets särskilda verksamheter	223,7	222,1	1,01
Humaniora och teologi	92,1	101,3	0,91
Ekonomihögskolan	76,9	58,0	1,33
Samhällsvetenskap	58,1	68,9	0,84
Juridik	12,1	14,7	0,82
Konstnärligt	8,4	4,3	1,95
			- 5,95
Totalt	2 228,8	2 201,7	1,01

Källa: Lunds universitet, ekonomisk redovisning oförbrukade bidrag och huvudbok.

Lunds universitet

Lunds universitet är det största lärosätet i Sverige.¹⁴⁴ Under 2009 har universitetet blivit utvalt till europeiskt forskningscentrum med de två stora anläggningarna Max IV, ett synkrotronljuslaboratorium, och European Spallation Source (ESS), ett högteknologiskt supermikroskop. Universitetet har också beviljats flera av de stora strategiska satsningar regeringen gjort och varit framgångsrikt i att attrahera exempelvis Linnéstöd. Rektor konstaterade i årsredovisningen för 2009 att "[v]åra framgångar har gett oss ökade intäkter men vi har inte hunnit bygga ut verksamheten i lika hög takt".¹⁴⁵

Universitetet är organiserat i åtta områden/fakulteter: Lunds tekniska högskola, naturvetenskapliga fakulteten, samhällsvetenskapliga fakulteten, Ekonomihögskolan, området för humaniora och teologi, juridiska fakulteten, medicinska fakulteten och konstnärliga fakulteten i Malmö. Dessa fakulteter rymmer i sin tur totalt ett sextiototal institutioner och därtill flera centrumbildningar. Universitetet har en långtgående delegation av ansvar för utbildning och forskning till fakultetsnämnderna.

Regleringsbrev 2004–2009

Regleringsbrev för Lunds universitet åren 2004–2009 innehåller få villkor eller återrapporteringskrav rörande forskning utöver tydliga mål för forskarutbildningen i form av kvantifierade mål för antal examina, se tabell 4. Målen för antalet doktorsexamina har förändrats något över tid, från att ha ökat inom alla vetenskapsområden från perioden 2001–2004 till 2005–2008, till att minska igen åren 2009–2012. Ökningen under perioden var störst för vetenskapsområdena humaniora–samhällsvetenskap och medicin (21 respektive 15 procent).¹⁴⁶ Regleringsbrevet för 2009 anger att resultatet i förhållande till de uppställda målen ska redovisas i årsredovisningarna för perioden 2009–2012.¹⁴⁷

¹⁴⁴ HSV (2010), *Årsrapport 2010*, tabell 7. Avser summa intäkter för grundutbildning och forskning.

¹⁴⁵ Lunds universitet, *Årsredovisning 2009*, s. 4.

¹⁴⁶ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004–2008, bilaga 2. Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. 2009, bilaga 3.

¹⁴⁷ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2009, bilaga 3.

Tabell 4 Mål för doktorsexamina vid Lunds universitet 2004–2009

Vetenskapsområde	Mål 2001–2004	Mål 2005–2008	Mål 2009–2012
Humanistisk-samhällsvetenskapligt	371	450	400
Medicinskt	414	480	430
Naturvetenskapligt	294	320	290
Tekniskt	440	450	380

Källa: Regleringsbrev, Lunds universitet 2004–2009.

Regleringsbreven fram till 2008 anger att de två forskarskolor Lunds universitet är värd för ska ha utfärdat minst 25 doktorsexamina till och med utgången av 2007 (med förlängning på upp till ett år beroende på doktorandernas institutionstjänstgöringsgrad). Åtterrapporering ska ske i årsredovisningen där antagning, kön och vetenskapsområde specificeras, liksom samarbetet mellan Lunds universitet och partnerhögskolorna.¹⁴⁸

Lunds universitet ska enligt regleringsbreven bedriva forskning och forskarutbildning inom humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde. Därutöver ska universitetet bedriva konstnärligt utvecklingsarbete och verksamhet vid Max IV-laboratoriet.

I regleringsbrevet för 2004 anges ett mål att minst 20 procent av rekryteringen av professorer ska vara kvinnor under fyraårsperioden 2001–2004.¹⁴⁹

I regleringsbreven för 2005–2009 har denna siffra ökat till 26 procent, med tillägget att även befördrade professorer och gästprofessorer inkluderas i målet (däremot inte adjungerade professorer). Regleringsbreven från 2004–2009 anger att universitet ska återrapporera antalet nyanställda professorer, liksom en uppdelning på kön.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004–2007, bilaga 2.

¹⁴⁹ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004, bilaga 2.

¹⁵⁰ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004–2008, bilaga 2. Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2009, bilaga 3.

Rutiner för planering och uppföljning av forskningsbidrag

Lunds universitet tillhandahåller en guide till forskare som ska söka bidrag. Den innehåller bland annat en checklista och kalkylmallar för upprättande av projektbudget. Forskaren ska informera sig om de olika finansiärernas villkor och utarbeta ansökan och projektbudget. Om behov finns, ska universitetets juridiska avdelning eller avdelningen för forskningsservice kontaktas, vilket dock främst gäller EU-ansökningar. Prefekt eller motsvarande ska godkänna kalkylen och skriva under projektansökan. Om ansökan gäller EU:s 7:e ramprogram, krävs även underskrift av förvaltningschef eller kanslichef. Ansökningar om bidrag från Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse ska förankras hos både prefekt och dekanus, innan de går upp till rektor för påskrift. Tillfälle för underskrifter ges vid fyra tillfällen per år, vilka är synkroniserade med stiftelsens styrelsemöten.¹⁵¹

Både på fakultets- och institutionsnivå görs budget med uppskattning av inkommande bidrag. SUHF:s redovisningsmodell infördes den 1 januari 2009. Ett budgetverktyg som är integrerat med övriga system för ekonomi och personal samt en kontraktsdatabas är under utveckling.¹⁵² I verksamhetsberättelserna för naturvetenskapliga fakulteten framhålls att kontrollen av projekt har förbättrats, vilket gjort att färre projekt med underskott upptäcks.¹⁵³

Nyckeltal för forskning, undervisning och oförbrukade bidrag

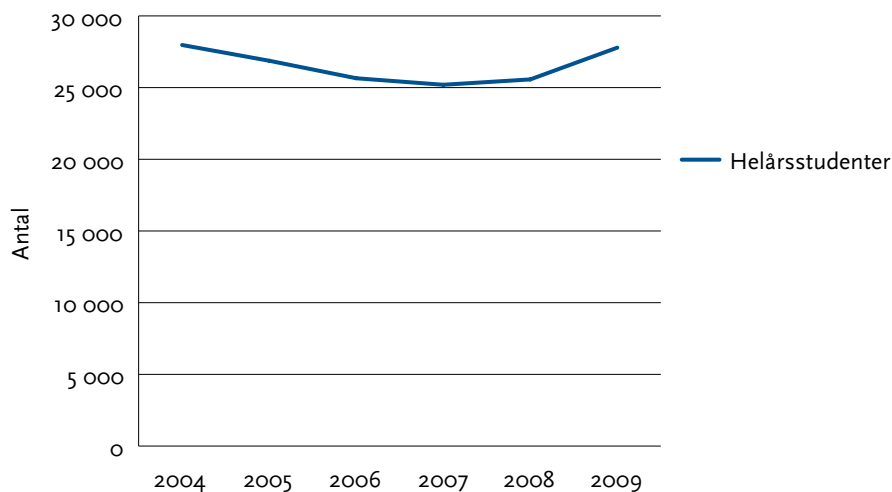
Av figur 1 framgår att antalet helårsstudenter minskade något vid Lunds universitet under perioden 2004–2007. Minskningen uppgick till 9 procent. Därefter inleddes en återhämtning, vilket innebar att lärosätet 2009 åter nådde utgångsläget för 2004, dvs. nästan 28 000 helårsstudenter. Detta är fler studenter än vad Lunds universitet fått ersättning för inom sitt takbelopp.

¹⁵¹ Lunds universitet, "Forskningsguide och vissa anvisningar".

¹⁵² Fallstudieintervju 9.

¹⁵³ Lunds universitet, naturvetenskapliga fakulteten, verksamhetsberättelse "nyckeltal", se exempelvis 2005 och 2007.

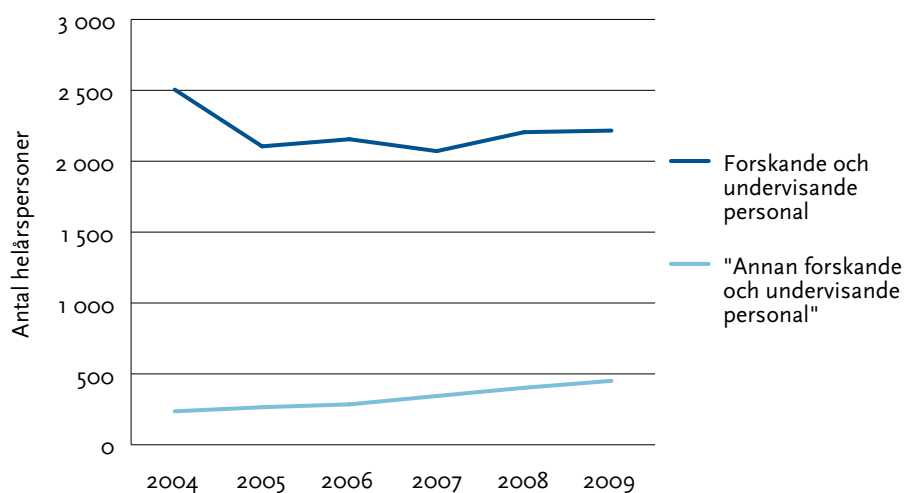
Figur 1 Antal helårsstudenter, inklusive uppdragsutbildningar, vid Lunds universitet 2004–2009.



Källa: HSV, NU-databasen.

Figur 2 visar att under samma period minskade antalet helårsanställd undervisande och forskande personal med 11 procent. Samtidigt har dock antalet "annan undervisande och forskande personal" (vars anställningar inte regleras i högskoleförordningen) nästan fördubblats. Vid lärosätet fanns 578 professorer, 681 lektorer, 280 adjunkter, 173 forskarassistenter samt 451 "annan forskande och undervisande" personal 2009.¹⁵⁴

Figur 2 Undervisande och forskande personal vid Lunds universitet 2004–2009, helårspersoner.



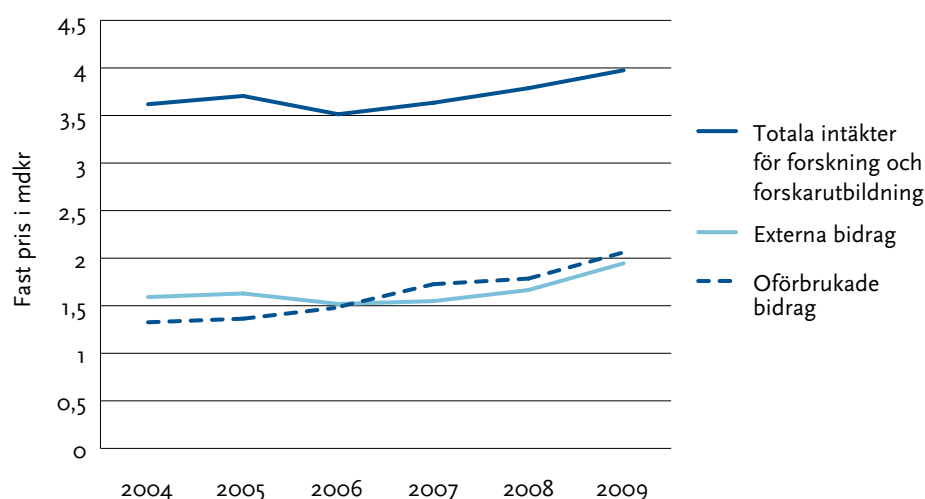
Källa: HSV, NU-databasen.

¹⁵⁴ HSV (2010), Årsrapport 2010.

Utvecklingen av intäkter för forskning och forskarutbildning har haft en betydligt mer positiv utveckling än grundutbildningen under den studerade perioden. Figur 3 visar att de totala intäkterna och externa bidrag ökade, med 10 respektive 22 procent i fast pris. En betydande del av tillskottet kommer från de sammanlagt 14 Linnéstöd som Lunds universitet har beviljats i utlysningarna 2006 och 2008.

De oförbrukade medlen ökade dock ännu mer än intäkterna för forskning, med totalt 735 miljoner kronor i fast pris, vilket motsvarar en ökning på 55 procent. Upplupna medel har legat relativt konstant mellan 160 och 200 miljoner kronor 2004–2009.

Figur 3 Totala intäktsförda medel för forskning och forskarutbildning, intäktsförda externa bidrag samt oförbrukade bidrag vid Lunds universitet 2004–2009, mdkr i 2009 års pris



Källa: HSV, NU databasen.

Bidragsintäkter och oförbrukade bidrag vid fakulteterna

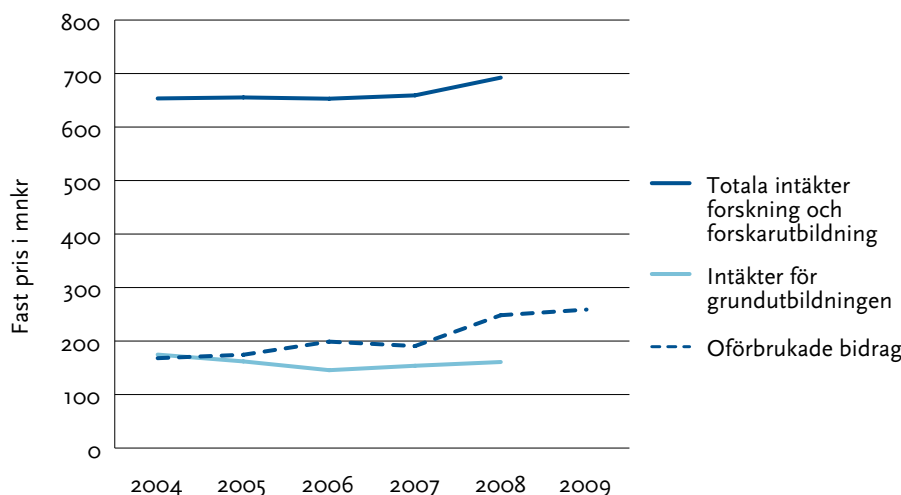
Tabell 3 visar att de fakulteter vid Lunds universitet som 2009 hade störst intäkter från bidrag också hade störst oförbrukade bidrag, dvs. den medicinska fakulteten och Lunds tekniska högskola. Den naturvetenskapliga fakulteten hade 2009 nästan 260 miljoner kronor i oförbrukade bidrag, vilket innebar en ökning på 55 procent sedan 2004. I förhållande till intäktsförda bidrag var detta dock en relativt låg nivå oförbrukade bidrag jämfört med övriga fakulteter och genomsnittet vid lärosätet. Området för humaniora och teologi hade däremot mer oförbrukade bidrag i relation till bidragsintäkterna, och låg närmare genomsnittet för lärosätet.

Naturvetenskapliga fakulteten och kemiska institutionen

Naturvetenskapliga fakulteten är forskningstung, vilket framgår av figur 4. Den kännetecknades under perioden 2003–2005 av stora underskott, som uppstått till följd av en krympande grundutbildning. Därtill hade fler doktorander än vad intäkterna kunde bära antagits och forskningsprojekt hade blivit felaktigt avräknade. Fakulteten har under de senaste åren arbetat med organisatoriska förändringar för att få en stabil ekonomi, med satsningar på bland annat en större interaktion mellan fakultetsledning och prefekter. Personalen har minskat, men kategorin ”annan forskande och undervisande” personal ligger kvar på ungefär samma nivå som tidigare. Orsaken till detta är att nydisputerade forskare anställs på post doc-tjänster eftersom färre externa finansiärer bekostar doktorandanställningar och att externfinansierade forskare visstids- eller tillsvidareanställs som ”forskare”. För att minska kostnaderna har flera forskarassistenttjänster dragits in och tillsättningar av biträdande lektorat har skjutits på framtiden.¹⁵⁵ Vid fakulteten finns Linnéstöd vid kemiska institutionen, vid ekologiska institutionen samt ett som delas mellan institutionerna för geo- och ekosystemvetenskaper, kärnfysik och mikrobiologisk ekologi.

2009 hade den naturvetenskapliga fakulteten nästan 260 miljoner kronor i oförbrukade bidrag. I förhållande till de intäktsförda externa bidragen är det dock en betydligt lägre andel än genomsnittet för lärosätet, vilket framgår av tabell 3.

Figur 4 Intäkter och oförbrukade bidrag vid naturvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet 2004–2009, mnkr i 2009 års pris



Källa: Lunds universitet, ekonomisk redovisning.

¹⁵⁵ Lunds universitet, naturvetenskapliga fakulteten, verksamhetsberättelser 2004–2009; Fallstudieintervju 14.

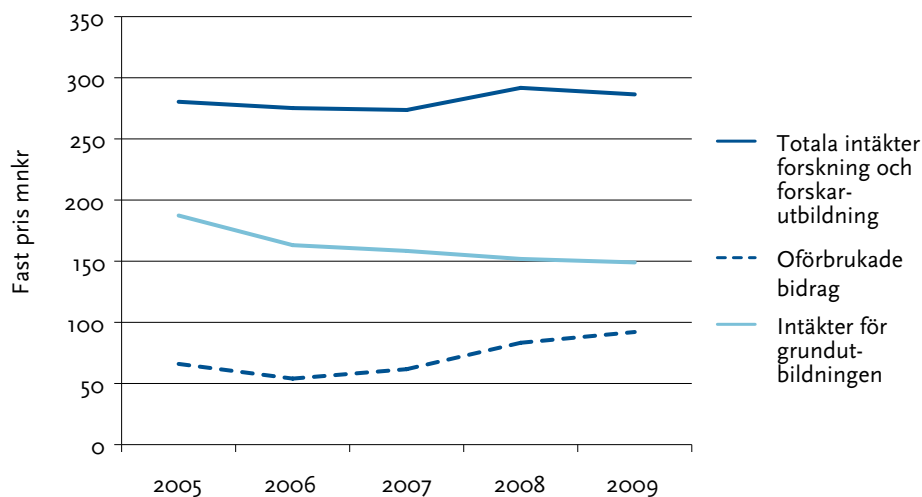
Kemiska institutionen hör till både naturvetenskapliga fakulteten och Lunds tekniska högskola och är indelad i 4 enheter. Institutionen har cirka 600 helårsstudenter. Vid institutionen finns 200 doktorander och nästan 400 undervisande och forskande personal, varav hälften hör till Lunds tekniska högskola. Institutionens forskare har varit framgångsrika i att attrahera externa bidrag och beviljades ett Linnéstöd 2008. Kemiska institutionen har varit en av de institutioner där de negativa resultaten vid början av decenniet var särskilt stora. Den har en skuld på 50 miljoner kronor till fakulteterna. För att få balans i ekonomin och kunna betala tillbaka de interna lån som lämnats av fakulteten har institutionen nästan halverat antalet anställda. Denna nedskärning har gjorts genom att visstidsanställdas kontrakt inte förlängts, genom pensionsavgångar och genom att varsla tillsvidareanställd personal. För att få en ökad kontroll över budgetarbete och den ekonomiska uppföljningen har kompetensen bland ekonomihandläggarna stärkts och ekonomihanteringen har flyttats till en central ekonomiavdelning vid institutionen i stället för att ligga ute på avdelningarna.¹⁵⁶ Sedan 2007 har den kemiska institutionens ekonomi stärkts, framför allt genom framgångar i att attrahera forskningsbidrag men också genom att avlyft centralt för indirekta kostnader som gjorts tidigare har förts ned på institutionerna för att täcka de framtida OH-kostnaderna på de oförbrukade bidragen.

Området för humaniora och teologi och historiska institutionen

Området för humaniora och teologi hade ekonomiska problem i början av 2000-talet i spåren av ett reducerat grundutbildningsuppdrag. Fakulteten brottades med underskott under 2004 och 2005. En tio-procentig nedgång i studentantalet drabbade fakulteten och minskade forskningsbidrag gjorde att besparingar behövde vidtas. En åtgärd var att minska personalen, framför allt i form av antal doktorandtjänster. Sedan 2006 har områdets resultat varit positivt och 2009 ökade intäkterna från forskningsbidrag markant då två stora miljöstödd beviljades: Linnéstöd och stöd från Riksbankens Jubileumsfond. Som framgår av figur 5 ses framför allt de ökade beviljade bidragen i en uppgång i oförbrukade bidrag.

¹⁵⁶ Lunds universitet, KILU, verksamhetsplan 2006–2011; Fallstudieintervju 3; Fallstudieintervju 9.

Figur 5 Intäkter och oförbrukade bidrag vid området humaniora och teologi vid Lunds universitet 2004–2009, mnkr i 2009 års pris



Källa: Lunds universitet, ekonomisk redovisning.

Göteborgs universitet

Göteborgs universitet är det näst största lärosätet i Sverige. Universitetet är organiserat i åtta fakultetsnämnder: humanistisk, samhällsvetenskaplig, Handelshögskolan, utbildningsvetenskaplig, Sahlgrenska akademien, naturvetenskaplig, konstnärlig och IT. Dessa nämnder rymmer i sin tur totalt 44 institutioner.¹⁵⁷

Regleringsbrev 2004–2009

Regleringsbrevet för Göteborgs universitet innehåller få villkor eller återrapporteringskrav rörande forskning utöver tydliga mål för forskarutbildningen i form av kvantifierade mål för antal examina, se tabell 5. De specificerade målen för lägst antal doktorsexamina har skiftat något mellan de olika perioderna men har totalt sett sjunkit med 60 doktorander, vilket framgår av tabell 5.

¹⁵⁷ Göteborgs universitet, Årsredovisning 2009.

Tabell 5 Mål för doktorexamina vid Göteborgs universitet 2004–2009

Vetenskapsområde	Mål 2001–2004	Mål 2005–2008	Mål 2009–2012
Humanistisk-samhällsvetenskapligt	372	420	400
Medicinskt	450	430	410
Naturvetenskapligt	220	220	200

Källa: Regleringsbrev 2004–2009, Göteborgs universitet.

Regleringsbrevet för 2004 anger ett mål om att minst 28 procent av de professorer som anställs under perioden 2001–2004 ska vara kvinnor. Detta gäller även för perioden 2005–2008. I målet inkluderas befordrade professorer och gästprofessorer, men inte adjungerade professorer. Åtterrapporeringen av detta sker i årsredovisningen där antalet nyanställda professorer, och antal kvinnor av dessa, ska framgå. Däremot finns dessa instruktioner inte med i regleringsbrevet för 2009.¹⁵⁸

Fram till 2007 anger regleringsbrevens att de forskarskolor Göteborgs universitet är värd för (genomik och bioinformatik samt språkvetenskap), ska ha examinerat minst 25 doktorer vid utgången av 2007. Åtterrapporering av hur många doktorander som antagits vid respektive forskarskola, kön och för vilket vetenskapsområde sker i årsredovisningen. En redogörelse för samarbetet mellan Göteborgs universitet och partnerhögskolorna ska också finnas med.¹⁵⁹

Rutiner för planering och uppföljning av forskningsbidrag

Göteborgs universitet har en långtgående decentralisering av beslutsfattandet.¹⁶⁰ Rektors underskrift krävs för ansökan om Linnéstöd, strategiska satsningar samt ansökningar om stöd från Wallenbergsstiftelsen och EU. Generellt är det prefekterna som äger frågan och tar beslut om ansökningar om externa bidrag.¹⁶¹ Prefekten måste alltid godkänna samtliga avtal och ansökningar som berör institutionens verksamhet, oavsett om behörig firmatecknare är någon annan. Hon eller han ska säkerställa att rutiner finns för ekonomisk uppföljning och att dessa sker löpande för att förhindra att projekt går med förlust. Samtidigt har prefekten inte möjlighet att ta del

¹⁵⁸ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004–2008, bilaga 3, Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. 2009, bilaga 4.

¹⁵⁹ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m., 2004–2008, bilaga 3.

¹⁶⁰ Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 2; Delegations- och attestordning GU 2010-04-30.

¹⁶¹ Fallstudieintervju 22.

av all den verksamhet som pågår i ett projekt. Rätten att fatta vissa beslut kan delegeras till projektledaren, så kallat projektansvar. Projektansvar innebär i sin tur att säkerställa att projektets budget håller och att full kostnadstäckning finns.¹⁶²

Uppföljningar av externfinansierade projekt görs vid tertialboks slutet. Vid Göteborgs universitet ska kommentarer lämnas två gånger per år från institutioner till fakultetskansli i de fall det finns risk för underskott vid slutdatumet, om slutdatumet ändrats, eller om projekten är passiva.¹⁶³

Göteborgs universitet har använt SUHF:s redovisningsmodell sedan den 1 januari 2009. Universitetet har data från Ladok, ekonomiadministrationssystemet och personaladministrationssystemet. Universitetet har sedan 2002 haft ett egenutvecklat budgetsystem. Det integrerade systemet har funnits sedan 2005–2006.¹⁶⁴ Företrädare för Göteborgs universitets ekonomiavdelning på central nivå menar att universitetet har instrumentet för uppföljning men att det inte alltid används.¹⁶⁵ Företrädare för den centrala ekonomiavdelningen menar att prefekten kan få en god överblick över ekonomi och anställningar, och har eller kan få behörighet till alla nödvändiga system, men det är oklart i vilken omfattning dessa verktyg används. För budgetuppföljning krävs att en projektbudget har gjorts, vilket inte är obligatoriskt.¹⁶⁶

Uppföljningen av passiva projekt, vilket företrädare för universitetet på central nivå uppger att fakulteterna ansvarar för, görs inte på alla fakulteter. Vid en fakultet som begärde in uppgifter om passiva projekt från institutionerna, sparades inte informationen från år till år.¹⁶⁷

Nyckeltal för forskning, undervisning och oförbrukade bidrag

Göteborgs universitet har drygt 26 000 helårsstudenter. I likhet med de flesta andra lärosäten minskade studentantalet under perioden 2004–2008. Minskningen uppgick till 7 procent. Som framgår av figur 6 återhämtades i princip hela nedgången under 2009.

¹⁶² Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 7 Externt finansierad verksamhet, GU 2010-04-2, s. 5.

¹⁶³ RiR enkät, se bilaga 1, fråga 2b; Göteborgs universitet, Ekonomihandbok, kap. 7 Externt finansierad verksamhet, GU 2010-04-2, s. 29–30.

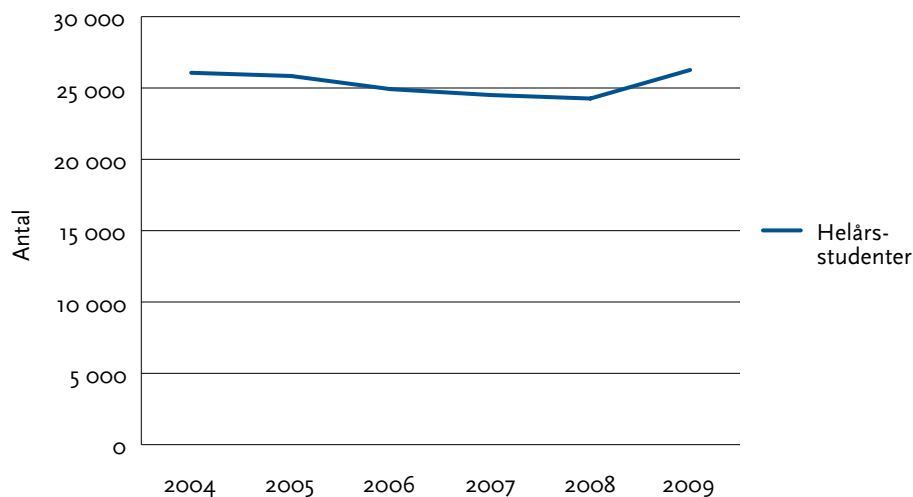
¹⁶⁴ Fallstudieintervju 15.

¹⁶⁵ Fallstudieintervju 17.

¹⁶⁶ Fallstudieintervju 15.

¹⁶⁷ Fallstudieintervju 21.

Figur 6 Antal helårsstudenter, inklusive uppdragsutbildningar, vid Göteborgs universitet 2004–2009



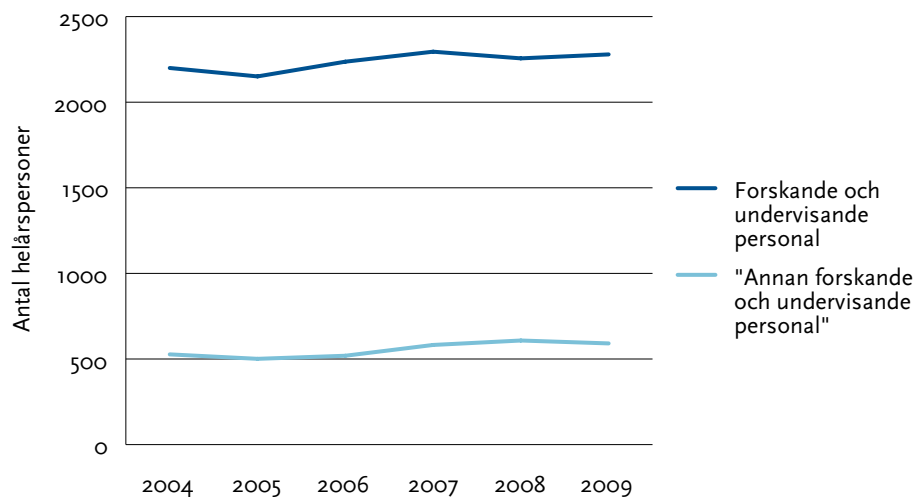
Källa: HSV, NU-databasen.

Antalet anställda vid Göteborgs universitet har inte följt de svängningar som drabbat grundutbildning och forskarutbildning under perioden 2004–2009. Figur 7 visar att universitetet hade cirka 2 300 undervisande och forskande personal 2009. Det innebär att personalen ökat med cirka 4 procent sedan 2004. Lärosätet hade 457 professorer, 629 lektorer, 351 adjunkter och 92 forskarassistenter. Personal inom kategorin ”annan forskande och undervisande personal” uppgick till nästan 600, vilket motsvarar en ökning på 12 procent.¹⁶⁸ Andelen visstidsanställda har varit oförändrad, knappt 45 procent.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Göteborgs universitet, pm dnr A9 1266/09.

¹⁶⁹ Göteborgs universitet, centrala administrationen 2010-08-25.

Figur 7 Undervisande och forskande personal vid Göteborgs universitet 2004–2009, helårspersoner

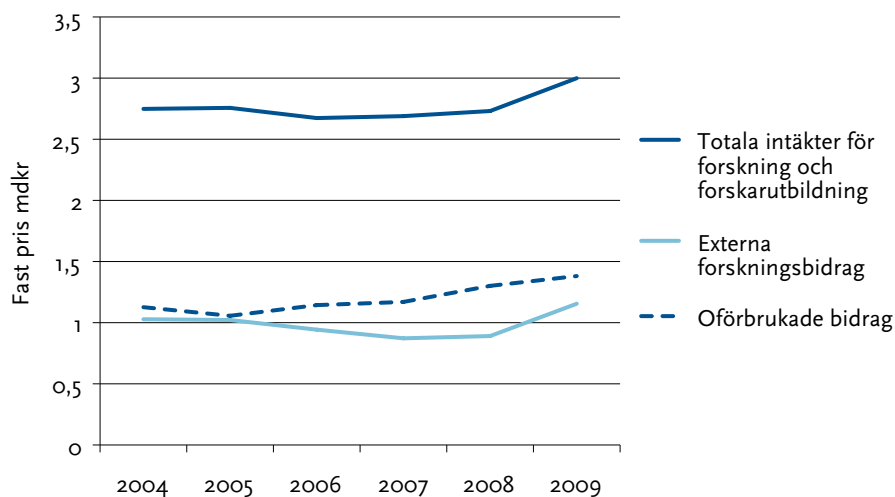


Källa: HSV, NU-databasen.

Figur 8 visar att Göteborgs universitet upplevde sjunkande intäkter för forskning parallellt med nedgången i studentantal 2005–2008. Orsaken var främst att forskarna vid lärosätet inte lyckades attrahera externa bidrag i samma utsträckning som tidigare. Lärosätet fick dock en kraftig förstärkning i intäkterna för forskning mellan 2008 och 2009. De löpande bidragsinkomsterna ökade med nästan 30 procent 2009. Det är främst inom det medicinska och naturvetenskapliga området som det har skett en förstärkning av intäkterna, men även inom det humanistiska och samhällsvetenskapliga området har bidragen ökat.

Till skillnad från intäkterna för externa bidrag har volymen oförbrukade bidrag ökat stadigt. 2009 uppgick oförbrukade bidrag till 1,3 miljarder kronor.

Figur 8 Totala intäktsförda medel för forskning och forskarutbildning, intäktsförda externa forskningsbidrag samt oförbrukade bidrag vid Göteborgs universitet 2004–2009, i mdkr i 2009 års pris

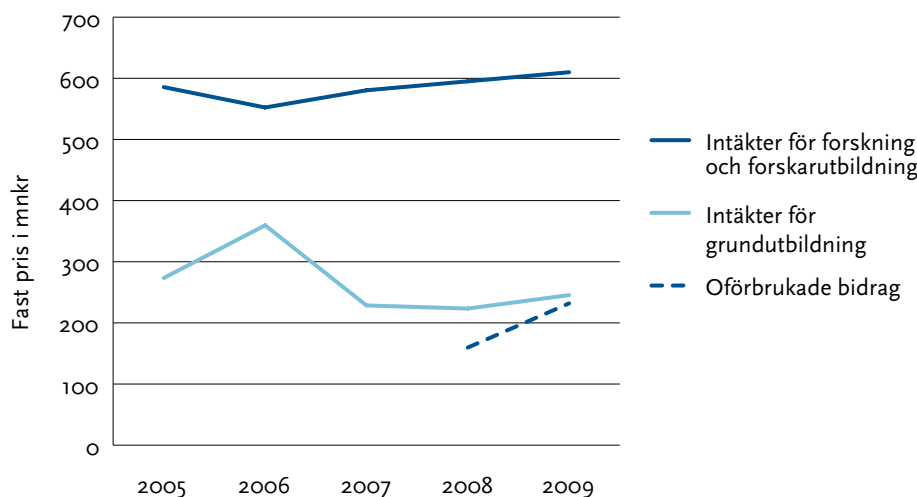


Källa: HSV, NU-databasen.

Naturvetenskapliga fakulteten och institutionen för kemi

Vid den naturvetenskapliga fakulteten motsvarade forskningen 71 procent av verksamheten, eller en omsättning motsvarande 610 miljoner kronor 2009 (se figur 9). Basanslaget täcker 53 procent av forskningsfinansieringen. Forskningen visade ett överskott på 60 miljoner kronor, och 23 miljoner kronor av dessa kommer från anslagsfinansieringen. Intäkterna från externa bidrag har sedan 2005 ökat med cirka 50 procent. Forskare vid fakulteten har alltså haft god utdelning på ansökningar om externa bidrag även om fakulteten inte lyckats hävda sig i konkurrensen om regeringens och forskningsrådets strategiska satsningar. En miljö vid fakulteten, Molecular Skin research, har fått rektors särskilda stöd. Mellan 2006 och 2009 ökade de oförbrukade bidragen vid fakulteten med drygt 50 procent.

Figur 9 Intäkter för forskning och forskarutbildning, intäkter för grundutbildning och oförbrukade bidrag vid naturvetenskapliga fakulteten, Göteborgs universitet, mnkr i 2009 års pris



Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning.

Vid fakulteten är 234 lärare och forskare samt 232 doktorander verksamma. Under perioden 2004–2009 har i genomsnitt drygt 50 doktorander antagits varje år, vilket är en minskning jämfört med de första åren på decenniet.

I likhet med den naturvetenskapliga fakulteten som helhet har grundutbildningen i kemi mött en vikande studenttillströmning. 2009 hade institutionen 356 helårsstudenter, vilket var färre än föregående år. Vid institutionen finns 158 anställda, varav 38 lärare och forskare och 78 doktorander. Antalet anställda har i princip varit oförändrat under perioden 2006–2009.

Vid institutionen för kemi var intäkterna för forskning knappt 115 miljoner kronor 2009. De externa bidragen har ökat från 29 miljoner till 35,3 miljoner kronor sedan 2005. De oförbrukade medlen har under samma period fördubblats och var 2009 cirka 50 miljoner kronor.

Humanistiska fakulteten och institutionen för historiska studier

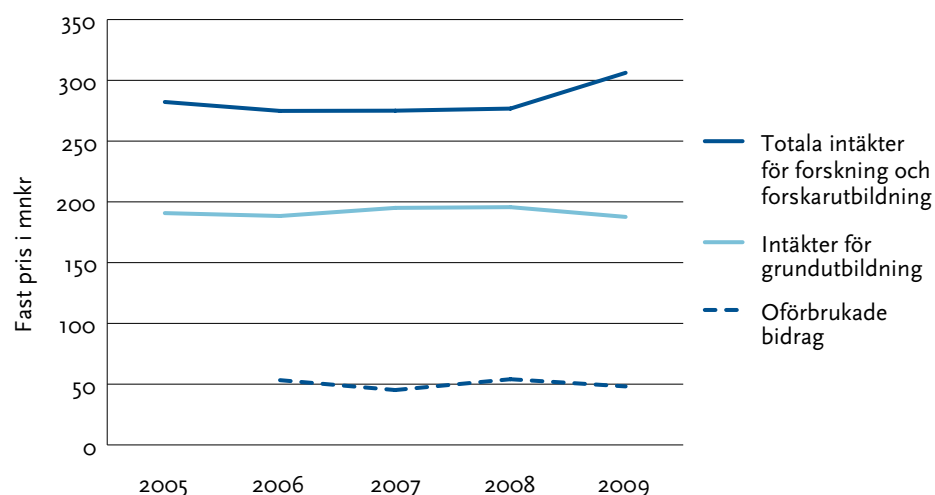
Den humanistiska fakulteten har under 2000-talet haft ekonomiska problem. 2009 var den ingående balansen minus 25 miljoner kronor. En orsak är det vikande intresset hos grundutbildningsstudenter för att läsa humanistiska ämnen.¹⁷⁰ En annan orsak är att forskarutbildningen expanderade kraftigt, med

¹⁷⁰ Göteborgs universitet, humanistiska fakulteten 2007-11-22, dnr B1 1806/07.

en fördubbling av antagningen till forskarutbildningen, mellan 2000 och 2004. Detta skapade ett underskott i anslagsfinansieringen av forskningen. De ekonomiska problemen har lett till en omorganisation med sammanslagningar av institutioner till större enheter. I januari 2009 slogs de tidigare 16 institutionerna ihop till 6 institutioner. Sedan 2008 har grundutbildningen fått ett minskat uppdrag, men alla institutioner har inte klarat att nå de minskade målen. Detta har lett till krav på återbetalning av medel till fakulteten.¹⁷¹ Vidare har antagningar till forskarutbildningen och andra rekryteringar ställts in.¹⁷²

Intäkterna för forskning och forskarutbildning har ökat under det senaste året, medan intäkterna under samma år minskat något för grundutbildningen. Oförbrukade bidrag har legat ganska konstant runt 50 miljoner kronor, se figur 10.

Figur 10 Intäkter och oförbrukade bidrag vid humanistiska fakulteten, Göteborgs universitet, mnkr i 2009 års pris



Källa: Göteborgs universitet, ekonomisk redovisning.

De ekonomiska förutsättningarna för forskning och forskarutbildning har varit bättre än för grundutbildningen. I samband med omorganisationen skapades institutionen för historiska studier genom en sammanslagning av arkeologi, antikens kultur och samhällsliv samt historia. Generellt har den tidigare historiska institutionen och den nya institutionen för historiska studier klarat

¹⁷¹ Göteborgs universitet, humanistiska fakulteten, verksamhetsuppdrag 2009-11-19, dnr B 1 1806/09, s. 1-7.

¹⁷² Göteborgs universitet, humanistiska fakulteten, verksamhetsuppdrag 2009-11-19, dnr B 1 1806/09, s. 4.

sig relativt väl. Till skillnad från många andra institutioner vid fakulteten har studenttillströmningen inte minskat, utan ligger fast kring 300 studenter. Under åren 2006–2008 attraherade forskare vid institutionen 8,3 miljoner kronor från externa bidragsgivare.¹⁷³

Södertörns högskola

Södertörns högskola är ett ungt lärosäte, inrättat av regeringen 1995. Högskolan har tre utbildnings- och forskningsnämnder: en för lärarutbildning och utbildningsvetenskap, en för humaniora och samhällsvetenskap och teknik och en för naturvetenskap.¹⁷⁴ Högskolan har sex institutioner: livsvetenskaper, genus, kultur och historia, kultur och kommunikation, ekonomi och företagande, kommunikation, medier och IT samt samhällsvetenskaper. Därutöver är biblioteket, högskolepedagogiska utvecklingsenheten och Centrum för Östersjö- och Östeuropaforskning (CEEBS, engelsk förkortning) organiserade i egna enheter. Samtidshistoriska institutet hör sedan 2009 till institutionen för genus, kultur och historia. En organisatorisk förändring där nämnden för livsvetenskaper slås samman med nämnden för humaniora och samhällsvetenskap och teknik genomförs under 2010.

Högskolan har sökt om men inte beviljats status som universitet. Högskoleverket har beslutat att lärosätet från hösten 2010 har examinationsrätt inom ett antal forskningsområden.

Regleringsbrev 2004–2009

Södertörns högskolas regleringsbrev innehåller mycket få instruktioner om forskning. Basanslaget för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete uppgick till 35,8 miljoner kronor 2009, vilket är mindre än vad jämförbara högskolor som inte har forskarutbildning erhåller.¹⁷⁵ I regleringsbreven 2004–2008 anges att högskolan ska återskapa antalet anställda professorer och lektorer uppdelat på män respektive kvinnor, och krav ställs på att högskolan vid anställning ska sträva efter att andelen kvinnliga professorer och lektorer ligger inom intervallet 40–60 procent.¹⁷⁶ Regleringsbreven för åren 2006 och 2007 föreskriver att 5 miljoner kronor av forskningsresurserna ska

¹⁷³ Göteborgs universitet, Humanistiska fakulteten, verksamhetsuppdrag 2009-11-19, dnr B 1 1806/09, bilaga 1–5.

¹⁷⁴ Södertörns högskolas organisation, 2010-02-04.

¹⁷⁵ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. 2009, 2.55 bilaga 32.

¹⁷⁶ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. 2004, dnr U2003/4799/UH; 2005, dnr U2004/5173/DK; 2006, bilaga 34; 2007, bilaga 34; 2008, bilaga 33.

användas till att strukturförändra forskningen inom det naturvetenskapliga vetenskapsområdet. Högskolan ska rapportera vilka åtgärder som vidtagits.¹⁷⁷

Rutiner för planering och uppföljning av forskningsbidrag

Innan ansökan om externa medel görs ska, enligt Södertörns högskolas rutiner, förutsättningarna för verksamheten prövas av prefekten. Det innebär att prefekt eller motsvarande prövar om den externfinansierade verksamheten är förenlig med den verksamhet som bedrivs vid institution eller motsvarande, om det finns resurser för att utföra forskningen och om full kostnadstäckning rimligen kan uppfyllas. Om ansökan om bidrag överstiger 1 miljon kronor per projekt och år krävs rektors underskrift.¹⁷⁸

Av intervjuer med företrädare för högskolan framgår att man tidigare inte har följt den rådande delegationsordningen vad gäller rektors underskrift. Rektor har dock skrivit under i de fall då det har varit fråga om projekt med stora behov av samfinansiering, t.ex. EU-projekt. Inom högskolan har uppmärksamats att delegationsordningen behöver omarbetas för att undvika att i stort sett alla ansökningar måste skrivas under av rektor.¹⁷⁹

Forskare informeras om att avtal, ansökningar och rekvisitioner med mera ska diarieföras.¹⁸⁰ Då projektbidrag har beviljats, ska projektledaren följa upp ekonomin och verka för att medlen används i enlighet med villkoren i avtalen eller liknande.¹⁸¹

För att underlätta uppföljning av projektbudgeteringen rekommenderas forskarna att lägga in budgeten i ekonomisystemet.¹⁸² SUHF:s redovisningsmodell infördes vid högskolan den 1 januari 2010, vilket gör att kostnader ska redovisas på den aktivitet som orsakat dem. Högskolan uppmärksammar forskare och prefekter på att full kostnadstäckning ska gälla för externfinansierad verksamhet, vilket innebär att både direkta och indirekta kostnader som verksamheten genererar ska täckas.¹⁸³

Det finns rutiner för uppföljning av oförbrukade bidrag vid Södertörns högskola. Formellt sker uppföljningen tertiälvís av den centrala ekonomiavdelningen i samråd med ekonomihandläggare på respektive

¹⁷⁷ Regleringsbrev för universitet och högskolor m.m. 2006, bilaga 34, och 2007, bilaga 34.

¹⁷⁸ Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA.

¹⁷⁹ Fallstudieintervju 27.

¹⁸⁰ Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA.

¹⁸¹ Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA, s. 4.

¹⁸² Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA, s. 54.
Forskarrapporten och Budgetrapport detalj finns tillgängliga via *Saldorapporter i Agresso*.

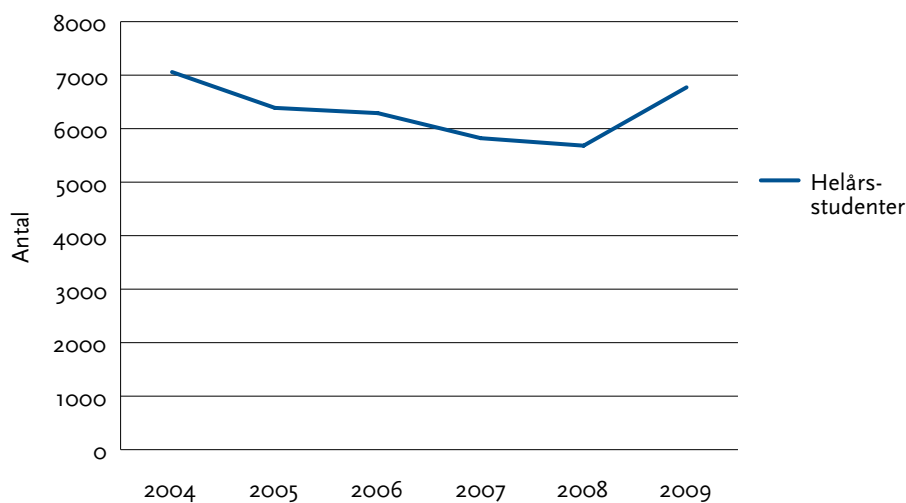
¹⁸³ Södertörns högskola, Rutin externfinansierad verksamhet, 2009-10-15/ EA, s. 3.

institution. En gång per år följs passiva aktiviteter upp av den centrala ekonomifunktionen. Under Riksrevisionens granskning har det framkommit indikationer på att projektuppföljning inte äger rum vid alla fakulteter och institutioner. Riksrevisionen har efter en beställning av redovisning av projekt med oförbrukade bidrag 2004–2009 vid de granskade institutionerna och fakulteterna endast fått in uppgifter för åren 2008–2009. Det utdrag ur redovisningen som Riksrevisionen fick ta del av innehöll uppgifter om organisation, aktivitet och belopp. Ekonomiavdelningen centralt har kunnat bistå med uppgifter om oförbrukade bidrags fördelning per finansjär.

Nyckeltal för forskning, undervisning och oförbrukade bidrag

Figur 11 visar att Södertörns högskola har upplevt stora svängningar i studenttillströmning under de senaste åren. Studentantalet sjönk på några år med 15 procent, från drygt 7 000 till 5 800 som lägst läsåret 2007/08. Därefter har studenterna åter sökt sig till Södertörns högskola, men 2004 års nivå har inte nåtts.

Figur 11 Antal helårsstudenter, inklusive uppdragsutbildningar, vid Södertörns högskola 2004–2009



Källa: HSV, NU-databasen.

Intäkterna för forskning och forskarutbildning har uppvisat en betydligt mer positiv trend, vilket framgår av figur 12. De totala intäkterna för forskning har ökat med 32 procent 2004–2009. Södertörns högskola utmärker sig bland högskolorna genom att forskningen utgör en ungefär lika stor andel av verksamheten som grundutbildningen, medan de flesta övriga högskolor har en betydligt större andel grundutbildning. Detta är delvis en konsekvens av att Östersjöstiftelsen, som inrättades med löntagarfondsmedel 1995, har ett särskilt uppdrag att finansiera forskning med inriktning mot Östersjöregionen

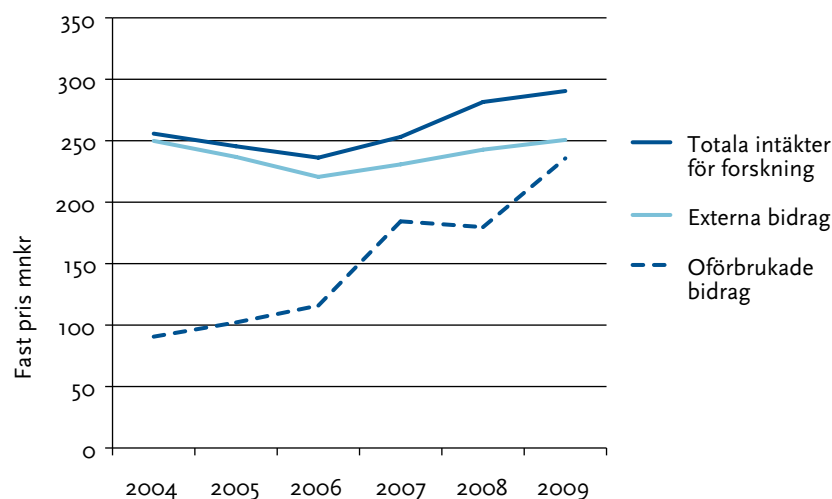
vid Södertörns högskola. Östersjöstiftelsen står för fyra femtedelar av den externa finansieringen vid Södertörns högskola.

Oförbrukade bidrag har, som framgår av figur 14, ökat kraftigt på lärosätet. En stor del av de oförbrukade bidragen avser det professorsprogram som bekostas av Östersjöstiftelsen, på grund av utdragna rekryteringsprocesser under senare år. Lärosätet har i denna fråga initierat en dialog med Östersjöstiftelsen för att komma åt den stora volymen oförbrukade bidrag. Detta resulterade i att Södertörns högskola i oktober 2009 gavs tillåtelse att använda dessa medel till nya forskningsprojekt beslutade av Östersjöstiftelsen.

Beroendet av extern forskningsfinansiering är mycket stort vid Södertörns högskola. Tillkomsten av basanslaget för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, som syftar till att stärka forskningsanknytningen vid lärosäten som saknar examinationsrätt för forskarutbildning, har dock inneburit att andelen externa bidrag i förhållande till de totala intäkterna för forskning har minskat något.

Institutionen för kommunikation, medier och IT, forskarskolorna CBEES/ BEEGS och livsvetenskaper har de största intäkterna, med cirka 40 miljoner kronor i årliga intäktsförda medel. Livsvetenskaperna och institutionen för genus, kultur och historia inklusive samtidshistoriska institutet når upp till nästan samma nivå. Det är dock stora skillnader i hur snabbt medel förbrukas. Samtidshistoriska institutet har tillsammans med genus, kultur och historia den högsta kvoten mellan oförbrukade bidrag och intäktsförda bidrag.

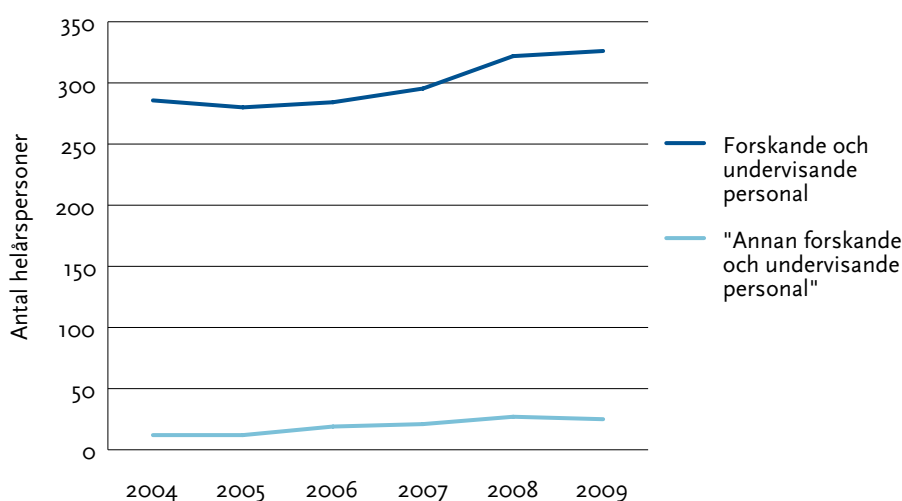
Figur 12 Totala intäktsförda medel för forskning och utvecklingsarbete, intäktsförda externa forskningsbidrag samt oförbrukade bidrag vid Södertörns högskola 2004–2009, i mnkr i 2009 års pris



Källa: HSV, NU-databasen.

Antalet undervisande och forskande personal har trots sjunkande studentkullar kunnat hållas konstant och till och med ökat (se figur 13). Bland den undervisande och forskande personalen fanns 45 professorer, 176 lektorer, 77 adjunkter, 2 forskarassistenter och 25 "annan forskande och undervisande personal" 2009.¹⁸⁴ Centralt vid lärosätet förs inte statistik över andelen visstidsanställda.¹⁸⁵

Figur 13 Undervisande och forskande personal vid Södertörns högskola 2004–2009, helårspersoner



Källa: HSV, NU-databasen.

Nämnden för naturvetenskap och institutionen för livsvetenskaper

Utbildnings- och forskningsnämnden för naturvetenskap har bara en institution som den ansvarar för, nämligen institutionen för livsvetenskaper. Livsvetenskaper hade 2004 drygt 35 verksamma forskare och 60 doktorander knutna till miljön. 2009 hade institutionen ungefär lika många heltidsanställda forskare, men antalet doktorander hade sjunkit till 15. Tidigare har institutionen inte behövt göra årsberättelse varje år, men sedan 2009 görs årliga verksamhetsuppföljningar. Nämnden och institutionen har fått uppleva kraftiga nedskärningar det senaste året i samband med att basanslaget för forskning numera fördelas utifrån antal studenter i stället för att som tidigare tilldelats hälften av basanslaget vid lärosätet. Samtidigt har Stockholms läns landsting successivt skurit ned sina bidrag. Detta har fått drastiska konsekvenser för institutionen för livsvetenskaper, med nedskärningar i personal som resultat.¹⁸⁶

¹⁸⁴ HSV (2010), *Årsrapport 2010*, tabell 6. Personalen räknad som helårspersoner.

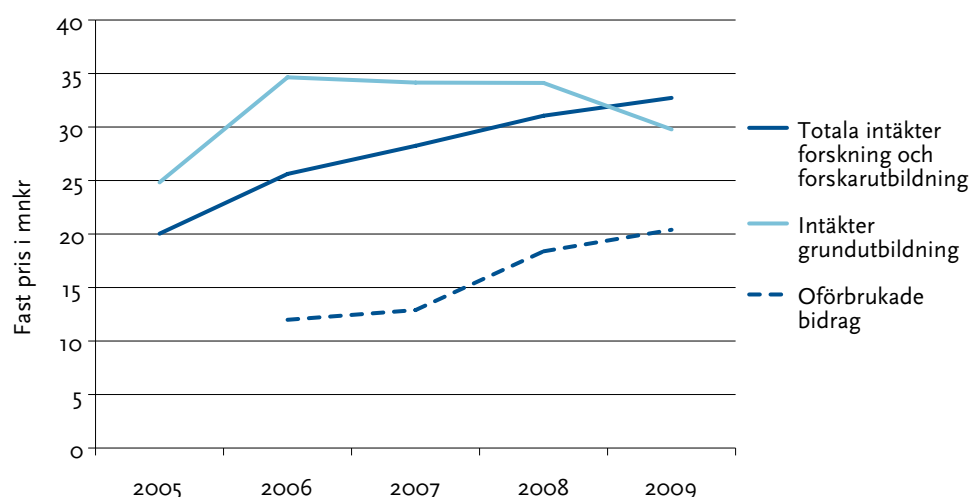
¹⁸⁵ Fallstudieintervju 35.

¹⁸⁶ Södertörns högskola, *Årsberättelse 2004*; *Årsberättelse 2009*; Fallstudieintervju 26.

Nämnden för humaniora, samhällsvetenskap och teknik och institutionen för genus, kultur och historia

Institutionen för genus, kultur och historia består av ämnena etnologi, genusvetenskap, historia, litteraturvetenskap och religionsvetenskap samt Samtidshistoriska institutet. Institutionen ligger under nämnden för humaniora, samhällsvetenskap och teknik. Sedan 2004 dras nämnden med ett underskott på 14 miljoner kronor som uppkom på grund av ökade kostnader för gemensamma ändamål utan att intäkterna ökade i motsvarande grad. På grund av sviktande studenttillströmning har underskottet vuxit och var vid 2009 års början 19,7 miljoner kronor. Forskningen har dock utvecklats positivt. Av figur 14 framgår att institutionen för genus, kultur och historia har klarat sig förhållandevis väl, även om intäkterna från grundutbildningen har stagnerat. Intäkterna från forskning har ökat, men volymen externa bidrag minskade mellan 2008 och 2009. Ökningen av oförbrukade bidrag har nästan fördubblats.

Figur 14 Intäkter och oförbrukade bidrag vid institutionen för genus, kultur och historia vid Södertörns högskola, mnkr, i 2009 års pris



Källa: Ekonomisk redovisning, institutionen för genus, kultur och historia vid Södertörns högskola.

Institutionen har cirka 50 anställda. Under perioden 2004–2009 har andelen visstidsanställda varierat men i genomsnitt legat på drygt 40 procent.

Sammanfattande slutsatser av fallstudien

De tre lärosätena har alla upplevt minskade studentkullar under den studerade perioden 2004–2009, studentantalet ökar dock i slutet av perioden.

Samtidigt har såväl intäkter för forskning som oförbrukade bidrag ökat. I stort sett alla de fakulteter som har undersökts har haft ekonomiska problem under 2000-talet, med återkommande underskott. På institutionsnivå har i vissa fall svängningarna i intäkter och studentkullar varit kraftiga mellan åren. För att få fakulteters och institutioners ekonomi i balans har nedskärningar i personal gjorts. Vid de två universiteten har det samtidigt skett en ökning av andelen ”annan undervisande och forskande personal”. Det finns ingen tendens att vikande intäkter för grundutbildningen har lett till att volymen oförbrukade bidrag minskar. De ekonomiska problemen har mötts med sammanslagningar av institutioner.

Vid alla lärosätena finns instruktioner för vad forskare, prefekt och ibland rektor eller annan av rektor utsedd person ska ansvara för vid ansökan om medel till externa projekt. Däremot tillhandahåller ekonomisystemen vid lärosätena fortfarande inte alltid system för budgetuppföljning.

Bilaga 3 Genomgång av anhållanden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet

I denna bilaga redovisas en genomgång av ärenden hos Vetenskapsrådet med syfte att undersöka om det under senare tid blivit vanligare att forskare begär förlängd dispositionstid samt att undersöka om det förekommer skillnader mellan olika ämnesområden. Vetenskapsrådet har valts eftersom det är den största offentliga forskningsfinansiären för svenska lärosäten. Anhållanden om förlängd dispositionstid under åren 2004–2009 har undersökts med avseende på projekttid, beviljade medel, kvarvarande medel och orsaker till anhållan om förlängning.

Bakgrund

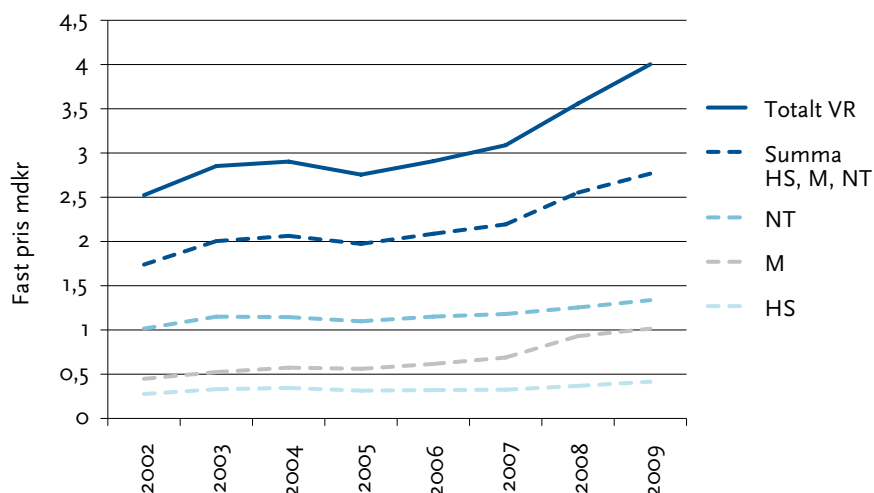
Vetenskapsrådet beviljar bidrag till enskilda forskare för en viss period, ofta ett till tre år. Utöver dispositionstiden förfogar forskaren över medlen ytterligare ett år och ska, när hela dispositionstiden är slut, lämna in en vetenskaplig och ekonomisk redovisning av projektet. Om projektet av någon anledning har försenats, har forskaren möjlighet att anhålla om förlängning av dispositionstiden. Vetenskapsrådet beviljar då vanligen förlängning med ett år.

Metod

Vetenskapsrådet för inte statistik över antalet anhållanden om förlängd dispositionstid. Riksrevisionen har därför gått igenom cirka 780 inskickade anhållanden om förlängd dispositionstid som beviljats av Vetenskapsrådet. Handlingar med anhållanden har erhållits från Vetenskapsrådets registrator som har tagit fram dokumenten efter rådets sökord och kriterier. Det kan inte helt uteslutas att någon anhållan under perioden har missats eller att det finns dubletter trots försök att plocka bort sådana. Vetenskapsrådets registrator har skrivit ut varje handling med bilaga och skickat dessa till Riksrevisionen.

Handlingarna avser anhänganden åren 2004–2009 för ämnesområdena humaniora och samhällsvetenskap (HS), medicin (M) samt naturvetenskap och teknik (NT). Dessa tre ämnesområden är de största ämnesområdena som Vetenskapsrådet delar ut medel till och genomgången har därför begränsats till dem.¹⁸⁷

Figur 1 Utbetalade bidrag från Vetenskapsrådet 2005–2009, mdkr i 2009 års pris



Källa: Vetenskapsrådet, Årsredovisning, 2004–2009.

Det är enbart anhängandena som har studerats och inte besluten som avser dem eftersom syftet har varit att undersöka behov hos forskare att förlänga dispositionstiden, oavsett om anhängan avslås eller beviljas.

Samtliga anhänganden med bilagor har lästs och systematiserats efter projekttid, beviljade medel, kvarvarande medel och orsak till anhängan. Vid genomgången har också uppmärksamats om anhängan har gjorts i förväg eller retroaktivt. De kategorier som handlingarna har systematiserats efter är följande:

- Hälsoskäl. Avser sjukskrivning eller nedsatt arbetsförmåga hos projektledare eller projektmedarbetare.
- Föräldraledighet. Avser såväl projektledares som projektmedarbetares föräldraledighet.
- Tekniska problem. Avser bland annat problem med mätutrustning och renovering av laborationslokaler.
- Andra uppdrag. Avser forskares administrativa uppdrag (prefekt, studierektor etcetera) och undervisning. Även uppdrag som ledamot i kommittéer eller uppdrag som sakkunnig inkluderas i denna kategori.

¹⁸⁷ Stödet till forskningens infrastruktur är något större än stödet till HS men har en annan karaktär än sakämnesområdena. Detta stöd har därför inte omfattats av genomgången.

- Andra bidrag. Avser arbete med andra forskningsprojekt på egen eller annan institution.
- Administrativa omständigheter. Avser administrativa omständigheter såsom försenad fakturering, problem med ekonomisystemet eller liknande.
- Projektrelaterade orsaker. Avser bland annat förseningar som har med projektet i sig att göra, såsom svårigheter att rekrytera testpersoner, utökad analysmodell.
- Ändrade tjänsteförhållande, vilket avser bland annat tjänstledigheter för annat jobb, post-doc eller helt annan tjänst på den egna institutionen.

Det förekommer att en anhållan anger flera orsaker till förlängning, såsom både föräldraledighet och andra uppdrag. I dessa fall har samtliga orsaker noterats och kategoriserats.

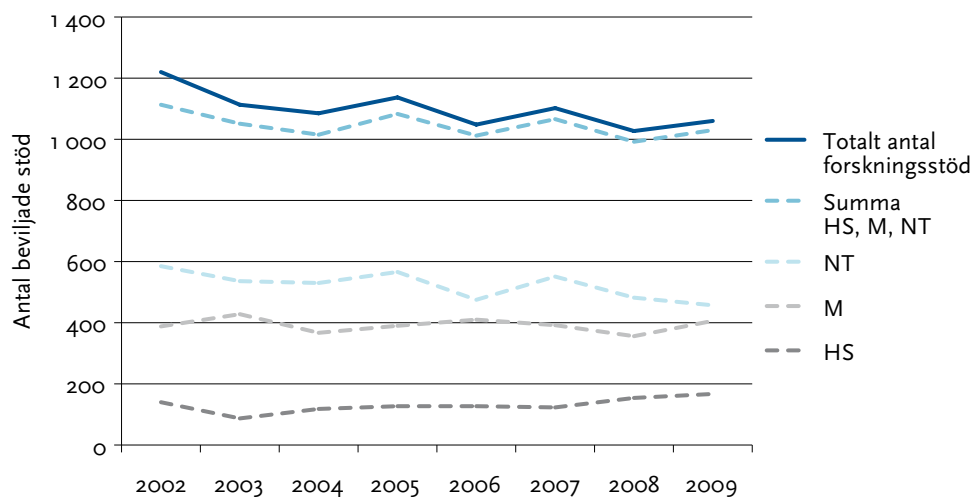
Resultat

Vetenskapsrådets forskningsfinansiering går nästan uteslutande till universitet och högskolor och volymen medel har ökat med 58 procent i reala termer under den studerade perioden. Drygt 1 000 forskningsstöd har beviljats per år, se figur 2. Flest bidrag beviljas till NT och M, cirka 500 respektive 400 per år. Antal beviljade stöd till HS har ökat sedan 2003, men dessa uppgår inte ens till hälften av antalet forskningsstöd som beviljas inom M. Redovisningsprinciperna för stödformer ändrades 2006 vilket inte möjliggör en jämförelse mellan olika kategorier av stöd över hela perioden. Projektbidragen dominerar emellertid starkt. 2006 utgjorde antalet projektbidrag 90 procent av de beviljade stöden och 2009 var motsvarande siffra 85 procent. Därutöver ges stöd till post-doc tjänster och forskarassistenttjänster. Tillsammans uppgick dessa till cirka 10 procent 2006 och 12 procent 2009. Därtill beviljas en handfull stöd till erfarna forskare. Det finns ingen anledning att tro att fördelningen mellan olika former av stöd har förskjutits nämnvärt över tid.

Fördelningen mellan olika stödformer bland de anhållanden om förlängd dispositionstid som inkommit 2004–2009 överensstämmer väl med fördelningen av beviljningarna. Projektstöden utgör över 80 procent av de undersökta anhållandena och deras andel ändras inte nämnvärt över tid.¹⁸⁸

¹⁸⁸ Riksrevisionen har genomfört en genomgång av anhållandena uppdelat på stödform för 2004 och 2009 inom områdena NT, M och HS. I alla anhållanden till Vetenskapsrådet preciseras inte vilken form av stöd det är fråga om. Utifrån en uppdelning av anhållanden där typ av stödform tydligt uppges utgör projektstöd lågt räknat 76 % 2004, men om man inkluderar anhållanden som med stor sannolikhet också utgör projektstöd utan att detta explicit anges i ansökan hamnar man på 96 %. Med samma typ av skattning är motsvarande siffror för 2009 82 % respektive 90 %.

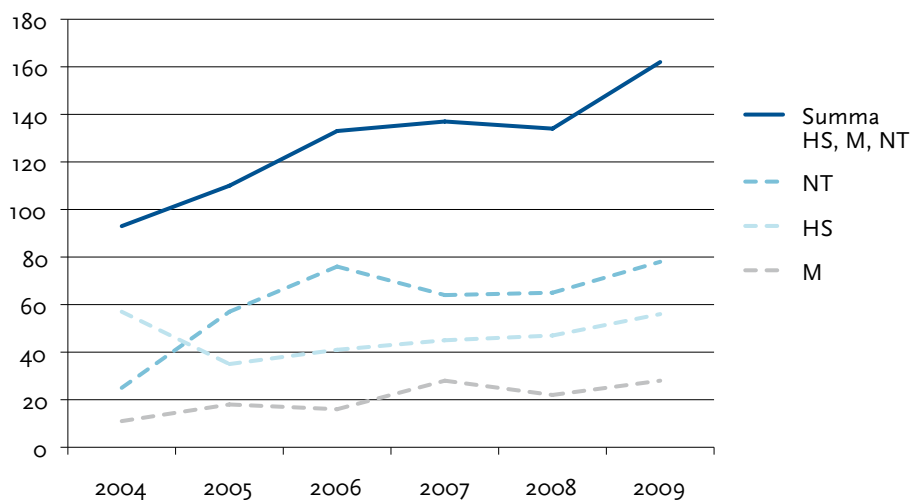
Figur 2 Antal beviljade ansökningar vid ordinarie utlysningar vid Vetenskapsrådet 2002–2009



Källa: Vetenskapsrådet, Årsredovisning, 2002–2009.

Av Riksrevisionens genomgång framgår att antalet anhållanden om förlängning har ökat mer än antalet beviljade ansökningar om forskningsstöd. Av figur 3 framgår att anhållandena om förlängd dispositionstid ökade med omkring 75 procent under perioden 2004 och 2009 (från cirka 93 till cirka 162).

Figur 3 Antal anhållanden om förlängd dispositionstid per område och totalt 2004–2009



Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag från Vetenskapsrådet angående anhållanden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

Av figur 3 framgår att volymen anhållanden om förlängd dispositionstid inom samtliga undersökta områden ökat, med undantag för HS där en minskning skedde i början av perioden. Vid en jämförelse med antalet beviljade

ansökningar till HS ligger antal anhållanden relativt högt i jämförelse med utbetalade bidrag. En grov uppskattning ger vid handen att mer än en fjärdedel av dem som beviljats bidrag inom HS ansöker om förlängd dispositionstid, vilket är fem gånger så många som inom M och nästan dubbelt så många som inom NT. Ökningen i anhållanden om förlängd dispositionstid har dock varit störst inom NT.

Av det insamlade underlaget framgår att det händer att forskare anhåller om förlängning upprepade gånger.

Anhållan om förlängning ska ske på särskilt formulär från Vetenskapsrådet. I formuläret ska projektnummer, dispositionstid, beviljade och kvarvarande medel samt orsak till förlängningen uppges. En stor del av anhållandena sker dock via e-post och utan att formuläret används. Det förekommer därför i många fall att orsak och beloppet av kvarvarande projektmedel inte har rapporterats. Andelen anhållanden som har ofullständiga uppgifter har minskat över tid, se tabell 1.

Tabell 1 Antal anhållanden där summan av kvarvarande medel och orsak till anhållande om uppskov ej angivits samt totalt antal anhållanden respektive år

	HS		NT		M		Σ
	Summa kvarvarande bidrag ej angivet	Orsak ej angiven	Summa kvarvarande bidrag ej angivet	Orsak ej angiven	Summa kvarvarande bidrag ej angivet	Orsak ej angiven	
2004	31	8	15	4	4	1	62
Av totalt 2004	57		25		11		92
2005	11	2	46	10	7	1	77
Av totalt 2005	35		57		18		110
2006	14	3	52	14	8	1	92
Av totalt 2006	41		76		16		133
2007	18	2	37	12	8	2	79
Av totalt 2007	45		64		28		137
2008	18	1	37	6	6	2	70
Av totalt 2008	47		65		22		134
2009	17	5	20	4	5	5	56
Av totalt 2009	56		78		28		162

Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag från Vetenskapsrådet angående anhållanden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

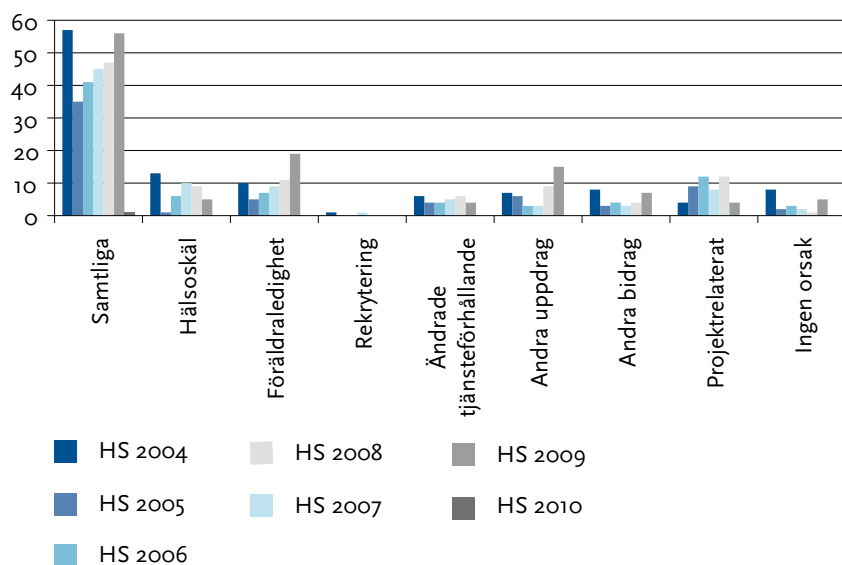
Vetenskapsrådet vill ta emot anhållan om förlängning i samband med att dispositionstiden löper ut. Även då forskaren tar kontakt i fråga om en längre tjänstledighet eller dylikt anger Vetenskapsrådet uttryckligen att de handlägger ärendet först då dispositionstiden närmar sig sitt slut.

Orsaker till anhållan om förlängning inom HS

Som framgått av figur 3 har antalet ansökningar om förlängd dispositionstid inom HS ökat i antal, från ca 35 anhållanden 2005 till 56 år 2009. 2004 låg antalet anhållanden inom HS på i stort sett samma nivå som 2009 med 57 anhållanden. Det är svårt att uppskatta hur dessa medel bidragit till ökningen av oförbrukade medel hos lärosätena eftersom en stor andel av anhållandena inom HS saknar uppgifter om kvarstående belopp i projekten. Under ovan nämnda period (2004–2009) saknades angivet kvarvarande belopp i 78 fall av 224.

Inom HS är föräldraledighet den vanligaste orsaken till anhållan om förlängd dispositionstid och denna anledning har blivit vanligare, se figur 4.

Figur 4 Utvecklingen inom området HS fördelat på olika orsaker till anhållanden om förlängd projekttid



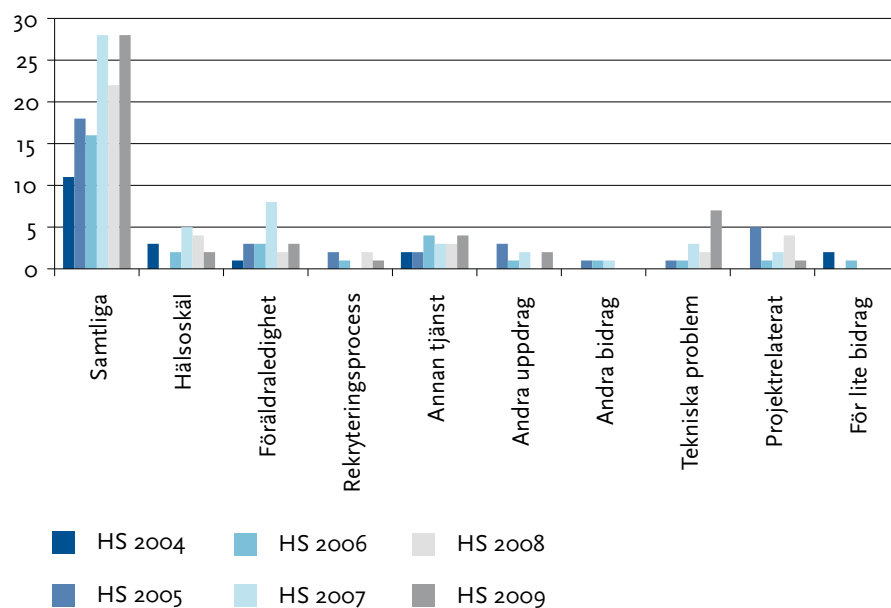
Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag från Vetenskapsrådet angående anhållanden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

Förlängning på grund av andra uppdrag har ökat och fördubblats under åren. Andra viktiga orsaker är projektrelaterade som utökad analysmodell, svårigheter med utlandsresor på grund av oroligheter i undersökningslandet eller liknande. Svårigheter i samband med rekrytering finns inte med som orsak till anhållande om förlängd dispositionstid inom HS.

Orsaker till anhållan om förlängning inom M

Inom området M har antalet anhållanden ökat mellan 2004 och 2009 (från 11 till 28). I relation till NT och HS har M en låg andel anhållanden om förlängning.

Figur 5 Utvecklingen inom området medicin fördelat på olika orsaker till anhållanden om förlängd projekttid



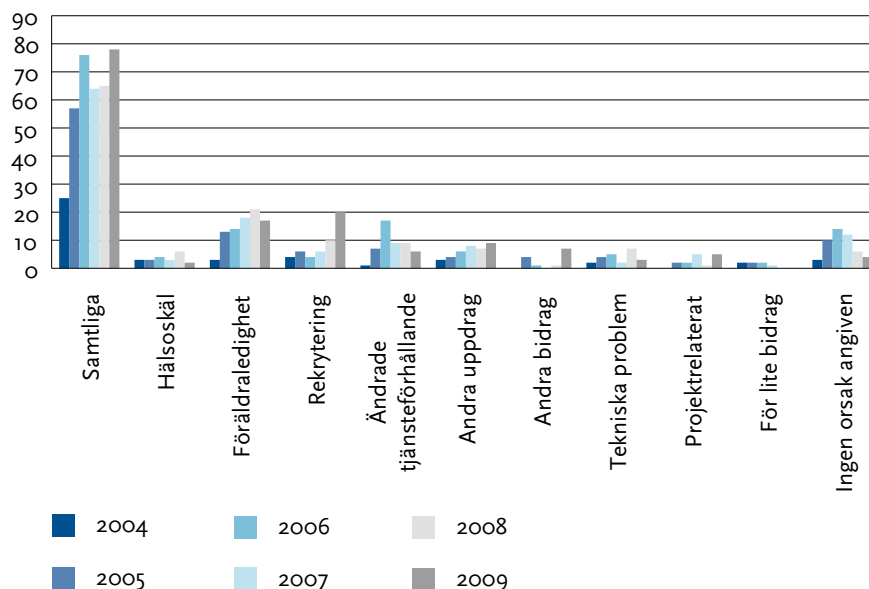
Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag från Vetenskapsrådet angående anhållanden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

År 2009 ökade anhållandena till 28 från 22 året innan. Tekniska problem som angiven orsak stod för så gott som hela ökningen. Övriga år varierar de angivna orsakerna till förlängning, se figur 5. I enstaka anhållanden har angivits att för lite bidrag har beviljats för att forskningen ska kunna komma i gång på ett meningsfullt sätt.

Orsaker till anhållan om förlängning inom NT

Anhållanden om förlängning har ökat inom NT, från 25 år 2004 till 78 år 2009. Inom området har antalet varierat något mellan åren, se figur 3. Den vanligaste orsaken till anhållan om förlängning inom NT är föräldraledighet. Svårigheter vid rekrytering är en orsak som blivit allt vanligare de senaste åren. Framför allt nämns problem med att hitta doktorander för projekten. År 2009 angav 20 av 78 detta som orsak till ansökan om förlängning.

Figur 6 Utvecklingen inom området NT fördelat på olika orsaker till anhänganden om förlängd projekttid



Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag från Vetenskapsrådet angående anhänganden om förlängd dispositionstid 2004–2009.

Ändrade tjänsteförhållande och andra uppdrag är ytterligare skäl som anges relativt ofta. Antal anhänganden inom M som inte angivit någon orsak har minskat betydligt under perioden 2004–2009. Detta torde bero på att fler börjat använda det särskilda formulär som Vetenskapsrådet hänvisar till, där orsak och summan av kvarvarande medel ska anges.

Forskares arbetssituation

Genomgången av materialet vittnar om svårigheter som en forskare kan möta i genomförandet av sin forskning. Såväl för lite externa bidrag och pusslande med olika uppdrag som arbete med andra forskningsprojekt är exempel. Av underlaget kan utläsas att det till stor del är den enskilda forskaren som måste se till att få tid för att genomföra det forskningsprojekt som man beviljats medel för.

Det kan noteras att det förekommer att andra bidrag anges som skäl till förlängning. I Vetenskapsrådets interna anvisningar för handläggning av ärenden står uttryckligen att förlängning på grund av andra forskningsbidrag inte ska beviljas utan avslås direkt. I vilken grad detta sker har Riksrevisionen inte studerat.

Slutsatser

Under perioden 2004–2009 har antalet anhållanden om förlängd dispositionstid hos Vetenskapsrådet inom de tre tyngsta forskningsområdena ökat med cirka 75 procent, medan antalet beviljade bidrag varit relativt oförändrat eller till och med sjunkit något under perioden 2004–2009. Ämnesområdet humaniora och samhällsvetenskap ligger relativt högt i förhållande till antal beviljade forskningsstöd och den volym bidrag som fördelas. De orsaker som framförs i anhållandena om förlängd dispositionstid är:

- *Föräldraledighet*: Detta är den vanligaste orsaken till ansökan om förlängd dispositionstid och något vanligare inom HS och NT än inom M.
- *Problem vid rekrytering*: Svårigheter att hitta en lämplig person vid rekrytering märks främst inom NT där denna orsak har ökat under de senaste åren. Inom HS och M är detta ingen orsak till förlängning utom i enstaka fall.
- *Andra bidrag*: Andra bidrag, dvs. att forskaren har beviljats forskningsmedel även från andra finansiärer och därför inte har kunnat förbruka bidragen i den takt som angivits i projektplanen, är en orsak som förekommer framför allt inom HS. I anhållanden står uttryckligen att forskaren har andra bidrag som behöver förbrukas innan medel från Vetenskapsrådet börjar användas.
- *För litet bidrag*: Inom M och NT nämns ”för lite bidrag” som en anledning till att forskningsprojekt man beviljats medel för från Vetenskapsrådet inte kunnat sättas i gång.

Riksrevisionens genomgång visar att Vetenskapsrådet inte följer upp utvecklingen av anhållanden om förlängning. Det är möjligt att ett projekt beviljas förlängning flera gånger. Det formulär som Vetenskapsrådet hänvisar till används inte alltid vid förlängning. Det förekommer att redogörelse för orsak och resterande belopp inte behöver uppges för att ansökningar om förlängning ska beviljas.

Bilaga 4 Statistisk analys av samband mellan oförbrukade bidrag och andra faktorer

I Riksrevisionens enkätundersökning och de intervjuer med företrädare för lärosätena som gjorts under granskningen har följande förklaringar till ökningen av oförbrukade bidrag ofta lyfts fram:

- Ökningen i volym oförbrukade bidrag beror på en ökning av inbetalade externa intäkter för forskning vid lärosätet.
- Ökade undervisningsbördor när studentantalet stigit har bidragit till att volymen oförbrukade bidrag ökat.
- Anställningar kopplade till tillgång på externa bidrag samt otydliga karriärvägar skapar incitament för forskare att skjuta upp forskningen och därmed förbrukningen av forskningsbidragen.

Riksrevisionen har prövat dessa förklaringar genom att tillämpa regressionsanalys, för att undersöka om det finns en signifikant samvariation mellan variabeln oförbrukade bidrag och variabler som avspeglar de ovan nämnda faktorerna.

Den data som används i regressionsanalysen har hämtats från Högskoleverkets NU-databas. Materialet omfattar uppgifter för 29 lärosäten under perioden 2001–2009.¹⁸⁹ I analysen undersöks om förändringar i volymen oförbrukade forskningsbidrag samvarierar med förändringar i inbetalade externa bidrag för forskning, förändringar i lärosätenas basanslag för forskning och forskarutbildning samt förändrad undervisningsbörda och i förändringar av anställningsförhållanden.

¹⁸⁹ 2001 har valts som startår för att undvika problem med att statistiken över anställd personal dessförinnan redovisades på ett annat sätt. Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Södertörns högskola, Försvarshögskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola.

Vald modell för regressionsanalysen

Den modell som valts är en så kallad fixed-effect estimator.¹⁹⁰ Detta gör det möjligt att ta hänsyn både till variationer mellan lärosäten och till variationer inom lärosäten över tid. Modellen utgår från följande ekvation:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

där Y_{it} är den beroende variabeln (oförbrukade medel vid lärosäte i och tidpunkt t), α_i är interceptet för respektive lärosätesenhet, β är den koefficient som modellen avses skatta för en oberoende variabel X_{it} , och ε_{it} är residualen.

Modellen låter värdet på interceptet, α_i , variera för varje lärosäte och tar därmed hänsyn till varje lärosätes specifika egenskaper, vilka antas vara konstanta under de år som undersöks.

Om man tar genomsnittet observationer för det i :te lärosätet för tidsperioden t för datan erhålls

$$\bar{y}_i = \alpha_i + \beta \bar{x}_i + \bar{\varepsilon}_i \quad (2)$$

Därefter subtraheras ekvation (2) från ekvation (1), vilket ger

$$Y_{it} - \bar{y}_i = \beta(X_{it} - \bar{x}_i) + (\varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i)$$

Det lärosätesspecifika interceptet elimineras därmed.

Modellen kan sammanfattas såsom en skattning av sambandet mellan $Y_{it}^* = Y_{it} - \bar{y}_i$ och $X_{it}^* = X_{it} - \bar{x}_i$. Koefficienten, β , är en skattning av sambandet mellan den beroende variabeln och en oberoende variabel. Sambandet har sedan beräknats med hjälp av OLS.¹⁹¹

Data för de olika variablerna

Den variabel som ska förklaras avser förändringen i lärosätenas *oförbrukade bidrag*. I modellen antas förändringen i oförbrukade bidrag vara en funktion av förändringen i inbetalade externa bidrag, basanslag för forskning och forskarutbildning, anställningsförhållanden kopplade till externa bidrag och undervisningsbörda.

¹⁹⁰ Peter Kennedy (2003), *A guide to Econometrics*, 5:e uppl., Oxford: Blackwell Publishing, s. 315.

¹⁹¹ Ordinary Least Squares.

När det gäller den oberoende variabeln *förändring i inbetalade externa bidrag* kompliceras analysen av att det i högskolestatistiken saknas uppgifter om hur mycket bidrag som betalats in till lärosätena under ett år. I statistiken redovisas i stället intäktsförda bidrag ("verksamhetens intäkter, bidrag"), dvs. de kostnader som har belastat bidragsfinansierad verksamhet under året. Detta behöver inte överensstämja med det belopp i form av forskningsbidrag som inbetalats till lärosätet under året. För att skapa ett mått på ett års inbetalade externa bidrag har årets förändring i volymen oförbrukade bidrag i balansräkningen adderats till de forskningsbidrag som intäktsförts under året.

Den oberoende variabeln *förändring i basanslag* utgår från uppgifter om intäkter från basanslag för forskning och forskarutbildning vid lärosäten.

Förändringar i undervisningsbörda och anställningar kopplade till externa bidrag är svårare att mäta. Riksrevisionen har valt att kvantifiera *undervisningsbörda* som kvoten mellan antal helårsstudenter och antal helårsekvivalenter undervisande och forskande personal.

Antalet undervisande och forskande personal med *anställningar kopplade till externa bidrag* har kvantifierats som förändringen i antalet helårsekvivalenter "annan forskande och undervisande personal", eftersom denna personalkategori uppvisar en hög andel (cirka 80 procent) visstidsanställda eller tillsvidareanställda forskare vars anställning kan vara kopplad till externa bidrag.

Resultat av regressionsanalysen

Regressionsanalysen innebär således att årliga avvikelser i förbrukade medel hos lärosätet från motsvarande genomsnitt över de undersökta åren har ställts mot motsvarande avvikelser när det gäller de fyra förklaringsfaktorer som ingår i analysen. I modellens antaganden ingår att residualen (slumptermen) är normalfördelad. Det antagandet är inte uppfyllt i detta fall. För att hantera detta problem har den beroende variabeln logaritmerats i en andra modell för att den ska bli approximativt normalfördelad.

Tabell 1 visar resultaten från regressionsanalysen. Regressionsanalysen visar att det i båda modellerna finns en positiv och statistiskt signifikant samvariation mellan årliga fluktuationer i oförbrukade medel och årliga fluktuationer i *inbetalade externa bidrag*. Vidare framgår av den första modellen att effekten på oförbrukade bidrag av en ökning i inbetalade externa bidrag ter sig relativt måttlig – en ökning med till exempel 100 kronor i inbetalade medel skattas leda till en ökning med 23 kronor i oförbrukade bidrag.

Tabell 1 Resultat från regressionsanalys vid användandet av paneldata för 29 lärosäten under perioden 2001–2009

Årlig förändring i	Oförbrukade medel	Oförbrukade medel (logaritmerad)
Externa bidrag	0.23** (4.99)	1.60e-06** (6.60)
Basanslag	0.12 (1.08)	1.61e-06** (2.75)
Anställningar kopplade till externa bidrag	1636.12** (12.05)	-0.003** (-3.88)
Undervisningsbörda	-1340.87 (-0.48)	-0.02 (-1.18)
Konstant	-23138.12	10.75**
R ²	0.63	0.21
Antal obs. (antal lärosäten)	257 (29)	257 (29)

Anmärkning: t-värde inom parentes. **=signifikant på 1 %, *=signifikant på 5 %.

Analysen ger vidare ett visst stöd för hypotesen att förändringar i *basanslaget* har ett positivt samband med utvecklingen av oförbrukade bidrag. Variabeln är statistiskt signifikant i den modell där den beroende variabeln oförbrukade bidrag har logaritmerats.

Båda modellerna indikerar att *anställningsform* kopplad till förekomsten av externa bidrag har ett samband med utvecklingen av oförbrukade bidrag. Sambandet är statistiskt signifikant i båda modellerna. Det bör dock noteras att den skattade koefficienten byter tecken i den logaritmerade modellen. Det gör att riktningen på sambandet är oklart varför resultatet ska tolkas med försiktighet.

Däremot ger inte regressionsanalysen något stöd för hypotesen att variationer i *undervisningsbörda* skulle ha betydelse för utvecklingen av oförbrukade forskningsbidrag. Variabeln är inte statistiskt signifikant i något modellalternativ.

Ett mått på hur väl en linjär regressionsmodell förklarar variationen i en beroende variabel är R². Av tabellen framgår att de fyra oberoende variabler som Riksrevisionen inkluderat i regressionsanalysen enbart förklarar cirka 20 procent av variationerna i de oförbrukade bidragen för forskning. Således måste det finnas fler förklaringar till ökningen av oförbrukade bidrag för forskning än de som kunde prövas i denna analys.

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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat den kraftiga ökning av oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor som skett under perioden 2004–2009.

Granskningen visar att denna ökning enbart till viss del hänger samman med att tillgången på bidrag för högskoleforskning har ökat. Ambitioner att koncentrera beviljade forskningsbidrag till färre forskare, att satsa på starka forskningsmiljöer och att prioritera resurser till särskilda forskningsområden har också bidragit till ökningen.

Vidare framgår av granskningen att det finns incitament för enskilda forskare att spara på beviljade bidrag genom att skjuta fram projekt och därmed senarelägga användningen av forskningsbidrag. Många forskares anställning i högskolan är beroende av tillgången på forskningsbidrag från externa finansiärer. För lärosätena finns det incitament att spara forskningsbidrag för att lättare kunna hantera fluktuationer i beviljade bidrag från externa finansiärer och i tillströmningen av studenter inom grundutbildningen. Detta leder till att medel från externa finansiärer inte förbrukas i den takt som planerats och därmed till ökningen av oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringens, forskningsrådets och lärosätenas uppföljning av den externt finansierade forskningen i högskolan ofta är bristfällig. Regeringen har inte under den granskade perioden vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag för forskning i högskolan.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 240 3

Beställning:

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

Fax: 08-517 141 00

publikationsservice@riksrevisionen.se