

Till Sveriges universitets och
högskolors rektorer

Samordning av forskningsstiftelser agerande vad gäller indirekta kostnader vid externfinansierade forskningsbidrag till svenska universitet och högskolor

I föreliggande rapport redovisas ett antal principer och en ny modell för hur indirekta kostnader bör hanteras av forskningsstiftelser. Modellen innebär av att vi lämnar den historiska traditionen att indirekta kostnader ska finansieras genom en procentuell schablon. Modellen innebär också en tydligare skillnad mellan olika typer av vetenskaplig verksamhet, d.v.s. olika finansieringsformer genererar olika bidrag till indirekta kostnader. Den nya modellen medför att forskningsstiftelserna ger ett *bidrag* till indirekta kostnader som inte nödvändigtvis ska betraktas som *full kostnadstäckning*.


Samtliga nedanstående forskningsstiftelser ställer sig bakom principerna i denna utredning. Implementeringen av principerna kommer att ske successivt under en övergångsperiod och kan komma att se olika ut.

KK-stiftelsen ><

MISTRA


VÅRDALSTIFTELSEN

 STIFTELSEN
Riksbankens
Jubileumsfond

 **STINT**
Stiftelsen för internationalisering av
högre utbildning och forskning
The Swedish Foundation for International
Cooperation in Research and Higher Education


ÖSTERSJÖ-
STIFTELSEN


Ragnar
Söderbergs
STIFTELSE


STIFTELSEN för
STRATEGISK FORSKNING

2011-08-24

Samordning av forskningsstiftelser agerande vad gäller indirekta kostnader vid externfinansierade forskningsbidrag till svenska universitet och högskolor

Inledning

Under flera år har externa finansiärer och lärosäten diskuterat hur universitetens indirekta kostnader såsom lokaler, administration m.m. ska fördelas. 2003 gjordes en uppgörelse som medgav att universiteten kunde debitera maximalt 35 % till indirekta kostnader, baserat på forskningsprojektens direkta kostnader. Den överenskommelsen sades av finansiärerna upp successivt från 2006 och slutligen i december 2009 då SUHF sa upp modellen. Modellen har dock inte varit okontroversiell. Universitet och högskolor har strävat efter att få höja uttaget för de indirekta kostnaderna, samtidigt som flera externfinansiärer medgett indirekta kostnader på en betydligt lägre nivå än 35 %. De senaste åren har ett antal externa finansiärer, främst Wallenbergsstiftelserna men också Riksbankens Jubileumsfond och Vetenskapsrådet deltagit i ett arbete för att utarbeta en ny modell där forskningsprojekts totala, d.v.s. både direkta och indirekta kostnader tydliggörs. Samtidigt har svenska lärosäten under 2010 börjat redovisa sina kostnader enligt den nya modellen. Definitionen av vad som är direkta eller indirekta kostnader skiljer sig dock åt mellan olika universitet och i ännu större grad mellan fakulteter och institutioner inom samma universitet.

Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF), som varit externfinansiärernas motpart i den uppsagda överenskommelsen om den 35 %-iga avgiften för indirekta kostnader, har lanserat en ny ”medfinansieringsmodell”. SUHF hävdar att modellen ska leda till att lika mycket forskning ska åstadkommas för ett givet forskningsbidrag som under perioden med det 35 %-iga overheadpåslaget. Detta är tänkt att ske genom att fakultetsanslag, som hittills bekostat överskjutande indirekta kostnader, friställs genom att de externa forskningsbidragen nu ska täcka alla indirekta kostnader. De friställda fakultetsanslagen ska då ställas till forskningsprojektens förfogande i form av exempelvis doktorandlöner, forskarlöner etc. som tidigare finansierats via de externa forskningsbidragen. SUHF menar att friställningen av fakultetsanslaget också är nödvändig för att möjliggöra egna strategiska satsningar från lärosätenas sida. Modellen har presenterats av Ann-Kristin Mattsson i skriften, SUHF-modellen i verkligheten (SUHF, januari 2011).

I januari 2010 gav VD:arna för forskningsstiftelserna KK-stiftelsen, Mistra, Riksbankens Jubileumsfond, SSF, STINT, Söderbergs stiftelser, Vårdalstiftelsen samt Östersjöstiftelsen administrativ chefen vid Mistra, Fredrik Gunnarsson, i uppdrag att utreda möjligheterna till en samordning i frågor rörande stiftelsernas hantering av kostnadskalkyler, ekonomisk rapportering samt projektens ekonomiska uppföljning. I arbetet skulle även Lars Rask, VD i SSF och Fredrik Lundmark, forskningssekreterare vid Riksbankens Jubileumsfond, delta. Ett antal frågor skulle utredas av gruppen såsom:

- Skillnader och likheter mellan olika finansiärers policy vad gäller finansiering av indirekta kostnader samt hur olika typer av forskningsbidrag kan hanteras i detta avseende
- SUHF:s medfinansieringsmodell och andra modeller för externfinansiering av forskningsprojekt
- Gemensamma nämnare mellan stiftelsernas hantering av ekonomiredovisningen idag
- Tänkbara samordningsmöjligheter
- Möjliga jämförelser av olika lärosätens ekonomiredovisning

Skillnader och likheter mellan olika finansiärer

En grundläggande fråga är vilka skillnader och likheter det finns mellan olika typer av externa finansiärer. I regleringsbrev till universitet och högskolor 2010 delas externa finansiärer upp i tre kategorier som till olika stor grad förutsätts bidra till "full kostnadstäckning" enligt den nya redovisningsmodellen. Forskningsbidrag från statliga myndigheter ska innefatta medel för de direkta och indirekta kostnaderna i samma proportion som beräknats för projektet i sin helhet. Enligt forskningspropositionen bör detta även gälla bidrag från stiftelser och andra juridiska personer som tillkommit med statliga medel som grund och så långt som möjligt även för icke-statliga finansiärer.

Departementets regleringsbrev till högskolan kan dock inte styra hur en forskningsstiftelse ska hantera sina medel utan det är stiftelsens styrelse som självständigt och med fullt ansvar tolkar stadgarna och därigenom också till vilka ändamål medlen får användas. Däremot styr staten naturligtvis övriga myndigheter varför t.ex. forskningsråden kommer att vara tvungna att anpassa sig till den nya modellen med "full kostnadstäckning". Vår slutsats är att forskningsstiftelser bör betona att de inte är del av statens anslagssystem och därför måste stiftelserna utarbeta egna ställningstaganden till bidrag till indirekta kostnader.

Skillnaden mellan olika vetenskapsområden

Ett rimligt antagande är att naturvetenskapliga institutioner med större behov av laboratorielokaler, gemensam materiel, samutnyttjande av tung utrustning etc. har större indirekta ofördelade kostnader än t.ex. institutioner inom humaniora som huvudsakligen utnyttjar kontor och bibliotek. I de diskussioner och underlag som hittills kommit från universiteten har dock sådana skillnader inte kunnat påvisas.

Finns det en möjlighet att jämföra hanteringen mellan olika lärosätens ekonomiredovisning?

För att kunna jämföra olika lärosäten blir en viktig fråga att reda ut vilka delar av den ekonomiska redovisningen som är jämförbara vid olika lärosäten och vilka som kan sägas vara specifika. Arbetsgruppen föreslår att jämförelser görs av fyra olika kostnader: lönekostnadspåslag, lokalkostnader, bibliotekskostnader samt administrativa kostnader på flera nivåer. SUHF:s medfinansieringsmodell förutsätter också ett professionellt tidredovisningssystem, något som långt ifrån har införts vid de olika universiteten. Tidredovisningssystemet är nödvändigt eftersom medfinansieringen skall redovisas i kronor med samma precision som de externa forskningsbidragen. Det är enligt vår mening SUHF:s ansvar att undersöka konsekvenserna av detta.

Löneomkostnadspålägg

En grundförutsättning för att kunna få en transparent redovisning är att man använder en enhetlig begreppsapparat. Löneomkostnadspålägg är ett typexempel på en kostnad som inte är entydig. Arbetsgruppen har tagit del av en sammanställning från SUHF över hur de stora universiteten beräknar löneomkostnadspålägg (Bilaga 1). I denna sammanställning ser man att de flesta universitet tar ut någon form av intern avgift som läggs på löneomkostnadspåläggen. Detta försvårar jämförelser. Arbetsgruppens förslag är att stiftelserna gemensamt deklarerar att forskningsstiftelserna vad gäller löneomkostnadspålägg inte ersätter kostnader utöver de lagstadgade och avtalade avgifterna. SUHF har i mars 2011 gått ut med rekommendationer om ett förslag på en enhetlig

hantering av lönekostnadspålägget, vilket troligen kommer att göra detta begrepp mer enhetligt i framtiden.

Lokalkostnader

En strävan i den nya fullkostnadsredovisningen har varit att visa på faktiska kostnader istället för schablonkostnader. Vad det gäller lokalkostnader används trots denna ambition fortfarande till stor del schabloner. Skillnaden mellan olika lärosäten verkar vara stor. En sammanställning över hur läget ser ut på lärosätetsnivå både avseende lokaler och administrativa kostnader gjordes under hösten 2010 och finns samlat i SUHF:s skrift ”SUHF-modellen i verkligheten”. I denna skrift konstateras att de finns många skillnader mellan hur de olika lärosätena beräknar olika poster och även skillnader mellan nya och gamla lärosäten då de större och äldre lärosätena tenderar att ha vissa stordriftsfördelar. Arbetsgruppen har efter att tagit del av rapporten samt gått igenom de omfattande ansökningshandlingar som Riksbankens jubileumsfond tagit in under 2010 konstaterat att det är svårt att hitta någon vettig modell utifrån detta material. Arbetsgruppen bestämde sig därför för att ta in ytterligare empiriskt material från ett antal institutioner på olika lärosäten i Sverige för att undersöka vidare hur mycket lokalkostnader och övriga indirekta kostnader på olika nivåer kostar idag.

Urvalsundersökningen

Vi har valt att tillfråga sex institutioner spridda över landet, olika storlek på lärosätena, olika discipliner och olika storlek på institutionerna.¹ Efter att underlag inhämtats från dessa institutioner har även projektkalkylerna från RJs ansökningsomgång 2010 genomgått samma granskning. På detta sätt har vi fått underlag utifrån två olika synsätt att lägga till den sammanställning som SUHF gjort.

Stickprovsundersökningen

I den stickprovsundersökningen som gjorts av arbetsgruppen har uppgifter samlats in avseende antalet anställda på institutionen, total omsättning (mätt i kostnader), totala lokalkostnader samt totala indirekta kostnader.

De totala lokalkostnaderna uppdelat per person varierar mellan 36 tkr och 91 tkr per år där de flesta ligger kring 40 tkr. Vad avser de indirekta kostnaderna är skillnaden betydligt större, den varierar mellan 72 tkr och 286 tkr per år där de flesta ligger omkring 100 tkr. Noterbart är att den institution som har högst lokalkostnad även har högst indirekta kostnader.

Underlaget från Riksbankens Jubileumsfond

Riksbankens Jubileumsfond har tagit in uppgifter motsvarande SUHF-kalkylen de senaste två åren. En avgörande skillnad jämfört med den metod som vi använt i stickprovsundersökningen är dock att i RJs underlag är beloppen oftast uträknade som schablon efter t.ex. lönebas vilket medför att en person med högre lön får högre kronstäckning för lokalkostnader eller administrationskostnader, medan det i stickprovsundersökningen är beräknat per huvud.

Vad är en rimlig nivå?

Efter att har analyserat SUHF-skriften, underlagen från RJs ansökningar samt det egna insamlade materialet har arbetsgruppen konstaterat att det råder en stor begreppsförvirring mellan olika lärosäten. Man menar olika saker med samma begrepp. Vi menar därför att man bör vända på

¹ Institutionerna finns vid Umeå universitet, Uppsala universitet, Södertörns högskola, SLU i Umeå och Uppsala samt KTH

resonemanget och utgå ifrån vad som är rimlig kostnad för en extern finansiär att bidra med. Vårt huvudresonemang utgår ifrån två antaganden, dels att kostnaden för lokaler och administration är baserad på individ och inte lönesumma eller köpt material d.v.s. vårt bidrag till dessa kostnader föreslås vara kronbaserat, dels att vi ger ett bidrag till verksamheten, som inte nödvändigtvis täcker alla kostnader vid lärosätet i fråga.

Vi anser att det är rimligt att vi som finansiärer betalar delar av lokalkostnaderna, del av institutionsadministrationen samt viss del av kostnaderna för infrastruktur, bibliotek och central administration under projektiden.

För att komma fram till en rimlig nivå över vilka kostnader som ges bidrag redogörs nedan för ett exempel som baseras på att projektet anställer en doktorand på 100 % med en lön på 20 tkr i månaden, en forskare med en lön på 35 tkr i månaden samt en professor med en lön på 50 tkr i månaden. Lönekostnadspåslaget är i exemplet 50 %. Detta ger en årskostnad för doktorandtjänsten på $20 \cdot 12 \cdot 1,5 = 360$ tkr per år, för forskaren 630 tkr och för professorn 990 tkr.

Lokalkostnaderna (d.v.s. kostnad för kontorslokaler) har typvärdet 40 tkr per person och år och arbetsgruppen anser att detta är en generös nivå eftersom de i många fall täcker de totala lokalkostnader vid typinstitutionen. För de projekt som har mycket laborativa lokaler bör dessa lokalkostnader kunna räknas ut separat och utgöra en direkt projektkostnad för projektet.

Vad det gäller de administrativa kostnaderna är det svårare i och med att variationerna mellan lärosäten och institutioner är större. Vår uppfattning är att det är rimligt att betala 10 % av en projektnära administratör per heltidstjänst motsvarande en lön om ca 27 tkr i månaden. Detta ger $27 \cdot 12 \cdot 1,5 \cdot 0,1 =$ knappt 50 tkr.

För täckning av bibliotek, centrala ekonomi och personalsystem, IT mm är vårt förslag att vi ersätter detta med lika mycket som projektnära kostnaderna d.v.s. 50 tkr per tjänst och år.

Förslaget skulle innebära att kostnaderna förutom för material och resor och andra direkta kostnader för ett treårigt projekt fördelas enligt nedan.

	Doktorand	Forskare	Professor
Lönekostnader	360 tkr	630 tkr	990 tkr
Bidrag till lokalkostnader	40 tkr	40 tkr	40 tkr
Bidrag till administrativa kostnader	100 tkr	100 tkr	100 tkr
Totalt bidrag för 100 % tjänst	500 tkr	770 tkr	1 130 tkr

Skillnaden mellan olika typer av forskningsbidrag i fråga om indirekta kostnader

Det finns många olika typer av forskningsbidrag och det är arbetsgruppens uppfattning att dessa bör hanteras på ett diversifierat sätt. Det är naturligtvis stor skillnad mellan att exempelvis bekosta utrustning vid ett laboratorium jämfört med att beställa en specifik utredning eller forskningsuppgift. Lika stor skillnad är det mellan ett konferensbidrag och ett forskarinitierat projekt som varar i flera år.

Historiskt sätt har dock hanteringen av indirekta kostnader – både av finansiärer och lärosäten – varit relativt lika oberoende av vilken typ av stöd som finansierats. Detta gäller med vissa undantag för projekt med omfattande transfereringar till utlandet, konferensbidrag eller bidrag för inköp av utrustning, där finansiärerna nästan enbart ersatt direkta kostnader.

Vi hävdar att kostnader borde hanteras på olika sätt beroende på stödform. För större forskningsprogram som engagerar en större grupp forskare över en längre tid finns sannolikt stordriftsfördelar jämfört med mindre projekt. På samma sätt borde externa bidrag till universitetens infrastruktur och utrustning betraktas som bidrag till ett lärosätes indirekta kostnader, varför inga ytterligare bidrag till indirekta kostnader bör bli aktuella i ett projekt som har en sådan inriktning. Inte heller bidrag till konferenser, nätverk eller resor bör belastas med indirekta kostnader.

Arbetsgruppens uppfattning av hur olika stödformer bör behandlas sammanfattas i tabellen nedan.

Stödform	Bidrag till indirekta kostnader
Konferenser/mobilitetsbidrag	Enbart direkta kostnader ersätts
Infrastruktur/utrustning	Enbart direkta kostnader ersätts
Projekt (mindre stöd)	Bidrag till indirekta kostnader och lokaler enligt föreliggande förslag
Program (större stöd)	Enskild förhandling
Uppdragsforskning	Samtliga kostnader ersätts fullt ut

Forskningsfinansiärernas principiella hållning

Arbetsgruppens ambition är att samtliga forskningsstiftelser ska kunna enas kring en rad principer kring forskningsbidrag till svenska universitet och högskolor. Grundprincipen bör vara att (1) frångå procentuella schabloniseringar av de så kallade indirekta kostnaderna. Bidragen till indirekta kostnader bör istället baseras på faktiska kostnader och beräknas i kronor och ören.

Bidragmottagarna och statsmakterna måste (2) göra skillnad på vilken typ av finansiär som ger ett bidrag. Är finansiären en del av det statliga systemet eller är det en enskild/privat stiftelse? Vidare måste (3) skillnad göras mellan vilken typ av stödform som den externa finansiären beviljar vad det gäller vilka kostnader som man kräver ersättning för, det är orimligt att behandla alla externa bidrag på samma sätt.

Vårt förslag innebär att finansiärerna ersätter projekten med ett bidrag till lokaler och administrativa kostnader. Lokaler ersätts med 40 tkr per år för kontorslokaler och administrativa kostnader med 100 tkr per år och heltidsekvivalent. I den mån en mindre del än 100 % av en persons arbetstid belastar projektet minskas täckningen i motsvarande grad. En förutsättning för att de flesta projekt ska kunna genomföras är att lärosätet anser att projektet är strategiskt för verksamheten vid institutionen. I de fall då projekten inte stämmer överens med lärosätets strategiska planering bör de avstå från att ta emot bidraget.

Denna modell kräver att projektdeltagare och anställningsgrader inom ett givet projekt specificeras för att bidragen till de indirekta kostnaderna ska kunna beräknas. Detta kan antingen göras i förväg vid ansökningstillfället, eller i efterhand då den vetenskapliga verksamheten redovisas och de faktiska förhållandena föreligger.

Nivån på bidraget för de indirekta kostnaderna kan naturligtvis diskuteras och lärosäten kan ha olika förutsättningar. I detta förslag har vi resonerat efter två principer. För det första frångår vi täckningsbidrag i form av ett procentuellt påslag och föreslår istället ett fast belopp per heltidsekvivalent. Detta gör att anställda med lägre lön får samma täckningsbidrag som de med högre löner. För det andra har vi tydliggjort att vi inte självklart kommer att betala alla indirekta kostnader utan bara en vad vi uppfattar som en skälig del av projektkostnaden. Fördelarna med detta förslag menar vi är många men de ger också – till skillnad från ett system där externa finansiärer betalar indirekta kostnader baserat på projektets direkta kostnader - lärosätena ett incitament för att minska de indirekta kostnaderna. Alternativet – som förefaller följa av hur regleringsbrevet tillämpas - att ersätta alla begärda kostnader enligt den nya redovisningsmodellen riskerar att ge en problematisk incitamentsstruktur. Vid projekt med flera lärosäten och institutioner inblandade skulle bidragets storlek för samma arbete kunna variera med väsentliga belopp enbart p.g.a. att ett lärosäte har ineffektivare administration.

I de fall där vi har stora projekt som innebär särskilt omfattande administrativt arbete för projektkoordinatorn etc bör denna administration i stället räknas som en direkt projektkostnad och redovisas tillsammans med övriga lönekostnader.

Jämförelsetal - Löneomkostnadspålägg 2009

Lärosäte	Lagstadg avgifter	Pensions avgifter	Lokala utv medel	Parts-organ	intern avgift	Summa
Göteborg	31,42	17,60	0,30	0,44	1,15	50,91
Lund	31,42	17,68	0,30	0,44	1,56	51,40
Uppsala	31,42	16,04	0,30	0,44		48,2
Stockholm	31,42	20,99	0,30	0,49	1,47	54,67
Linköping	31,42	19,09	0,30	0,44	1,75	53,00
Umeå	31,42	17,14	0,30	0,44	1,68	50,98
Luleå	31,42	17,60	0,30	0,45	0,23	50,00
SLU	31,42	16,57	0,30	0,44	0,07	48,80
KI	31,42	18,12	0,30	0,44	2,50	52,78
KTH	31,42	19,95	0,30	0,44	4,34	56,45
Chalmers	31,42	19,36	0,3	0,44	4,5	56,02

↑
Avgift till SPV
el. motsv.
Ind ålders-
pension samt
KÅPAN

↑
Arbetsgivar-
verket, Trygg-
hetsstift,
utv rådet