

Regeringsuppdrag

Rapport

Uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2020-02-13

Dnr: 2019-00692

ESV-nr: 2020:13

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Victoria Nüth

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att föreslå en metod som möjliggör för sådana universitet och högskolor som är värddar för forskningsinfrastruktur att ta ut avgifter för nyttjande av denna. I uppdraget ingår att analysera vilken inverkan olika finansieringsformer och modeller kan ha på användningsgraden.

ESV vill tacka de universitet och högskolor, Vetenskapsrådet, övriga myndigheter och organisationer som bidragit till att ESV kunnat genomföra uppdraget.

Curt Johansson, Jerker Jonsson, Karolina Larfors och Victoria Nüth har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2020-02-13

Clas Olsson

Generaldirektör

Victoria Nüth

Utredare

Sammanfattning	6
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och syfte	8
1.2 Tolkning och avgränsningar	8
1.3 Genomförande	9
1.4 Disposition	10
2 Forskningsinfrastruktur	11
2.1 Olika definitioner av forskningsinfrastruktur	11
2.1.1 EU-rättens definition	12
2.1.2 Vetenskapsrådets definition (forskningsinfrastruktur av nationellt intresse) ..	12
2.1.3 Distribuerad forskningsinfrastruktur	13
2.1.4 Lokal forskningsinfrastruktur	13
2.1.5 Definitioner vid olika lärosäten	14
2.2 Kopplingen mellan forskningsinfrastruktur och värd	14
2.3 Forskningsinfrastruktur som juridisk person	14
3 Den finansiella styrningen av myndigheter	16
3.1 Anslag	16
3.2 Bidrag och donationer	16
3.3 Avgifter	17
3.3.1 Rätt att ta ut avgifter	18
3.3.2 Rätt att disponera avgifter	19
3.3.3 Beslut om storleken på avgifter / ekonomiskt mål	19
3.3.4 För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?	21
3.3.5 Vilka kostnader ska ingå vid beräkning av avgifterna?	21
3.3.6 Avkastningspliktigt statskapital	22
3.3.7 Exempel på prissättning utöver full kostnadstäckning i staten	23
3.3.8 Konkurrensutsatt avgiftsbelagd verksamhet	23
3.3.9 Vad menas med marknadsprissättning?	24
4 Styrningen av universitet och högskolor	25
4.1 Allmänt om universitet och högskolor	25
4.2 Regelverk för universitet och högskolor	25
4.3 Finansiell styrning av universitet och högskolor	27
4.3.1 Styrning genom anslag	27
4.3.2 Styrning av den bidragsfinansierade verksamheten	28
4.3.3 Styrning av den avgiftsbelagda verksamheten	29
5 Finansiering och redovisning av forskningsinfrastruktur	32
5.1 Investeringar i forskningsinfrastruktur	32
5.2 Redovisning av investeringar och löpande kostnader	33
5.3 Finansieringen ser olika ut för olika anläggningar	33
5.3.1 Finansiering av MAX IV	34
5.3.2 Finansiering av SciLifeLabs verksamhet	34

5.4	Undantag från EA-regelverket påverkar även redovisningen av avgifter	35
6	Statsstöds- och konkurrensregelverk kan påverka avgiftsuttaget	36
6.1	Statsstödsregelverket	36
6.2	Konkurrensregelverket.....	37
6.3	Sammanfattande bedömning.....	37
7	Analys	38
7.1	Behov av ett bemyndigande	38
7.1.1	Undantag från delar av det generella bemyndigandet eller ett särskilt bemyndigande?	39
7.1.2	Utgångspunkter för ett särskilt bemyndigande	40
7.2	Hur ska regeringen avgränsa det särskilda bemyndigandet?	40
7.2.1	Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att få utnyttja bemyndigandet?	42
7.3	Vilket ekonomiskt mål är lämpligt för forskningsinfrastruktur?	43
7.3.1	Alternativ 1 - Upp till full kostnadstäckning som enda ekonomiska mål för verksamheten.....	43
7.3.2	Alternativ 2 - Två olika ekonomiska mål för verksamheten.....	44
7.3.3	Jämförelse och resonemang om de två alternativen	46
7.4	Vilka avgifter bör det lärosäte som är värd få disponera?	47
7.5	Var ska bemyndigandet finnas?	49
7.6	Möjlighet till återrapportering	50
8	Slutsatser och förslag	51
8.1	ESV:s förslag.....	51
8.2	Vilka konsekvenser kan våra förslag få?	52
8.2.1	Konsekvenser för universitet och högskolor	52
8.2.2	Konsekvenser för regeringen	54
8.2.3	Konsekvenser för användare av forskningsinfrastruktur.....	55
8.2.4	Konsekvenser för statens budget	55
8.3	Vilken inverkan kan olika finansieringsformer/modeller ha på användningsgraden? 55	
	Bilaga 1 Statsstöds- och konkurrensregelverk - översikt	57
	Bilaga 2 Redovisning och uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamheten – forskningsinfrastruktur.....	69

Sammanfattning

I den här rapporten redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) det uppdrag vi fått av regeringen att föreslå en metod som gör det möjligt för sådana universitet och högskolor som är värdar för forskningsinfrastruktur att ta ut avgifter för nyttjande av denna. I uppdraget ingår att analysera vilken inverkan olika finansieringsformer och modeller kan ha på användningsgraden. Av uppdraget framgår även att regeringen ska göra det möjligt för de aktuella universiteten och högskolorna att ta ut avgifter av både privata och offentliga aktörer. ESV har som en del av uppdraget genomfört dokumentstudier och fört en dialog med bland annat Vetenskapsrådet, lärosäten och olika expertmyndigheter.

ESV föreslår att universitet och högskolor får ett särskilt bemyndigande att ta ut avgifter för att tillhandahålla forskningsinfrastruktur. Det ekonomiska målet för verksamheten ska enligt förslaget vara upp till full kostnadstäckning. Universitet och högskolor får besluta om avgifternas storlek och de får disponera inkomsterna upp till full kostnadstäckning.

Om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids ska avgifternas storlek beräknas på marknadsmässiga grunder. Universitet och högskolor får då disponera inkomsterna från avgifterna upp till full kostnadstäckning. De inkomster som överstiger de beräknade kostnaderna för tillhandahållandet ska däremot redovisas mot inkomsttitel.

För att regeringen ska få information om hur användningsgraden utvecklas över tid föreslår ESV ett återrapporteringskrav som anknyter till den forskningspolitiska propositionen (prop. 2016/17:50) och den målsättning som regeringen framför angående breddad användning av forskningsinfrastruktur.

Det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) ger enbart begränsade möjligheter att mot avgift tillhandahålla exempelvis lokaler och utrustning. ESV ser därför att ett särskilt bemyndigande kommer att ge universitet och högskolor större möjlighet att tillgängliggöra forskningsinfrastruktur än i dag.

ESV anser att en viktig utgångspunkt är att det särskilda bemyndigandet är tydligt, så att den avgiftsbelagda uppdragsverksamheten kan urskiljas från annan avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Ett särskilt bemyndigande leder också till att regeringen kommer att kunna få uppföljning av avgiftsintäkter för forskningsinfrastruktur. Det är en skillnad jämfört mot i dag då dessa intäkter inte särredovisas i årsredovisningen.

ESV använder i förslaget begreppet forskningsinfrastruktur i enlighet med EU-rättens definition. Eftersom den definitionen är bred föreslår ESV att den ska kompletteras med tre kriterier för att avgränsa verksamheten mot andra verksamheter. Det innebär att forskningsinfrastrukturen helt eller delvis ska stå under lärosätets kontroll, att infrastrukturen ska ha dokumenterade tillgänglighetsprinciper och att tillhandahållandet sker inom ramen för lärosätets uppgifter.

ESV förordar att det särskilda bemyndigandet används när ett lärosäte kontinuerligt tillhandahåller forskningsinfrastruktur till externa användare. Respektive universitet och högskola behöver då dokumentera och fastställa tillgänglighetsprinciper för den forskningsinfrastruktur där de avser tillämpa det särskilda bemyndigandet.

ESV anser att förslaget har förutsättningar att främja användningsgraden för forskningsinfrastruktur. Förslaget gör det möjligt för lärosätena att anpassa prissättningen till olika omständigheter. Universitet och högskolor får då, precis som i dag, själva bedöma när de behöver ta hänsyn till statsstöds- och konkurrensregelverken i sin prissättning.

1 Inledning

I det här kapitlet beskriver vi uppdraget och hur vi tolkat det. Vi beskriver också de avgränsningar vi har gjort samt hur vi genomfört uppdraget.

1.1 Bakgrund och syfte

ESV har fått i uppdrag av regeringen¹ att föreslå en metod som möjliggör för sådana universitet och högskolor som är värdar för forskningsinfrastruktur att ta ut avgifter för nyttjande av denna. I uppdraget ingår att analysera vilken inverkan olika finansieringsformer och modeller kan ha på användningsgraden. Regleringen ska möjliggöra för de aktuella universiteten och högskolorna att ta ut avgifter av både privata och offentliga aktörer. Den forskningsinfrastruktur som omfattas av uppdraget är sådan för vilken ett universitet eller högskola står värd och där det finns ett behov av att ta ut avgifter från externa användare oavsett om det är en annan myndighet eller privat aktör.

De universitet och högskolor som är värdar för forskningsinfrastrukturer tillhandahåller i regel inte bara själva utrustningen utan även den personal, den kompetens och det kringmaterial som behövs för att använda den. Att tillhandahålla dessa tjänster är sammantaget kostsamt. Regeringen anser därför att det finns ett behov att kunna ta ut avgifter från användarna, det vill säga företag, lärosäten eller organisationer. Det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) ger enbart begränsade möjligheter att mot avgift tillhandahålla exempelvis lokaler och utrustning. I propositionen Kunskap i samverkan — för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft² framgår därför att myndigheter och organisationer som är värdar för forskningsinfrastruktur bör få det stöd som de behöver när det gäller avgiftsuttag. Regeringen anger att det övergripande syftet med ett avgiftsuttag är att öka tillgängligheten till och användandet av forskningsinfrastruktur.

1.2 Tolkning och avgränsningar

Uppdraget innebär att ESV ska föreslå en metod som möjliggör för sådana universitet och högskolor som är värdar för forskningsinfrastruktur att ta ut avgifter för utnyttjande av denna. ESV har tolkat uppdraget som att det är de universitet och högskolor som har staten som huvudman som omfattas av uppdraget. I rapporten använder vi omväxlande begreppen universitet och högskolor respektive lärosäten. Med detta avser vi statliga universitet och högskolor om inte annat anges.

¹ Regeringsbeslut U2019/01915/UH, *Uppdrag att föreslå en metod som möjliggör uttag av avgifter för användande av forskningsinfrastruktur*, Utbildningsdepartementet, 2019-05-16,

² Regeringens prop. 2016/17:50.

Universitet och högskolor är redan i dag tvungna att förhålla sig till och tillämpa bestämmelserna för en rad olika regelverk. Frågeställningar kring konkurrens- och statsstödsregler ligger utanför ESV:s kompetensområde, men kan få en stor påverkan på universitet och högskolors möjligheter att ta ut avgifter. ESV har därför valt att analysera regelverken på en övergripande nivå.

Enligt uppdraget ska ESV analysera vilken inverkan olika finansieringsformer och modeller kan ha på användningsgraden. Uppdraget gäller en metod som möjliggör uttag av avgifter. ESV har därför gjort tolkningen att uppdraget inte omfattar analys och förslag om ändrade finansieringsformer och modeller avseende anslag, inomstatliga bidrag och donationer.

1.3 Genomförande

Inom ramen för uppdraget har vi analyserat de regelverk som vi bedömt är relevanta för uppdraget. Det är framförallt avgiftsförordningen (1992:191), anslagsförordningen (2011:223) och universitet- och högskolors regleringsbrev med tillhörande bilagor.

Andra viktiga källor har varit

- regeringens proposition Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (2016/17:50)
- högskoleförordningen (1993:100)
- högskolelagen (1992:1434)
- universitet- och högskolors årsredovisningar och budgetunderlag
- betänkandet - En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

I syfte att översiktligt kartlägga hur universitet och högskolor tillhandhåller forskningsinfrastruktur och vilka utmaningar som finns avseende tillhandahållandet har vi haft dialog med representanter från ett antal universitet och högskolor³, Utbildningsdepartementet och ett antal övriga myndigheter och organisationer. Vi har i enlighet med uppdraget fört en dialog med Vetenskapsrådet.

Vi har dessutom redogjort för vårt uppdrag vid den nätverksträff som planeringscheferna vid de statliga universiteten och högskolorna hade den 23 september 2019 samt vid Hfr:s⁴ höstkonferens som anordnas av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Uppdraget och de frågeställningar som har uppkommit i samband med utredningen har även presenterats för universitetens referensgrupp för forskningsinfrastruktur (URFI).

³ Såväl med representanter för enskilda lärosäten som representanter för SciLifeLab och MAX IV.

⁴ Högskolornas forum för redovisningsfrågor.

För att kunna bedöma i vilken utsträckning statsstödsreglerna och konkurrenslagstiftningen har inverkan på våra förslag har vi inhämtat information från tre statliga myndigheter som har uppgifter inom dessa områden: Tillväxtverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

1.4 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi vad forskningsinfrastruktur kan vara och hur forskningsinfrastruktur kan definieras. Vi ger även exempel på olika sorters forskningsinfrastrukturer. I kapitel 3 och 4 redogör vi för det generella regelverket för finansiell styrning samt styrningen av statliga universitet och högskolor. I kapitel 5 redogör vi för hur själva investeringen av forskningsinfrastrukturen finansieras för sektorn och hur den och de löpande kostnaderna för investeringen redovisas. I kapitel 6 beskriver vi översiktligt hur statsstöds- och konkurrensregelverket kan påverka avgiftsuttaget.

I kapitel 7 och 8 presenterar vi våra förslag och konsekvenserna av förslagen. Vi analyserar behovet av särskilt bemyndigande för uttag av avgifter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur och vilken verksamhet ett sådant bemyndigande bör omfatta. Vi resonerar kring vilket ekonomiskt mål som är bäst lämpat vid ett avgiftsuttag för forskningsinfrastruktur och i vilken utsträckning det ekonomiska målet kan påverka användningsgraden av forskningsinfrastrukturen.

2 Forskningsinfrastruktur

ESV ska enligt uppdraget föreslå en metod som gör det möjligt för sådana universitet och högskolor som är värddar för forskningsinfrastruktur att ta ut avgifter för nyttjande av denna. Vad är då forskningsinfrastruktur? Vi kan konstatera att forskningsinfrastruktur inte är ett entydigt begrepp. Av propositionen *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*⁵ framgår att forskningsinfrastruktur kan bestå av anläggningar, instrument, kunskapssamlingar och tjänster som syftar till att utnyttjas av forskare eller forskargrupper inom grundforskning eller tillämpad forskning inom alla forskningsområden. Där framgår också att forskning, inom alla vetenskapsområden, kräver tillgång till avancerad forskningsinfrastruktur för att genomföra experiment, göra observationer och analysera insamlade data.

Av propositionen framgår även att Sverige har flera forskningsinfrastrukturer i världsklass som bidrar till att stärka Sverige som forsknings- och innovationsnation. Sverige är medlem i ett flertal internationella infrastrukturer vilket innebär att svenska forskare ges tillgång till avancerade utrustningar och anläggningar som är för omfattande och dyra att etablera nationellt.⁶

Enligt regeringens mening bör näringslivets tillgång till forskningsinfrastruktur utvecklas och förstärkas. Regeringen anser också att incitamenten för användning av de nämnda anläggningarna för forskningsinfrastruktur bör utvecklas. Genom attraktiva forskningsinfrastrukturer som kan användas inom utbildning och forskning och som test- och demonstrationsmiljöer för näringslivet, kan Sveriges attraktions- och konkurrenskraft öka.⁷

Regeringen ser att det är önskvärt att användningen av befintliga forskningsinfrastrukturer breddas genom att aktörer från näringsliv och offentlig sektor bereds möjlighet att bedriva framstående forskning och utveckling vid anläggningarna. På så sätt främjas bland annat innovationer och teknikutveckling. En breddad användning av forskningsinfrastrukturer förväntas bidra till ökad tillväxt och samhällsnytta.⁸

2.1 Olika definitioner av forskningsinfrastruktur

Det finns en rad olika definitioner av forskningsinfrastruktur. Nedan beskriver vi de mest återkommande som vi har stött på i samband med vårt arbete med rapporten.

⁵ Prop. 2016/17:50.

⁶ Prop. 2016/17:50, s. 46.

⁷ Ibid s. 28.

⁸ Ibid s.123.

2.1.1 EU-rättens definition

EU-kommissionens förordning nr 651/2014 av den 17 juni 2014 innehåller följande definition av begreppet forskningsinfrastruktur:

”forskningsinfrastruktur: anläggningar, resurser och därmed sammanhängande tjänster som forskarsamhället använder för att genomföra forskning inom sina respektive områden; denna definition omfattar vetenskaplig utrustning och forskningsmaterial, kunskapsbaserade resurser såsom samlingar, arkiv eller strukturerad vetenskaplig information, informations- och kommunikationsteknikbaserade infrastrukturer såsom Grid, databehandling, program och kommunikationer samt alla andra unika medel som är nödvändiga för att bedriva forskning. Dessa infrastrukturer kan finnas på en enda plats eller vara utspridda...”⁹

I svensk nationell lagstiftning förekommer också hänvisningar till denna definition, exempelvis i 3 § Förordningen (2015:208) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation.

Som framgår av ovanstående definition kan forskningsinfrastruktur bestå av olika slags resurser. Den kan också vara samlad eller utspridd. Definitionen innehåller inte några avgränsningar i fråga om forskningsinfrastrukturens storlek, organisation eller finansiering.

2.1.2 Vetenskapsrådets definition (forskningsinfrastruktur av nationellt intresse)

Forskningsinfrastruktur av nationellt intresse är en särskild kategori som definieras av Vetenskapsrådet (VR)¹⁰. Forskningsinfrastruktur av nationellt intresse avser att tillhandahålla resurser som möjliggör forskning för flera forskargrupper och olika projekt inom ett eller flera forskningsområden. Som tillägg till detta syfte finns ett antal kriterier som avgränsar vilken infrastruktur som kan få finansiering från VR. En forskningsinfrastruktur av nationellt intresse ska bland annat uppfylla krav på hög vetenskaplig kvalitet och öppen tillgänglighet för olika användarkategorier. Vidare finns krav på att forskningsinfrastrukturen ska ha en långsiktig planering för den vetenskapliga verksamheten, ledning och styrning, finansiering, kompetensuppbyggnad och utveckling¹¹.

VR har en process för att identifiera och finansiera forskningsinfrastruktur av nationellt intresse. Vartannat år samlar man in förslag från lärosäten, myndigheter med forskningsansvar, forskningsfinansiärer och forskargrupper. Förslagen syftar till

⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 Artikel 1, punkt 91.

¹⁰ I Vetenskapsrådets myndighetsuppgifter ingår bland annat att fördela medel till nationell forskningsinfrastruktur.

¹¹ Vetenskapsrådets guide till infrastrukturen 2018, Vetenskapsrådet, s. 13.

att inventera behov av ny forskningsinfrastruktur. Därefter beslutar ett råd knutet till VR – Rådet för forskningens infrastrukturer (RFI) - om vilka förslag som ska prioriteras. En lista publiceras med de forskningsinfrastrukturer som är behöriga att ansöka bidrag till finansiering. Efter publiceringen sker en utlysning av bidrag. Efter beredning av inkomna bidragsansökningar beslutar RFI om vilka forskningsinfrastrukturer som ska få bidrag.

Antalet forskningsinfrastrukturer som får finansiering från VR uppgick i slutet av år 2019 till ett femtiotal och de finns beskrivna på myndighetens webbplats¹².

2.1.3 Distribuerad forskningsinfrastruktur

Viss forskningsinfrastruktur är belägen på en enda plats. Ett exempel på detta är MAX IV - anläggningen i Lund. Annan forskningsinfrastruktur kan vara geografiskt utspridd. I det senare fallet används begreppet distribuerad forskningsinfrastruktur. Ett exempel på distribuerad infrastruktur är SciLifeLab som är ett svenskt vetenskapligt center för forskning inom områdena hälsa och miljö. SciLifeLab bedrivs som ett samarbete mellan fyra värduniversitet. Dessa är Karolinska institutet, KTH, Stockholms universitet och Uppsala universitet. SciLifeLab utvecklar, utnyttjar och tillhandahåller avancerade teknologier och kunnande inom tio olika delområden, så kallade plattformar. Varje plattform består av en eller flera faciliteter som erbjuder specialiserad infrastruktur inom respektive delområde. En facilitet kan vara lokaliserad till en eller flera orter i Sverige. Förutom verksamhet vid de fyra värduniversiteterna finns verksamhet vid Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) samt Umeå universitet.

2.1.4 Lokal forskningsinfrastruktur

Ibland används begreppet lokal forskningsinfrastruktur. Vi har dock inte funnit någon entydig definition av detta begrepp. Göteborgs universitet skriver på sin webbplats att lokal forskningsinfrastruktur också kan vara nationell eller internationell.¹³ Vetenskapsrådet skriver, angående kriterierna för forskningsinfrastruktur av nationellt intresse att *”Den omfattande lokala infrastrukturen som är nödvändig för en mycket stor del av den forskning som bedrivs täcks inte in”*¹⁴.

¹² <https://www.vr.se/analys-och-uppdrag/forskningsinfrastruktur/lista-over-forskningsinfrastruktur.html>

¹³ <https://www.gu.se/forskning/var-forskning/forskningsinfrastruktur>

¹⁴ Vetenskapsrådets guide till infrastrukturen 2018, Vetenskapsrådet, s.13.

2.1.5 Definitioner vid olika lärosäten

Vi har noterat att vissa universitet och högskolor definierar vad som ska anses vara forskningsinfrastruktur vid det egna lärosätet. Lärosätena gör detta genom att ange kriterier i sina interna styrdokument.

Till exempel har Göteborgs universitet fastställt interna regler för användning av begreppet forskningsinfrastruktur¹⁵. Universitetet definierar forskningsinfrastruktur i tre kategorier: universitetsgemensam, fakultetsgemensam respektive institutionsgemensam. För varje kategori finns angivna kriterier gällande bland annat tillgänglighet och långsiktig verksamhets- och finansieringsplan samt generella kriterier för finansiering, organisation, samverkan, uppföljning och utvärdering.

KTH har också ställt upp kriterier för forskningsinfrastrukturer vid egna lärosätet¹⁶. Kriterierna omfattar bland annat aspekter som inriktning, användarbas, tillgänglighet, ägarskap, planering, ekonomi och styrning.

Ytterligare ett exempel på kriterier för forskningsinfrastruktur finns i de interna reglerna vid Umeå universitet¹⁷. Kriterierna gäller bland annat tillgänglighet, planering, styrning och finansiering.

2.2 Kopplingen mellan forskningsinfrastruktur och värd

Kopplingen mellan en forskningsinfrastruktur och det lärosäte som står värd för infrastrukturen kan se ut på olika sätt. I det enklaste fallet är det ett enskilt lärosäte som äger hela forskningsinfrastrukturen och bedriver verksamheten. En distribuerad forskningsinfrastruktur, såsom SciLifeLab, kan vara belägen på flera platser och ett antal olika lärosäten kan därmed i någon grad vara värddar för en forskningsinfrastruktur. Det är inte bara statliga universitet och högskolor som är värddar för forskningsinfrastruktur. Andra exempel på organisationer som är värddar är stiftelsehögskolor, såsom Chalmers, och myndigheter, till exempel Naturhistoriska riksmuseet och Institutet för rymdfysik.

2.3 Forskningsinfrastruktur som juridisk person

När två eller flera organisationer bidrar med resurser till en forskningsinfrastruktur rekommenderar VR att de bör bilda ett konsortium¹⁸. Konsortiemedlemmarna bör också underteckna ett konsortialavtal. Ett konsortium är i allmänhet inte en egen

¹⁵ Regler för Forskningsinfrastrukturer vid Göteborgs universitet, beslutade 2015-03-16.

¹⁶ KTH Criteria for Research Infrastructures, KTH.

¹⁷ Regler för Umeå universitets övergripande forskningsinfrastrukturer, 2017-05-30, Dnr. FS 1.1-259-17.

¹⁸ <https://www.vr.se/utlysningar-och-beslut/utlysningar/utlysningar/2018-10-12-bidrag-till-forskningsinfrastruktur-av-nationellt-intresse.html>

juridisk person, utan endast en form för att reglera samarbete mellan parter med ett gemensamt mål.

I vissa fall kan dock ett konsortium för forskningsinfrastruktur också vara en juridisk person. Det finns en rättslig ram för att inrätta konsortier för europeisk forskningsinfrastruktur i rådets förordning (EG) nr 723/2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur (ERIC-konsortium). Syftet är att underlätta en gemensam drift av forskningsanläggningar av europeiskt intresse mellan flera medlemsstater. Ett ERIC-konsortium ska inte ha något vinstintresse men tillåts att ha en begränsad ekonomisk verksamhet. Ett ERIC-konsortium likställs med en ekonomisk förening vid inkomstbeskattningen¹⁹. Den ska vara undantagen från mervärdesskatt- och punktskatteskyldigheter.

¹⁹ 2 kap. 4b § inkomstskattelagen (1999:1229).

3 Den finansiella styrningen av myndigheter

I det här kapitlet redogör vi för det generella regelverket för finansiell styrning. ESV:s uppdrag innebär att vi ska föreslå en metod som gör det möjligt att ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur. Vi fokuserar därför på den del av den finansiella styrningen som utgörs av regelverket för avgifter. Inledningsvis redogör vi dock översiktligt för andra finansieringskällor i staten: anslag samt bidrag och donationer.

Den finansiella styrningen av de statliga myndigheterna ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar. Riksdag och regering styr myndigheterna med hjälp av ekonomiska ramar samt olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen.

3.1 Anslag

Anslag är det vanligaste sättet att finansiera myndigheters verksamhet. Det är riksdagen som bestämmer hur stort anslaget är och ändamålet med anslaget. Regeringen bestämmer därefter hur stor del av anslaget som myndigheten får använda och de mer detaljerade villkoren för hur pengarna får användas. Regeringen delar alltid in anslag som anvisats av riksdagen i anslagsposter eller delposter.

De anslag som en myndighet disponerar framgår av regleringsbrev. Ett anslag kan ha olika deländamål. Myndigheter får inte använda överskott från en anslagspost till att täcka underskott från en annan utan regeringens bemyndigande. Det krävs alltså ett regeringsbeslut för att överföra medel mellan anslagsposter. För att regeringen ska få omdisponera medel mellan anslag krävs däremot riksdagsbeslut.

Förutom indelningen i poster av anslaget kan regeringen även i regleringsbrevet ange villkor för hur anslaget får användas. Regeringen avgör alltså i vilken grad myndigheterna ska styras genom indelningen av poster och de villkor som är knutna till respektive post.

Den finansiella styrningen av universitet och högskolor genom anslag skiljer sig till stor del från övriga myndigheter. För en närmare beskrivning av det regelverket, se kapitel 4.

3.2 Bidrag och donationer

En myndighet kan ta emot bidrag eller donationer för viss verksamhet. Bidrag och donationer används som komplement till de övriga finansieringskällorna eller för att finansiera avgränsade projekt i myndighetens verksamhet. När en myndighet tar emot ett bidrag från en bidragsgivare får myndigheten ytterligare en finansieringskälla.

Bidrag och donationer kan vara medel som myndigheten ska använda i sin verksamhet eller medel som inte får förbrukas utan där myndigheten endast får använda avkastningen. Den som lämnar ett bidrag eller en donation begär inte någon motprestation från myndigheten, i form av till exempel varor, tjänster eller särskilda förmåner. Däremot kan den som lämnar bidraget ange vad pengarna får användas till och kan dessutom begära någon form av rapportering av vad de har använts till.

Enligt donationsförordningen får en myndighet ta emot en gåva från en utomstatlig givare (bidrag eller donation) endast om ändamålet med den har ett nära samband med myndighetens verksamhet eller om en närmare bestämning av ändamålet saknas. I sådana fall får myndigheten besluta om vad bidraget ska användas till. Myndigheten får inte heller bli tvungen att begära mer medel från statens budget med anledning av gåvan.²⁰

När vi fortsättningsvis nämner donationer i rapporten gör vi det utifrån donationsförordningens avgränsning. Det innebär att vi med en donation framförallt menar medel som en myndighet tar emot från utomstatliga givare²¹. Med bidrag menar vi medel som en myndighet tar emot från övriga, exempelvis från en annan myndighet eller från EU.

3.3 Avgifter

Vad som rymms inom begreppet avgift styrs av regeringsformen med förarbeten samt den praxis som har utvecklats sedan regeringsformen trädde i kraft. Av regeringsformen framgår att avgifter är betalningar för specifika motprestationer från det allmänna, vilket skiljer dem från skatter som inte ger någon direkt motprestation. Reglerna skiljer sig delvis åt för avgifter som är tvingande för enskilda att betala respektive avgifter som tas ut för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster får regeringen självständigt besluta om, med stöd av det som brukar kallas regeringens restkompetens.²² Sådana avgifter brukar kallas avgifter i uppdragsverksamhet.

Det är tveksamt om avgifter som statliga myndigheter tar ut av varandra är avgifter i regeringsformens mening, eftersom de inte direkt påverkar förhållandet mellan det allmänna och enskilda, och därmed inte innebär några inkomster för staten som helhet. Av praxis anses dock inomstatliga avgifter omfattas av de regler som gäller för utomstatliga avgifter, även om det inte särskilt framgår.

²⁰ 4 – 5 §§ donationsförordningen (1998:140).

²¹ 3 § donationsförordningen (1998:140).

²² 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Att ta ut avgifter i statlig verksamhet har två huvudsakliga syften, nämligen att påverka efterfrågan eller ersätta en annan finansieringskälla. Att avgiftsbelägga en verksamhet leder i normalfallet till att efterfrågan påverkas, till exempel vad gäller volym och innehåll. Om myndigheten i stället tillhandahåller produkten utan ersättning har detta också betydelse för efterfrågan på varan eller tjänsten. Efterfrågan påverkas också av vilket ekonomiskt mål som gäller för verksamheten, vilka principer som myndigheten tillämpar vid prissättningen och vilken avgiftskonstruktion som används. Genom att använda dessa parametrar kan efterfrågan styras så att myndighetens resurser utnyttjas effektivt samtidigt som avgifterna inte motverkar syftet med verksamheten.

3.3.1 Rätt att ta ut avgifter

Regler för de avgifter som myndigheter under regeringen tar ut finns i avgiftsförordningen. Av 3 § avgiftsförordningen framgår att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Det innebär att myndigheten behöver ett bemyndigande för att kunna ta ut en avgift.

Bemyndigandet kan vara antingen särskilt eller generellt. Ett särskilt bemyndigande riktar sig till en eller flera enskilda myndigheter och innebär oftast att myndigheten är skyldig att ta ut avgifter för en vara eller en tjänst. Det särskilda bemyndigandet framgår ofta av myndighetens instruktion eller en särskild förordning som styr verksamheten. Om det står i bemyndigandet att myndigheten ska ta ut avgifter, får myndigheten inte utföra tjänsten gratis. Ett särskilt bemyndigande gäller före det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen.

Med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen får myndigheter ta betalt för vissa typer av varor och tjänster, under förutsättning att varan eller tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och att den avgiftsbelagda verksamheten är antingen av mindre omfattning eller av tillfällig natur²³.

Det här bemyndigandet omfattar

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,

²³ Vid en bedömning av om verksamheten är av mindre omfattning ska de sammanlagda 4 § - intäkterna för en myndighet under budgetåret ställas mot de totala förvaltningskostnaderna. Om intäkterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna ska verksamheten inte anses vara av mindre omfattning.

7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
9. upplysningar per telefon, om denna service går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900), och
10. tjänsteexport.

3.3.2 Rätt att disponera avgifter

Vissa inkomster får myndigheterna disponera direkt. Har myndigheten inte rätt till det ska inkomsterna redovisas mot inkomstitel. Enligt budgetlagen ska inkomster som riksdagen har beslutat ska specialdestineras till en viss verksamhet normalt inte redovisas mot inkomstitlar²⁴. För avgiftsinkomster från frivilligt efterfrågade varor och tjänster som staten tillhandahåller har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om specialdestination²⁵.

Av avgiftsförordningen framgår att en myndighet ska disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande. Här framgår också att myndigheten får disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 och 15 §§.²⁶ Bemyndigandet kan finnas i förordning eller i regleringsbrev. För frivilliga avgifter finns i princip alltid ett sådant bemyndigande.

3.3.3 Beslut om avgiftsnivå och ekonomiskt mål

Av avgiftsförordningen²⁷ framgår att en myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen. Där framgår också att om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). Vidare framgår att för avgifter som tas ut enligt 4 § punkt 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.

Regeringen har oftast delegerat rätten att bestämma storleken på de avgifter som tas ut för uppdragsverksamhet till den myndighet som bedriver verksamheten.

Genom det ekonomiska målet för en verksamhet bestämmer riksdag och regering hur stor andel av kostnaderna för verksamheten som ska täckas av avgiftsintäkter. Det ekonomiska målet framgår i normalfallet av lag eller förordning, antingen den förordning som styr avgiften eller myndighetens instruktion.

²⁴ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

²⁵ 3 kap. 7 § budgetlagen (2011:203).

²⁶ 25 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁷ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

Ett ekonomiskt mål kan vara antingen bestämt eller obestämt. Med ett bestämt ekonomiskt mål ska avgiftsinkomsterna helt eller till en bestämd del täcka kostnaderna för en verksamhet. Vid ett obestämt ekonomiskt mål ska avgiftsintäkterna täcka en obestämd del av kostnaderna. Exempel på bestämda ekonomiska mål är full kostnadstäckning eller att avgifterna ska täcka de direkta kostnaderna. Ett exempel på ett obestämt ekonomiskt mål är upp till full kostnadstäckning eller att avgifterna ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.

Både redovisning och återrapporteringskrav skiljer sig i normalfallet åt för myndigheterna beroende på om det ekonomiska målet är bestämt eller obestämt. Av ESV:s föreskrifter till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag²⁸ framgår att myndigheten ska särredovisa verksamheten enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i avgiftsbudgeten i myndighetens regleringsbrev. Redovisningen ska omfatta årets intäkter. För verksamheter med ett bestämt ekonomiskt mål ska redovisningen även omfatta årets kostnader, årets resultat och balanserade resultat om detta är förenligt med avgiftsbudgeten. Utfallen ska normalt jämföras med budgeten. Ovanstående innebär att regeringens återrapporteringskrav är mer omfattande för de verksamheter som har ett bestämt ekonomiskt mål.

Det ekonomiska målet är vanligtvis full kostnadstäckning

Som framgår ovan så ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning), om regeringen inte har föreskrivit något annat.

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att myndigheten ska sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Avgifterna ska då på ett eller några års sikt täcka samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Anledningen till detta är att myndigheten inte ska behöva ändra priset om volymen tillfälligt går upp eller ner. Den långsiktiga självkostnaden täcks alltså om verksamheten till exempel uppvisar överskott ett år och påföljande år ett ungefär lika stort underskott.

Ibland är syftet viktigare än full kostnadstäckning

Det kan vara aktuellt med ett annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning. Så skulle kunna vara fallet om prissättningen annars skulle motverka syftet med verksamheten. Det skulle också kunna vara aktuellt om avgiften enbart ska utgöra en tilläggsfinansiering till en i övrigt anslagsfinansierad verksamhet. Ett exempel skulle kunna vara om det i myndighetens uppgifter kan ingå att främja forskningsinsatser inom sitt område. Myndigheten kan då, om den har ett särskilt bemyndigande att ta ut avgifter för en viss verksamhet, till exempel olika typer av informationsspridning, tillämpa ett lägre pris till forskare än till övriga intresserade. Detta gäller under

²⁸ 3 kap. 2 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

förutsättning att bemyndigandet lämnar utrymme för en friare prissättning, till exempel att myndigheten får ta ut avgifter upp till full kostnadstäckning. Ett lägre pris än full kostnadstäckning ska då normalt subventioneras med anslag.

När det ekonomiska målet är upp till full kostnadstäckning kan myndigheten själv bestämma om och i vilken omfattning den ska ta betalt för varan eller tjänsten. Myndigheten beslutar också om avgifternas storlek, upp till full kostnadstäckning, om inte regeringen bestämt något annat. Det betyder att avgiften kan sättas så att hela eller bara en del av självkostnaden täcks. Här är det viktigt att myndigheten tar hänsyn till andra regelverk, exempelvis statsstödsreglerna som beskrivs närmare i kapitel 6 och i bilaga 1.

Vad gäller konkurrensutsatt verksamhet kan alternativa metoder för prissättning användas för att undvika att en myndighet får fördelar gentemot privata aktörer. Exempelvis kan marknadspris användas. För ett utvecklat resonemang kring detta, se avsnitt 3.3.9.

3.3.4 För vilken verksamhet gäller det ekonomiska målet?

Det ekonomiska målet gäller för respektive avgiftsbelagd verksamhet. Avgiftsbudgeten i regleringsbrevet är ofta indelad i respektive avgiftsbelagd verksamhet. Avgörande för hur verksamheten ska vara indelad är dels avgränsningen mellan olika avgiftskollektiv men även riksdagens och regeringens behov av information om hur det ekonomiska målet uppfylls för en viss verksamhet.

Myndigheten behöver ofta dela in sin avgiftsbelagda på en mer detaljerad nivå än vad den externa redovisningen kräver. Denna indelning brukar ESV benämna avgiftsområden. Ett avgiftsområde kan bestå av en eller flera produkter eller produktgrupper.

3.3.5 Vilka kostnader ska ingå vid beräkning av avgifterna?

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss avgiftsbelagd verksamhet orsakar. För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader räknas med i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som har flera olika finansieringskällor handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta (gemensamma) kostnaderna ska fördelas på respektive verksamhet.

Direkta kostnader är sådana som förs till en viss prestation eller en kostnadsbärare utan att myndigheten behöver använda någon schablon för att fördela kostnaden. Indirekta kostnader, gemensamma kostnader är sådana som inte direkt kan föras till

en kostnadsbärare. Vad som betraktas som direkta respektive indirekta kostnader kan variera mellan olika myndigheter. Exempel på gemensamma kostnader som normalt ingår i avgiftsunderlaget är kostnader för ledning, administrativt stöd, lokaler, it-tjänster, kapitalkostnader²⁹ (det vill säga avskrivningar och räntor), kompetensutveckling, bibliotek, lokaler och telefon för myndighetens anställda. Det är ofta inga problem att, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, fördela dessa kostnader mellan en myndighets olika verksamheter. Vissa gemensamma kostnader kräver dock en hel del analys innan man vet om de ska belasta den avgiftsfinansierade verksamheten eller ej.

För att i största möjliga mån kunna säkerställa att avgiften blir korrekt beräknad bör myndigheten göra en förkalkyl som innehåller alla beräknade kostnader och intäkter för den aktuella verksamheten. Förkalkylen är viktig vid prissättningen eftersom felbedömningar kan få stora konsekvenser för resultatet. Med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål behöver myndigheten inför prissättningen bedöma hur stor risken är för att intäkterna inte kommer att täcka de totala kostnaderna för verksamheten. Med risk menar vi i detta sammanhang risken att kalkylera fel. För en verksamhet som myndigheten har bedrivit under många år är risken inte så stor som för en ny verksamhet. En felkalkylering kan ske både på kostnads- och intäktssidan. På kostnadssidan handlar det framför allt om olika oförutsedda utgifter. På intäktssidan utgör osäkerheter i volymbedömningen den största risken. Det gäller också att bedöma risken för att inte få betalt för enskilda uppdrag. I full kostnadstäckning ligger alltså att myndigheten, efter att ha gjort en riskbedömning, ska göra ett påslag så att avgiften beräknas så att även förväntade förluster för exempelvis uteblivna betalningar täcks. Myndigheten måste dessutom anta vilken försäljningsvolym som kan förväntas. Eftersom avgiften vid full kostnadstäckning ska beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden bör avgiften baseras på en normalårsvolym, det vill säga en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framåt.

3.3.6 Avkastningspliktigt statskapital

Tidigare kunde tillgångar i avgiftsfinansierad verksamhet vara finansierade med anslag som redovisades som statskapital i balansräkningen. Så var exempelvis vanligt i fastighetsförvaltande myndigheter. För att kapitalkostnaderna, det vill säga räntor och eventuella avskrivningar, skulle belasta den avgiftsfinansierade verksamheten var statskapitalet avkastningspliktigt. För att avgiftskollektivet skulle belastas med samtliga kostnader för den avgiftsbelagda verksamheten behövde myndigheten inkludera regeringens avkastningskrav i sin prissättning. Inkomsterna

²⁹ Kapitalkostnaden kan omfatta räntekostnader för myndighetens behov av rörelsekapital genom en kredit kopplad till ett räntekonto hos Riksgäldskontoret. Det finns även kapitalkostnader som är hänförliga till anskaffning av anläggningstillgångar, till exempel avskrivningar och räntor på lån i Riksgäldskontoret. Kostnaderna för räntor och avskrivningar på anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet ska räknas med i avgiftsunderlaget.

avseende denna del redovisades sedan mot inkomsttitel. I dag finns inget avkastningspliktigt statskapital kvar, som ESV känner till. Om universitet och högskolor tar ut avgifter för forskningsinfrastruktur där regeringen har tillfört särskilda anslagsmedel för att finansiera investeringar i anläggningstillgångar så finns motsvarande frågeställningar gällande avgiftssättning och dispositionsrätt. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.

3.3.7 Exempel på prissättning utöver full kostnadstäckning i staten

I några fall finns krav att myndigheten ska beräkna avgifterna så att något som kan benämnas ”vinst” uppkommer. Det gäller i de situationer där det finns ett ekonomiskt mål som innebär att avgifterna ska sättas så att, förutom att statens kostnader för verksamheten täcks, ett överskott uppkommer.

Fortifikationsverket och Statens fastighetsverk är exempel på myndigheter som har avkastningskrav³⁰. Bakgrunden till regleringen är att regeringen har bedömt att fastighetsförvaltande myndigheter bör ha ett avkastningskrav motsvarande fastighetsföretag. Myndigheterna ska då redovisa ett belopp motsvarande avkastningskraven mot inkomsttitel³¹.

Ett annat exempel är Trafikverket. Av myndighetens instruktion framgår att ”om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids ska avgifternas storlek beräknas på marknadsmässiga grunder”³². Med marknadsmässig grund avses i detta sammanhang att avgiftsuttaget överstiger kostnaderna i verksamheten (full kostnadstäckning). Myndigheten Trafikverket får enligt regleringen disponera inkomsterna från avgifterna upp till full kostnadstäckning resterande del ska redovisas mot inkomsttitel³³.

3.3.8 Konkurrensutsatt avgiftsbelagd verksamhet

Det förekommer att myndigheter bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Det innebär att det finns privata företag som tillhandahåller liknande, utbytbara produkter. Ett skäl för att statliga myndigheter ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet är att verksamheten har en direkt koppling till ett samhällsintresse och att staten vill säkerställa att den bedrivs. Det kan röra sig om service till enskilda eller till ett kollektiv av enskilda medborgare. Ett exempel på detta är uppdragsforskning och uppdragsutbildning.

Ytterligare exempel på när konkurrensutsatt verksamhet kan förekomma är:

³⁰ Avkastningskravet finns reglerat i Fortifikationsverkets och Statens fastighetsverks regleringsbrev för 2019.

³¹ Regleringsbrev för Statens Fastighetsverk och Fortifikationsverket budgetåret 2020, regeringsbeslut 2019-12-19.

³² 20 § Instruktion för Trafikverket instruktion (2010:185).

³³ Regleringsbrev för Trafikverket budgetåret 2020, regeringsbeslut 2019-12-17.

- Tjänster som bygger på vidareförädling av myndighetens speciella uppgifter inom ett visst område, till exempel uppdragsverksamheten hos Statistiska centralbyrån, Patent- och registreringsverket och SMHI.
- Biprodukter från en myndighets verksamhet, exempelvis försäljning på den öppna marknaden av jordbruksprodukter från SLU.
- Tillfälligt ledig kapacitet hos myndigheten, exempelvis uthyrning av konferenslokaler, utnyttjas vid försäljning av varor och tjänster med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

Det finns få verksamheter som myndigheter bedriver där alla produkter – varor eller tjänster – är konkurrensutsatta. I stället handlar det ofta om enstaka produkter eller produktgrupper eller en viss typ av konsultationer eller utbildning.

Statliga myndigheter ska bara i undantagsfall bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Det framgår bland annat i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst³⁴. Det finns två förutsättningar som i princip ska vara uppfyllda om konkurrensutsatt verksamhet ska bedrivas i myndighetsform. För det första ska det finnas ett samhällsintresse av att verksamheten bedrivs. För det andra ska konkurrensen på området vara otillräcklig.

3.3.9 Vad menas med marknadsprissättning?

Att prissättning sker på marknadsmässiga eller affärsmässiga grunder är inget entydigt begrepp. Det kan betyda att kundernas betalningsvilja eller betalningsförmåga är avgörande för vilket pris som tas ut. Det kan också vara så att köparna av myndighetens varor eller tjänster erbjuds motsvarande alternativ av andra producenter och att det finns etablerade marknadspriser på produkterna.

Marknadsprissättning kan i vissa fall vara aktuellt för statlig verksamhet. Exempelvis för att statsstöds- och konkurrensregelverken ska kunna efterlevas, se bilaga 1. Marknadsprissättning innebär inte nödvändigtvis att verksamhetens samtliga kostnader täcks genom de priser som tas ut. Principen avviker alltså från den kostnadsbaserade prissättning som i normalfallet tillämpas i statsförvaltningen, om inte regeringen bestämt något annat.

³⁴ prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294

4 Styrningen av universitet och högskolor

I det här kapitlet redogör vi för hur riksdag och regering styr statliga universitet och högskolor. Styrningen skiljer sig i vissa fall åt från styrningen av övriga myndigheter.

4.1 Allmänt om universitet och högskolor

Det finns för närvarande 15 statliga universitet och 16 statliga högskolor med sammantaget cirka 70 200 anställda.³⁵ Universiteten och högskolorna är myndigheter som hör till Utbildningsdepartementets ansvarsområde, förutom SLU som hör till Näringsdepartementets ansvarsområde. Utöver de statliga universiteten och högskolorna finns ett femtontal enskilda utbildningsanordnare.³⁶

Staten som huvudman ska anordna universitet och högskolor för utbildning och forskning. I universitetens och högskolornas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället och att informera om sin verksamhet samt att verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.³⁷

4.2 Regelverk för universitet och högskolor

Riksdagen beslutar om vilka statliga lärosäten som ska finnas och därmed inrättandet av nya lärosäten. Vidare beslutar riksdagen om lagar samt om hur stora de årliga anslagen till universitet och högskolor ska vara.³⁸

Regeringen utfärdar årliga regleringsbrev³⁹ som styr lärosätenas verksamhet. Regeringen beslutar också om förordningar samt om en högskola ska få bli universitet. Regeringen förordnar styrelseordförande och majoriteten av de övriga ledamöterna i lärosätenas styrelser. Dessutom anställer regeringen rektor samt beslutar om villkoren för anställningen.⁴⁰

Till skillnad från övriga myndigheter styrs inte statliga universitet och högskolor genom instruktioner, utan deras verksamhet regleras i huvudsak genom högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100)⁴¹ och ett gemensamt regleringsbrev.

Högskoleförordningen är mer omfattande än lagen med bland annat detaljerade regler om styrelsen och rektor, fakultetsnämnderna, behörighet, kursplaner, betyg,

³⁵ Prop. 2019/20:1 Utg.omr.16 s.153.

³⁶ SOU 2019:6 s.85.

³⁷ 2 § Högskolelagen (1992:1434).

³⁸ SOU 2019:6 s.85.

³⁹ Ett gemensamt regleringsbrev för samtliga lärosäten (förutom SLU) samt ett särskilt regleringsbrev för respektive lärosäte.

⁴⁰ SOU 2019:6 s.85.

⁴¹ SOU 2019:6 s.87.

anställning som doktorand och regler om disciplinära åtgärder och regler för olika utbildningar och examina. Förordningen innehåller inte något regelverk gällande finansiering.

För SLU och för Försvvarshögskolan finns det utöver högskoleförordningen parallella bestämmelser i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive förordningen (2007:1164) för Försvvarshögskolan.

Det finns även andra förordningar inom området som exempelvis förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (1993:1153) och förordning om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare (1993:792).

Precis som för övriga statliga myndigheter utfärdas årligen regleringsbrev för samtliga statliga universitet och högskolor. Det som skiljer sig åt från övriga myndigheter är att de statliga universiteten och högskolorna förutom ett enskilt regleringsbrev för varje lärosäte dessutom har ett gemensamt regleringsbrev. Det enda statliga lärosäte som inte har sin verksamhet reglerad i det gemensamma regleringsbrevet är SLU som i likhet med andra myndigheter har såväl verksamhet som finansiering samlad i regleringsbrevet för det enskilda lärosätet.

Av det gemensamma regleringsbrevet framgår generella mål och åiterrapporteringskrav och organisationsstyrning. Därutöver finns fyra stycken bilagor: Riktlinjer för redovisning (bilaga 1), Redovisning av antal helårsstudenter och helårsprestationer (bilaga 2), Utgiftsprognos (bilaga 3) samt Utbyggnad av vissa utbildningar som presenterades i budgetpropositionen för 2020 (bilaga 4).

Även det enskilda regleringsbrev som gäller för varje lärosäte innehåller mål och åiterrapporteringskrav. Här framgår även finansieringen för respektive lärosäte. Det förekommer också särskilda finansiella villkor för enskilda lärosäten. Så är det exempelvis för Umeå universitet där det under villkor för avgiftsbelagd verksamhet framgår att regeringen medger att Umeå universitet får ta ut och disponera avgifter för verksamhet som avser Ladokenheten och Ladokkonsortiet⁴². Av Försvvarshögskolans regleringsbrev framgår under övriga bestämmelser att Försvvarshögskolan inte omfattas av vissa delar av bestämmelserna i avsnittet Ekonomisk redovisning m.m. i det gemensamma regleringsbrevet⁴³.

Lärosätena åiterrapporterar utfallet av sin verksamhet till regeringen i första hand i sina årsredovisningar. I årsredovisningarna ska lärosätena redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och uppgifter som framgår i högskolelag och högskoleförordning och i förhållande till vad regeringen har angivit

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Umeå universitet, regeringsbeslut 2019-12-19.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försvvarshögskolan, regeringsbeslut 2019-12-19.

i regleringsbrev eller i annat beslut. Parallellt med årsredovisningen ska lärosätena lämna ett budgetunderlag till regeringen som ska innehålla förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande åren.⁴⁴

4.3 Finansiell styrning av universitet och högskolor

Verksamheten vid universitet och högskolor styrs i hög grad av hur resurserna tilldelas. För alla statliga lärosäten, med undantag för SLU, beslutar riksdagen om två skilda anslag: ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. SLU tilldelas ett gemensamt anslag för sin verksamhet, som förutom utbildning och forskning även innehåller fortlöpande miljöanalys.⁴⁵

Universitet och högskolor har ett antal undantag från det generella ekonomiadministrativa regelverket (EA-regelverket) som gäller för statliga myndigheter. De största skillnaderna är att universitet och högskolor är friare att avgöra när i tid medel ska användas.⁴⁶

4.3.1 Styrning genom anslag

Anslagsförordningen (2011:223) innehåller bestämmelser om hur anslagen disponeras och bestämmelser om redovisningen mot anslag och inkomstitlar. Redovisning mot anslag är normalt kostnadsmässig eller kassamässig.

För universitet och högskolor gäller dock andra regler än för övriga myndigheter i fråga om redovisning mot anslag. Universitet och högskolor redovisar intäkter av anslag månadsvis oberoende av storleken på kostnaderna.

Anslaget för högskoleutbildning stäms av mot antalet registrerade studenter och antalet bokförda prestationer vid årets slut. Om inte antalet studenter och prestationer är tillräckligt stort för att motsvara det utbetalade anslaget måste den överskjutande delen betalas tillbaka. Om inte utbildningsanslaget utnyttjas fullt ut kan upp till 10 procent av anslaget sparas till kommande år.⁴⁷

Redovisningen mot forskningsanslag är definitiv och speglar alltså inte användningen av anslag utan visar endast vilka medel som regeringen har tillfört till verksamheten.

⁴⁴ SOU 2019:6 s.90.

⁴⁵ SOU 2019:6 s.91.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ SOU 2019:6 s.373.

Någon anslagskredit finns inte kopplad till varken utbildnings- eller forskningsanslaget. Om ett lärosätes kostnader understiger intäkterna ett visst år uppstår ett ekonomiskt överskott som sedan kan användas kommande år. Är kostnaderna större än intäkterna uppstår ett underskott som antingen täcks med tidigare överskott eller med framtida överskott⁴⁸.

Under anslagsvillkoren framgår bland annat de medel som regeringen har beslutat ska tillföras till strategiska forskningsområden. Regeringen har därutöver i vissa regleringsbrev reglerat att myndigheten ska tillföras medel till exempelvis SciLifeLab inom ett utpekad forskningsområde. Exempel på sådana villkor finns i såväl Uppsala universitets regleringsbrev för budgetåret 2019⁴⁹ som i KTH:s regleringsbrev⁵⁰ för samma år. Av det senare framgår att lärosätet ska tillföra medel till SciLifeLab till verksamheten molekylär biovetenskap och för uppbyggnad av infrastrukturen vid SciLifeLab 2019.

4.3.2 Styrning av den bidragsfinansierade verksamheten

EA-regelverket reglerar inte möjligheten att ta emot bidrag från en annan statlig myndighet. För att göra det möjligt för universitet och högskolor att ta emot bidrag framgår det av det gemensamma regleringsbrevet att ett lärosäte får ta emot och disponera bidrag från såväl statliga som icke-statliga finansiärer, inklusive medel från EU, FN eller Nordiska ministerrådet, samt avkastning från donationer.⁵¹ Erhållna medel ska tillföras lärosätets räntekonto.

Enligt kapitalförsörjningsförordningen får anläggningstillgångar helt eller delvis finansieras med bidrag som har mottagits från icke-statliga givare. För universitet och högskolor gäller det även bidrag från statliga bidragsgivare under förutsättning att bidraget har tilldelats för ändamålet. Undantaget speglar att regeringen vill möjliggöra för sina forskningsfinansierande myndigheter, till exempel forskningsråden, att kunna finansiera anläggningstillgångar som forskningsinfrastruktur vid ett lärosäte.⁵²

Alla medel som kommer från EU, lärosäten och donationer och är avsedda att finansiera investeringar eller driftkostnader redovisar det lärosäte som är värd för forskningsinfrastrukturen som intäkter av bidrag. De medel som inte har förbrukats vid årets slut redovisas i balansräkningen som oförbrukade bidrag. Totalt uppgår universitet och högskolors oförbrukade bidrag till 18 366 miljoner kronor i slutet av

⁴⁸ SOU 2019:6 s. 373.

⁴⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Uppsala Universitet, regeringsbeslut 2019-06-27, Utbildningsdepartementet.

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kungl. Tekniska högskolan, regeringsbeslut 2019-12-05, Utbildningsdepartementet.

⁵¹ SOU 2019:6 s.385.

⁵² SOU 2019:6 s. 389 f.

2018, varav 9 772 miljoner kronor är oförbrukade inomstatliga bidrag⁵³. De oförbrukade bidrag som redovisas i årsredovisningen är både hänförliga till forskning och utbildning.

Det finns en skyldighet att i not i årsredovisningen specificera hur stor del av oförbrukade bidragen som kommer från annan statlig myndighet respektive icke statliga organisationer eller privatpersoner. Därutöver finns även en skyldighet att lämna upplysning om hur stor del av posten oförbrukade bidrag som förväntas förbrukas inom vissa bestämda tidsperioder.⁵⁴ Det är inte möjligt att utläsa hur stor del av de oförbrukade bidragen som är hänförliga till forskningsinfrastrukturer.

4.3.3 Styrning av den avgiftsbelagda verksamheten

I bilaga 1 till regleringsbrevet för universitet och högskolor⁵⁵ framgår de verksamheter som statliga universitet och högskolor får bedriva mot avgift och där de får disponera avgiftsinkomsterna.

Verksamheter där full kostnadstäckning gäller är:

1. Försäljning av beställd utbildning
2. Utbildning inom yrkeshögskolan m.m.
3. Uppdragsutbildning
4. Utbildning av studieskyldiga studenter
5. Uppdragsforskning

Verksamheter där krav på full kostnadstäckning inte gäller är:

1. Högskoleprov
2. Biljett- eller programintäkter
3. Inträde till museum
4. Upplåtande av bostadslägenhet

Enligt bilagan ska den avgiftsfinansierade verksamheten särredovisas i enlighet med tabell 1 på följande sida.

Vissa lärosäten får bedriva ytterligare avgiftsfinansierad verksamhet. Detta framgår i normalfallet av det särskilda regleringsbrevet för respektive lärosäte, men själva bemyndigandet för att få ta ut avgiften kan även finnas i särskild förordning. För verksamheter där kravet på full kostnadstäckning inte gäller behöver inte kostnaden särredovisas om inte annat har angetts. Avgifter som tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen ska inte ingå i redovisningen.

⁵³ Årsredovisning för staten 2018 s 241.

⁵⁴ ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § FÅB.

⁵⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, regeringsbeslut 2019-12-19.

Tabell 1: Avgiftsfinansierad verksamhet enligt regleringsbrev⁵⁶**Tabell 3: Avgiftsfinansierad verksamhet**

Tabell avgiftsfinansierad verksamhet	Överskott/ underskott	Överskott/ underskott	Intäkter	Kostnader	Överskott/ underskott	Ack. överskott/ underskott utgående
Verksamhet	tom. år -2	år -1	år 0 ¹	år 0 ¹	år 0 ¹	år 0 ¹
Utbildning på grundnivå och avancerad nivå						
Beställd utbildning						
Yrkehögskolan, KY m.m.						
Uppdragsutbildning						
Utbildning av studie- avgiftsskyldiga studenter						
Övrigt						
Summa						
Forskning och utbildning på forskarnivå						
Uppdragsforskning						
Summa						
Verksamhet där krav på full kostnadstäckning inte gäller						
Högskoleprovet						
Upplåtande av bostads- lägenhet för utbytes- program och gästforskare						
Upplåtande av bostads- lägenhet enligt regerings- beslut U2018/03635/UH						
Övrigt						
Summa						

¹ Med år 0 avses det senast avslutade räkenskapsåret.

Vi har i avsnitt 3.3.3 nämnt att faktiska utfall normalt ska jämföras med budget. Av ovanstående avgiftsbudget framgår inte några belopp. Det innebär att det inte är möjligt att följa upp utfallsbeloppen mot budgeterade siffror.

I bilaga 1 till det gemensamma regleringsbrevet finns ett övrigt villkor som innebär att statliga universitet och högskolor får ta ut avgifter för tillhandahållande av lokaler som ursprungligen har hyrts för lärosätets egen verksamhet utan den begränsning som följer av 4 § andra stycket avgiftsförordningen. Det vill säga utan hänsyn till att verksamheten ska vara av mindre omfattning eller av tillfällig natur.

⁵⁶ Bilaga 1 Riktlinjer för redovisning, regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor, regeringsbeslut 2019-12-19.

Av SLU:s regleringsbrev framgår att universitetet har rätt att ta ut ersättning för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket avgiftsförordningen utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf. Det innebär de avgifter som SLU tar ut med stöd av denna paragraf inte omfattas av kriterierna tillfällig natur eller mindre omfattning.

Statliga universitet och högskolor tar i dag i varierad omfattning ut avgifter för forskningsinfrastruktur. Enligt uppgift stödjer de då uttaget på det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen. Det finns också vissa fall där universitet och högskolor använder det särskilda bemyndigandet för uppdragsforskning som stöd. Eftersom universitet och högskolor redovisar intäkter av anslag månadsvis oberoende av storleken på kostnaderna eller intäkterna så påverkar uttag av avgifter inte storleken på redovisade intäkter av anslag.

Det finns skillnader mellan lärosätena gällande hur avgifterna fastställs, det vill säga vilka kostnader som ingår i underlaget för avgiftsuttaget. Att det är skillnader beror delvis på att driftkostnader och investeringar finansieras på olika sätt.

Några universitet och högskolor har tagit fram riktlinjer för prissättning för forskningsinfrastruktur. Till exempel har Lunds universitet tagit fram utgångspunkter för avgiftsuttag för stråltid vid MAX IV. Av riktlinjerna framgår att universitetet, oberoende av användarnas nationalitet, ska erbjuda användarna gratis stråltid, mot villkor att resultaten publiceras i öppna vetenskapliga tidskrifter. Stråltiden ansöks om i öppna utlysningar där projekten granskas av expertpaneler och rankas efter vetenskaplig konkurrens. Lunds universitet väljer att ta ut avgifter för stråltid där det antingen inte finns krav på vetenskaplig grund eller där resultatet av experimentet kan hemlighållas.⁵⁷

⁵⁷ Prissättning av stråltid vid MAX IV, 4 juli 2019.

5 Finansiering och redovisning av forskningsinfrastruktur

I det här kapitlet redogör vi för hur själva investeringen av forskningsinfrastrukturen finansieras och hur den och de löpande kostnaderna för investeringen redovisas. Vi ger även exempel på hur finansieringen kan skilja sig åt för olika anläggningar. Slutligen förklarar vi även hur de undantag från EA-regelverket som universitet och högskolor har påverkar redovisningen av anslag och avgifter för just den här verksamheten.

Forskningsinfrastruktur finansieras på flera olika sätt. Utgångspunkten för finansieringen är ofta anslag eller att anslagsmedel har förts över från andra myndigheter (vanligtvis lärosäten och forskningsmyndigheter som till exempel Vetenskapsrådet och Vinnova) genom utbetalning av bidrag till det lärosäte som är värd för forskningsinfrastrukturen. Därutöver finansieras forskningsinfrastruktur även med medel från EU och genom olika former av donationer och i viss utsträckning av avgifter. Investeringar som uppfyller kriterierna för att vara en anläggningstillgång kan finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Såvitt ESV känner till, är det idag ovanligt att de tillförda medlen från forskningsanslag, inomstatliga bidrag och donationer är öronmärkta för att finansiera investeringar, de är mer att likställa med tillskott för att finansiera verksamhetens kostnader.

Det lärosäte som är värd för infrastrukturen ansvarar för att säkerställa finansieringen av kostnader från ett livscykelperspektiv. SLU konstaterar i en rapport att lärosätena under senare år har fått ta allt större finansieringsansvar för forskningsinfrastruktur då externa finansiärer i princip har slutat att finansiera dyr och medeldyr utrustning vid svenska lärosäten⁵⁸.

5.1 Investeringar i forskningsinfrastruktur

Investeringar i forskningsinfrastrukturer finansieras i vissa fall med lån⁵⁹. Det gäller framförallt för anläggningar där myndigheten inte har möjlighet att få inomstatliga bidrag, EU-medel eller donationer. I de fall som universitet och högskolor tar emot bidrag behöver investeringar inte finansieras med lån i Riksgäldskontoret, vilket framgår av det gemensamma regleringsbrevet. Om investeringar finansieras med lån

⁵⁸ Ekonomisk kartläggning av forskningsinfrastruktur vid SLU, (SLU ua 2018.1.1.2-4850) s. 3

⁵⁹ Exempel på forskningsinfrastrukturinvesteringar som är lånefinansierade är forskningsfartyget Svea vid SLU och forskningsfartyget RV Skagerack vid Göteborgs universitet.

i Riksgälden kommer framtida avskrivningskostnader och räntor behöva finansieras med anslag, bidrag eller avgifter.

Universitet och högskolor ska i sina budgetunderlag redovisa planerade investeringar i anläggningstillgångar och hur de finansieras. Informationen ska innefatta innevarande år och de kommande tre åren. Investeringar överstigande 20 miljoner kronor ska specificeras i en särskild tabell per objekt. Det finns dock inga krav att dela upp investeringar i forskningsinfrastruktur från övriga verksamhetsinvesteringar. Det är endast ett begränsat antal investeringar vid universitet och högskolor som överstiger 20 miljoner kronor.

Det finns flera exempel på planerade investeringar i forskningsinfrastruktur i de budgetunderlag som lämnades 2019. Det gäller bland annat strålrör till MAX IV vid Lunds universitet, superdatorer vid Linköpings universitet samt mikroskop till SciLifeLab vid Stockholms universitet.

5.2 Redovisning av investeringar och löpande kostnader

Det lärosäte som är värd tar upp anläggningstillgången och redovisar driftkostnader för forskningsinfrastrukturen i sin årsredovisning. Det gäller oberoende av hur verksamheten finansieras, det vill säga om lärosätet får egna anslagsmedel, inomstatliga bidrag eller donationer.

De medel som staten tillför för forskning till lärosäten redovisas i sin helhet som intäkter av anslag när Riksgäldskontoret betalar ut anslagsmedel. Utfallet av anslag blir alltid detsamma som tilldelade medel, vilket innebär att det inte finns något sparande eller kredit vid årets slut. Det är inte möjligt från anslagsredovisningen att utläsa om eller på vilket sätt som anslaget har förbrukats. Skillnaden mellan intäkter av anslag och kostnader i verksamheten påverkar årets kapitalförändring och redovisas under myndighetskapitalet.

I not till myndighetskapital specificerar lärosätet hur stor del av kapitalförändringen som är hänförlig till anslagsfinansierad verksamhet, det vill säga både forskning och utbildning. Det är inte möjligt från den information som lämnas i den finansiella redovisningen att utläsa hur stor del av oförbrukade anslag som avser forskningsinfrastrukturer.

5.3 Finansieringen ser olika ut för olika anläggningar

Finansieringen av forskningsinfrastruktur ser olika ut för olika anläggningar. Nedan beskriver vi två exempel för att belysa hur komplex finansieringen kan vara.

5.3.1 Finansiering av MAX IV⁶⁰

MAX IV är Sveriges största satsning på forskningsinfrastruktur och är världens ljusstarkaste synkrotronljusanläggning sedan den invigdes i juni 2016. MAX IV-laboratoriet är lokaliserat till Lund och har Lunds universitet som värd.

Anläggningen är gemensamt finansierad av Vetenskapsrådet, Vinnova, Lunds universitet och Region Skåne⁶¹. Därutöver bidrar ett antal andra intressenter till finansieringen av olika delar av anläggningen.

MAX IV-laboratoriet består av tre accelerators som producerar röntgenljus. Ljusets leds av och filtreras genom olika strålrör till experimentstationerna där forskarna monterar de prov som ska undersökas. I slutet av 2018 har MAX IV sexton fullt finansierade strålrör. Dessa finansieras av tolv svenska lärosäten, Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, Finland, Estland, tre danska universitet och danska Nova Nordisk Fonden. Driften av verksamheten finansieras delvis av Lunds universitet som också är värd för anläggningen. Under 2018 innebar detta 52 miljoner kronor. Vetenskapsrådet tillförde 295 miljoner kronor under perioden 2016 – 2018. Sedan 2016 har MAX-laboratoriet även ett formellt samarbete med Chalmers tekniska högskola. Under 2018 har MAX IV haft 400 användare. Verksamhetens totala kostnader 2018 var 593 miljoner kronor.

Det finns ett avtal att 14 svenska universitet ska bidra till driften av MAX IV under åren 2019 – 2023. Därutöver kommer Chalmers och Finlands Akademi och ett konsortium av finska universitet att tillföra medel för att finansiera driftkostnader.

5.3.2 Finansiering av SciLifeLabs verksamhet⁶²

Under 2018 erhöll SciLifeLab 266 miljoner kronor från regeringen som stöd för att tillhandahålla en nationell infrastruktur med avancerade teknologier och expertis, för att Sveriges forskarsamhälle inom molekylära livsvetenskaper ska kunna bedriva forskning i framkant inom biologi, miljö och medicin. Utöver medel från regeringen tillkommer 157 miljoner kronor i strategiska forskningsmedel som de fyra värduiversiteterna bidrar med för att stärka forskningsverksamheten inom SciLifeLab, både nationellt och lokalt.

Som nationell forskningsinfrastruktur finansierar SciLifeLab verksamheter vid ytterligare sex lärosäten: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, SLU och Umeå universitet. SciLifeLab:s närvaro vid alla stora lärosäten, samt en ökad synlighet mot privat sektor, hälso- och sjukvård och andra svenska myndigheter möjliggör en stor kontaktyta mot

⁶⁰Lunds universitets årsredovisning 2018.

⁶¹<https://www.maxiv.lu.se/pa-svenska/om-oss/>

⁶²Informationen är hämtad från SciLifeLabs årsrapport 2018.

forskarsamhället, något som avspeglar sig i att nästan 1 600 forskare nyttjat SciLifeLab:s forskningsinfrastruktur under 2018.

Verksamhetens intäkter var 2018 totalt 657 miljoner kronor fördelade på anslag 169 miljoner kronor, användaravgifter 173 miljoner kronor och bidrag 315 miljoner kronor. SciLifeLab redovisade att de hade 179 miljoner kronor i bokfört värde i anläggningstillgångar i slutet av 2018. Vad ESV kan utläsa är dessa investeringar inte finansierade med lån i Riksgäldskontoret⁶³.

5.4 Undantag från EA-regelverket påverkar även redovisningen av avgifter

I den mån forskningsinfrastruktur finansieras med avgifter är det framförallt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen som universitet och högskolor stödjer sitt uttag mot. För den del av bemyndigandet som lärosätena kan utnyttja för uttaget gäller det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning. Det innebär att avgiftsintäkterna kan täcka hela eller delar av kostnaderna för forskningsinfrastrukturen. Det är dock inte möjligt att utläsa från årsredovisningen hur stor del av avgifterna som täcker forskningsinfrastrukturens kostnader.

Andra myndigheter än universitet och högskolor redovisar intäkter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen mot anslag. Det innebär att intäkter av anslag reduceras och att det inte uppstår någon kapitalförändring eller påverkan på myndighetskapitalet.

Motsvarande intäkter för universitet och högskolor påverkar årets kapitalförändring och myndighetskapital i de finansiella dokumenten.

⁶³ KTH Årsrapport 2018 Science for Life Laboratory.

6 Statsstöds- och konkurrensregelverk kan påverka avgiftsuttaget

Forskningsinfrastruktur som har statliga universitet och högskolor som värd finansieras på olika sätt, något som vi har redogjort för i kapitel 5. Eftersom offentliga medel återfinns i finansieringen av forskningsinfrastrukturen behöver universitet och högskolor förhålla sig till såväl konkurrens- som statsstödsregelverken.

I det här kapitlet redogör vi översiktligt för dessa regelverk och på vilket sätt vi ser att de kan påverka de avgifter som tas ut vid användning av forskningsinfrastrukturen. Bilaga 1 innehåller en mer utförlig beskrivning av statsstöds- och konkurrensregelverken.

6.1 Statsstödsregelverket

Statsstöd är när stat, kommun eller region stöttar en viss verksamhet med offentliga medel.⁶⁴ EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.⁶⁵

Forskningsinfrastruktur med statliga universitet eller högskolor som värd är i de flesta fall (del)finansierad med offentliga medel. Beroende av hur infrastrukturen sedan används av olika användare och hur till exempel avgiften då sätts kan det finnas risk för ett otillåtet statsstöd.

Det är inte givet att statsstödsreglerna är tillämpliga när den forskningsinfrastruktur som har statliga universitet och högskolor som värd används av andra aktörer. Som ESV uppfattar det finns det två möjliga sätt att tolka statsstödsregelverket när det handlar om användning av forskningsinfrastrukturen: det kan antingen ses som att statsstödsreglerna inte alls är tillämpliga eller så kan det handla om ett lagligt statsstöd när vissa villkor är uppfyllda.⁶⁶ Vi redogör för dessa i bilaga 1. Redan här kan vi dock konstatera att det oavsett tolkning finns ett antal krav som behöver vara uppfyllda i relation till statsstödsregelverket. Det handlar bland annat om hur avgiften för användningen sätts, att tillgången till infrastrukturen ska vara öppen och

⁶⁴ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, information hämtad 2019-09-30.

⁶⁵ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, information hämtad 2019-09-30.

⁶⁶ Det finns också en tredje tolkning, nämligen att användningen sker på villkor som innebär att otillåtet statsstöd lämnas. ESV:s uppdrag har dock inte omfattat att undersöka om en sådan användning i dag förekommer.

transparent samt att säljverksamheten vid forskningsinfrastrukturerna ska vara begränsad i omfattning.

6.2 Konkurrensregelverket

I de fall forskningsinfrastrukturer med statliga universitet och högskolor som värd erbjuder tjänster på en marknad och konkurrerar med andra aktörer, faktiskt eller potentiellt, blir även konkurrensregelverket tillämpligt. Regelverket kan även bli aktuellt om en dominerande eller offentlig aktör snedvrider konkurrensen i föregående eller efterföljande led. Av våra kontakter med lärosäten och enskilda forskningsinfrastrukturer framgår att det inte går att säga något generellt om tjänsterna erbjuds i faktisk eller potentiell konkurrens med andra eller inte. Vi gör bedömningen att det kan variera både med tjänsten och över tid.

I de fall det finns en faktisk eller potentiell konkurrens med andra bedömer vi att det främst är två förbud i konkurrensregelverket som kan komma i fråga: förbud mot att missbruka en dominerande ställning och förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS), som utvecklas i bilaga 1. I båda fallen drar ESV slutsatsen att det bland annat är viktigt hur avgiften (priset på tjänsten) sätts och hur tjänsten tillhandahålls för att de tjänster en forskningsinfrastruktur erbjuder inte ska riskera att vara i strid med konkurrensregelverket.

6.3 Sammanfattande bedömning

Statsstödsreglerna respektive konkurrensregelverket påverkar möjligheterna för universitet och högskolor att ta ut avgifter vid tillhandahållande av forskningsinfrastruktur. Universitet och högskolor behöver redan idag förhålla sig till dessa regelverk när de tar ut avgifter. Lärosätena behöver i samband med avgiftsuttag göra bedömningar utifrån de olika omständigheter som råder vid tillhandahållande av forskningsinfrastruktur.

ESV ser inte att det är möjligt eller lämpligt att utforma förslag gällande avgiftsuttag för forskningsinfrastruktur som återspeglar konkurrens- och statsstödsregelverken på en detaljerad nivå. En utgångspunkt för ESV:s analys är dock att förslagen ska utformas i linje med dessa regelverk.

7 Analys

I det här kapitlet resonerar vi kring de frågeställningar som vi ser som centrala i regeringsuppdraget. Frågeställningarna behandlar behovet av ett särskilt bemyndigande och vad bemyndigandet ska omfatta. De handlar även om vilket ekonomiskt mål som är bäst lämpat vid ett avgiftsuttag för forskningsinfrastruktur samt om universitet och högskolor själva ska disponera samtliga inkomster från avgifterna eller om en del av inkomsterna bör redovisas mot inkomsttitel. Analysen utifrån frågeställningarna utgör grunden till ESV:s förslag till avgiftsbemyndigande. Utgångspunkten för vår analys är de regelverk, principer och iakttagelser vi har beskrivit i kapitel två till sex.

7.1 Behov av ett bemyndigande

För att kunna ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur behöver statliga universitet och högskolor ha stöd i ett bemyndigande. Som vi nämner i avsnitt 3.3.1 kan ett bemyndigande antingen vara särskilt eller generellt.

Universitet och högskolor har påtalat att det finns ett behov av ett tydligt regelverk kring uttag av avgifter för forskningsinfrastruktur⁶⁷, inte minst mot bakgrund av minskade möjligheter till finansiering och ett allt större behov av samutnyttjande av kostsam infrastruktur. I dag tar vissa universitet och högskolor ut avgifter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen. Det bemyndigandet omfattar ett antal i förordningen uppräknade varor och tjänster. Bland annat kan myndigheten ta betalt för konferenser och kurser, rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning och offentlig inköps- och resurssamordning. Merparten av de varor och tjänster som myndigheten får ta betalt för med stöd av 4 § avgiftsförordningen kan ses som biprodukter till myndighetens ordinarie verksamhet. Myndigheten kan emellertid endast tillhandahålla varor med stöd av det här bemyndigandet om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Bemyndigandet är därför begränsande på flera sätt. Dels genom att det kan finnas svårigheter att hitta stöd i det generella bemyndigandet för att ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur, dels genom att verksamheten i vissa fall kan vara av större omfattning än de fem procent av förvaltningskostnaderna som mindre omfattning medger.

Under arbetet med rapporten har en del lärosäten framfört att de under vissa förutsättningar kan ta ut avgifter med stöd av det generella bemyndigandet men att eftersom omfattningen av avgiftsuttaget för forskningsinfrastruktur beräknas bli

⁶⁷ Utlåtande om avgiftsuttag från infrastrukturen inom SciLifeLab, 2018-02-07.

betydande och vissa tjänster inte kan anses omfattas av bemyndigandet så finns ett behov av ett särskilt bemyndigande.⁶⁸

Utöver svårigheten med att bedöma om det generella bemyndigandet ger tillräckligt stöd för uttag av avgifter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur finns det även en risk att det generella bemyndigandet i avgiftsförordningen inte i tillräcklig omfattning kan bidra till att öka tillgängligheten till och användandet av forskningsinfrastrukturen.

7.1.1 Undantag från delar av det generella bemyndigandet eller ett särskilt bemyndigande?

För att ge universitet och högskolor bättre förutsättningar att ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur kan regeringen besluta om undantag från avgiftsförordningen gällande kraven på tillfällig natur respektive mindre omfattning. Det har regeringen exempelvis gjort för SLU. Av SLU:s regleringsbrev framgår att *”SLU har rätt att ta ut ersättning för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket avgiftsförordningen utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.”*⁶⁹ Ett sådant undantag från avgiftsförordningen får samma status som ett särskilt bemyndigande, det vill säga det gäller i stället för det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen.

Flera lärosäten har uppgett att de har svårt att bedöma i vilken grad forskningsinfrastruktur kan tillhandahållas med stöd av det generella bemyndigandet i avgiftsförordningen. Det saknas således en samsyn och sektorn efterfrågar därför ett tydligare regelverk när det gäller vilka avgifter som kan tas ut från olika användare av forskningsinfrastruktur.

Frågan om vilka varor och tjänster som omfattas av det generella bemyndigandet kommer att kvarstå även om regeringen väljer att medge undantag från kriterierna om tillfällig natur och mindre omfattning.

Ett alternativ till ett undantag från 4 § där kriterierna mindre omfattning och tillfällig natur inte gäller, är att regeringen beslutar om ett särskilt bemyndigande. Med ett tydligt formulerat särskilt bemyndigande kan regeringen definiera vilken verksamhet som ska ingå i uttaget. ESV bedömer att ett tydligt formulerat särskilt bemyndigande kommer att göra det lättare både för det enskilda universitetet eller högskolan och för utomstående intressenter att bedöma vad uppdragsverksamheten ska omfatta. ESV anser därför att ett särskilt bemyndigande är att föredra framför ett undantag från det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen.

⁶⁸ Utlåtande om avgiftsuttag från Infrastrukturen inom SciLifeLab, 2018-02-07, V-2018-0184 2.3.3.

⁶⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Sveriges lantbruksuniversitet, regeringsbeslut 2019-12-19.

7.1.2 Utgångspunkter för ett särskilt bemyndigande

Regeringen har oftast delegerat rätten att bestämma storleken på de avgifter som tas ut för uppdragsverksamhet till den myndighet som bedriver verksamheten. ESV anser att det bör gälla även för de avgifter som får tas ut för forskningsinfrastruktur.

ESV ser vidare att det framförallt är nedanstående frågor som behöver besvaras i samband med utformningen av ett särskilt bemyndigande.

- Hur ska det särskilda bemyndigandet avgränsas, det vill säga vilken verksamhet ska det omfatta?
- Vilket ekonomiskt mål ska gälla för verksamheten?
- Ska universitet och högskolor få disponera samtliga inkomster från avgifter?

Dessa frågeställningar behandlar ESV i avsnitt 7.2–7.4. Dessutom finns det anledning att lämna förslag till var ett särskilt bemyndigande kan införas. Det behandlar vi i avsnitt 7.5.

7.2 Hur ska regeringen avgränsa det särskilda bemyndigandet?

ESV anser att en viktig utgångspunkt är att bemyndigandet att ta ut avgifter är tydligt så att den avgiftsbelagda uppdragsverksamheten kan urskiljas från annan avgiftsbelagd uppdragsverksamhet.

Bemyndigandet bör inte vara för detaljerat. Alltför detaljerade formuleringar kan innebära att bemyndigandet blir inaktuellt när det sker förändringar i omvärlden. Samtidigt bör bemyndigandet ha en viss detaljeringsgrad. Ett brett bemyndigande kan innebära att det finns risk för olika tolkningar och att avgiftssättningen och grunderna för att ta ut avgifter därmed kan skilja sig åt mellan de olika universiteten och högskolorna.

Under utredningsarbetet har ESV initialt utformat tre alternativa förslag gällande avgränsning av den forskningsinfrastruktur som kan omfattas av ett bemyndigande. Vi har utifrån dessa inhämtat synpunkter från ett antal universitet och högskolor.

Det *första förslaget* innebar att varje lärosäte inom vissa ramar skulle ta ställning till vilken forskningsinfrastruktur som skulle omfattas av bemyndigandet. De föreslagna ramarna utgick från Vetenskapsrådets kriterier för forskningsinfrastruktur av nationellt intresse (se avsnitt 2.1.2).

Flera lärosäten har i sina synpunkter på detta förslag påpekat att förslaget skulle vara alltför begränsande. Framför allt skulle förslaget utesluta forskningsinfrastruktur på

lokal och regional nivå och därmed motverka det övergripande syftet med att öka tillgängligheten till forskningsinfrastruktur.

Det *andra förslaget* byggde på att bemyndigandet skulle gälla för vissa forskningsinfrastrukturer som regeringen särskilt utpekat. Ett antal lärosäten har framfört att en sådan ordning skulle bli administrativt betungande för såväl regeringen som universitet och högskolor. Regeringen skulle löpande behöva uppdatera bemyndigandet i fråga om vilka forskningsinfrastrukturer som omfattas och därmed behöva inhämta underlag från lärosätena och bereda ärenden för inrättande, ombildning och avveckling av forskningsinfrastruktur. ESV ser att förslaget skulle kunna användas för ett begränsat antal forskningsinfrastrukturer i en införandefas. Regeringen skulle då få möjlighet att bedöma konsekvenserna innan ett eventuellt införande av ett bemyndigande där samtliga forskningsinfrastrukturer i sektorn är inkluderade. På grund av den administrativt betungande hanteringen samt den begränsade omfattningen av ett sådant bemyndigande har dock ESV valt att inte gå vidare med detta förslag.

I det *tredje förslaget* skulle varje lärosäte inom vissa ramar ta ställning till vilken forskningsinfrastruktur som omfattas av bemyndigandet. Ramarna utgick från forskningsinfrastrukturens finansiering. Det innebär att bemyndigandet med detta förslag skulle kunna omfatta sådan forskningsinfrastruktur som har finansierats med särskilt tilldelade anslag eller bidrag. Däremot skulle bemyndigandet inte omfatta forskningsinfrastruktur som byggts upp av investeringar finansierade med lån i Riksgäldskontoret.

Av synpunkterna framkom att en avgränsning som bygger på finansieringskriterier inte blir ändamålsenlig eftersom den kan utesluta viss forskningsinfrastruktur på ett sätt som kan framstå som godtyckligt. Det beror på att universitet och högskolor har stora friheter att själva avgöra hur investeringar i forskningsinfrastruktur ska finansieras och att finansieringen kan se olika ut för olika forskningsinfrastrukturer.

Med hänsyn till inkomna synpunkter från lärosätena har ESV valt att inte gå vidare med ovanstående förslag. I stället har ESV övervägt ett fjärde alternativ som utgår från *EU-rättens definition*⁷⁰ av forskningsinfrastruktur. Vår tolkning är att den definitionen omfattar alla slags resurser som används för forskning och att den inte utesluter någon forskningsinfrastruktur. På grund av den breda definitionen uppstår dock gränsdragningsfrågor i förhållande till andra bemyndiganden, kanske framförallt uppdragsforskning. Vi anser därför att EU-rättens definition är alltför bred för som enda grund kunna användas som avgränsning av ett särskilt bemyndigande att ta ut avgifter. ESV föreslår mot bakgrund av ovanstående att

⁷⁰ Se avsnitt 2.1.1.

bemyndigandet kan utgå från EU-rättens definition, men att definitionen också kompletteras med några kriterier för att avgränsa verksamheten mot andra verksamheter. Vi utvecklar kriterierna nedan.

7.2.1 Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att få utnyttja bemyndigandet?
ESV anser att samtliga nedanstående kriterier bör vara uppfyllda för att ett lärosäte ska få utnyttja bemyndigandet.

Kriterium 1 - Forskningsinfrastrukturen ska helt eller delvis stå under lärosätets kontroll.

Forskningsinfrastrukturen ska helt eller delvis stå under lärosätets kontroll. Formuleringen ”delvis” syftar på att ett lärosäte kan vara värd för en avgränsad del av en distribuerad forskningsinfrastruktur, så är exempelvis fallet med SciLifeLab (se avsnitt 2.1.3). Avseende distribuerade forskningsinfrastrukturer måste det vara tydligt vilket lärosäte som är ansvarig för en vara eller en tjänst och därmed kan ta ut avgifter. Bemyndigandet kan inte tillämpas för forskningsinfrastruktur som kontrolleras av annan juridisk person än staten.

Kriterium 2 – Forskningsinfrastrukturen har dokumenterade tillgänglighetsprinciper för externa användare

ESV anser att dokumenterade principer för tillgänglighet är en viktig grund för lärosätets beräkning av avgifter. Dokumenterade principer för tillgänglighet syftar på de villkor som lärosätet tillämpar när forskningsinfrastruktur tillgängliggörs för externa användare.

Syftet med principerna är att tydliggöra för olika användarkategorier hur de kan få tillgång till forskningsinfrastrukturen. Principerna ska gälla för externa användare⁷¹. Principerna ska även leda till transparens avseende hur prissättningen kan variera beroende på användning.

Kriterium 3 – Forskningsinfrastrukturen tillhandahålls inom ramen för lärosätets uppgifter.

Forskningsinfrastruktur skulle också kunna tillhandahållas mot avgift för andra ändamål än forskning. Exempel på sådana ändamål kan vara produktion av läkemedel för försäljning eller dataanalys som ett led i försäljning av konsulttjänster. Syftet med ett särskilt bemyndigande är dock inte att öppna upp möjligheter att inrätta nya verksamheter som faller utanför lärosätenas uppgifter enligt högskolelagen.

⁷¹ Med externa användare avser vi användare av forskningsinfrastrukturen som inte hör till det lärosäte som tar ut avgifter.

ESV anser därför att det bör tydliggöras att det särskilda bemyndigandet endast omfattar tillhandahållanden som faller inom ramen för lärosätets kärnuppgifter.

7.3 Vilket ekonomiskt mål är lämpligt för forskningsinfrastruktur?

Det finns flera olika kategorier av användare som kan behöva tillgång till forskningsinfrastruktur, exempelvis andra lärosäten, myndigheter, kommuner, regioner samt företag med olika inriktning⁷². Avgiftssättningen kan därför behöva anpassas beroende på användarkategori och syftet med användningen.

I dag förekommer det att lärosätena med stöd av 4 § avgiftsförordningen inte tar betalt för utnyttjande av forskningsinfrastruktur⁷³. Det finns även fall där lärosätena tar betalt för samtliga kostnader vid tillhandahållande av forskningsinfrastruktur. När så är fallet kan det till och med finnas behov av att ta ut avgifter till marknadspris⁷⁴. Regelverket ska inte begränsa användningen av forskningsinfrastruktur och behöver därför utformas så att det ger utrymme för olika slag av samarbeten. Det gör att det ekonomiska målet full kostnadstäckning är alltför begränsande för att ensamt gälla när lärosäten tillhandahåller forskningsinfrastruktur.

Finansieringen av kostnaderna för forskningsinfrastrukturer skiljer sig åt, se avsnitt 5.3. Det finns både forskningsinfrastrukturer där kostnaderna i sin helhet finansieras från forskningsanslaget och andra forskningsinfrastrukturer där betydande andelar av kostnaderna finansieras från inomstatliga bidrag, EU-medel eller donationer.

Vi ser på grund av ovanstående att behovet och möjligheterna av att ta ut avgifter varierar vilket gör att det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning är motiverat för en betydande del av tillhandahållandet.

ESV ser två alternativa inriktningar när det gäller ekonomiska mål som kan passa för den aktuella verksamheten. *Det ena alternativet* innebär att det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning används för hela verksamheten. *Det andra alternativet* innebär att två olika ekonomiska mål; upp till full kostnadstäckning respektive full kostnadstäckning, används som stöd för avgiftsuttaget beroende på omständigheterna. Vi utvecklar de två alternativen nedan.

7.3.1 Alternativ 1 - Upp till full kostnadstäckning som enda ekonomiska mål för verksamheten

Full kostnadstäckning bör i normalfallet gälla som ekonomiskt mål för all avgiftsfinansierad verksamhet. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning kan dock

⁷² Till exempel forskningsbolag.

⁷³ Kompletterande material från Lunds universitet gällande avgifter för MAX IV.

⁷⁴ Utlåtande om avgiftsuttag från Infrastrukturen inom SciLifeLab, 2018-02-07, V-2018-0184 2.3.3.

leda till minskad efterfrågan från viktiga användargrupper och därmed få till följd att syftet med verksamheten motverkas. Eftersom syftet med verksamheten bör vara överordnat det ekonomiska målet, kan det i så fall finnas skäl för regeringen att bestämma ett annat ekonomiskt mål som inte påverkar efterfrågan lika negativt. Ju mer opreciserat det ekonomiska målet är, desto större frihet har myndigheten vid styrning och avgiftssättning.

Det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning är ett sådant opreciserat ekonomiskt mål och innebär att det enskilda lärosätet kan besluta om avgifterna ska sättas så att hela eller delar av myndighetens kostnader för forskningsinfrastruktur täcks. I praktiken kan lärosätet med stöd av bemyndigandet i vissa fall avstå från att ta ut avgifter. Avgiftssättningen får dock inte leda till skadlig konkurrensbegränsning eller otillåtet statsstöd.

Det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning omfattar alla de olika avgiftsvarianter som kan bli aktuella när ett lärosäte tillhandahåller forskningsinfrastruktur.

Det ekonomiska målet i detta alternativ är detsamma som för de nio första punkterna i det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen, det vill säga upp till full kostnadstäckning. Alternativet innebär därför inte någon större skillnad gällande redovisning jämfört med hur det är i dag.

Alternativet innebär att lärosätena får en tydligare grund för sitt avgiftsuttag och att kraven på att verksamheten ska vara av tillfällig natur eller mindre omfattning inte längre gäller. Dessutom kommer regeringen kunna följa upp intäkterna från just den här avgiftsbelagda verksamheten, vilket inte är möjligt i den mån uttaget sker med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

7.3.2 Alternativ 2 - Två olika ekonomiska mål för verksamheten

Ett annat alternativ är att verksamheten skulle kunna bedrivas med två ekonomiska mål som utgångspunkt; upp till full kostnadstäckning respektive full kostnadstäckning. Att regeringen anger två ekonomiska mål för en och samma verksamhet skulle vara möjligt även om det är ovanligt. Förslaget innebär att regeringen i ett bemyndigande anger ramar för när full kostnadstäckning ska gälla, i stället för att överlåta den bedömningen till lärosätena. Två ekonomiska mål leder till en uppdelning av verksamheten med krav på att intäkter och kostnader ska särredovisas för den del som avser full kostnadstäckning. För den del där full kostnadstäckning gäller är lärosätena skyldiga att ta ut avgift vid användande och regeringen kommer att få en uppföljning av verksamhetens utfall där det kommer att tydliggöras eventuella över- och underskott i verksamheten.

För den del där upp till full kostnadstäckning gäller har lärosätena utrymme att avgöra om avgift ska tas ut och hur stor andel av kostnaderna som ska täckas. Regeringen kommer enbart att få återrapportering av avgiftsintäkterna. Om regeringen önskar ytterligare information om verksamheten behöver detta regleras i exempelvis regleringsbrevet.

Det behövs kriterier för att kunna särskilja de olika ekonomiska målen ska tillämpas. Det finns en mängd olika användningssituationer för forskningsinfrastruktur och det är en utmaning att hitta en enhetlig, kortfattad och lättförståelig formulering för när respektive ekonomiskt mål ska vara tillämbart.

Ett förslag som har framförts från några lärosäten⁷⁵ är att avgränsningen mellan olika ekonomiska mål utgår från användarens juridiska status. Förslaget innebär att de avgifter som myndigheter får betala baseras på det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning. Bolag eller andra som bedriver ekonomisk verksamhet ska däremot betala en avgift som är baserad på marknadspris.

ESV ser att det finns vissa problem med att införa lärosätenas förslag. Exempelvis så skulle Chalmers tekniska högskola som är en stiftelse, och alltså inte en myndighet som de flesta andra universitet och högskolor, inte kunna hänföras till kategorin där upp till full kostnadstäckning gäller. ESV anser också att det är oklart om internationella lärosäten skulle kunna inkluderas i kategorin som betalar med upp till full kostnadstäckning som grund. Principerna är inte entydiga när det gäller klassificeringen av exempelvis myndigheter. En del av den verksamhet som utförs av myndigheter kan anses vara ekonomisk verksamhet enligt statsstödsregelverket, vilket försvårar tillämpningen. Ytterligare ett problem är att använda marknadsmässig prissättning som ekonomiskt mål. Vid marknadsmässig prissättning saknas den direkta kopplingen till nedlagda kostnader som utgör grunden för övriga ekonomiska mål.

ESV anser att kriterierna skulle kunna baseras på syftet med verksamheten i stället för användarens juridiska status. För avgränsningen av de avgifter som kan tas ut upp till full kostnadstäckning skulle kriterierna då kunna vara:

- Tillhandahållandet ska vara hänförbart till grundforskning eller tillämpad forskning
- Syftet är att forskningsresultaten ska publiceras.

Ovanstående kriterier syftar till att ringa in den typ av tillhandahållande där universitet och högskolor i normalfallet bör ha möjlighet att ta ut lägre avgifter än

⁷⁵ Utlåtande om avgiftsuttag från infrastrukturen inom SciLifeLab, 2018-02-07, V-2018-0184.

full kostnadstäckning, utan att komma i konflikt med konkurrens- och statsstödsregelverken. Kriterierna ersätter inte en kvalificerad bedömning men anger en allmän inriktning för avgiftssättningen. Det är viktigt att notera att dessa kriterier inte helt utesluter användare i kategorierna övriga myndigheter, kommuner, regioner, stiftelser eller bolag. Dessa kan exempelvis delta i forskningssamarbeten där ovanstående kriterier är uppfyllda.

Om forskningsinfrastruktur i stället används för ändamål som inte avser grundforskning eller tillämpad forskning och forskningsresultaten inte offentliggörs är det indikationer på att användningen har ett kommersiellt syfte. I dessa fall anser ESV att det kan vara motiverat med en avgift som baseras på full kostnadstäckning, det vill säga att användaren betalar för samtliga kostnader, oberoende av övrig finansiering som tillförts forskningsinfrastrukturen. Bidrag eller anslag kan normalt inte användas för att reducera avgifterna för användning av forskningsinfrastruktur i kommersiellt syfte.

7.3.3 Jämförelse och resonemang om de två alternativen

ESV anser att det är alternativ 1 som är att föredra. Nedan följer ett resonemang om varför.

Vilket av de två alternativen som är bäst lämpat beror framförallt på i vilken utsträckning bemyndigandet främjar användningsgraden. ESV ser att både *alternativ 1* och *2* kan bidra till en ökad användningsgrad eftersom de innebär tydligare förutsättningar och utökade möjligheter för lärosäten att ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur. Det kan innebära att de lärosäten som tidigare undvikit att tillhandahålla forskningsinfrastruktur på grund av osäkerhet kring tolkningsfrågor gällande avgiftsregelverket kommer att kunna tillgängliggöra sin forskningsinfrastruktur i högre grad.

Alternativ 2 innebär att avgiftsuttag för viss användning av forskningsinfrastruktur ska baseras på full kostnadstäckning. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning avgränsas i detta fall av två översiktliga kriterier. Kriterierna kan inte ersätta det omfattande regelverk som finns i fråga om konkurrens och statsstöd. Tillämpningen av bemyndigandet i *alternativ 2* kan därför leda till att lärosätena i vissa fall måste ta ut full kostnadstäckning trots att det inte skulle krävas enligt konkurrens- eller statsstödsregelverket. ESV ser därför att det finns en risk för att *alternativ 2* i vissa fall kan tvinga fram högre avgifter än *alternativ 1*.

Ytterligare ett argument som talar för *alternativ 1* är att den forskningsinfrastruktur som finns på lärosätena ser olika ut. ESV har noterat att det finns någon enstaka forskningsinfrastruktur som har så höga kapitalkostnader att ett pris baserat på självkostnaden blir högre än andra jämförbara anläggningar. Användarna är därför

inte beredda att betala ett pris som beräknas med full kostnadstäckning som grund⁷⁶. *Alternativ 2* kan i sådana fall bli hämmande för användningsgraden.

Alternativ 2 innebär att regeringen anger ramar för avgiftssättningen. Alternativet kan bidra till att sektorn får en samsyn kring när det är rimligt att ta betalt för samtliga kostnader som uppstått vid ett utnyttjande. Samtidigt kan lärosätenas förutsättningar och behov av att ta ut avgifter med en viss grad av kostnadstäckning variera. Så länge avgiftssättningen följer gällande regler (exempelvis konkurrens- och statsstödsregler) ser ESV inte att variationer mellan lärosätenas prissättning behöver vara ett problem.

För det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning gäller att lärosätena ska sårredovisa intäkterna för den avgiftsbelagda verksamheten i sin årsredovisning⁷⁷. För den verksamhet där full kostnadstäckning gäller ska redovisningen omfatta årets intäkter, kostnader, årets resultat och balanserat resultat, om det är förenligt med avgiftsbudgeten. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt *alternativ 2* leder därför till mer utförlig uppföljning. Dessutom ska de överskott och underskott som uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten där full kostnadstäckning gäller balanseras i ny räkning och därmed påverka kommande års prissättning.

Alternativ 1 innebär, som ESV ser det, inte något större behov av omställningar vad gäller nya redovisningsrutiner, anpassning av redovisningssystem och uppföljning jämfört med i dag. *Alternativ 2* kommer jämförelsevis att kräva större anpassningar av såväl redovisningsrutiner som återrapportering av verksamheten. Det leder till en ytterligare administrativ börda som i sig kan vara tidskrävande och dessutom vara kostnadsdrivande.

I vissa fall kan en del av de löpande kostnaderna för forskningsinfrastrukturen redan vara finansierade av exempelvis bidrag. Här bedömer ESV att utgångspunkterna för avgiftsuttaget där motparten är andra lärosäten⁷⁸ bör vara att avgiftsuttaget ska täcka de särkostnader som är kopplade till det enskilda uppdraget. Bilaga 2 innehåller ett förenklat exempel för att belysa skillnader i redovisning och uppföljning mellan de två alternativen.

7.4 Vilka avgifter bör det lärosäte som är värd få disponera?

En myndighet kan ha rätt att ta ut avgifter utan att ha rätt att disponera inkomsterna. Det innebär att det behöver framgå av bemyndigandet vilka avgifter som universitet och högskolor kan ta ut och vilka avgiftsinkomster som de har rätt att disponera.

⁷⁶ En förutsättning är alltså att prissättningen måste prövas mot konkurrens- och statsstödsregelverken.

⁷⁷ Enligt den indelning och struktur som regeringen beslutat om i regleringsbrevet. Se avsnitt 3.3.3.

⁷⁸ I detta fall avses även icke-statliga lärosäten exempelvis Chalmers.

Universitet och högskolor har i dag en mer flexibel finansieringsmodell än övriga myndigheter. Intäkter av utbildnings- respektive forskningsanslag redovisas när medel betalas ut till lärosätenas räntekonton, vilket innebär att det inte finns någon koppling mellan redovisningen mot statens budget och myndighetens kostnader för exempelvis forskningsinfrastruktur. De medel som staten och andra aktörer tillför i form av anslagsmedel, inomstatliga bidrag och donationer är tillskott till verksamheten för att finansiera verksamhetens kostnader. En stor del av kostnaderna finansieras därför ofta på annat sätt än från anslag. När ett lärosäte får inomstatliga bidrag eller donationer för att finansiera en forskningsinfrastruktur kommer en mindre andel av kostnaderna behöva finansieras av tillförda medel från anslag.

ESV anser att två frågeställningar bör vara avgörande för att bedöma om ett lärosäte ska få disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet:

- Kommer myndigheten att ha några kostnader i verksamheten motsvarande avgiftsuttaget?
- Har staten redan tillfört medel för att finansiera dessa kostnader i verksamheten?

I det fall då staten redan tillfört särskilda medel via anslag för att finansiera en investering har medel för framtida avskrivningskostnader redan tillförts. Det innebär att om universitet och högskolor sedan tar ut avgifter för dessa kostnader så kommer kostnaderna att vara finansierade två gånger, först via anslag och sedan en gång till via avgifter. Om så skulle vara fallet anser ESV att lärosätet inte bör få disponera den del av avgifterna som tas ut för att finansiera avskrivningskostnader.

I normalfallet öronmärker dock inte regeringen anslagsmedel för finansiering av avskrivningar. Universitet och högskolor kan själva inom ramen för anslagets ändamål och villkor besluta om hur ett anslag ska användas. Om anslag alltså inte har tillförts för att finansiera fastställda investeringar eller specifika avskrivningskostnader i forskningsinfrastrukturer går det inte att avgöra om, och i så fall med vilket belopp, staten har tillfört anslagsmedel för ändamålet. ESV anser därför att det lärosäte som är värd för forskningsinfrastrukturen bör få disponera inkomster från avgifter oavsett ekonomiskt mål, under förutsättning att avgiftsuttaget ryms inom ramen för full kostnadstäckning.

ESV anser dessutom att ett krav på att leverera in inkomster mot inkomstitel kan motverka målsättningen med att öka användningsgraden av forskningsinfrastrukturen. Det beror på att lärosätet då inte får täckning för de kostnader som uppstår i samband med själva tillhandahållandet och att incitament därför saknas för att tillgängliggöra forskningsinfrastrukturen till utomstående.

Om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids kan det lärosäte som är värd för forskningsinfrastrukturen i vissa fall behöva ta ut avgifter utöver full kostnadstäckning. Vi har i avsnitt 3.3.9. beskrivit vad detta kan innebära. Regeringen har i vissa fall valt att reglera att en myndighet ska ta ut avgifter på marknadsmässig grund och hur sådana avgifter ska få disponeras. Av Trafikverkets instruktion framgår exempelvis att myndigheten får disponera inkomster av avgifter upp till full kostnadstäckning. Om avgiftsuttaget innebär att marknadspriset överstiger Trafikverkets kostnader ska därför de inkomster som överstiger kostnaderna redovisas mot inkomsttitel.

ESV ser att universitet och högskolor i normalfallet inte kommer behöva utnyttja ett särskilt villkor om marknadsmässig prissättning. Det beror på att i självkostnaden inkluderas alla direkta och indirekta kostnader (även kapitalkostnader). I vissa fall kan det dock bli aktuellt att ta ut ett marknadsmässigt pris som överstiger verksamhetens kostnader. Statsstöds- respektive konkurrensregelverken kan medföra behov av att ta ut avgifter på marknadsmässiga grunder för att undvika att snedvrیدا konkurrensen.

Frågan är om universitet och högskolor ska kunna disponera även de inkomster av avgifter som överstiger de totala kostnaderna för tillhandahållandet. Det är svårt att motivera att universitet och högskolor ska få disponera avgifter när de inte har motsvarande kostnader. ESV anser därför att de inkomster som tas ut utöver beräknade kostnader för tillhandahållande ska redovisas mot inkomsttitel. ESV ser därför att det kan finnas behov av att reglera detta särskilt.

Vidare bedömer ESV att en inleverans av inkomster från avgifter i sådana fall inte skulle minska incitamentet för att tillgängliggöra forskningsinfrastrukturen för utomstående.

7.5 Var ska bemyndigandet finnas?

Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor finns i ett samlat regleringsbrev för sektorn (med undantag för SLU, se avsnitt 4.2). Av regeringsformen framgår att föreskrifter meddelas av regeringen genom förordning.⁷⁹ På sikt anser ESV därför att rätten att ta ut avgifter och att bestämma avgifternas storlek bör meddelas i förordning och inte i regleringsbrevet. Av dialogen med Utbildningsdepartementet har ESV förstått att detta även är regeringens ambition. Ett särskilt bemyndigande bör därför antingen meddelas i en ny samlad förordning eller i den redan befintliga högskoleförordningen.

⁷⁹ Regeringsformen 8 kap 1 §.

Enligt ESV är det rimligt att föra in bemyndigandet i högskoleförordningen. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om högskolestyrelsens sammansättning, behörighet för lärare, anställningar som doktorand, allmänna regler för högskoleutbildningar på alla nivåer. Det finns i dag inte några bestämmelser om avgifter i förordningen.

Ett annat alternativ är att regeringen väljer att samla regelverket för samtliga avgifter för universitets- och högskolesektorn i en särskild förordning. Alternativet innebär att de bemyndiganden som i dag finns i det gemensamma regleringsbrevet, i särskilda regleringsbrev och övriga författningar flyttas för att tillsammans med vårt förslag till bemyndigande införas i den särskilda förordningen.

Ett tredje alternativ som har diskuterats inom ramen för detta uppdrag är att regeringen skulle kunna välja att införa bemyndigandet i avgiftsförordningen. Det är ett alternativ som ESV anser är olämpligt. Förklaringen är att avgiftsförordningen är ett generellt regelverk som gäller för myndigheter under regeringen. ESV ser därför inte att är aktuellt att föreslå att regeringen ska införa särskilda bestämmelser för en utvald sektor i förordningen.

7.6 Möjlighet till återrapportering

I den forskningspolitiska propositionen har regeringen angivit att det är önskvärt att användningen av befintliga forskningsinfrastrukturer breddas genom att aktörer från näringsliv och offentlig sektor bereds möjlighet att bedriva framstående forskning och utveckling vid anläggningarna.⁸⁰ ESV ser därför att det är lämpligt att överväga ett återrapporteringskrav för universitet och högskolor gällande hur användningsgraden för forskningsinfrastruktur har utvecklats över tid och med avseende på olika användarkategorier såsom lärosäten, andra myndigheter, näringsliv och offentlig sektor.

Utöver ovanstående möjlighet till återrapportering leder det särskilda bemyndigandet till att regeringen kan få uppföljning av intäkterna för forskningsinfrastruktur. Det är en skillnad jämfört mot i dag då avgifter som tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen inte ska ingå i avgiftstabellen i regleringsbreven⁸¹ och intäkterna som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet för forskningsinfrastruktur inte behöver särredovisas i årsredovisningen.

⁸⁰ Prop 2016/17:50 s.123

⁸¹ Redovisning av avgiftsfinansierad verksamhet framgår av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor och/eller av respektive lärosätes regleringsbrev.

8 Slutsatser och förslag

8.1 ESV:s förslag

ESV:s förslag till bemyndigande

Universitet och högskolor får ta ut avgifter för att tillhandahålla forskningsinfrastruktur under förutsättning att forskningsinfrastrukturen helt eller delvis står under lärosätets kontroll, att det finns dokumenterade tillgänglighetsprinciper samt att tillhandahållandet sker inom ramen för lärosätets uppgifter.

Universitet och högskolor får besluta om avgifternas storlek. Avgifterna får bestämmas upp till full kostnadstäckning. Om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids ska avgifternas storlek dock bestämmas utifrån marknadsmässiga grunder.

Universitet och högskolor får disponera inkomsterna från avgifterna upp till full kostnadstäckning.

ESV:s förslag på återrapporteringskrav i regleringsbrev

Årsredovisningen ska innehålla en redogörelse för hur användningsgraden för forskningsinfrastruktur har utvecklats över tid och med avseende på olika användarkategorier såsom lärosäten, andra myndigheter, näringsliv och övrig offentlig sektor.

ESV använder i förslaget begreppet forskningsinfrastruktur i enlighet med EU-rättens definition. ESV:s förslag innebär vidare att de tre kriterier som vi beskriver i avsnitt 7.2.1 ska vara uppfyllda för att lärosätet ska kunna utnyttja bemyndigandet. Om en forskningsinfrastruktur inte uppfyller ovanstående kriterier kommer lärosätet inte kunna använda det särskilda bemyndigandet för den forskningsinfrastrukturen. I sådana fall finns möjlighet att tillämpa 4 § avgiftsförordningen, med de restriktioner som gäller för den bestämmelsen. ESV anser dock att det är mindre lämpligt att lärosätena varaktigt tar ut avgifter för forskningsinfrastruktur med stöd av 4 §.

Ovanstående innebär att ett lärosäte kan ta avgifter för viss forskningsinfrastruktur med stöd av det särskilda bemyndigandet. För annan forskningsinfrastruktur kan samma lärosäte i vissa fall tillämpa 4 § avgiftsförordningen.

ESV förordar att när forskningsinfrastruktur tillhandahålls till externa användare på en kontinuerlig basis bör det särskilda bemyndigandet användas. Respektive universitet och högskola behöver då dokumentera och fastställa

tillgänglighetsprinciper för den forskningsinfrastruktur där man avser tillämpa det särskilda bemyndigandet. För tydlighets skull bör det vid varje lärosäte finnas ett beslut som innehåller en samlad förteckning över den forskningsinfrastruktur som ska tillämpa bemyndigandet. ESV ser inte att det finns ett behov av att särskilt reglera förekomsten av en sådan förteckning. Däremot skulle det kunna underlätta för lärosätets interna styrning och kontroll i fråga om vilka forskningsinfrastrukturer som tillämpar det särskilda bemyndigandet.

Med stöd av det särskilda bemyndigandet ser ESV att det kommer att finnas större möjlighet för universitet och högskolor att tillgängliggöra forskningsinfrastruktur än det finns i dag. ESV ser att förslaget har förutsättningar att främja användningsgraden för forskningsinfrastruktur. Förslaget gör det möjligt för lärosätena att bedöma hur stor del av kostnaderna som ska täckas vid olika slags tillgängliggöranden. Universitet och högskolor får då precis som i dag själva göra bedömningen av när de behöver ta hänsyn till statsstöds- och konkurrensregelverken i sin prissättning.

Om det är nödvändigt för att undvika att konkurrensen på marknaden snedvrids ska avgifternas storlek beräknas på marknadsmässiga grunder. Myndigheten får då disponera inkomsterna från avgifterna upp till full kostnadstäckning. De inkomster som överstiger de beräknade kostnaderna för verksamheten ska däremot redovisas mot inkomstitel.

ESV föreslår vidare, i likhet med de förslag som lämnas i SOU 2019:6⁸², att bemyndigandet för att ta ut avgifter på sikt ska regleras i förordning.

ESV anser att återrapporteringskravet med fördel kan införas i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor⁸³. Återrapporteringskravet anknyter till den forskningspolitiska propositionen och den målsättning som regeringen framför angående breddad användning av forskningsinfrastruktur. Med hjälp av återrapporteringskravet får regeringen information om hur användningsgraden utvecklas över tid för olika användarkategorier.

8.2 Vilka konsekvenser kan våra förslag få?

Nedan redovisar vi de konsekvenser som kan bli aktuella för olika intressenter med anledning av ESV:s förslag.

8.2.1 Konsekvenser för universitet och högskolor

Om ett avgiftsuttag som baseras på samtliga kostnader skulle understiga marknadspris kan *universitet och högskolor* behöva ta ut ett högre pris enligt

⁸² SOU 2019:6 s. 392.

⁸³ Respektive SLU:s regleringsbrev.

statsstöds- och konkurrensregelverken. Skillnaden mellan marknadspris och de beräknade totala kostnaderna för tillhandahållandet ska då lärosätet redovisa mot inkomsttitel⁸⁴.

ESV anser att om en forskningsinfrastruktur tillgängliggörs vid enstaka tillfällen till ett annat lärosäte eller annan offentlig aktör kan det i vissa fall vara ändamålsenligt att ta ut avgifter enligt det generella bemyndigandet, i stället för att upprätta tillgänglighetsprinciper och utnyttja det särskilda bemyndigandet. Nyttjandegraden för en forskningsinfrastruktur kan förändras över tid. Därför är det lämpligt att det lärosäte som är värd löpande utvärderar omfattningen av tillgängliggörandet och behovet av att tillämpa det särskilda bemyndigandet.

ESV ser att det kan uppkomma gränsdragningsfrågor gällande när universitet och högskolor ska använda det särskilda bemyndigandet för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur respektive bemyndigandet att ta ut avgifter för uppdragsforskning.

När det gäller gränsdragningen mellan tillhandahållande av forskningsinfrastruktur respektive bemyndigandet att ta ut avgifter för uppdragsforskning bör utgångspunkten, enligt ESV:s mening, vara i vilken utsträckning tjänsten kan hänföras till själva forskningsinfrastrukturen respektive uppdragsforskningen. Om tjänsten framförallt är hänförbar till en forskningsinfrastruktur bör avgiften redovisas under bemyndigandet för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur och i annat fall som uppdragsforskning. Det är viktigt att lärosätet kan redogöra för på vilka grunder beslutet om avgiftsuttag har gjorts. Det beror framförallt på att de ekonomiska målen för verksamheterna är olika samt att återrapporteringskraven, inte är desamma.

Lärosätena kan behöva göra ett antal bedömningar för att kunna beräkna avgifterna för forskningsinfrastruktur. Eftersom forskningsinfrastrukturerna både finansieras på olika sätt och ser väldigt olika ut i omfattning så anser ESV att det inte går att ge ett detaljerat förslag som ska gälla för alla universitet och högskolor avseende vilka kostnader som ska ingå i underlaget till avgift.

Universitet och högskolor ska redan i dag ta hänsyn till statsstöds- och konkurrensregelverken när avgifter för användning av forskningsinfrastruktur tas ut. Bemyndigandet ändrar inte det förhållandet. En eventuell ökad omfattning av avgiftsuttag och nya användare av forskningsinfrastruktur kan dock leda till att frågor om efterlevnad av statsstöds- och konkurrensregelverken får ökad betydelse.

⁸⁴ 14 § anslagsförordningen (2011:223).

När ett lärosäte har fastställt tillgänglighetsprinciper och avgiftsnivåer behöver dessa kommuniceras med potentiella användare.

Under arbetet med rapporten har frågan uppkommit om en tydligare grund för avgiftsuttag kan leda till att lärosäten anskaffar forskningsinfrastruktur som bara används i kommersiellt syfte. Ett av villkoren för att det särskilda bemyndigandet ska kunna utnyttjas är dock att forskningsinfrastruktur tillhandahålls inom ramen för lärosätets uppgifter enligt högskolelagen. Det innebär enligt ESV bedömning att användning av forskningsinfrastruktur i kommersiellt syfte normalt bör ha en underordnad roll i förhållande till användningen för akademisk forskning.

8.2.2 Konsekvenser för regeringen

Regeringen behöver fatta beslut om att införa ett särskilt bemyndigande för uttag av avgifter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur. Av regleringen behöver det framgå vilket ekonomiskt mål som ska gälla för verksamheten och vem som ska besluta om avgifterna. Regleringen behöver även innefatta dispositionsrätten. Därutöver behöver regeringen analysera om bemyndigandet på sikt ska införas i förordning.

Dessutom behöver regeringen ta ställning till om och i så fall vilka återrapporteringskrav som ska införas.

ESV:s förslag innebär att lärosätena har möjlighet men inte skyldighet att tillämpa det särskilda bemyndigandet. ESV rekommenderar lärosätena att i första hand använda det särskilda bemyndigandet (se avsnitt 8.1). För att undvika en reglering som är administrativt betungande i de fall där tillhandahållandet är tillfälligt ser ESV att det särskilda bemyndigandet bör tillämpas på frivillig grund innan ytterligare reglering införs. Om regeringen anser att det särskilda bemyndigandet ska tillämpas på all forskningsinfrastruktur som ska tillgängliggöras för externa användare behöver det regleras.

Eftersom det kan uppkomma frågor kring gränsdragningen mellan tillhandahållande av forskningsinfrastruktur respektive bemyndigandet att ta ut avgifter för uppdragsforskning, kan regeringen behöva överväga ett förtydligande av bemyndigandet för uppdragsforskning.

Det finns myndigheter utanför universitets- och högskolesektorn som är värdar för forskningsinfrastruktur. ESV ser att det kan vara värdefullt att göra en kartläggning av de bemyndiganden som gäller för dessa myndigheter i fråga om tillhandahållande av forskningsinfrastruktur. Syftet bör då vara att utreda om andra värdar för forskningsinfrastruktur ska ha liknande förutsättningar för avgiftsuttag.

ESV:s förslag är att bemyndigandet på sikt ska införas i förordning. ESV anser att regeringen då bör överväga att utse en myndighet som meddelar föreskrifter om de avgifter som universitet och högskolor tar ut. I föreskrifterna kan då erfarenheter från tillämpningen av det föreslagna bemyndigandet tillvaratas.

8.2.3 Konsekvenser för användare av forskningsinfrastruktur

Vi bedömer att förslaget är neutralt i fråga om nivån på de avgifter som användare får betala för att nyttja forskningsinfrastruktur. ESV:s förslag till särskilt bemyndigande innebär att det lärosäte som är värd för forskningsinfrastruktur får bestämma om avgifter ska tas ut för tillhandahållande. Lärosätena får också bestämma avgifternas storlek inom ramen för full kostnadstäckning. Förslaget reglerar inte att avgiftsuttag ska göras på olika sätt för olika användarkategorier. ESV:s förslag till särskilt bemyndigande innebär inte heller någon inskränkning eller utökning av utrymmet för att beräkna avgiftsnivån jämfört med ett avgiftsuttag som grundar sig på 4 § avgiftsförordningen.

ESV bedömer att förslaget kan bidra till att användare möter ett ökat utbud av forskningsinfrastruktur. Vi utvecklar detta resonemang i avsnitt 8.3 nedan.

8.2.4 Konsekvenser för statens budget

Universitet och högskolor tillämpar särskilda principer för redovisning mot anslag (se avsnitt 4.3.1). Därmed kommer lärosätenas redovisning mot anslag inte att påverkas av avgiftsintäkter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur.

ESV:s förslag innebär att delar av lärosätets avgiftsintäkter för tillhandahållande av forskningsinfrastruktur, i särskilda fall, ska redovisas mot inkomsttitel. Inkomsterna i statens budget kan därför komma att öka. Vi har inga underlag för att beräkna omfattningen av en sådan inkomstökning, men vi bedömer att inkomstökningen kommer att ha marginell betydelse för statens budget.

8.3 Vilken inverkan kan olika finansieringsformer/modeller ha på användningsgraden?

ESV ska inom ramen för uppdraget analysera vilken inverkan olika finansieringsformer och modeller kan ha på användningsgraden. Eftersom uppdraget innebär att ESV ska föreslå en metod som gör det möjligt att ta ut avgifter så ser ESV att det framförallt är förslagets inverkan på användningsgraden som är aktuell att analysera.

Vi har noterat att vissa lärosäten är osäkra på om de har stöd i det generella bemyndigandet i avgiftsförordningen. Ett särskilt bemyndigande som tydliggör att myndigheterna får ta ut avgifter kan innebära att lärosäten väljer att tillgängliggöra forskningsinfrastruktur i högre grad jämfört med idag (se avsnitt 7.1 och 7.3.3).

Det är viktigt att avgränsningen av ett särskilt bemyndigande träffar rätt och inte oavsiktligt utesluter forskningsinfrastruktur för vilken ett särskilt bemyndigande kan bidra till ökat tillgängliggörande. Vi bedömer att de lärosäten som har behov av ett särskilt bemyndigande också har möjlighet att uppfylla de tre kriterierna som föreslås avgränsa det särskilda bemyndigandet (se avsnitt 7.2.1).

Lärosätena bör få disponera avgiftsinkomsterna för att det ska finnas incitament för dem att tillgängliggöra forskningsinfrastruktur (se avsnitt 7.4). Enligt ESV:s förslag kommer lärosätena få disponera samtliga avgiftsintäkter upp till full kostnadstäckning.

Regeringen anger i den forskningspolitiska propositionen att det är kostsamt att tillhandahålla forskningsinfrastruktur och att det finns ett behov hos lärosäten att ta ut avgifter av de som använder infrastrukturen. ESV:s förslag med ett ekonomiskt mål som ger möjlighet för lärosätet att täcka samtliga kostnader ger incitament för lärosäten att tillgängliggöra forskningsinfrastruktur (se avsnitt 7.3).

Den andel av kostnaderna som intäkterna ska täcka får dock inte vara så hög att vissa kategorier av användare inte kan eller vill utnyttja infrastrukturen. Vi har också noterat att värddar för forskningsinfrastruktur, exempelvis vid forskningssamarbeten mellan lärosäten, vill ha möjlighet att avstå från att ta ut avgifter eller att ta ut lägre avgifter än full kostnadstäckning. Ett krav på att intäkterna alltid ska täcka samtliga kostnader kan medföra minskad efterfrågan från användarna och därmed lägre nyttjandegrad för forskningsinfrastruktur. Förslaget med ett särskilt bemyndigande som möjliggör flexibilitet i prissättningen ger därför bättre förutsättningar för att forskningsinfrastruktur ska komma till användning jämfört med ett bestämt mål om full kostnadstäckning (se avsnitt 7.3).

Slutligen bedömer ESV att förslaget till bemyndigande kan bidra till att lärosäten tillgängliggör forskningsinfrastruktur i ökad omfattning jämfört med idag. I vilken omfattning användningsgraden faktiskt kommer att öka beror dock på flera omvärldsfaktorer som ligger utanför ramarna för ESV:s uppdrag.

Bilaga 1 Statsstöds- och konkurrensregelverk - översikt

Forskningsinfrastruktur som har statliga universitet och högskolor som värd finansieras på olika sätt, något som vi har redogjort för i kapitel 5. Eftersom offentliga medel återfinns i finansieringen av forskningsinfrastrukturen behöver de tjänster som infrastrukturen erbjuder olika användare förhålla sig till såväl konkurrens- som statsstödsregelverken. Vi redogör därför nedan översiktligt för dessa regelverk och på vilket sätt vi ser att de kan påverka de avgifter som tas ut vid användning av forskningsinfrastrukturen.

Statsstödsregelverket

Statsstöd är när stat, kommun eller region stöttar en viss verksamhet med offentliga medel.⁸⁵ EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel stödja en viss verksamhet. Reglerna finns i artiklarna 107-109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Där fastställs att statsstöd är förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag. Syftet med reglerna är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.⁸⁶

Regelverket blir tillämpligt i vår utredning eftersom forskningsinfrastruktur med statliga universitet eller högskolor som värd i de flesta fall är (del)finansierad med offentliga medel. Beroende av hur infrastrukturen sedan används av olika användare och hur till exempel avgiften då sätts finns det risk för ett otillåtet statsstöd.

Vad är statsstöd?

Förbudet mot statsstöd finns i artikel 107.1 FEUF med följande formulering: ”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”⁸⁷

Flera olika åtgärder räknas som statsstöd. Det kan till exempel handla om åtgärder som bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Ytterligare

⁸⁵ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, information hämtad 2019-09-30.

⁸⁶ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, information hämtad 2019-09-30.

⁸⁷ Artikel 107.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

exempel kan vara icke marknadsmässiga avkastningskrav på offentligt ägda bolag, eller försäljning av offentlig egendom på icke marknadsmässiga villkor.⁸⁸

EU-kommissionen utövar tillsyn över medlemsstaterna och kan besluta att ett olagligt statsstöd måste återkrävas. Även en svensk domstol kan pröva om en åtgärd utgör ett statligt stöd som skulle ha anmälts till kommissionen. Av regelverket framgår också att olagliga statliga stöd ska krävas tillbaka av den stödgivande myndigheten och att stödmottagaren har en skyldighet att återbetala stöd som lämnats i strid med statsstödsreglerna, inklusive ränta på ränta.⁸⁹

Fem kriterier som alla måste vara uppfyllda

Det finns fem kriterier i begreppet statsstöd som *alla* måste vara uppfyllda för att ett stöd ska räknas som statsstöd (våra kursiveringar):

- åtgärden ska kunna kopplas till det offentliga och ska *finansieras med offentliga medel* (offentliga medel)
- åtgärden ska vara *riktad till vissa* verksamheter eller viss produktion (selektivitet)
- verksamheter som åtgärden riktar sig till ska bedriva *ekonomisk verksamhet* (företag)
- åtgärden ska *ge mottagaren en fördel* (gynnande)
- åtgärden ska snedvrída eller hota att *snedvrída konkurrensen och påverka handeln* mellan EU:s medlemsstater (konkurrens och samhandel).⁹⁰

Statsstödsreglerna gäller ekonomisk verksamhet

Ett av de fem kriterierna som ska vara uppfyllda för att ett stöd ska räknas som statsstöd är kriteriet om ekonomisk verksamhet (också kallat företagskriteriet). Den statsstödsrättsliga definitionen av vad som är ett företag är bred.

Upphandlingsmyndigheten⁹¹ skriver på sin webbplats bland annat att ett företag är en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet oberoende av dess rättsliga ställning och oberoende av hur verksamheten finansieras, samt att ekonomisk verksamhet är all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad. Frågan om det finns en marknad för vissa tjänster beror på hur dessa tjänster organiseras i den

⁸⁸ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, information hämtad 2019-10-03.

⁸⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/> och <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/olika-aktorer-inom-statsstodsomradet/>, information hämtad 2019-10-03.

⁹⁰ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/>, information hämtad 2019-10-03.

⁹¹ Upphandlingsmyndigheten ska enligt förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och landsting (regioner). Det gör myndigheten bland annat genom informationstexter på sin webbplats.

berörda medlemsstaten, och kan således variera mellan de olika medlemsstaterna och vid olika tidpunkter.

Vidare framgår det att det inte spelar någon roll om det finns ett vinstsyfte eller inte, eftersom även icke-vinstdrivande verksamheter som erbjuder varor och tjänster på en marknad kan omfattas av statsstödsreglerna. Däremot är inte myndighetsutövning en ekonomisk verksamhet.⁹²

Det offentliga får ge stöd i vissa fall

Det finns några möjligheter för det offentliga att ge stöd så länge som FEUF:s undantag från det generella förbudet mot statsstöd är uppfyllda (så kallat lagligt statsstöd). För de vanligaste stödområdena finns det riktlinjer som klargör reglerna. Det gäller till exempel för områden som regionalstöd, bredbandstöd, energi- och miljöstöd och stöd till forskning, utveckling och innovation. Riktlinjer för till exempel stöd till forskning, utveckling och innovation finns i *Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation* (de så kallade forskningsriktlinjerna)⁹³. Gemensamt för dessa stödåtgärder på olika områden är att de måste godkännas av EU-kommissionen innan de får ges. Det offentliga får därför inte lämna stöd förrän det på förhand har godkänts av kommissionen, något som följer av det grundläggande så kallade genomförandeförbudet i FEUF (artikel 108.3).

Vissa undantag finns dock från genomförandeförbudet. Ett sådant undantag gäller för stöd av mindre betydelse, så kallat *de minimis*-stöd. Ett sådant försumbart stöd är ett stöd som är mindre än maximalt 200 000 euro över tre år per stödmottagare. En förutsättning är att stödet uppfyller de krav som finns i kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse.⁹⁴

Stöd för vissa ändamål kan också lämnas utan att kommissionen först måste godkänna stödet om stödet lämnas enligt villkoren i *den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)*⁹⁵. Vi utvecklar nedan vad det innebär.

⁹² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/vad-ar-statsstod/foretagskriteriet/>, information hämtad 2019-10-03.

⁹³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/villkor-for-att-fa-statsstod-godkant/>, information hämtad 2019-10-03 och Meddelande från kommissionen, Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation, 2014/C 198/01.

⁹⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse och <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/forordning-om-stod-av-mindre-betydelse/>, information hämtad 2019-10-03. Därutöver finns särskilda förordningsbestämmelser om de minimis-stöd för jordbrukssektorn (EU) nr 1408/2013, för fiskeri- och vattenbrukssektorn (EU) nr 717/2014 samt för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EU) nr 360/2012.

⁹⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (GBER).

Gruppundantag

Den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) innehåller regler om vilka villkor som gäller för stöd på ett antal områden, bland annat forskning, utveckling och innovation. I vårt fall handlar det om när en forskningsinfrastruktur med statliga universitet och högskola som värd säljer kapacitet till andra användare.

När GBER tillämpas krävs det att stödet utformas enligt de villkor som framgår av förordningen. För varje stödkategori som förekommer i förordningen finns det regler som anger när stödet får ges, hur det ska utformas och hur mycket stöd som får lämnas i det enskilda fallet. Det framgår även vilka administrativa åtgärder som är nödvändiga för att stöd ska få ges, till exempel avseende uppföljning och dokumentation. Där framgår vidare att det behövs en rättslig grund för att bevilja stöd, till exempel genom en förordning beslutad av regeringen (en så kallad stödordning), och att stöd enligt GBER får lämnas så länge GBER gäller⁹⁶. Dessutom behöver den som vill tillämpa GBER utom ramen för en stödordning kontakta regeringen (Näringsdepartementet) eftersom kommissionen ska informeras inom 20 dagar efter att stödet har lämnats.⁹⁷

Stöd till forskning, utveckling och innovation behandlas i artikel 25-30 GBER. Bestämmelserna omfattar ett antal specifika stödändamål, bland annat stöd till FoU-projekt och stöd till forskningsinfrastruktur. Vad som definieras som forskningsinfrastruktur framgår också där (se ovan – Fem kriterier som alla måste vara uppfyllda).

Som illustration till hur gruppundantagsvillkoren är utformade kan nämnas de bestämmelser som gäller för stöd till forsknings- och utvecklingsprojekt, och som framgår av artikel 25. Sådant stöd får lämnas om det handlar om grundforskning, industriell forskning, experimentell utveckling eller genomförbarhetsstudier.⁹⁸ De stödberättigade kostnaderna, det vill säga de kostnadstyper som stödet får bidra till att täcka, ska hänföras till en specifik kategori av forskning och utveckling och ska vara följande:

- personalkostnader
- kostnaden för instrument och utrustning i den utsträckning och under den tid som de används för projektet

⁹⁶ GBER gäller för närvarande till den 31 december 2020. EU-kommissionen har föreslagit att GBER ska förlängas till den 31 december 2022.

⁹⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/den-allmanna-gruppundantagsforordningen-gber/> och <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/mojligheter-att-lamna-statsstod/den-allmanna-gruppundantagsforordningen-gber/villkor-i-den-allmanna-gruppundantagsforordningen/>, information hämtad 2019-10-04.

⁹⁸ Artikel 25.2 GBER.

- kostnader för byggnader och mark i den utsträckning och under den tid som de används för projektet
- kostnader för kontraktsforskning, kunskap och patent som köps eller hyrs in från externa källor på marknadsmässiga villkor, samt kostnader för konsulttjänster och motsvarande tjänster som används uteslutande för forskningsverksamheten
- andra allmänna omkostnader och andra driftskostnader, inklusive kostnader för material, förrådsartiklar och liknande produkter, som uppkommit som direkt följs av ett projekt.⁹⁹

Ett ytterligare exempel gäller gruppundantagets artikel 26 i vilken det framgår vilka särskilda villkor som gäller för stöd till byggande eller uppgradering av forskningsinfrastruktur, det vill säga finansiering av sådan forskningsinfrastruktur som utför ekonomisk verksamhet. Ett antal krav ska vara uppfyllda i dessa fall:

- separat redovisning för varje typ av verksamhet i en forskningsinfrastruktur som bedriver både ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter
- det pris som tas ut för drift eller användning av infrastrukturen motsvarar marknadspriset
- tillträdet till infrastrukturen är öppet för flera användare och beviljas på ett transparent och icke-diskriminerande sätt
- stödberättigande kostnaderna är kostnader för investeringar i immateriella och materiella tillgångar
- stödnivån överskrider inte 50 procent av de stödberättigande kostnaderna.¹⁰⁰

Vad som är marknadsmässigt pris definieras inte i artikel 26 GBER. I förordningens avsnitt med definitioner finns emellertid en vägledning. Där framkommer att *normala marknadsmässiga villkor* är ”sådana villkor för en transaktion mellan avtalsslutande parter som inte skiljer sig från de villkor som skulle fastställas mellan oberoende företag och som inte innehåller inslag av samverkan. Varje transaktion som är resultatet av ett öppet, transparent och icke-diskriminerande förfarande anses uppfylla principen om normala marknadsmässiga villkor.”¹⁰¹

Är det statsstöd när statlig forskningsinfrastruktur används av andra?

Det är inte givet att statsstödsreglerna är tillämpliga när den forskningsinfrastruktur som har statliga universitet och högskolor som värd används av andra. Som ESV uppfattar det finns det två möjliga sätt att tolka statsstödsregelverket när det handlar om användning av forskningsinfrastrukturen: det kan antingen ses som att

⁹⁹ Artikel 25.3 GBER.

¹⁰⁰ Artikel 26 GBER.

¹⁰¹ Artikel 2.89 GBER.

statsstödsreglerna inte alls är tillämpliga eller så kan det handla om ett lagligt statsstöd när vissa villkor är uppfyllda.¹⁰² Vi redogör nedan för de två tolkningarna.

Förfarandet hamnar utanför statsstödsreglerna

För att statsstödsregelverket ska vara tillämpligt krävs att alla fem kriterier för statsstöd är uppfyllda (se ovan). När forskningsinfrastruktur med statliga universitet och högskolor som värd säljer tillgång till infrastrukturen kan man under vissa förutsättningar hävda att det inte rör sig om en ekonomisk verksamhet. Förfarandet hamnar då utanför statsstödsreglerna.

Att främja forskning, utveckling och innovation är ett viktigt unionsmål enligt fördraget.¹⁰³ Kommissionen har i de så kallade forskningsriktlinjerna angett att ett antal verksamheter i regel är av icke-ekonomisk art, till exempel utbildning och ”oberoende forskning och utveckling för ökad kunskap och förståelse, även forskningssamarbeten, där forskningsorganisationen eller forskningsinfrastrukturen bedriver ett effektivt samarbete”. Ett annat exempel på icke-ekonomisk verksamhet i forskningsriktlinjerna är ”verksamheter i form av kunskapsöverföring”, om den utförs av till exempel en forskningsinfrastruktur. En förutsättning är då att alla inkomster från verksamheten återinvesteras i den huvudsakliga verksamheten.¹⁰⁴

Kommissionen har också angett att i de fall till exempel en forskningsinfrastruktur används för både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet omfattas offentlig finansiering av regler om statligt stöd endast i den mån den täcker kostnader som hänger samman med den ekonomiska verksamheten. Om forskningsinfrastrukturen nästan enbart används för icke-ekonomisk verksamhet kan dess finansiering helt och hållet falla utanför tillämpningsområdet för statsstödsreglerna, förutsatt att den ekonomiska verksamheten är *rent underordnad*, det vill säga motsvarar en verksamhet som är direkt relaterad till och nödvändig för forskningsinfrastrukturens drift eller har ett naturligt samband med dess viktigaste icke-ekonomiska användning, samt om den har *ett begränsat omfång*. Kommissionen anser att detta är fallet om den ekonomiska verksamheten konsumerar exakt samma insatsvaror (såsom material, utrustning, arbetskraft och anläggningstillgångar) som den icke-ekonomiska verksamheten och den kapacitet som varje år anslås för sådan ekonomisk verksamhet *inte överstiger 20 procent* av den berörda enhetens totala årskapacitet.¹⁰⁵

¹⁰² Det finns också en tredje tolkning, nämligen att användningen sker på villkor som innebär att otillåtet statsstöd lämnas. ESV:s uppdrag har dock inte omfattat att undersöka om en sådan användning i dag förekommer.

¹⁰³ Artikel 179 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

¹⁰⁴ Artikel 19 a och b i *Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation*. Meddelande från kommissionen, 2014/C 198/01.

¹⁰⁵ Artikel 20 i *Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation*. Meddelande från kommissionen, 2014/C 198/01.

Forskningsriktlinjerna tar också upp indirekt statligt stöd till företag genom bland annat offentligt finansierade forskningsinfrastrukturer. Det framgår till exempel att vanligtvis förs inget statligt stöd över på företaget när en forskningsinfrastruktur används för att tillhandahålla ett företag en forskningstjänst, om forskningsinfrastrukturen får en tillräcklig ersättning för sina tjänster. I sammanhanget nämns marknadspris eller, när sådant saknas, ett pris som ”återspeglar den fulla kostnaden för tjänsten och i regel omfattar en marginal som fastställts med hänvisning till de marginaler som vanligen tillämpas av företag som är verksamma inom den berörda sektorn”.¹⁰⁶

Sammantaget skulle alltså den säljverksamhet som sker vid forskningsinfrastruktur med statliga universitet och högskolor som värd vara anknuten till lärosätenas icke-ekonomiska verksamhet, så länge som säljverksamheten uppfyller ett antal villkor. Det handlar till exempel om att den är begränsad i omfattning, att intäkterna återinvesteras i verksamheten och att ett marknadsmässigt pris tas ut. När villkoren är uppfyllda skulle hela förfarandet med att sälja tillgång till forskningsinfrastrukturen falla utanför begreppet ”ekonomisk verksamhet” och därmed inte omfattas av statsstödsregelverket. Om alla villkor däremot inte är uppfyllda kan det handla om ett otillåtet stöd med återbetalningskrav som följd.

Tolkningen att den säljverksamhet som sker vid forskningsinfrastrukturer är anknuten till lärosätenas icke-ekonomiska verksamhet får stöd av hur avgifter i dag tas ut. Av de kontakter som vi har haft inom ramen för detta uppdrag med företrädare för universitet, högskolor och enskilda forskningsinfrastrukturanläggningar framkommer att säljverksamheten i de flesta fall är en begränsad verksamhet som är underordnad universitetets och högskolors kärnverksamhet. Samtidigt har det inte ingått i vårt uppdrag att göra en heltäckande analys av hur avgifter tas ut i praktiken.

Förfarandet utgör lagligt statsstöd enligt GBER eller de minimis-reglerna

Om den verksamhet som bedrivs vid forskningsinfrastrukturer med statliga universitet och högskolor som värd i stället ses som ekonomisk verksamhet blir statsstödsregelverket tillämpligt. Offentlig finansiering av sådan verksamhet ska då lämnas inom ramen för i första hand sådant tillåtet statsstöd som ryms inom det allmänna gruppundantaget (GBER) eller inom ramen för de minimis-reglerna. Dessa regelverk återfinns i avsnitt Det offentliga får ge stöd i vissa fall samt i avsnitt Gruppundantag. I den mån sådana regler inte kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt krävs att stöd anmäls till kommissionen och godkänns på förhand enligt de förfaranden som följer av artikel 108.3 FEUF, så kallad notifiering.

¹⁰⁶ Artikel 25 i *Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation*. Meddelande från kommissionen, 2014/C 198/01.

Att lämna stöd enligt GBER och de minimis kan således ske utan att kommissionens godkännande behövs inhämtas, men förutsätter att vissa angivna krav på stödets utformning och omfattning uppfylls. Om stöd ska lämnas med hänvisning till de minimis-reglerna finns det till exempel krav på hur omfattande stödet kan vara under en treårsperiod. Om stöd i stället ska lämnas med hänvisning till GBER måste stödet bland annat respektera de specifika villkor som gäller ifråga om stödgrundande kostnadskategorier och begränsas storleksmässigt med avseende på tillämpliga krav om viss andel egen finansiering (som inte får utgöra stöd bekostat med offentliga medel). Vid stöd till förmån för forskningsinfrastruktur gäller vidare krav om exempelvis separat redovisning, marknadsprissättning samt öppen och transparent tillgång till infrastrukturen. Det bör finnas en stödordning som reglerar formerna för stöd, till exempel en av regeringen beslutad förordning som räknar upp vilka forskningsinfrastrukturer som kan omfattas och som i övrigt preciserar villkoren för stöd.

En stödgivning enligt GBER och de minimis-reglerna kan, enligt de kontakter som ESV har haft inom ramen för detta uppdrag, vara mer rättssäker för såväl innehavaren som användare av forskningsinfrastrukturen jämfört med att argumentera för att förekommande offentlig finansiering ligger utanför statsstödsregelverket. Samtidigt noterar ESV att det i dag inte finns någon stödordning som reglerar formerna för stöd, vilket skulle kunna ses som en indikation på att dagens förfarande inte är att se som ekonomisk verksamhet.

Konkurrensregelverket

I de fall forskningsinfrastrukturer med statliga universitet och högskolor som värd erbjuder tjänster på en marknad och konkurrerar med andra aktörer, faktiskt eller potentiellt, blir även konkurrensregelverket tillämpligt. Regelverket kan även bli aktuellt om en dominerande eller offentlig aktör snedvrider konkurrensen i föregående eller efterföljande led. Av våra kontakter med lärosäten och enskilda forskningsinfrastrukturer framgår att det inte går att säga något generellt om tjänsterna erbjuds i faktisk eller potentiell konkurrens med andra eller inte. Vi gör bedömningen att det varierar både med tjänsten och över tid.

I de fall det finns en faktisk eller potentiell konkurrens med andra bedömer vi att det främst är två förbud i konkurrensregelverket som kan komma i fråga: förbud mot att missbruka en dominerande ställning och förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). I båda fallen är det viktigt hur avgiften (priset på tjänsten) sätts och hur tjänsten tillhandahålls för att de tjänster en forskningsinfrastruktur erbjuder inte ska riskera att vara i strid med konkurrensregelverket.

Konkurrensregelverket gäller företag. Enligt konkurrensreglerna är ett företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består av myndighetsutövning.¹⁰⁷ ESV tolkar det som att forskningsinfrastrukturer som bedriver en ekonomisk verksamhet, det vill säga erbjuder tjänster på en marknad, i detta sammanhang kan ses som ”företag” i konkurrenslagens mening.

Förbud mot att missbruka dominerande ställning

Det är förbjudet enligt konkurrensreglerna för ett företag att missbruka en dominerande ställning.¹⁰⁸ Dominerande företag har ett särskilt ansvar för konkurrensen på marknaden. Centralt för förbudet är vad som räknas som dominerande ställning. Konkurrensverket, som är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor, anger i sin information att ett företag anses ha en dominerande ställning om det har en sådan marknadsmakt att det kan agera utan att ta någon eller endast begränsad hänsyn till sina konkurrenter, kunder och leverantörer. Den enskilt viktigaste omständigheten för bedömningen av om ett företag är dominerande är företagets marknadsandel¹⁰⁹. En marknadsandel över 40 procent är ett tecken på dominans. Ju högre marknadsandel ett företag har därutöver, desto större är sannolikheten att företaget är dominerande. Andra omständigheter som är relevanta för bedömningen är till exempel konkurrenternas marknadsandelar, företagets finansiella styrka och om det finns betydande inträdeshinder på marknaden. Vid en missbruksbedömning tas även hänsyn till förfarandets effekter på konkurrensen och om det finns objektiva godtagbara skäl till förfarandet.¹¹⁰

Exempel på hur dominerande ställning kan missbrukas

Konkurrensverket listar i sin information följande exempel som kan utgöra missbruk av dominerande ställning:

- *Leveransvillkor*: Om ett dominerande företag vägrar att leverera en vara eller tjänst som är nödvändig för att företaget som efterfrågar den ska kunna konkurrera effektivt, kan det vara fråga om ett missbruk.
- *Villkor om exklusivitet*: Villkor om att en kund till exempel ska köpa hela eller stora delar av sitt behov från ett dominerande företag kan försvåra för andra företag att konkurrera effektivt och utgöra ett missbruk.
- *Underprissättning*: Om ett dominerande företag tillämpar så låga priser att de inte täcker företagets kostnader, kan detta leda till utestängning av konkurrenter

¹⁰⁷ 1 kap 5 § konkurrenslagen (2008:579).

¹⁰⁸ 2 kap 7 § konkurrenslagen (2008:579).

¹⁰⁹ Marknadsandelen mäts i förhållande till relevant marknad som avgränsas geografiskt och produktmässigt.

¹¹⁰ <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/missbruk-av-dominerande-stallning/>, information hämtad 2019-09-26.

som är lika effektiva som det dominerande företaget och därmed utgöra ett missbruk.

- *Lojalitetsskapande rabatter*: Om ett dominerande företag tillämpar lojalitetsskapande rabatter som binder upp kunderna kan det vara ett missbruk.¹¹¹

Utnyttjas en dominerande ställning när forskningsinfrastruktur säljer tjänster?

Utifrån det material som vi har tillgång till i detta uppdrag är det inte möjligt för ESV att göra några analyser av huruvida enskilda forskningsinfrastrukturer kan ha en dominerande ställning på en marknad eller inte. Det är inte heller möjligt att samlat svara på frågan om det finns en marknad i de enskilda fallen. Den analysen kan däremot göras på den enskilda forskningsinfrastrukturen.

I den mån forskningsinfrastrukturer med statliga universitet och högskolor som värdar skulle visa sig ha en dominerande ställning på en eller flera marknader drar ESV slutsatsen att frågor som prissättning (hur avgiften beräknas) och hur forskningsinfrastrukturens tjänster tillgängliggörs blir centrala.

Förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet regleras i konkurrenslagen och innebär att domstol kan förbjuda staten, kommuner och regioner att sälja varor och tjänster på ett sätt som begränsar konkurrensen.¹¹² Av Konkurrensverkets webbplats framgår att all utbudsverksamhet, även till exempel uthyrning, innefattas. Reglerna gäller även för juridiska personer som exempelvis ett bolag, om staten, kommunen eller regionen har ett dominerande inflytande över den juridiska personen¹¹³. Ett dominerande inflytande kan åstadkommas genom ägande men också på annat sätt, exempelvis genom finansieringsvillkor, styrelsetillsättning, lag och avtal.

Begreppet säljverksamhet betyder enligt Konkurrensverkets informationsmaterial en offentlig verksamhet som är av ekonomisk eller kommersiell natur. Den offentliga säljverksamheten behöver inte vara inriktad på ekonomisk vinst. Begreppet säljverksamhet ska ha samma betydelse som företagsbegreppet som används i övrig konkurrenslagstiftning (se avsnitt Konkurrensregelverket ovan). Säljverksamhet avser dock enbart utbudsverksamhet som försäljning och uthyrning. Offentlig köpverksamhet regleras i annan lagstiftning.¹¹⁴

¹¹¹ <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/missbruk-av-dominerande-stallning/>, information hämtad 2019-09-26. Dessa exempel har en motsvarighet i 2 kap 7 § 1-4 p konkurrenslagen (2008:579).

¹¹² 3 kap 27 § konkurrenslagen (2008:579).

¹¹³ 3 kap 28 § konkurrenslagen (2008:579).

¹¹⁴ <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/>, information hämtad 30 september 2019.

Exempel på hur offentlig säljverksamhet kan begränsa konkurrensen

Av vår utredning framgår att konkurrensbegränsning kan ske på olika sätt, till exempel genom

- underprissättning, det vill säga att det offentliga till exempel sätter ett för lågt pris i relation till kostnaderna
- sammanblandning mellan säljverksamheten och myndighetsrollen
- diskriminering, det vill säga att olika köpare behandlas olika utan godtagbara skäl
- att en köpare nekas tillträde till viss infrastruktur.¹¹⁵

Listan ovan är inte statisk. Av Konkurrensverkets information framkommer att varje fall är unikt och måste bedömas för sig. Reglerna är dynamiska – det som begränsar konkurrensen i ett fall behöver inte göra det i ett annat. Bedömningen kan skilja sig åt från fall till fall beroende på till exempel regionala och lokala förutsättningar eller över tid. Konkurrensverket gör vid utredningar av klagomål rörande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet analyser av bland annat vad som i fallet är den relevanta marknaden i syfte att bedöma effekterna på konkurrensen. Den relevanta marknaden omfattar både en produktmarknad och en geografisk marknad. Konkurrensverket tillhandahåller informationsmaterial i form av checklistor som riktar sig till offentliga aktörer som ägnar sig åt säljverksamhet för att minska risken för att den ska vara konkurrensbegränsande.

Konkurrensverket tar i sin information särskilt upp underprissättning. Låga priser är i sig inte ett problem, om det inte hämmar eller snedvrider konkurrensen. Därför är det enligt Konkurrensverket viktigt att den offentliga aktören åtminstone täcker kostnaderna för säljverksamheten. För att veta om man täcker kostnaderna för säljverksamheten behöver den särredovisas från annan verksamhet. Konkurrensverket betonar också att det är viktigt att tänka på att kostnader för nyttjande av lokaler, administrativa tjänster och andra resurser som behövs för verksamheten också redovisas på ett rättvisande sätt. Både investeringskostnader, kapitalkostnader och kostnader som är gemensamma med annan verksamhet behöver täckas för att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids eller hämmas.¹¹⁶

¹¹⁵ Konkurrensverket (2019) *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*. Information från Konkurrensverket, s. 9.

¹¹⁶ Konkurrensverket (2019) *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Så fungerar reglerna i konkurrenslagen*. Information från Konkurrensverket, s. 20.

Handlar det om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet när forskningsinfrastruktur säljer tjänster?

Mot bakgrund av det som framgår ovan är det inte möjligt för ESV att analysera om de tjänster som enskilda forskningsinfrastrukturer säljer eventuellt kan vara konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Regelverket är dynamiskt och bedömningar kan variera geografiskt och över tid efter omständigheterna. Den offentliga aktören som bedriver säljverksamhet har dessutom ett eget ansvar att överväga om det som säljs kan påverka andra aktörer.

ESV drar slutsatsen att frågor som till exempel prissättning och hur forskningsinfrastrukturens tjänster tillgängliggörs blir centrala även när det handlar om att undvika att denna säljverksamhet blir konkurrensbegränsande. Nära kopplat till detta är också frågor om särredovisning av säljverksamheten och vilka kostnader som tas med när avgiften för användning av forskningsinfrastrukturen beräknas.

Bilaga 2 Redovisning och uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamheten – forskningsinfrastruktur

Denna bilaga innehåller ett förenklat exempel för att belysa skillnader i redovisning och uppföljning mellan de två alternativ för ekonomiskt mål som presenteras i avsnitt 7.3.

Grundläggande förutsättningar

Det lärosäte som är värd för forskningsinfrastrukturen får ofta en väsentlig del av driftkostnaderna finansierade från inomstatliga bidrag och donationer. De kostnader som inte finansieras med inomstatliga bidrag eller donationer behöver finansieras med andra finansieringskällor, framförallt avgifter eller anslag.

Ett lärosäte som är värd för en forskningsinfrastruktur behöver ta fram en metod för att beräkna självkostnaden (full kostnadstäckning) oavsett vilket alternativ som tillämpas för det ekonomiska målet. Vidare behöver lärosätet, i bägge alternativen, ta fram en modell för att kunna säkerställa att den del av intäkterna som överstiger de faktiska kostnaderna kan levereras in mot inkomstitel (om det är så att lärosätet behöver ta ut ett pris som överstiger de totala kostnaderna för verksamheten, det vill säga ett marknadspris).

Alternativ 2: Två olika ekonomiska mål för verksamheten

		Varav	Varav
		Ekonomiskt mål:	Ekonomiskt mål:
		full kostnads-	upp till full
		täckning	kostnadstäckning
Utfall för forskningsinfrastruktur			
	Totalt		
A	Verksamhetens kostnader	9 000	89 000
Finansiering			
B	Avgifter	9 500	9 000
C	Bidrag		67 000
D=A-B-C	Anslag		13 000
E=B+C+D	Summa finansiering	9 500	89 000
F=E-A	Årets kapitalförändring	500	0

- Lärosätets internredovisning behöver vara ordnad så att kostnader och intäkter kan särskiljas för respektive ekonomiskt mål.
- De medel som staten och donatorer tillför i verksamheten (rad C och D i exemplet) är till för att möjliggöra att forskningsinfrastrukturen kan anskaffas och användas för forskningsverksamhet. Inga av dessa inkomster bör användas för att reducera avgifter i den verksamhet som har det ekonomiska målet full kostnadstäckning.
- Utgångspunkten för att ta ut avgifter i verksamheten med det ekonomiska målet full kostnadstäckning är alltså att täcka alla direkta och indirekta kostnader (självkostnaden). De intäkter som tas in bidrar till att finansiera forskningsinfrastrukturens totala kostnader.
- I verksamheten med det ekonomiska målet full kostnadstäckning kan det uppstå över- eller underskott som balanseras till nästföljande år.
- De uppgifter som behöver rapporteras i lärosätets årsredovisning är markerade med gul bakgrund. För verksamhet med det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning krävs i normalfallet endast återrapportering av verksamhetens intäkter.
- För verksamhet med det ekonomiska målet full kostnadstäckning krävs normalt återrapportering av verksamhetens intäkter, kostnader samt årets över- eller underskott. Vidare behöver ackumulerat över- eller underskott i verksamheten särredovisas.

Alternativ 1: Upp till full kostnadstäckning som enda ekonomiskt mål för verksamheten

	<i>Utfall för forskningsinfrastruktur</i>	<i>Totalt</i>
A	Verksamhetens kostnader	98 000
<i>Finansiering</i>		
B	Avgifter	18 500
C	Bidrag	67 000
D=A-B-C	Anslag	12 500
E=B+C+D	Summa finansiering	98 000

- Utgångspunkten är samma totala intäkter och kostnader som in föregående exempel.
- Till skillnad från föregående exempel behöver redovisningen av intäkter och kostnader inte skilja på två ekonomiska mål. Lärosätet behöver dock ta fram en modell för avgiftsuttag i de fall där samtliga kostnader ska täckas för tillhandahållandet. Ett exempel på detta är när ett företag använder forskningsinfrastrukturen, vilket normalt innebär att användningen inte subventioneras.
- Alla intäkter som ett lärosäte tar in kommer att påverka vad som behöver finansieras från forskningsanslaget. Det överskott på 500 som synliggörs vid ett tudelat ekonomiskt mål enligt föregående exempel, kommer i stället att påverka förbrukningen av forskningsanslaget, vilket innebär att de kostnader som finansieras från forskningsanslaget uppgår i ovanstående exempel till 12 500 i stället för 13 000 enligt föregående exempel.
- De uppgifter som behöver rapporteras i lärosätets årsredovisning är markerade med gul bakgrund. För verksamhet med det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning krävs i normalfallet endast återrapportering av verksamhetens intäkter.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.