



2014:5

Innovationer till en rimlig kostnad?

En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter





MISSIV

DATUM
2014-02-18
ERT DATUM
2013-06-19

DIARIENR
2013/158-5
ER BETECKNING
N2013/3174 /FIN

Regeringen
Näringsdepartementet
10333 Stockholm

**Uppdrag att analysera utgifterna för verksamhetens förvaltning
vid Verket för innovationssystem**

Regeringen gav den 19 juni 2013 Statskontoret i uppdrag att analysera utgifterna för verksamhetens förvaltning vid Verket för innovationssystem (Vinnova).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter (2014:5)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Lantto, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Lantto

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Arbetets genomförande	14
1.3	Rapportens disposition	15
2	Vinnovas uppdrag och resurser	17
2.1	Uppdrag	17
2.2	Hur Vinnova styrs	20
2.3	Hur Vinnova ska arbeta	21
2.4	Ekonomiska resurser	23
3	Vinnovas organisation och interna styrning	27
3.1	Hur Vinnova har organiserat sin verksamhet	27
3.2	Den ekonomiska styrningen inom myndigheten	29
4	Vinnovas verksamhet och resursanvändning	33
4.1	Resursanvändning per verksamhetsområde	33
4.2	Finansiering av forskning, utveckling och innovation	34
4.3	Strategi och analys	45
4.4	EU-samarbete	46
5	Är Vinnovas förvaltningsutgifter rimliga?	49
5.1	Vinnovas förvaltningsutgifter i ett jämförande perspektiv	49
5.2	Bedömning av Vinnovas overheadkostnader	57
5.3	Slutsatser med bedömning av om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga	61
6	Förslag till nivå på förvaltningsutgifter och anslagskonstruktion	65
6.1	Förslag till nivå på Vinnovas förvaltningsutgifter	65
6.2	Anslagskonstruktion	70
	Referenser	83
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	85

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen analyserat utgifterna för verksamhetens förvaltning vid Verket för innovationssystem (Vinnova). I uppdraget har ingått att kartlägga utgifterna, bedöma om de är rimliga och att lämna förslag till lämplig resurstilldelning.

Vinnova är en forskningsfinansiär med flera andra uppgifter

Vinnova är en av flera forskningsfinansierande myndigheter. Förutom att finansiera behovsmotiverad forskning ska Vinnova utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning. Myndigheten är också nationellt ansvarig myndighet för flera av EU:s program för forskning och teknisk utveckling och genomför varje år ett antal särskilda regeringsuppdrag.

Resursanvändningen varierar mellan olika typer av program

Statskontorets kartläggning visar att Vinnovas förvaltningsutgifter 2012 var cirka 290 miljoner kronor. Liksom för de flesta andra myndigheter består Vinnovas förvaltningsutgifter främst av kostnader för löner, lokaler och it. Vinnova finansierar för närvarande en relativt stor del av sina förvaltningsutgifter – ca 40 procent – med det sakanslag myndigheten disponerar för forskning och utveckling.

Vinnova fördelar sina förvaltningsutgifter på tre verksamhetsområden: finansiering av forskning, utveckling och innovation (s.k. FoI-investeringar), strategi och analys samt EU-samarbete. Enligt Vinnovas årsredovisning för 2012 stod FoI-investeringar för 57 procent av utgifterna medan Strategi och analys och EU-samarbete stod för 20 respektive 23 procent av utgifterna. Gränsdragningen mellan verksamhetsområdena är dock inte alltid tydlig och myndigheten präglas även av att personal arbetar över olika enhets- och avdelningsgränser. Det är inte heller möjligt att utifrån tidredovisningen göra detta eftersom den är under utveckling och behäftad med osäkerhet.

Statskontoret har kartlagt hur Vinnova 2013 fördelade sina personalresurser mellan olika program och insatser inom verksamhetsområdet FoI-investeringar. Kartläggningen visar att de personalresurser som Vinnova lägger ned på att administrera programmen och insatserna varierar mycket i relation till storleken på de bidrag som betalas ut inom respektive program och insats (s.k. relativ resursinsats). En analys visar att:

- program där bidragsbudgeten är stor tenderar att kräva mindre relativ resursinsats än program där budgeten är liten,
- nationella program tenderar att kräva mindre relativ resursinsats än program med internationell eller EU-koppling,
- program riktade mot universitet och högskolor kräver mindre relativ resursinsats än sådana som riktas mot andra målgrupper, exempelvis offentlig sektor och små och medelstora företag, och
- gamla program tenderar att kräva mindre relativ resursinsats än nya program.

Rimligt att Vinnova har högre förvaltningsutgifter än forskningsråden

För att bedöma om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga har Statskontoret ställt utgifterna i relation till myndighetens uppdrag och de intentioner som funnits bakom bildandet av myndigheten. Eftersom Statskontoret inte har gjort någon utvärdering av Vinnovas verksamhet kan vi dock inte uttala oss om förvaltningsutgifterna är rimliga i förhållande till myndighetens resultat och effekter.

Som en utgångspunkt för bedömningen har Statskontoret jämfört Vinnovas förvaltningsutgifter med motsvarande utgifter för andra forskningsfinansierande myndigheter. En jämförelse med de tre forskningsråden Vetenskapsrådet, Formas och Forte visar att Vinnova har högre förvaltningsutgifter än dessa och att förvaltningsutgifterna har ökat mer för Vinnova än för forskningsråden sedan myndigheterna bildades 2001. Eftersom myndigheternas uppdrag skiljer sig åt är det dock inte möjligt att utifrån jämförelsen dra exakta slutsatser om vad som är en rimlig nivå på Vinnovas förvaltningsutgifter.

Statskontoret bedömer dock att det är rimligt att Vinnova har högre förvaltningsutgifter jämfört med de tre forskningsråden mot bakgrund av sitt uppdrag att utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning samt att Vinnova har andra målgrupper och mer omfattande arbetsuppgifter när det gäller EU-arbetet. Statskontoret bedömer även att en del av den utgiftsökning som skett sedan 2001 är rimlig mot bakgrund av att Vinnova fått ett vidgat uppdrag när det gäller EU-arbetet och en delvis förändrad målgrupp i samband med att Vinnova fått ett mer öppet uppdrag.

Det finns möjligheter att i ökad utsträckning utnyttja stordriftsfördelar

Statskontoret bedömer att det bör finnas möjligheter till att utnyttja stordriftsfördelar i Vinnovas verksamhet. Bedömningen görs mot bakgrund av att myndigheten arbetar med betydligt fler program och utlysningar jämfört med forskningsråden och att Vinnovas förvaltningsutgifter i relation till

lämnade bidrag har minskat relativt lite sedan 2001, trots att sakanslaget mer än fördubblats. Vinnova arbetar för närvarande med att minska antalet program för att minska beroendet av enskilda handläggare och för att skapa större flexibilitet och effektivitet.

Verksamheten bör analyseras utifrån ett effektivitetsperspektiv

För att bedöma hur stora möjligheterna är att utnyttja stordriftsfördelar föreslår Statskontoret att regeringen ger Vinnova i uppdrag att analysera sin verksamhet, utifrån ett effektivitetsperspektiv. I en sådan analys bör Vinnova analysera om det finns andra möjligheter till effektiviseringar i verksamheten. Vinnova bör analysera om myndigheten exempelvis kan vara mer restriktiv med att genomföra uppgifter som de inte har ett formellt uppdrag att utföra och om det är mer effektivt för att uppnå verksamhetens mål att hålla fast vid program under längre tid än att byta program ofta.

Vinnovas OH-kostnader är ungefär i nivå med andra myndigheter

Vinnovas kostnader för olika stödfunktioner ligger ungefär i nivå med andra jämförbara myndigheter. Ett undantag är Vinnovas kostnader för personalfunktionen som ligger relativt högt i förhållande till andra myndigheter. Vinnova har dock centraliserat rekryteringen av nya medarbetare på myndigheten, vilket skulle kunna vara en förklaring till de högre kostnaderna.

Vinnovas lokalkostnader är högre jämfört med genomsnittet för myndigheter lokaliserade till samma område i centrala Stockholm. Antalet kvadratmeter per årsarbetskraft är dock relativt lågt jämfört med Formas och Vetenskapsrådet, som är lokaliserade till samma område.

Vinnova bör klara sin verksamhet fram till 2016 genom att omfördela resurser inom myndigheten

Statskontoret bedömer att det finns faktorer som talar för att Vinnova behöver både mer och mindre resurser fram till 2016. Genom att i ökad utsträckning utnyttja stordriftsfördelar i verksamheten och genomföra andra effektiviseringsåtgärder bedömer Statskontoret att resursinsatserna bör kunna minska med 9–13 årsarbetskrafter jämfört med 2013 års nivå. Denna bedömning görs under förutsättning att det utifrån ett effektivitetsperspektiv är möjligt att ersätta små program med ett mindre antal stora sådana. Satsningarna i forsknings- och innovationspropositionen innebär i stället att Vinnova – fram till 2016 – behöver avsätta ytterligare 10–13 årsarbetskrafter för dessa satsningar jämfört med 2013 års nivå. Sammantaget innebär detta att behovet av resursförstärkningar och möjligheterna att minska resursinsatserna i stort sett tar ut varandra. Det innebär att utgiftsnivån fram till 2016 bör ligga kvar på samma nivå som 2013, dvs. ca 293 miljoner kro-

nor inklusive externa medel. I denna bedömning har inte hänsyn tagits till eventuell pris- och löneomräkning.

Statskontoret bedömer vidare att de nuvarande förvaltningsutgifterna är att betrakta som ett tak och att det utöver möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar kan finnas ytterligare möjligheter att minska förvaltningsutgifterna. Dessa möjligheter bör prövas i den effektivitetanalys som nämndes ovan.

Transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser behöver öka

Statskontoret bedömer att det finns behov av att öka transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser, bl.a. för att det för närvarande är otydligt vilka kostnader som ska finansieras av vilket anslag. Ett annat skäl är att merparten av Vinnovas verksamhet är av varaktig karaktär och att det därför inte framstår som rimligt att Vinnova finansierar en så stor del av förvaltningsutgifterna med medel från sakanslaget, särskilt inte lönekostnader.

För att öka transparensen och kontrollen föreslår Statskontoret att ändamålet för sakanslaget förtydligas dels genom att ange att anslaget endast får användas för bidrag till behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, dels genom att tydligare definiera vilka kostnader som är att betrakta som programanknutna och som Vinnova därmed ska få finansiera med hjälp av sakanslaget.

I syfte att öka transparensen för riksdagen föreslår Statskontoret även att regeringen redovisar utvecklingen av Vinnovas förvaltningsutgifter fördelade på anslag i budgetpropositionen.

Medel från sakanslaget bör omföras till förvaltningsanslaget

Ett förtydligande av ändamålet för sakanslaget och ett förtydligande av vilka kostnader som är att betrakta som programanknutna innebär att Vinnova inte kommer att kunna finansiera en lika stor andel av sina förvaltningsutgifter med sakanslaget som i dag. Vi föreslår därför att medel bör omföras från sakanslaget till förvaltningsanslaget. Vi bedömer att en sådan omföreling skulle omfatta ca 52 miljoner kronor. De programanknutna kostnaderna skulle därmed utgöra ca 20 procent av de totala förvaltningsutgifterna.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Genom beslut vid regeringssammanträdet den 19 juni 2013 har regeringen (Näringsdepartementet) uppdragit åt Statskontoret att analysera utgifterna för verksamhetens förvaltning vid Verket för innovationssystem (Vinnova). Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 mars 2014.¹

Vinnova bildades 2001 och har i uppdrag att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem². Myndigheten är också nationellt ansvarig myndighet för flera av EU:s program för forskning och teknisk utveckling och genomför varje år även ett antal särskilda regeringsuppdrag.³

Vinnova har två anslag till sitt förfogande inom utgiftsområde 24 Näringsliv:

- Anslag 1:1 *Verket för innovationssystem: Förvaltningskostnader*
- Anslag 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling*

Anslag 1:1 får användas för Vinnovas förvaltningsutgifter och anslag 1:2 får bl.a. användas för utgifter för behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet och utveckling av innovationssystem. Vinnovas förvaltningsutgifter finansieras av båda anslagen. De senaste åren har 40–50 procent av förvaltningsutgifterna finansierats av anslaget för forskning och utveckling. Att en så stor andel av förvaltningsutgifterna finansieras av anslag 1:2 kan betraktas som problematiskt, eftersom regeringen tidigare uttryckt att en viktig utgångspunkt är att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar m.m. ska hållas åtskilda (se vidare kapitel 6).⁴

Vinnova har i en komplettering till budgetunderlaget för 2014–2016 föreslagit att medel omförs från anslag 1:2 till anslag 1:1 så att 80 procent av myndighetens förvaltningskostnader täcks av anslag 1:1. Vinnova föreslår även att detta kombineras med att det i regleringsbrevet anges att högst 5

¹ Regeringens uppdrag till Statskontoret återfinns i sin helhet i bilaga 1.

² Med innovationssystem avses nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskap produceras, sprids och används.

³ I regleringsbrevet för 2013 redovisas 35 sådana uppdrag. Vinnova får vanligtvis ytterligare uppdrag under året. Regeringsuppdraget stod 2012 för ca en tredjedel av myndighetens verksamhetskostnader.

⁴ Prop. 2006/07:1, s. 266.

procent av anslaget för forskning och utveckling får användas för programanknutna kostnader (förvaltningsutgifter).⁵

Syftet med uppdraget till Statskontoret är att ge ett underlag till regeringen för att kunna ta ställning till den framtida nivån på anslaget för förvaltningskostnader. Regeringen gör bedömningen att nivån behöver justeras utifrån nuvarande uppdrag och regelverk.

I uppdraget ingår att kartlägga och bedöma utgifterna för Vinnovas förvaltning. Kartläggningen ska omfatta de utgifter som normalt ska belasta förvaltningsanslaget. Statskontoret ska utifrån gällande regelverk och Vinnovas uppdrag bedöma om utgifterna är rimliga. Om Statskontoret uppmärksammar möjligheter att effektivisera verksamheten eller utveckla styrningen ska de belysas.

Statskontoret ska vidare lämna förslag till lämplig resurstilldelning. Eftersom regeringen i forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30) aviserat att storleken på anslaget för forskning och utveckling ska öka relativt mycket behöver även detta beaktas när nivån på förvaltningsutgifterna bestäms.

1.1.1 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Statskontoret har koncentrerat framställningen kring de tre huvudsakliga frågor som framgår av uppdraget:

- Kartläggning av utgifterna för verksamhetens förvaltning.
- Bedömning av om utgifterna för verksamhetens förvaltning är rimliga.
- Lämna förslag till lämplig resursfördelning för verksamhetens förvaltning.

Enligt uppdraget ska kartläggningen av verksamhetsutgifter omfatta de utgifter som normalt ska belasta förvaltningsanslaget. Det som normalt avses är utgifter för driften av verksamheten, t.ex. löner, lokaler, it, m.m. Eftersom personalkostnader utgör den största delen av dessa utgifter har vi särskilt kartlagt hur Vinnova använder sina personalresurser.

Bedömningen av om utgifterna för verksamheten är rimliga ska enligt uppdraget göras med utgångspunkt i gällande regelverk och Vinnovas nuvarande uppdrag. Vi har tolkat det som att vi inte ska bedöma om inriktningen på Vinnovas uppdrag är rimlig och att vi inte ska pröva eller ompröva Vinnovas uppdrag som sådant. Eftersom det inte har legat i vårt uppdrag att utvärdera Vinnovas verksamhet har vi inte heller bedömt om utgifterna är rimliga i förhållande till verksamhetens resultat och effekter. Vi har mot

⁵ Verket för innovationssystem (2013), Komplettering till VINNOVAs budgetunderlag 2014, Dnr. 2013-00542.

denna bakgrund koncentrerat framställningen till frågor om *hur* verksamheten bedrivs och om det ligger i linje med myndighetens uppdrag och statsmakternas intentioner bakom myndigheten. Vi har därför särskilt fokuserat på Vinnovas *arbetssätt* och på myndighetens *overheadkostnader*, dvs. kostnader för lokaler och olika stödfunktioner.

Statskontoret ska mot bakgrund av den gjorda kartläggningen och bedömningen lämna förslag till lämplig resurstilldelning för verksamhetens förvaltning. Vi har tolkat uppdraget som att det handlar om att lämna förslag på *nivån* på de resurser som Vinnova bör ha för förvaltningen av verksamheten. För att bedöma detta har vi beaktat:

- hur rimlig nivå på de nuvarande förvaltningsutgifterna är,
- det framtida behovet av resurser för verksamhetens förvaltning mot bakgrund av den ökning av anslaget för forskning och utveckling som regeringen har aviserat, och
- effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheter.

I uppdraget till Statskontoret ingår att belysa möjligheter till att utveckla styrningen av verksamheten om vi uppmärksammar sådana möjligheter. Mot bakgrund av att Vinnova i dag finansierar förvaltningen av sin verksamhet med två anslag har vi därför analyserat hur *anslagskonstruktionen* för Vinnova kan och bör utformas. Med anslagskonstruktion avser vi hur Vinnovas förvaltningsutgifter ska finansieras, vilka anslag som utgifterna ska belasta, hur ändamålet för anslaget ska formuleras och vilka villkor som ska vara förknippade med de anslag Vinnova disponerar. Vi har även stämt av att detta ligger inom ramen för uppdraget med företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

1.1.2 Definitioner av begrepp

Kartläggningen av utgifterna för verksamhetens förvaltning ska omfatta de utgifter som normalt ska belasta förvaltningsanslaget, s.k. förvaltningsutgifter. Eftersom en bakgrund till uppdraget är att Vinnovas förvaltningsutgifter till stor del finansieras av myndighetens anslag för forskning och utveckling, så finns det skäl att närmare redogöra för de begrepp som används på området. Den formella regleringen av hur anslag får användas och riksdagens och regeringens tidigare uttalanden på området redovisas i kapitel 6.

Ett anslag är enligt anslagsförordningen (2011:223) medel på statens budget som riksdagen anvisar för ett visst ändamål och för viss tid och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet. Sedan 2011 finns endast en anslagstyp, nämligen ramanslag. Begreppen förvaltningsanslag och sakanslag är informella benämningar på vissa typer av ramanslag.

Ett anslag som i huvudsak används för förvaltningsutgifter brukar benämnas förvaltningsanslag, medan sakanslag är avsett att finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter, exempelvis utgifter för transfereringar och investeringar i infrastruktur.

Vinnova har, liksom flera andra myndigheter, rätt att använda delar av sitt sakanslag för förvaltningsutgifter. Statsmakterna har valt att inte lägga fast en entydig definition av förvaltningsutgifter och att inte strikt skilja på förvaltningsanslag och sakanslag (se vidare kapitel 6). Även om det inte finns någon strikt definition av förvaltningsutgifter så har vi tolkat uppdraget som att vi ska kartlägga och bedöma Vinnovas utgifter för personal, lokaler, resor, inköp av varor och tjänster, m.m. (se vidare avsnitt 3.2). Detta ligger i linje med det synsätt som ESV uttrycker i sina föreskrifter till anslagsförordningens 12 §, där det med förvaltningsutgifter i huvudsak avses ”sådana utgifter som i myndighetens resultaträkning redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader”. För att inte skapa förvirring kommer vi dock genomgående använda begreppet förvaltningsutgifter/förvaltningskostnader och inte verksamhetskostnader, med undantag från de tillfällen då vi refererar till en annan myndighet.⁶

1.2 Arbetets genomförande

Som underlag för analysen har Statskontoret tagit del av olika typer av skriftligt material (se referenslista).

För att genomföra kartläggningen av utgifterna för verksamheten har vi av Vinnova begärt ut uppgifter om myndighetens fördelning av förvaltningsutgifter inom myndigheten och om hur personalresurser fördelas på olika verksamhetsområden och arbetsuppgifter. Statskontoret har även tagit del av Vinnovas tidredovisning och annat internt material.

För att bl.a. kunna bedöma om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga har vi genomfört intervjuer med Vinnovas generaldirektör, samtliga avdelningschefer samt personal vid myndighetens avdelning för verksamhetsutveckling och ekonomienhet.

Vi har även varit i kontakt med företrädare för följande organ:

- *Regeringskansliet*: Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Miljödepartementet.

⁶ I redovisningsteknisk mening finns en skillnad mellan begreppen utgifter och kostnader, då utgifter uppkommer vid anskaffningstillfället medan kostnader uppstår i samband med att en resurs förbrukas. Kostnader är alltså en form av periodiserad utgift. När det gäller utgifter eller kostnader för personal, lokaler, m.m. uppstår dock sällan dessa typer av periodiseringsproblem varför utgifter och kostnader för denna typ av verksamhet tenderar att sammanfalla.

- *Myndigheter*: Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksrevisionen (RiR), och Statens energimyndighet.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av Johan Lantto (projektledare), Helena Asp och Mathias Lannes (praktikant). En referensgrupp vid Statskontoret har följt arbetet och kvalitetsgranskat utkast till den färdiga rapporten. Vinnova har fått möjlighet att kontrollera faktauppgifter på ett utkast till denna rapport.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten består i det följande av fem kapitel, varav de tre första innehåller beskrivande och kartläggande texter. I *kapitel 2* redovisar vi Vinnovas uppdrag, hur myndigheten styrs och ska arbeta samt myndighetens ekonomiska resurser. En beskrivning av hur Vinnova organiserat sin verksamhet och hur den ekonomiska styrningen inom myndigheten ser ut återfinns i *kapitel 3*. I *kapitel 4* redogör vi för Vinnovas verksamhet samt kartlägger hur de använder sin personal.

I *kapitel 5* gör vi en analys av om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga mot bakgrund av myndighetens uppdrag och de intentioner som fanns när myndigheten bildades samt om det finns möjligheter att effektivisera myndighetens verksamhet. I kapitlet analyserar vi även om Vinnovas overhead-kostnader är rimliga i relation till andra jämförbara myndigheter.

Statskontorets förslag till nivå på de resurser som Vinnova bör ha för att förvalta sin verksamhet och förslag till anslagskonstruktion återfinns i det avslutande kapitlet, *kapitel 6*.

2 Vinnovas uppdrag och resurser

I detta kapitel beskriver vi Vinnovas uppdrag samt hur myndigheten styrs och ska arbeta. Därutöver redovisar vi de ekonomiska resurser som Vinnova förfogar över och hur dessa har utvecklats över tid.

2.1 Uppdrag

2.1.1 Bakgrund

Vinnova bildades 2001 och övertog verksamhet och ansvarsområden från dåvarande Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek), Rådet för arbetslivsforskning (RALF) och Kommunikationsforskningsberedningen (KFB). I samband med att Vinnova bildades 2001 bildades även tre forskningsråd med uppgift att finansiera forskning: Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) som den 1 juli 2013 bytte namn till Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte).

2.1.2 Finansiera behovsmotiverad forskning och utveckla effektiva innovationssystem

Vinnova ska – enligt sin instruktion – främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Myndigheten ska även verka för nyttiggörande av forskning för att uppnå hållbar tillväxt och stärka Sveriges konkurrenskraft.⁷ Vinnova har ett särskilt ansvar inom teknikområdet samt områdena transport, kommunikation och arbetsliv.⁸

Begreppen behovsmotiverad forskning, innovation och innovationssystem är centrala i Vinnovas uppdrag och verksamhet. Med behovsmotiverad forskning avses forskning som utgår från ett problem eller en frågeställning inom en sektor och kan innehålla element av både grundforskning och tillämpad forskning.⁹ Med innovation avses vanligen en ny idé, exempelvis i

⁷ Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

⁸ Från Nutek övertog Vinnova ansvaret för forskningsfinansiering inom teknikområdet. Från RALF övertogs ansvaret för arbetsorganisatorisk forskning och från KFB forskning som berörde bl.a. transporter, trafik, post- och telekommunikation.

⁹ Se regeringens webbplats (www.regeringen.se). I vissa sammanhang beskrivs behovsmotiverad forskning som en form av tillämpad forskning och därmed i motsatsställning till grundforskning.

form av en produkt, affärsidé eller teknologi som vinner in i ett samhälle. Begreppet innovationssystem definieras i myndighetens instruktion som "nätverk av offentliga och privata aktörer där ny teknik och kunskap produceras, sprids och används".

I Vinnovas instruktion specificeras ett antal uppgifter som kan knytas till uppgiften att utveckla innovationssystem och verka för nyttiggörande av forskning. Vinnova ska bl.a. stärka och utveckla universitet, forskningsinstitut, företag, m.m., medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet och sprida information om forskning, utveckling och innovation.

Vinnovas uppdrag att finansiera behovsmotiverad forskning och att utveckla effektiva innovationssystem har inte förändrats sedan myndigheten bildades 2001. Vinnova har dock efterhand kommit att verka på allt fler områden och mot nya aktörer. I forskningspropositionen från 2004 fick exempelvis myndigheten i uppdrag att främja små och medelstora företags tillgång till forskning och utveckling. Vinnova har också fått flera regeringsuppdrag som innebär att myndigheten ska arbeta mot offentlig sektor.

Vinnovas uppdrag har med tiden blivit alltmer öppet till sin karaktär. År 2009 ändrades myndighetens instruktion så att den begränsning som tidigare fanns till teknik, transport, kommunikation och arbetsliv togs bort.

Denna utveckling mot ett mer öppet uppdrag, som inte är knutet till specifika sektorer, kan sägas utvecklas vidare i den senaste forskningspropositionen (prop. 2012/13:30). I propositionen anges att Vinnova i högre grad bör anpassa sin verksamhet till s.k. öppna innovationsprocesser, som bl.a. handlar om metodutveckling som underlättar kombination av olika kunskapsområden och hantering av komplexa gränsöverskridande samarbeten.¹⁰ Innehållet i den senaste forskningspropositionen utvecklas närmare i kapitel 6.

2.1.3 Främja internationellt samarbete och svenskt deltagande i EU:s ramprogram

Vinnova har flera uppgifter av främjandekaraktär kopplade till internationellt arbete och EU:s forskningsprogram. Vinnova ska enligt instruktionen stimulera internationellt samarbete som stärker svensk forskning och innovation och främja svenskt deltagande, särskilt näringslivets, i EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling. Myndigheten ska även svara för information och rådgivning till forskare, myndigheter, företag och övriga intressenter om EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling samt vara nationellt kontaktorgan för forskningen inom EU och specifika forskningsprogram.¹¹

¹⁰ Prop. 2012/13:30, s. 157.

¹¹ I Vinnovas instruktion anges att myndigheten ska vara nationellt kontaktorgan för forskningsprogrammet COST och det industriella utvecklingsprogrammet Eureka.

Vinnova fick ett mer omfattande uppdrag när det gäller EU-arbetet 2006, då Vinnova övertog verksamhet från Rådet för forsknings- och utvecklings-samarbete inom EU (EU/FoU-rådet) som då avvecklades.

2.1.4 Uppdrag av expertkaraktär

Vinnova har ett antal uppgifter och uppdrag som kan beskrivas som expert-uppdrag. Det handlar om uppdrag att bistå Regeringskansliet, att genomföra analyser, utvärderingar eller ta fram förslag på olika områden och om att samverka med, stödja eller koordinera andra aktörer.

Vinnovas regleringsbrevet innehåller ett större antal uppgifter som handlar om att bistå Regeringskansliet. Många av dessa uppdrag är kopplade till EU-samarbete eller internationellt samarbete kring forskning, utveckling och innovation. Vinnova ska exempelvis bistå Regeringskansliet i program-kommittéarbetet i EU:s sjunde ramprogram för forskning och utveckling inom ett antal specificerade områden i arbetet i OECD:s kommitté för forsknings- och teknikpolitik (CSTP) och dess undergrupper. Vinnova ska även inom ramen för sin uppgift bistå regeringen i genomförandet av den nationella innovationsstrategin och bidra till att uppfylla dess mål.

År 2013 hade Vinnova, enligt regleringsbrevet, bl.a. i uppdrag att genomföra minst två effektutvärderingar av olika insatser. Effektutvärderingar är större, mer resurskrävande utvärderingar, som görs 5–10 år efter program-avslut. Sedan 2010 har Vinnova också i uppdrag att tillsammans med Vetenskapsrådet, Formas, FAS/Forte och Energimyndigheten årligen genomföra en uppföljning av de strategiska forskningsområden som finansierats av myndigheterna. Vinnova hade även i uppdrag att ta fram ett underlag för utformning av den regelbundna uppföljningen av den nationella innovationsstrategin och redovisningen av det svenska innovationsklimatets utveckling på nationell och regional nivå. Vinnova har även fått i uppdrag att i samverkan med Formas, Forte och Vetenskapsrådet samt universitet och högskolor utveckla rutiner för utbetalning av forskningsstöd så att de bättre anpassas till lärosätenas planering.

I Vinnovas instruktion finns ett generellt uppdrag att samverka med berörda regionala, nationella och internationella aktörer. Vinnova har även särskilda uppdrag som handlar om att samverka med, stödja eller koordinera andra aktörer. Vinnova ska exempelvis i samråd med Vetenskapsrådet stödja universitet och högskolors strategiska arbete när det gäller samverkan med det omgivande samhället och verka för att forskningsbaserad kunskap kommer till nytta. År 2013 fick Vinnova även i uppdrag att inrätta en nationell EU-samordningsfunktion där övriga forskningsfinansiärer ingår. Uppdraget innebär att det vid Vinnova ska finnas ett sekretariat som bistår samordningsfunktionen med underlag.

2.2 Hur Vinnova styrs

Vinnovas uppdrag att finansiera behovsmotiverad forskning, utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning framgår av myndighetens instruktion. Detsamma gäller även uppdraget att främja internationellt samarbete, inkl. svenskt deltagande i EU:s ramprogram, m.m. I instruktionen anges också att Vinnova ska samverka och utveckla dialogen mellan berörda regionala, nationella och internationella aktörer.

Regeringen ger även Vinnova – i regleringsbrevet eller i särskild ordning – ett antal större och mindre arbetsuppgifter eller uppdrag. Flertalet av dessa uppdrag innebär att Vinnova ska finansiera behovsmotiverad forskning eller annan utvecklingsverksamhet inom ett specifikt område. Det kan även handla om att Vinnova ska genomföra analyser, utvärderingar, ta fram underlag eller lämna förslag på det innovationspolitiska området.

De större satsningarna som lämnas som uppdrag i regleringsbreven har ofta tidigare avviserats i en proposition. De största satsningarna avviseras vanligen i de forsknings- och innovationspropositioner som riksdagen fattar beslut om varje mandatperiod. Även om uppdragen är tidsbegränsade fortsätter de ofta under en längre tid (se vidare avsnitt 4.2). Inriktningen av programmen omprövas dock regelbundet.

I Vinnovas regleringsbrev för 2013 finns 35 uppdrag redovisade. Det handlar både om sådana som regeringen har lämnat i tidigare regleringsbrev eller i särskild ordning och om nya uppdrag. Vinnova har till Statskontoret överlämnat en lista med ytterligare ett 15-tal regeringsuppdrag som pågår under 2013 men som inte finns med i regleringsbrevet.¹² Det är antingen uppdrag som lämnats i särskild ordning under 2013 eller äldre uppdrag.

Antalet uppdrag som redovisas i Vinnovas regleringsbrev har ökat betydligt de senaste åren. År 2011 och 2012 redovisades knappt 20 sådana uppdrag respektive år och åren dessförinnan var antalet ännu lägre.¹³

Ett annat styrdokument av betydelse är den nationella innovationsstrategin. Strategin har beslutats av regeringen och innehåller en vision för ökad innovation i Sverige år 2020. Strategin består av målbilder och delmål som bl.a. berör forskning och utbildning, infrastruktur, företag, offentlig verksamhet och regioner.

¹² Listan överlämnades i september 2013, ytterligare uppdrag kan ha tillkommit sedan dess. Uppdrag där huvudansvaret ligger på andra myndigheter och uppdrag att bistå genom samråd har inte räknats med.

¹³ Från och med 2009 redovisas pågående och nya uppdrag i Vinnovas regleringsbrev. År 2012 redovisades sammanlagt 18 uppdrag, år 2011 19 uppdrag, år 2010 13 uppdrag och år 2009 12 uppdrag.

Viktiga regler för Vinnovas möjligheter att lämna stöd till forskning och utvecklingsprojekt som företag bedriver finns i förordning (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation. Förordningen bygger på EU:s s.k. statsstödsregler och bemyndigar Vinnova att genomföra särskilda stödåtgärder inom forskning, utveckling och innovation. Stödåtgärder som ges med stöd av förordningen kräver oftast en egen ekonomisk insats från den mottagande parten. Beroende på vilken typ av satsning det är frågan om anges i förordningen det maximala stöd som Vinnova har rätt att ge.

2.3 Hur Vinnova ska arbeta

Av instruktion, regleringsbrev och propositioner framgår hur det är tänkt att Vinnova ska arbeta när myndigheten genomför sina arbetsuppgifter. Vinnova ska enligt intentionerna i propositionen som låg till grund för myndighetens bildande säkra såväl den inomvetenskapliga kvaliteten som relevansen av den forskning och utvecklingsverksamhet som finansieras.¹⁴ Vinnovas uppdrag kan därför sägas vara delvis hämtad från forskningspolitiken och delvis från näringspolitiken.

För att säkra den inomvetenskapliga kvaliteten ansåg den dåvarande regeringen att Vinnova i likhet med de andra forskningsfinansiärerna generellt skulle använda s.k. *peer review-granskning* som arbetsform för att kvalitetsgranska forskningsprojekten. *Internationella utvärderingar* av forskningens kvalitet skulle genomgående även användas inom det forskningsfinansierande systemet.¹⁵

Av förordning (2008:762) om statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation framgår vidare att Vinnovas bidrag, med undantag för när stödet riktas till ren grundforskning, ska bygga på *medfinansiering* från de parter som är mottagare av stödet.

Kravet på *relevans och samhällsnytta* innebär att Vinnovas insatser ska göra nytta i det omgivande samhället. Vinnova ska verka för att ny kunskap tas tillvara och omsätts i produkter, processer, tjänster, ett utvecklande arbetsliv, regelverk, etc.¹⁶ De insatser Vinnova genomför ska tillföra ett mervärde för det omgivande samhället som sträcker sig utöver det egenvärde som ligger i kunskapsstillväxt utifrån rent inomvetenskapliga kriterier.¹⁷

Den dåvarande regeringen ansåg, när Vinnova bildades, att myndigheten skulle försöka finna arbetsformer som garanterar ett nära samarbete med dem som formulerar problemen, inklusive arbetsmarknadens parter. Av-

¹⁴ Prop. 1999/2000:81, s. 40.

¹⁵ Prop. 1999/2000:81, s. 15.

¹⁶ Prop. 1999/2000:81, s. 37.

¹⁷ Prop. 2004/05:80, s. 44.

nämare av forskningen skulle kunna bidra till problemformuleringen och delta i utvärderingar och uppföljning. Forskningsresultaten skulle även snabbt föras ut till potentiella avnämare.¹⁸ Ambitionen att avnämarna av forskning ska kunna påverka de satsningar som genomförs har ytterligare betonats i senare propositioner. I den senaste propositionen föreslås exempelvis nya satsningar som innebär att de aktörer som berörs själva ska utforma dessa (se vidare kapitel 6).

I Vinnovas roll att utveckla effektiva innovationssystem ingår att underlätta dialogen och samspelet mellan forskning, näringsliv och den politiska strukturen. Exakt vad detta uppdrag innebär i praktiken är inte alldeles enkelt att avgöra. Det står dock klart att det är ett betydligt mer vittomfattande uppdrag än att endast finansiera behovsmotiverad forskning. När Vinnova bildades 2001 menade den dåvarande regeringen att myndigheten skulle ”gå från att finansiera forsknings- och utvecklingsprojekt till att systematiskt arbeta med att producera, sprida och använda nya kunskaper”. Vinnova skulle vidare arbeta med en modell för främjande av tillväxt och innovationer som betonar växelverkan mellan forskare, företag och politiska aktörer, benämnd *Triple Helix*.¹⁹ I linje med detta ställdes höga krav på myndighetens kunskapsöverföring, vilket skulle återspeglas i myndighetens arbetsätt. Den nya myndigheten skulle ha en direkt och aktiv roll i arbetet med att överföra ny kunskap från i första hand universitet, högskolor och institut till potentiella avnämare.²⁰

Vinnova ska enligt sin instruktion och sitt regleringsbrev även *samverka* dels med berörda regionala, nationella och internationella aktörer, dels med de andra forskningsråden.

Vinnovas arbete ska präglas av *omprövning* och av ett *gränsöverskridande och tvärsektoriellt tankesätt*. Redan när myndigheten bildades betonades att myndigheten ska vara *flexibel* och fortlöpande utvärdera och ompröva verksamheten.²¹ I regleringsbrevet för 2013 finns krav på att verksamheten i sin helhet om möjligt ska omprövas under en fyraårsperiod.

Myndigheten ska även stödja program och projekt som skär över traditionella sektors- och disciplinränder. En tanke med att ge myndigheten ansvar för flera delsektorer var att ge ökade möjligheter att arbeta över disciplin- och sektorsgränser och kraftsamla inom viktiga områden och utnyttja synergier mellan olika områden. Den dåvarande regeringen hävdade att tillska-

¹⁸ Prop. 1999/2000:81, s. 39–40.

¹⁹ Utvecklades av organisationskommittén som föreslog den nya myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering, *Forskningsfinansiering i samverkan*, Dnr. U2001/980/F.

²⁰ Prop. 1999/2000:81, s. 40.

²¹ Prop. 1999/2000:81, s. 40.

pandet av myndigheten skulle förenkla kontakterna med forskare och andra avnämare och effektivisera administrationen av verksamheten.²²

Sammanfattningsvis kan man säga att Vinnovas verksamhet och arbetssätt ska präglas av:

- stark betoning av relevans och samhällsnytta, vilket bl.a. innebär:
 - arbetsformer som garanterar ett nära samarbete med dem som formulerar problemen, inklusive arbetsmarknadens parter,
 - att forskningsresultaten snabbt förs ut till potentiella avnämare,
- dialog och samspel mellan forskning, näringsliv och politik,
- bidrag ska i huvudsak bygga på medfinansiering,
- samverkan med andra myndigheter och samhällsaktörer,
- flexibilitet och omprövning,
- ett gränsöverskridande och tvärsektorielt arbetssätt, och
- kvalitetsgranskning genom "peer review" och internationella granskningar.

2.4 Ekonomiska resurser

Vinnova finansieras huvudsakligen via anslag, främst inom utgiftsområde 24 Näringsliv. Vinnova har dels ett anslag för förvaltningskostnader (anslag 1:1), dels ett anslag för forskning och utveckling (anslag 1:2). Enligt regeringsbrevet för 2013 uppgick anslaget för förvaltningskostnader (i fortsättningen kallat förvaltningsanslaget) till 155 miljoner kronor och anslaget för forskning och utveckling till 2 224 miljoner kronor.

Sedan 2010 disponerar myndigheten även anslag 1:16 Finansmarknadsforskning inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Anslaget avser en långsiktig satsning på finansmarknadsforskning och uppgår till 30 miljoner kronor per år.

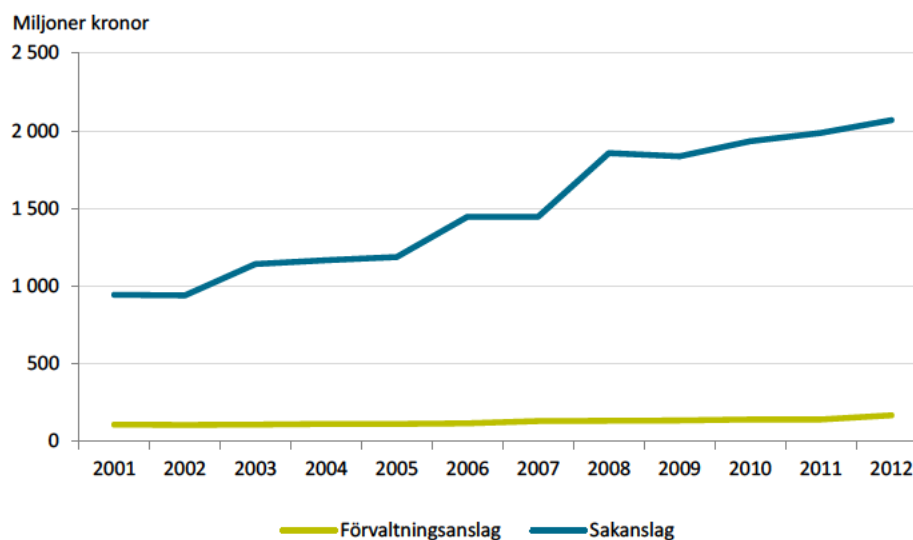
Åren 2011 och 2012 disponerade Vinnova även en anslagspost på anslag 1:5 Näringslivsutveckling m.m. inom utgiftsområde 24 Näringsliv för olika insatser enligt särskilda regeringsbeslut. Anslagsposten uppgick till cirka 20 miljoner kronor. År 2013 tilldelades dock inga medel på denna anslagspost.

Vinnova har även intäkter från avgifter för försäljning av trycksaker samt kurs- och konferensavgifter och andra ersättningar, som främst utgörs av ersättning för en gemensam it-plattform. Myndigheten erhåller även vissa bidrag från andra myndigheter, EU, m.m.

²² Prop. 1999/2000:81, s. 36.

I diagram 2.1 visas utvecklingen av förvaltnings- respektive sakanslagen under perioden 2001–2012. Av diagrammet framgår att sakanslagen mer än fördubblats under perioden, medan förvaltningsanslaget ökat marginellt.

Diagram 2.1 Utvecklingen av Vinnovas förvaltnings- respektive sakanslag 2001–2012, miljoner kronor



Anm. Avser tilldelade medel.

Källor: Vinnovas årsredovisningar.

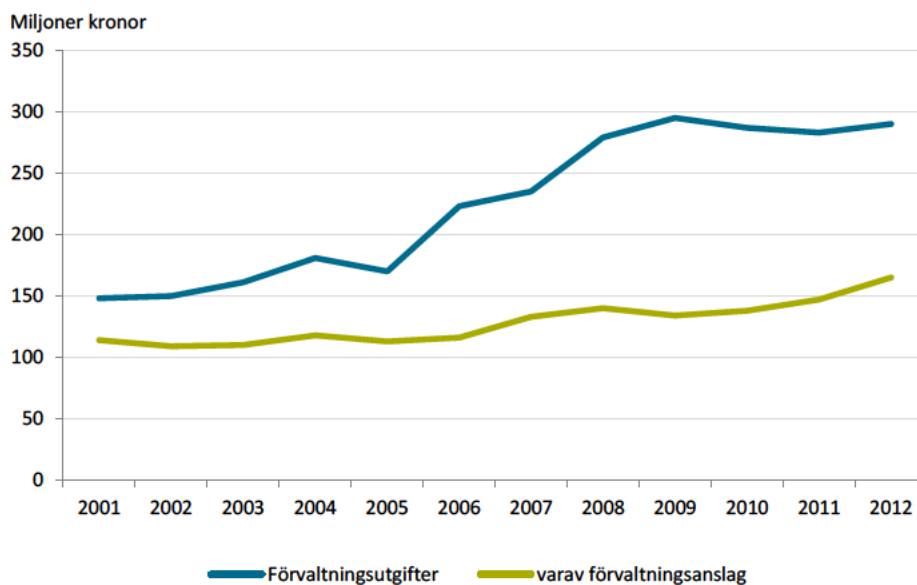
Som nämndes i kapitel 1 får Vinnova använda delar av anslaget för forskning och utveckling till förvaltningsutgifter. I regleringsbrevet anges under villkor för anslaget att medlen bl.a. får användas för "... programanknutna kostnader och annan därtill relaterad verksamhet.". Hur mycket eller hur stor andel av anslaget som får användas för detta ändamål regleras dock inte. Detta gäller även för de flesta andra myndigheter som har sakanslag för forskningsfinansiering. När det gäller anslaget för finansmarknadsforskning anges dock att högst 2 procent av medlen får användas för programanknutna kostnader.

I diagram 2.2 redovisas utvecklingen av Vinnovas totala förvaltningsutgifter samt hur mycket av dessa som finansierades från förvaltningsanslaget 2001–2012. Av diagrammet framgår att de totala förvaltningsutgifterna ökat i större omfattning än utgifterna på förvaltningsanslaget, vilket innebär att en allt större andel av förvaltningsutgifterna finansierats med sakanslagen. I samband med den relativt kraftiga ökning som påbörjades 2006 ändrades även villkoret för hur Vinnova fick använda anslaget för forskning och utveckling till att, utöver forsknings- och utvecklingsverksamhet, även omfatta utveckling av innovationssystem. Villkoret att anslaget får användas för programanknutna kostnader utökades också till att även kunna användas

för ”... annan därtill relaterad verksamhet.”. Samma år började myndigheten anställa personal på sakanslaget.

Under de senaste åren har de totala förvaltningsutgifterna dock varit i stort sett oförändrade, trots en ökad arbetsbörda till följd av det utökade sakanslaget. Regeringen bedömer att Vinnova har skapat effektiva arbetssätt för att hantera den ökade arbetsbördan.²³

Diagram 2.2 Vinnovas förvaltningsutgifter 2001–2012, miljoner kronor



Källor: Vinnovas årsredovisningar.

²³ Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 24, s. 41.

3 Vinnovas organisation och interna styrning

I detta kapitel beskriver vi hur Vinnova valt att organisera sin verksamhet. Vi redovisar även hur den ekonomiska styrningen ser ut på myndigheten, bl.a. kartlägger vi hur Vinnova fördelar sina förvaltningsutgifter på förvaltnings- respektive sakanslag.

3.1 Hur Vinnova har organiserat sin verksamhet

I Vinnovas årsredovisning för 2012 redovisas tre verksamhetsområden:

- Finansiering av forskning, utveckling och innovation (som Vinnova benämner FoI-investeringar)
- Strategi och analys
- EU-arbete

Finansiering av forskning, utveckling och innovation är det största verksamhetsområdet och kan beskrivas som myndighetens huvudverksamhet. Finansieringen genomförs vanligtvis genom att Vinnova betalar ut medel för olika projekt inom ramen för olika program eller insatser. Programmen och insatserna är vidare organiserade i elva s.k. strategiska områden som i sin tur är organiserat i tre s.k. fokusområden utifrån programmens inriktning och karaktär.

Inom området *Strategi och analys* tar Vinnova bl.a. fram strategiunderlag och rapporter, genomför seminarier och utför utvärderingar och uppföljningar. *EU-arbetet* är kopplat till det instruktionsenliga uppdraget att stimulera samt informera och ge råd om deltagande i EU:s ramprogram för forskning och innovation. En närmare beskrivning av de tre verksamhetsområdena lämnas i kapitel 4.

3.1.1 Linjeorganisationen

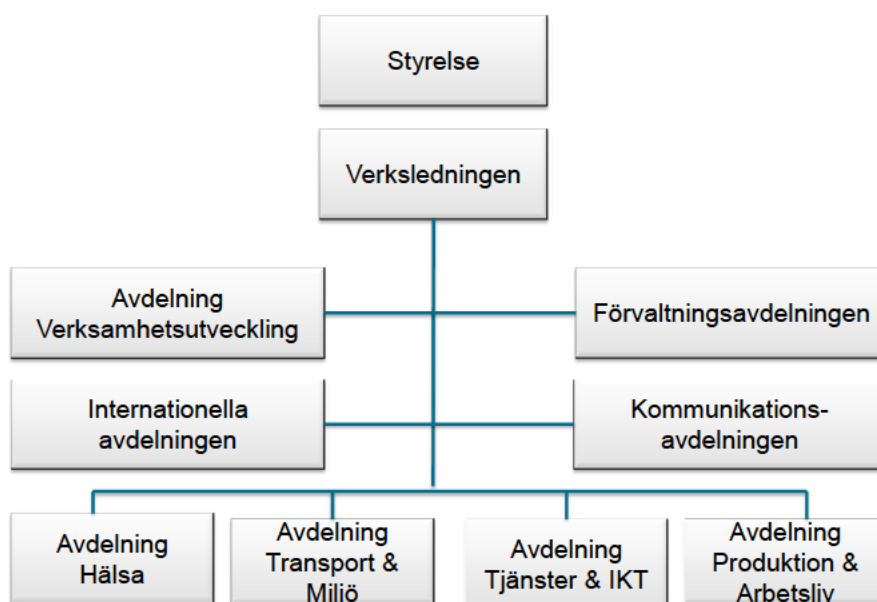
För att genomföra verksamheten har Vinnova organiserat verksamheten i en linjeorganisation med avdelningar och enheter, se figur 3.1. Det operativa arbetet med finansiering av forskning, utveckling och innovation genomförs i huvudsak inom fyra avdelningar som är tematiskt organiserade efter de områden som Vinnova arbetar inom, dvs. *Hälsa, Transport och Miljö, Tjänster och IKT* samt *Produktion och arbetsliv*. Därutöver ansvarar den *Internationella avdelningen* för finansiering av vissa program med EU- eller

internationell anknytning. Den internationella avdelningen har även huvudansvaret för Vinnovas EU-arbete.

Avdelningen *Verksamhetsutveckling* ansvarar bl.a. för att genomföra eller stödja Vinnovas arbete med omvärldsanalyser och utvärderingar, både inom ramen för arbetet med att finansiera forskning, utveckling och innovation och inom ramen för arbetet med strategi och analys. Avdelningen arbetar även med att utveckla och implementera gemensamma arbetsprocesser inom Vinnova samt med att lämna juridiskt stöd till övriga delar av myndigheten.

Kommunikationsavdelningen genomför kommunikationsinsatser eller lämnar stöd till sådana insatser inom Vinnovas alla verksamhetsområden. *Förvaltningsavdelningen* ansvarar för it, telefoni, växelfunktion, ekonomi- och personaladministration, arkivering, registratur, vaktmästeri, m.m.

Figur 3.1 Vinnovas organisation



3.1.2 En processororienterad matrisorganisation

Kännetecknande för Vinnovas praktiska arbete är att personalen i stor utsträckning arbetar gemensamt över avdelnings- och enhetsgränser. Det gäller i synnerhet arbetet med program och insatser som ofta bemannas med personal från flera avdelningar. Vinnova har utvecklat en matrisorganisation där linjeorganisationen genomsöks av de strategiområden som programmen och insatserna är organiserade inom. För varje strategiskt område finns en styrgrupp som säkerställer implementeringen av Vinnovas verksamhetsplan som Vinnovas styrelse beslutat om.

Vinnova arbetar även med att införa ett mer processororienterat arbetssätt. De tre verksamhetsområdena tillsammans med Strategisk kommunikation bildar, något förenklat, myndighetens huvudprocesser. Därutöver indelas verksamheten i olika lednings- och stödprocesser. Arbetet syftar till att lägga grunden för en genomgripande processutveckling som ska bidra till att Vinnova når verksamhetsmålen och möta olika utmaningar.²⁴

Ett uttryck för denna processororientering är att Vinnova inrättat en s.k. strategifunktion vid myndigheten. Strategiernas uppgift är att driva strategiska frågor av myndighetsövergripande karaktär. Strategigruppen tar bl.a. fram en årlig strategi som ska ge underlag för Vinnovas verksamhetsplan och operativa mål.

3.2 Den ekonomiska styrningen inom myndigheten

3.2.1 Budgetprocessen inom myndigheten

Vinnovas budgetprocess består av tre processer som pågår samtidigt:

- Planera och bestämma ramar för nästa års verksamhet (år +1)
- Kontinuerligt följa upp och korrigera verksamheten (år 0)
- Årsredovisningsprocessen (år -1).

En budget tas fram dels för bidragsutbetalningar, dels för verksamhetskostnaderna. Bidragsbudgeten och verksamhetsbudgeten ställs sedan samman till en totalbudget och integreras i verksamhetsplanen.

Vinnova benämner sina förvaltningsutgifter *verksamhetsomkostnader*, vilka inkluderar programanknutna kostnader. Vid budgetering av verksamhetsomkostnaderna tar generaldirektören och förvaltningschefen fram ett förslag till budget. Denna får sedan avdelningscheferna analysera och beskriva konsekvenserna av. Generaldirektören och förvaltningschefen ställer sedan samman om budgeten för nästkommande år. Därefter integreras budgeten i verksamhetsplanen, som beslutas av styrelsen.

Budgeten för de programanknutna kostnaderna på forskningsanslaget är ett tak som baseras på utfallet under föregående år samt särskilda tillkommande aktiviteter under året, t.ex. utvärdering av ett program.

Avdelningscheferna ansvarar sedan för att kontinuerligt följa upp och vara uppdaterade om verksamhetens resursförbrukning. Större avvikelser rapporteras direkt till generaldirektören. En gång i månaden stämmer generaldirektören och avdelningscheferna gemensamt av, för att få en gemensam bild av situationen i verksamheten. Eventuella korrigerande åtgärder beslutas och kommuniceras.

²⁴ Verket för innovationssystem (2012), Verksamhetsplan 2013, s. 41–42.

3.2.2 Förvaltningsutgifternas fördelning på kostnadslag och anslag

I samband med verksamhetsplaneringen inför nästa budgetår fördelar myndigheten budgeten för verksamhetsomkostnaderna på respektive anslag. Utfallet för budgetåret 2012 framgår av tabell 3.1. De totala förvaltningsutgifterna uppgick till 271 miljoner kronor, varav 106 miljoner kronor eller 39 procent belastade sakanslagen. Till skillnad från uppgifterna i kapitel 2 så anges i detta avsnitt förvaltningsutgifterna exklusive externa medel.

Liksom för de flesta andra myndigheter består Vinnovas förvaltningsutgifter främst av kostnader för löner, lokaler och it. Programanknutna kostnader utgör också en relativt stor andel vid Vinnova.

Kostnader för gemensamma stödfunktioner – såsom ledning, ekonomiadministration och kontorsservice – och lokaler finansieras endast av förvaltningsanslaget. Programanknutna kostnader och det Vinnova benämner övriga verksamhetsanknutna kostnader finansieras enbart av sakanslagen.

Två tredjedelar av löne- och andra personalrelaterade kostnader finansieras av förvaltningsanslaget, medan två tredjedelar av it-kostnaderna och större delen av kostnader för kommunikation finansieras av sakanslagen.

Tabell 3.1 Vinnovas förvaltningsutgifter fördelat på kostnadslag och anslag 2012 (tkr)

Kostnadslag	Totala verksamhetskostnader	varav förvaltningsanslag	andel (%)	varav sakanslag	andel (%)
Löner	149 261	98 831	66	50 430	34
It/telefoni	33 510	10 900	33	22 610	67
Lokalkostnader/kontorsservice	22 326	22 326	100	0	0
Programanknutna kostnader	21 119	0	0	21 119	100
Gemensamma förv.kostnader*	16 980	16 980	100	0	0
Personalrelaterade kostnader**	7 185	7 185	100	0	0
Kommunikation	6 045	12	0	6 033	100
Innovationsupphandling	4 261	4 261	100	0	0
Övr. verksamhetsanknutna kostnader	3 696	0	0	3 696	100
Expenser***	2 586	2 586	100	0	0
Brysselkontoret	1 891	0	0	1 891	100
Ekonomi/revision	1 419	1 420	100	-1	0
Gd/verksledning/styrelse	868	868	100	0	0
Totala kostnader	271 148	165 370	61	105 778	39

*Gemensamma förvaltningskostnader avser främst en omföring från sakanslaget (se nedan).

**Personalrelaterade kostnader avser t.ex. personalutbildning, avgift till Arbetsgivarverket, annonsering vid rekrytering av personal, bildskärmsglasögon och andra hjälpmedel.

***Med expenser avses informationsmöten för personalen, gåvor och uppvaktning, kompetensutveckling (utöver Förv.avdelningens utbud), prenumerationer av tidningar/tidskrifter, resor som inte är direkt knutna till program/projekt samt övriga kostnader som inte är direkt verksamhetsanknutet.

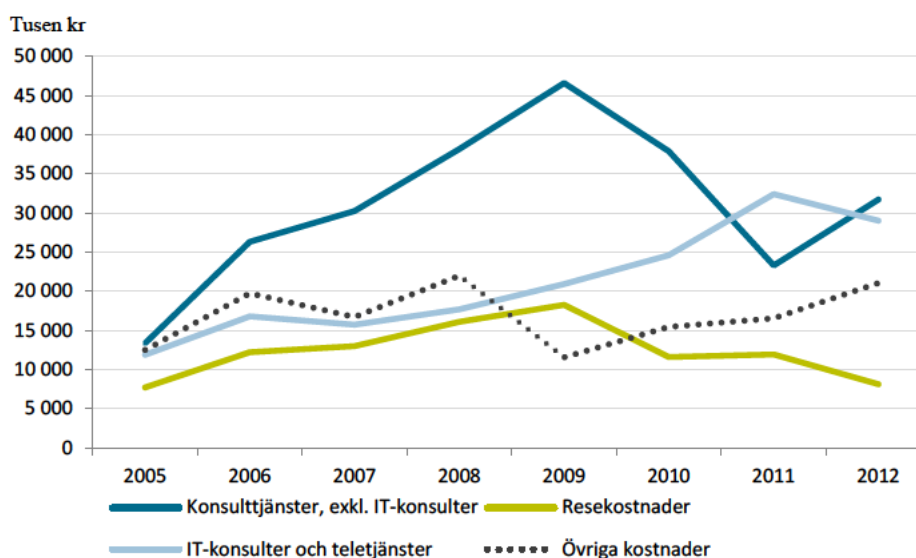
Källa: Underlag från Vinnova.

Vinnova använder alltså delar av sakanslagen till lönekostnader. Begreppet programanknutna kostnader är inte definierat, varken i ändamålet eller i villkoren för Vinnovas sakanslag. I villkoren för t.ex. Vetenskapsrådets och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggandes (Formas) sakanslag anges däremot mer i detalj vad anslaget får användas till. Det innebär att Vinnova har större frihet att använda sitt sakanslag än dessa myndigheter (se vidare avsnitt 6.2). I kostnadsposten programanknutna kostnader i tabell 3.1 ingår främst köp av tjänster (framför allt konsulttjänster) samt resor, representation, information, m.m.

I diagram 3.1 redovisas utvecklingen av de övriga driftskostnader som i resultaträkningen i Vinnovas årsredovisningar redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader, fördelat på konsulttjänster (exkl. it-konsulter), it-konsulter och teletjänster, resekostnader samt övriga kostnader. Av diagrammet framgår att kostnaderna för konsulttjänster (exkl. it-konsulter) tredubblades mellan 2005 och 2009, för att sedan sjunka påtagligt fram till 2011. Denna utveckling beror på enligt Vinnova på att arbetet med att bistå regeringen med underlag inför forskningspropositionen 2009–2012 till stor del genomfördes med hjälp av konsulter samt några särskilt kostsamma utvärderingar. Inför forskningspropositionen 2013–2016 genomfördes arbetet i större utsträckning med egen personal. Den nya generaldirektören, som tillträdde 2009, har haft som princip att minska användningen av konsulter, bl.a. för kommunikationsinsatser, och i stället bygga upp intern kompetens.

Av diagrammet framgår även att kostnaderna för it-konsulter ökat under perioden. Enligt Vinnova beror de ökade kostnaderna främst på att myndigheten utvecklat ett nytt it-stöd och ett datalager.

Diagram 3.1 Vinnovas övriga driftskostnader fördelade på kostnadsslag, tusen kronor



Källor: Vinnovas årsredovisningar.

Det bör nämnas att Vinnova 2013 genomförde en omfördelning på 17 miljoner kronor från anslaget för forskning och utveckling till förvaltningsanslaget. Detta dels till följd av att särskilt tilldelade medel på förvaltningsanslaget för uppbyggnaden av en kompetensnod för innovationsupphandling inte utnyttjats fullt ut, dels för att begränsa användningen av forskningsanslaget till programanknutna kostnader. Omfördelningen genomfördes i januari 2013 innan årsredovisningens fastställande.²⁵

²⁵ Verket för innovationssystem (2012) Komplettering i VINNOVAs Årsredovisning 2012 (dnr 2013-00567), bilaga.

4 Vinnovas verksamhet och resursanvändning

Förvaltningsutgifter utgörs främst av utgifter för myndighetens personal. I detta kapitel kommer vi därför främst att beskriva hur myndigheten använder sin personal beräknat som antal årsarbetskrafter. Uppgifterna bygger på Vinnovas egna uppskattningar i början av 2013.

Vi har även tagit del av Vinnovas tidredovisning. Denna redovisning är dock under utveckling och är därför behäftad med osäkerhet. Vi har därför endast använt den som ett komplement till Vinnovas egna uppskattningar av hur myndigheten använder sin personal.

4.1 Resursanvändning per verksamhetsområde

Som framgår av avsnitt 3.1 delar Vinnova in sin verksamhet i tre verksamhetsområden: FoI-investeringar, Strategi och analys samt EU-samarbete. Gränsdragningen mellan olika delar av verksamheten är inte alltid tydlig inom Vinnova. Det gäller i synnerhet gränsen mellan FoI-investeringar och Strategi och analys. De uppskattningar som finns om hur stora resurser som läggs på olika verksamheter är därför inte helt samstämmiga. Verksamhetsområdena ger inte heller en heltäckande bild av Vinnovas verksamhet. Som utvecklades i avsnitt 2.1.4 har Vinnova många uppgifter som är av expertkaraktär, exempelvis att bistå Regeringskansliet och att samordna och koordinera andra myndigheter. Det är inte möjligt att fullt ut avgöra inom vilket verksamhetsområde som dessa arbetsuppgifter genomförs.

Det verksamhetsområde som är mest resurskrävande är FoI-investeringar. Enligt årsredovisningen för 2012 uppgick de sammanlagda kostnaderna för detta verksamhetsområde till 165,7 miljoner kronor, vilket motsvarar 57 procent av de totala förvaltningsutgifterna. Kostnaderna för Strategi och analys uppgick till 57,4 miljoner kronor (20 procent) och EU-samarbete till 67,0 miljoner kronor (23 procent). I dessa siffror är overheadkostnader inkluderade.

Fördelningen av årsarbetskrafter är ett annat sätt att beskriva hur Vinnova fördelar sina resurser mellan sina verksamhetsområden. I tabell 4.1 har antalet årsarbetskrafter fördelats på de tre verksamhetsområdena samt stödfunktioner. Med stödfunktioner avses i detta fall främst personal med ledande (generaldirektör, avdelnings- och enhetschefer) och administrativ (t.ex. personal- och ekonomiadministration) funktion samt personal som arbetar med kommunikation. Även beräknat som antal årsarbetskrafter utgör FoI-

investeringar den största andelen (51 procent) följt av Stödfunktioner (32 procent). I avsnitt 5.2 jämför vi Vinnovas kostnader för vissa stödfunktioner med motsvarande kostnader för ett antal jämförbara myndigheter.

Tabell 4.1 Antal årsarbetskrafter (åak) 2013, fördelat på verksamhetsområde samt stödfunktioner

Verksamhetsområde	Antal åak	Andel (%) åak
FoI-investeringar	96	51
Strategi & analys	15	8
EU-samarbete	17	9
Stödfunktioner	59	32
TOTALT	187	100

Källa: Underlag från Vinnova.

4.2 Finansiering av forskning, utveckling och innovation

Finansiering av forskning, utveckling och innovation (FoI-investeringar) är det största verksamhetsområdet och kan beskrivas som myndighetens huvudverksamhet. Som framgick av tabell 4.1 uppgick antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet till 96 under 2013. Finansieringen genomförs vanligtvis genom att Vinnova betalar ut medel genom publika utlysningar för olika projekt inom ramen för olika program eller insatser. I verksamhetsplanen för 2013 finns 87 program eller insatser uppräknade. Till var och en av dessa är normalt en bidragsbudget kopplad.

Vinnova ställer ofta krav på samverkan mellan olika aktörer för att lämna bidrag, det kan exempelvis vara samarbeten mellan universitet och högskolor, företag, offentlig sektor, m.m. Som utvecklades i kapitel 2 förutsätter Vinnova i allmänhet även att mottagarna bidrar med egna medel.

Programmen och insatserna har mycket olika storleksgrad, allt från programmet *Fordonsstrategisk forskning och innovation* med en budget om ca 330 miljoner kronor till programmet *Genus och innovation* med en budget om ca 0,2 miljoner kronor. Det finns även insatser som saknar särskilda bidragsmedel. Ett sådant är arbetet med det s.k. *SKL-avtalet*, som är en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Vinnova för att stärka innovationskraften i offentlig verksamhet.

Programmen och insatserna bedrivs antingen tillsvidare eller är tidsbegränsade. Den vanligaste tidsbegränsningen är fyra år. Många av de tidsbegränsade programmen och insatserna förlängs dock även om programmets inriktning och namn kan justeras. Detta gör att arbetet med FoI-investeringar i huvudsak är kontinuerlig till sin karaktär och kan betraktas som en löpande verksamhet. Flera program har bedrivits under lång tid. Ett exempel

på detta är programmet Fordonsstrategisk forskning och innovation, som är ett regeringsuppdrag som har pågått sedan 1994.

4.2.1 Strategiska områden och fokusområden

Som nämndes i avsnitt 3.1 har Vinnova delat in sina program i elva s.k. strategiska områden, som i sin tur är indelade i tre s.k. fokusområden beroende på programmens inriktning och karaktär. Syftet med att dela in programmen i strategi- respektive fokusområden är bl.a. att göra insatserna mer överskådliga och lättare att kommunicera samt att effektivisera Vinnovas interna arbetssätt.²⁶ Enligt Vinnova arbetar myndigheten aktivt med att utveckla programverksamheten mot färre och större program i syfte att minska beroendet av enskilda handläggare och för att skapa större flexibilitet och effektivitet. Utvecklingen skiljer sig dock mellan olika områden.

Fokusområdet *Utveckla strategisk kunskap* innehåller program som är inriktade på specifika kompetensområden, som t.ex. Hälsa eller Produktion och arbetsliv. Det rör sig ofta om relativt små program sett till storleken på bidragsmedlen. Fokusområdet *Bygga innovationsförmåga* innehåller program som riktar sig till specifika målgrupper, som t.ex. små och medelstora företag, universitet och högskolor, offentlig verksamhet, m.m. Det tredje fokusområdet, *Nationell kraftsamling*, består av program som karakteriseras av att de är öppna och breda och inte har ett specifikt kompetensområde eller målgrupp. Det handlar ofta om program och projekt som är relativt stora sett till omfattningen på de bidrag som Vinnova lämnar.

Exempel på program och insatser inom respektive Fokusområde redovisas i tabell 4.2. Ett program eller insats kan antingen vara initierat av Vinnova eller av regeringen i form av ett regeringsuppdrag. Observera att ett program som här betecknas som egeninitierat tidigare kan ha varit ett regeringsuppdrag.

²⁶ Vinnova (2013), Årsredovisning 2012, s. 18.

Tabell 4.2 Exempel på program och insatser inom fokusområden

Fokus område	Exempel på program (bidragsbudget i miljoner kronor inom parentes)
Utveckla strategisk kunskap	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Testbäddar inom miljöteknik</i>²⁷ (22 mnkr). Regeringsuppdrag som handlar om att tillgängliggöra test- och verifieringsmöjligheter för svenska miljöteknikföretag. • <i>Tjänstelyftet</i> (27,3 mnkr). Egeninitierat program som syftar till att stimulera innovation inom exempelvis marknadsföring, affärsmodeller, organisering och tjänsteprocesser mellan olika sektorer och aktörer. • <i>Innovativ produktframtagning</i> (4,0 mnkr). Egeninitierat program som syftar till kunskapsuppbyggnad och förnyelse av hur företag utvecklar produkter. • <i>Innovationer för framtidens hälsa</i> (65,1 mnkr). Egeninitierat program som syftar till att nyttiggöra svensk forskning av hög vetenskaplig och/eller teknisk kvalitet genom att finansiera nyskapande idéer inom hälsoområdet.
Bygga innovationsförmåga	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Forska och väx</i> (158 mnkr²⁸). Egeninitierat program där företag med upp till 250 anställda kan söka finansiering för förstudier och utvecklingsprojekt.²⁹ • <i>Innovationsupphandling</i> (26,0 mnkr). Regeringsuppdrag som syftar till att öka och utveckla användning av innovationsupphandling i offentlig sektor. • <i>Berzelii centra</i> (44,3 mnkr). Regeringuppdrag sedan 2005 som drivs tillsammans med Vetenskapsrådet och ger stöd till starka forskningsmiljöer. • <i>Eureka och Eurostars</i> (88,3 mnkr). Eurostars är ett europeiskt partnerskapsprogram som stödjer marknadsnära FoU-projekt för små och medelstora företag med aktörer från minst två EU-länder som anslutit sig till programmet. Vinnova medfinansierar det svenska deltagandet i programmet.
Nationell kraftsamling	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fordonsstrategisk forskning och innovation</i> (331 mnkr). Regeringsuppdrag sedan 1994. Programmet är ett samarbete mellan staten (Vinnova, Trafikverket och Energimyndigheten) och fordonsindustrin om att gemensamt finansiera forsknings-, innovations- och utvecklingsaktiviteter med fokus på områdena klimat & miljö samt säkerhet. • <i>Strategiska innovationsområden</i> (150 mnkr). Regeringsuppdrag från senaste Fol-propositionen som ska stödja genomförandet av s.k. forsknings- och innovationsagendor, se vidare kap. 6. • <i>Utmaningsdriven innovation</i> (207 mnkr). Egeninitierat uppdrag som syftar till att finna tvärsektoriella lösningar inom fyra identifierade samhällsutmaningar.

²⁷ En testbädd är en fysisk eller virtuell miljö där företag i samverkan med aktörer inom t.ex. miljöteknikområdet kan utveckla, testa samt införa nya produkter, tjänster, processer eller organisatoriska lösningar.

²⁸ Bidragsbudgeten inkluderar även programmet Innovativa små och medelstora företag.

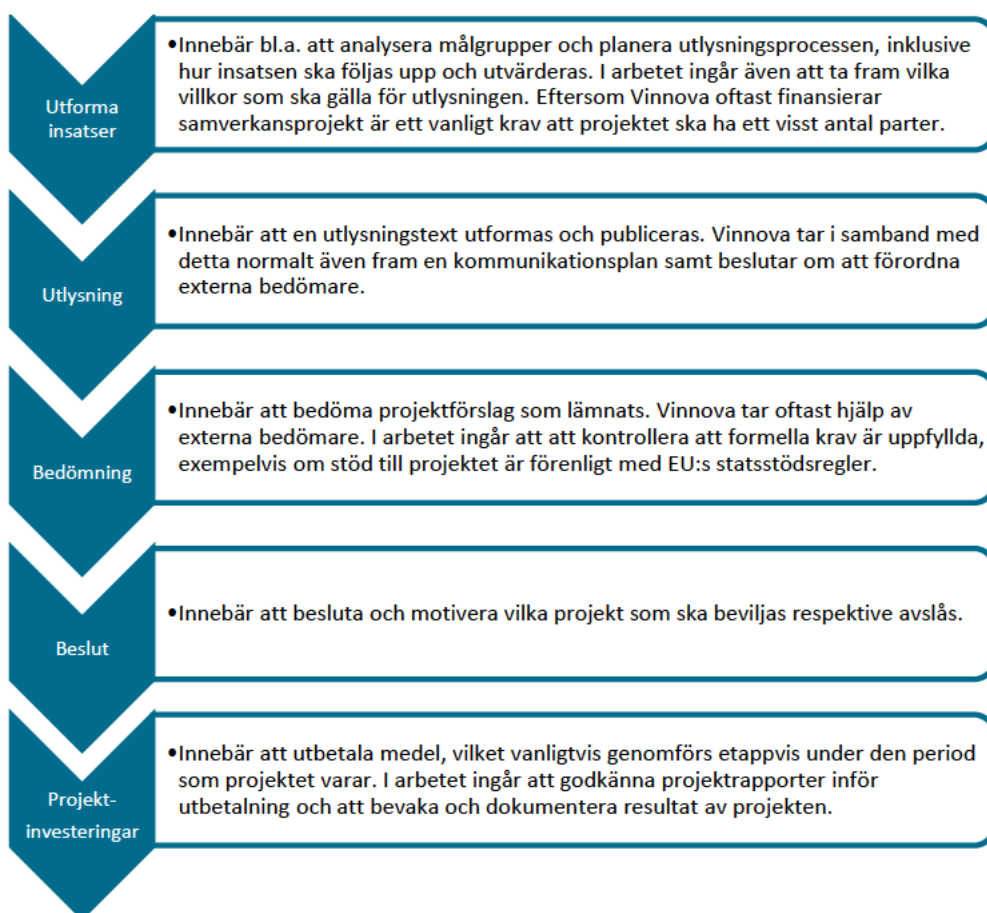
²⁹ En förstudie undersöker om det finns tekniska och kommersiella förutsättningar att lyckas med ett kommande utvecklingsprojekt. Utvecklingsprojekt syftar till att skapa en produkt eller tjänst som skapar nytta hos kunder, tillväxt för det egna företaget och som säkerställer lönsamhet.

4.2.2 Arbetsprocessen med program och utlysningar

Innan ett beslut om att inrätta ett program eller insats fattas genomför Vinnova normalt ett analys- och strategiarbete där myndigheten bl.a. bedömer vilka effekter som programmet eller insatsen ska åstadkomma. Utifrån detta tas en s.k. effektlogik fram. Effektlogiken ligger sedan till grund för utformningen av programmet eller insatsen och hur uppföljningar och utvärderingar av det ska utformas.

Det vanligaste sättet som Vinnova fördelar bidragsmedel på är att genomföra en publik utlysning. Det förekommer dock även riktade satsningar som inte innebär en utlysning. Arbetsprocessen för program och insatser som genomförs i form av utlysningar sker i ett antal steg från det att programmet eller insatsen utformas till det att bidragsmedlen betalas ut. De olika stegen i Vinnovas arbete redovisas i figur 4.1.³⁰

Figur 4.1 Processbeskrivning av arbetet med program och insatser



³⁰ Med ”publik utlysning” menas en utlysning som annonseras öppet på Vinnovas webbplats. Motsatsen är ”sluten utlysning” som endast meddelas via ett riktat utskick till en utvald målgrupp.

Utvärderingar genomförs normalt efter programavslut. Vinnova ansvarar normalt för utvärderingen men den genomförs vanligtvis av en extern konsult. Vinnova genomför även s.k. effektutvärderingar 5–10 år efter programavslut. Även dessa genomförs av externa konsulter.

4.2.3 Resursanvändning

För att beskriva och analysera Vinnovas resursanvändning inom FoI-investeringar har vi låtit Vinnova ange hur de fördelar personalresurser i form av årsarbetskrafter på program eller insatser. I uppgifterna över årsarbetskrafter ingår även aktiviteter som är kopplade till Vinnovas expertroll, t.ex. inom ramen för EU och OECD. Antal årsarbetskrafter avspeglar därför inte enbart arbete kopplat till programmen eller insatserna.

Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter avser budgeterade resurser i början av 2013. Antalet årsarbetskrafter skiljer sig därför något från uppgiften i tabell 4.1. Det är viktigt att nämna att fördelningen av årsarbetskrafter på olika verksamheter kan förändras både under året och mellan åren. Vid arbetstoppar, exempelvis i samband med att ansökningar efter en utlysning ska hanteras, kan ytterligare resurser läggas på ett visst program eller insats.

Vinnovas redovisning visar att de mest resurskrävande programmen sett till budgeterade årsarbetskrafter (åak) var *Strategiska innovationsområden* (7,5 åak), *Utmaningsdriven innovation* (6,9 åak) och *Forska och väx* (6,7 åak). Att dessa program tillhör de mer resurskrävande är naturligt mot bakgrund av att de alla är program med stora bidragsbudgetar som ska fördelas. För att kunna jämföra hur resurskrävande stora och små program är måste därför antalet årsarbetskrafter ställas i relation till storleken på de bidrag som betalas ut inom programmet. Detta ger ett mer meningsfullt mått på hur kostsamt ett visst program är att administrera i form av personalresurser. Vi har valt att i det följande benämna detta mått för *relativ resursinsats* (årsarbetskrafter/bidragsbudget).

I tabell 4.3 redovisas Vinnovas användning av personal aggregerat på de strategiska områdena respektive på fokusområdena. Dessa värden utgör alltså en sammanvägning av de enskilda värdena för de program och insatser som ingår i respektive område. I den sista kolumnen redovisas ett mått på hur mycket personalresurser Vinnova lägger på områdena i förhållande till respektive bidragsbudget, dvs. relativ resursinsats.

Den genomsnittliga relativa resursinsatsen för alla program och insatser är ca 0,04 årsarbetskrafter per miljon kronor. Kostnaden varierar dock mellan de olika områden och ännu mer mellan enskilda program.

Tabell 4.3 Vinnovas resursanvändning för Fol-investeringar 2013, budgeterade årsarbetskrafter (åak) och bidragsmedel

Fokusområde	Strategiskt område	Åak antal	Åak %	Bidrag mnkr	Bidrag %	Åak/ bidrag
Utveckla strategisk kunskap	Hälsa	4,2	5	118	5	0,04
	Produktion & arbetsliv	9,7	10	171	7	0,06
	Tjänster & IKT	8,0	8	109	4	0,07
	Transport & miljö	7,5	8	134	6	0,06
Summa		29,4	31	532	22	0,06
Nationell kraftsamling	Samverkansprogram	13,6	14	616	26	0,02
	Utmaningsdriven innovation	6,9	7	207	9	0,03
	Internationella samarbeten	4,4	5	60	2	0,07
Summa		24,9	26	883	37	0,03
Bygga innovationsförmåga	Individer och innovationsmiljöer	10,6	11	289	12	0,04
	Innovationskraft i offentlig verksamhet	9,7	10	88	4	0,11
	Innovativa SMF	16,3	17	350	15	0,05
	Kunskapstriangeln	4,3	5	234	10	0,02
Summa		40,9	43	961	41	0,04
TOTALT		95,2	100	2 376	100	0,04

Källa: Underlag från Vinnova.

4.2.4 Förklaringar till variationer i resursanvändningen

Utifrån de uppgifter Vinnova lämnat om resursanvändningen och de samtal Statskontoret fört med medarbetare inom Vinnova är det möjligt att identifiera olika faktorer som förklarar skillnaden i relativ resursanvändning mellan programmen:

- Storleken på programmet
- Internationell eller EU-koppling
- Målgruppen för programmet
- Hur länge programmet har pågått.

Vi har även analyserat om ett program är ett regeringsbeslut eller egeninitierat av Vinnova har betydelse för den relativa resursanvändningen.

Stora program billigare än små

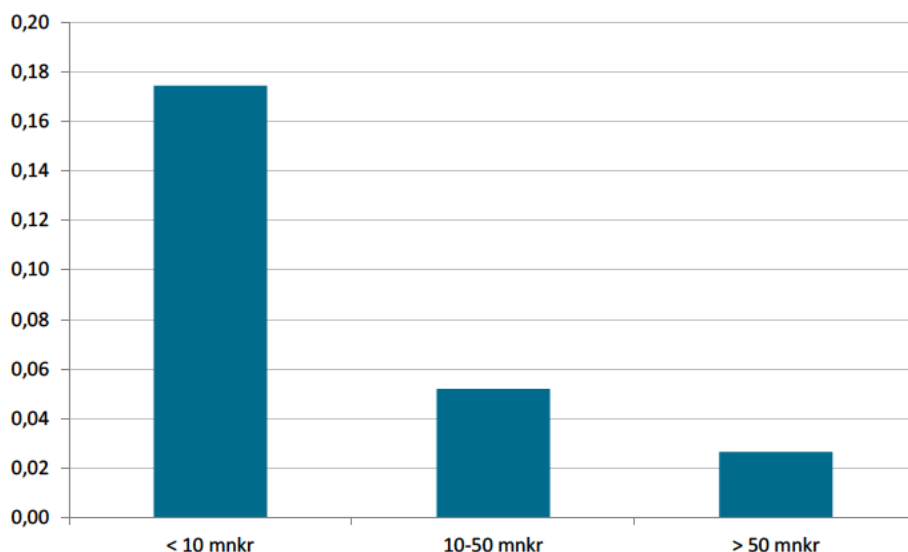
I diagram 4.1 redovisas skillnaderna mellan små, mellanstora och stora program vad gäller programmens relativa resursinsats.³¹ Diagrammet visar att små program har betydligt högre sådana relativa kostnader än större program. Uppgifter från Vinnovas tidredovisning indikerar att skillnaderna mellan små och stora program kan vara ännu större än de som redovisas i figuren.³²

Att stora program tenderar att ha en lägre relativ resursinsats framstår som naturligt mot bakgrund av de stordriftsfördelar som ligger i att hantera stora jämfört med att hantera små bidragsmedel. De arbetsinsatser som krävs för att utforma program och genomföra utlysningar blir inte nödvändigtvis större för att de bidragsmedel som hanteras ökar. Stora bidragsbudgetar gör det också möjligt att skapa effektiva rutiner för bedömning och beslut av vilka ansökningar som ska beviljas.

³¹ I denna sammanställning har vi tagit bort program och insatser som antingen saknar bidragsbudget eller saknar budgeterade årsarbetskrafter. De sistnämnda programmen rör sig i de flesta fall om insatser som har karaktären att Vinnova transfererar medel till andra organisationer. Vinnova betalar exempelvis ut medel till MAX IV, som är en forskningsanläggning inom materialforskning. Vi har i denna sammanställning även tagit bort programmet BSR-stars, som får sin huvudsakliga finansiering från EU och där Vinnova endast bidrar med en mindre del.

³² Vinnovas tidredovisning visar att personalen lagt ned betydligt mindre tid på det strategiska området Samverkansprogram än vad man skulle kunna förvänta sig mot bakgrund av det budgeterade antalet årsarbetskrafter för programmen. Inom detta strategiska område finns flera av de största programmen sett till storleken på bidragsbudgeten. Av de totala budgeterade personalresurserna på verksamhetsområdet FoI-investeringar har Vinnova avdelat 15,1 procent för det strategiska området Samverkansprogram. Tidredovisningen för perioden januari till september 2013 visar att 10,8 procent av tiden som lagts på verksamhetsområdet FoI-investeringar har bokförts på detta strategiska område.

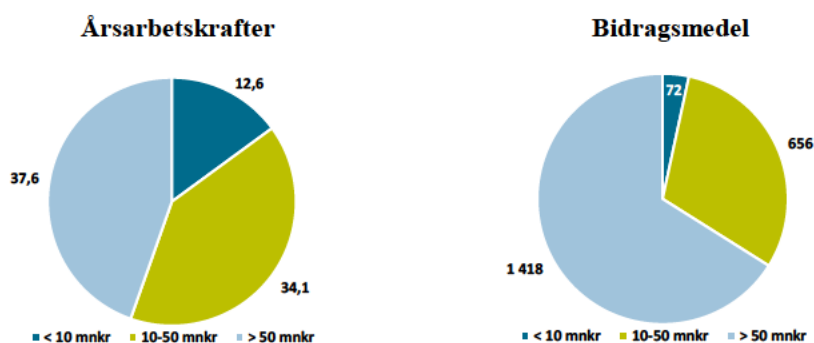
Diagram 4.1 Genomsnittlig relativ resursinsats (åak/bidragbudget) för små (< 10 mnkr), mellanstora (10–50 mnkr) och stora program (> 50 mnkr)



Källa: Underlag från Vinnova, egna bearbetningar.

Beräknat enbart i antal årsarbetskrafter lägger dock Vinnova mindre resurser på de små programmen än de stora programmen (se diagram 4.2). För program med en bidragbudget mindre än 10 miljoner kronor budgeterade Vinnova 12,6 årsarbetskrafter, jämfört med 39,8 för program med en bidragbudget större än 50 miljoner kronor. Beräknat i bidragsmedel lägger Vinnova, av naturliga skäl, betydligt mindre resurser på de små än på de stora programmen (se diagram 4.2).

Diagram 4.2 Årsarbetskrafter resp. bidragsmedel (mnkr) fördelade på små (< 10 mnkr), mellanstora (10–50 mnkr) och stora program (> 50 mnkr)



Källa: Underlag från Vinnova, egna bearbetningar.

Nationella program billigare än internationella

Av tabell 4.4 framgår att program med internationell eller EU-anknytning tenderar att kräva mer personalresurser i förhållande till bidragsbudgeten än vad nationella program gör. För alla program utom ett har Vinnova budgeterat mer personalresurser i förhållande till bidragsbudget än genomsnittet för alla program inom Vinnova (0,04). Det kan även vara så att skillnaderna är ännu större i praktiken än vad redovisningen av budgeterade årsarbetskrafter visar. Vinnovas tidredovisning visar nämligen att personalen lagt ned mer tid på det strategiska området *Internationella samarbeten*³³ än vad man skulle kunna förvänta sig mot bakgrund av det budgeterade antalet årsarbetskrafter för området.³⁴

Program som är särskilt resurskrävande är de europeiska partnerskapsprogrammen. Med partnerskapsprogram avses stora samordnade EU-program där medlemsstaterna själva eller tillsammans med EU står för finansieringen. Skälen till att programmen tar mer tid i anspråk torde främst vara att samarbete över nationsgränser kräver mer dialog, kontakter och restid än vad motsvarande nationella program gör. Ett exempel på partnerskapsprogram är Eurostars, som är ett gemensamt program för EU-kommissionen och det europeiska samarbetsnätverket Eureka. Eurostars vänder sig främst till små och medelstora företag med egen forskning.

Redovisningen av program med internationell eller EU-koppling kräver – enligt uppgift – även mer resurser av Vinnovas ekonomifunktion än vad de nationella programmen gör.

³³ Inom detta strategiområde ingår programmen Internationellt samarbete och EU-relationer.

³⁴ Av de totala budgeterade personalresurserna på verksamhetsområdet FoI-investeringar har Vinnova avdelat 4,9 procent för det strategiska området Internationella samarbeten. Tidredovisningen för perioden januari till september 2013 visar att 7,2 procent av tiden som lagts på verksamhetsområdet FoI-investeringar har bokförts på det strategiska området Internationella samarbeten.

Tabell 4.4 Resursanvändning per program/insats, fördelad på internationella/EU-program samt nationella program totalt

Program/Insats	Åak	Bidragbudget (mnkr)	Åak/bidragbudget
M-ERA.NET	3,0	4,0	0,75
IMI och europeiskt samarbete	1,0	1,4	0,71
Internationellt samarbete	3,4	40,0	0,09
Internationella samverkansprogram (inom transport och miljö)	1,5	19,0	0,08
AAL	1,0	12,2	0,08
Eureka och Eurostars	6,0	88,3	0,07
Internationell IKT	2,0	39,8	0,05
EU-relationer	1,0	20,0	0,05
Mobility for Growth	0,9	35,0	0,03
Summa program med internationell eller EU-anknytning	19,8	259,7	0,08
Summa nationella program	64,5	1 886,0	0,03
TOTALT	84,3	2 145,7	0,04

Källa: Underlag från Vinnova, egna bearbetningar.

Program riktade mot universitet och högskolor billigare

Målgruppen för olika program påverkar hur arbetskrävande ett program är att administrera. Program där universitet, högskolor och forskningsinstitut utgör den huvudsakliga målgruppen tenderar att ha en lägre relativ resursinsats än program som riktar sig mot andra målgrupper. Detta syns bl.a. i att programmen inom det strategiska området *Kunskapstriangeln*, som riktar sig främst mot universitet och högskolor, fordrar lite personalresurser i förhållande till storleken på bidragen (se tabell 4.3).³⁵ En förklaring torde vara att universitet och högskolor har stor vana vid att söka medel och att Vinnova därför inte behöver lägga så mycket tid på kommunikation och andra riktade insatser. En annan förklaring kan vara att det finns etablerade sätt att följa upp akademisk forskning som effektiviserar beslutsfattande och bedömningar.

Programmen inom det strategiska programmet *Innovationskraft i offentlig verksamhet* präglas i stället av mycket personalresurser i förhållande till bidragens storlek (se tabell 4.3). Uppgifter från tidredovisningen förstärker bilden av att detta område är mycket resurskrävande.³⁶ Detta torde förklaras av att Vinnova lägger mycket tid på rådgivning och information i samband med administrationen av programmen eller insatserna. Inom detta område

³⁵ Vinnovas tidredovisning visar att bokförd tid på det strategiska området Kunskapstriangeln ligger ungefär i paritet med de av Vinnova budgeterade antalet årsarbetskrafter.

³⁶ Av de totala budgeterade personalresurserna på verksamhetsområdet FoI-investeringar har Vinnova avdelat 5,1 procent för det strategiska området Innovationskraft i offentlig verksamhet. Tidredovisningen för perioden januari till september 2013 visar att 9,6 procent av tiden som lagts på verksamhetsområdet FoI-investeringar har bokförts på det strategiska området Innovationskraft i offentlig verksamhet.

arbetar Vinnova exempelvis med att stimulera innovationsupphandling. Detta arbete består i stor utsträckning av rådgivning, framtagande av handböcker och mallar, m.m.

Även program som riktar sig mot små och medelstora företag (SMF) är något mer resurskrävande än genomsnittet. Inom Vinnova uppfattas dessa som relativt resurskrävande, eftersom söktrycket är högt och många delar av Vinnova berörs av satsningarna. Arbetet med små och medelstora företag uppfattas även kräva mycket informationsinsatser och kommunikationsaktiviteter.

Gamla program billigare än nya

Nya program tenderar att vara mer resurskrävande i förhållande till bidragsnivån jämfört med gamla. Att starta ett nytt program är förknippat med arbetsuppgifter som är av engångskaraktär, exempelvis att utforma programmet. Inom ett gammalt program kan man även ha utvecklat rutiner som effektiviserar arbetet. Bland Vinnovas program finns flera gamla program som karakteriseras av att ha en låg relativ resursinsats. Det gäller bl.a. programmen riktade mot fordonsindustrin (*Fordonsstrategisk forskning och innovation*) och insatserna för starka forskningsmiljöer (*Berzelii centra*). Bland gamla program finns även sådana där det inte längre genomförs utlysningar men där man fortfarande betalar ut bidragsmedel. Sådana program kräver av naturliga skäl relativt små resurser att administrera.

Är program initierade av regeringen mer resurskrävande än Vinnovas egeninitierade program?

En genomgång av de program och insatser som regeringen initierar visar att den relativa resursinsats som Vinnova lägger på respektive program varierar kraftigt. Bland regeringsuppdragen finns både sådana som karakteriseras av mycket låg och mycket hög relativ resursinsats. Till de program med låg relativ resursinsats hör de stora samverkansprogrammen, som nästan alla är regeringsuppdrag. Till program med hög relativ resursinsats hör de med internationell eller EU-koppling.

Totalt sett tenderar program och insatser som är initierade av regeringen att fordra en något större relativ resursinsats än sådana som är initierade av Vinnova.³⁷ Om man räknar bort de program och insatser som har internatio-

³⁷ Regeringsuppdrag har en relativ resursinsats på 0,044 årsarbetskrafter per miljon kronor i bidragsbudget. Motsvarande för Vinnovas egeninitierade program och insatser är 0,033. I denna jämförelse har vi tagit bort program och insatser som antingen saknar bidragsbudget eller saknar budgeterade årsarbetskrafter samt programmet BSR-stars, se vidare not 31.

nell eller EU-koppling så försvinner dock skillnaden mellan de program som är initierade av regeringen respektive av Vinnova.³⁸

Regeringsuppdragen uppfattas inom Vinnova fordra mer resurser, eftersom det ofta ingår i uppdragen att Vinnova ska samverka med andra myndigheter och att återrapporteringen måste ske mer frekvent än vad som annars är fallet.

4.3 Strategi och analys

Som framgick av tabell 4.1 uppgick antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet *Strategi och analys* till 15 under 2013. Inom verksamhetsområdet genomför Vinnova analyser och utvecklar strategier dels som grund för myndighetens egna prioriteringar och satsningar, dels som grund för underlag och förslag till regeringen.

Arbetet med strategi och analys tar sig uttryck i flera olika arbetsuppgifter och verksamheter, bl.a. att ta fram strategiunderlag, genomföra seminarier samt utföra utvärderingar och uppföljningar. Många av dessa arbetsuppgifter svarar mot de uppdrag som Vinnova får av regeringen i myndighetens regleringsbrev eller i särskild ordning. Omfattningen av de uppdrag regeringen ger på området varierar över tid. I samband med den senaste forsknings- och innovationspropositionen genomförde Vinnova exempelvis ett relativt omfattande analys- och strategiarbete som utgjorde ett underlag för propositionen.

Arbetet med strategi och analys motiveras – av Vinnova – även av att verksamheten ska präglas av relevans och samhällsnytta. Vinnova behöver med andra ord genomföra analyser och ta fram strategier för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att målsättningarna med verksamheten uppnås. Det arbete som myndighetens chefsstrateger genomför fyller ett sådant syfte.

Av årsredovisningen för 2012 framgår att Vinnova har genomfört 62 seminarier och 39 rapporter inom ramen för verksamhetsområdet strategi och analys. Kostnaden för dessa uppskattades stå för knappt 20 procent av myndighetens sammanlagda kostnader.³⁹

Arbetet med strategi och analys genomförs inom nästan alla Vinnovas avdelningar, inklusive verksledningsfunktionen. Större insatser inom området genomförs dock inom avdelningen Verksamhetsutveckling som en del av

³⁸ För program och insatser som inte har en internationell eller EU-koppling har regeringsuppdragen en relativ resursinsats om ca 0,032 årsarbetskrafter per miljon kronor i bidragsbudget. Motsvarande för Vinnovas egeninitierade program och insatser är 0,035. I denna jämförelse har vi tagit bort program och insatser som antingen saknar bidragsbudget eller saknar budgeterade årsarbetskrafter samt programmet BSR-stars, se vidare not 31.

³⁹ Verket för innovationssystem (2013), Årsredovisning 2012, tabell 3, s. 11.

arbetet med omvärldsanalys och utvärdering och av chefsstrategerna inom myndigheten. Arbetet med strategi och analys är dock inte en tydligt avgränsad aktivitet inom Vinnova och det kan i praktiken vara svårt att avgränsa dessa aktiviteter från de analys- och strategiuppgifter som är en naturlig del i arbetet med att finansiera forskning, utveckling och innovation. Detta kan vara en förklaring till att strategi och analys i tidredovisning för perioden 1 januari till 31 september 2013 endast står för drygt 4 procent av den sammanlagda tiden som redovisats inom Vinnova. Troligtvis är detta en underskattning av den tid som faktiskt läggs ned på dessa uppgifter.

4.4 EU-samarbete

Som framgick av tabell 4.1 uppgick antalet årsarbetskrafter inom verksamhetsområdet *EU-samarbete* till 17 under 2013. Inom EU-samarbete utvecklar och genomför Vinnova insatser för att främja internationella samarbeten som främjar svensk innovations- och attraktionskraft inom EU.

EU-samarbetet är kopplat till det instruktionsenliga uppdraget att stimulera samt informera och ge råd om deltagande i EU:s ramprogram för forskning och innovation. I uppdraget ingår också att utvärdera och samordna det svenska deltagandet i ramprogrammet. Det sjunde ramprogrammet för forskning och innovation avslutades 2013 och fr.o.m. 2014 inleds arbetet med det nya ramprogrammet, Horisont 2020. I de senaste årens regleringsbrev har Vinnova haft i uppdrag att bistå Regeringskansliet i arbetet kopplat till EU2020-strategin, bl.a. utvecklingen av Horisont 2020.

För att stimulera svensk medverkan i ramprogrammen lämnar Vinnova exempelvis ekonomiskt stöd till små och medelstora företag för att utforma forskningsansökan. Vinnova genomför även olika evenemang för att informera om och ge råd om deltagande i ramprogrammet. Under 2012 genomfördes 34 sådana evenemang. Vinnova har även inrättat ett kontor i Bryssel som utgör en länk mellan Sverige och EU och ett policystöd för regeringen. Brysselkontoret hjälper även till med kontakter till bl.a. EU-kommissionen och andra länders forskningsaktörer i Bryssel.

Vinnova har i enlighet med det uppdrag myndigheten fått i regleringsbrevet för 2013 inrättat en nationell EU-samordningsfunktion där övriga forskningsfinansiärer ingår. Tanken är att samordna de svenska ansökningarna om deltagande i europeiska partnerskapsprogram via en myndighet. Samordningsfunktionen ska bl.a. underlätta prioritering av deltagande i partnerskapsprogrammen, samordna och förstärka det strategiska och proaktiva arbetet inom det europeiska forskningssamarbetet samt verka för synergier mellan EU-satsningar och nationella satsningar inom forskning och innovation. Samordningsfunktionen startade i mars 2013 och har ett kansli som består av en person som arbetar deltid.

Vinnova är också nationellt kontaktorgan för forskningen inom EU, forskningsprogrammet COST (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research) och det industriella utvecklingsprogrammet Eureka.

5 Är Vinnovas förvaltningsutgifter rimliga?

Syftet med detta kapitel är att bedöma om nivån på Vinnovas förvaltningsutgifter är någorlunda rimliga mot bakgrund av myndighetens uppdrag och de intentioner som funnits bakom bildandet av myndigheten samt att identifiera om det finns några effektiviseringsmöjligheter inom myndigheten. För att göra denna bedömning har vi jämfört Vinnova med andra myndigheter med liknande uppdrag. Vi har även gjort en bedömning av om Vinnovas overheadkostnader är rimliga i jämförelse med andra liknande myndigheter.

En bedömning av om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga kan även göras på andra sätt, exempelvis i förhållande till myndighetens prestationer eller effekter. Eftersom det inte har legat i vårt uppdrag att utvärdera Vinnovas verksamhet har vi dock inte bedömt om utgifterna är rimliga i förhållande till verksamhetens resultat och effekter.

Det kan redan nu sägas att det är svårt att finna myndigheter vars uppdrag och verksamhet fullt ut kan jämföras med Vinnovas. Det hänger samman med att Vinnova – som närmare beskrivits i kapitel 2 – kan sägas ha en fot i forskningspolitiken och en i näringspolitiken. Det är heller inte möjligt att bryta ut verksamhetsområden och jämföra dessa med motsvarande verksamheter hos andra myndigheter. Som framgått tidigare är gränserna mellan olika verksamhetsområden inom Vinnova inte helt tydliga. Syftet med jämförelsen mellan Vinnovas och liknande myndigheters förvaltningsutgifter har därför varit att ge en ram eller vissa hållpunkter för att resonera kring dessa utgifters rimlighet. Det är dock inte möjligt att utifrån jämförelsen dra exakta slutsatser om rimlig utgiftsnivå. För att göra en mer exakt bedömning av vad som är en rimlig utgiftsnivå fordras att en effektivitetsanalys av verksamheten genomförs.

5.1 Vinnovas förvaltningsutgifter i ett jämförande perspektiv

5.1.1 Jämförda myndigheter

Mot bakgrund av att Vinnova är en av flera forskningsfinansierande myndigheter är det naturligt att jämföra Vinnova med de tre forskningsråd som bildades samtidigt med Vinnova 2001: Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, tidigare FAS). Vi har även jämfört med Energimyndigheten som också har i uppdrag att finansiera forskning.

Vi har vidare undersökt möjligheterna att jämföra Vinnova med Tillväxtverket. Tillväxtverket har delvis samma målgrupper som Vinnova och det finns likheter i arbetssättet mellan de två myndigheterna. Vi har dock valt att inte jämföra med Tillväxtverket eftersom myndigheten inte finansierar forskning vilket försvårar jämförelser.

Samtliga tre forskningsråd har som huvuduppgift att finansiera forskning. Vetenskapsrådet ska finansiera grundläggande forskning medan Formas och Forte även ska finansiera behovsmotiverad forskning inom sina respektive områden. De tre råden är också organiserade på ett liknande sätt där makten över fördelningen av forskningsmedel ligger hos församlingar där majoriteten av ledamöterna utses av representanter för forskarsamhället. Alla råden har även en liknande uppdelning av verksamheten i tre områden: forskningsfinansiering, analys eller strategi och forskningskommunikations- eller informationsverksamhet.

Energimyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndigheten ska bl.a. verka för att trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Myndigheten har också flera tillsynsuppgifter. Den forskningsverksamhet som myndigheten stödjer omfattar allt från grundforskning till demonstration av energiteknik samt nyttiggörande i form av kommersialisering. Denna verksamhet bedrivs i huvudsak inom två verksamhetsområden *Energiforskning och innovation* samt *Affärsutveckling, kommersialisering och internationalisering*. År 2012 utgjorde kostnaderna för dessa områden ca 30 procent av myndighetens totala verksamhetskostnader.⁴⁰

Sammantaget kan sägas att Vinnovas uppdrag är mest likt Energimyndighetens då båda myndigheterna, förutom att finansiera forskning, har ett tydligt uppdrag att verka för att nyttiggöra resultaten av forsknings- och utvecklingsinsatser i samhället. Energimyndigheten har dock fler och större uppgifter vid sidan om arbetet med forskningsfinansiering. Vinnovas uppdrag skiljer sig mest i förhållande till Vetenskapsrådet som har ett renodlat uppdrag att finansiera grundläggande forskning.

Vinnovas och de jämförda myndigheternas huvudsakliga uppgifter och storlek på förvaltningsutgifter, förvaltningsanslag och lämnade bidrag framgår av tabell 5.1.

⁴⁰ Statens energimyndighet (2013), Årsredovisning 2012.

Tabell 5.1 Sammanställning av jämförda myndigheter, utfall 2012

Myndighet	Huvudsaklig uppgift	Förvaltnings- utgifter (mnkr)	Förvaltnings- anslag (mnkr)	andel (%) av förvaltnings- utgifterna	Lämnade bidrag (mnkr)
Vinnova	Finansiera behovsmotiverad forskning och utveckla effektiva innovationssystem	290	165	57	2 024
Vetenskapsrådet*	Finansiera grundläggande forskning	202	124	61	5 086
Formas	Finansiera grund- och behovsstyrd forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggnad	64	53	83	1 033
FAS/Forte	Finansiera grund- och behovsmotiverad forskning inom arbetsliv, social- och folkhälsovetenskap	42	27	64	452
Energi-myndigheten	Förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av el	461 (137**)	260	56	1 253***

* Uppgifter för Vetenskapsrådet avser exkl. SUNET.

** Avser förvaltningsutgifter för verksamhetsområdena *Energiforskning och innovation* samt *Affärsutveckling, kommersialisering och internationalisering*.

*** Avser utgifter på anslag 1:5 Energiforskning.

Källor: Myndigheternas årsredovisningar.

5.1.2 Förvaltningsutgifternas utveckling över tid

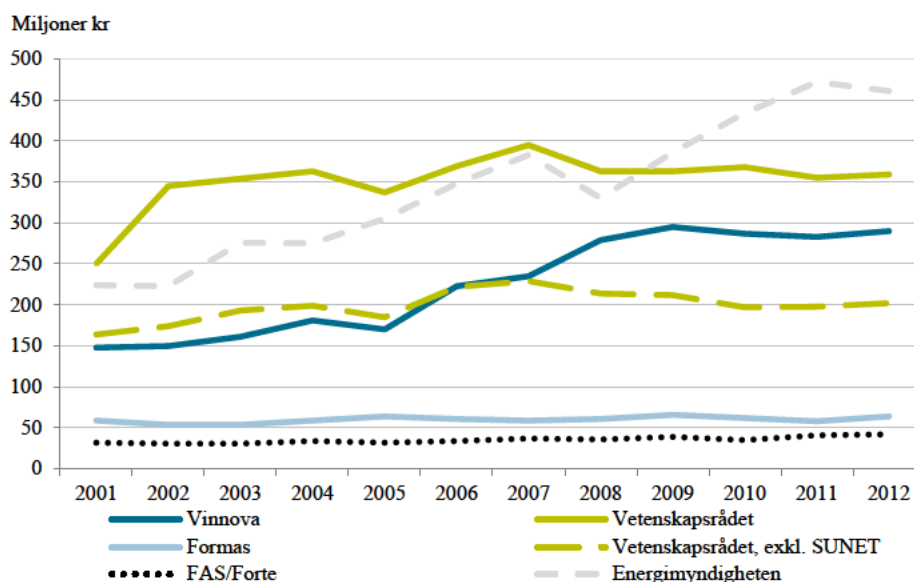
Av diagram 5.1 framgår att Vinnovas och Energimyndighetens förvaltningsutgifter mellan 2001 och 2012 har ökat mer än forskningsrådets. För Vinnovas del ökade förvaltningsutgifterna relativt mycket mellan 2005 och 2009. Vetenskapsrådets förvaltningsutgifter ökade i stället främst mellan 2001 och 2003 och har därefter inte förändrats så mycket.⁴¹ För Vetenskapsrådet redovisas i diagram 5.1 dels myndighetens totala förvaltningsutgifter, dels utgifterna exklusive kostnaderna för SUNET.⁴² Vi bedömer att kostnaderna exklusive SUNET är mest jämförbara med de övriga myndigheternas förvaltningsutgifter. Formas och FAS/Fortes förvaltningsutgifter har varit relativt konstanta under tidsperioden. Energimyndighetens förvaltningsutgifter

⁴¹ Denna ökning kan förklaras med att rådet – i förhållande till de forskningsråd som Vetenskapsrådet var en sammanslagning av – fick utökade uppgifter. Myndigheten fick bl.a. ett ökat ansvar för forskningspolitiska analyser och utvärderingar. I budgetpropositionen för år 2003 konstaterade regeringen att dessa uppgifter förutsatte en förstärkning av kansliet och ökade därför Vetenskapsrådets förvaltningsanslag med 5 miljoner kronor. (Prop. 2002/03:1.)

⁴² SUNET är ett datornätverk som kopplar samman Sveriges universitet och högskolor som Vetenskapsrådet administrerar.

har kontinuerligt ökat under tidsperioden. År 2008 minskade dock utgifterna, vilket förklaras av att Energimyndigheten fick en ny organisation och Energimarknadsinspektionen blev en egen myndighet.

Diagram 5.1 Förvaltningsutgifter, 2001–2012



Källor: Myndigheternas årsredovisningar.

Ett annat sätt att jämföra storleken på forskningsfinansierande myndigheters förvaltningsutgifter är att ställa dessa i relation till storleken på bidrag som myndigheterna lämnar. En sådan jämförelse visar att Vinnova har högre förvaltningsutgifter i förhållande till lämnade bidrag än forskningsråden (se diagram 5.2).

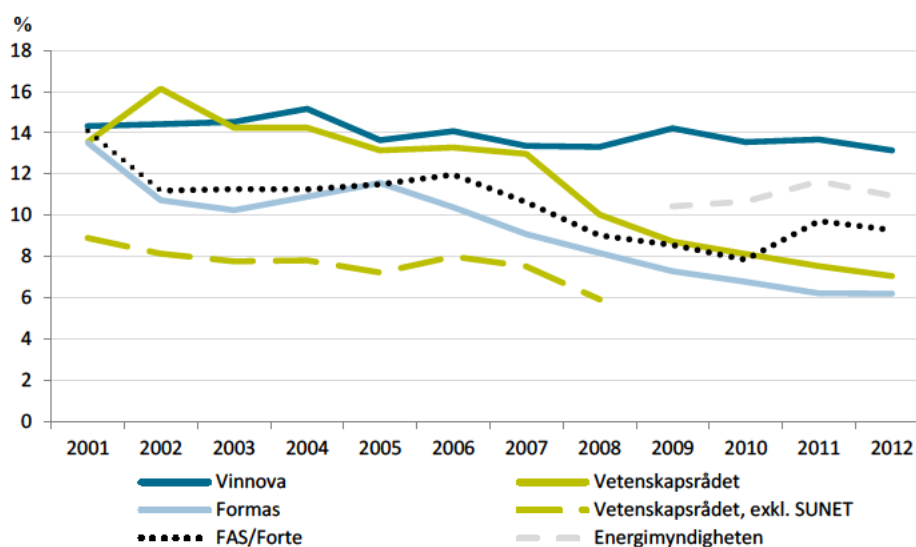
Enligt diagram 5.2 har Vinnova högre förvaltningsutgifter i förhållande till lämnade bidrag än Energimyndigheten för de år som kan jämföras. Denna jämförelse är dock behäftad med viss osäkerhet och det är möjligt att uppgifterna i diagrammet något underskattar Energimyndighetens förvaltningsutgifter. Uppgifterna i diagram 5.2 bygger på de förvaltningsutgifter som enligt myndighetens årsredovisning tydligast kan knytas till arbetet med forskning, utveckling och innovation och bygger på myndighetens tidredovisning samt bedömningar från berörda chefer och medarbetare.⁴³ Det förekommer dock enligt uppgift från Energimyndigheten visst arbete med koppling till forskningsanslaget även inom andra verksamhetsområden.

I diagram 5.2 framgår även att förvaltningsutgifterna i förhållande till lämnade bidrag har minskat relativt mycket, särskilt för Formas men även för

⁴³ Energimyndigheten (2013), Årsredovisning 2012, s. 5.

Vetenskapsrådet. Även för Vinnova har en minskning skett, dock i mindre omfattning. Att förvaltningsutgifterna minskat i förhållande till lämnade bidrag är naturligt mot bakgrund av att de sak-/forskningsanslag som myndigheterna disponerar har ökat kraftigt under tidsperioden. Energimyndighetens forskningsanslag ökade mest mellan 2001 och 2012, och har fyrfaldigats (4,0 gånger). Motsvarande ökning för de andra myndigheterna är i fallande ordning: Formas (2,7), Vetenskapsrådet (2,5), Vinnova (2,3) och FAS/Forte (1,8).

Diagram 5.2 Förvaltningsutgifter i relation till lämnade bidrag 2001–2012 (andel i procent)



Anm: Energimyndigheten avser de verksamhetskostnader som myndigheten redovisat för verksamhetsområdena *Energiforskning och innovation* och *Affärsutveckling, kommersialisering och internationalisering*. Dessa uppgifter saknas i tidigare årsredovisningar. Lämnade bidrag avser utgifter på anslag 1:5 Energiforskning.

Källor: Myndigheternas årsredovisningar.

5.1.3 Förklaringar till skillnaderna mellan myndigheternas förvaltningsutgifter

Som framgått ovan skiljer sig Vinnovas förvaltningsutgifter främst från de tre forskningsråden. Skillnaderna består i att Vinnova har högre förvaltningsutgifter i relation till lämnade bidrag och att förvaltningsutgifterna har ökat mer för Vinnova än för forskningsråden sedan myndigheterna bildades 2001. Vinnova förefaller även ha något högre utgifter i förhållande till lämnade bidrag än Energimyndigheten. Eftersom uppgifterna för Energimyndigheten är mer osäkra har vi dock valt att främst söka förklaringar till skillnaderna mellan Vinnova och forskningsråden.

Av sammanställningen i diagram 5.2 framgår att Formas och Vetenskapsrådet har kunnat utnyttja stordriftsfördelar, eftersom deras förvaltningsutgif-

ter i förhållande till lämnade bidrag sjunkit relativt mycket sedan 2001. För Vinnova har förvaltningsutgifterna inte minskat i samma utsträckning.

I vår analys har vi funnit tre möjliga förklaringar till skillnaderna mellan Vinnova och forskningsråden, nämligen att myndigheternas uppdrag skiljer sig åt och har förändrats över tid, att myndigheterna har olika målgrupper och att arbetssätten skiljer sig åt mellan myndigheterna, vilka redovisas nedan. Vi återkommer i avsnitt 5.3 med Statskontorets samlade bedömning där vi även tar ställning till vilka förklaringar till skillnaderna i förvaltningsutgifter mellan Vinnova och forskningsråden som är rimliga.

Skillnader i myndigheternas uppdrag

En förklaring till att Vinnova har högre förvaltningsutgifter än forskningsråden torde hänga samman med Vinnovas uppdrag att utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning. Vinnova har tolkat detta uppdrag som att myndighetens insatser ska *koppla*, *katalysera* och *stimulera* samverkan och samspel i innovationssystemet. Vinnova uppger att myndigheten lägger ned mycket resurser på att identifiera strategiska områden och målgrupper, utforma program och insatser samt följa och utvärdera de projekt som myndigheten finansierar (se processbeskrivning i avsnitt 4.2.2). Syftet med detta är att säkerställa att insatserna får de effekter som avsetts. Vinnova uppger exempelvis att de har personlig kontakt med samtliga projekt och följer upp projekten genom kontinuerliga lägesrapporter. Eftersom forskningsråden inte har motsvarande uppdrag har de även ett annat arbetsätt som gör att dessa arbetsmoment inte blir lika omfattande.

En annan möjlig förklaring till att Vinnova har högre förvaltningsutgifter än forskningsråden är att myndigheten har fler uppgifter vid sidan om uppdraget att finansiera forskning och utveckling och utveckla innovationssystemen. Förändringar av myndigheternas uppdrag kan även förklara förvaltningsutgifternas utveckling mellan 2001 och 2012.

En genomgång av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev visar att Energimyndighetens uppdrag⁴⁴ har förändrats mest medan forskningsrådets uppdrag har förändrats relativt lite. Vinnovas grundläggande uppdrag att finansiera behovsmotiverad forskning och utveckla effektiva innovationssystem har inte förändrats sedan 2001.

Vinnova har dock ett mer omfattande uppdrag när det gäller EU-arbetet och detta har även blivit mer omfattande sedan 2001. År 2006 fick Vinnova överta verksamhet från Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete

⁴⁴ Energimyndigheten fick under 2000-talet i uppgift att ansvara för en mängd tillkommande styrmedel inom energiområdet. Myndigheten har även fått ytterligare uppgifter som en följd av alliansregeringens energi- och klimatpolitiska överenskommelse, som presenterades i propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi (prop. 2008/09:163). Se även Statskontoret 2009:14.

inom EU som då avvecklades. Vinnovas förvaltningsanslag ökades i samband med detta med ca 15 miljoner kronor.⁴⁵

I årsredovisningen för 2012 uppskattar Vinnova kostnaderna för myndighetens EU-arbete till cirka 67 miljoner kronor. Skulle hela denna kostnad dras ifrån Vinnovas förvaltningsutgifter skulle utgifterna för 2012 bli ca 223 miljoner kronor eller ca 10 procent av de lämnade bidragen. I diagram 5.2 skulle Vinnova hamna lägre än Energimyndigheten och betydligt närmare utgiftsnivån för forskningsråden. Vi bedömer dock att det inte är rimligt att i jämförelsen med forskningsråden dra av hela denna kostnad, eftersom även forskningsråden arbetar med EU-frågor. Hur stora forskningsrådets utgifter för denna verksamhet är framgår dock inte i myndigheternas redovisning. Vi bedömer dock att den skillnad i utgiftsnivå som finns mellan Vinnova och Energimyndigheten i diagram 5.2 kan hänföras till att Vinnova har ett mer omfattande uppdrag på EU-området än Energimyndigheten.

Under den tidsperiod som Vinnovas förvaltningsutgifter ökade mest, 2005–2009, fick Vinnova även flera regeringsuppdrag, bl.a. uppdrag att främja små och medelstora företags tillgång till forskning och utveckling och uppdrag att finansiera program i samverkan med näringslivet, s.k. branschprogram. Som beskrivits i avsnitt 2.2 har Vinnova under de senaste åren även fått allt fler särskilda regeringsuppdrag i regleringsbrev eller i särskild ordning. Vissa av dessa uppdrag, särskilt de med internationell anknytning, är kostsamma att administrera.

De regeringsuppdrag Vinnova fick under tidsperioden 2005–2009 har sannolikt bidragit till att Vinnovas förvaltningsutgifter ökade relativt mycket under denna tidsperiod. Däremot har ökningen av antalet särskilda regeringsuppdrag under senare år inte inneburit att förvaltningsutgifterna ökat.

Vinnovas uppdrag att utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning kan även förklara att myndigheten inte har kunnat utnyttja stor-driftsfördelar i samma utsträckning som forskningsråden. De högre ställda kraven på att Vinnovas verksamhet ska göra nytta i det omgivande samhället gör att myndigheten inte kan lämna bidrag till forskning och utveckling utan att ha analyserat satsningarnas inriktning och utformning. När saksanlaget ökar kan Vinnova därför inte – på samma sätt som forskningsråden – öka bidragsbeloppen utan att Vinnovas administrationskostnader ökar.

Skillnader i myndigheternas målgrupper

En annan förklaring till att förvaltningsutgifterna skiljer sig åt är att myndigheterna har olika målgrupper. I tabell 5.2 framgår vilka som är mottagare av myndigheternas bidrag.⁴⁶ Vinnovas och Energimyndighetens bidrag går i

⁴⁵ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 24.

⁴⁶ Uppgifter för FAS/Forte saknas i tabellen, eftersom exakta uppgifter inte redovisas i myndighetens årsredovisning.

relativt stor utsträckning till företag, medan forskningsrådets medel främst finansierar forskning vid universitet och högskolor. Vinnovas bidrag går även i relativt stor utsträckning till offentliga organisationer, ideella föreningar, stiftelser, m.m. som i tabell 5.2 redovisas under kategorin ”Övriga”. Den sistnämnda gruppen har också ökat något under senare år.

Tabell 5.2 Mottagare av bidragsmedel från forskningsfinansierande myndigheter 2012 (andelar i procent)

Myndighet	Universitet och högskolor	Företag	Institut	Övriga
Vinnova	40	31	14	15
Vetenskapsrådet	82	0	17	1
Formas	84	0	9	7
Energimyndigheten	44	37	15	4

Källor: Myndigheternas årsredovisningar 2012.

Av kartläggningen och analysen av Vinnovas resursanvändning i kapitel 4 framgick att de program och insatser som riktade sig mot andra målgrupper än universitet och högskolor i allmänhet är mer kostsamma i form av mängden personalresurser som användes för att administrera dessa. Insatser som riktas mot småföretagare, offentlig sektor, m.m. kräver mer resurser, bl.a. eftersom dessa grupper inte har samma vana som universitet och högskolor att ansöka om medel. Det innebär att det krävs mer kommunikationsinsatser och uppsökande verksamhet. Stöd till företag måste även vara förenliga med EU:s stadsstödsregler och kräver normalt medfinansiering.

De skilda målgrupperna kan därför vara en bidragande orsak till förvaltningsutgifternas variation. Man kan även konstatera att en allt större andel av Vinnovas bidragsmedel går till ”Företag” respektive ”Övriga”.⁴⁷ Detta kan därför vara en delförklaring till att Vinnovas förvaltningsutgifter ökat mellan 2001 och 2012.

Skilda sätt att arbeta med finansiering av forskning, utveckling och innovation

Vinnova har i jämförelse med forskningsråden fler program och genomför betydligt fler utlysningar. År 2012 genomförde Vinnova 162 utlysningar inom ramen för 95 program.⁴⁸ Forskningsråden arbetar i stället vanligtvis med en stor öppen årlig utlysning kombinerat med ett antal riktade utlysningar. Formas genomförde exempelvis 2012 en öppen utlysning och 14 utlysningar för riktade satsningar.⁴⁹

⁴⁷ År 2003 gick exempelvis 20 procent av bidragsmedlen till ”Företag” och 10 procent till ”Övriga”.

⁴⁸ Verket för innovationssystem (2013), Årsredovisning 2012, s. 12.

⁴⁹ Formas (2013), Årsredovisning 2012.

Energimyndigheten arbetar likt Vinnova med relativt många program. Enligt uppgift från Energimyndigheten arbetade myndigheten år 2013 med ett 60-tal program men genomför dock färre utlysningar än Vinnova varje år.

Inrättandet av ett program med tillhörande utlysning innebär flera arbetsmoment som är resurskrävande (se processbeskrivning i avsnitt 4.2.2). De många programen och utlysningarna är därför sannolikt en delförklaring till att Vinnovas verksamhet är mer kostsam än forskningsråden, eftersom Vinnova inte har samma stordriftsfördelar.

5.2 Bedömning av Vinnovas overheadkostnader

Ett annat sätt att bedöma om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga är att analysera myndighetens overheadkostnader (OH-kostnader). Med OH-kostnader avses kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. För att kunna bedöma om Vinnovas OH-kostnader är rimliga jämför vi i detta avsnitt Vinnova med andra likvärdiga myndigheter när det gäller kostnader för vissa stödfunktioner och lokaler. Jämförelsen avser här andra myndigheter än jämförelsen i föregående avsnitt. Vid jämförelsen av kostnader för vissa stödfunktioner jämför vi Vinnova med 20 myndigheter som är ungefär lika stora med avseende på totala verksamhetskostnader. Vid jämförelsen av lokalkostnader görs jämförelsen med myndigheter som är lokaliserade till samma område i centrala Stockholm.

Hur mycket resurser som avsätts för stödverksamhet varierar mellan myndigheter. Detta beror framför allt på att myndigheter har olika uppdrag men också på lagar, förordningar, bestämmelser och organisationskultur.⁵⁰

Det är svårt att avgöra vad som är lagom mycket stödverksamhet. För mycket stödverksamhet kan innebära att resurserna blir för stora på bekostnad av kärnverksamheten. Det finns risk för att man fokuserar för mycket på den interna administrationen i stället för på myndighetens uppdrag. För lite stödverksamhet kan innebära att kärnverksamheten inte får det stöd den behöver för att kunna utföra sitt uppdrag på mest effektiva sätt. För lite stödverksamhet kan också innebära risk för bristande ordning och reda på myndigheten, vilket är en förutsättning för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Såväl för mycket som för lite stödverksamhet påverkar alltså myndighetens effektivitet negativt.

5.2.1 Kostnader för vissa stödfunktioner

Ekonomistyrningsverket (ESV) har under ett antal år arbetat med nyckeltal för stödfunktioner och lokaler.⁵¹ I ett pilotprojekt tillsammans med ett 30-tal

⁵⁰ ESV 2005:3, Nyckeltal för OH-kostnader, s. 9.

myndigheter har ESV tagit fram en vägledning för hur nyckeltal för stödfunktioner och lokaler kan beräknas och användas.⁵² I pilotprojektet kom myndigheterna gemensamt fram till definitioner av nyckeltal för olika typer av stödfunktioner och lokaler. Stödfunktioner avser myndighetsledning,⁵³ ekonomi- och personaladministration samt övrig stödverksamhet.⁵⁴ När det gäller information och kommunikation samt it lyckades man i pilotprojektet inte komma fram till en gemensam definition. En orsak till detta är att dessa funktioner på vissa myndigheter utgör en stor del av kärnverksamheten.

I ett försök att jämföra Vinnovas OH-kostnader med andra myndigheter har Statskontoret beställt uppgifter om verksamhetskostnader och kostnader för vissa stödfunktioner från Vinnova och för 20 jämförbara myndigheter från ESV. Uppgifterna för de 20 myndigheterna avser 2007, 2009, 2010 och 2011, medan uppgifterna för Vinnova avser 2012. Att urvalet består av myndigheter som undersökts olika år bör enligt ESV inte ha någon avgörande betydelse vid jämförelsen med Vinnova, eftersom det oftast inte sker några större förändringar över åren när det gäller kostnader för stödfunktioner som andel av verksamhetskostnaderna.⁵⁵

Inledningsvis bör nämnas att det är svårt att jämföra OH-kostnader mellan myndigheter, eftersom myndigheternas verksamhet och förutsättningar ser olika ut. Syftet med att ta fram nyckeltal för myndigheters OH-kostnader är i första hand att myndigheterna ska kunna jämföra sig med sig själva, sär-

⁵¹ År 2005 publicerades rapporten Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3) och ett par år senare genomfördes en undersökning där nyckeltal för ett åttiotal myndigheter sammanställdes.

⁵² ESV 2013:34, Vägledning – Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler.

⁵³ I myndighetsledning ingår kostnader för generaldirektörens (eventuellt också överdirektörens) verksamhet, eventuell styrelse/råd eller annan extern grupp som är ansluten till myndighetens ledning, funktioner vars huvuduppgift är att stödja myndighetens ledning i dess arbete med verksamhetsstyrning och kontroll som utförs inom denna verksamhet. Den del av arbetet med säkerhet och intern styrning och kontroll som utförs inom dessa funktioner ingår också i kostnaderna, liksom verks-/chefsjurist och internrevision. Därutöver ingår direkta kostnader som t.ex. resor och logi för planeringsinternat som myndighetens ledningsgrupp genomför samt kompetensutveckling inom styrning och ledning för ledningen och de funktioner som omfattas av nyckeltalet.

⁵⁴ I övrig administration ingår kostnader för diarieföring/registratur i huvuddiariet och arkiv kopplat till detta, reception, telefonväxel, eventuell inköps-/upphandlingsfunktion (inkl. juridisk hantering), vaktmästeri (inkl. förbrukningsmaterial, posthantering, porto m.m.), skalskydd för fastigheter och personskydd, allmänt juridiskt stöd, förvaltning och administration av lokaler, kostnader för möbler och annan inredning samt förvaltning, underhåll, licens och drift av inköps- och ärendesystem.

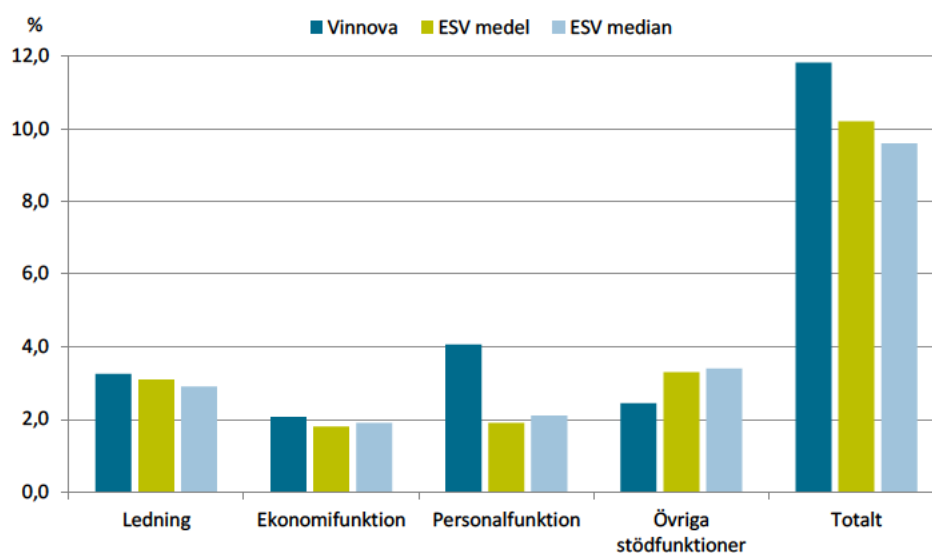
⁵⁵ Med verksamhetskostnader avses de kostnader som myndigheten haft för egen verksamhet för att fullgöra myndighetens instruktionsenliga uppdrag. I de allra flesta fall sammanfaller dessa med de kostnader som redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader i resultaträkningen. Verksamhetskostnaderna i ESV:s urval varierar från 165 till 313 miljoner kronor. Vinnovas verksamhetskostnader uppgick 2012 till 290 miljoner kronor.

skilt i samband med organisations- eller verksamhetsförändringar, i andra hand att kunna jämföra sig med andra myndigheter.

Det bör också nämnas att det är en stor spridning för vissa av de nyckeltal som ingår i ESV:s urval, även om urvalet är gjort för att kunna få en så rättvis jämförelse som möjligt. Nyckeltalen för myndighetsledning varierar från 0,8 till 5,4 procent, medan nyckeltalen för övrig administration varierar från 0,6 till 12,9 procent. I diagram 5.3 jämförs därför Vinnovas kostnader för vissa stödfunktioner både med medelvärdet och medianvärdet för ESV:s urval. Spridningen av kostnaderna för ekonomi- och HR-/personalfunktionerna är däremot inte lika stor.

Av diagram 5.3 framgår att Vinnovas kostnader för ledning och ekonomi-funktion ligger ungefär i nivå med medel- och medianvärdet för de 20 myndigheterna i urvalet från ESV. Vinnovas kostnader för övriga stödfunktioner ligger något lägre än medel- och medianvärdet. Kostnaderna för personalfunktionen är däremot dubbelt så höga på Vinnova, 4 procent jämfört med 2 procent i ESV:s urval. En förklaring till detta är troligtvis att samtliga kostnader för rekrytering ingår i uppgifterna för Vinnova, medan rekrytering på andra myndigheter ofta är en del av kärnverksamheten. Totalt sett är Vinnovas kostnader för stödfunktioner något högre än genomsnittet för de 20 myndigheterna i ESV:s urval, 12 jämfört med 10 procent av de totala verksamhetskostnaderna.

Diagram 5.3 Kostnader för vissa stödfunktioner, andel (%) av verksamhetens kostnader



Källor: Underlag från ESV och Vinnova.

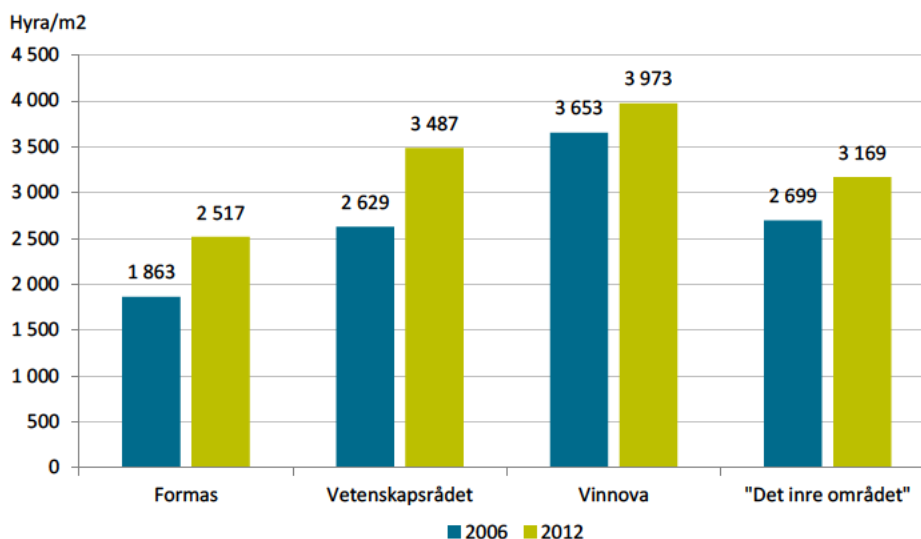
5.2.2 Lokalkostnader

Sedan 2007 har ESV i uppgift att samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen. ESV har även haft i uppdrag⁵⁶ av regeringen att utreda frågor om statens lokalförsörjning, bland annat frågor om myndigheternas lokalisering till centrala Stockholm och de skäl de har för detta. ESV redovisade uppdraget i rapporten Statens lokalförsörjning (ESV 2013:36).

I en bilaga till denna rapport redovisade ESV hyreskostnader och lokalytor för myndigheternas lokaler 2006 och 2012 fördelade på olika områden. Ett av områdena avsåg de mest centrala delarna av Stockholms innerstad ("Det inre området"), där Vinnova har sina lokaler. I diagram 5.4 jämför vi Vinnovas hyreskostnader (hyra per kvadratmeter) 2006 och 2012 med hyreskostnaderna för Vetenskapsrådet och Formas, som är lokaliserade till samma område, samt med genomsnittet för detta område. Av diagrammet framgår att Vinnovas lokalkostnader är högre både jämfört med de två andra forskningsfinansierande myndigheterna och med genomsnittet för myndigheter lokaliserade till de mest centrala delarna av Stockholms innerstad.

Av diagram 5.4 framgår även att hyreskostnaderna ökat mellan 2006 och 2012 för samtliga tre myndigheter, liksom för genomsnittet för myndigheter som är lokaliserade i samma område. Vinnovas hyreskostnader ökade dock i mindre omfattning än de övriga myndigheternas hyreskostnader.

Diagram 5.4 Lokalkostnader 2006 och 2012, årshyra per kvadratmeter (m²)



Källa: ESV (2013:36).

⁵⁶ Regeringsbeslut 2012-11-01, Uppdrag om statens lokalförsörjning.

Antalet kvadratmeter per årsarbetskraft är dock lägre för Vinnova jämfört med Formas och Vetenskapsrådet. År 2012 hade Vinnova 21 kvadratmeter per årsarbetskraft, jämfört med 30 för Vetenskapsrådet och Formas.⁵⁷ Det innebär att Vinnovas hyreskostnad per årsarbetskraft uppgick till cirka 83 000 kronor, jämfört med drygt 74 000 kronor för Formas och nära 105 000 kronor för Vetenskapsrådet.

Som skäl till att lokalisera sig så centralt anger Vinnova att myndigheten har kontakter med många olika aktörer och därför har behov av att vara lokaliserad i närheten av Stockholms centralstation av kommunikationsskäl.

5.3 Slutsatser med bedömning av om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga

5.3.1 Utgångspunkter för bedömningen

Som nämndes i inledningen till detta kapitel har vi inte haft för avsikt att bedöma om Vinnovas förvaltningsutgifter är rimliga i förhållande till verksamhetens effekter. Varje år genomför dock externa konsulter ett antal utvärderingar och effektanalyser på uppdrag av Vinnova. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) att Vinnovas uppföljningar och utvärderingar visar på goda resultat och gör bedömningen att Vinnovas arbete bidrar till att utveckla effektiva och starka innovationssystem som är viktiga för utvecklingen av Sveriges konkurrenskraft. Statskontoret har i sitt arbete inte funnit något som ger anledning att ifrågasätta denna bedömning och uppskattar därför att Vinnova i dag klarar att genomföra sina uppgifter inom ramen för de resurser de har till sitt förfogande.

Statskontoret bedömer även att Vinnovas verksamhet i huvudsak ligger inom ramen för myndighetens uppdrag. Vinnova tar dock enligt uppgift gärna på sig nya uppgifter och uppdrag, både formella och informella sådana.⁵⁸ När Vinnova genomför informella uppdrag finns vissa frågetecken om denna verksamhet alltid ligger inom ramen för myndighetens övergripande uppdrag. Att avgöra detta är dock inte alldeles enkelt mot bakgrund av Vinnovas vittomfattande uppdrag att utveckla effektiva innovationssystem.

5.3.2 Uppdrag och målgrupp motiverar högre förvaltningsutgifter än forskningsråden

Statskontoret bedömer att det är rimligt att Vinnova har högre förvaltningsutgifter jämfört med de tre forskningsråden mot bakgrund av sitt uppdrag att utveckla effektiva innovationssystem och nyttiggöra forskning och att

⁵⁷ Källor: ESV (2013:36) samt myndigheternas årsredovisningar.

⁵⁸ Detta är en bild som förmedlas både av medarbetare inom Vinnova och personer utanför myndigheten som vi varit i kontakt med.

Vinnova har andra målgrupper och mer omfattande arbetsuppgifter när det gäller EU-arbetet.

Uppdraget att utveckla effektiva innovationssystem innebär att Vinnova ska arbeta närmare avnämarna än forskningsråden och verka för att ny kunskap tas tillvara och omsätts i produkter, processer, tjänster, ett utvecklande arbetsliv, regelverk, etc.⁵⁹ Detta uppdrag motiverar rimligen att Vinnova har ett arbetssätt som är mer resurskrävande än forskningsråden. Det är också följdriktigt att skillnaden i förvaltningsutgifter är störst mellan Vinnova och Vetenskapsrådet, eftersom Vetenskapsrådet har ett mer renodlat uppdrag att finansiera grundforskning.

5.3.3 Möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar finns

En svårare fråga är om skillnaderna mellan Vinnova och forskningsråden är fullt ut motiverade. För att bedöma detta har vi jämfört hur förvaltningsutgifterna och myndigheternas uppdrag har utvecklats över tid.

I samband med att Vinnova och forskningsråden bildades gjordes rimligen någon form av bedömning från statsmakternas sida om hur stora resurser som skulle läggas på respektive myndighet.

Som framgick av diagram 5.1 så har Vinnovas förvaltningsutgifter ökat betydligt mer än för forskningsråden sedan 2001, särskilt under tidsperioden 2005–2009. Mot bakgrund av att Vinnova fått ett vidgat uppdrag när det gäller EU-arbetet och en delvis förändrad målgrupp i samband med att Vinnova fått ett mer öppet uppdrag anser vi att det är rimligt att förvaltningsutgifterna har ökat. Vi noterar även att intresset för innovation och innovationspolitik har ökat under tidsperioden. Regeringen har exempelvis beslutat om en nationell innovationsstrategi.

Vi anser dock inte att de regeringsuppdrag att finansiera olika forsknings- och utvecklingsinsatser som Vinnova fått – i sig – motiverar att förvaltningsutgifterna måste öka. Vi kan konstatera att ökningen av antalet särskilda regeringsuppdrag under senare år inte har medfört att förvaltningsutgifterna har ökat. Regeringsuppdragens utformning och antal påverkar dock Vinnovas utrymme att genomföra egeninitierade program och insatser.

Som framgick av diagram 5.2 har Vinnovas förvaltningsutgifter – sett i relation till lämnade bidrag – minskat mindre än för forskningsråden sedan 2001. Vi bedömer att detta gäller även om man beaktar att Vinnova har fått ökade uppgifter inom EU-arbetet.

⁵⁹ De högre kraven på relevans och samhällsnytta var även ett motiv till att Vinnova organiserades som en styrelsemyndighet där ledamöterna utsågs av regeringen och inte som råden där representanter för forskarsamhället har makten över fördelningen av forskningsmedel. (Prop. 1999/2000:81, s. 37.)

Statskontoret bedömer – mot denna bakgrund – att Vinnova bör ha möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar i ökad utsträckning. Bedömningen görs även mot bakgrund av att Vinnova arbetar med betydligt fler program och utlysningar jämfört med forskningsråden. Som framgått av analysen i kapitel 4 är de små programmen förknippade med betydligt högre relativa resursinsatser än de stora. Att Vinnova arbetar med många små program är delvis motiverat av att regeringen ger Vinnova relativt många särskilda uppdrag. Detta är dock endast en delförklaring, eftersom många av de egeninitierade programmen också är relativt små. Det finns en tradition inom Vinnova att arbeta med relativt många och små program.⁶⁰ Eftersom vi inte gjort någon utvärdering av Vinnovas verksamhet kan vi dock inte uttala oss om det är mer effektivt att arbeta med stora eller små program för att uppnå Vinnovas innovationspolitiska målsättningar, men vi kan konstatera att Vinnova i dag arbetar med att minska antalet program för att minska beroendet av enskilda handläggare och för att skapa större flexibilitet och effektivitet.

Att Vinnova har möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar i ökad utsträckning innebär dock inte att myndigheten kan göra det i samma utsträckning som forskningsråden. Vinnovas främjandeuppdrag gör att kraven på myndighetens analysverksamhet och utåtriktade verksamhet är högre än för forskningsråden. Det är därför rimligt att Vinnovas förvaltningsutgifter ökar något när sakslaget ökar i storlek.

För att bedöma hur stora möjligheterna är att utnyttja stordriftsfördelar i Vinnovas verksamhet anser Statskontoret – mot denna bakgrund – att Vinnovas verksamhet bör analyseras utifrån ett effektivitetsperspektiv, se vidare kapitel 6.

Statskontoret bedömer sammanfattningsvis att det är rimligt att Vinnovas förvaltningsutgifter har ökat mer än forskningsråden sedan 2001 men att det bör finnas möjligheter till stordriftsfördelar inom Vinnovas verksamhet. I kapitel 6 kommer vi att återkomma till frågan om stordriftsfördelar och bedöma hur stora dessa möjligheter kan vara.

5.3.4 Andra möjligheter effektivisera verksamheten

Förutom att arbeta med större program bedömer vi att det kan finnas andra möjligheter att effektivisera Vinnovas verksamhet. Vi anser att det bör analyseras om Vinnova kan vara mer restriktiv med att åta sig informella uppdrag. Som tidigare nämnts tar Vinnova gärna på sig nya uppdrag, både formella och informella sådana. Det bör även analyseras om det, för att uppnå verksamhetens mål, är mer effektivt att hålla fast vid program under

⁶⁰ Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering menade att Vinnova finansierade påfallande många mindre projekt inom sina kompetensområden. (SOU 2008:30, s. 86)

längre tid än att byta program ofta. När program ändras ska det nya programmet utformas och nya rutiner sättas på plats. Att ofta ändra sina program är därför kostnadsdrivande. Som framgick av analysen i kapitel 4 tenderar nya program att kräva högre relativa resursinsatser än gamla program.

Eftersom vi inte har gjort någon utvärdering av Vinnovas verksamhet kan vi dock inte uttala oss om dessa åtgärder är de mest effektiva för att uppnå verksamhetens mål. I den ovan nämnda effektivitetsanalysen av Vinnovas verksamhet bör därför potentialen även i dessa åtgärder analyseras.

5.3.5 OH-kostnaderna ungefär i nivå med andra jämförbara myndigheter

Jämförelsen av kostnader för olika stödfunktioner visar att Vinnovas kostnader ligger ungefär i nivå med 20 jämförbara myndigheter, med undantag för personalfunktionen. Vinnova har dock centraliserat rekryteringen av nya medarbetare på myndigheten, vilket skulle kunna vara en förklaring till de högre kostnaderna.

Även om det är svårt att jämföra kostnader för stödfunktioner mellan myndigheter, förefaller Vinnovas kostnader i detta avseende vara i nivå med andra jämförbara myndigheter. I våra intervjuer har det inte heller framkommit något som tyder på att Vinnova skulle ha anmärkningsvärt höga kostnader för de olika stödfunktionerna.

Kostnader för kommunikations- och it-verksamhet har inte varit möjliga att jämföra. Dessa funktioner utgör dessutom en stor del av kärnverksamheten på Vinnova, vilket försvårar en jämförelse med andra myndigheter.

Vinnovas lokalkostnader är högre jämfört med genomsnittet för myndigheter lokaliserade till samma område i centrala Stockholm. Antalet kvadratmeter per årsarbetskraft är dock lägre för Vinnova jämfört med Formas och Vetenskapsrådet.

6 Förslag till nivå på förvaltningsutgifter och anslagskonstruktion

Enligt uppdraget ska Statskontoret mot bakgrund av den gjorda kartläggningen och bedömningen av Vinnovas förvaltningsutgifter lämna förslag om resurstilldelning för verksamhetens förvaltning. Som framgått av kapitel 1 har vi tolkat uppdraget som att det dels handlar om att lämna förslag om nivån på de resurser som Vinnova bör ha för sin förvaltning, dels lämna förslag om hur anslagskonstruktionen ska se ut.

6.1 Förslag till nivå på Vinnovas förvaltningsutgifter

Statskontorets bedömning av nivån på förvaltningsutgifterna bygger på tre faktorer:

- om nivån på förvaltningsutgifterna i dag – givet myndighetens nuvarande uppdrag – är rimliga,
- möjliga effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheter, och
- det framtida behovet av resurser för verksamhetens förvaltning mot bakgrund av den ökning av sakanslaget som regeringen har aviserat.

6.1.1 Bedömning av nivån på nuvarande förvaltningsutgifter samt möjliga effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheter

Som framgått av kapitel 5 bedömer Statskontoret att det är rimligt att Vinnova – mot bakgrund av sitt uppdrag – har högre förvaltningsutgifter än forskningsråden. Om dessa skillnader fullt ut är motiverade är dock svårare att bedöma och vi kan inte heller bedöma om utgiftsnivån är motiverad utifrån verksamhetens resultat eller effekter, eftersom vi inte genomfört någon utvärdering av myndighetens verksamhet.

Statskontoret bedömer dock att Vinnova i ökad utsträckning kan utnyttja stordriftsfördelar i verksamheten. Bedömningen görs dels mot bakgrund av att myndighetens förvaltningsutgifter i relation till lämnade bidrag minskat relativt lite sedan 2001 (även om det skett en viss minskning sedan 2009), dels mot bakgrund av att Vinnova i jämförelse med forskningsråden genomför betydligt fler program och utlysningar (se vidare kapitel 5).

Statskontoret noterar också att Vinnova i sitt budgetunderlag för 2014 – trots att regeringen föreslagit att sakanslaget ska öka – inte har begärt ytter-

ligare medel för sin verksamhet fram till 2016 utöver en pris- och löneomräkning.⁶¹ Vinnova har också aviserat att myndigheten inte avser att utnyttja mer av sakanslaget för myndighetens förvaltning.⁶² Som nämnts tidigare arbetar Vinnova för närvarande aktivt med att utveckla programverksamheten mot färre och större program i syfte att minska beroendet av enskilda handläggare och för att skapa större flexibilitet och effektivitet.

För att bedöma möjligheten till att utnyttja stordriftsfördelar har vi analyserat Vinnovas små program. Vi kan konstatera att Vinnova lägger en dryg tredjedel av de 95 årsarbetskrafter som läggs på arbetet med finansiering av forskning, utveckling och innovation på program och insatser med en bidragsbudget upp till 25 miljoner kronor. Den relativa resursinsats som krävs för att administrera dessa program och insatser är närmare tre gånger högre än för de program och insatser som har en bidragsbudget över 25 miljoner kronor. Det finns en därför en betydande potential att minska Vinnovas resursinsatser genom att avveckla mindre program till förmån för bildandet av större program.

Eftersom många av de små programen är regeringsuppdrag kan Vinnova dock inte avveckla alla små program utan vidare. Det är däremot möjligt att samordna vissa regeringsuppdrag med övrig programverksamhet och därmed minska resursinsatserna för administrationen av dessa program. Det är dock svårt att bedöma hur stor denna potential är.

När det gäller egeninitierade uppdrag har Vinnova större frihetsgrader. Vinnova använder drygt 15 årsarbetskrafter till att administrera ett 20-tal egeninitierade program och insatser med en bidragsbudget på mindre än 25 miljoner kronor. Sammanlagt har dessa program en sammanlagd bidragsbudget om ca 250 miljoner kronor.⁶³ Givet att det utifrån ett effektivitetsperspektiv är möjligt att ersätta dessa program med exempelvis fem, större program, bör resursinsatserna för att administrera programmen kunna minska från dagens 15 årsarbetskrafter till 7–8 årsarbetskrafter.⁶⁴ Eftersom Statskontoret inte har gjort någon utvärdering av de olika programmen kan vi dock inte bedöma om just detta är den mest ändamålsenliga åtgärden för att ta tillvara stordriftsfördelar i verksamheten. Som nämntes i kapitel 5 anser Statskontoret att Vinnovas verksamhet bör analyseras utifrån ett effektivitetsperspektiv för att bedöma hur stora möjligheterna är att utnyttja stordriftsfördelar.

⁶¹ Verket för innovationssystem (2013) Budgetunderlag 2014. I budgetunderlaget föreslår Vinnova att förvaltningsanslaget ökar från ca 155 miljoner kronor år 2013 till närmare 165 miljoner kronor 2016.

⁶² Verket för innovationssystem (2013) VINNOVAs verksamhet och kostnadsutveckling, Dnr. 2013/158-5.

⁶³ Dessa program finns inom flera olika områden men är särskilt vanligt förekommande inom det strategiska området Produktion och arbetsliv.

⁶⁴ Denna bedömning bygger på att programmen bör kunna administreras med en relativ resursinsats om ca 0,03 årsarbetskrafter per miljon kronor i bidragsmedel ($0,03 \cdot 250 = 7,5$).

Statskontoret bedömer även att Vinnovas pågående arbete med att utveckla arbetssätt och handläggningssystem bör medföra att behovet av resursinsatser minskar ytterligare något. Vinnova arbetar bl.a. med att införa mer processororienterade arbetsätt (se kapitel 3) och genomför kontinuerligt förbättringar av myndighetens handläggningssystem. Det är svårt att bedöma exakt hur stor potentialen i dessa effektiviseringar är, men vi har försiktigt räknat med att de på några års sikt bör kunna ge upphov till minskade resursbehov om 2–5 årsarbetskrafter.

Sammantaget bedömer Statskontoret – givet att det är möjligt att utnyttja stordriftsfördelar i den utsträckning som utvecklades ovan – att det på några års sikt bör finnas effektiviseringsmöjligheter om åtminstone 9–13 årsarbetskrafter. Som utvecklades i avsnitt 5.3.4 bedömer Statskontoret att det därutöver kan finnas ytterligare möjligheter att minska utgifterna i verksamheten. Det är dock svårt att avgöra hur stora dessa är utan att analysera verksamheten närmare.

I kapitel 5 bedömde vi att Vinnovas verksamhet bör analyseras utifrån ett effektivitetsperspektiv för att dels bedöma hur stora möjligheterna är att utnyttja stordriftsfördelar och dels bedöma om det finns andra möjligheter till effektiviseringar i verksamheten. Statskontoret föreslår att regeringen ger Vinnova i uppdrag att göra en sådan analys. Vi bedömer att det är mest ändamålsenligt att Vinnova genomför analysen, eftersom Vinnova rimligtvis har bäst kunskap om hur verksamheten bedrivs och vilka möjligheter till effektiviseringar som finns.

6.1.2 Uppdrag i forsknings- och innovationspropositionen

I den senaste forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30) aviserade regeringen att anslagsnivån på anslaget till forskning och utveckling (anslag 1:2) till Vinnova fram till 2016 bör öka med ytterligare 635 miljoner kronor (se tabell 6.1). De största och viktigaste uppdragen i forskningspropositionen är Strategiska innovationsområden (SIO), inom vilket Vinnova även lagt satsningen på gruv-, mineral- och stålforskning, och satsningen på ökat svenskt deltagande i partnerskapsprogram. För övriga satsningar i propositionen bedömer vi att resursbehoven i stor utsträckning redan är inräknade i förvaltningsutgifterna för 2013.

Tabell 6.1 Anslagsförstärkningar av sakanslag jämfört med 2012 aviserade i Folpropositionen, miljoner kronor

	2013	2014	2015	2016
Strategiska innovationsområden	75	175	225	225
Svenskt deltagande i partnerskapsprogram	-	100	100	200
Gruv-, mineral- och stålforskning	25	30	50	100
Bedömning av samverkan	30	50	60	60
Test och demonstrationsanläggningar	50	50	50	50
Behovsmotiverad forskning för ökad jämställdhet	12	20	-	-
Totalt	192	425	485	635

Strategiska innovationsområden (SIO)

Satsningen på SIO syftar till att utveckla nya långsiktiga och fördjupade samverkansprojekt mellan universitet och högskolor, forskningsinstitut, näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle. Regeringen anger inte inom vilka områden som insatser kan bli aktuella utan det ska avgöras utifrån gemensamma processer för problemformulering omfattande bl.a. företag, universitet, högskolor och forskningsinstitut.⁶⁵

SIO drivs i samverkan med Energimyndigheten och Formas och innebär ett delvis nytt arbetssätt för Vinnova. Arbetssättet bygger på att näringslivet, offentlig sektor och akademi ska samverka för gemensamma prioriteringar av investeringar i forskning, utveckling och innovation och därigenom förstärka varandra. Dessa aktörer ska ta fram s.k. strategiska forsknings- och innovationsagendor, som ska ligga till grund för programsatsningarna. Aktörerna ska alltså själva utforma programmen, dvs. något som Vinnova i dag normalt genomför.

Fram till 2016 ska satsningarna på SIO öka till 325 miljoner kronor. I dessa medel ingår medel för gruv-, mineral- och stålforskning om 100 miljoner kronor som ska hanteras inom ramen för SIO (se tabell 6.1).

Vår kartläggning av resursanvändningen (se kapitel 4) visar att Vinnova budgeterat 7,5 årsarbetskrafter för SIO 2013. Den relativa resursinsatsen (årsarbetskraft per miljon kronor i bidragsbudget) är något högre än genom-

⁶⁵ De strategiska innovationsområdena bör dock enligt regeringen identifieras inom svenska styrkeområden och ska bidra till att möta samhällsutmaningar. Grunden för satsningarna ska även utgöras av forskningsmiljöer med hög kvalitet och konstellationer av företag eller offentliga verksamheter som tillsammans utgör grund för innovation. Projekt som tilldelas medel ska kunna påvisa ny eller områdesöverskridande samverkan. (Prop. 2012/13:30, s. 70–71.)

snittet för Vinnovas program och insatser, 0,05 jämfört med 0,04, och betydligt högre än andra stora program. Att arbetet med SIO har en högre relativ resursinsats kan dock troligen förklaras med att SIO är ett nytt program med ett nytt arbetssätt som därför kräver särskilda insatser i inledningsfasen. På längre sikt är vår bedömning att insatserna för den typen av stora program som SIO representerar bör kunna minska jämfört med dagens nivå. Vi bedömer därför att resursbehovet för att administrera SIO på sikt bör kunna ligga i nivå med andra stora program.

Den relativa resursinsats som Vinnovas lägger på andra stora program ligger på mellan 0,02 och 0,04 årsarbetskrafter per miljon kronor i bidragsbudget.⁶⁶ Vi bedömer därför att Vinnova på sikt bör kunna administrera SIO med en resursinsats om ca 0,03 årsarbetskrafter/bidragsmiljon. Det innebär att det kommer att krävas ca 10 årsarbetskrafter (=0,03*325 miljoner kronor) när SIO är fullt uppbyggt 2016. Vinnova kommer därmed att behöva avsätta ytterligare 2–3 årsarbetskrafter till administrationen av SIO. På kort sikt, under ett uppbyggnadsskede, kan dock Vinnova behöva avsätta ytterligare resurser till programmet.

Svenskt deltagande i partnerskapsprogram

I forskningspropositionen aviseras även att anslaget för forskning och utveckling till Vinnova bör öka med totalt 200 miljoner kronor 2014–2016 för finansiering av strategiskt svenskt deltagande i partnerskapsprogram inom ramen för det europeiska forsknings- och innovationssamarbetet.

Med partnerskapsprogram avses stora samordnade program där medlemsstaterna själva eller tillsammans med EU står för finansieringen men där nationella medel behövs för att nationella aktörer ska få delta.

Analysen i kapitel 4 visade att den relativa resursinsatsen för bl.a. EU-program tenderar att vara betydligt högre än för nationella program. Det är i dagsläget inte möjligt att veta exakt hur stora resurser som kommer att behövas för att administrera partnerskapsprogrammen i den kommande programperioden, eftersom innehållet i programmen ännu är oklart. För att kunna bedöma resursbehovet har vi därför utgått från de resurser som Vinnova i dag lägger på partnerskapsprogram som Eurostars och AAL, dvs. mellan 0,07 och 0,08 årsarbetskrafter per bidragsmiljon. Om hela den kommande satsningen i forsknings- och innovationspropositionen på 200 miljoner kronor skulle kräva lika mycket att administrera som dessa program så skulle det kräva att Vinnova avsätter ytterligare 14–16 årsarbetskrafter för dessa arbetsuppgifter (=0,07 resp. 0,08*200 miljoner kronor). Det framstår dock som rimligt att en så stor satsning som det är frågan om gör att det finns stordriftsfördelar att tjäna, vilket skulle göra det möjligt att administ-

⁶⁶ För utmaningsdriven innovation är den relativa resursinsatsen 0,03, för Forska och Väx 0,04 och för Fordonsstrategisk forskning och innovation 0,02.

lera programmen med mindre personalresurser. Statskontoret bedömer därför att Vinnova kommer att behöva avsätta 8–10 årsarbetskrafter för arbetet med de nya partnerskapsprogrammen.

Sammanvägd bedömning av förslagen i forskningspropositionen

Sammantaget bedömer Statskontoret att Vinnova kommer att behöva avsätta 10–13 årsarbetskrafter för arbetet med satsningarna i forskningspropositionen jämfört med 2013 års nivå.

6.1.3 Statskontorets förslag på nivån för Vinnovas förvaltningsutgifter

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att det finns faktorer som talar för att Vinnova behöver både mer och mindre resurser. Genom att i ökad utsträckning utnyttja stordriftsfördelar i verksamheten och genomföra andra effektiviseringsåtgärder bedömer Statskontoret att resursinsatserna bör kunna minska med 9–13 årsarbetskrafter jämfört med 2013 års nivå. Denna bedömning görs förutsatt att det är möjligt att utnyttja stordriftsfördelar i den utsträckning som utvecklades i avsnitt 5.1.1.

Satsningarna i forsknings- och innovationspropositionen innebär i stället att Vinnova – fram till 2016 – behöver avsätta ytterligare 10–13 årsarbetskrafter för dessa satsningar jämfört med 2013 års nivå. Sammantaget innebär detta att behovet av resursförstärkningar och möjligheterna att minska resursinsatserna i stort sett tar ut varandra. Statskontoret bedömer därför att Vinnova fram till 2016 genom att omfördela resurser inom myndigheten kan genomföra sin verksamhet med 2013 års resursnivå. Det innebär att utgiftsnivån fram till 2016 bör ligga kvar på samma nivå som 2013, dvs. ca 293 miljoner kronor inklusive externa medel. I denna bedömning har hänsyn inte tagits till eventuell pris- och löneomräkning.

Vi noterar att detta även ligger i linje med Vinnovas eget budgetunderlag för 2014, i vilket man inte har begärt ytterligare medel för sin verksamhet fram till 2016 utöver en pris- och löneomräkning.

Statskontoret bedömer vidare att de nuvarande förvaltningsutgifterna är att betrakta som ett tak och att det utöver de effektiviseringsmöjligheter vi pekat på ovan kan finnas ytterligare möjligheter att minska förvaltningsutgifterna (se vidare avsnitt 5.3.4).

6.2 Anslagskonstruktion

6.2.1 Den formella regleringen

Som nämndes i kapitel 1 är ett anslag enligt anslagsförordningen (2011:223) medel på statens budget som riksdagen anvisar för ett visst ändamål och för viss tid och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet. Det som bestämmer vad ett anslag ska användas till är den ändamålsformulering som

riksdagen har beslutat om. Av budgetlagen (2011:203) framgår att regeringen när den tilldelar en myndighet ett anslag, får besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget.

Sedan 2011 finns endast en anslagstyp, nämligen ramanslag. Det finns två kategorier av ramanslag: anslag som huvudsakligen används för förvaltningsutgifter och övriga anslag. Den första kategorin finansierar kostnader för drift av verksamheten, dvs. administration, operativa kostnader, avskrivningar och ränta på lån. Den andra kategorin finansierar övriga utgifter hos myndigheten, t.ex. transfereringar och investeringar i infrastruktur. Den första kategorin brukar benämnas förvaltningsanslag och den andra kategorin för sakanslag. Det finns dock ingen definition av förvaltnings- respektive sakanslag i anslagsförordningen, utan benämningarna är endast informella.

Med förvaltningsutgifter avses enligt ESV:s föreskrifter till anslagsförordningens (2011:223) 12 § huvudsakligen sådana utgifter som i myndighetens resultatredovisning redovisas under rubriken Verksamhetens kostnader och ska redovisas mot anslag det budgetår som kostnaderna hänför sig till. Riksrevisionen gjorde 2006 en kartläggning av förekomsten av förvaltningsutgifter på sakanslag. Riksrevisionens granskning visade att 55 av de 100 myndigheter som disponerar sakanslag har använt detta för att finansiera förvaltningsutgifter. I Riksrevisionens rapport nämndes Vinnova tillsammans med Migrationsverket och Svenska institutet som exempel på myndigheter där detta förekom. Riksrevisionen föreslog bl.a. att regeringen borde lägga fast en entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter.⁶⁷

Som ett svar på Riksrevisionens skrivelse uttryckte regeringen att en viktig utgångspunkt är att anslag för förvaltningsändamål och anslag för transfereringar m.m. ska hållas åtskilda. Skälen är att en sådan distinktion underlättar styrningen av förvaltningen och att anslagets ändamål är tydligt för såväl riksdagen som regeringen. Regeringen ansåg därför att man bör sträva mot att inte belasta s.k. sakanslag med förvaltningsutgifter. Regeringen ansåg dock att det bör finnas möjlighet att i vissa fall låta myndigheternas administration av utbetalningar av transfereringar belasta berört sakanslag. Regeringen informerar riksdagen om sådana avsteg i anslutning till en beskrivning av anslagets ändamål i budgetpropositionen eller i den ekonomiska vårpropositionen.⁶⁸

Riksdagens finansutskott delade regeringens uppfattning och ansåg att en entydig definition av begreppet förvaltningsutgifter och en strikt åtskillnad av förvaltningsanslag från sakanslag inte vore lämpligt, eftersom det kan finnas fall när gränsen mellan vad som är förvaltning respektive sakverksamhet inte är given. Det kan även finnas goda skäl att låta viss sakverksam-

⁶⁷ Riksrevisionen (2006), Förvaltningsutgifter på sakanslag (RiR 2006:17).

⁶⁸ Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1), Förslag till statsbudget för 2007, inklusive finansplan, s. 266.

het belasta ett förvaltningsanslag. Enligt utskottet skulle en strikt delning på förvaltnings- och sakanslag även kunna få negativa effekter för små myndigheter som endast har ett anslag som ska täcka såväl administration som sakverksamhet.⁶⁹

Enligt uppgift från tjänstemän vid Finansdepartementet *ska* det alltid framgå tydligt vilket ändamål ett anslag har. En begränsning av hur mycket av en myndighets förvaltningsutgifter som får belasta ett sakanslag *bör* göras, men det är inget krav.

6.2.2 Styrning av anslag

Anslag är riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål i de statliga verksamheterna. Riksdagens beslut att anvisa anslag för ett visst ändamål kan kompletteras med villkor och motivuttalande som binder både regeringen och myndigheternas utnyttjande av de anvisade anslagen.⁷⁰

Regeringen har dock relativt stor handlingsfrihet och kan inom ramen för riksdagens beslut besluta om ytterligare begränsningar i villkoren för myndigheternas möjligheter att utnyttja anslagen. Regeringen kan dela in anslagen i anslagsposter och anslagsposten kan i sin tur delas in i delposter. För anslags- eller delpost – liksom för anslag – anges ändamål, belopp och eventuella villkor. Underindelningen av ett anslag gör regeringen för att närmare reglera hur anslaget ska användas och avräknas. I styrhänseende är anslags- och delposter jämförbara med anslag, men med den skillnaden att anslags- och delposter normalt inte underställs riksdagen för beslut. Regeringens beslut om anslags- och delposter måste dock hålla sig inom de beslut om ändamål, belopp och villkor för anslaget som riksdagen beslutat om. En myndighet har inte rätt att omfördela belopp mellan anslagsposterna, det får endast regeringen göra.

Regeringen kan begränsa myndigheternas handlingsfrihet till anslaget även genom att formulera villkor för anslaget i regleringsbrevet. Det kan innebära att graden av frihet att använda anslaget begränsas, t.ex. att högst ett visst belopp får användas för ett deländamål eller en viss aktivitet.

Riksdagen anvisar anslagen på statsbudgetens utgiftssida till regeringens disposition. Regeringen tilldelar i sin tur via regleringsbrevet en eller flera myndigheter dispositionsrätt till anslagen.

⁶⁹ Bet. 2006/07:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.

⁷⁰ ESV (2009), Förslag till utvecklad finansiell styrning, (ESV 2009:39).

6.2.3 Nuvarande anslagskonstruktion och Vinnovas verksamhet

Som framgått i kapitel 2 finansieras Vinnovas förvaltningsutgifter huvudsakligen av två anslag, anslag 1:1 Förvaltningskostnader och anslag 1:2 Forskning och utveckling.

Ändamålet för anslag 1:2 är formulerat så att anslaget ”får användas för utgifter för behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, utveckling av innovationssystem och programanknutna utgifter”.⁷¹ Att anslaget får användas till programanknutna utgifter innebär att anslaget får användas till Vinnovas förvaltningsutgifter. Till skillnad från de övriga forskningsfinansierande myndigheterna specificeras dock inte närmare vad som avses med programanknutna utgifter (se vidare avsnitt 6.2.4.).

När det gäller uppgiften att utveckla innovationssystemen är det inte tydligt vem som ska genomföra uppgifterna. Att utveckla innovationssystemen är ett vittomfattande uppdrag som det är svårt att dra exakta gränser kring. Vinnova har själv tolkat uppdraget som ett systemuppdrag som innebär att myndigheten bl.a. ska koppla, katalysera och stimulera olika aktörer att enskilt eller i samverkan öka Sveriges innovationskraft för hållbar tillväxt. Arbetet med att utveckla innovationssystemen kan betraktas som en utvecklingsuppgift som både kan inkludera att Vinnova betalar ut medel till andra att genomföra behovsmotiverad forskning eller annan utvecklingsverksamhet men även att Vinnova själv genomför olika aktiviteter som medför att innovationssystemet utvecklas. Detta medför att Vinnovas egna insatser att utveckla innovationssystemet kan täckas av både förvaltningsanslaget och sakanslaget.

Med nuvarande ändamålsformulering är Vinnova i princip inte förhindrad att själv bedriva behovsmotiverad forskning och täcka utgifterna för sådan verksamhet från myndighetens sakanslag.⁷² Samtidigt är det tydligt av intentionerna bakom bildandet av Vinnova att myndigheten ska fungera som en forskningsfinansierare och alltså inte själv bedriva forskning.

6.2.4 Hur finansierar andra forskningsfinansierande myndigheter sina förvaltningsutgifter?

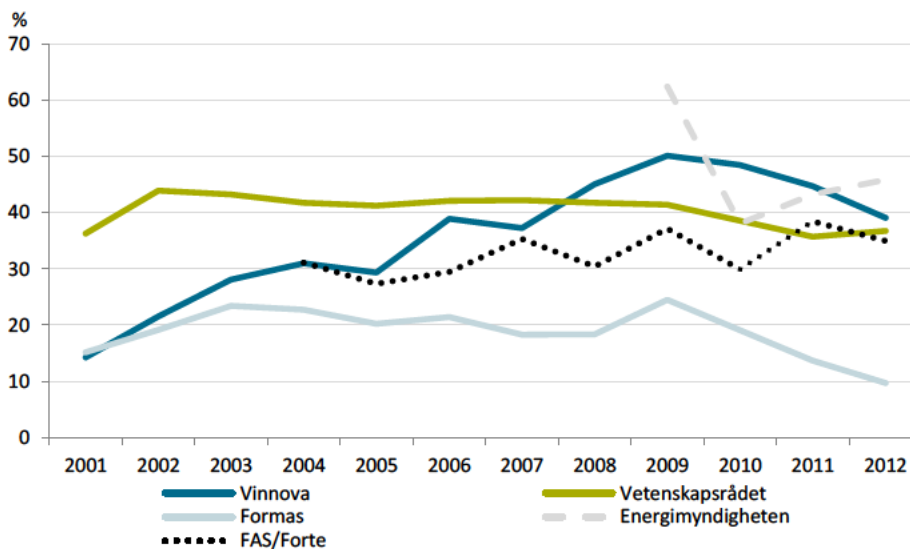
Det kan vara intressant att jämföra i vilken utsträckning andra forskningsfinansierande myndighet finansierar sina förvaltningsutgifter med forsk-

⁷¹ Anslaget får även användas för statsbidrag till Almi Företagspartner AB för utformning och drift av ett nationellt inkubatorsprogram och för statsbidrag till SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut AB för riksmätplatser (se prop. 2013/14:1, utgiftsområde 24).

⁷² Ändamålsformuleringen för Vinnovas sakanslag kan jämföras med exempelvis Vetenskapsrådets anslag för forskning och forskningsinformation som ”får användas för utgifter för *stöd för* forskning och forskningsinformation” (vår kursivering).

ningsanslag. Diagram 6.1 visar att Vinnova och Energimyndigheten är de myndigheter som i störst utsträckning finansierar sina förvaltningsutgifter (exkl. externa medel) med forskningsanslaget. För Vinnova ökade denna andel relativt mycket fram till 2009 och började sedan minska. År och 2012 uppgick andelen till 39 procent. Vetenskapsrådet och FAS/Forte finansierar också sina förvaltningsutgifter i relativt stor utsträckning med forskningsanslaget, till skillnad från Formas som 2012 endast till 10 procent finansierade sina förvaltningsutgifter med forskningsanslaget. Formuleringen av forskningsanslagets ändamål och villkor kan till viss del förklara dessa skillnader (se tabell 6.2).

Diagram 6.1 Andel (%) av de totala förvaltningsutgifterna (exkl. externa medel) som finansieras från forsknings-/sakanslag, 2001–2012⁷³



Anm: Vetenskapsrådet avser förvaltningsutgifter exkl. SUNET.

Källor: Myndigheternas årsredovisningar samt underlag från Vinnova.

⁷³ Vinnova avser anslag 1:2 Forskning och utveckling under utgiftsområde (UO) 24 Näringsliv. Vetenskapsrådet avser anslag 3:1 Forskning och forskningsinformation under UO 16 Utbildning och universitetsforskning. FAS avser anslag 6:2 Forskning. Formas avser anslag 2:2 Forskning under UO 20 Allmän miljö- och naturvård och anslag 1:28 Forskning och samfinansierad forskning under UO 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Energimyndigheten avser anslag 1:5 Energiforskning under UO 24 Näringsliv. Förvaltningsutgifterna avser de verksamhetskostnader som Energimyndigheten redovisat för verksamhetsområdena *Energiforskning och innovation* och *Affärsutveckling, kommersialisering och internationalisering*.

6.2.5 Hur ser anslagskonstruktionen ut för andra forskningsfinansierande myndigheter?

Det kan också vara av intresse att jämföra Vinnovas anslagskonstruktion med andra forskningsfinansierande myndigheter. Av tabell 6.2 framgår att villkoren för användandet av forskningsanslaget är relativt tydligt formulerade i regleringsbrev för samtliga myndigheter utom för Vinnova. Till skillnad från de andra myndigheterna anges i villkoren för Vinnovas anslag inte specifikt vad som avses med programanknutna kostnader. För Formas anslag är både projektrelaterade kostnader tydligt definierade och en begränsning av hur mycket av anslaget som får användas för sådana kostnader angivna i villkoret för anslaget. Formas är också den myndighet som i minst utsträckning använder forskningsanslaget för förvaltningsutgifter (se diagram 6.1).

År 2006 ändrades villkoret för Vinnovas forskningsanslag så att anslaget, utöver forsknings- och utvecklingsverksamhet, även kunde användas för utveckling av innovationssystem. Villkoret att anslaget får användas för programanknutna kostnader utökades också till att även kunna användas för ”annan därtill relaterad verksamhet”. Enligt uppgift från Vinnova började myndigheten 2006 att anställa personal på sakanslaget. Enligt uppgifter från respektive myndighet använder Formas inte sitt forskningsanslag till lönekostnader och Forte gör detta endast i begränsad omfattning. Anslagsbenämningen för Vetenskapsrådets forskningsanslag är ”Forskning och forskningsinformation”. Kostnaderna för myndighetens kommunikationsavdelning belastar därför forskningsanslaget, liksom delar av huvudsekreterarnas lönekostnader.

Tabell 6.2 Jämförelse av villkor för och användande av forsknings-/sakanslag,⁷⁴ 2012

	Villkor för forskningsanslag enligt regleringsbrev 2012	Begränsning av programanknutna utg. på forskningsanslag	Andel (%) programanknutna utg. av forskningsanslag
Vinnova	Anslagsposten disponeras av Vinnova för behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet, utveckling av innovationssystemen, programanknutna kostnader och annan därtill relaterad verksamhet. [...]	Nej	5,3
Vetenskapsrådet	[...] Anslaget ska, förutom olika former av stöd för forskning och internationellt forsknings-samarbete, finansiera utvärderingar, beredningsarbete, konferenser, vissa resor och seminarier som är kopplade till forskningsstödet. [...]	Nej	1,6
Formas	Från anslaget ska finansieras forskningsbidrag och anställningar samt projektrelaterade kostnader såsom utvärderingar, beredningsarbete, konferenser, vissa resor och seminarier samt informations-insatser. Högst 14 500 000 kronor får utnyttjas för projektrelaterade kostnader och informations-insatser. [...]	Ja, motsvarar ca 2 %	0,8
FAS/Forte	Anslaget ska förutom olika former av stöd till forskning finansiera utvärderingar, beredningsarbete, konferenser, vissa resor och seminarier som är kopplade till forskningsstödet samt informations-insatser. [...]	Nej	3,5
Energimyndigheten	Anslagsposten används för forsknings-, utvecklings- och innovationsinsatser ... [...] Anslagsposten får disponeras för programanknutna aktiviteter som planering, uppföljning, utvärdering och systemkostnader. [...]	Nej	5,0

Källor: Myndigheternas regleringsbrev, årsredovisningar samt underlag från Vinnova.

6.2.6 Principer för en rimlig anslagskonstruktion

Rent allmänt gäller det att vid utformningen av anslagskonstruktionen finna en rimlig balans mellan å ena sidan flexibilitet och effektivitet och å andra sidan transparens och kontroll.

En hög grad av flexibilitet mellan riksdag och regering ger regeringen goda förutsättningar att styra myndigheter på ett effektivt sätt. Regeringen har som nämndes ovan möjlighet att under året ändra anslagsposter eller finansiella villkor i regleringsbrevet. En hög grad av flexibilitet mellan regeringen och myndigheten ger myndigheten goda förutsättningar att planera sin verksamhet och resursfördela på ett effektivt sätt. Det kan särskilt vara motiverat om en del av verksamheten är av tillfällig karaktär.

⁷⁴ Vinnova avser anslag 1:2 Forskning och utveckling inom utgiftsområde (UO) 24. Vetenskapsrådet avser anslag 3:1 Forskning och forskningsinformation inom UO 16. Formas avser anslag 2:2 Forskning inom UO 20. Forte avser anslag 6:2 Forskning inom UO 9. Energimyndigheten avser anslag 1:5 Energiforskning under UO 24 Näringsliv.

Transparens och kontroll är dock viktiga för riksdag och regering för att kunna följa besluten och se till att de belopp som anslås för ett visst ändamål också används för detta ändamål. Det är också viktigt för riksdagen att få en fullständig bild av statens verksamhet och att kunna pröva hur inkomster och utgifter ska prioriteras mellan olika ändamål.

En annan princip för en rimlig anslagskonstruktion är att om två anslag/anslagsposter ska kunna användas för samma typ av utgifter så bör det tydligt framgå på vilket sätt som anslagen ska belastas. Om inte detta görs blir statsmakternas styrning oklar.

6.2.7 Tänkbara modeller

De modeller för anslagskonstruktion som Statskontoret övervägt är:

- Oförändrad anslagskonstruktion.
- Justeringar inom nuvarande modell.
- Finansiering av förvaltningsutgifter enbart från förvaltningsanslag.
- Två sakanslag, ett för stöd till forskning och utveckling och ett för utveckling av innovationssystem.

Dagens anslagskonstruktion ger Vinnova i det närmaste maximal flexibilitet att finansiera sin verksamhet. Vi bedömer att det finns behov av att öka transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser. Ett skäl för denna bedömning är att det är otydligt vilka kostnader som ska finansieras av vilka anslag. Ett annat skäl är att merparten av Vinnovas verksamhet är av varaktig karaktär och att det därför inte framstår som rimligt att Vinnova finansierar en så stor del av förvaltningsutgifterna med medel från sakanslaget, särskilt inte lönekostnader. Mot bakgrund av detta bedömer vi att en *oförändrad anslagskonstruktion* inte är aktuell.

Finansiering av förvaltningsutgifter enbart från förvaltningsanslaget bedömer vi som en alltför oflexibel konstruktion. Riksdagens och regeringens krav på transparens och kontroll blir visserligen uppfyllda med denna modell genom att anslag för förvaltningsändamål och sakändamål hålls åtskilda. Vinnova får också bättre planeringsförutsättningar i och med att det blir tydligt för myndigheten hur mycket medel som finns att tillgå för förvaltningsutgifter. Varje gång regeringen vill ge nya uppdrag till Vinnova måste dock ställning tas till om medel ska anvisas för förvaltningsutgifter, vilket ger en inflexibel modell. Programanknutna utgifter – såsom utvärderingar, seminarier och informationsinsatser som är kopplade till forskningsstödet – kan dessutom inte anses vara utgifter för förvaltningsändamål utan utgifter för sakändamål.

En annan tänkbar åtgärd för att öka transparens och kontroll vore att *dela upp sakanslaget i flera sakanslag eller i flera anslagsposter*, exempelvis ett forsknings- och utvecklingsanslag/-anslagspost och ett anslag/anslagspost

som finansierar Vinnovas arbete med att utveckla innovationssystemen. Det sistnämnda skulle kunna användas för att finansiera Vinnovas egen verksamhet och andra insatser som myndigheten finansierar. Ett nytt anslag skulle kräva ett riksdagsbeslut medan en ny anslagspost kan beslutas av regeringen när som helst under året. Ett problem med denna lösning är att samma otydlighet som finns i dag mellan förvaltnings- och sakanslag skulle uppstå mellan förvaltningsanslaget och det nya sakanslaget/anslagsposten för utveckling av innovationssystemen. Vi bedömer således inte heller denna modell som lämplig.

Därmed återstår endast en modell, dvs. justeringar inom nuvarande modell.

6.2.8 Justeringar inom nuvarande modell

Nedan skisseras några tänkbara åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma ökad transparens och kontroll inom ramen för nuvarande modell. Åtgärderna är inte varandra helt uteslutande utan kombinationer av olika åtgärder är möjliga.

En tydligare formulering av ändamålet för sakanslaget

Som beskrivits ovan är det ett problem att Vinnovas arbete med att utveckla innovationssystemen som genomförs med egen personal kan täckas av både förvaltnings- och sakanslaget samt att begreppet programanknutna kostnader inte är tydligt definierat.

För att öka transparensen och ge riksdag och regering möjlighet till större kontroll skulle ändamålet för sakanslaget kunna formuleras så att det endast ska användas ”för utgifter för *bidrag till* behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet ...”. Detta skulle förtydliga att sakanslaget inte ska gå till *driften* av Vinnovas verksamhet. Vinnovas egna insatser för att utveckla innovationssystemet skulle därmed finansieras över förvaltningsanslaget.

Förutom att öka transparensen skulle ett förtydligande av ändamålet även ge riksdag och regering ett styrinstrument att bestämma i vilken utsträckning Vinnova ska fungera som en forsknings- och utvecklingsfinansiär och i vilken utsträckning myndigheten genom egna insatser ska stimulera utvecklingen av innovationssystemen.

En nackdel med ett sådant förtydligande är dock att Vinnovas frihetsgrad att resursfördela minskar något. Det innebär också att regeringen när den lägger uppdrag på Vinnova som inte handlar om att myndigheten ska finansiera forskning eller utveckling inte kan utgå från att detta finansieras av medel från sakanslaget.

Begreppet programanknutna kostnader skulle vidare behöva förtydligas så att de endast inkluderar vissa typer av kostnader som är kopplade till administrationen av programmen och inte kostnader för den löpande driften av

verksamheten. Som nämnts tidigare är merparten av Vinnovas verksamhet av varaktig karaktär. Det innebär att exempelvis löner för tillsvidareanställd personal inte bör belasta sakanslaget. Löner för personal som anställts under en viss tid för att genomföra ett kortare program skulle däremot kunna belasta sakanslaget.

En gräns för hur mycket medel från sakanslaget som får användas för förvaltningsutgifter

Ett sätt att öka transparensen och kontrollen är att ange en procentuell eller annan kvantitativ begränsning av hur mycket medel som Vinnova får ta från sakanslaget för att täcka sina förvaltningsutgifter.

En begränsning kan utformas på olika sätt beroende på hur ändamålet för sakanslaget utformas.

- Om ändamålet för sakanslaget inte förändras kan begränsningen sättas *relativt högt* dels för att möjliggöra för Vinnova att finansiera arbete med att utveckla innovationssystemet inom sakanslagets ram, dels för att tillåta myndigheten att använda sakanslaget för att täcka utgifter även för den löpande verksamheten.
- Om ändamålet förändras så att sakanslaget blir ett mer utpräglat forsknings- och utvecklingsanslag så kan begränsningen sättas *relativt lågt*. Om de programanknutna kostnaderna definieras så att de begränsas till att endast omfatta utgifter av tillfällig karaktär som är kopplade till administrationen av forskningsstödet, t.ex. utvärderingar, seminarier och liknande, är en begränsning inte helt nödvändig.

Flexibiliteten för Vinnova att kunna fördela resurserna mellan förvaltnings- och sakanslaget minskar med denna modell. Även flexibiliteten för regeringen att lägga nya uppdrag på Vinnova minskar. Att varje år fastslå ett exakt belopp eller en procentsats för hur mycket av sakanslaget som får användas för förvaltningsutgifter innebär en ökad administrativ börda för Regeringskansliet och kräver att ansvarig handläggare har detaljerad kunskap om verksamheten och omfattningen av de programanknutna kostnaderna.

Omföring av medel från sakanslag till förvaltningsanslag

En omföring av medel från sakanslag till förvaltningsanslag kan motiveras av att huvuddelen av en myndighets förvaltningsutgifter rimligen bör finansieras över förvaltningsanslaget och att kostnader för driften av den löpande verksamheten bör belasta förvaltningsanslaget. Det framstår som rimligt att en sådan omföring innebär att huvuddelen av förvaltningsutgifterna täcks av förvaltningsanslaget, med undantag för vissa programanknutna kostnader.

En konsekvens av denna åtgärd är att en större andel av medlen för förvaltningsutgifter kommer att pris- och löneomräknas, eftersom förvaltningsanslaget, till skillnad från sakanslaget, varje år pris- och löneomräknas. Pris-

och löneomräkning är en teknisk justering av anslagsnivån som syftar till att myndigheterna i sina anslag kompenseras för omvärldens prisförändringar samtidigt som de åläggs ett effektivitets- och produktivitetskrav.⁷⁵ Att en större andel av förvaltningsutgifterna pris- och löneomräknas innebär ökade kostnader för staten, samtidigt som Vinnova i större utsträckning kommer att omfattas av samma effektiviseringsstryck som andra myndigheter. Därutöver blir Vinnovas förvaltningsutgifter mer förutsägbara för statsmakterna.

Redovisning av förvaltningsutgifterna

Ytterligare en möjlig åtgärd för att öka kontrollen och transparensen för riksdagen är att regeringen redovisar utvecklingen av förvaltningsutgifterna fördelade på anslag i budgetpropositionen. En sådan redovisning finns t.ex. för Energimyndigheten och innebär att riksdagen i efterhand får information om storleken på förvaltningsutgifterna. Möjligen kan en sådan redovisning även ha en ”kontrollerande verkan” på utvecklingen av myndighetens förvaltningsutgifter.

6.2.9 Statskontorets förslag på anslagskonstruktion

Som nämndes ovan bedömer Statskontoret att det finns behov av att öka transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser. Som en första åtgärd för att uppnå detta anser vi att regeringen bör redovisa Vinnovas förvaltningsutgifter fördelade på anslag i budgetpropositionen.

För att ytterligare öka transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser föreslår Statskontoret att ändamålet och villkoret för anslaget för forskning och utveckling förtydligas genom att ange att anslaget endast får användas för *bidrag till* behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet. Statskontoret föreslår även att villkoret för anslaget förtydligas genom att *definiera programanknutna kostnader*. Villkoret för anslag 1:2 Forskning och utveckling skulle då i regleringsbrevet kunna formuleras enligt följande:

”Anslagsposten disponeras av Vinnova för bidrag till behovsmotiverad forsknings- och utvecklingsverksamhet samt för extern bedömning av ansökningar, konferenser, seminarier, vissa resor, utvärderingar och informationsinsatser som är kopplade till forsknings- och utvecklingsbidragen. [...]”

⁷⁵ Grunden för systemet med pris- och löneomräkning är att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna. Transfereringar som finansieras från myndighetsanslag räknas dock inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet. (Budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1), Förslag till statens budget för 2014, finansplan och skattefrågor, s. 591.)

Därmed blir det tydligare att förvaltningsanslaget ska användas för förvaltningsändamål och sakanslaget för sakändamål. Detta bidrar till att högre krav kommer att ställas på att Vinnova upprätthåller en effektiv användning av sakanslaget över tid. Vidare får riksdag och regering ett bättre beslutsunderlag inför eventuella framtida beslut om att justera nivån på anslaget för forskning och utveckling.

En konsekvens av förtydligandet av villkoren för sakanslaget innebär att medel bör omföras från sakanslaget till förvaltningsanslaget. Med utgångspunkt från fördelningen av förvaltningsutgifter på respektive anslag 2013 bedömer vi att omföringen skulle omfatta ca 52 miljoner kronor.⁷⁶ Det innebär att endast de kostnader som är knutna till programmen skulle belasta sakanslaget. De programanknutna kostnaderna skulle därmed utgöra ca 23 procent av de totala förvaltningsutgifterna.

Med en tillräckligt tydlig formulering av ändamålet och villkoren för sakanslaget behöver en begränsning av hur mycket av sakanslaget som får användas för Vinnovas förvaltningsutgifter inte anges. Det kan trots detta förekomma tveksamheter om vilka förvaltningsutgifter som ska belasta vilket anslag. Regeringen bör då ställa krav på att Vinnova anger hur de tolkat ändamålet och villkoren för anslaget och att myndigheten tar fram interna riktlinjer för hur anslagen får användas.

I sammanhanget kan nämnas att för Energimyndigheten gjordes en omföring om 50 miljoner kronor från forskningsanslaget till myndighetens förvaltningsanslag 2010. Detta eftersom Energimyndigheten under flera år fått tillkommande varaktiga uppgifter inom energiforskningsområdet, utan att förvaltningsanslaget höjts i motsvarande grad. Detta hade lett till att kostnader av förvaltningskaraktär hade kommit att belasta även andra anslag inom utgiftsområdet.⁷⁷ I samband med överföringen förtydligades villkoret för sakanslaget, bl.a. genom att programanknutna kostnader definierades mer tydligt. Någon begränsning av hur mycket av sakanslaget som skulle få användas till förvaltningsutgifter gjordes inte. En sådan begränsning har dock funnits tidigare.

⁷⁶ Omföringen avser kostnader för löner, personalrelaterade kostnader och Brysselkontoret.

⁷⁷ Budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1), utgiftsområde 21, s. 54.

Referenser

Anslagsförordning (2011:223).

Bet. 2006/07: FiU20 *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*

Budgetlag (2011:203).

Ekonomistyrningsverket 2005:3 *Nyckeltal för OH-kostnader*.

Ekonomistyrningsverket 2009:39 *Förslag till utvecklad finansiell styrning*.

Ekonomistyrningsverket 2013:2 *EA 2013 – Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*.

Ekonomistyrningsverket 2013:34 *Vägledning – Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler*.

Ekonomistyrningsverket 2013:36 *Statens lokalförsörjning*.

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap *Årsredovisningar för åren 2001–2012*.

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande *Årsredovisningar för åren 2001–2012*.

Förordning (2009:11) med instruktion för Verket för innovationssystem.

Näringsdepartementet (2012) *Den nationella innovationsstrategin*.

Proposition 1999/2000:81 *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering (med förslag till att bilda Vinnova)*.

Proposition 2000/01:3 *Forskning och förnyelse*.

Proposition 2002/03:1 *Budgetproposition för 2003*.

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

Proposition 2006/07:1 *Budgetproposition för 2007*.

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

Proposition 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi*

Proposition 2009/10:1 *Budgetproposition för 2010*.

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2012/13:30 *Forskning och innovation.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Regleringsbrev avseende Verket för innovationssystem för åren 2001–2013.

Riksrevisionen 2006:17 *Förvaltningsutgifter på sakanslag.*

SOU 2008:30, *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans*

Statens energimyndighet Årsredovisningar för åren 2001–2012.

Statskontoret 2009:14 *Energimyndighetens dimensionering och resursbehov.*

Verket för innovationssystem *Komplettering i VINNOVAs Årsredovisning 2012* (dnr 2013-00567), bilaga.

Verket för innovationssystem *Budgetunderlag 2014.*

Verket för innovationssystem, *Komplettering till VINNOVAs budgetunderlag 2014*, Dnr. 2013-00542.

Verket för innovationssystem *Verksamhetsplan 2013.*

Verket för innovationssystem (2013) VINNOVAs verksamhet och kostnadsutveckling, (Statskontorets Dnr. 2013/158-5)

Verket för innovationssystem Årsredovisningar för åren 2001–2012.

Vetenskapsrådet Årsredovisningar för åren 2001–2012.

Bilaga

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I 3

2013-06-19

N2013/3174 /FIN

Näringsdepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 30 Stockholm

m.fl.

Uppdrag att analysera utgifterna för verksamhetens förvaltning vid Verket för innovationssystem

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret i enlighet med vad som anges under rubriken Uppdraget att kartlägga och bedöma utgifterna för verksamhetens förvaltning vid Verket för innovationssystem (Vinnova). Vidare ska Statskontoret lämna förslag till lämplig resurstilldelning för verksamhetens förvaltning.

Vinnova ska bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 mars 2014.

Uppdraget

Kartläggningen ska omfatta de utgifter för verksamheten som normalt ska belasta förvaltningsanslaget. Statskontoret ska göra en bedömning av om utgifterna för verksamheten är rimliga. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i gällande regelverk och Vinnovas nuvarande uppdrag. Om Statskontoret i genomförandet av analysen uppmärksammar möjligheter att effektivisera verksamheten ska dessa belysas, liksom möjligheter att utveckla styrningen av verksamheten.

Med kartläggningen och bedömningen som utgångspunkt ska Statskontoret lämna förslag till lämplig resurstilldelning för verksamhetens förvaltning. Förslaget ska ta hänsyn till att nivån på det under utgiftsområde 24 Näringsliv uppförda anslaget 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* beräknas öka de kommande

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

åren till följd av forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30).

Skälen för regeringens beslut

Regeringen gör bedömningen att nivå på anslaget 1:1 *Verket för innovationssystem: Förvaltningskostnader* behöver justeras utifrån nuvarande uppdrag och regelverk. Vidare beräknar regeringen att nivån på anslaget 1:2 *Verket för innovationssystem: Forskning och utveckling* kommer att öka de kommande åren. Slutligen har Vinnova framfört i myndighetens budgetunderlag att anslagsnivån på anslaget 1:1 *Verket för innovationssystem: Förvaltningskostnader* bör höjas för att de totala verksamhetskostnaderna ska kunna belasta förvaltningsanslaget. Regeringen behöver underlag för att kunna ta ställning i frågan.

På regeringens vägnar



Annie Lööf



Lars Andersson

Likalydande till

Verket för innovationssystem

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/SFÖ och SAM
Finansdepartementet/BA
Miljödepartementet/MM
Utbildningsdepartementet/F
Landsbygdsdepartementet/ELT
Näringsdepartementet/ENT, E och KLS