

Sak 5: Tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om selskaper under Kunnskapsdepartementet, som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet, benytter deler av tilskuddsmidlene til å bygge opp egenkapitalen i strid med de forutsetninger for tilskudd som er satt i bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomi-bestemmelsene). Det har videre vært et mål å vurdere om tilskuddsforvalterne har etablert gode nok kontrollrutiner for å unngå at dette skjer.

Riksrevisjonen kontrollerer i alt 17 selskaper under Kunnskapsdepartementet som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet og mottar statlige tilskudd tildelt av Norges forskningsråd, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) eller Kunnskapsdepartementet. For mange av disse er tilskudd også den viktigste inntektskilden, og de mottok samlet over én milliard kroner i tilskudd i 2015. Fra Norges forskningsråd ble det i 2016 utbetalt i overkant av 600 millioner kroner til selskapene (inkludert til deres datterselskaper). Samtidig har mange av selskapene inntekter fra konkurranseutsatt virksomhet. En gjennomgang av regnskapene viser at de fleste av de undersøkte selskapene har bygget opp egenkapitalen mye, og at flere av dem har plassert store beløp som bankinnskudd eller i verdipapirer. I en undersøkelse av kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler tok Riksrevisjonen i Dokument 3:2 (2013–2014) opp om det er behov for den sterke veksten i omløpsmidler for disse selskapene ettersom de ikke har til formål å bygge opp kapital ut over det som er nødvendig for å sikre den daglige driften.

I tillegg til Forskningsrådet, har undersøkelsen omfattet tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet, Bufdir og Kunnskapsdepartementet, som er de tre største tilskuddsgiverne til selskapene etter Forskningsrådet. 14 av selskapene som inngår i undersøkelsen, eies helt eller delvis av universiteter/høyskoler, mens de tre øvrige eies av Kunnskapsdepartementet.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *bevilgningsreglementet*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Undersøkelsen bygger også på at de ulike typene av tilskudd som selskapene mottar, alle faller inn under det statlige økonomiregelverket. Dessuten vil EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1 om forbud mot krysssubsidiert, dersom det er en risiko for at dette kan vri eller true med å vri konkurransen, komme til anvendelse.

Utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet i brev av 30. juni 2017. Departementene har i brev av henholdsvis 22. august, 21. august og 11. august 2017 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- De fleste av selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital i strid med de forutsetninger for tilskudd som er satt i økonomibestemmelsene
- Flere av tilskuddsforvalterne har i liten grad etablert tiltak for å sikre oppfølging av bruken av tilskudd.
- Forskningsrådets kontrollordninger har ikke sikret at tilskuddene til selskapene blir brukt som forutsatt.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 De fleste av selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital i strid med de forutsetninger for tilskudd som er satt i økonomibestemmelsene

Undersøkelsen viser at selskaper innenfor universitets- og høyskolesektoren som driver med forskning, forskningsrelatert virksomhet og/eller TTO-virksomhet, og som har tilskudd som en viktig del av sine inntekter, har økt egenkapitalen mye i perioden 2011–2015. Den gjennomsnittlige egenkapitalprosenten for selskapene økte med over sju prosentpoeng fra 39,6 prosent i 2011 til 46,8 prosent i 2015. 12 av de 16 selskapene som eksisterte både i 2011 og 2015, har økt egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015. Undersøkelsen viser også at alle de fem selskapene der tilskuddene utgjorde høyest prosent av inntektene, økte egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015.

Undersøkelsen viser at tilskuddsmidler har bidratt til å øke mange av selskapenes egenkapital. For flere selskaper er egenkapitaløkningen fra 2011 til 2015 så stor at det ikke er sannsynlig at overskuddet bare kan stamme fra marginene i selskapenes konkurranseutsatte virksomhet. Videre viser analyser av Forskningsrådets oversikt over timesatser som benyttes for beregning av tilskudd, at timesatsene gir en overdekning av selskapenes indirekte prosjektkostnader. I tillegg er regelverket uklart om hvilke utgifter som kan klassifiseres som andre driftskostnader. Etter Riksrevisjonens vurdering er en oppbygging av egenkapital med tilskuddsmidler ikke i samsvar med forutsetningene for tildelingen av midlene.

Mange av selskapene i undersøkelsen har så store omløpsmidler at de kan foreta langsiktige investeringer. Dette tyder på at størrelsen på tilskuddene ikke er godt nok tilpasset selskapenes gjennomføringskapasitet.

2.2 Flere av tilskuddsforvalterne har i liten grad etablert tiltak for å sikre oppfølging av bruken av tilskuddene

Tilskuddsforvalternes sentrale ansvar er å etablere en tilskuddsforvaltning som gir akseptabel sikkerhet for at tilskuddsmidlene brukes til sitt angitte formål. Som en del av dette er det viktig å sikre at regler om offentlig støtte og kryssubsidiering overholdes.

For de fleste av selskapene er finansieringen sammensatt, med grunnbevilgning, tilskudd til annen bidragsfinansiert aktivitet og inntekter fra oppdragsfinansiert aktivitet fra både private og statlige aktører. Deler av selskapenes virksomhet er i konkurranse med andre aktører.

Forskningsselskapene har i liten grad etablert organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom konkurranseutsatt og tilskuddsfinansiert virksomhet. Riksrevisjonen mener derfor at hver enkelt tilskuddsforvalter har liten mulighet for å etterprøve om de rapporterte og regnskapsførte kostnadene reelt er knyttet til det prosjektet eller den aktiviteten som tilskuddet er ment å dekke. Unntaket er Kunnskapsdepartementet, som

i tillegg til å være tilskuddsforvalter også er eier av enkelte av selskapene, og dermed har bedre forutsetninger for å kunne følge med på selskapenes drift.

Undersøkelsen viser at det for mange av selskapene er en risiko for at det kan forekomme krysssubsidiering i strid med EØS-avtalen. For selskaper som har oppdragsfinansiert aktivitet av et visst omfang, er det viktig at det etableres fordelingsnøkler som sikrer at kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester hos tilskuddsmottakerne blir riktig fordelt. Dersom kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester som gjelder den oppdragsfinansierte aktiviteten, urettmessig belastes selskapenes tilskuddsfinansierte virksomhet, vil dette gi bedre regnskapsresultater for selskapenes konkurranseutsatte virksomhet. Det vil være krysssubsidiering i strid med EØS-avtalen at et selskap oppnår overskudd på en slik måte. En slik krysssubsidiering vil også kunne gi tilskuddsmottakeren en konkurransemessig fordel i forhold til sine konkurrenter. Riksrevisjonen mener at de kontrollsystemene som tilskuddsforvalterne har etablert, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å avdekke og forhindre krysssubsidiering.

Videre benytter tilskuddsforvalterne, med unntak av Kunnskapsdepartementet, i liten grad selskapenes årsregnskaper som kilde til informasjon om selskapenes virksomhet og bruk av tilskudd. Kunnskapsdepartementet, som er både eier og tilskuddsforvalter, foretar en mer omfattende analyse og vurdering som forberedelse til generalforsamlingene og ved gjennomgangen av selskapenes rapportering om bruk av tilskudd.

Selskapenes årsregnskap er den eneste samlede framstillingen av hvordan selskapene forvalter tilskudd og andre inntekter. Informasjon fra regnskapene om hvor stor andel av virksomheten som finansieres gjennom tilskudd, og i hvilken grad selskapet går med overskudd og bygger opp egenkapitalen, vil gi tilskuddsforvalterne nyttig informasjon som grunnlag for videre oppfølging av selskapene. Riksrevisjonens tidligere undersøkelse viser at de statlige eierne har lite oppmerksomhet mot om ubrukte tilskuddsmidler bidrar til kapitaloppbygging. Tettere dialog mellom tilskuddsforvalterne og selskapenes eiere om årsregnskapene vil, etter Riksrevisjonens mening, kunne gi mer fullstendig og presis informasjon om de tilskuddene som selskapene mottar.

I *Norsk RegnskapsStandard 4* (NRS 4) pkt. 3.5 anbefales det at det i noter til regnskapet gis tilleggsopplysninger om tilskudd. Riksrevisjonens gjennomgang av selskapenes årsregnskaper viser at tilskuddene generelt er lite spesifisert både i selskapenes resultatregnskaper og i notene. Ofte mangler det opplysninger om hvor stor del tilskuddene utgjør av selskapenes inntekter, hvem som har gitt tilskuddene, hvilke typer tilskudd som er mottatt, og hvordan de er periodisert.

2.3 Forskningsrådets kontrollordninger har ikke sikret at tilskuddene til selskapene blir brukt som forutsatt

Forskningsrådet er den vesentligste tilskuddsgiveren for de fleste selskapene som er omfattet av undersøkelsen, og utbetalte i overkant av 600 millioner kroner til selskapene i 2016.

Fram til 2012 hadde Forskningsrådet en regel om at timesatsen som noen av forskningsinstituttene kunne budsjettere med ved søknad om midler til FoU-prosjekter, ikke skulle overstige 1,6 promille av nominell årslønn. Fra 2012 ble denne øvre grensen fjernet i alle prosjekter som ble tildelt midler etter utlysninger samme år, slik at alle forskningsinstituttene skulle budsjettere med timesatser som de selv beregnet. Med en gjennomsnittlig årslønn på 600 000 kroner tilsvarer 1,6 promille en timesats på 960 kroner. Både de gjennomsnittlig innrapporterte timesatsene i Forskningsrådet, og

særlig de høyeste timesatsene i prosjektrengskapsrapportene som Riksrevisjonen har gjennomgått, framstår som høye sammenlignet med en timesats på 960 kroner. Dersom det beregnes for høye timesatser, vil det være mulig for tilskuddsmottaker å skape et overskudd i strid med forutsetningene for tilskuddene. Forskningsrådet opplyser at det foretar rimelighetsvurderinger av de timesatsene som benyttes. Når timesatsene i flere tilfeller har vært svært høye, mener Riksrevisjonen at Forskningsrådet burde vært mer kritisk til nivået på disse satsene.

Riksrevisjonen har merket seg at internrevisjonen i Forskningsrådet i sin årsrapport har pekt på at den ikke har ressurser til å foreta systematiske revisjoner av et utvalg institutter hvert år. Riksrevisjonen mener at det samlede omfanget av Forskningsrådets faste kontroller og periodiske revisjoner ikke er tilstrekkelig til å kunne avdekke om selskapene rapporterer for høye timesatser, og på den måten bygger opp egenkapitalen i strid med forutsetningene for tilskuddene. I tillegg mener Riksrevisjonen at Forskningsrådet ikke har foretatt tilstrekkelige systematiske risikovurderinger på dette området.

Undersøkelsen viser at det er et visst omfang av kjøp og salg av FoU-tjenester mellom selskaper som begge mottar tilskudd fra Forskningsrådet. Hvis det statlige selskapet er en underleverandør i prosjektet, mener Forskningsrådet at underleverandøren kan benytte seg av markedsbaserte timesatser når den fakturerer sitt arbeid til prosjektansvarlig. Når to selskaper som begge mottar tilskudd til forskning, kjøper forskningsarbeid av hverandre, vil det etter Riksrevisjonens oppfatning være i strid med forutsetningene å benytte markedsbaserte timesatser på disse forsknings-tjenestene. Ved på denne måten å benytte markedsbaserte timesatser, som er betydelig høyere enn selvkost, vil selskapene kunne gå med overskudd og bygge opp egenkapitalen. Etter Riksrevisjonens vurdering er en slik organisering av tilskuddsfinansiert forskningsarbeid i strid med forutsetningene for bruken av tilskuddene i henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 6.3.5, hvor det framgår at tilskuddsbeløp skal utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- tilskuddsforvalterne gjennomfører tiltak for å unngå at selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital, blant annet gjennom krysssubsidierting som er i strid med EØS-avtalen. Det innebærer blant annet at tilskuddsforvalterne må
 - påse at det for selskaper som har oppdragsfinansiert aktivitet av et visst omfang, blir etablert fordelingsnøkler som sikrer at kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester hos tilskuddsmottakerne blir riktig fordelt
 - gå gjennom selskapenes årsregnskaper som kilde til informasjon om selskapenes virksomhet og bruk av tilskudd
- Forskningsrådet, Helsedirektoratet og Bufdir etablerer en tettere dialog med universiteter, høyskoler og Kunnskapsdepartementet som eiere av selskapene, for å bringe fram presis informasjon om bruken av tilskuddene som selskapene mottar.
- Forskningsrådet foretar mer konkrete vurderinger av omfanget av de indirekte kostnadene som beregnes inn i timesatsene hos tilskuddsmottakerne.

4 Departementenes oppfølging

Kunnskapsministeren peker på at det er gode forklaringer på hvorfor enkelte av de undersøkte selskapene har hatt en kraftig økning i egenkapitalen i den perioden Riksrevisjonen har undersøkt. Han mener også det er vanskelig å se at Forskningsrådets etablerte system med standardiserte timesatser i seg selv gir overdekning for selskapenes faktiske kostnader. Etter statsrådets vurdering kan det derfor stilles spørsmål ved grunnlaget for å trekke så generelle og vidtgående konklusjoner som Riksrevisjonen gjør i sitt saksframlegg med hensyn til oppbygging av egenkapital.

Kunnskapsdepartementet har forelagt Riksrevisjonens anbefalinger for Forskningsrådet, og kunnskapsministeren opplyser at rådet allerede har iverksatt og vil iverksette ytterligere tiltak som oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse og anbefalinger. Forskningsrådet har utarbeidet en oversikt over egenkapitalutvikling hos forskningsinstitutter som er omfattet av retningslinjene for basisfinansiering. Videre utarbeider Forskningsrådet en analyse av forholdet mellom instituttenes timesatser og tilgjengelig regnskapsinformasjon som skal gi grunnlag for en gjennomgang av enkelte institutter, samt en vurdering av hvorvidt og eventuelt hvordan regelmessige revisjoner av instituttene kan gjøres. Forskningsrådet vil også foreta en gjennomgang av hvordan forholdet til de såkalte teknologioverføringskontorene forvaltes, og presisere hvordan kostnadsarter og timesatser skal benyttes for samarbeidspartnere i prosjekter. I tillegg vil Forskningsrådet se nærmere på kjøp og salg av tjenester mellom selskap som mottar tilskudd fra Forskningsrådet.

Kunnskapsministeren mener at Forskningsrådets oppfølging må ta utgangspunkt i den ulike myndighet og rolle som Forskningsrådet har overfor de forskjellige selskapene, og vurderinger av risiko og vesentlighet. Etter kunnskapsministerens vurdering vil disse konkrete oppfølgingspunktene bidra til å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet vil følge opp dette arbeidet overfor Forskningsrådet i styringsdialogen. Kunnskapsministeren opplyser at Forskningsrådet også vil tydeliggjøre hvilke utgifter som kan klassifiseres som andre driftskostnader.

Kunnskapsministeren peker på at tilskudd skal brukes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, men at departementet også legger til grunn at oppfølging og kontroll bør basere seg på vurderinger av risiko for at disse ikke blir fulgt og vesentligheten av konsekvensene. Kunnskapsministeren legger til grunn at det samlede omfanget av kontrolltiltak som Riksrevisjonens uttalelser og anbefalinger skisserer, vil medføre kostnader for både Forskningsrådet og tilskuddsmottakere.

Barne- og likestillingsministeren er enig i Riksrevisjonens anbefalinger, og opplyser at det i styringsdialogen med Bufdir vil gjøre direktoratet kjent med disse, og be direktoratet gå gjennom sine rutiner for å sikre at de mottar tilstrekkelig informasjon om bruken av tilskuddene. Statsråden opplyser også at Bufdir i løpet av inneværende år vil foreta en helhetlig vurdering av oppbygging av egenkapital hos de tre tilskuddsmottakerne.

Helse- og omsorgsministeren opplyser at han har arbeidet med en gjennomgang av forsknings- og kompetansesentre organisert utenfor spesialisthelsetjenesten og som mottar tilskudd fra Helsedirektoratet. Departementet har i statsbudsjettene for årene 2014–2018 omtalt arbeidet med å gjennomgå samfunnsoppdrag, organisering og finansiering av slike sentre. I statsbudsjettet for 2017 og 2018 varsles det om at det vil bli lagt til rette for en gradvis overgang fra en fast bevilgning til sentrene til at en større andel av tilskuddsmidlene til forskning styres mot resultatbasert finansiering. Det tas sikte på at de av sentrene som driver forskning, fra og med 2018 skal rapportere

vitenskapelige publiseringer, avlagte doktorgrader og ekstern finansiering fra Norges forskningsråd. Departementet vil i løpet av 2019 forberede uttrekk av en andel av tilskuddsmidlene til forskning fra hvert forsknings- og kompetansesenter som i dag får midler fra Helsedirektoratet, og overføre disse til Forskningsrådet. Statsråden mener at omleggingen av forskningsfinansieringen av sentrene vil bidra til at de i større grad blir samordnet med de regionale helseforetakene, samt institutt- og UH-sektoren. Helse- og omsorgsministeren opplyser videre at han vil fortsette arbeidet med å sikre at tilskuddene går til de formål og tjenester de er tiltenkt. Videre vil han sørge for at Helsedirektoratet som tilskuddsforvalter etterlever anbefalingene som framkommer i Riksrevisjonens rapport. Departementet vil i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet for 2018 varsle at det vil komme nærmere tilbake med et eget oppdrag om det videre arbeidet med tilskuddsforvaltningen av forsknings- og kompetansesentrene.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonens merker seg at statsråden mener at det er gode forklaringer på hvorfor enkelte av de undersøkte selskapene har hatt en kraftig økning i egenkapitalen i undersøkelsesperioden. Videre mener statsråden at det er vanskelig å se at Forskningsrådets etablerte system med standardiserte timesatser i seg selv gir overdekning for selskapenes faktiske kostnader, og at det kan stilles spørsmål ved grunnlaget for å trekke så generelle og vidtgående konklusjoner som Riksrevisjonen gjør i sitt saksframlegg når det gjelder oppbygging av egenkapital.

Riksrevisjonen har konstatert en gjennomsnittlig økning i egenkapitalen på 7 prosentpoeng i undersøkelsesperioden i selskapene som har tilskudd som en viktig inntektskilde. I alle selskapene hvor tilskuddene utgjorde den største andelen av inntektene, økte egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015. At forskningsselskapene i liten grad har etablert organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom konkurranseutsatt og tilskuddsfinansiert virksomhet innebærer en risiko for ulovlig krysssubsidiert og konkurransevridning. Tilskuddsforvalterne har heller ikke etablert tiltak for å sikre oppfølging av bruken av tilskuddene og at de innrapporterte kostnadene er reelle. Oppbygging av egenkapital med tilskuddsmidler er ikke i samsvar med forutsetningene for bruken av slike midler i henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 6.3.5.

Vedlegg 5:
Brev og rapport til sak 5 om
tilskudd til forskningsselskaper
under Kunnskapsdepartementet

5.1 Riksrevisjonens brev til statsrådene i
Kunnskapsdepartementet, Helse- og
omsorgsdepartementet og Barne- og
likestillingsdepartementet

5.2 Statsrådenes svar

5.3 Rapport fra forvaltningsrevisjon av tilskudd
til forskningsselskaper under
Kunnskapsdepartementet



Vår saksbehandler	John Østhassel	22241265
Vår dato	01.11.2017	Vår referanse
Deres dato		2017/01312-16
		Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8036 DEP
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2017–2018).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Barne- og likestillingsdepartementet fikk et utkast til 30. juni 2017, og på departementets svar 11. august 2017.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 15. november 2017

For riksrevisorkollegiet

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2017–2018).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 30. juni 2017, og på departementets svar 21. august 2017.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 15. november 2017

For riksrevisorkollegiet

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *Riksrevisjonens undersøkelse om tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2017–2018).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Kunnskapsdepartementet fikk et utkast til 30. juni 2017, og på departementets svar 22. august 2017.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 15. november 2017

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



**DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Pb. 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd

Deres ref
2017/01312

Vår ref
17/3338-

Dato
15. november 2017

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 1. november om saksframstillingen av undersøkelse om tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet. Undersøkelsen viste at flere av selskapene hadde benyttet tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapitalen. I brevet bes det om en redegjørelse for hvordan BLD vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig i disse.

Tre av selskapene som ble undersøkt hadde mottatt tilskudd fra Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Dette var Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest ved Uni Research AS, og to selskaper under UniRand AS: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress AS og Nasjonalt utviklingssenter for barn og unge AS. Av disse hadde kun ett av morselskapene, Uni Research AS, hatt en vesentlig økning i egenkapitalen.

Riksrevisjonen anbefaler at tilskuddsforvalterne gjennomfører tiltak for å unngå at selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital. Riksrevisjonen anbefaler også at Norges forskningsråd, Helsedirektoratet og Bufdir etablerer tettere dialog med universiteter, høyskoler og Kunnskapsdepartementet, for å få presis informasjon om bruken av tilskuddene som selskapene mottar.

Jeg er enig i Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet vil i styringsdialogen med Bufdir gjøre direktoratet kjent med disse, og be direktoratet gå gjennom sine rutiner for å sikre at de mottar tilstrekkelig informasjon om bruken av tilskuddene. Jeg merker meg samtidig at det fremgår av Riksrevisjonens rapport at Bufdir allerede har pågående prosesser knyttet til flere av anbefalingene i rapporten. Jeg kan også opplyse om at Bufdir har oppgitt til departementet at direktoratet i løpet av inneværende år vil gjøre en helhetlig vurdering om oppbygging av egenkapital hos de tre tilskuddsmottakerne.

Med hilsen


Solveig Horne



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref
17/368-11

Dato
15 . november 2017

Forvaltningsrevisjon av tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 1.11.2017 om Riksrevisjonens undersøkelse om tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan jeg vil følge opp deres merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen har kontrollert 17 selskaper under Kunnskapsdepartementet som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet og som mottar tilskudd tildelt av Norges forskningsråd, Kunnskapsdepartementet, Barn -, ungdoms- og familiedirektoratet og Helsedirektoratet. Fire selskap som omfattes av Riksrevisjonens gjennomgang mottar tilskudd fra Helsedirektoratet. To av disse er forskningsinstitutter innenfor basisfinanseringsordningen som forvaltes av Forskningsrådet.

Jeg har over lang tid arbeidet med en gjennomgang av forsknings- og kompetansesentre organisert utenfor spesialisthelsetjenesten og som mottar tilskudd fra Helsedirektoratet. Departementet har i statsbudsjettene for årene 2014 - 2018 omtalt arbeidet med å gjennomgå samfunnsoppdrag, organisering og finansiering av kunnskaps- og kompetansesentre utenfor spesialisthelsetjenesten. I 2015 fastsatte departementet i samarbeid med Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet et felles samfunnsoppdrag for kompetansesentrene. Sentre som i hovedsak har forskning som oppgave er en sentral del av innsatsen for å utvikle et kunnskapssystem for forskning rettet mot de kommunale helse- og omsorgstjenestene og andre nærliggende tjenester, et tiltak i *Regjeringens Handlingsplan for oppfølging av HelseOmsorg21-strategien (2015 – 2018)*. I statsbudsjettet for 2017 og 2018 varsles det om at det vil legges til rette for en gradvis overgang over flere år fra en fast bevilgning til forsknings- og kompetansesentrene, til at en større andel av departementets tilskuddsmidler til forskning styres mot resultatbasert finansiering. Det tas

Postadresse: Postboks 8011 Dep 0030 Oslo
Kontoradresse: Teatergt. 9 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 983 887 406

sikte på at forsknings- og kompetansesentre som driver forskning fra og med 2018 skal rapportere vitenskapelige publikasjoner, avlagte doktorgrader og ekstern finansering fra Norges Forskningsråd. Departementet vil i løpet av 2019 forberede uttrekk av en andel av tilskuddsmidler til forskning fra hvert forsknings- og kompetansesenter som i dag tildeles det enkelte senter fra Helsedirektoratet og overføre disse til Forskningsrådet. Resultatbasert omfordeling av midler mellom sentrene basert på forskningspoeng skjer først fra 2020. Omleggingen av forsknings- og kompetansesentrenes forskningsfinansering vil bidra til at disse sentrene i større grad blir samordnet med de regionale helseforetakene, samt institutt- og UH-sektoren.

Som et ledd i arbeidet med gjennomgangen av forsknings- og kompetansesentre ba departementet direktoratet om en vurdering av tilskuddsforvaltningen av sentrene i lys av EØS-regelverket. På oppdrag fra direktoratet kom advokatfirmaet Kluge med rapporter vedrørende kompetansesenterfinanseringen i forhold til statsstøtteregelverket og regelverket om offentlig anskaffelser. Rapportene har vært viktig for direktoratets videre forvaltning av tilskuddsordningene til sentrene.

Jeg vil fortsette arbeidet med å sikre at tilskuddene går til de formål og tjenester de er tiltenkt. Videre vil jeg sørge for at Helsedirektoratet som tilskuddsforvalter etterlever anbefalingene som fremkommer i Riksrevisjonens rapport. Departementet vil i tildelingsbrevet til Helsedirektoratet for 2018 varsle at man vil komme nærmere tilbake med et eget oppdrag om det videre arbeidet med tilskuddsforvaltningen av forsknings- og kompetansesentrene.

Med hilsen



Bent Høie



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/7316-

Dato
22. november 2017

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2016

Jeg viser til brev 1. november 2017 og vårt tidligere svar datert 22. august i denne saken.

Riksrevisjonen viser til kontrollen av 17 selskaper der Kunnskapsdepartementet eller statlige universiteter og høyskoler forvalter eierskapet, og som får tilskudd fra Forskningsrådet, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) eller Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen viser til tre hovedfunn som resultat av undersøkelsen:

1. De fleste av selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital i strid med de forutsetninger for tilskudd som er satt i økonomibestemmelsene.
2. Flere av tilskuddsforvalterne har i liten grad etablert tiltak for å sikre oppfølging av bruken av tilskudd.
3. Forskningsrådets kontrollordninger har ikke sikret at tilskuddene til selskapene blir brukt som forutsatt.

Ad 1:

Som det ble påpekt i departementets brev 22. august 2017 er selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens undersøkelse en heterogen gruppe selskaper med ulike formål og strategier, og Forskningsrådet har ulike roller i oppfølgingen av disse selskapene. Som departementet tidligere har påpekt er det gode forklaringer på hvorfor enkelte av de undersøkte selskapene, f.eks. International Research Institute of Stavanger AS (IRIS), har hatt en kraftig økning i egenkapitalen i den perioden Riksrevisjonen har undersøkt. Det er også vanskelig å se at Forskningsrådets etablerte system med standardiserte timesatser i seg selv gir overdekning for selskapenes faktiske kostnader. Etter departementets vurdering kan det derfor stilles spørsmål ved grunnlaget for å trekke så generelle og vidtgående konklusjoner som Riksrevisjonen gjør i sitt saksfremlegg med hensyn til oppbygging av egenkapital.

Ad 2:

Jeg oppfatter Riksrevisjonens rapport slik at dette punktet ikke gjelder Kunnskapsdepartementet som tilskuddsforvalter. Når det gjelder Forskningsrådet har departementet i brevet av 22.08.17 stilt spørsmål om Riksrevisjonen har grunnlag for vurderingen om at det "i liten grad" er etablert tiltak for å sikre oppfølgingen av bruken av tilskudd. Forskningsrådet har imidlertid iverksatt tiltak som styrker rutineene på området, jf. nærmere kommentar til Riksrevisjonens anbefalinger nedenfor.

Ad 3:

Departementet har merket seg Riksrevisjonens vurdering og viser til at Forskningsrådet iverksetter tiltak for å styrke dette arbeidet, jf. kommentar nedenfor til Riksrevisjonens anbefalinger.

Riksrevisjonen har tre anbefalinger:

1. Tilskuddsforvalterne gjennomfører tiltak for å unngå at selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital, blant annet gjennom kryssubsidiering som er i strid med EØS-avtalen. Det innebærer blant annet at tilskuddsforvalterne må
 - påse at det for selskaper som har oppdragsfinansiert aktivitet av et visst omfang, blir etablert fordelingsnøkler som sikrer at kostnader til støttefunksjoner og fellestjenester hos tilskuddsmottakerne blir riktig fordelt.
 - gå gjennom selskapenes årsregnskaper som kilde til informasjon om selskapenes virksomhet og bruk av tilskudd.
2. Forskningsrådet, Helsedirektoratet og Bufdir etablerer en tettere dialog med universiteter, høyskoler og Kunnskapsdepartementet som eiere av selskapene, for å bringe fram presis informasjon om bruken av tilskuddene som selskapene mottar.
3. Forskningsrådet foretar mer konkrete vurderinger av omfanget av de indirekte kostnadene som beregnes inn i timesatsene hos tilskuddsmottakerne.

Departementet har forelagt Riksrevisjonens anbefalinger for Forskningsrådet.

Ad 1:

Forskningsrådet peker på at det allerede har iverksatt og vil iverksette ytterligere tiltak som oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse og anbefalinger. Forskningsrådet har fra august 2017 utarbeidet en oversikt over egenkapitalutvikling hos forskningsinstitutter som er omfattet av retningslinjene for basisfinansiering. Videre utarbeider Forskningsrådet en analyse av forholdet mellom instituttenes timesatser og tilgjengelig regnskapsinformasjon. Denne skal gi grunnlag for en gjennomgang av enkelte institutter, samt en vurdering av hvorvidt og eventuelt hvordan regelmessige revisjoner av instituttene kan gjøres. Forskningsrådet vil også foreta en gjennomgang av hvordan forholdet til de såkalte teknologioverføringskontorene forvaltes, og presisere hvordan kostnadsarter og timesatser skal benyttes for samarbeidspartnere i prosjekter. I tillegg vil Forskningsrådet se nærmere på kjøp og salg av tjenester mellom selskap som mottar tilskudd fra Forskningsrådet.

Jeg mener at Forskningsrådets oppfølging må ta utgangspunkt i den ulike myndighet og rolle som Forskningsrådet har overfor de forskjellige selskapene og vurderinger av risiko og vesentlighet. Etter min vurdering vil de konkrete oppfølgingspunktene som Forskningsrådet viser til og som er omtalt over bidra til å imøtekomme Riksrevisjonens anbefalinger. Departementet vil følge opp dette arbeidet overfor Forskningsrådet i styringsdialogen.

Ad 2:

Dette vil bli fulgt opp, men ikke nødvendigvis slik at de tre virksomhetene vil gjøre dette samlet.

Ad 3:

Riksrevisjonen skriver i rapporten at det er uklart hvilke utgifter som kan klassifiseres som andre driftskostnader. Departementet er kjent med at Forskningsrådet vil følge opp dette med tanke på tydeliggjøring.

Tilskudd skal brukes i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, men departementet legger også til grunn at oppfølging og kontroll bør basere seg på vurderinger av risiko for at disse ikke blir fulgt og vesentligheten av konsekvensene. Departementet legger til grunn at det samlede omfanget av kontrolltiltak som Riksrevisjonens uttalelser og anbefalinger skisserer, vil medføre kostnader for både Forskningsrådet og tilskuddsmottakere.

For øvrig legger jeg til grunn at oppfølging av anbefalinger til Helsedirektoratet og Bufdir må gjøres av Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet, som er ansvarlige departementer for disse tilskuddsgiverne.

Med hilsen



Henrik Asheim

Kopi

Barne- og likestillingsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Norges forskningsråd

Vedlegg 5.3: Rapport fra forvaltningsrevisjon av tilskudd til forskningsselskaper under Kunnskapsdepartementet

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Riksrevisjonen kontrollerer i alt 17 selskaper under Kunnskapsdepartementet som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet og mottar statlige tilskudd tildelt av Norges forskningsråd, Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) eller Kunnskapsdepartementet. For mange av disse er tilskudd også den viktigste inntektskilden, og de mottok samlet over én milliard kroner i tilskudd i 2015. Fra Norges forskningsråd ble det i 2016 utbetalt i overkant av 600 millioner kroner til selskapene.¹ Samtidig har mange av selskapene inntekter fra konkurranseutsatt virksomhet. En gjennomgang av regnskapene viser at de fleste av de undersøkte selskapene har bygget opp egenkapitalen mye, og at flere av dem har plassert store beløp som bankinnskudd eller i verdipapirer. I en undersøkelse av kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler stilte Riksrevisjonen i Dokument 3:2 (2013–2014) spørsmål ved om det er behov for den sterke veksten i omløpsmidler for disse selskapene ettersom de ikke har til formål å bygge opp kapital utover det som er nødvendig for å sikre den daglige driften.

Det er risiko for at selskapene benytter deler av tilskuddsmidlene til å bygge opp egenkapitalen i strid med forutsetningene for tilskuddene, og for at tilskuddsforvalternes oppfølging på disse områdene ikke har vært god nok.

Kunnskapsdepartementet har koordineringsansvaret for forskningspolitikken. Koordineringsansvaret utøves gjennom strategiske prosesser, gjennom budsjettkoordinering og gjennom etatsstyringsansvaret for Norges forskningsråd.²

I Produktivitetskommisjonens andre rapport (NOU 2016:3 *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*) pekes det på at Kunnskapsdepartementet har ansvar for å koordinere forskningspolitikken, men at koordineringen er svak. I rapporten uttales det også at både Kunnskapsdepartementets og Forskningsrådets mål i stor grad handler om å maksimere de offentlige forskningsbevilgningene. Ifølge produktivitetskommisjonen kan størrelsen på pengebruken på denne måten bli et viktigere mål på virksomheten enn resultatene av forskningen.

I tillegg til Forskningsrådet omfatter undersøkelsen tilskuddsforvaltningen til Helsedirektoratet, Bufdir og Kunnskapsdepartementet, som er de tre største tilskuddsgiverne til selskapene etter Forskningsrådet. Undersøkelsen omfatter 14 selskaper innenfor universitets- og høyskolesektoren som driver med forskning, forskningsrelatert virksomhet³ og/eller TTO-virksomhet⁴, og som mottar statlige tilskudd fra én eller flere av de fire tilskuddsforvalterne.

1) Dette inkluderer også tilskudd til datterselskaper.

2) St.meld. nr. 30 (2008–2009) *Klima for forskning*, s. 68.

3) Med forskningsrelatert virksomhet menes for eksempel eierskap/drift av infrastruktur/anlegg som brukes til forskning.

4) Technology Transfer Office er virksomhet som skal hjelpe til å overføre ny kunnskap og teknologi fra forskningsmiljøer til næringsvirksomhet.

I tillegg kontrollerer Riksrevisjonen tre selskaper som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet som eies direkte av Kunnskapsdepartementet, og som også mottar tilskudd. Kunnskapsdepartementet er også overordnet organ for universitetene og høyskolene som forvalter eierskapet i 14 av selskapene som inngår i undersøkelsen.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om selskaper under Kunnskapsdepartementet som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet, benytter deler av tilskuddsmidlene til å bygge opp egenkapitalen i strid med forutsetningene for tilskuddene. Det er videre et mål å vurdere om tilskuddsforvalterne har etablert gode nok kontrollrutiner for å unngå at dette skjer.

Problemstillinger:

1. I hvilken grad benytter selskapene deler av tilskuddsmidlene til å bygge opp egenkapitalen i strid med forutsetningene for tilskuddene?
2. I hvilken grad kontrollerer tilskuddsforvalter om tilskuddsmidler brukes til å kryssubsidiere selskapenes konkurranseutsatte virksomhet og på denne måten bygge opp egenkapitalen?
3. I hvilken grad ivaretar eierne sitt eieransvar for å sørge for at selskapene har en hensiktsmessig egenkapital?

1.3 Revisjonskriterier

Relevante kilder er økonomiregelverket, bevilgningsreglementet, EØS-avtalens regler om offentlig støtte (og veilederen til denne) og statens prinsipper for god eierstyring fastsatt i eierskapsmeldingen.

Ifølge bevilgningsreglementet § 10 skal utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Ved tilskudd eller lån til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt statlig kontroll, skal det tas forbehold om adgang for tilskuddsforvalteren til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

1.3.1 Tilskuddsregelverket

Etter *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) pkt. 6.3.5 skal tilskuddsbeløp utbetales etter hvert som mottakeren har behov for å dekke de aktuelle utgiftene, i henhold til stortingsvedtak av 8. november 1984:

- a) Tilskudd til driften av en virksomhet skal utbetales i terminer (per måned, kvartal eller halvår), avpasset etter størrelsen av tilskuddet og de formålene som skal tilgodeses.
- b) Tilskudd til lønn skal utbetales så nær tidspunktet for lønnsutbetaling som mulig.
- c) Tilskudd til større anskaffelser skal utbetales så nær oppgjørstidspunktet som mulig.
- d) Tilskuddene skal utover dette ikke nyttes til å regulere virksomhetens likviditet. Det skal ikke være anledning til å framskynde utbetalinger, slik at mottakeren kan plassere tilskudd som rentebærende innskudd eller lån for å oppnå inntekter i tillegg til det bevilgede beløpet.

Etter økonomibestemmelsene kapittel 6 skal tilskuddsforvalteren beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og

kontroll i oppdragsdokument eller tildelingsbrev. Tilskuddsforvalteren skal dessuten kartlegge risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal tilskuddsforvalteren fastsette hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.

Ifølge økonomibestemmelsene pkt. 6.3.3 skal tilsagn om tilskuddsbeløp på grunnlag av innvilget søknad bekreftes med et tilskuddsbrev. Tilskuddsbrevet skal blant annet beskrive eventuelle vilkår for bruken av midlene.

Etter økonomibestemmelsene pkt. 6.3.8.2 skal tilskuddsforvalteren kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalterens beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Tilskuddsforvalteren skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen. Kontrollen skal tilpasses hver enkelt tilskuddsordning og skal vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

Tilskuddsforvalteren skal kartlegge henholdsvis risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene, og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle, og hvem som skal foreta kontrollen.⁵

1.3.2 EØS-avtalens regler om offentlig støtte

EØS-avtalens regler begrenser muligheten til å gi offentlig støtte til konkurranseutsatt virksomhet. Utgangspunktet om offentlig støtte følger av EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1, som lyder:

«[...]støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1 innebærer et generelt prinsipp om forbud mot konkurransevridende tiltak, inkludert forbud mot offentlig subsidiering og/eller krysssubsidiering dersom det er en risiko for at dette kan «vri eller true med å vri konkurransen».

Offentlig støtte skal ikke brukes på andre utgifter enn det den er tildelt for. En reell kostnadsfordeling mellom aktivitetene er en forutsetning for at krysssubsidiering unngås, og at prisene blir korrekte. Med enkelte spesielle unntak angir ikke regelverket for offentlig støtte eksplisitt hvilke tiltak som må foretas for å hindre krysssubsidiering. ESA krever imidlertid at det brukes effektive virkemidler for å hindre krysssubsidiering der det foreligger en slik fare. I slike tilfeller kan den offentlige myndigheten bli bedt om å dokumentere at ulovlig krysssubsidiering ikke skjer. I praksis er det derfor viktig å organisere virksomhetene slik at krysssubsidiering unngås. Et tiltak for å motvirke krysssubsidiering er regnskapsmessig skille. Det opprettes da separate regnskap for den kommersielle driften og kjernevirksomheten. Dette kan bidra til at den reelle kostnadsfordelingen kan sjekkes i etterkant.⁶

5) *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 6.3.8.2.

6) «EØS-avtalens regler om offentlig støtte» – veileder utarbeidet av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i desember 2010.

EFTAs overvåkningsorgan fastsatte 9. juli 2014 egne retningslinjer om statsstøtte til forskning, utvikling og innovasjon. Retningslinjene gir en veiledning til hvilke momenter ESA vil legge vekt på i forenlighetsvurderingen av forskning, utvikling og innovasjons tiltak. Retningslinjene omfatter støtte til forskning og utviklingsprosjekter, innovasjonsaktiviteter, bygging og oppgradering av forskningsinfrastruktur, innovasjonsklynger og mulighetsstudier. Det kan ikke gis støtte til forskning, utvikling og innovasjonstiltak til foretak i vanskeligheter.

1.3.3 Overordnede prinsipper for god eierstyring

I *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 er det forutsatt at staten som eier innenfor gjeldende lover og regler forvalter sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. I den forbindelse skal det legges vekt på at selskapets finansiering er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* (eierskapsmeldingen) pekes det på at kapitalstrukturen i et selskap skal reflektere dets finansiering, og at hvert enkelt selskap bør ha en hensiktsmessig kapitalstruktur slik at den legger til rette for langsiktig verdiskaping, effektiv måloppnåelse og lavest mulig kapitalkostnad. Dette innebærer at kapitalstrukturen bør tilpasses det enkelte selskaps situasjon, i tråd med selskapets mål, strategi og risikoprofil. Videre pekes det i eierskapsmeldingen på at staten som eier samtidig bør ha egne vurderinger av selskapenes kapitalisering og gjennom dette bidra til en hensiktsmessig kapitalstruktur som gir selskapene anledning til å realisere en god forretningsmessig utvikling over tid, og som bidrar til effektiv drift. Dette gjelder også for selskaper med sektorpolitiske mål. Det pekes på at en lite tilpasset kapitalstruktur blant annet kan lede til mindre effektiv drift, feilinvesteringer og svak avkastning på kapitalen eller lavere grad av måloppnåelse.

1.3.4 Revisjonsstandard om regnskapsføring av tilskudd

Norsk regnskapsstandard 4 (NRS 4) omhandler regnskapsmessig behandling av offentlige tilskudd.⁷ I standardens pkt. 3.5 er det gitt anbefalinger om at det i noter til regnskapet skal gis følgende tilleggsopplysninger:

- Hvilke typer tilskudd foretaket har, og varighet. Det skal gis informasjon om betingede forpliktelser tilknyttet tilskuddet, herunder tilbakebetalingsforpliktelser dersom visse forutsetninger ikke oppfylles.
- Regnskapsmessig behandling av tilskudd, herunder brutto- eller nettoføring.
- Tilskuddsbeløpets størrelse. Dersom størrelsen ikke kan estimeres fordi reell markedsverdi ikke foreligger, skal arten og omfanget omtales.
- Opplysninger om tilskudd som ikke direkte går fram av regnskapet.

I NRS 4 pkt. 3.5 heter det at tilskudd resultatføres etter de grunnleggende prinsippene for inntekts- og kostnadsføring. Det betyr at tilskudd resultatføres samtidig med den inntekten det skal øke eller kostnaden det skal redusere. Et investeringstilskudd bør resultatføres i takt med avskrivningen av investeringen, mens driftstilskudd bør føres mot den kostnads- eller inntektsposten tilskuddet relaterer seg til.

1.3.5 Revisorattestasjon

Det enkelte departement må vurdere i hvilken utstrekning informasjon i rapporter fra tilskuddsmottakere skal være attestert av statsautorisert eller registrert revisor, jf. økonomibestemmelsene 6.3.8.3.

7) I NOU 2015:10 *Lov om regnskapsplikt*, s. 27–28 er det uttrykt uklarhet rundt den rettslige statusen ved regnskapsstandarder som påberoper seg å uttrykke god regnskapsskikk. Gjeldende regnskapsstandarders rettskraft er ikke tydelig definert, og domstolenes vektlegging av regnskapsstandardene varierer.

*Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, med veileder*⁸ inneholder bestemmelser om skillet mellom bidragsinntekter og oppdragsinntekter. Med bidragsfinansiert aktivitet forstås prosjekter hvor institusjonen henter støtte fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder uten at det foreligger krav om motytelse fra institusjonen når avtalen om støtte inngås. En nærmere omtale av begrepet motytelse finnes i avsnittet nedenfor om oppdragsfinansiert aktivitet.

Ved bidragsfinansiert aktivitet vil det normalt foreligge en søknad fra en bidragsmottaker, og det er primært bidragsmottakeren selv som nyter godt av bidraget, men bidragsfinansiert aktivitet kan også være tildelt etter konkurranse.

All bidragsfinansiert aktivitet skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap for disse. Budsjett og regnskap skal vise alle direkte og indirekte kostnader, og ellers ta høyde for bidragsyterens spesifikke krav til opplysninger om budsjettering og regnskapsførsel. Kravene om avtaleinngåelse vil ikke gjelde midler som er stilt til rådighet som gave eller gjennom tilskuddsbrev fra offentlige myndigheter, men institusjonen må likevel kunne redegjøre for bruken av disse midlene og ellers ta høyde for bidragsyterens spesifikke krav til dokumentasjon.

Bidragsfinansiert aktivitet er ofte aktivitet som delvis er finansiert av bevilgninger, men hvor institusjonen i tillegg mottar tilskudd fra eksterne finansieringskilder. Slik delfinansiering er aktuell når det ikke er mulig å oppnå full kostnadsdekning fra finansieringskilden, og institusjonen vurderer at prosjektet har en faglig interesse som tilsier at institusjonen delfinansierer prosjektet. Bidragsfinansiert aktivitet kan også være fullfinansiert av en ekstern bidragsyter.

Tilskudd fra statlige etater, herunder direktorater, Norges forskningsråd, regionale forskningsfond og EU, skal klassifiseres som bidrag såfremt avtaleforholdet ikke innebærer krav om motytelse. Når statlige etater derimot inngår avtaler om kjøp av varer og tjenester hvor avtaleforholdet inneholder krav om motytelse, skal prosjektet/transaksjonen klassifiseres som oppdrag eller salg.

Et eventuelt regnskapsmessig overskudd fra bidragsfinansiert aktivitet skal ikke gi regnskapsmessig resultat, men skal avregnes og avsettes som forpliktelse.

Med oppdragsfinansiert aktivitet forstås prosjekter institusjonen utfører mot betaling fra ekstern(e) oppdragsgiver(e) når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås.

Med *motytelse* menes at risiko og kontroll over en eiendel overføres fra institusjonen til motparten(e) i avtaleforholdet, med andre ord at det foreligger en transaksjon mellom partene i avtaleforholdet. Med *risiko* menes i denne sammenhengen eiendelens gevinst- eller tapspotensial, og med kontroll menes beslutningsmyndighet og råderett over eiendelen, jf. definisjonen av *transaksjon* i SRS 9.⁹

Midler som er utlyst ved konkurranse/anbud med flere deltakere, klassifiseres som oppdragsfinansiert aktivitet når det foreligger et krav om motytelse fra institusjonen når avtale/kontrakt inngås. Dette gjelder konkurranseutsatte midler fra både privat og offentlig sektor.¹⁰

8) *Veileder til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*, vedlegg 2 til rundskriv av 26. august 2013 fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler.

9) Statlig regnskapsstandard 9 Transaksjonsbaserte inntekter.

10) *Veileder til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*, vedlegg 2 til rundskriv av 26. august 2013 fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler.

Alle typer bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet skal organiseres som prosjekter, og det skal utarbeides egne avtaler, periodiserte budsjett og regnskap for disse. Det periodiserte budsjettet skal inneholde et anslag over antatte inntekter i prosjektet. Videre skal prosjektbudsjettet vise hvilke direkte kostnader som vil påløpe, inkludert et anslag over egne ansattes tidsbruk i prosjektet omregnet i kroner. Prosjektbudsjettet skal også vise alle indirekte kostnader som vil påløpe. Budsjettet skal vise finansieringen av prosjektet, det vil si hva som finansieres av eksterne kilder, og eventuelt hva institusjonen må dekke med egne midler (egenfinansiering).¹¹

1.4 Metode og gjennomføring

1.4.1 Selskaper omfattet av undersøkelsen

Selskapene som inngår i undersøkelsen, går fram av tabell 1.

Tabell 1: Selskapene som inngår i undersøkelsen

Selskap	Statlig eier	Statlig eierandel	Formål
NTNU Samfunnsforskning AS	NTNU	100,00 %	Forskning
NTNU TTO AS	NTNU	85,00 %	TTO-virksomhet
Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF AS)	Norges handelshøgskole	85,10 %	Forskning
Møreforskning AS	Høgskolen i Molde, NTNU og Høgskulen i Volda	54,00 %	Forskning
Unirand AS	Universitetet i Oslo	100,00 %	Forskning
Inven2 AS	Universitetet i Oslo	50,00 %	TTO-virksomhet mv.
Christian Michelsen Research AS (CMR AS)	Universitetet i Bergen	50,00 %	Forskning
Bergen teknologioverføring AS	Universitetet i Bergen	40,00 %	TTO-virksomhet
Uni Research AS	Universitetet i Bergen	85,00 %	Forskning
TTO Nordland AS	Nord universitet	50,00 %	TTO-virksomhet mv.
NORUT Northern Research Institute AS (NORUT AS)	Universitetet i Tromsø	65,70 %	Forskning
Agderforskning AS	Universitetet i Agder	50,10 %	Forskning
Prekubator TTO AS	Universitetet i Stavanger	36,80 %	TTO-virksomhet
International Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)	Universitetet i Stavanger	50,00 %	Forskning
Simula Research Laboratory AS (Simula AS)	Kunnskapsdepartementet	100,00 %	Forskning
Norsk senter for forskningsdata AS (NSD AS)	Kunnskapsdepartementet	100,00 %	Forskningsdata
Uninett AS	Kunnskapsdepartementet	100,00 %	Forskningsnett

1.4.2 Selskapets formål

Selskapene som er omfattet av undersøkelsen, utgjør ikke en ensartet gruppe. Selskapene har forskjellige formål og ulike strategier.

11) Veileder til reglement om statlige universiteter og høyskoleers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer, vedlegg 2 til rundskriv av 26. august 2013 fra Kunnskapsdepartementet til universiteter og høyskoler.

1.4.3 Selskapene mottar ulike typer tilskudd

Selskapene i undersøkelsen mottar ulike typer tilskudd, men de vil alle falle inn under tilskuddsbegrepet, slik det er definert i det statlige økonomiregelverket.

Bestemmelsene om tilskuddsforvaltning som er beskrevet i revisjonskriteriene¹² ovenfor, vil gjelde for alle de typene tilskudd som undersøkelsen omfatter.

1.4.4. Selskapenes regnskapsføring av tilskudd

Det er kartlagt hvor mye hvert enkelt selskap får i tilskudd, og hvor stor andel tilskuddene utgjør av selskapenes samlede inntekter, og dette er sammenholdt med hvordan egenkapitalandelen har utviklet seg de siste årene. For selskaper som er organisert som konsern, er det konserntallene som er benyttet.

Tallene som er benyttet i rapporten, har kommet fra forskjellige kilder – dels fra selskapenes regnskaper og dels fra tilskuddsforvalterne. Når det gjelder tilskudd fra Forskningsrådet, er det benyttet tall fra Forskningsrådets tilskuddsutbetalinger.

Tilskudd vil normalt resultatføres etter de grunnleggende prinsippene for inntekts- og kostnadsføring. Det betyr at tilskudd resultatføres samtidig med den inntekten det skal øke, eller kostnaden det skal redusere. Tilskuddstallene som er ført i selskapenes regnskaper, vil derfor kunne avvike fra tallene som er hentet fra Forskningsrådet.

1.4.5 Informasjon fra tilskuddsforvalterne

For å kartlegge og vurdere tilskuddsforvalternes organisering av arbeidet med tilskuddsforvaltning er det hentet inn informasjon fra tilskuddsforvalternes nettsider. Videre er det hentet inn retningslinjer, rapporteringsmaler, veiledninger og skjemaer som tilskuddsforvalterne har utarbeidet. Undersøkelsen har også omfattet innhenting og gjennomgang av tilskuddsbrev eller tilsvarende fra alle tilskuddsforvalterne til et utvalg av selskapene som inngår i undersøkelsen.

Det har også vært løpende telefonkontakt og korrespondanse på e-post med kontaktpersoner hos de fire tilskuddsforvalterne.

1.4.6 Særskilt informasjon som er hentet inn fra Forskningsrådet og dets tilskuddsmottakere

Fra Forskningsrådet er det hentet inn et utvalg av søknader, prosjektrekningsrapporter, framdriftsrapporter, sluttrapporter, avtaledokumenter og korrespondanse mellom Forskningsrådet og prosjektledere hos tilskuddsmottakerne. Det er også hentet informasjon fra *Prosjektbanken* på Forskningsrådets nettsider. Forskningsrådet har også utarbeidet et notat om timesatser i instituttsektoren for Riksrevisjonen.

Det er foretatt en gjennomgang og analyse av regnskaper til prosjekter som Forskningsrådet har gitt tilskudd til. Gjennomgangen og analysen omfattet 12 tilfeldig utvalgte prosjektrekningsrapporter i perioden 2011 til 2016. Det ble også gjennomført en kartlegging av hvor høye timesatser selskapene rapporterte inn på det arbeidet de selv utførte.

Det er kartlagt hvor mye selskapene kjøpte av FoU-tjenester fra hverandre i 2015. Dette er basert på regnskapsdata som er hentet inn fra Forskningsrådet.

1.4.7 Møter med tilskuddsforvalterne

Det er gjennomført møter med Kunnskapsdepartementet, Forskningsrådet, Helsedirektoratet og Bufdir, og det er utarbeidet referater fra møtene som er verifisert i etterkant.

12) Pkt. 1.3.

1.4.8 Kartlegging av selskapenes egenkapitalutvikling

Det er kartlagt om det finnes opplysninger i statsrådets beretning om hvorvidt eierne har vurdert selskapenes egenkapitalutvikling.

Ekstern bistand

Det er benyttet ekstern bistand fra firmaet BDO AS i undersøkelsen.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Forskningsrådets tilskuddsforvaltning overfor selskapene

Forskningsrådet har forskjellig ansvar, oppfølging og roller overfor de selskapene som er omfattet av undersøkelsen. Forskningsrådet har et særlig ansvar for de instituttene som er omfattet av retningslinjene for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter. Disse retningslinjene er fastsatt av Kunnskapsdepartementet, og her er Forskningsrådets ansvar overfor de aktuelle instituttene nærmere omtalt. Retningslinjene inneholder et eget punkt om regnskap og kryssubsidiering fra basisfinansiering. Forskningsrådets oppfølging av disse instituttene skiller seg fra oppfølging av forskningsinstitutter utenfor basisfinansieringsordningen og av de såkalte TTO-ene, hvor oppfølgingen vil være av en annen og mindre systematisk karakter. Forskningsrådets oppfølging av forskningsprosjekter som mottar tilskudd, er imidlertid lik overfor alle institusjoner og vil være noe forskjellig avhengig av søknadstype.¹³

Forskningsrådet gir tilskudd til alle selskapene som er med i Riksrevisjonens undersøkelse.¹⁴ av selskapene ligger under instituttsektoren og er dermed omfattet av basisfinansieringsordningen.¹⁵ Basisfinansieringen er todelt og består av grunnbevilgning og strategiske instituttsatsinger. Grunnbevilgningen har både en fast del og en resultatbasert del.

Forskningsrådets utbetalinger er i kontoplanen kalt blant annet grunnbevilgning, arrangementsstøtte, rundsum, gaveforsterkning og publiseringsstøtte, og Forskningsrådet har organisert utbetalingene i virkemidler sortert på følgende kategorier:¹⁶

- *Program* er en målrettet og tidsbegrenset forskningsinnsats for å framskaffe ny kunnskap på et avgrenset felt og omfatter store programmer, brukerstyrte programmer, grunnforskningsprogrammer og handlingsrettede programmer.
- *Frittstående prosjekter* er bevilgninger til forskningsprosjekter som ikke er tilknyttet programmer eller infrastrukturtiltak, og omfatter stipend, prosjekt- og miljøstøtte, frittstående EU-prosjekter og andre frittstående prosjekter.
- *Infrastrukturtiltak* omfatter grunnbevilgninger til institutter, strategiske universitets- og instituttprogrammer, utstyr og instrumenter og andre infrastrukturtiltak, samt sentre for fremragende forskning.
- *Diverse FoU-kostnader* består av kontingenter til nasjonale og internasjonale organisasjoner, informasjons-, formidlings- og publiseringstiltak, planlegging, utredning og evaluering, samt stimuleringstiltak og nettverksbygging.

13) Brev av 22. august 2017 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

14) To av disse er datterselskaper av Unirad AS.

15) Forskningsrådets definisjon og avgrensning av begrepet forskningsinstitusjon, jf. https://www.forskningsradet.no/no/Generelle_krav/1183468209213.

16) Forskningsrådets årsrapport for 2016.

- *Nettverkstiltak* er strategiske tiltak for å koble aktører i innovasjonssystemet og støtte til nasjonale samarbeidstiltak og møteplasser, samt internasjonale kontingenter og støtte til nettverksbygging blant annet innenfor EUs forskningssamarbeid.
- *Forvaltning* dekker særskilte forvaltningsoppdrag finansiert av departementene for å administrere tilskuddsordninger eller gjøre spesielle oppgaver som kommer i tillegg til Forskningsrådets ordinære virksomhet.

Når det gjelder SkatteFUNN-ordningen¹⁷, har Forskningsrådet etablert et samarbeid med Innovasjon Norge og Skatteetaten for informasjonsutveksling om prosjektene ved behov. Forskningsrådet har ikke etablert noe tilsvarende samarbeid med for eksempel Bufdir og Helsedirektoratet.¹⁸

Med bakgrunn i EØS-regelverkets krav om innrapportering av statsstøtte på over 500 000 € til Brønnøysund-registeret for offentlig støtte har Forskningsrådet etablert rutiner for slik innmelding. Dette gjøres fire ganger årlig. Forskningsrådet har mulighet til å hente inn informasjon om andre som gir offentlig støtte via registret. Dette er en av flere kilder til informasjon om støtte gitt fra andre som Forskningsrådet har uttalt til Riksrevisjonen at det i framtiden vil ta i bruk når det vurderer om tilskuddsmottakere urettmessig kan ha blitt tildelt for høy støtte.¹⁹

2.1.1 Risikovurderinger

Forskningsrådet har opplyst at det i flere år har jobbet med å bli bedre på å gjennomføre risikovurderinger, som det er ansvarlig for blant annet i henhold til økonomibestemmelsene. Administrasjonsdivisjonen har nylig utpekt én person som jobber spesielt med risikovurderinger. Det ble i 2016 gjennomført en risikovurdering på FoU-prosessen, og våren 2017 ble det gjennomført en egen risikovurdering av IPN-prosjekter²⁰. Risikovurderingene følges opp med egne handlingsplaner.²¹

2.1.2 Samarbeid og kommunikasjon med andre tilskuddsforvaltere

Forskningsrådet har ikke systematisk sammenlignet sine systemer og rutiner for tilskuddsforvaltning med sammenlignbare tilskuddsforvaltere. Forskningsrådet har vært i dialog med Innovasjon Norge, Skatteetaten og Landbruksdirektoratet om temaet.²²

Forskningsrådet deltar i Direktoratet for økonomistyrings nettverk for tilskudd. Forskningsrådet har ikke etablert noe samarbeid med Helsedirektoratet eller Bufdir om tilskuddsforvaltningen. Internrevisjonen i Forskningsrådet deltar aktivt i internrevisorforeningen i Norge.²³

2.1.3 Krav til tilskuddsmottakerne

Når et forskningsprosjekt får tilsagn om midler, inngås det en kontrakt mellom prosjektansvarlig og Forskningsrådet. Forskningsrådet har et standardisert kontraktkonsept som består av følgende tre deler²⁴:

- avtaledokument for FoU-prosjekt
- prosjektbeskrivelse
- *forskningsrådets generelle vilkår for FoU-prosjekter*²⁵

17) SkatteFUNN er en skattefradragtsordning for foretak som driver forsknings- og utviklingsarbeid alene eller sammen med andre (kilde: forskningsradet.no).

18) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

19) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

20) Innovasjonsprosjekt i næringslivet.

21) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

22) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

23) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

24) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

25) Vilkårene gjelder fra 1. april 2015.

Alle søknader om prosjektstøtte til Forskningsrådet skal inneholde et fullstendig budsjett for prosjektet, periodisert på kalenderår. Budsjettet skal inneholde en kostnadsplan for alle kostnader i prosjektet og en finansieringsplan for hvordan disse kostnadene skal dekkes.²⁶

Framdriftsrapporter og sluttrapporter fra tilskuddsmottaker

Forskningsrådet stiller krav om rapportering, gjennom prosjektperioden (framdriftsrapport) og ved prosjektslutt (sluttrapport).

I framdriftsrapporten skal prosjektansvarlig:

- gi opplysninger om status for prosjektet, blant annet om gjennomføring av aktiviteter i henhold til framdriftsplanen og utviklingen i prosjektets inntekter og kostnader
- redegjøre for eventuelle avvik og konsekvensene av dem

Framdriftsrapporten må godkjennes av Forskningsrådet før bevilgningen kan utbetales og/eller tilsagnet innfris.²⁷

Prosjektregnskapsføring

Den prosjektansvarlige skal føre et eget prosjektregnskap over prosjektfinansiering og prosjektkostnader. Prosjektregnskapsrapporten skal vise totale kostnader som har blitt belastet prosjektet i gjeldende regnskapsperiode. I prosjektregnskapet skal det kun tas med kostnader som er direkte knyttet til gjennomføring av prosjektet i henhold til kontrakten. Faktisk finansiering skal vise hvordan rapporterte kostnader er finansiert. Premissene for prosjektøkonomien er gitt i kontrakten.

I Forskningsrådets «Veiledning til prosjektregnskapsrapport» er det gitt bestemmelser om hva som kan føres under personalkostnader og indirekte kostnader. Her skal lønn og sosiale kostnader for FoU-medarbeidere i prosjektet, samt indirekte kostnader knyttet til gjennomføringen av FoU-arbeidet – slik som husleie, administrative støttefunksjoner, IKT m.m. – føres. Med FoU-medarbeidere menes prosjektleder og vitenskapelig og teknisk personell. Personalkostnader og indirekte kostnader skal tilsvare kostnadene som er ført i bedriftens regnskap. Forskningsrådet gir ikke støtte til dekning av ulønnet arbeidsinnsats, ettersom slik innsats ikke kommer fram som en kostnad i bedriftens regnskap.

I veiledningen er det også gitt bestemmelser om hva som kan føres under «Andre driftskostnader». Her føres kostnader som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet, men som ikke dekkes av kostnadstypene ovenfor. «Andre driftskostnader» kan for eksempel omfatte prosjekterelaterte reise- og oppholdskostnader og prosjektspesifikke formidlingsaktiviteter, inkludert kostnader knyttet til tilgjengeliggjøring av forskningsdata som oppstår i prosjektet.

Beregning og budsjettering av timesatser og timeantall

For instituttsektoren skal personalkostnader og indirekte kostnader budsjetteres under ett i form av beregnede timesatser for grupper av FoU-medarbeidere. Det skal benyttes timesatser utarbeidet av det enkelte institutt, og disse skal reflektere de faktiske kostnadene basert på effektiv drift. De beregnede timesatsene skal oppgis årlig til Forskningsrådet på eget skjema og skal benyttes i alle søknader fra instituttet.²⁸

Personalkostnader og indirekte kostnader skal for *forskningsinstituttene* budsjetteres under ett som beregnede timesatser for de ulike gruppene av FoU-medarbeidere som inngår i prosjektet, uten at det er satt noen øvre grense for hvilke timesatser som kan

26) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

27) Forskningsrådets *Generelle vilkår for FoU-prosjekter* pkt. 5 Rapportering.

28) Veiledning. Timesatser instituttsektoren. Meldeskjema 2017.

benyttes. Forskningsrådet understreker imidlertid på sine nettsider at timesatsene skal være basert på nøkterne anslag og effektiv drift.²⁹ For tilskuddsmottakere som kategoriseres som bedrifter, kan personalkostnader³⁰ og indirekte kostnader budsjetteres under ett som beregnede timesatser basert på nominell årslønn for bedriftenes FoU-personale som deltar i prosjektet. Dette gjelder også for enheter i offentlig sektor. For både bedrifter og enheter i offentlig sektor beregnes timesatsen etter følgende regler:³¹

- Timesatsene beregnes med utgangspunkt i nominell årslønn, med en maksimalsats på 1,2 promille. Etter avtale med Forskningsrådet kan gjennomsnittssatser for grupper av FoU-medarbeidere benyttes.
- Timesatsene kan ikke overstige 1100 kroner.
- En medarbeider kan maksimalt belaste prosjekter finansiert av Forskningsrådet med 1850 timer per år.

Fram til 2012 hadde Forskningsrådet en regel om at timesatsen som noen av *forskningsinstituttene* kunne budsjettere med ved søknad om midler til FoU-prosjekter, ikke skulle overstige 1,6 promille av nominell årslønn. Fra 2012 ble denne øvre grensen fjernet i alle prosjekter som ble tildelt midler etter utlysninger samme år, slik at alle forskningsinstituttene skulle budsjettere med timesatser som de selv beregnet. Forskningsrådet understreker på sine nettsider at timesatsene skal være basert på nøkterne anslag og effektiv drift.³²

I «Veiledning til prosjektregnskapsrapport» går det ikke entydig fram hva som skal inngå i administrative støttefunksjoner og IKT, og hva som skal føres som personalkostnader og indirekte kostnader. Konsekvensene av dette er at det kan oppstå usikkerhet om enkelte utgiftsposter dekkes under «Andre driftskostnader» og samtidig inngår som grunnlag for fastsatt timesats. I en prosjektregnskapsrapport³³ fra selskapet Simula AS er det for eksempel ført opp datautstyr, programvare mobiltelefoner/mobilutstyr, avskrivning av kontormaskiner/datautstyr og elektronisk kommunikasjon under pkt. 1.4 andre driftskostnader.

2.1.4 Tilskuddsforvalternes kunnskap om overlappende tilskuddsfinansiering

I søknadsskjemaet til Forskningsrådet skal søkerne opplyse om de har søkt om midler fra andre tilskuddsordninger. Det gjelder også støtte fra andre offentlige tilskuddsgivere. Forskningsrådet stoler på at opplysningene fra søkerne er korrekte. Dersom noen har søkt om tilskudd forvaltet av andre tilskuddsforvaltere uten at de i søknaden har gitt opplysninger til Forskningsrådet om dette, mener Forskningsrådet at dette vil kunne oppdages etter at det er besluttet å tildele midler til forskningsprosjektet.³⁴

2.1.5 Krysssubsidiering

Dersom noen jobber parallelt med en aktivitet som er finansiert gjennom tilskudd fra Forskningsrådet, og en annen aktivitet som ikke er finansiert av dem, mener Forskningsrådet at det vil være en risiko for at forskernes arbeid ikke blir kostnadsført på riktig aktivitet. I de generelle kontraktsvilkårene står det at kostnadene skal være faktiske, og at de skal tilhøre prosjektet. Det betyr at kostnadene skal fordeles der de gjelder flere prosjekter og/eller aktiviteter. Forskningsrådet har ikke stilt spesifikke krav

29) «Nytt regelverk for timesatser i instituttsektoren», publisert på Forskningsrådets nettsider 12. desember 2011, sist oppdatert 13. september 2016.

30) Personalkostnader (direkte kostnader) skal dekke lønn og sosiale kostnader, jf. Forskningsrådets årsrapport for 2013.

31) «Personal og indirekte kostnader», publisert på Forskningsrådets nettsider 20. februar 2015.

32) «Nytt regelverk for timesatser i instituttsektoren» publisert på Forskningsrådets nettsider 12. desember 2011, sist oppdatert 13. september 2016.

33) Prosjektnummer 203461/O30.

34) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

til etablering av fordelingsnøkler for fordeling av indirekte kostnader³⁵, og dette innebærer at det er opp til selskapene om de ønsker eller finner det hensiktsmessig å bruke fordelingsnøkler for å fordele ut faktiske kostnader på prosjekter.³⁶

I *Forskningsrådets generelle vilkår for FoU-prosjekter* står det at selskapet skal kunne vise fram timelister dersom Forskningsrådet etterspør disse. Det er imidlertid ikke stilt krav til hvordan timelistene skal være utformet. Forskningsrådet mener det er viktig at det skal kunne vurdere om timeantallet virker rimelig i forhold til aktivitetene i prosjektet ved eventuell kontroll av prosjektregnskapet.³⁷

2.1.6 Forskningsrådets oppfølging og kontroll

Forskningsrådets kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere

Forskningsrådet har opplyst at det kontrollerer alle prosjektregnskapsrapportene. Det kontrolleres at kostnadene er innenfor budsjettammene, og at avtalt støttegrad ikke overskrides. Forskningsrådet har opplyst at det også foretas en rimelighetsvurdering av hvilke personer som er oppført på rapportene, deres timepriser og antall timer. I tillegg vurderes innkjøpte forsknings- og utviklingskostnader, kostnadsføring av utstyr og andre kostnader opp mot kunnskapen om den faglige framdriften i prosjektene. Forskningsrådet har opplyst at det ikke har ressursmessig kapasitet til å gjennomføre rutinemessige detaljkontroller i stort omfang. Forskningsrådet foretar svært sjelden kontroll av om forskernes arbeid blir kostnadsført på riktig aktivitet dersom noen jobber parallelt med en aktivitet finansiert gjennom tilskudd fra Forskningsrådet og en annen aktivitet som ikke er finansiert av Forskningsrådet.³⁸

På anmodning fra Forskningsrådet skal prosjektansvarlig og eventuelle samarbeidspartnere legge fram bilag, timelister, beregninger og annet relevant underlagsmateriale som Forskningsrådet etterspør for å kunne kontrollere at de bevilgede midlene blir benyttet i samsvar med kontrakten.³⁹

Forskningsrådet mener at det innenfor forskningsfeltet er vanskelig å beregne nøyaktig hvor mye tid som går med til de ulike oppgavene som hver enkelt forsker utfører. Forskningsrådet har tatt stikkprøver hos seks institutter for å kontrollere om disse har etablert regnskapsmessige systemer og rutiner for å sikre at basisbevilgninger og andre bidragsinntekter ikke brukes i strid med statsstøtteregelverkets bestemmelser om kryssubsidiering. Forskningsrådet konkluderte med at alle hadde systemer og rutiner som skiller økonomisk og ikke økonomisk aktivitet. Etter internrevisjonens vurdering var det ingen grunn til å anta at noen av instituttene manglet nødvendige systemer og rutiner. Risikoen for dette er lav, slik internrevisjonen så det. Internrevisjonen tok imidlertid forbehold om at den ikke kunne vurdere etterlevelse av rutinene. Hvis rutinene ikke etterleves, kan det være mulighet for kryssubsidiering, påpekte internrevisjonen. Internrevisjonen uttalte at kun omfattende revisjoner vil kunne avdekke eventuelle manglende etterlevelse.⁴⁰

Forskningsrådet har opplyst at det de siste årene har økt ressursinnsatsen på oppfølging av økonomirapporteringen fra tilskuddsmottakerne. Ved behov har Forskningsrådet løpende dialog med tilskuddsmottakerne om prosjektene.⁴¹ Det går fram av Internrevisjonens årsrapport for 2015 at den ikke har ressurser til å foreta systematiske ettersyn (revisjoner) av et utvalg av institutter hvert år.

35) Indirekte kostnader skal dekke blant annet husleie, strøm, sekretærassistanse, telekommunikasjon, IT-kostnader, jf. Forskningsrådets årsrapport for 2013.

36) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

37) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

38) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

39) *Forskningsrådets generelle vilkår for FoU-prosjekter* pkt. 4.2.

40) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017 og årsrapport fra Internrevisjonen i Forskningsrådet for 2015.

41) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

Forskningsrådets kontroll av timesatsene og statistikk over benyttede timesatser

Forskningsrådet har opplyst at det foretar rimelighetsvurderinger av timesatsene som benyttes, og der Forskningsrådet mener at timesatsene er for høyt beregnet, inngås det en dialog med det aktuelle instituttet.

Innrapporteringen av timesatser gir Forskningsrådet en samlet oversikt over alle instituttene timesatser for ulike grupper av FoU-arbeidere. Forskningsrådet regner ut hvor store kostnader det er per årsverk for den forskningen ved instituttene som får tilskudd fra Forskningsrådet, og lager statistikk over gjennomsnittlige timesatser for de ulike kategoriene med forskere, både for grupper og for hver enkelt stillingskategori.⁴²

Instituttene rapporterer også anslag for totalt antall fakturerte timer per FoU-årsverk (basert på hele FoU-årsverk). Forskningsrådet samler disse opplysningene i en intern database, og dette gir mulighet for å få fram tverrsnittsdata og tidsserier for alle institutter og oversikt over kostnadsutviklingen i instituttsektoren. Forskningsrådet mottok meldeskjema fra om lag 80 institutter både for 2013 og for 2014.⁴³

Tabell 2 viser gjennomsnittlig timesats⁴⁴ og gjennomsnittlig antall fakturerte timer per FoU-årsverk for seks FoU-grupper basert på meldeskjema 2013 og 2014. Forskjeller i timesats avspeiler i hovedsak forskjeller i lønn som følge av ulik kompetanse og kvalifikasjoner mellom de ulike FoU-gruppene. Grunnlagsmaterialet viser relativt stor variasjon i timesats for samme FoU-gruppe mellom ulike institutter og grupper av institutter. Det er relativt liten variasjon i gjennomsnittlig antall fakturerte timer per FoU-årsverk både mellom og innenfor gruppene.⁴⁵

Tabell 2: Gjennomsnittlig timesats (kroner) og gjennomsnittlig antall fakturerte timer fordelt på FoU-gruppe for alle institutter som har rapportert timesatser for 2013 og 2014.

FoU-gruppe	Gjennomsnittlig timesats		Gjennomsnitt fakturerte timer	
	2013	2014	2013	2014
Forsker I	1301	1354	1121	1166
Forsker II	1109	1154	1335	1170
Forsker III	962	987	1197	1178
Ingeniør I	997	1052	1141	1181
Ingeniør II	881	887	1074	1241
Teknisk personell	799	829	1115	1182

Gjennomsnittslønnen for forskere i statlig sektor, organisert i Forskerbundet, var 595 291 kroner per 31. desember 2014 og for forskere i privat sektor 574 670 kroner. Hvis det legges til grunn at disse i gjennomsnitt arbeider 1850 timer i året, tilsvarer dette en timelønn på henholdsvis 321 kroner og 311 kroner. Sammenlignet med timesatsen for forsker II som ble innrapportert til Forskningsrådet for 2014 på 1154 kroner, utgjør dette henholdsvis 27,9 prosent og 26,9 prosent av de timesatsbaserte prosjektkostnadene.

Undersøkelsen har omfattet en gjennomgang av 12 tilfeldig utvalgte prosjekt-regnskapsrapporter i perioden 2011 til 2016 for å undersøke hvilke timesatser som er

42) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

43) Forskningsrådets årsrapport for 2014.

44) Timesatsen skal dekke personalkostnader og en forholdsmessig andel av indirekte kostnader.

45) Notat om timesatser i instituttsektoren, utarbeidet av Forskningsrådet for Riksrevisjonen.

benyttet under pkt. 1.1 Personale og indirekte kostnader. Timesatsene varierte mye fra selskap til selskap.

I prosjektreghnskapsrapporter fra Christian Michelsen Research AS er det på et tilfeldig valgt prosjekt rapportert inn en gjennomsnittlig timesats på 1241 kroner, hvor den høyest innrapporterte timesatsen var på 1720 kroner. Konsernet hadde i 2015 lønninger på 141,0 millioner kroner, og dette utgjorde 43,2 % av konsernets totale driftskostnader. Gjennomsnittlig antall årsverk i konsernet var 211, og gjennomsnittslønn per årsverk utgjorde 668 003 kroner.

I prosjektreghnskapsrapporter fra Simula AS er det for et tilfeldig valgt prosjekt rapportert inn en gjennomsnittlig timesats på 1167 kroner, hvor den høyest innrapporterte timesatsen var på 1761 kroner. Simula-konsernet hadde i 2015 lønninger på 84,1 millioner kroner, hvilket utgjorde 48,5 prosent av selskapets totale driftskostnader. Gjennomsnittlig antall årsverk i selskapet var 124, og gjennomsnittslønn per årsverk utgjorde 678 160 kroner.

Timesatser i sammenlignbare ordninger eller hos sammenlignbare institusjoner

I SkatteFUNN-ordningen er personalkostnader og indirekte kostnader henført til godkjent prosjekt beregnet med utgangspunkt i antall timer som ansatt FoU-personell (prosjektleder, vitenskapelig og teknisk personell) utfører på prosjektet med en timesats på 1,2 promille av avtalt og reell årslønn ved utløpet av prosjektperioden eller inntektsåret. Timesatsen er begrenset til maksimalt 600 kroner per time, og antall timer for egne ansatte er begrenset til 1850 timer per år per person.⁴⁶

For de støtteordningene hvor personalkostnader inngår i godkjent støttegrunnlag, godkjenner Innovasjon Norge en sjablongmessig timesats (inkludert overhead-kostnader) på inntil 1,2 promille av brutto årslønn, begrenset til 600 kroner per time og maksimalt 1850 timer per år.⁴⁷

Forskningsrådets gjennomgang av selskapenes regnskaper

Forskningsrådet foretar ingen rutinemessig gjennomgang av selskapenes regnskaper fastsatt etter *lov om årsregnskap mv.* (regnskapsloven). Forskningsrådet mener at det i de aller fleste tilfeller ikke vil være mulig å se noen direkte sammenheng mellom prosjektreghnskapet og et selskaps offisielle regnskap. Forskningsrådet har opplyst at det gjennomfører forvaltningsrevisjoner hvor det henter inn opplysninger fra de offisielle regnskapene til disse selskapene for vurdering opp mot prosjektreghnskapsrapporteringen.⁴⁸

Det er ulik praksis for regnskapsføring av FoU-midler i selskapenes regnskaper og prosjektreghnskapsrapporteringen til Forskningsrådet. God regnskapsskikk tillater balanseføring og nettoføring av kostnadene, noe prosjektreghnskapsrapporteringen ikke gjør. Forskningsrådet mener at dette vanskeliggjør avstemmingskontrollen.⁴⁹

Forskningsrådet har opplyst at det vurderer selskapenes egenkapital som en del av søknadsvurderingen, men foretar ingen rutinemessige gjennomganger av hvordan selskapenes egenkapital utvikler seg. Det foretas også en vurdering av om bedriftene og TTOene har tilstrekkelig egenkapital, slik at de er i stand til å fortsette forskningsaktivitetene sine. Forskningsrådet har opplyst at det vurderer om selskapene

46) Jf. forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 § 16-40-6 tredje ledd.

47) Innovasjon Norges godkjente timesatser hvor personalkostnader inngår i godkjent støttegrunnlag», jf Innovasjon Norges nettsider

48) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

49) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

er i vanskeligheter, inkludert om egenkapitalen er for lav. Forskningsrådet opplyser imidlertid at det ikke vurderer om selskapene har for høy egenkapital.⁵⁰

Forskningsrådet har opplyst at det mener oppbygging av egenkapital for å møte framtidige pensjonsforpliktelser ikke er tillatt i henhold til *retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter* fastsatt av Kunnskapsdepartementet.⁵¹

Kjøp og salg av FoU-tjenester mellom selskaper som begge mottar tilskudd fra Forskningsrådet

I de aller fleste forskningsprosjektene som Forskningsrådet finansierer, er flere parter involvert. Kontrakt inngås mellom Forskningsrådet og en prosjektansvarlig. Den prosjektansvarlige kan ha samarbeidspartnere med i prosjektet, og de kan også kjøpe tjenester fra underleverandører. Statlige selskaper kan være prosjektansvarlig, samarbeidspartner eller underleverandør i et forskningsprosjekt finansiert av Forskningsrådet.⁵²

Hvilken timesats det statlige selskapet benytter seg av i hvert enkelt prosjekt, mener Forskningsrådet avhenger av hvilken rolle selskapet har i prosjektet, og hva slags type prosjekt det er innvilget støtte til. Ifølge Forskningsrådet kan timesatsene som selskapene benytter som underleverandører i prosjektene, være høyere enn de timesatsene som de benytter når de er prosjektansvarlige eller samarbeidspartnere. Er det statlige selskapet en underleverandør i prosjektet, mener Forskningsrådet at underleverandøren vil kunne benytte seg av markedsbaserte timesatser når den fakturerer sitt arbeid til prosjektansvarlig, og på denne måten kunne gå med overskudd.⁵³

I 2015 kjøpte CMR AS, Uni Research AS og BTO AS FoU-tjenester til en verdi av ca. 19,5 millioner kroner fra andre selskaper som er med i undersøkelsen, og som også mottok tilskudd fra Forskningsrådet.⁵⁴

Uni Research AS mottok i 2015 98,3 millioner kroner fra Forskningsrådet.⁵⁵ Samtidig utførte Uni Research AS som samarbeidspartner for CMR i 2015 FoU-tjenester for 13,8 millioner kroner til tre ulike prosjekter. Til sammen fra 2014 til 2016 utførte Uni Research AS slike tjenester for en verdi av 39,7 millioner kroner for CMR AS. Samtidig eier Uni Research AS 35 prosent av aksjene i CMR AS.

Dette er eksempler på at det er et visst omfang av kjøp og salg av FoU-tjenester mellom selskaper som begge mottar tilskudd fra Forskningsrådet. Det som er kjøp av slike tjenester for det ene selskapet, vil bli salg av tjenester og dermed oppdragsinntekter for det andre selskapet. Selskapene kan gå med overskudd hvis de er med som underleverandører og benytter markedspriser.⁵⁶ Det er da en risiko for at det rapporteres inn prosjektkostnader til Forskningsrådet som er høyere enn selvkost.

Revisorattestasjon

Forskningsrådet krever vanligvis ikke at prosjektregnskapsrapporter skal være revisorattestert. Eventuelt krav til revisorattestasjon vil gå fram av avtaledokumentet med tilskuddsmottakerne. Forskningsrådet mener at revisorattestasjoner ikke gir vesentlig merverdi i forhold til kostnaden ved gjennomføring av et slikt kontrolltiltak. Forskningsrådets vurdering er at timer er vanskelig å kontrollere for en revisor som

50) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

51) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

52) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

53) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

54) Forskningsrådets regnskapsrapporter, bearbeidet i regnskapsanalyseverktøyet IDEA.

55) Forskningsrådets regnskap for 2015.

56) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

ikke forstår innholdet i forskningsprosjektet, og at kontrollen kan utføres bedre av en saksbehandler i Forskningsrådet med kunnskap om forskningsfeltet. I de aller fleste forskningsprosjektene er timekostnaden et vesentlig element. Timekostnaden består av timer og timesats. Selv om timesatsen kan kontrolleres av revisor, mener Forskningsrådet at timebruken er vanskelig kontrollerbar, blant annet fordi revisor ikke har mulighet til å kunne sjekke all tidsbruk relatert til prosjektene. Forskningsrådet er imidlertid enig i at krav om revisorattestasjon vil kunne ha en preventiv virkning.⁵⁷

Forskningsrådet er klar over at andre benytter seg av revisorattestasjoner i tilskuddsforvaltningen, men mener at andre tilskuddsforvaltere har tilskuddsordninger som er lettere for revisor å kontrollere. For eksempel vil timebruk og resultater av forskningen være vanskelig å kontrollere for en som ikke kjenner forskningsfeltet.⁵⁸

2.2 Helsedirektoratets tilskuddsforvaltning overfor selskapene

Helsedirektoratet har utarbeidet egne interne retningslinjer for tilskuddsforvaltningen.⁵⁹

2.2.1 Tilskudd til selskapene som er med i Riksrevisjonens undersøkelse

Undersøkelsen omfatter tilskudd fra Helsedirektoratet til følgende selskaper:

Selskap	Eier
NTNU Samfunnsforskning AS	NTNU
Uni Research AS	UiB
Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS (Atferdssenteret AS)	Unirand AS
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress AS (NKVTS AS)	Unirand AS

- UNI Research AS er det selskapet som mottar mest midler fra Helsedirektoratet, gjennom ni ulike ordninger i perioden 2015–2017, til fem ulike enheter i selskapet.⁶⁰
- NTNU Samfunnsforskning AS får tilskudd gjennom to tilskuddsordninger.⁶¹
- Atferdssenteret AS, som er et datterselskap av Unirand AS, får driftstilskudd.⁶²
- NKVTS AS, som er et datterselskap av Unirand AS, får driftstilskudd gjennom tre ordninger.⁶³

2.2.2 Tilskuddsforvalternes kunnskap om overlappende tilskuddsordninger

I Helsedirektoratets retningslinjer for tilskuddsforvaltningen er det stilt krav om at saksbehandlerne skal orientere seg om andre tilskuddsordninger som har overlappende søkergruppe. Helsedirektoratet har etablert et internt saksbehandler-system hvor saksbehandlere kan se hva søkeren har søkt om eller fått tildelt i tilskudd når det gjelder Helsedirektoratets egne tilskuddsordninger.⁶⁴

Helsedirektoratet har ikke etablert systemer eller rutiner for å få informasjon fra andre tilskuddsforvaltere utover egenrapportering om hva søkeren har søkt om eller fått tildelt av tilskudd hos disse. Dette gjelder også Forskningsrådet. Helsedirektoratet har

57) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

58) Jf. verifisert referat fra møte mellom Norges forskningsråd og Riksrevisjonen 6. april 2017.

59) Retningslinjene ble godkjent i januar 2010, og revidert i februar 2012.

60) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

61) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

62) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017 og Atferdssenterets regnskap for 2015.

63) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

64) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017 og Helsedirektoratets retningslinjer for tilskuddsforvaltningen.

imidlertid etablert et visst samarbeid med Bufdir og Justisdepartementet om utveksling av slik informasjon.⁶⁵

Helsedirektoratet skal også få informasjon om hva søkere har søkt om eller fått tildelt i tilskudd hos andre, ved å kreve at søkerne opplyser om dette i sine søknader til Helsedirektoratet. Det er tillitsbasert at søkerne oppgir korrekt informasjon om dette.⁶⁶

2.2.3 Risikovurderinger

Helsedirektoratet opplyste at risiko for om det kan oppstå feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene eller på grunn av generell risiko for uregelmessigheter, vurderes ut fra den årlige rapporteringen, dialogmøter og faste møter med tilskuddsmottakerne. Der kan Helsedirektoratet og selskapene stille spørsmål og ta opp uklarheter. Utover dette opplyser Helsedirektoratet at det i liten grad foretar systematiske vurderinger av denne typen risiko.⁶⁷

2.2.4 Ekstern gjennomgang med bakgrunn i statsstøtteregelverket og regelverket om offentlige anskaffelser

På oppdrag for Helsedirektoratet foretok Kluge Advokatfirma i 2016 en gjennomgang med bakgrunn i statsstøtteregelverket og regelverket om offentlige anskaffelser. Gjennomgangen omfattet tilskudd til Uni Research AS/RKBU Vest mfl. Etter dette har Helsedirektoratet rettet større oppmerksomhet mot problemstillinger knyttet til kryssubsidiering.⁶⁸

2.2.5 Samarbeid og kommunikasjon med andre tilskuddsforvaltere

Helsedirektoratet har ikke sammenlignet sine egne systemer og rutiner for tilskuddsforvaltning med andre sammenlignbare tilskuddsforvaltere med tanke på tildeling av tilskudd til forskningsselskaper, men har til en viss grad utvekslet erfaringer med Bufdir og Justisdepartementet. Bufdirs retningslinjer for tilskuddsforvaltning er langt på vei basert på Helsedirektoratets retningslinjer.⁶⁹

Helsedirektoratet har opplyst at det ønsker mer kommunikasjon med andre tilskuddsforvaltere for å utvikle, lære og forbedre sin oppfølging av tilskudd også i de tilfellene hvor det er risiko for kryssubsidiering.⁷⁰

2.2.6 Krav til tilskuddsmottakerne

Krav om separate regnskaper

I Helsedirektoratets retningslinjer for tilskuddsforvaltningen og i tilskuddsbrevene er det stilt krav om regnskapsrapportering fra tilskuddsmottakerne til Helsedirektoratet. Det stilles alltid krav til driftsregnskap eller prosjektregnskap. Det er ikke stilt bestemte krav til bilag, og Helsedirektoratet foretar ingen rutinemessig kontroll av bilag, men ber om at det blir lagt fram bilag dersom det er nødvendig.⁷¹

Regnskapsrapportering fra tilskuddsmottakere skal som hovedregel vise regnskapstall for den delen av virksomheten som tilskuddet skal støtte, i form av et prosjektregnskap, men kan også vise samlede utgifter dersom dette er i tråd med vilkårene for tilskuddet. I alle tilfeller skal regnskapet kunne sammenstilles med budsjettet i søknaden.⁷²

65) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017 og Helsedirektoratets retningslinjer for tilskuddsforvaltningen.

66) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

67) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

68) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

69) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

70) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

71) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

72) Helsedirektoratets retningslinjer for tilskuddsforvaltningen.

Prosjektrengskapet skal inneholde de utgiftene og inntektene som er direkte knyttet til gjennomføring av et prosjekt, et tiltak eller en aktivitet.⁷³

2.2.7 Kryssubsidiering

I tilskuddsbrevene kan det stilles krav om regnskapsmessig skille dersom deler av virksomheten har såkalt økonomisk aktivitet.⁷⁴ For Uni Research AS har Helsedirektoratet stilt krav om regnskapsmessig skille for å unngå kryssubsidiering mellom underenheter. For NTNU samfunnsforskning AS og NKVTS AS har Helsedirektoratet ikke satt noe krav til regnskapsmessig skille fordi det mener disse selskapene ikke har økonomisk aktivitet.⁷⁵

Der Helsedirektoratet har stilt krav om regnskapsmessig skille, skal dette gjøres i henhold til regnskaps- og bokføringsloven, noe revisor må bekrefte. Utover dette er det ikke stilt krav om at regnskapsmessig skille skal gjøres etter noen bestemt mal, og det er ikke stilt krav om bruk av fordelingsnøkler for fordeling av indirekte kostnader som kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester hos tilskuddsmottakere.⁷⁶

Bruk av timesatser eller tilsvarende

Helsedirektoratet stiller ikke krav til forskningsselskapene ovenfor om at de skal føre timelister, eller at de skal rapportere på antallet timer som er brukt. Ved mistanke om uregelmessigheter har imidlertid Helsedirektoratet mulighet til å stille spørsmål til selskapene om timeantall. Foreløpig har Helsedirektoratet ikke benyttet seg av denne muligheten.⁷⁷

Helsedirektoratet stiller ikke krav og gir ikke føringer for størrelsen på timesatser hos tilskuddsmottakerne ovenfor i *standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet*. I *standardvilkår for tilskudd fra Helsedirektoratet* stilles det krav om at lønnsmidler til mottakere som hovedsakelig finansieres av offentlige tilskudd, ikke skal overstige hva som er rimelig i forhold til statlige lønninger. Helsedirektoratet foretar ingen vurdering eller kontroll av hva som er «rimelig» sammenlignet med statlige lønninger når det gjelder de nevnte forskningsselskapene. Det er utviklet en lønnsnorm, men denne gjelder ikke for de fire undersøkte selskapene.

Helsedirektoratet har opplyst at det ønsker kontakt med andre tilskuddsforvaltere, inkludert Forskningsrådet, om utveksling av erfaringer om timesatser.⁷⁸

Helsedirektoratet mener det ikke er i tråd med intensjonene med tilskuddet dersom den som utfører slike FoU-tjenester på oppdrag, er et statlig selskap som selv mottar tilskudd fra Helsedirektoratet og går med overskudd på dette.⁷⁹

2.2.8 Helsedirektoratets oppfølging og kontroll

Helsedirektoratet foretar ikke kontroll av fordelingen av kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester i de tilfellene der tilskuddsmottakerne har økonomisk aktivitet ved siden av den tilskuddsfinansierte aktiviteten.⁸⁰

Revisorattestasjon

Helsedirektoratet stiller krav om revisorattestasjon overfor alle de fire undersøkte forskningsselskapene etter standard ISA 805 Særlige hensyn ved revisjon av

73) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

74) I «EØS-avtalens regler om offentlig støtte» – veileder utarbeidet av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i desember 2010 er økonomisk aktivitet beskrevet som «en virksomhet som består i å tilby varer og tjenester i et marked».

75) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

76) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

77) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

78) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

79) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

80) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

enkeltstående regnskapsoppstillinger og spesifikke elementer, kontoer eller poster i en regnskapsoppstilling. Dette er en tjeneste som selskapene selv betaler for. Utover kravene i denne standarden har Helsedirektoratet ikke gitt egne føringer om hva revisor skal kontrollere. Helsedirektoratet har opplyst at det har mulighet til å stille mer spesifikke krav til revisjonen, men at dette foreløpig ikke er gjort.⁸¹

Direktoratet mottar attestasjoner fra revisor, men har ingen dialog med revisor utover dette.⁸²

Kontroll av selskapenes regnskaper fastsatt etter regnskapsloven

Helsedirektoratet foretar ingen gjennomgang av tilskuddsmottakernes regnskaper etter regnskapsloven når det gjelder selskapenes egenkapitalutvikling, og vurderer heller ikke størrelsen på de undersøkte selskapenes egenkapital/egenkapitalandel i forbindelse med behandling av søknader om tilskudd eller i forbindelse med oppfølging av tilskudd.⁸³

Noen forskningsselskaper som får tilskudd, opplyser at de bygger opp egenkapital for å møte framtidige pensjonsforpliktelser. Helsedirektoratet mener en slik disponering av tilskuddsmidler prinsipielt er i strid med intensjonene med tilskuddene.⁸⁴

2.3 Bufdirs tilskuddsforvaltning overfor selskapene

Bufdir har utarbeidet *Retningslinjer for tilskuddsforvaltning i Bufdir*, datert 13. januar 2014. Disse gjelder først og fremst tilskudd som kunngjøres, og ikke den typen tilskudd som gis til selskapene som er med i Riksrevisjonens undersøkelse.⁸⁵

2.3.1 Tilskudd til selskapene som er med i Riksrevisjonens undersøkelse

Undersøkelsen omfatter tilskudd fra Bufdir til følgende selskaper:

Selskap	Eier
Uni Research AS	Universitetet i Bergen
Atferdssenteret AS	Unirand AS
NKVTS AS	Unirand AS

Driftstilskudd til NKVTS AS forvaltes i tett samarbeid med Helsedirektoratet, og i realiteten er det Helsedirektoratet som framstår som tilskuddsforvalter overfor selskapet. Tilskuddsmidlene fra Bufdir utgjør en liten del av tilskuddene som selskapet mottar. Rapporteringen fra selskapet skjer til Helsedirektoratet med kopi til Bufdir.⁸⁶

I tilskuddsbrevet fra Helsedirektoratet og Bufdir til Uni Research AS inngår kun tilskuddsmidler til RKBU Vest.⁸⁷ All rapportering knyttet til tilskuddene skjer via Helsedirektoratets Alttinn-løsning, men er adressert til begge direktoratene.⁸⁸

Atferdssenteret AS får driftstilskudd fra Bufdir.⁸⁹

81) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

82) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

83) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

84) Jf. verifisert referat fra møte mellom Helsedirektoratet og Riksrevisjonen 24. april 2017.

85) Jf. verifisert referat fra møte mellom Bufdir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

86) Jf. verifisert referat fra møte mellom Bufdir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

87) Regionalt kunnskapssenter for barn og unge.

88) Jf. verifisert referat fra møte mellom Bufdir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

89) Jf. Atferdssenterets regnskap for 2015.

2.3.2 Tilskuddsforvalternes kunnskap om overlappende tilskuddsordninger

Buudir mottar informasjon om hvor mye selskapene får i tilskudd av andre tilskuddsforvaltere gjennom den årlige rapporteringen fra selskapene, men har ikke dialog med dem i forkant av behandlingen av nye tilskudd til selskapene.⁹⁰ Buudir har tett dialog med de tre selskapene når det gjelder utarbeidelsen av tilskuddsbrevene for å identifisere oppdragsbehov og for å unngå overlappende oppdrag.⁹¹

I Buudirs retningslinjer stilles det blant annet krav om at saksbehandlere med tilskuddsforvaltning skal orientere seg om andre tilskuddsordninger som har overlappende søkergruppe.

2.3.3 Samarbeid og kommunikasjon med andre tilskuddsforvaltere

I forbindelse med forvaltningen av tilskuddene til de tre undersøkte selskapene er det etablert et samarbeid med Helsedirektoratet, men ingen andre tilskuddsforvaltere.⁹²

2.3.4 Krav til tilskuddsmottakerne

Buudir har overfor Atferdssenteret AS ikke satt begrensninger når det gjelder lønnsnivået, slik Helsedirektoratet i sine standardvilkår har gjort til mottakere som hovedsakelig finansieres av offentlige tilskudd, om at lønnsnivået ikke skal være høyere enn hva som er rimelig sammenlignet med statlige lønninger. Buudir ønsker imidlertid å vurdere nærmere hvilke krav som stilles på dette området.⁹³

Buudir har en pågående prosess med å følge opp rapporten fra Kluge Advokatfirma om blant annet kryssubsidiering, som Helsedirektoratet fikk utarbeidet til sin tilskuddsforvaltning. Som en følge av Kluge-rapporten er det foretatt endringer i tilskuddsbrevet til Uni Research AS når det gjelder RKBV Vest.⁹⁴ Det stilles krav om føring av regnskap for driftstilskuddet og tilleggstilskudd, skilt fra øvrig regnskap, for eksempel med prosjektkoder. Regnskapet skal kun vise hvilke utgifter som er dekket av tilskuddet/ tilleggstilskuddet. Dersom senteret, eller eieren av senteret, driver annen økonomisk aktivitet, er senteret forpliktet til å sikre at denne aktiviteten ikke er kryssubsidiert av tilskuddsmidler fra statsbudsjettet. For slike aktiviteter skal det også føres separate regnskaper som dokumenterer at det ikke foregår kryssubsidiering, jf. EØS-regelverket om statsstøtte.⁹⁵

Buudir har ikke registrert at det foregår kryssubsidiering i de tre selskapene som inngår i Riksrevisjonens undersøkelse. Atferdssenteret AS, som er det selskapet som mottar klart mest i tilskudd av disse, er en spesialisert aktør, og Buudir mener at selskapet ikke opererer i konkurranse med andre. Buudir har imidlertid stilt et generelt krav om at selskapet må kunne skille mellom aktiviteter. Buudir har ikke sett det nødvendig å kreve separate regnskaper, men det er en prosess på gang der man vurderer om det er behov for dette.⁹⁶

2.3.5 Buudirs oppfølging og kontroll

I Buudirs retningslinjer står det at det i utgangspunktet skal være høy grad av tillit mellom søker/mottaker og tilskuddsforvalter, og tilskuddsforvalter vil derfor forholde seg til de innsendte dokumentene. Buudir uttalte at det imidlertid er avgjørende at tilskuddsforvalter med jevne mellomrom foretar kontroll av innsendte dokumenter for å

90) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

91) Jf. brev av 11. august 2017 fra Barne- og likestillingsdepartementet til Riksrevisjonen.

92) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

93) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

94) Tilskuddsbrev av 7. april 2017 fra Helsedirektoratet og Buudir om tilskudd til RKBV over statsbudsjettet 2017 kap. 765, post 74 og kap. 854, post 72.

95) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

96) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

sørge for at man kan forsvare graden av tillit, og sikre at tilskudd gis i tråd med regelverk og blir benyttet etter forutsetningene i regelverk og tilskuddsbrev.

Revisorattestasjon

Buudir krever ikke revisorattestasjon for bruken av tilskudd til de tre undersøkte selskapene utover revisjonsberetningen som utarbeides i forbindelse med årsregnskapet. Buudir vil imidlertid gjerne vurdere dette nærmere.⁹⁷

Kontroll av selskapenes regnskaper etter regnskapsloven

Buudir har opplyst at det følger med på egenkapitalutviklingen i Atferdssenteret AS. Buudir aksepterer oppbyggingen av den egenkapitalen de har i dag, ut fra selskapets begrunnelse om å kunne møte framtidige pensjonsforpliktelser. Buudir mener selskapene er forpliktet til å ha en viss egenkapital for å dekke disse forpliktelsene, og mener derfor dette er i samsvar med forutsetningene for tilskuddene.⁹⁸

2.4 Kunnskapsdepartementets tilskuddsforvaltning overfor selskapene

Kunnskapsdepartementet har ikke utarbeidet overordnede retningslinjer som er felles for all tilskuddsforvaltning i departementet, men det er blant annet utarbeidet retningslinjer for tilskudd til Uninett AS.⁹⁹

2.4.1 Tilskudd til selskapene som er med i Riksrevisjonens undersøkelse
Kunnskapsdepartementet ved universitets- og høyskoleavdelingen gir tilskudd til følgende selskaper som er med i Riksrevisjonens undersøkelse:

Selskap	Eier
Uninett AS	Kunnskapsdepartementet
NSD AS	Kunnskapsdepartementet

Departementet gir tilskudd direkte til Uninett AS og Database for statistikk om høgre utdanning i NSD AS.¹⁰⁰

Kunnskapsdepartementet er også eier av disse selskapene. I tillegg eier Kunnskapsdepartementet Simula AS, som får tilskudd fra Forskningsrådet og andre departementer, men ikke tilskudd direkte fra Kunnskapsdepartementet.¹⁰¹

Eierskapsforvaltningen til de tre selskapene ivaretas av universitets- og høyskoleavdelingen i departementet, som også forvalter tilskuddene til de tre nevnte selskapene.¹⁰²

2.4.2 Tilskuddsforvalteres kunnskap om overlappende tilskuddsordninger

Universitets- og høyskoleavdelingen har ikke etablert rutiner for at saksbehandlere skal orientere seg om andre tilskuddsordninger som har overlappende søkergruppe. Gjennom rapporteringen til departementet mener Universitets- og høyskoleavdelingen at den får tilstrekkelig informasjon fra de tre nevnte tilskuddsmottakerne om andre tilskudd som disse får, og har derfor ikke stilt krav om at tilskuddsmottakerne i forkant av tildeling av nye tilskudd skal opplyse om eventuelle andre tilskudd som de har søkt om eller fått tildelt. Kunnskapsdepartementet har imidlertid hatt dialog med

97) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

98) Jf. verifisert referat fra møte mellom Buudir og Riksrevisjonen 9. mai 2017.

99) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

100) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

101) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

102) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet om tilskudd til Simula AS. Kunnskapsdepartementet har også pekt på at tilskuddene som de gir til de tre selskapene, er av en annen karakter enn de tilskuddene som for eksempel Forskningsrådet forvalter. Forskjellen kommer til syne når det gjelder for eksempel Uninett AS, der tilskuddet skal finansiere deler av driften.¹⁰³

Kunnskapsdepartementet har opplyst at selv om det er Forskningsrådet som gir tilskuddene til Simula AS, er det departementet som bestemmer størrelsen på tilskuddene og at de skal lønns- og prisjusteres.¹⁰⁴

2.4.3 Evaluering av Kunnskapsdepartementets tilskuddsforvaltning

Departementet har opplyst at det for en del år siden ble foretatt en bred gjennomgang av hele Kunnskapsdepartementets tilskuddsforvaltning, inkludert tilskuddsordningen til Database for statistikk om høgre utdanning i NSD AS.¹⁰⁵

2.4.4 Samarbeid og kommunikasjon med andre tilskuddsforvaltere

Universitets- og høgskoleavdelingen har ikke etablert noe fast samarbeid med andre tilskuddsforvaltere, men har opplyst at den har god kontakt og koordinering av tilskudd på departementsnivå med Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.¹⁰⁶

2.4.5 Krav til tilskuddsmottakerne

Kunnskapsdepartementet mener at vilkårene i tilskuddsbrevene til selskapene er tydelige og innarbeidede, og at fortolkning av disse ikke bør by på problemer. Det er svært sjelden det kommer spørsmål om vilkårene.¹⁰⁷

2.4.6 Krysssubsidiering

Kunnskapsdepartementet har en generell forventning om at det ikke skal skje noen ulovlig krysssubsidiering, men mener det tilligger selskapene selv å ha kontroll på dette. Kunnskapsdepartementet har opplyst at det følger opp i forbindelse med tilskuddsforvaltning og eierskapsutøvelse, basert på vurderinger av risiko. Videre er det i tilskuddsbrevene stilt krav om forbud mot overføringer til datterselskaper. Det er forutsatt at tilskuddet tildeles morselskapene. I tilskuddsbrevene stiller Kunnskapsdepartementet ikke krav om noe regnskapsmessig skille der virksomhetene har oppdragsfinansierte og tilskuddsfinansierte aktiviteter, men en del av selskapene har opprettet datterselskaper for å tydeliggjøre at forbudet mot krysssubsidiering overholdes.¹⁰⁸

Kunnskapsdepartementet har ikke sett det som nødvendig å stille ytterligere detaljerte krav til rapporteringen i tilskuddsbrevene fordi departementet mener det gjennomfører en nøye kontroll i forbindelse med utformingen av statsrådets beretning til Riksrevisjonen. Ved den årlige gjennomgangen av regnskapene mener Kunnskapsdepartementet at det vil kunne se om tilskuddene brukes i samsvar med forutsetningene for tilskuddet. Departementet mener det gjør nytte av rollene som eierskapsforvalter og som tilskuddsforvalter i denne sammenhengen.¹⁰⁹

Kunnskapsdepartementet opplyser at dets oppfølging av selskapene som er forvaltet direkte av departementet, ikke begrenser seg til utarbeidelse av beretningene til Riksrevisjonen, men at det gjøres en mer omfattende analyse og vurdering som forberedelse til generalforsamlingene og ved gjennomgangen av selskaperes

103) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

104) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

105) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

106) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

107) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

108) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

109) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

rapportering om bruk av tilskudd. I tilskuddsforvaltningen vurderer departementet den samlede rapporteringen fra selskapene.¹¹⁰

2.4.7 Kunnskapsdepartementets oppfølging og kontroll

Revisorattestasjon

For de to nevnte selskapene som Kunnskapsdepartementet gir tilskudd til, mener departementet det ikke er behov for noen revisorattestasjon av tilskuddsbruken, og at det er tilstrekkelig med de kontrollene som revisor gjør i forbindelse med årsavslutningen.¹¹¹

Kunnskapsdepartementets gjennomgang av selskapenes regnskaper

Ingen av selskapene der Kunnskapsdepartementet er eier og gir tilskudd, har profittformål eller deler ut utbytte, men Kunnskapsdepartementet foretar en gjennomgang av selskapenes overskudd, egenkapital og egenkapitalutvikling som et ledd i den årlige gjennomgangen av selskapenes økonomi. Kunnskapsdepartementet er kjent med at enkelte av selskapene i universitets- og høgskolesektoren har høy egenkapital.¹¹²

Universitets- og høgskoleavdelingen forventer at selskapene følger regnskapsloven, og at dette blir kontrollert av ekstern revisor. Departementet legger derfor til grunn at tilskuddene er tilstrekkelig spesifisert i selskapenes regnskaper.¹¹³

2.5 Selskapenes egenkapitalutvikling

2.5.1 Størrelsen på tilskuddene til selskapene og egenkapitalutvikling

I tabell 3 nedenfor gis det en oversikt over hvor store tilskudd selskapene har fått fra hver av de fire tilskuddsforvalterne, hvor mye disse tilskuddene utgjør i prosent av inntektene deres, og hvordan selskapenes egenkapitalprosent har utviklet seg fra 2011 til 2015.

110) Brev av 22. august 2017 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

111) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

112) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

113) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

Tabell 3: Størrelsen på selskapenes inntekter, tilskudd, egenkapital og egenkapitalprosent³

Selskap	Inntekter 2015 i mill. kroner	Tilskudd fra NFR 2015 i mill. kroner ⁴	Tilskudd fra Bufdir 2015 i mill. kroner	Tilskudd fra Helsedirek- toratet 2015 i mill. kroner	Tilskudd fra KD 2015 i mill. kroner ⁵	Tilskudd i % av inntektene 2015 ⁶	Egenkapital 2011		Egenkapital 2015	
							Egenkapi- tal i mill. kroner	EK i %	Egenkapi- tal i mill. kroner	EK i %
Prekubator TTO AS	13,1	8,1				61,9	8,3	66,9	15,1	70,2
NSD AS	65,5	22,2			15,5	57,6	9,3	21,0	33,0	41,9
TTO Nordland AS	0,8	0,5				56,3	- ⁷	-	0,1	(9,6)
Simula AS	190,8	109,8				55,4	20,8	37,6	48,8	56,1
NTNU Samfunns- forskning AS	89,6	24,5		23,5		53,5	37,7	36,5	53,8	63,4
SNF AS	63,6	30,6				48,0	16,3	40,0	30,8	52,2
BTO AS	57,6	26,8				46,5	9,3	33,4	24,1	30,9
Uni Research AS	378,4	98,3	5,1 ⁸	57,6 ⁹		42,6	107,5	34,8	109,8	43,7
NTNU TTO AS	65,2	25,5				39,1	25,0	60,8	44,5	64,9
Uninett AS	297,1	34,5			79,9	38,5	129,0	40,7	233,0	68,5
Unirand AS ¹⁰	180,1	13,2	46,8 ¹¹	38,6		35,6	32,8	32,0	35,1	31,6
Agderforskning AS	43,0	13,9				32,4	8,8	40,9	4,9	22,2
IRIS AS	323,9	100,0				30,9	96,1	41,5	168,4	52,2
Møreforskning AS	57,4	15,3				25,7	15,7	32,5	19,3	42,9
NORUT AS	111,3	22,3				20,0	119,5	49,5	92,7	50,8
Inven2 AS	177,5	28,8				16,2	40,3	13,9	55,9	15,3
CMR AS	294,6	41,4				14,1	134,4	50,8	109,8	42,2
Gjennomsnitt								39,6		46,8 ¹²

3) Prosentene er utregnet fra beløp som ikke er avrundet, og prosentene kan derfor avvike noe fra en utregning basert på avrundede beløp. For konsern er også tilskudd til heleide datterselskaper regnet med.

4) Utbetalinger i henhold til regnskapsdata fra Forskningsrådet.

5) Tallet er hentet fra selskapets regnskap.

6) Prosentandelen er basert på de samlede tilskuddene fra de fire tilskuddsforvalterne som er med i undersøkelsen. Øvrige offentlige tilskudd er ikke regnet med.

7) TTO Nordland AS ble etablert først i 2012.

8) Tallet er hentet fra Bufdir/Helsedirektoratets tilskuddsbrev av 26. mars 2015 til Uni Research AS / RKBU Vest.

9) Tallet er summen av tilskudd fra alle tilskuddsbrev fra Helsedirektoratet til Uni Research i 2015.

10) Tilskuddene fra Forskningsrådet er gitt til Unirand AS' datterselskaper.

11) Tallet er hentet fra selskapets regnskap.

12) TTO Nordland AS ble etablert først i 2012 og er derfor ikke med i gjennomsnittet.

Tabell 3 viser at selskaper som har tilskudd som en viktig del av sine inntekter, har økt egenkapitalprosenten vesentlig i perioden 2011–2015. Den gjennomsnittlige egenkapitalprosenten for selskapene økte med over sju prosentpoeng fra 39,6 prosent i 2011 til 46,8 prosent i 2015.¹¹⁴ TTO Nordland AS ble etablert først i 2012 og er derfor

114) TTO Nordland AS ble etablert først i 2012 og er derfor ikke med i gjennomsnittet.

ikke med i gjennomsnittet. Av de øvrige 16 selskapene viser tabellen at 12 har økt egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015. Tabellen viser også at de fem selskapene hvor tilskuddene utgjorde høyest prosent av inntektene, alle økte egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015. NSD AS doblet egenkapitalprosenten.

2.5.2 Eiernes oppfølging av selskapenes egenkapitalutvikling

For noen av selskapene med høy egenkapital har dette vært omtalt i styrets årsberetning for selskapet. For de fleste av selskapene i undersøkelsen inneholder imidlertid ikke årsberetningene for selskapene noen slik informasjon.

Selskapenes egenkapital og egenkapitalandel er omtalt i Kunnskapsdepartementets beretninger til Riksrevisjonen, og i mange tilfeller er det også gitt en egen omtale av selskapenes økonomiske situasjon. I samtlige beretninger om forvaltningen av statens eierinteresser i selskapene i 2015 ble det gitt en egen omtale om kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler.

Ingen av selskapene der Kunnskapsdepartementet er eier og gir tilskudd, har profittformål eller deler ut utbytte, men Kunnskapsdepartementet foretar en gjennomgang av selskapenes overskudd, egenkapital og egenkapitalutvikling som et ledd i den årlige gjennomgangen av selskapenes økonomi.¹¹⁵

Kunnskapsdepartementet er kjent med at enkelte av selskapene i universitets- og høyskolesektoren har høy egenkapital. Etter at NSD AS gjennom flere år hadde bygget opp egenkapitalen, ga Kunnskapsdepartementet selskapet beskjed om at det var ønskelig med en reduksjon i selskapets egenkapital, noe selskapets styre ikke var enig i.¹¹⁶

2.6 Selskapenes regnskapsføring av tilskudd

I *Norsk Regnskapsstandard 4* (NRS 4) pkt. 3.5 er det gitt anbefalinger om at det i noter til regnskapet skal gis tilleggsopplysninger om tilskudd. En gjennomgang av selskapenes årsregnskaper viser at det er stor forskjell fra selskap til selskap på hvordan tilskudd føres, men gjennomgående er tilskuddene lite spesifisert både i selskapenes resultatregnskaper og i notene. Det er ofte ikke gitt opplysninger om hvor stor del av selskapenes inntekter tilskudd utgjør, og hvem som har vært tilskuddsgiverne. Ofte er det heller ikke opplyst hva slags type tilskudd som er mottatt, eller hvordan tilskuddene er periodisert.

2.6.1 Opplysninger om tilskuddets størrelse

Et eksempel på at et selskap i regnskapet ikke har opplyst om tilskuddets størrelse, er Uni Research AS. I resultatregnskapet for 2015 har selskapet under driftsinntekter kun ført opp «annen driftsinntekt» på 378,4 millioner kroner, uten at det verken her eller i note er opplyst hvor mye av dette tilskuddene utgjorde. Gjennom opplysninger som er hentet inn fra tilskuddsforvalterne, har imidlertid Riksrevisjonen fått informasjon om at selskapet fikk 98,3 millioner kroner i tilskudd fra Forskningsrådet og 57,6 millioner kroner i tilskudd fra Helsedirektoratet. I selskapets årsberetning er det dessuten opplyst:

«Forskningen vår er organisert i prosjekter. [...] Prosjektporteføljen i Uni Research AS er sammensatt på følgende måte: 30 % finansiering fra Forskningsrådet, 42 % fra andre offentlige bidrags- og oppdragsmidler. Videre kommer 15 % av prosjektporteføljen fra nasjonal privat sektor og 7 % av midlene fra internasjonale kilder, (EU-prosjekter og privat). Basisbevilgningen utgjorde 6 % av inntektene i 2015.»

115) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

116) Jf. verifisert referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen 8. mai 2017.

Selskapet NTNU Samfunnsforskning AS har heller ingen opplysninger i sitt regnskap for 2015 om hvor store tilskudd de mottok, men Riksrevisjonen har hentet inn informasjon¹¹⁷ om at selskapet fikk 24,5 millioner kroner i tilskudd fra Forskningsrådet og 23,5 millioner kroner i tilskudd fra Helsedirektoratet i 2015. I selskapets årsberetning er det dessuten opplyst:

«Brutto omsetning i 2015 var på 89,6 millioner kroner, noe som var 0,3 millioner lavere enn i 2014. Nedgangen skyldes primært fortsatt reduksjon i Prosjektservice. Omsetningen fordelte seg med 27 prosent fra Norges forskningsråd, inkludert 9,4 prosent i basisbevilgning og 0,9 prosent knyttet til EU-prosjekter (EU-STIM, PES). Videre var 49 prosent fra offentlig sektor, 13 prosent fra privat næringsliv, og de resterende 10 prosent fra utenlandske oppdragsgivere.»

2.6.2 Opplysninger om hvem som har ytt tilskuddet

Et eksempel på at et selskap ikke har opplyst om hvem som har ytt tilskuddet, er Agderforskning AS, som i sitt regnskap for 2015 har opplyst at de hadde salgsinntekter på 43,0 millioner kroner. Dette er spesifisert på følgende måte:

Prosjektinntekter	39 092 922 kroner
Grunnbevilgning	3 872 000 kroner
Andre driftsinntekter	2 857 kroner

Agderforskning styreberetning inneholder imidlertid en prosentvis oversikt over hvilke institusjoner selskapet har mottatt inntektene fra, men uten at det er opplyst om dette er tilskudd eller andre typer inntekter.

Selskapet NSD AS har i note 8 i sitt regnskap for 2015 spesifisert de totale inntektene på 65,5 millioner kroner på følgende måte:

Midler fra Norges forskningsråd	21 136 851 kroner
Midler fra departementer	16 109 000 kroner
Andre offentlige og private tilskudd	19 596 247 kroner
Salgs- og oppdragsinntekter	8 677 551 kroner

Bortsett fra midlene fra Forskningsrådet inneholder regnskapet ingen annen spesifisering av hvem de har mottatt tilskuddene fra, enn at de kommer fra departementer eller andre offentlige/private. I selskapets årsberetning er det opplyst hvor stor prosentandel de ulike bevilgningene utgjør av selskapets inntekter, og det er stort sett de samme inntektskildene som er oppført her som i selskapets regnskap.

Kunnskapsdepartementet gir tilskudd til NSD for drift av Database for statistikk om høgre utdanning og får egen rapportering om dette.¹¹⁸

2.6.3 Manglende opplysninger om hvilke typer tilskudd som er mottatt

Et eksempel på at et selskap ikke har opplyst om hvilke typer tilskudd som er mottatt, er Simula AS, som i sitt konsernregnskap for 2015 under salgsinntekter har ført følgende:

Tilskudd til forskning	58 000 000 kroner
Tilskudd fra NFR, EU og øvrige	106 573 527 kroner
Tjenester levert av datterselskap	–
Øvrige inntekter	26 241 110 kroner

¹¹⁷) Utbetalinger i henhold til regnskapsdata fra Forskningsrådet.

¹¹⁸) Brev av 22. august 2017 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen.

2.6.4 Manglende opplysninger om periodisering

Et eksempel på at et selskap ikke har opplyst om hvordan tilskuddene er periodisert, er NTNU TTO AS, som i sitt regnskap for 2015 har spesifisert hvilke typer tilskudd det har mottatt, men ikke har opplyst om periodisering av tilskuddene, verken i selve regnskapet eller i note 1, som beskriver prinsippene som ligger til grunn for regnskapet.

Et annet eksempel er Simula-konsernet, som i 2015 fikk utbetalt 109,8 millioner kroner i tilskudd fra Forskningsrådet, uten at det i selskapets konsernregnskap er gitt opplysninger om hvordan tilskuddet er periodisert.

3 Vurderinger

3.1 De fleste av selskapene benytter tilskuddsmidler til å bygge opp egenkapital i strid med de forutsetninger som er satt i økonomibestemmelsene

Undersøkelsen viser at selskaper innenfor universitets- og høyskolesektoren som driver med forskning, forskningsrelatert virksomhet og/eller TTO-virksomhet, og som har tilskudd som en viktig del av sine inntekter, har økt egenkapitalen mye i perioden 2011–2015. Den gjennomsnittlige egenkapitalprosenten for selskapene økte med over sju prosentpoeng fra 39,6 prosent i 2011 til 46,8 prosent i 2015. 12 av de 16 selskapene som eksisterte både i 2011 og 2015, har økt egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015. Undersøkelsen viser også at alle de fem selskapene der tilskuddene utgjorde høyest prosent av inntektene, økte egenkapitalprosenten fra 2011 til 2015.

Undersøkelsen viser at tilskuddsmidler har bidratt til å øke selskapenes egenkapital. For flere selskaper er egenkapitaløkningen fra 2011 til 2015 så stor at det ikke er sannsynlig at overskuddet bare kan stamme fra marginene i selskapenes konkurranseutsatte virksomhet. Videre viser analyser av Forskningsrådets oversikt over de timesatsene som benyttes for beregning av tilskudd, at timesatsene gir en overdekning av selskapenes indirekte prosjektkostnader. I tillegg er regelverket uklart om hvilke utgifter som kan klassifiseres som andre driftskostnader. Etter revisjonens vurdering er en oppbygging av egenkapital med mulige tilskuddsmidler ikke i samsvar med forutsetningene for tildeling av midlene.

Mange av selskapene i undersøkelsen har så store omløpsmidler at de kan foreta langsiktige investeringer. Dette tyder på at størrelsen på tilskuddene ikke er godt nok tilpasset selskapenes gjennomføringskapasitet.

3.2 Flere av tilskuddsforvalterne har i liten grad etablert tiltak for å sikre oppfølging av bruken av tilskuddene

Tilskuddsforvalternes sentrale ansvar er å etablere en tilskuddsforvaltning som gir akseptabel sikkerhet for at tilskuddsmidlene brukes til sitt angitte formål. Som en del av dette er det viktig å sikre at regler om offentlig støtte og kryssubsidiering overholdes.

Undersøkelsen omfatter 17 selskaper som driver med forskning eller forskningsrelatert virksomhet. For de fleste av selskapene er finansieringen sammensatt, med grunnbevilgning, tilskudd til annen bidragsfinansiert aktivitet og inntekter fra oppdragsfinansiert aktivitet fra både private og statlige aktører. Deler av selskapenes virksomhet er i konkurranse med andre aktører.

Forskningselskapene har i liten grad etablert organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom konkurranseutsatt og tilskuddsfinansiert virksomhet. Revisjonen mener derfor at hver enkelt tilskuddsforvalter har liten mulighet for å etterprøve om de rapporterte og regnskapsførte kostnadene reelt er knyttet til det prosjektet eller den

aktiviteten som tilskuddet er ment å dekke. Unntaket er Kunnskapsdepartementet, som i tillegg til å være tilskuddsforvalter også er eier av enkelte av selskapene, og dermed har bedre forutsetninger for å kunne følge med på selskapenes drift.

Undersøkelsen viser at det for mange av selskapene er en risiko for ulovlig kryssubsidiering. For selskaper som har oppdragsfinansiert aktivitet av et visst omfang, er det viktig at det etableres fordelingsnøkler som sikrer at kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester hos tilskuddsmottakerne blir riktig fordelt. Dersom kostnader til støttefunksjoner/fellestjenester som gjelder den oppdragsfinansierte aktiviteten, urettmessig belastes selskapenes tilskuddsfinansierte virksomhet, vil dette gi bedre regnskapsresultater for selskapenes konkurranseutsatte virksomhet. Det vil være ulovlig kryssubsidiering dersom et selskap oppnår overskudd på en slik måte. En slik kryssubsidiering vil også kunne gi tilskuddsmottakeren en konkurransemessig fordel i forhold til sine konkurrenter. Revisjonen mener at de kontrollsystemene som tilskuddsforvalterne har etablert, ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å avdekke og forhindre kryssubsidiering.

Videre benytter tilskuddsforvalterne i liten grad selskapenes årsregnskaper som kilde til informasjon om selskapenes virksomhet og bruk av tilskudd. For enkelte av selskapene er imidlertid Kunnskapsdepartementet både eier og tilskuddsforvalter, og har derfor bedre forutsetninger for å kunne vurdere tilskuddene opp mot selskapenes virksomhet. Kunnskapsdepartementet foretar en mer omfattende analyse og vurdering som forberedelse til generalforsamlingene og ved gjennomgangen av selskapenes rapportering om bruk av tilskudd.

Selskapenes årsregnskap er den eneste samlede framstillingen av hvordan selskapene forvalter tilskudd og andre inntekter. Informasjon fra regnskapene om hvor stor andel av virksomheten som finansieres gjennom tilskudd, og i hvilken grad selskapet går med overskudd og bygger opp egenkapitalen, vil gi tilskuddsforvalterne nyttig informasjon som grunnlag for videre oppfølging av selskapene. Riksrevisjonens tidligere undersøkelse viser at de statlige eierne i sin oppfølging av selskapenes regnskaper og kapitaloppbygging har lite oppmerksomhet mot om ubrukte tilskuddsmidler bidrar til kapitaloppbygging. Tettere dialog mellom tilskuddsforvalterne og selskapenes eiere om årsregnskapene kan etter revisjonens mening gi mer fullstendig og presis informasjon om de tilskuddene som selskapene mottar.

I *Norsk regnskapsstandard 4* (NRS 4) pkt. 3.5 anbefales det at det i noter til regnskapet gis tilleggsopplysninger om tilskudd. Riksrevisjonens gjennomgang av selskapenes årsregnskaper viser at tilskuddene generelt er lite spesifisert både i selskapenes resultatregnskaper og i notene. Ofte mangler det opplysninger om hvor stor del tilskudd utgjør av selskapenes inntekter, hvem som har gitt tilskuddene, hvilke typer tilskudd som er mottatt, og hvordan de er periodisert.

3.3 Forskningsrådets kontrollordninger har ikke sikret at tilskuddene til selskapene blir brukt som forutsatt

Forskningsrådet er den vesentligste tilskuddsgiveren for de fleste selskapene som er omfattet av undersøkelsen, og utbetalte i overkant av 600 millioner kroner til selskapene i 2016.

Fram til 2012 hadde Forskningsrådet en regel om at timesatsen som noen av forskningsinstituttene kunne budsjettere med ved søknad om midler til FoU-prosjekter, ikke skulle overstige 1,6 promille av nominell årslønn. Fra 2012 ble denne øvre grensen fjernet i alle prosjektene som ble tildelt midler etter utlysninger samme år, slik at alle forskningsinstituttene skulle budsjettere med timesatser som de selv beregnet.

Med en gjennomsnittlig årslønn på 600 000 kroner tilsvarer 1,6 promille en timesats på 960 kroner. Både de gjennomsnittlig rapporterte timesatsene i Forskningsrådet, og særlig de høyeste timesatsene i prosjektrekningsrapportene som Riksrevisjonen har gjennomgått, framstår som høye sammenlignet med en timesats på 960 kroner. Dersom det beregnes for høye timesatser, vil det være mulig for tilskuddsmottakeren å skape et overskudd i strid med forutsetningene for tilskuddene. Forskningsrådet opplyser at det foretar rimelighetsvurderinger av de timesatsene som benyttes. Når timesatsene i flere tilfeller har vært svært høye, mener Riksrevisjonen at Forskningsrådet burde vært mer kritiske til nivået på disse satsene.

Riksrevisjonen har merket seg at internrevisjonen i Forskningsrådet i sin årsrapport har pekt på at den ikke har ressurser til å foreta systematiske revisjoner av et utvalg institutter hvert år. Revisjonen mener at det samlede omfanget av Forskningsrådets faste kontroller og periodiske revisjoner ikke er tilstrekkelig til å kunne avdekke om selskapene rapporterer for høye timesatser, og på den måten bygger opp egenkapitalen i strid med forutsetningene for tilskuddene. I tillegg mener revisjonen at Forskningsrådet ikke har foretatt tilstrekkelige systematiske risikovurderinger på dette området.

Undersøkelsen viser at det er et visst omfang av kjøp og salg av FoU-tjenester mellom selskaper som begge mottar tilskudd fra Forskningsrådet. Hvis det statlige selskapet er en underleverandør i prosjektet, mener Forskningsrådet at underleverandøren kan benytte seg av markedsbaserte timesatser når den fakturerer sitt arbeid til prosjektansvarlig, og på den måten kunne gå med overskudd. Etter revisjonens vurdering er en slik organisering av tilskuddsfinansiert forskningsarbeid ikke i tråd med forutsetningene for tilskuddene.