

DONATIONSFÖRORDNINGEN OCH FORSKNINGSFINANSIERING I SAMKLANG MED NUTIDEN?





FILANTROPISKT
FORUM

DONATIONSFÖRORDNINGEN
OCH FORSKNINGSFINANSIERING
I SAMKLANG MED NUTIDEN?

Peter Melz

ENTREPRENÖRSKAPSFORUM

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policyrelevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag. Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper. Författaren svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i rapporten.

För mer information se www.entreprenorskapsforum.se

FILANTROPISKT FORUMS STYRGRUPP

Camilla Backström, Naya AB

Pontus Braunerhjelm, Entreprenörskapsforum

Dan Brändström, Professor (ordf)

Kerstin Fagerberg, ordförande Föreningen Stiftelser i Samverkan, SEB

Anne Holm Rannaleet, Public Affairs IK Investment Partners

Annika Levin, Kulturkonsult

Amelie Silfverstolpe, Axfoundation och Volontärbyrån

Agneta Trygg, Summit och Trygga barnen

Johan Vamstad, Ersta Sköndal Bräcke Högskola

Filip Wijkström, Handelshögskolan Stockholm

SENAST UTGIVNA RAPPORTER FRÅN FILANTROPISKT FORUM

#1 Filantropi genom stiftelser, Hans Sjögren

#2 Ett givande givande – verktyg för svenska filantroper, Amelie Silfverstolpe

#3 Vad betyder social i sociala innovationer?, Johanna Palmberg

#4 Samhällsförändring och filantropi i ett nordiskt perspektiv, Pontus Braunerhjelm och Johanna Palmberg

#5 Creating impact through philanthropy, Pontus Braunerhjelm och Johanna Palmberg

© Entreprenörskapsforum, 2018

ISBN: 978-91-89301-94-8

Författare: Peter Melz

Grafisk produktion: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum

Omslagsfoto: IStockphoto

Tryck: Örebro universitet

Förord

Filantropiskt forum ska med utgångspunkt i forskning, tydliggöra i vilken form filantropiska insatser bidrar till samhällsekonomisk utveckling. Forumet ska även utgöra en plattform för personer från forskning, näringsliv och politik som är involverade i filantropi. De rapporter som presenteras och de rekommendationer som förs fram inom ramen för Filantropiskt forum ska vara förankrade i vetenskaplig forskning. Förhoppningen är att rapporterna ska bidra med ökad kunskap och initiera en allmän diskussion och debatt kring de frågor som analyseras.

Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Örebro universitet, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Kungliga Musikhögskolan, Mälardalens högskola och Idrottshögskolan har bitt Stiftelsen Entreprenörskapsforum att utreda innebörden och tillämpningen av Donationsförordningens (1998:140) regler om motprestation och anslagsanvändning.

Bakgrunden är att donationer som främjar den vetenskapliga kvaliteten på våra lärosäten och samverkan med det omgivande samhället bör uppmuntras för att främja fortsatt välfinansierade och välfungerande universitet och högskolor. Rapporten handlar om donationsförordningens och dess paragrafer om att privata donationer inte får följas av krav på motprestationer från mottagarens sida. Det är inte självklart när olika anspråk kan anses utgöra krav om motprestation. Samtidigt betonar högskolelagen vikten av att forskning bedrivs i samverkan med det omgivande samhället. I vissa delar kan dessa två regler tolkas stå i direkt motsatsförhållande till varandra. Författaren Peter Melz, professor vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet, redogör för regelverken som omgärdar forskningsfinansiering och presenterar förslag på hur dessa kan förtydligas. Han svarar själv för den analys liksom de slutsatser och förslag som presenteras i rapporten, vilka inte nödvändigtvis delas av Entreprenörskapsforum.

Stockholm i februari 2018

Johan Eklund

Vd Entreprenörskapsforum och professor Blekinge Tekniska Högskola

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	7
1. INLEDNING	9
2. UNIVERSITETENS OCH HÖGSKOLORNAS FORSKNINGSVERKSAMHET	11
2.1 Forskningens syfte och utförande	11
2.2 Forskningens finansiering och nyttiggörande	13
2.3 Sammanfattande synpunkter	14
3. DONATIONSFÖRORDNINGEN – BESKRIVNING	15
4. NÄRLIGGANDE REGLERINGAR	17
4.1 Inledning	17
4.2 Avgiftsförordningen	17
4.3 Uppdragsforskning	18
4.4 Sponsring	19
5. DONATIONSFÖRORDNINGEN – TILLÄMPNING	21
5.1 Inledning	21
5.2 Användning av anslagsmedel	21
5.3 Motprestation och förmånsställning	23
5.3.1 Ansökan, bidragsbeslut	26
5.3.2 Rapporter	26
5.3.3 Forskningsområde	26
5.3.4 Samverkan	27
5.3.5 Samarbetsprojekt	28
5.3.6 Renommé, goodwill	29
5.3.7 Användning av forskningsresultat	30
5.4 Sammanfattande synpunkter	30
6. MÖJLIGA FÖRÄNDRINGAR AV REGLERINGEN	33
7. BILAGOR	37
7.1 Utdrag av donationsförordningen (1998:140) med Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd	37
7.2 Utdrag ur avgiftsförordningen (1992:191)	40
7.3 Utdrag ur kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)	41
7.4 Utdrag ur inkomstskattelagen (1999:1229)	41
7.5 Referensgruppen för rapporten	41
REFERENSER	43

SAMMANFATTNING

Donationsförordningen (1998:140) reglerar bl.a. universitet och högskolors mottagande och förvaltning av donationer i form av bidrag till universitetets forskningsverksamhet. Donationer mottas oftast med någon form av villkor rörande användningen av bidraget. För att donationen ska vara tillåten får inte villkoren innebära krav på motprestation. Ett krav på motprestation gör att donationen inte får tas emot. Donationen får inte heller medföra ett ökat behov av medel från statsbudgeten.

I denna rapport diskuteras hur donationsförordningen bör tillämpas i olika avseenden. Dessutom behandlas andra regleringar som har betydelse för tolkningen av donationsförordningen. Bl.a. lyfts ett antal olika moment i externt finansierade forskningsprojekt fram för bedömning av om olika villkor kan anses vara krav på motprestationer. Det rör sig om ansökan, bidragsbeslut, rapporter, forskningsområde, samverkan, samarbetsprojekt, renommé/goodwill och användande av forskningsresultat.

Bl.a. visas att forskningsfinansiärers eventuella krav på rapporter, så som beskrivning av planerade forskningsprojekt vid ansökan om medel, inte anses utgöra en motprestation. På samma sätt är krav om återrapportering för att säkerställa att donationer används i enlighet med donationsbeslutet inte heller det. Det är snarare en naturlig del av all bidragsgivning. Däremot innebär bl.a. krav på ensamrätt till resultaten av forskning en motprestation. Sådana krav på exklusivitet kan dock ändå ofta vara svåra att efterleva.

Det är vanligt förekommande att forskningsfinansiärer anger inom vilka områden som bidrag kan sökas. I många fall har dessa direkt koppling till finansiärens egna områden. Därmed kan finansiären erhålla nytta för sin finansiering. Denna nytta bör i de flesta fall anses vara av allmän karaktär. Det är sällan endast ett företag som har nytta av forskningsresultaten. Är det inte frågan om mer exklusiv nytta bör därför inte detta ses som en motprestation.

Av forskningspropositionen framgår att externa bidrag och forskningssamverkan mellan universitet och näringslivet bör uppmuntras. När det gäller samverkan skulle det i vissa fall kunna ses som en motprestation. Exempelvis förekommer att en företrädare för donatorn deltar i en referensgrupp för forskningsprojektet. Om donatorn inte får exklusiv kunskap om forskningsresultat under projektets gång är det i de flesta fall inte att se som en motprestation. Om personen ifråga beretts plats i referensgruppen som en del av ett krav, saknar den kompetens som krävs för att sitta i referensgruppen

eller har ett inflytande på hur forskningsprojektet utförs, kan en annan bedömning bli aktuell.

Vidare bör forskningsprojekt som utförs tillsammans med företag i de flesta fall inte utgöra motprestation, så länge universitetet förbehåller sig rätten att offentliggöra sina forskningsresultat och att använda resultaten för fortsatt akademisk verksamhet. Inte heller bör forskningsprojekt som ger donatorn goodwill ses som en motprestation. Även om det för företaget kan ha ett visst ekonomiskt värde eller då donatorn får t.ex. en lokal namngiven efter sig bör goodwill-värdet ses som så pass allmänt att det inte utgör motprestation.

Sammanfattningsvis kan man säga att det finns en skala från villkor om rapporter (ej motprestation) över villkor om hur forskningen ska utföras till krav om ensamrätt till resultat (motprestation). Det är inom denna latitud mellan rapport och ensamrätt till resultat som en bedömning får göras om ett villkor innebär ett krav på motprestation eller inte.

Om det visar sig att en planerad donation inte kan genomföras utan villkor som medför krav om motprestationer enligt donationsförordningen, kan man överväga om projektet istället kan genomföras som uppdragsforskning.

De åtgärder som kan vidtas för att skingra oklarheter i hur donationsförordningen ska tillämpas kan sammanfattas i följande tre alternativ:

A. Donationsförordningen ska inte vara tillämplig på forskningsverksamhet vid universitet och högskolor utan istället ska särskilda regler anges exempelvis i högskoleförordningen. De ska anknyta till reglerna om forskningens principer i högskolelagen. Reglerna bör helt enkelt ange att villkor för forskningsbidrag är tillåtna om de inte strider mot principerna för forskningens objektivitet och öppenhet.

B. I donationsförordningen införs vissa preciseringar av vad som förstås med motprestation för universitet och högskolor. Reglerna om anslagsanvändning och motprestation preciseras utifrån dessa utgångspunkter. Definitionen av otillåtna motprestationer kan inskränkas till att gälla

- väsentliga krav om exklusiv tillgång till forskningsresultat under projektets gång samt vid dess avslutande, samt
- mer långtgående inflytande på beslut under projektets genomförande vad avser metoder och prioriteringar.

C. Ett sista alternativ är att Ekonomistyrningsverket skulle utveckla sina föreskrifter och råd i linje med resonemangen i denna rapport. Man skulle även undersöka i vilken utsträckning det är möjligt att göra avsteg från donationsförordningen regler genom beslut av ESV och/eller regeringen.

Kapitel 1

INLEDNING¹

Donationsförordningen (1998:140) innehåller bestämmelser för alla myndigheter under regeringen, däribland universitet och högskolor, om bl.a. mottagande och förvaltning av donationer; 1 §. Med en donation avses varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamenteriskt förordnande som sker utan krav på motprestation; 2 §.

Denna rapport gäller donationer till universitet och högskolor i form av bidrag till forskningsverksamhet. Bidrag erhålls oftast med någon form av villkor avseende dess användning. För att bidraget ska kunna mottas som en tillåten donation ska villkoren för donationen inte innebära krav på en *motprestation* till donatorn och donationen får inte medföra ett ökat behov av *medel från statsbudgeten*. Det är detta som ska undersökas med avseende på bidrag till universitet och högskolor.

Donationsförordningens regler om medfinansiering innebär ett skydd för myndigheternas och forskningens *oberoende och objektivitet*. Dessa principer är även grundläggande förutsättningar för en likformig rättstillämpning² och rättstillämpningens legitimitet i medborgarnas ögon. Det är särskilt viktigt för myndigheter vars verksamhet i beaktansvärd utsträckning är myndighetsutövning, d v s. som tar beslut i förhållande till enskilda. Forskning vid universitet och högskolor är i sig inte en form av myndighetsutövning.³ Som rapporten visar medför donationsförordningens regel om medfinansiering dock även tillämpningssvårigheter, som kan verka hämmande för verksamheten för extern forskningsfinansiering.

Det är av hög vikt att forskningen bedrivs objektivt och oberoende. Detta kommer till uttryck i *Högskolelagen* (1992:1434) som innehåller bestämmelser om bl.a. principer och normer för hur vetenskaplig forskning ska bedrivas. Donationsförordningens regler

-
1. Jag tackar deltagarna i projektets referensgrupp, se bilaga 7.5, för de många värdefulla synpunkter som jag erhållit. Vidare har jag diskuterat rapportens frågor med representanter för Chalmers tekniska högskola, Helsingfors universitet och Utbildningsdepartementet i Finland; se bilagan. Dessa synpunkter har beaktats vid författandet av rapporten. Jag ansvarar själv för alla bedömningar och ställningstaganden i rapporten.
 2. Se 1 kap. 9 § Regeringsformen (1974:152). Jfr även 6 kap. 1 § Kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) nedan avsnitt 3.
 3. Däremot kan beslut om exempelvis anställning, antagning av doktorander m.m. utgöra myndighetsutövning.

om motprestationer kan anses passa in i dessa normer för forskningen. De medför ett tydliggörande och en operationalisering av hur dessa principer ska upprätthållas i förhållande till donatorer. Vid tolkningen av donationsförordningen kan principerna för forskning också vara ett hjälpmedel för bedömningar. Principerna för forskningens bedrivande kommer därför att behandlas i ett första skede för att ge en ram för den fortsatta framställningen.

I avsnitt 2 diskuteras principer för forskningsverksamhet och forskningens finansiering. Därefter beskrivs i avsnitt 3 donationsförordningen och i avsnitt 4 andra regleringar som har betydelse för tolkningen av donationsförordningen. I avsnitt 5 diskuteras sedan hur donationsförordningen borde tillämpas i olika avseenden. I det avslutande avsnittet 6 diskuteras möjliga förändringar av regleringen.

I bilagor återges relevanta föreskrifter och andra källor, referensgruppens sammansättning samt samtal som förts med andra företrädare för universitet och högskolor.

Kapitel 2

UNIVERSITETENS OCH HÖGSKOLORNAS FORSKNINGSVERKSAMHET

Forskningsverksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor finansieras primärt med anslag från staten direkt till högskolorna eller indirekt genom bidrag från myndigheter och statliga forskningsråd. En allt viktigare och gradvis mer tilltagande finansiering kommer från privata bidragsgivare såsom stiftelser, företag och privatpersoner. Vid privata donationer kan donationsförordningens regler aktualiseras med avseende på om vissa villkor kan anses vara krav på motprestationer. Det kan även gälla regeln om att privata bidrag inte får innebära medfinansiering med statliga anslagsmedel som inkräktar menligt på den ordinarie verksamheten.

2.1 Forskningens syfte och utförande

I *högskolelagen* (1992:1434) anges att staten anordnar högskolor för utbildning och forskning; 1 kap. 2 §. Sista stycket i bestämmelsen bör betonas för den fortsatta framställningen. Här anges att samverkan ska ske med det omgivande samhället och att forskningsresultaten ska kunna komma samhället till nytta.

I 1 kap. 6 § högskolelagen anges allmänna principer för hur forskning ska bedrivas. För forskningen ska gälla att:

- forskningsproblem får fritt väljas,
- forskningsmetoder får fritt utvecklas och
- forskningsresultat får fritt publiceras.

I 1 kap. 3 a § högskolelagen anges vidare att i verksamheten ska vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas.⁴

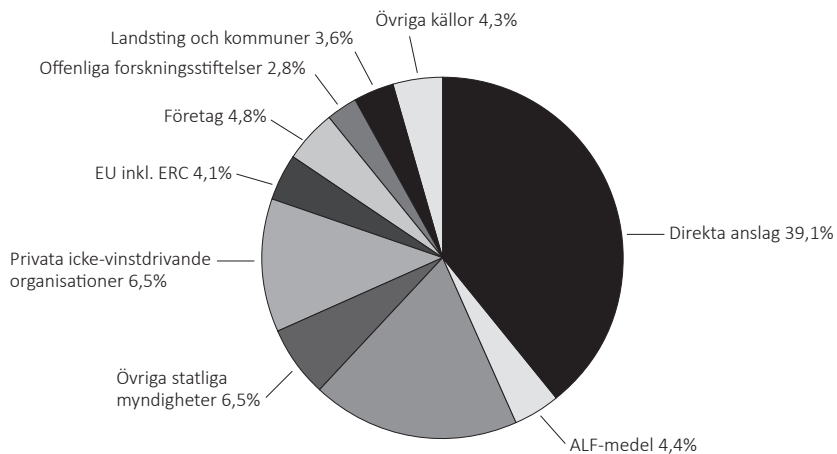
4. Se prop. 2000/01:3, s. 85 ff.

Innebörden av principerna för forskning i 1 kap. 2 § högskolelagen kan preciseras något på följande sätt. Forskning som bedrivs vid universitet och högskolor syftar till att ge resultat som kan användas för annan forskning, utbildning, praktiska tillämpningar etc. och annan användning av betydelse i det omgivande samhället. För att uppnå dessa resultat ska vetenskapliga forskningsmetoder tillämpas. Principerna för genomförande av forskningen är främst:

- att forskaren fritt väljer sin forskningsuppgift,
- att forskaren fritt väljer metoderna för forskningen,
- att forskningsresultaten och forskningsmetoderna redovisas objektivt och är tillgängliga för andras granskning och synpunkter, och
- att forskningsresultaten är tillgängliga för användning av andra forskare, myndigheter, företag m.fl.⁵

I Vetenskapsrådets forskningsbarometer 2017 redovisas följande bild av fördelningen av forskningsfinansieringen.

FIGUR 1: FoU-intäkter inom den svenska högskolesektorn år 2015 fördelade på finansiärer



Not: ALF (avtal om läkarutbildning och forskning). ERC (European Research Council).
 Källa: Vetenskapsrådets forskningsbarometer 2017, s. 33.

5. Tillämpningen av dessa kriterier sker inom administrativa och rättsliga ramar.

2.2 Forskningens finansiering och nyttiggörande

Forskning vid universitet och högskolor finansieras direkt och indirekt med *anslagsmedel* från staten samt *bidrag* från privata institutioner.

Statliga anslagsmedel som ges till universitet och högskolor i form av basresurser för forskning kan användas för forskning och utbildning på forskarnivå. Vissa medel öronmärks i regleringsbrev till universitet och högskolor eller styrs till särskilda forskningsprojekt. Statliga anslag som kanaliseras genom forskningsråden Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas och Forte lämnas efter ansökan till olika forskningsprojekt.

I regeringens *forskningsproposition*, prop. 2016/17:50, framgår betydelsen av externa forskningsbidrag. Exempelvis ska externa medel, tillsammans med publiceringar och citeringar, användas som kvalitetsindikatorer för fördelning av anslagsmedel.⁶ Vidare framgår av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) att regeringen avser att låta samverka med det omgivande samhället i högre grad påverka fördelningen av anslagsmedlen.⁷

Att universitet och högskolor ska *samverka* med det omgivande samhället framgår av 1 kap. 2 § tredje stycket högskolelagen där det anges att samverkan ska ske med det omgivande samhället och att man ska verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.

I forskningspropositionen anges att det är viktigt för forskningen att den kan ske i samverkan med det omgivande samhället och att samverkan bör stärkas mellan forskningsutförare, forskningsfinansiärer och de samhällsaktörer som ska ta hand om forskningsresultaten och genomföra dem i sina respektive verksamheter.⁸

Vidare anges att insatser bör göras för att stärka ”innovationsklimatet (...) genom insatser för att utveckla samverkan mellan universitet och högskolor, forskningsinstitut, större företag, unga innovativa företag, övriga myndigheter, kommuner och landsting samt civilsamhället.” Samverkan ska ske genom att ”universitet och högskolor ska vara öppna mot samhället och verka för en god dialog om forskningsbehov, forskningen och dess landvinningar. När det omgivande samhället också aktivt deltar i dialogen kan forskare bidra med kunskap och analyser samtidigt som samhällets aktörer kan bidra med kunskaper och identifiera samhällsrelevant och behovsmotiverad forskning.”⁹

Slutligen kan nämnas att i *regeringens regleringsbrev 2017 för universitet och högskolor* anges att i universitetens och högskolornas uppgifter att utbilda och forska ingår att samverka med det omgivande samhället och att informera om sin verksamhet samt att verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Intäkter och *kostnader* för sådan verksamhet får belasta anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå.

6. Prop. 2016/17:50 s. 23.

7. Vidare anges i kommittédirektivet för utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, Dir. 2017:46, att utredaren ska föreslå hur samverkan med det omgivande samhället kan premieras ekonomiskt.

8. A.a. s. 26.

9. A.a. s. 29.

2.3 Sammanfattande synpunkter

Externa forskningsbidrag är en nödvändig del av dagens finansiering av kvalificerad forskning. I denna kategori är bidragsgivarna i ökande omfattning företag och stiftelser.

Säkerställandet av forskningens oberoende och objektivitet ska ske genom att de ovan nämnda principerna för forskningens genomförande och resultatrapportering tillämpas. Redan genom iakttagandet av dessa principer bör donationer inte kunna få de negativa effekter som donationsförordningen vill förhindra. Därför bör donationsförordningens bestämmelse om otillåtna motprestationer tolkas i samklang med forskningsprinciperna som avhandlats ovan.

Universitetens och högskolornas samverkan med det omgivande samhället innebär ömsesidiga kontakter med andra samhällsaktörer, inte minst företag. Att en donator även är en samverkanspartner är ofta naturligt. Det är därvid viktigt att det som kan anses vara normala inslag i en samverkan, med donatorer eller andra, beaktas vid bedömningen av om ett krav ska anses vara en otillåten motprestation eller inte.

Kapitel 3

DONATIONSFÖRORDNINGEN – BESKRIVNING

Donationsförordningen innehåller som ovan angetts regler för myndigheters mottagande av donationer (gåvor, bidrag etc.). I detta avsnitt beskrivs reglerna att en donation inte får innehålla krav på motprestation och inte får medföra ett ökat behov av statsanslag. Det sker i universitetens och högskolornas perspektiv.

Genomgången i detta avsnitt utgör grund för den diskussion som förs i avsnitt 5 om *tillämpningen* av donationsförordningen. Där diskuteras om en motprestation kan anses föreligga eller inte i olika konkreta situationer.

Inledningsvis bör nämnas att *Donationsförordningen* (1998:140) är en av regeringen beslutad föreskrift för myndigheters beslut om mottagande av donationer. Förordningen är bindande för myndigheterna. Beslut enligt donationsförordningen fattas av myndighetschefen, eller den som genom delegation fått beslutanderätt. Statliga universitet och högskolor är myndigheter under regeringen. Myndighetschef är rektor.

I Sverige finns även högskolor vars verksamhet bedrivs i *stiftelseform*. Denna verksamhet omfattas inte direkt av donationsförordningen, men en liknande policy bör dock tillämpas särskilt p.g.a. vad som följer av principerna för vetenskaplig forskning som behandlats ovan. Det är även viktigt att samma normer tillämpas av statliga respektive privata universitet och högskolor för att principiellt och formellt upprätthålla en konsekvent linje gentemot bidragsgivare.

Donationsförordningen tillkom 1998¹⁰ bl.a. på grund av införandet av stiftelselagen (1994:1220), varigenom ett stort antal donationer som förvaltats direkt av främst universitet och högskolor blev stiftelseadministrerade. Förordningen tillkom efter beredning i Finansdepartementet och skälen för förslaget finns i *regeringens förordningsmotiv; Fm 1998:1*. För tillämpningen av donationsförordningen har *Ekonomistyrningsverket* (ESV) utfärdat föreskrifter och allmänna råd enligt

10. Den föregicks av förordningen om mottagande för statens räkning av gåvo- och donationsmedel (1964:484).

bemyndigande i 21 § donationsförordningen. ESV:s vägledning bygger till stor del på vad som angetts i regeringens förordningsmotiv.

Donationsförordningen innehåller bestämmelser bl.a. om mottagande och förvaltning av donationer; 1 §. Med en *donation* avses ”varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamentariskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse”; 2 §.

I ESV:s allmänna råd till 2 § anges att med en donation avses varje benefik överlåtelse oavsett värde. Ett bidrag är att betrakta som en donation om det uppfyller förordningens krav för en sådan.

Donationsförordningen gäller inte egendom som tas emot från en annan statlig myndighet, en stiftelse som bildats med medel från löntagarfonderna, eller en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är ansluten; 3 §.

En annan regel som ska beaktas är att det i 5 § donationsförordningen anges att ”en donation får inte tas emot om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten eller om donationen är förenad med villkor som strider mot någon bestämmelse i denna förordning”.

I ESV:s föreskrifter till 5 § anges bl.a. att med medel från statens budget avses anslag som tilldelats myndigheten. För att göra åtaganden som ska infrias med bidrag som ännu inte har erhållits ska ett avtal eller motsvarande finnas som säkerställer att gjorda åtaganden inte behöver infrias med anslagsmedel.

Vidare anges i ESV:s allmänna råd till 5 § att medel från statens budget endast kan användas inom de ramar som regeringen angivit samt i den utsträckning som det inte minskar myndighetens möjligheter att uppnå de mål som regeringen angett för myndighetens olika verksamheter.

Enligt 21 § donationsförordningen får ESV meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen. Det anges även i ESV: föreskrifter att ESV i enskilda fall kan pröva och meddela undantag från sina föreskrifter till donationsförordningen.

I sammanhanget kan även uppmärksammas vad som anges i 6 kap. 1 § *Kapitalförsörjningsförordningen* (2011:210) om disposition av icke-statliga medel. Där anges att en ”myndighet får ta emot och disponera icke-statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller annars skadar dess anseende.” Vidare anges i 6 kap. 1 § andra och tredje stycket följande:

”En myndighet får inte ingå avtal som innebär att myndigheten tar emot medel som avses i första stycket, om avtalet medför ett ökat behov av medel från statens budget eller att högre avgifter måste tas ut i avgiftsfinansierad verksamhet.

Första och andra styckena gäller inte i de fall rätten för en myndighet att ta emot och disponera icke-statliga medel regleras på annat sätt.”

Sista stycket innebär att donationsförordningens bestämmelser gäller före denna bestämmelse i kapitalförsörjningsförordningen.

Kapitel 4

NÄRLIGGANDE REGLERINGAR

4.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas regler för andra betalningar än donationer till universitet och högskolor. Betalningarna gäller aktiviteter som i olika avseenden är närliggande den oberoende forskningsverksamheten.

Universitet och högskolor kan uppbära avgifter och annan betalning som inte är donationer. För att avgöra donationsförordningens tillämpningsområde och för att ge ett perspektiv på donationsförordningens regler finns anledning att beskriva situationer där sådana avgifter och betalningar kan vara aktuella. Innebörden av dessa regler är intressant att diskutera dels för att avgränsa vad som är donationer, dels för att de belyser vad som anses vara eller inte vara motprestationer i dessa sammanhang.

Avgiftsförordningen anger när och på vilket sätt det är möjligt att ta ut avgifter för tjänster som myndigheter tillhandahåller. Den är tillämplig bl.a. vid uppdragsforskning. Uppdragsforskning kan sägas vara en motpol till oberoende forskning och det finns därför anledning att diskutera skillnader mellan dessa forskningsverksamheter

Därefter behandlas sponsring som ett annat fall där betalning kan erhållas. För sponsring är avgiftsförordningen inte tillämplig, men däremot regler i kapitalförsörjningsförordningen. Vid sponsring anses motprestationer kunna utföras vilket gör det intressant att diskutera karaktären på sådana prestationer.

4.2 Avgiftsförordningen (1992:191)

I avgiftsförordningen anges när en myndighet får tillhandahålla vissa varor och tjänster mot avgifter. Det är till skillnad mot donationer fråga om att motprestationer (varor eller tjänster) ska utföras.

I 3 § anges att "en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen."

Vissa tjänster kan tillhandahållas utan att det följer av lag, förordning eller regeringsbeslut. De anges i 4 § avgiftsförordningen. De får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Det får därför anses uteslutet att ett forskningsprojekt skulle kunna vara en sådan tjänst som får utföras mot avgift. Däremot borde forskningsrelaterade tjänster kunna utföras mot avgift om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Bland de typer av tjänster som uppräknas i 4 § skulle detta kunna ske i form av följande tjänster:¹¹

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

I 5 § avgiftsförordningen anges att myndigheten måste ha ett särskilt bemyndigande från regeringen för att få bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 §. Om inget annat anges ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). För avgifter som tas ut med stöd av 4 § får myndigheten själv bestämma avgiftens storlek upp till full kostnadstäckning. Se vidare Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen (ESV:s cirk. 2014:10).

4.3 Uppdragsforskning

Uppdragsforskning bedrivs vid universitet och högskolor på uppdrag av myndigheter, företag etc. i syfte att tillhandahålla forskningsresultat i enlighet med uppdragsavtalet. I dessa fall är det således klart att en motprestation ska lämnas.

Enligt 3 § avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen. Avgiftsförordningen i sig ger ingen rätt att ta avgifter för uppdragsforskning utan det är regeringens regleringsbrev med bilaga 4 som ger den rätten. Förekomsten av uppdragsforskning framgår bl.a. av prop. 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*, s. 16, där det anges att "universitet och högskolor bedriver även uppdragsutbildning och uppdragsforskning med medel från den privata sektorn." Av regeringens regleringsbrev för universitet och högskolor budgetåret 2017 bilaga 4, framgår att uppdragsforskning får bedrivas mot avgift (full kostnadstäckning) och universitetet eller högskolan har rätt att disponera avgiftsinkomsterna. Regleringsbrevet innehåller särskilda beslut av regeringen.

Innebörden av uppdragsforskning anges i ett antal olika sammanhang. I UKÄ:s *årsrapport 2017*, s. 16, anges att "uppdragsforskning definieras som forskning som utförs på uppdrag av en extern finansiär där uppdragsgivarens inflytande på verksamhetens planering och genomförande samt dispositionsrätten till

11. Numrering enligt punkterna i 4 §.

forskningsresultaten regleras i avtal. Uppdragsforskning kan också gälla exempelvis utredningar eller produktutveckling.”

I *ESV:s handledning om Erhållna bidrag och donationer*, ESV 2005:14, s. 4, anges att ”om ... uppdragsgivaren ställer konkreta krav på hur forskningsarbetet ska bedrivas och genomföras eller kräver att få ta del av forskningsrapporten för eget bruk torde bidraget anses utgöra ersättning för utförda forskningstjänster (uppdragsforskning).”

Det är svårt att förstå varför uppdragsforskning inte närmare regleras i en förordning när närliggande företeelser såsom uppdragsutbildning, donationer och avgifter reglerats i förordningar.

Man kan diskutera när ett bidrag med krav om en motprestation är ett enligt donationsförordningen otillåtet bidrag respektive är godtagbar uppdragsforskning. När finansiering för forskning erhålls från utomstående och förenas med krav torde otillåtna donationer således föreligga i en zon mellan godtagbara donationer och uppdragsforskning.

För forskning som utförs som uppdragsforskning gäller förstas mer skärpta krav än för annan forskning. Bl.a. gäller det var beslut ska fattas enligt universitetens och högskolornas delegationsordningar, ingående av avtal om uppdragets utförande, full kostnadstäckning, att gränsen mot annan forskning är tydlig m.m. Vidare är uppdragsforskning en tjänst mot ersättning som är skattepliktig enligt mervärdesskattelagen.

I en rapport från Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) expertgrupp för forskningsetiska frågor, 2014-12-18, *Analys avseende villkor för externfinansierad forskning*, finns en utförlig beskrivning av expertgruppens uppfattning om hur uppdragsforskning ska genomföras; s. 8.

4.4 Sponsring

Sponsring regleras inte närmare i någon förordning, men *Kapitalförsörjningsförordningen* (SFS 2011:210), är tillämplig på sponsring. Av intresse här är 6 kap. 1 § första stycket, som redan behandlats i avsnitt 3 ovan. Där anges vad som gäller för dispositionen av icke-statliga medel. En ”myndighet får ta emot och disponera icke-statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller annars skadar dess anseende.” I 1 kap. 3 § anges att kapitalförsörjningsförordningen inte ska tillämpas om något annat följer av en annan förordning eller av regeringens beslut i ett enskilt fall. 6 kap. 1 § kapitalförsörjningsförordningen ska därför inte tillämpas i de fall donationsförordningen är tillämplig, d v s. vid donationer.

I *ESV:s föreskrifter till Kapitalförsörjningsförordningen*¹² 6 kap. 1 § anges att 6 kap. 1 § gäller för sponsring. I *ESV:s allmänna råd till 6 kap. 1 §* anges att med sponsring

12. Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till Kapitalförsörjningsförordning (2011:210), *ESV:s cirk.* 2015:2.

avses en överenskommelse varigenom en sponsor tillhandahåller kontanta medel, varor eller tjänster i utbyte mot exponering av ett företagsnamn eller varumärke samt eventuellt andra förmåner.

Vidare anges i ESV:s vägledning för sponsring 2002, s. 8. bl.a. följande:

”Karakteristiskt för sponsring är att det som sponsorn betalar för i stor utsträckning syftar till att skapa en positiv attityd till sponsorn och sponsorns produkter. I allmänhet rör sig om att sponsorn betalar för ett paket med olika varor och tjänster. Den huvudsakliga motprestationen utgörs dock främst av möjligheten till exponering av ett firmanamn eller varumärke. Sponsring har därför i stor utsträckning med upplevda värden att göra. Man kan säga att sponsorn köper en exponering av sitt eget namn eller en rättighet att utnyttja den sponsrade partens namn för att öka sin goodwill.”

Universitetet eller högskolan kan således tillhandahålla exponering etc. för sponsorn. Detta har i ESV:s vägledning kallats motprestation. Enligt min uppfattning är denna typ av exponering knappast en motprestation i donationsförordningens mening. Sponsring avser bidrag av mindre värde och/eller med en ganska kort varaktighet inriktade på en särskild aktivitet. Bidrag till forskningsprojekt med längre varaktighet kan inte anses vara sponsring.

Kapitel 5

DONATIONSFÖRORDNINGEN – TILLÄMPNING

5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas olika utformningar av forskningsprojekt med extern finansiering där det kan diskuteras om det föreligger krav om motprestation eller inte. Detta behandlas allmänt och därefter för ett antal specifika fall. Vidare behandlas regeln om användning av anslagsmedel i samband med externt finansierade projekt.

Avsikten är att försöka öka förståelsen för hur dessa regler bör tillämpas i forskningssituationer.

5.2 Användning av anslagsmedel

I 5 § i donationsförordningen finns regeln om att en donation inte får tas emot om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten. Regeln kan utgöra en begränsning för att motta och använda donationer. Det torde dock vara ovanligt att regeln blir tillämplig. En myndighets verksamhet ska generellt sett bedrivas inom ramen för tilldelade anslag. *ESV* anger följande i sina allmänna råd till 5 §:

”Medel från statens budget som myndigheten disponerar kan endast användas inom de ramar som regeringen angivit samt i den utsträckning som det inte minskar myndighetens möjligheter att uppnå de mål som regeringen angett för myndighetens olika verksamheter.”¹³

I linje härmed anger *ESV* vidare att donationsmedel får tas i anspråk för *samfinansiering av projekt*, men att genomförandet inte får medföra att befintliga resurser blir otillräckliga för att genomföra ordinarie verksamhet med den volym och kvalitet

13. Jfr förordningsmotivet Fm 1998, s. 5.

som avsetts.¹⁴ En vanlig form av samfinansiering är att en institution inte kräver full kostnadstäckning för s.k. over head-kostnader (OH) som är relaterade till användningen av donationen. Dvs. institutionen samfinansierar projektet genom att helt eller delvis täcka OH-kostnaden. Detta är vanligt eftersom flertalet forskningsfinansiärer av olika skäl inte vill täcka hela OH-kostnaden. Finansiering av OH-kostnader är en form av användning av anslagsfinansiering och bör beaktas på samma sätt som anslagsfinansiering av andra kostnader.

Universitetens och högskolornas autonomi innebär att universitet eller högskolan bestämmer vilken forskning som ska bedrivas inom de ramar och särskilda anslagsdestinationer som anges bl.a. i regeringens regleringsbrev. De obundna anslag som ges för forskning kan användas på det sätt som universitetet eller högskolan anser bäst främjar forskningens genomförande och resultat. Det innebär att anslagsmedel kan användas till samfinansiering inom dessa ramar om det anses motiverat. Som anges i *ESV:s allmänna råd* kan det ske ”i den utsträckning som det inte minskar myndighetens möjligheter att uppnå de mål som regeringen angett för myndighetens olika verksamheter.” Samfinansierade forskningsprojekt torde knappast bedrivas om verksamheten inte uppfyller de mål som uppställts för universitetens och högskolornas verksamhet.

Om anslagsmedel i beaktansvärd utsträckning används för samfinansiering av forskningsprojekt innebär det förstås att mindre medel finns tillgängliga för annan forskning. Det är en fråga om prioritering som universitet och högskolor själva avgör inom ramen för tillgängliga anslag. Vidare finns institutionella begränsningar. En institution måste beakta sina åtaganden för finansieringen av forskningstid för anställda lärare, lokalkostnader, gemensamma universitetskostnader etc.

Bestämmelserna i 5 § donationsförordningen är särskilt viktiga att beakta vid *långsiktiga forskningsprojekt*. En bedömning behöver göras så att projektet inte bedöms medföra en otillåten användning av anslagsmedel under projektperioden.

Därvid finns ofta möjliga händelseförlopp som knappast kan bedömas med full säkerhet. Det kan exempelvis gälla att den externa projektfinansieringen har en *begränsning i tiden* så att den inte täcker hela den nödvändiga projektperioden. En bedömning behöver då göras om möjligheterna att erhålla ytterligare extern finansiering eller om en ökad användning av anslagsmedel kan motiveras och rymms inom förväntade tillgängliga medel.

En liknande situation föreligger om donatorn angett att fortsatt projektfinansiering ska beslutas vid vissa tidpunkter under projektiden och att ett beslut om förlängning av finansieringen är beroende av donatorns utvärdering av projektet etc.

En annan situation är att projektet har en sådan längd att forskare som visstidsanställs erhåller tillsvidareanställningar på grund av lagen om anställningsskydd (1982:80). Anställningarna kommer då kunna sträcka sig långt efter att projektet är

14. Se förordningsmotivet FM 1998:1, s. 12. Där anges vidare att ”om en myndighet bedömer att den utan ytterligare anslag kan klara kostnader för drift, vård och underhåll av t.ex. donerade kulturföremål eller utrustning, bör den i många fall själv kunna besluta att ta emot egendomen.”

avslutat. Medelsbrist är dock en grund för uppsägning, alternativt kan en fortsatt anställning rymmas inom den ordinarie verksamheten, varför det är mindre sannolikt att detta kan komma i strid med bestämmelsen i 5 §.

Universitetet eller högskolan bör vid bedömningen av framtida behov av anslagsfinansiering få göra rimliga antaganden om sannolikheten för att sådana händelser kan inträffa samt vilka möjligheter som kan förväntas föreligga för att erhålla ytterligare externa bidrag och/eller anslagsmedel. Dvs. det är inte rimligt att behöva utgå från ett tämligen osannolikt worst-case-scenario.

Donationsförordningen omfattar inte medel som lämnas på ett sådant sätt att en *stiftelse* uppkommer. Dessa medel tillhör stiftelsen och disponeras inte direkt av universitetet eller högskolan. Om en sådan stiftelse enligt sitt stiftelseändamål ska lämna bidrag till universitetet eller högskolan för forskningsprojekt kan dessa projekt däremot kräva samfinansiering ur anslagsmedel. Bedömningen bör därvid bli likartad med den ovan angivna.

Särskilda hänsynstagande kan behöva göras om syftet med stiftelsebildningen är att avkastningen ska användas för att finansiera exempelvis en ny professur eller annan verksamhet som ska bedrivas under lång tid. I ESV:s föreskrifter till 5 § anges att "för att göra åtaganden, som ska infrias med bidrag som ännu inte har erhållits, ska ett avtal eller motsvarande finnas som säkerställer att gjorda åtaganden inte behöver infrias med anslagsmedel." I stiftelsefallet bör då gälla att universitetet eller högskolan inte utfäster sig att under alla förhållanden samfinansiera professuren etc. om bidragen från stiftelsen kommer att bli otillräckliga. Om professuren etc. rymms inom den ordinarie verksamheten torde det dock normalt inte vara något problem med samfinansiering.

5.3 Motprestation och förmånsställning

I detta avsnitt behandlas ett antal olika moment i utformningen och genomförandet av externt finansierade forskningsprojekt. Frågan om det därvid föreligger krav om motprestation eller förmånsställning kan i många fall avgöras relativt enkelt, men på grund av att regeln i donationsförordningen är så allmänt utformad kan det vara svårt att bedöma exakt var gränsen går. I vissa gränsdragningsfall blir därför bedömningen mer osäker.

Till vägledning för tillämpning av regeln finns *regeringens förordningsmotiv, Fm 1998:1, till donationsförordningen* samt *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESV:s cirk. 2014:3)*. Normalt finns vägledning även i domstolars och myndigheters tillämpning av bestämmelser, men i detta fall har jag inte hittat något sådant material.¹⁵

15. Anmärkningar om tillämpningen av donationsförordningen kan ske vid granskningar av Universitetskanslersämbetet och Riksrevisionen och efter anmälningar eller inspektioner av Justitieombudsmannen. Jag har inte kunnat hitta några sådana ärenden vid sökning på respektive myndighets hemsida.

Vid tolkning av bestämmelser i lagar och förordningar är det väsentligt att beakta specifika syften med olika bestämmelser. Det enda tillgängliga material av denna karaktär är regeringens förordningsmotiv till donationsförordningen. Där finns dock inga principiella syften angivna utan endast mer operationella kommentarer till bestämmelserna, till vilka hänvisningar kommer att göras nedan. Det finns dock några uttalanden i förordningsmotivet som är av intresse för behandlingen nedan av olika moment i externfinansierade forskningsprojekt.

I *förordningsmotivet* anges att bestämmelserna ”så långt som möjligt skall vara gemensamma för de statliga myndigheterna” och därefter att ”självfallet skall vid behov särskilda förutsättningar för olika verksamhetsområden och myndigheter kunna beaktas”; s. 7. Uttalandet torde gälla såväl själva utformningen av donationsförordningen, som tillämpningen av förordningen. Det innebär att för forskning bör reglerna i donationsförordningen kunna tolkas mot bakgrund av forskningens särskilda situation.

Jag anser, som tidigare framhållits, att principiellt sett måste *syftet* med regeln om motprestation vara att värna om myndigheternas *oberoende och objektivitet*. Principerna för forskning i högskolelagen har samma syfte nämligen att säkerställa en oberoende och objektiv forskning. Därför kan en utgångspunkt för tolkningen av donationsförordningen vara om ett villkor strider eller inte strider mot principerna för forskning.

I donationsförordningen framgår regeln om *motprestation* av bestämmelserna i 2 och 5 §. I 2 § anges att en donation är varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamentariskt förordnande som *sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning* och av 5 § framgår att en donation inte får tas emot om den är *förenad med villkor* som strider mot någon bestämmelse i donationsförordningen.

Som framgår av bestämmelserna kan vid en donation uppställas *villkor*. Det avgörande är deras innebörd. Ett villkor får inte vara ett krav om en motprestation. Ett villkor som är ett krav på motprestation innebär således att donationen inte får tas emot. Det innebär att universitetet eller högskolan redan under kontakter med den potentiella donatorn bör framhålla att ett sådant krav medför att en donation inte kan tas emot. Det är en fördel att med detta argument kunna övertyga den potentiella donatorn om att inte ställa sådana krav. Självklart kan resultatet även bli att någon donation inte kommer till stånd.

Frågan är då vad en motprestation eller en särskild förmånsställning innebär.¹⁶ *ESV:s allmänna råd* är kortfattat vad gäller frågan om vad som konstituerar en motprestation. I det allmänna rådet till 2 § anges i fjärde stycket följande:

”Att en donator önskar erhålla rapporter och dylikt avseende hur donationens ändamål uppfyllts m.m. behöver i sig inte innebära att krav på en motprestation

16. Jag kommer nedan tala om motprestation och däri inbegripa särskild förmånsställning.

eller en särskild förmånsställning föreligger. Däremot kan en motprestation eller särskild förmånsställning föreligga om villkor knutits till gåvan som innebär att givaren har ensamrätt till ett resultat, även en tidsbegränsad sådan. Det kan i sådant fall vara fråga om avgift eller annan ersättning för en motprestation.”

Det anges således inte någon allmän definition av motprestation utan i det allmänna rådet beskrivs endast två fall som är respektive inte är motprestationer. De två angivna exemplen kan uppfattas som de fall som tydligast är respektive inte är motprestationer. Det är då rimligt att om ett villkor är närliggande *rapportering* pekar det emot att det inte föreligger ett krav om motprestation. Om ett villkor däremot är närliggande *ensamrätt till resultat* pekar det emot att det kan vara ett krav på en motprestation.

I *ESV:s vägledning om sponsring för statliga myndigheter* (ESV 2002:15) anges att en gränsdragning får göras mot donationer. Det anges att för bidrag (dvs. donationer) får bidragsgivaren inte heller ”på grund av bidraget åtnjuta särskild förmånsställning, ställa krav på hur uppgiften ska utföras eller kräva att vissa resultat ska uppnås”.

I denna vägledning anges således ytterligare ett villkor som kan vara otillåtet vid en donation, nämligen ett *krav på hur forskningsuppgiften ”ska utföras”*. Om ett sådant krav innebär inskränkningar i forskarens fria val av metoderna för forskningen står det i strid redan med principerna för forskning. Däremot kan det vara möjligt att ange villkor av mer administrativ karaktär utan att de ska ses som krav om motprestation enligt donationsförordningen.

Som angavs i inledningen till detta avsnitt är en annan viktig utgångspunkt för bedömningen att ett villkor inte får förhindra att forskningen kan bedrivas med iakttagande av de allmänna principer för forskningen som diskuterats ovan i avsnitt 2.1. Dessa principer har där preciserats så att

- a) forskaren bestämmer fritt sin forskningsuppgift,
- b) forskaren bestämmer fritt metoderna för forskningen,
- c) forskningsresultaten redovisas objektivt och är tillgängliga för andras granskning och synpunkter, samt att
- d) forskningsresultaten är tillgängliga för användning av andra forskare, myndigheter och företag.

För vetenskaplig forskning ska dessa kriterier uppfyllas oavsett hur forskningen finansieras. Om villkor vid extern finansiering inte förhindrar att forskningen kan bedrivas enligt dessa kriterier bör som utgångspunkt bedömningen bli att villkoren normalt inte heller är krav på en motprestation.

Nedan behandlas ett antal olika moment i ett externt finansierat forskningsprojekt från ansökan till avslutning av projektet kan det diskuteras om olika villkor kan anses vara krav på motprestationer.

5.3.1 ANSÖKAN, BIDRAGSBESLUT

Externa bidrag erhålls oftast efter *ansökan* från ett universitet, en högskola, en institution, enskilda forskare etc. Ansökningar kan inges på sökandens initiativ eller efter en utlysning från bidragsgivaren. Forskningsfinansiärer ställer krav på beskrivningar av de planerade forskningsprojekten. Ibland kan detta kräva mycket omfattande projektbeskrivningar. Det är klart att sådana villkor för prövning av en ansökan inte är motprestationer. På skalan från villkor om rapport till villkor om utförande/ensamrätt ligger ansökningsvillkor t.o.m. utanför latitudens gräns för vad som inte är en motprestation.

5.3.2 RAPPORTER

För alla donatorer utom privatpersoner torde det finnas ett krav att följa upp att en donation används enligt de förutsättningar som gällde för donationsbeslutet. För en stiftelse följer detta av krav på god förvaltning enligt stiftelseförordnanden och stiftelselagen (1994:1220). För ett aktiebolag följer det av krav enligt interna styrdokument och aktiebolagslagen (2005:551). Även om ett bidrag sett ur mottagarens synvinkel kan anses vara en donation borde bidraget oftast ha ett sådant samband med aktiebolagets verksamhet så att vd eller styrelsen ska följa upp hur det används.

Detta innebär först och främst att krav kan ställas på redovisning i form av ekonomiska och sakliga rapporter om vad donationen används till. Detta är ett naturligt inslag i all bidragsgivning och kan inte räknas som motprestationer.

Det anges även mer allmänt i ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen "att en donator önskar erhålla rapporter och dylikt avseende hur donationens ändamål uppfyllts m.m. behöver i sig inte innebära att krav på en motprestation eller en särskild förmånsställning föreligger." Detta uttalande är hämtat från förordningsmotivet, s. 9.

5.3.3 FORSKNINGSSOMRÅDE

Forskningsfinansiärer anger inom vilka forskningsområden som bidrag kan sökas. Området kan vara av relativt speciell och snäv karaktär. Detta kan vara en form av styrning till områden som finansären anser angelägna för forskning.

Urvalet bestäms i stiftelser utifrån stiftelseändamålen. En stiftelse som inte bedriver någon egen verksamhet (dvs. vad som brukar kallas en avkastningsstiftelse) bör definitionsmässigt inte anses ha någon egen nytta av denna styrning och detta kan då inte anses vara en motprestation. Undantagsvis kan bidrag från en stiftelse ha en sådan inriktning att forskningen i praktiken är till nytta bara för ett företag som har en klar anknytning till stiftelsen, exempelvis genom att företaget bildat stiftelsen eller på annat sätt väsentligen kapitaliserat stiftelsen. Det kan då vara rimligt att bedömningen görs utifrån företagets perspektiv.

Även om ett företag lämnar forskningsbidrag till forskningsområden som har samband med företagets verksamhet är sambandet ofta av allmän karaktär, såsom att projektet är av värde för alla företag i branschen, näringslivet i stort eller samhället i stort. På omvänt sätt kan sägas att bidragsgivaren kan erhålla samma nytta av

forskningen i den aktuella frågan om den hade finansierats av ett annat företag i branschen. Det torde vara mycket ovanligt att endast ett företag kan ha nytta av ett forskningsresultat eftersom så gott som all näringsverksamhet bedrivs i konkurrens med andra företag, åtminstone i ett internationellt perspektiv. Min uppfattning är att det som inte har ett mer exklusivt värde för en donator som är ett företag inte kan anses vara en motprestation.

I *ESV:s vägledning om sponsring för statliga myndigheter* (ESV 2002:15), se ovan avsnitt 4.4, anges att för bidrag (dvs. donationer) får bidragsgivaren inte "kräva att vissa resultat ska uppnås". Detta uttalande kan knappast avse att i ett bidragsbeslut anges vilket område eller fråga forskningen ska avse. Det kan möjligen syfta på mycket specifika instruktioner i bidragsgivarens intresse.

För företag är det ofta väsentligt att få avdrag för forskningsbidrag vid *inkomstbeskattningen*. Enligt 16 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1 229) gäller att "utgifter för forskning och utveckling som har eller kan antas få betydelse för den huvudsakliga näringsverksamheten eller verksamheten i övrigt ska dras av. Detta gäller även utgifter för att få information om sådan forskning och utveckling."

I förarbetena, prop. 2011/12:1, till utvidgningen av avdragsrätten år 2011 anges bl.a. att "avdragsrätten avses omfatta kostnaderna även för sådan forskning vars resultat endast indirekt och först på längre sikt kan antas ge något utbyte för den skattskyldige"; s. 487. Vidare anges att "det förhållandet att även andra företag inom andra branscher eller näringslivet i stort kan ha intresse av forskning och utveckling inom samma områden förringar inte det enskilda företags intresse av forskning och utveckling inom området"; s. 491.

Detta innebär att avdragsrätten inte förutsätter att resultaten av forskningen har ett exklusivt värde för det bidragsgivande företaget.

5.3.4 SAMVERKAN

Av forskningspropositionen framgår att externa bidrag och forskningssamverkan mellan universitet och näringslivet och andra samhällsaktörer anses vara av stort värde för forskningsverksamheten och bör uppmuntras; se ovan avsnitt 2.

Samverkan kan ta sig många olika former. Samverkan kan uppfattas som aktiviteter som har ett större eller mindre inslag av ömsesidig nytta. Om en samverkanspartner dessutom är donator bör man inte betrakta dennes deltagande i samverkansaktiviteter på annat sätt än om partnern inte hade varit donator.

Vissa former av samverkan kan ha ett samband med en donation. Exempelvis förekommer att en företrädare för donatorn deltar i en *referensgrupp* för forskningsprojektet. Detta kan ofta vara av värde för projektet då deltagaren kan bidra med kunskaper från den praktiska verksamheten och/eller personlig kompetens. Deltagandet behöver inte ha något direkt värde för donatorn. Deltagande kan även

vara motiverat för att en donator ska kunna följa upp medelsanvändningen; se avsnitt 5.3.2 ovan.

Samverkan kan även innebära att forskningen *presenteras* för olika intressentgrupper. En donator kan ha ett särskilt intresse av exempelvis presentationer för en företagsledning eller anställda som arbetar med närliggande frågor. Detta kan ske för att motivera donationsbeslutet och även för att öka motiveringen för framtida donationer.

Om ovanstående samverkan inte ger donatorn exklusiv kunskap om forskningsresultat under projektets gång bör detta inte anses vara en motprestation.

I förordningsmotivets kommentar till 4 § donationsförordningen, s. 11, anges att "donationer som avses främja kontakter mellan myndigheten och näringslivet" får tas emot.

I *ESV:s vägledning om sponsring för statliga myndigheter* (ESV 2002:15), se ovan avsnitt 4.4, anges att bidragsgivaren inte får "ställa krav på hur uppgiften ska utföras". Detta följer redan av de principer för forskning, som diskuterats ovan i avsnitt 2.1, och kan på denna grund gälla även andra externa intressenter än donatorer.

I en *styrgrupp* eller liknande för ett forskningsprojekt kan utöver projektets forskare finnas andra personer som deltar på grund av sin administrativa eller vetenskapliga kompetens. Detta strider förstås inte mot principerna för forskning.

Om en person som deltar i en styrgrupp är anknuten till en donator behöver inte det heller vara en motprestation. En bedömning bör innefatta ett antal faktorer såsom om ett krav på deltagande uppställts för donationen, om personen deltar i styrgruppen på grund av detta krav eller på grund av sin egen kompetens och om personen de facto har ett inflytande på beslut på hur forskningsprojektet ska utföras.

5.3.5 SAMARBETSPROJEKT

En särskild form av samverkan är samarbetsprojekt. De beskrivs på följande sätt i rapporten från SUHF:s expertgrupp för forskningsetiska frågor, se ovan avsnitt 4.3. Forskningsprojektet utförs tillsammans med ett eller flera företag. Universitetets eller högskolans forskning finansieras av en forskningsfinansiär såsom EU, myndighet eller forskningsstiftelse. Universitetet eller högskolan förbehåller sig rätten att offentliggöra sina forskningsresultat och att använda resultaten för fortsatt akademisk verksamhet.¹⁷ Ett sådant projekt är inte uppdragsforskning utan anses vara bidragsfinansierad forskning utan krav på motprestation.

Universitetet eller högskolan erhåller således inget direkt bidrag från samarbetspartnern. Samarbetspartners forskning torde kunna bidra till forskningen på universitetet eller högskolan och sistnämnda forskning torde likaså kunna ha ett visst värde för samarbetspartnern. I rapporten finns ingen antydning om att detta skulle kunna vara en motprestation. Ett samarbetsprojekt är en sådan samverkan med det omgivande samhället som är forskningspolitiskt önskvärt och det inverkar knappast

17. Samarbetspartnern har rätten till sina forskningsresultat.

menligt på möjligheterna att tillämpa principerna för forskning. En ömsesidig nytt av samarbetet bör därför normalt inte anses vara en motprestation. I vissa fall kan dock samarbetsprojektet ha en sådan utformning att det kan vara uppdragsforskning.

5.3.6 RENOMMÉ, GOODWILL

En donator ger medel till forskningen utan att erhålla en motprestation. Det är därför en handling som kan uppfattas som oegennyttig, allmännyttig, samhällsviktig m.m. Detta påverkar omgivningens uppfattning om donatorn.

För ett företag kan detta ha ett visst ekonomiskt värde. Det kan dock knappast ha någon väsentlig påverkan på verksamhetens försäljningsintäkter eller anskaffningskostnader om motparterna själva är kommersiella aktörer (företag). Sannolikheten för att företagets renommé får ekonomiska konsekvenser är större om köparna är konsumenter. Enligt min uppfattning är det dock svårt att fastställa om donatorn genom donationen har erhållit någon beaktansvärd goodwill som har ett värde för donatorn.

I praxis om *inkomstbeskattning* har Högsta förvaltningsdomstolen i ett mål om *sponsring* av Operan, RÅ 2003 ref. 31 I, ansett att när den lämnade ersättningen bara är ett mer allmänt stöd - i detta fall till Operans verksamhet - föreligger en gåva. Denna uppfattning har bekräftats i senare praxis, HFD 2014 ref. 62 (Saltå kvarn), där i linje med detta angavs att den "omständigheten att företaget kan få förbättrad goodwill och utgifterna således kan vara kommersiellt motiverade hindrar inte" att en gåva föreligger.

Jag anser i och för sig att man inte omedelbart kan överföra bedömningen enligt föreskrift, i detta fall inkomstskattelagen, till en annan föreskrift, donationsförordningen, men det föreligger ändå en indikation om hur goodwill kan bedömas i frågan om en motprestation föreligger eller inte. Slutsatsen av bedömningen i rättsfallen är att förbättrad goodwill har ett så allmänt värde att det inte kan anses vara en direkt motprestation, även i de fall gåvan/donationen i och för sig är kommersiellt motiverad.

Det står under alla omständigheter en donator fritt att i vilka sammanhang som helst redovisa att en donation har lämnats till forskning. Donatorn behöver därför inte ange krav härom i donationsvillkoren för att kunna tillkännage att en donation lämnats, och har så skett kan inte en motprestation föreligga eftersom den inte har något exklusivt värde. Att mottagande universitetet eller högskola tillkännager att en donation erhållits är traditionellt och det är självklart att så sker i någon form utan att det kan anses vara en motprestation. Detsamma gäller om det överenskomms att donatorn ska avtackas vid publicering av forskningsrapporten.

Namngivande av professorer/lokaler etc. med donators namn eller namnet på en person som donator vill uttrycka uppskattning av kan ha ett visst värde för donatorn, men i linje med vad som angetts ovan anser jag att sådana goodwillvärden är så allmänna att de inte kan anses ha ett sådant värde att en motprestation föreligger. Särskilt gäller det när företagsnamnet inte anges utan endast en person eller en företeelse med anknytning till donatorn anges. I förordningsmotivets kommentar till 2 § i donationsförordningen, s. 9, anges även att "om i villkoren ingår att en verksamhet ska

stödjas eller bedrivs för att t ex hedra någons minne, kan det ... normalt inte anses utgöra en motprestation”.

5.3.7 ANVÄNDNING AV FORSKNINGRESULTAT

Ett villkor som innebär att en bidragsgivare ”har ensamrätt till ett resultat, även en tidsbegränsad sådan” kan anses vara ett krav på motprestation; se ESV:s allmänna råd till 2 § donationsförordningen. Det är sällan ett uttalat krav och kan inte forskningsresultaten användas *exklusivt* direkt eller indirekt av en bidragsgivare torde med få undantag det anses vara ett krav på motprestation; Ett sådant forskningsprojekt bör utföras som uppdragsforskning, vilket medför ökade krav på projektet etc.; se ovan avsnitt 4.3.

Det bör noteras att det ofta kan vara omöjligt att leverera resultat för exklusiv användning för en donator/uppdragsgivare på grund av de restriktioner som finns i form av offentlighetsprincipen, forskarens rätt att förfoga över forskningsresultat etc.¹⁸ Ibland kan en donator/bidragsgivare i praktiken få del av forskningsresultat, som i och för sig är offentliga för andra, på ett enklare sätt än andra intressenter. Om detta endast följer av det sätt som projektet bedrivs på så bör det inte anses vara en motprestation.

Däremot kan en motprestation föreligga om villkor knutits till bidrag som innebär att givaren har ensamrätt till ett resultat, även en tidsbegränsad sådan. Det kan i sådant fall vara fråga om avgift.

I 1 kap. 2 § högskolelagen anges att i ”högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta”. Extern finansiering kan ofta villkoras med krav på nyttiggörandeaktiviteter.¹⁹ Om forskningsfinansiären inte uppställer krav om att exklusivt direkt eller indirekt kunna nyttiggöra sig av resultaten är detta knappast en motprestation.

Forskare kan på grund av lagen (1949:345) om *rätten till arbetstagares uppfinningar* i vissa fall ha rätt till uppfinningar som tillkommit väsentligen såsom resultat av deras verksamhet; 3 §. De har härigenom möjlighet att själv utnyttja uppfinningen eller att överlåta den. Ett villkor som uppställts som krav för en donation till ett universitet eller en högskola kan knappast tvinga forskaren att överlåta uppfinningen till donatorn. Då utgör det inte heller en motprestation från universitetet eller högskolan.

5.4 Sammanfattande synpunkter

Donationsförordningen kan i praktiken utgöra ett stöd för upprätthållandet av principerna för *oberoende objektiv och forskning*. Krav på motprestationer är ofta utslutna redan på grund av dessa principer. Det torde dock finnas villkor som inte direkt

18. Se SUHF:s rapport, s. 6 f.

19. Detta kan vara ett villkor för att delta i exempelvis EUs ramprogram för forskning och innovation (Horisont 2020); SUHF:s rapport, s. 7.

strider mot dessa principer, men som ändå kan anses vara krav om motprestationer enligt donationsförordningen. Donationsförordningen torde nämligen såsom en regeringens föreskrift få tillämpas något striktare än principerna för fri forskning

Frågan om ett bidrag medför ett ökat behov av *anslagmedel* torde sällan vara ett problem och berörs inte vidare här.

Sammanfattningsvis och med viss utveckling bör följande beaktas vid bedömningen av om en *motprestation* enligt donationsförordningen föreligger.

Bidragsgivare anger villkor om *området* för forskningsmedlens användning, vilken typ av kostnader som bidraget får användas till och avrapportering av hur forskningsbidraget använts; se avsnitt 5.3.1 – 5.3.3 ovan. Det följer av krav som gäller för bidragsgivarna själva enligt stiftelseförordnanden, bolagsändamål etc. Dessa villkor har naturligtvis betydelse för bidragsgivaren men kan inte ses som krav motprestationer eftersom de inte har något värde utanför själva bidragsgivningssystemet.

Regeringen har i olika sammanhang uttalat vikten av en ökad *samverkan* mellan högskolorna och det omgivande samhället; se avsnitt 2.2. Samverkan bygger på ett ömsesidigt intresse av forskningsresultaten. Forskningsresultaten ska komma till bästa möjliga nytta för näringsliv, den offentliga sektorn och det civila samhället. Överföringen av kunskaper och erfarenhet den andra vägen ska även uppmuntras. Vad det innebär mer konkret för relationen mellan forskningen och exempelvis företag har dock inte preciserats.

Forskning som är till nytta för det omgivande samhället kan därigenom vara till nytta för en bidragsgivare. Om forskningsresultaten är fritt tillgängliga för alla potentiella användare är detta inte en exklusiv nytta för bidragsgivaren, och bör då inte ses som en motprestation.

Det kan finnas överenskommelser om att en person som har anknytning till bidragsgivaren ska delta i en *referensgrupp* etc.; se avsnitt 5.3.4 ovan. Överenskommelsen kan grunda sig på ett intresse av insyn i medelsanvändningen. Den kan även bero på att deltagandet kan vara av värde för forskningsprojektet och det behöver inte ha ett värde för bidragsgivaren. Detta bör inte ses som motprestationer.

Om deltagandet innebär en del i *styrningen* av projektet, kan detta strida mot principerna för forskningens oberoende. Givetvis kan en styrgrupp etc. innehålla externa representanter. En sådan person bör delta i kraft av sin egen kompetens och fatta beslut utan beaktande av andra intressen än forskningsprojektets bästa. Detta måste dock vara möjligt att en sådan person har anknytning till en bidragsgivare, men då måste stor försiktighet iaktas vad gäller beslutens betydelse för bidragsgivaren. Detta följer båda av forskningsprinciperna och regler om jäv. Omständigheterna bör därför sällan vara sådana att det uppkommer en fråga om en motprestation föreligger.

För en bidragsgivare är det alltid värdefullt att visa att man stödjer allmännyttig verksamhet; se avsnitt 5.3.6. För ett företag kan detta ha ett visst ekonomiskt *goodwillvärde*. Det ligger i en donations natur att så är fallet och ofta är det helt oberoende av att bidragsmottagaren företagit någon särskild åtgärd utom att offentliggöra att ett bidrag erhållits.

Det tydligaste fallet av motprestation är när bidragsgivaren erhåller en exklusiv rätt att utnyttja forskningsresultat. Som framhållits i avsnitt 5.3.7 kan det på grund av offentlighetsprincipen m.m. ofta vara svårt att erhålla en sådan exklusiv rätt. Däremot kan bidragsgivaren få ett försteg vad gäller resultat av ett forskningsprojekt. Detta, eventuellt sammantaget med styrningsmöjligheter, kan utgöra en motprestation.

I bedömningen av om ett villkor kan anses medföra en motprestation har jag ovan utgått ifrån *bidragsgivarens intresse eller nytta* av villkoret. Sett ut högskolans synvinkel kan det däremot många gånger vara så att kostnaden för att uppfylla kravet är försumbar. Vid en bedömning av om kravet strider mot principerna för en objektiv och öppen forskning är sistnämnda förhållande utan betydelse, men vid en bedömning av om det är en motprestation kan det nog ha en viss betydelse att ett villkor inte medför någon direkt ekonomisk belastning för projektet. Jag anser dock att exempelvis exklusiv tillgång till information i förtid måste kunna anses var en motprestation även i ett sådant fall.

Att värdet/kostnaden av att uppfylla ett krav är *mycket begränsat* såväl för bidragsgivaren som för högskolan borde dock innebära att en motprestation inte anses föreligga. Här såsom vid annan rättstillämpning måste en *proportionalitetsprincip* tillämpas.

Om det visar sig att en planerad donation inte kan genomföras utan villkor som är krav om en motprestation, kan man överväga om projektet istället kan genomföras som *uppdragsforskning*. Vid uppdragsforskning ska full kostnadstäckning erhållas och beslut om genomförandet torde enligt de flesta delegationsordningarna för universitet och högskolor kräva beslut på en högre nivå än när donationer mottas. Givetvis kan inte mer allmänna donationer utformas som donationsforskning och det vore allmänt olämpligt om stora forskningsprojekt med små motprestationer flaggades upp som uppdragsforskning.

Den märkliga situationen kan då uppstå att bidrag till forskningsprojekt som innehåller mindre krav på motprestationer skulle kunna vara otillåtna, medan ett liknande projekt med krav på stora motprestationer kan genomföras som uppdragsforskning.

Slutligen kan påpekas att 4 § *avgiftsförordningen* ger universitet och högskolor möjlighet att tillhandahålla vissa mindre tjänster mot avgift, exempelvis informations- och kursmaterial, konferenser och kurser samt rådgivning och annan liknande service. Om ett villkor för en donation har en sådan innebörd att den skulle kunna separat utföras som en tjänst enligt avgiftsförordningen borde det inte ses som ett krav om motprestation. Det torde dock normalt förutsätta att en sådan tjänst kan erbjudas även till andra intressenter.

Kapitel 6

MÖJLIGA FÖRÄNDRINGAR AV REGLERINGEN

Min uppfattning är att donationsförordningens regel om *motpresentation* kan tillämpas på ett så nyanserat sätt att den inte hindrar motiverade villkor för en donation. Problemet är dock att regeln är så allmänt utformad att den öppnar upp även för mer stränga tolkningar. Det finns enligt min mening goda argument för en mer nyanserad tillämpning, men full säkerhet föreligger inte. Förordningsmotivet till donationsförordningen och Ekonomistyrningsverket föreskrifter och allmänna råd innebär en viss precisering av regeln, men ger inte direkt vägledning till bedömning av många av de gränsfall som behandlats ovan. Det saknas även en publicerad praxis om regelns tillämpning.

Problemet är att osäkerheten om regelns tillämpning i vissa gränsdragningsfall kan innebära en omotiverat restriktiv tillämpning. Härigenom kan bidrag med väsentlig betydelse för forskningen utebli. Beslutsfattarna behöver bättre vägledning men kanske även behöver vara modigare.

Vad kan då göras för att ge säkrare vägledning om regelns bedömning? Några förslag kan anges:

A. Donationsförordningen ska inte vara tillämplig på forskningsverksamhet vid universitet och högskolor utan istället ska särskilda regler anges exempelvis i högskoleförordningen. De ska anknyta till reglerna om forskningens principer i högskolelagen. Reglerna bör helt enkelt vara att villkor för forskningsbidrag är tillåtna om de inte strider mot principerna för forskningens objektivitet och öppenhet. Reglerna ska tillämpas på samma sätt som andra regler i högskoleförordningen. Det borde ge utrymme för att universiteten och högskolorna kan tillämpa reglerna mer anpassat till den särskilda situationen för forskningen och därigenom kanske även ha ett större tolkningsföreträde än vid nuvarande tillämpning av donationsförordningen.

Att tillämpning ska vara proportionerlig och nyanserad kan även understrykas genom att det anges att ett villkor är otillåtet endast om bedömningen är att villkoret klart står i strid med forskningsprinciperna.

B. Nästa alternativ är att i donationsförordningen införs vissa preciseringar av vad som förstås med motprestation för universitet och högskolor. Regler om anslagsanvändning och motprestation preciseras utifrån dessa utgångspunkter. Definitionen av otillåtna motprestationer kan inskränkas till att gälla

- väsentliga krav om exklusiv tillgång till forskningsresultat under projektets gång samt vid dess avslutande, samt
- mer långtgående inflytande på beslut under projektets genomförande vad avser metoder och prioriteringar.

I princip borde alternativ A och B leda till samma resultat. Det är därvid mer en fråga om metod än innehåll för att genomföra förtydligandena. I båda fallen kan det uppfattas som något oortodox att införa dessa preciseringar. Högskoleförordningen innehåller nu inga regler om hur forskning ska bedrivas och finansieras. Donationsförordningen gäller för alla myndigheter utan några särregler för viss myndighetsverksamhet. Reglerna har dock långt större praktisk betydelse för universitet eller högskolor än för många andra myndigheter. Det är därför motiverat att reglerna kan utformas för att beakta de särskilda förhållanden som gäller för universitet och högskolors mottagande av forskningsbidrag.²⁰ Alternativ B torde därför vara mer realistiskt än alternativ A.

C. Ett sista alternativ är att *Ekonomistyrningsverket* skulle utveckla sina föreskrifter och råd i linje med resonemang som förs i denna rapport. ESV torde dock anse sig ha en begränsad rätt att mer radikalt utfylla regeln om motprestation med råd om bedömningen av olika konkreta situationer.

Vidare kan man undersöka om *undantag* kan göras från donationsförordningens regler. ESV kan enligt bemyndigande i 21 § donationsförordningen meddela föreskrifter som behövs för tillämpningen av donationsförordningen. ESV anger i sin föreskrift till bestämmelsen att ESV kan i enskilda fall pröva och meddela undantag från föreskrifterna till donationsförordningen. Undantagsmöjligheten gäller således ESV:s egna föreskrifter, men eftersom föreskrifterna gäller tillämpningen av förordningen skulle detta kunna innebära att en inskränkande tillämpning av exempelvis regeln om motprestation är möjlig. Jag är dock osäker på detta. Åtminstone så verkar det inte finnas några exempel på beslut enligt undantagsregeln i 21 §.

En längre gående undantagsmöjlighet finns möjligen i vad som anges i förordningsmotivet till 4 § donationsförordningen, s. 11 f. Där anges att "om en myndighet erbjuds en donation eller erbjuds att förvalta en stiftelse där ändamålet eller något villkor i övrigt strider mot de bestämmelser som finns i denna förordning – och myndigheten anser att starka skäl talar för att erbjudandet ändå skall accepteras – kan myndigheten underställa frågan regeringens prövning." Någon sådan dispensmöjlighet anges dock inte i donationsförordningens bestämmelser. *Regeringen* torde ändå

20. I förordningsmotivet anges att bestämmelserna "självfallet skall vid behov särskilda förutsättningar för olika verksamhetsområden och myndigheter kunna beaktas"; s. 7. Se ovan avsnitt 5.3.

ha möjlighet att i enlighet med 12 kap. 8 § regeringsformen besluta om avsteg från donationsförordningens bestämmelser. Där anges att "regeringen får medge undantag från föreskrifter i förordningar eller från bestämmelser som har meddelats med stöd av beslut av regeringen, om inte annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag."

Slutsatsen är att universiteten och högskolorna borde genom ansökningar till ESV och/eller regeringen pröva om ett villkor möjligen är ett krav om motprestation. Detta alternativ ger dock en relativt begränsad och tidsmässigt utdragen möjlighet till att få större klarhet om donationsförordningen tillämpning mer allmänt.

Kapitel 7

BILAGOR

7.1 Utdrag av donationsförordningen (1998:140) med Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESV:s cirk. 2014:3).

TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

1 § Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och innehåller bestämmelser om mottagande och förvaltning av donationer samt om åtagande att förvalta en stiftelse.

2 § Med en donation avses i denna förordning varje slag av överlåtelse av egendom till en myndighet genom gåva eller testamenteriskt förordnande som sker utan krav på motprestation eller särskild förmånsställning och där egendomen inte bildar en stiftelse.

ESV:S FÖRESKRIFTER TILL 2 §

Ett donationsförordnande används för att beteckna såväl donators viljeförklaring som den handling där denna förklaring är intagen. Handlingen ska vara skriftlig och undertecknad av donator, som kan utgöras av en fysisk eller juridisk person, eller kunna verifieras på annat sätt. En fysisk person kan även avge en viljeförklaring genom ett testamenteriskt förordnande.

ESV:S ALLMÄNNA RÅD TILL 2 §

Med en donation avses varje benefik överlåtelse oavsett värde. Ett bidrag är att betrakta som en donation om det uppfyller förordningens krav för en sådan. Begreppet donator används genomgående för såväl bidragsgivare som testator.

En donation som får förbrukas i myndighetens verksamhet redovisas som en bidragsintäkt.

I de fall då donatorn föreskrivit att kapitalet inte ska förbrukas utan endast avkastningen blir i normalfallet donationen att betrakta som en stiftelse, eftersom det så kallade

varaktighetskriteriet i stiftelselagen (1994:1 220) då är uppfyllt. I speciella fall kan det dock förekomma att myndigheten erhåller en donation som inte ska bilda en stiftelse, trots förbehåll om att endast kapitalets avkastning får förbrukas. I dessa fall redovisas den mottagna donationen i myndighetens balansräkning som donationskapital.

Att en donator önskar erhålla rapporter och dylikt avseende hur donationens ändamål uppfyllts m.m. behöver i sig inte innebära att krav på en motprestation eller en särskild förmånsställning föreligger. Däremot kan en motprestation eller särskild förmånsställning föreligga om villkor knutits till gåvan som innebär att givaren har ensamrätt till ett resultat, även en tidsbegränsad sådan. Det kan i sådant fall vara fråga om avgift eller annan ersättning för en motprestation.

3 § Förordningen gäller inte egendom som tas emot från

1. en annan statlig myndighet,
2. en stiftelse som bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna, eller
3. en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är ansluten.

ESV:S ALLMÄNNA RÅD TILL 3 §

Europeiska unionen, Förenta nationerna och Nordiska ministerrådet utgör exempel på mellanstatliga organisationer till vilka Sverige är ansluten.

MOTTAGANDE AV EN DONATION

4 § En myndighet får ta emot en donation, om ändamålet med donationen har ett nära samband med myndighetens verksamhet eller om en närmare bestämmelse av ändamålet saknas.

ESV:S FÖRESKRIFTER TILL 4 §

En donation ska anses mottagen av myndigheten när egendomen frivilligt avskilts och överlämnats av donatorn, dvs. gåvan ska vara fullbordad. Myndigheten ska därefter ha förfoganderätt till donationen och därmed följande rättigheter och skyldigheter.

Om en ändamålsbestämmelse saknas eller om den är allmänt hållen ska donationen användas inom ramen för myndighetens verksamhet.

ESV:S ALLMÄNNA RÅD TILL 4 §

Den bestämmelse av myndighetens verksamhet och uppgifter som framgår av instruktion, regleringsbrev eller annat regeringsbeslut är avgörande vid en bedömning av om en donation ska accepteras eller ej.

5 § En donation får inte tas emot om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten eller om donationen är förenad med villkor som strider mot någon bestämmelse i denna förordning.

ESV:S FÖRESKRIFTER TILL 5 §

Med medel från statens budget ska här avses anslag som tilldelats myndigheten, lån eller andra krediter i Riksgäldskontoret samt medel från statsbudgeten som erhålls från en annan statlig myndighet.

Egendom som är belånad till ett belopp som överstiger beräknad försäljningsintäkt efter täckande av samtliga kostnader fram till och med försäljningstillfället, är inte att betrakta som en donation som får tas emot.

För att göra åtaganden som ska infrias med bidrag som ännu inte har erhållits ska ett avtal eller motsvarande finnas som säkerställer att gjorda åtaganden inte behöver infrias med anslagsmedel.

ESV:S ALLMÄNNA RÅD TILL 5 §

Av bestämmelserna i 5 kap budgetlagen (2011:203) följer att statliga myndigheter inte får ta upp lån eller ta över ansvaret för lån i andra institut än Riksgäldskontoret. Efter regeringens bestämmande kan dock ett affärsverk erhålla denna möjlighet.

Medel från statens budget som myndigheten disponerar kan endast användas inom de ramar som regeringen angivit samt i den utsträckning som det inte minskar myndighetens möjligheter att uppnå de mål som regeringen angett för myndighetens olika verksamheter. Om myndigheten bedömer att den t ex utan ytterligare anslag kan klara kostnader för drift och underhåll av donerade kulturföremål eller utrustning kan den i princip ta emot donationen.

Donationsmedel får tas i anspråk för samfinansiering av projekt eller liknande verksamhet inom ramen för myndighetens verksamhetsområde om ändamålet med donationen inte hindrar detta. Myndigheten bör fatta ett särskilt beslut om samfinansiering senast i samband med mottagandet. Av beslutet bör framgå finansieringsgrad för varje finansiär samt rättigheter och skyldigheter avseende aktuellt projekt/motsvarande.

Genomförandet av verksamhet som bara delvis finansieras med en eller flera donationer får inte medföra att befintliga resurser - anslag, lån, krediter, bidrag från andra myndigheter etc. - blir otillräckliga för att genomföra ordinarie verksamhet med den volym och kvalitet som avsetts. Som ett led i myndighetens ekonomistyrning bör regler fastställas för när en donation ska täcka samtliga kostnader för ifrågavarande verksamhet.

21 § Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

ESV:S FÖRESKRIFTER TILL 21 §

Ekonomistyrningsverket kan i enskilda fall pröva och meddela undantag från föreskrifterna till denna förordning.

7.2 Utdrag ur avgiftsförordningen (1992:191)

Förordningens tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 3 kap. 4, 6 och 7 §§ budgetlagen (2011:203).

1 a § Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt 15-25 §§.

2 § Förordningen ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Rätten att ta ut avgifter

3 § En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

4 § En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
9. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (1986:223), samt
10. tjänsteexport.

Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Beslut om storleken på avgifter, samråd m.m.

5 § En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.

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

För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1-9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.

7.3 Utdrag ur kapitalförsörjningsförordningen (2011:210)

6 kap. Disposition av andra icke-statliga medel

1 § En myndighet får ta emot och disponera icke-statliga medel, om inkomsten är av tillfällig natur eller mindre omfattning och den inte rubbar förtroendet för myndighetens opartiskhet i dess myndighetsutövning eller annars skadar dess anseende.

En myndighet får inte ingå avtal som innebär att myndigheten tar emot medel som avses i första stycket, om avtalet medför ett ökat behov av medel från statens budget eller att högre avgifter måste tas ut i avgiftsfinansierad verksamhet.

Första och andra styckena gäller inte i de fall rätten för en myndighet att ta emot och disponera icke-statliga medel regleras på annat sätt.

7.4 Utdrag ur inkomstskattelagen (1999:1229)

Forskning och utveckling

16 kap. 9 § Utgifter för forskning och utveckling som har eller kan antas få betydelse för den huvudsakliga näringsverksamheten eller verksamheten i övrigt ska dras av. Detta gäller även utgifter för att få information om sådan forskning och utveckling.

Bestämmelserna i denna lag om att utgifter för anskaffning av vissa tillgångar ska dras av genom årliga värdeminskningsavdrag tillämpas också på utgifter som avses i första stycket.

7.5 Referensgruppen för rapporten

Richard Arvidsson, professor i skatterätt, Handelshögskolan i Stockholm

Hans-Gunnar Axberger, f d justitieombudsman och professor i konstitutionell rätt

Pontus Braunerhjelm, forskningsledare, professor, Entreprenörskapsforum

Eva Engdahl Gäfvert, utredare, Ekonomistyrningsverket

Eric Hamilton, development officer, Lunds universitet

Lars Hemmingsson, f d skattechef PWC

Jenny Löhr, Senior Development Officer, Kungliga tekniska högskolan

Claes Nilsson, ekonomichef, Uppsala universitet

Vilhelm Persson, docent, universitetslektor i förvaltningsrätt, Lunds universitet

Philip von Segebaden, Director, Kungliga tekniska högskolan

Ingrid Sundström, arbetande vice ordförande, Wallenberg Foundations AB

Samtal med representanter för

Marje Berzins, Chefsjurist och Håkan Simonsen, Funding director, båda Chalmers tekniska högskola.

Pia Dolivo, Kommunikation och samhällsrelationer, Helsingfors universitet.

Ulla Mäkeläinen, undervisningsråd, Utbildningsdepartementet i Finland.

REFERENSER

LAGAR OCH FÖRORDNINGAR

Regeringsformen (1974:152)

Högskolelagen (1992:1434)

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar

Donationsförordningen (1998:140)

Avgiftsförordningen (1992:191)

Kapitalförsörjningsförordning (2011:210)

PROPOSITIONER M.M.

Prop. 1996/97:141, Högskolans ledning, lärare och organisation

Prop. 2000/01:3, Forskning och förnyelse

Prop. 2011/12:1, om avdrag för forskningsbidrag vid inkomstbeskattningen

Prop. 2016/17:1, budgetpropositionen för 2017

Prop. 2016/17:50, regeringens forskningsproposition

Regeringens förordningsmotiv till donationsförordningen, Fm 1998:1

Regeringens kommittédirektiv för utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, Dir 2017:46

Regeringens regleringsbrev 2017 för universitet och högskolor

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till donationsförordningen (ESV:s cirk. 2014:3)

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till kapitalförsörjningsförordningen (ESV:s cirk. 2015:2)

Ekonomistyrningsverkets vägledning om sponsring för statliga myndigheter (ESV 2002:15)

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen (ESV:s cirk. 2014:10).

RAPPORTER ETC.

Rapport från Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) expertgrupp för forskningsetiska frågor, 2014-12-18, Analys avseende villkor för externfinansierad forskning
Vetenskapsrådets forskningsbarometer 2017

UKÄ:s årsrapport 2017

RÄTTSPRAXIS

RÅ 2003 ref. 31 I (Operan)

HFD 2014 ref. 62 (Saltå kvarn)

Sveriges konkurrenskraft bygger till stora delar på att svenska universitet och högskolor kan leverera kompetent arbetskraft samt bedriva forskning som generellt håller hög nivå och i vissa fall är världsledande. Forskningsprojekt löper i regel över ett stort antal år och förutsätter en långsiktig uthållig finansiering. Ofta är flera forskningsfinansiärer involverade och i allt högre grad har privata donationer blivit ett viktigt, till och med avgörande, komplement till offentlig finansiering. Den privata finansieringen kan också ses som en del i den ökade samverkan som eftersträvas mellan den akademiska forskningen och samhället i övrigt. Emellertid finns oklarheter kring regelverken för forskningsfinansiering som riskerar att hämma donationer och som också kan leda till olikheter i tolkning och tillämpning av regelverket.

I rapporten redogörs för de lagar och förordningar som reglerar universitet och högskolors mottagande och förvaltning av donationer till forskningsverksamhet. Ett antal förslag presenteras på hur donationsförordningen bör förtydligas för att främja en mer likformig tillämpning och skapa klarhet för såväl donatorer som universitet och högskolor.

Rapporten är författad av Peter Melz, professor i finansrätt vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet.



WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE

