

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af universiteternes stigende egenkapital

November
2012

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af universiteternes stigende egenkapital

5. november 2012

RN A111/12

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 29. august 2012 Rigsrevisionen om at undersøge universiteternes stigende egenkapital og årsagerne hertil mv. Anmodningen blev bl.a. begrundet med, at universiteterne i 2011 havde et samlet overskud på 786 mio. kr. og ved udgangen af 2011 en samlet egenkapital på 5,1 mia. kr.

Statsrevisorerne stillede følgende 7 spørgsmål:

1. På hvilket grundlag og efter hvilke principper modtager universiteterne bevillinger og ekstern finansiering?
2. Hvordan og hvornår er universiteternes høje egenkapital fremkommet. Er det fx sket på bekostning af undervisningsaktiviteter?
3. I hvilket omfang er universiteternes formue adskilt uigenkaldeligt fra statens formue, og hvem tilfalder formuen i tilfælde af ophør?
4. Hvilke begrundelser har universiteterne for opbygning af egenkapital, og hvordan vurderer Rigsrevisionen disse begrundelser?
5. Er universiteternes økonomistyring sammenlignelig med andre statslige institutioners?
6. Er universiteterne for ivrige efter at opbygge egenkapital, eller kan der identificeres et reelt behov for reserver, fx ved bortfald af globaliseringspuljen (i alt 5,2 mia. kr. til forskningsområdet i årene 2007-2012)?
7. Kunne flere af midlerne med rette bruges til at forbedre kvaliteten i undervisning og forskning?

2. Vi har vurderet, at det vil være hensigtsmæssigt at besvare spørgsmålene som en del af en større undersøgelse, da det er nødvendigt for os at analysere området nærmere, hvis vi skal kunne vurdere sammenhængen mellem universiteternes generering af overskud, stigende egenkapital og økonomistyring. I det følgende vil vi skitsere, hvordan en større undersøgelse kan tilrettelægges og tidsrammen herfor. Vi vil først ganske kort beskrive universiteternes egenkapital og overskud nærmere samt de rammer, som universiteterne skal styre deres økonomi inden for.

Universiteterne overgik til selveje i 2003, men Danmarks Pædagogiske Universitet (i dag en del af Aarhus Universitet) og Danmarks Tekniske Universitet var allerede blevet selvejende i henholdsvis 2000 og 2001.

Universitetssammenlægninger

I 2007 blev universitetslandskabet forandret væsentligt, da 12 universiteter blev sammenlagt til de nuværende 8. Samtidig blev en stor del af de 13 sektorforskningsinstitutioner sammenlagt med universiteterne.

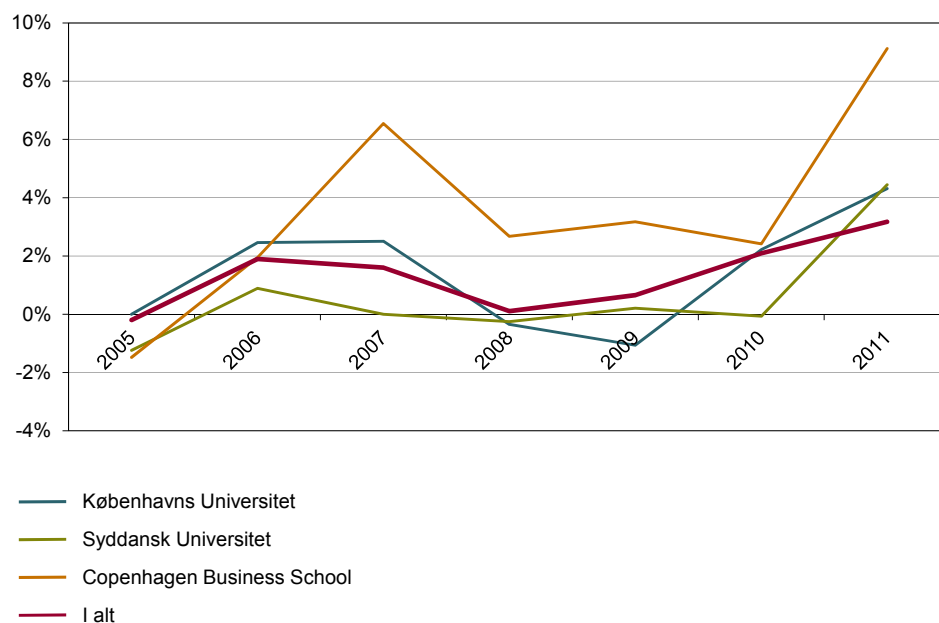
II. Universiteternes egenkapital og overskud

3. Alle 8 universiteter er statsfinansierede selvejende institutioner og har i 2012 en budgetteret omsætning på ca. 25 mia. kr., heraf er ca. $\frac{2}{3}$ direkte finanslovsbevillinger. Universiteternes størrelse varierer meget, og det gør deres budgetterede omsætning også (mellem 750 mio. kr. og 8 mia. kr. i 2012).

4. I 2011 havde universiteterne som sektor med 786 mio. kr. det største samlede overskud i deres tid som selvejende institutioner. Samlet set har sektoren haft et overskud på 1,8 mia. kr. i perioden 2005-2011, heraf knap 1,3 mia. kr. alene i de seneste 2 år.

Universiteternes omsætning er da også øget kraftigt i perioden, og derfor er det relevant at se på udviklingen i universiteternes resultater som andel af omsætningen. Det illustreres i figur 1, hvor vi også viser udviklingen for udvalgte universiteter, da der blandt universiteterne er stor forskel på, hvordan deres resultater har udviklet sig i perioden 2005-2011. Det skal dog bemærkes, at man bør være varsom med at sammenligne perioderne før og efter 2007 på grund af fusionerne i 2007.

Figur 1. Resultat som andel af omsætningen i universitetssektoren samt på udvalgte universiteter i perioden 2005-2011



Note: Hovedparten af universiteternes åbningsbalancer er fra 2005, og vi benytter derfor regnskabs-tal fra 2005 og frem. I 2005 og 2006 indgår 12 universiteter, og i de øvrige år 8 universiteter.

Kilde: Universiteternes årsrapporter.

Figur 1 viser, at universitetssektoren som helhed (rød kurve) har haft overskud i alle år med undtagelse af 2005, hvor sektoren havde et underskud på 0,2 % af omsætningen. I de øvrige år har sektoren haft et overskud fra 0,1 % af omsætningen i 2008 (dvs. i praksis balance mellem indtægter og udgifter) til 3,2 % af omsætningen i 2011.

Som det også fremgår af figuren, er der forskel på resultatet som andel af omsætningen på de universiteter, vi har valgt at vise. Fx har Syddansk Universitet stort set haft balance i økonomien fra 2007 til 2010 og kun haft et større overskud i 2011, hvorimod Copenhagen Business School har haft et overskud på mellem 2 % og 9 % af omsætningen i alle årene undtagen i 2005, hvor universitetet havde et underskud på 1,4 % af omsætningen. Københavns Universitet havde overskud i 2006 og 2007, underskud i 2008 og 2009 og så igen overskud i 2010 og 2011 (4,4 % i 2011).

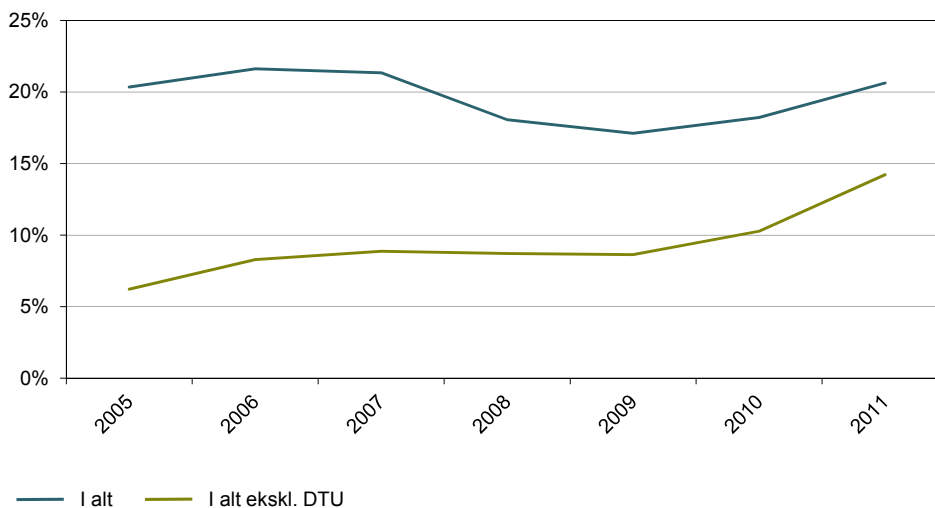
5. Uddannelsesministeriet har i forbindelse med sit tilsyn med universiteterne haft fokus på sektorens overskud (mindreforbrug) og har bl.a. analyseret årsagerne til universiteternes overskud i 2011. Denne analyse viser, at overskuddet er næsten 7 gange så stort som budgetteret. Ifølge ministeriet skyldes overskuddet efter universiteternes udsagn i højere grad uventede indtægter end nedgang i forbrug som følge af udskydelse af aktiviteter. Nogle universiteter fremhæver dog fx i deres årsrapporter, at overskuddene skal ses som en polstring mod en mulig bevillingsnedgang i 2013 som følge af udløbet af globaliseringsmidlerne.

6. Universiteterne er "født" med en egenkapital. Dvs. at de fleste universiteter havde egenkapital med sig, da de blev omdannet til selvejende institutioner. Universiteternes egenkapital er dog generelt steget siden – både målt i kroner og som andel af omsætningen – særligt som følge af overskuddene i 2010 og 2011.

7. Størrelsen på universiteternes egenkapital varierer meget. Danmarks Tekniske Universitet (DTU) har den absolut største egenkapital, der udgør ca. 43 % af sektorens samlede egenkapital. I figur 2, der viser udviklingen i sektorens egenkapital som andel af omsætningen i perioden 2005-2011, har vi derfor valgt at afbilde egenkapitaludviklingen i sektoren både med og uden DTU.

Egenkapital er en beregnet størrelse af forskellen mellem universiteternes regnskabsmæssige aktiver og regnskabsmæssige gæld. Da aktiver kan bestå af fx bygninger, driftsinventar og maskiner, kan egenkapitalen være helt eller delvist bundet i fx fast ejendom.

Figur 2. Universiteternes egenkapital som andel af omsætningen i perioden 2005-2011



Note: Hovedparten af universiteternes åbningsbalancer er fra 2005, og vi benytter derfor regnskabs-tal fra 2005 og frem. I 2005 og 2006 indgår 12 universiteter, og i de øvrige år 8 universiteter.

Kilde: Universiteternes årsrapporter.

Figur 2 viser, at sektorens egenkapital som andel af omsætningen toppede med 23 % i 2006, hvorefter den faldt til 17 % i 2009. I de seneste år er den igen steget og udgjorde 21 % af den samlede omsætning ved udgangen af 2011. Ser vi på egenkapitalen for sektoren ekskl. DTU, er den samlede egenkapital i sektoren vokset fra 5 % af omsætningen i 2005 til 14 % ved udgangen af 2011. Samlet har universiteterne godt 5 mia. kr. i egenkapital, men hvis vi ser bort fra DTU, udgør universiteternes egenkapital godt 3 mia. kr. i 2011. Det skal bemærkes, at der kan være bindinger på egenkapitalen i form af bygninger, udstyr og inventar.

III. Rammerne for universiteternes økonomistyring

8. Et universitet kan efter universitsloven frit disponere inden for sit formål ved anvendelse af tilskud, indtægter og kapital under ét, men det er naturligvis en betingelse, at universitetet overholder tilskudsbetingelser og disponeringsregler og varetager de opgaver, som det har fået tilskud til. Universiteterne er underlagt reglerne i universitsloven, tilskuds- og revisionsbekendtgørelsen for universiteterne og lovgivning om statens regnskabsvæsen samt de dispositionsregler for statsfinansierede selvejende institutioner, der følger af budgetvejledningen. Ifølge universitsloven kan universiteterne opspare tilskud til anvendelse inden for institutionens formål i følgende finansår. Universiteterne kan således frit overføre overskud og underskud mellem årene. Der er i regelsættene ikke centrale krav til eller retningslinjer for størrelsen af universiteternes egenkapital eller deres over- eller underskud.

9. Uddannelsesministeriet og universiteterne har løbende drøftet spørgsmålet om universiteternes egenkapital. Det har bl.a. betydet, at Uddannelsesministeriet bestilte revisionsfirmaet PricewaterhouseCoopers (PwC) til at analysere universiteternes behov for egenkapital og likviditet. I boks 1 præsenterer vi udvalgte pointer fra PwC's rapport om universiteternes egenkapital.

BOKS 1. UDVALGTE POINTER FRA PWC'S RAPPORT "VURDERING AF UNIVERSITETERNES EGENKAPITAL OG LIKVIDITET"

Formålet med at have en egenkapital er ifølge PwC forskelligt for private virksomheder og universiteter. Hvor private virksomheder bl.a. skal skabe økonomisk fremgang og derfor har behov for at kunne vise en egenkapital, bør universiteterne så vidt muligt ikke ophobe kapital, da samfundet må forvente, at de midler, der stilles til rådighed for universiteterne i en given periode, også bruges fornuftigt og forsvarligt i den pågældende periode.

PwC tager i sin vurdering af universiteternes behov for egenkapital afsæt i universiteternes samlede risiko opgjort som summen af universiteternes driftsmæssige og finansielle risiko. Ifølge PwC's analysemodel skal universiteternes behov for egenkapital dermed bestemmes ud fra en vurdering af universiteternes risiko for udsving i indtægterne – her både de markedsbestemte indtægter (fx antallet af studerende) og basistilskuddet. Basistilskuddet er underlagt, hvad PwC refererer til som en "politisk" risiko, dvs. risikoen for, at skiftende regeringer ændrer universiteternes tilskud og rammebetingelser. Den finansielle risiko finder PwC, at universiteterne har svært ved at gøre noget ved, da finansieringen af branchen er fast.

Bl.a. på grund af den politiske risiko anbefaler PwC i rapporten et mål for universiteterne om en egenkapital på ca. 15 % af omsætningen – fordelt på en fast egenkapital på 7,5 % og en udsvingsmargen på 7,5 %. Udsvingsmargenen skal kunne absorbere nedadgående indtægter.

Kilde: PricewaterhouseCooper, februar 2009.

Selvejerapporten fra 2009

Finansministeriet udarbejdede sammen med bl.a. Uddannelsesministeriet rapporten "Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet", som er en analyse af selvejeområdet.

10. Samtidig med PwC's arbejde på universitetsområdet arbejdede Finansministeriet med en udredning af selvejeområdet, hvor der også blev præsenteret forskellige hensyn til selvejende institutioners behov for egenkapital. Spørgsmålet om universiteternes egenkapital er dermed blevet behandlet både i en analyse af selvejende institutioner og specifikt i relation til universiteterne, men det har som nævnt ikke resulteret i, at ministerierne har udformet krav eller angivet retningslinjer for, hvilket niveau universiteternes egenkapital skal have.

IV. Tilrettelæggelse af en større undersøgelse af universiteternes stigende egenkapital

11. Statsrevisorernes 7 spørgsmål peger på både faktuelle forhold og vurderingspunkter vedrørende universiteternes økonomi og egenkapital. Samlet ser vi spørgsmålene koncentrere sig om opbygningen og sammensætningen af universiteternes egenkapital og universiteternes styring af deres økonomi. I det følgende uddyber vi, hvordan vi vil undersøge disse forhold.

I første del af undersøgelsen vil vi for hvert af de 8 universiteter undersøge, hvilke bindinger der er på egenkapitalen, og hvordan, hvornår og hvorfor universiteterne har opbygget egenkapital fra 2005 og frem. Vi vil også undersøge, hvilke planer (fx investeringsplaner) universiteterne har for egenkapitalen, og sammenligne niveauet for universiteternes egenkapital med niveauet for egenkapital på andre statsfinansierede selvejende institutioner inden for uddannelsessektoren – fx professionshøjskoler og erhvervsskoler. Indledningsvist vil vi redegøre for principperne for finansieringen af universiteternes aktiviteter og for de juridiske aspekter i forhold til ejerskab af universiteternes formuer. Vi besvarer Statsrevisorernes spørgsmål 1-4 i denne del.

I undersøgelsens anden del vil vi snævre vores fokus ind på de store overskud, sektoren som helhed har genereret i 2010 og 2011. Vi vil her gå i dybden med universiteternes forklaringer på akkumuleringen af overskud i disse år. Vi vil tage fat i universiteternes økonomiske styring ved at undersøge, om overskuddene er tilsigtede eller utilsigtede og i den forbindelse, om overskuddene er udtryk for fx udfordringer ved at tilpasse kapaciteten til stigende omsætning (bl.a. flere studerende og flere forskningsindtægter), udfordringer ved at prognosticere og budgettere præcist eller andre forhold i den finansielle styring, herunder bevidst opsparing. Vi forventer, at forklaringerne på overskuddene vil variere på de forskellige universiteter, og ud fra en afvejning af universiteternes begrundelser for overskuddene vil vi på udvalgte universiteter undersøge forskellige elementer af økonomistyringen. I denne del af undersøgelsen besvarer vi Statsrevisorernes spørgsmål 5-7.

I forhold til økonomistyring har Statsrevisorerne anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om universiteternes økonomiske styring er sammenlignelig med andre statslige institutioners økonomistyring. Da statsinstitutionernes økonomistyring typisk hænger tæt sammen med karakteren af deres opgaver, vil en sammenligning af økonomistyringen på henholdsvis universiteterne og andre statsinstitutioner blive meget overordnet – også selv om vi sammenligner med andre uddannelsesinstitutioner. Vi foreslår derfor, at vi alene sammenligner universiteterne indbyrdes, for at vi kan øge dybden i analyserne af universiteternes økonomistyring og dennes konsekvenser for overskudsudviklingen på universiteterne. Herudover vil vi også sammenligne økonomistyringen i universitetssektoren som helhed med almindelige principper for god økonomistyring.

12. Vi forventer, at en analyse, der kobler universiteternes egenkapital med elementer i deres økonomistyring, vil give os grundlag for at vurdere begrundelserne for universiteternes stigende egenkapital. I den sammenhæng vil vi dog ikke vurdere universiteternes eventuelle behov for at investere i fx uddannelse og forskning.

V. Afslutning

13. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen iværksætte en større undersøgelse, der tager udgangspunkt i de rammer, som vi har skitseret. Vi forventer, at vi kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i sommeren 2013.

14. Vi skal for en god ordens skyld understrege, at der undervejs kan ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm