

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**den økonomiske styring på
Aarhus Universitet og
Københavns Universitet**

**Oktober 2001
RB B101/01**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	15
A. Indledning	15
B. Formål	15
C. Afgrænsning.....	17
D. Metode	18
III. Generelt om universiteterne.....	20
A. Lovgrundlag	20
B. Økonomi	21
IV. Budgetlægning	24
A. Budgetternes dækning	25
B. Budgetmetode	28
a. Procedurer	28
b. Universitetsledelsens rammefordeling	29
c. Fakulteternes budgetmodeller	32
C. De naturvidenskabelige fakulteters besparelsesplaner.....	39
V. Budgetopfølgningen	43
A. Den centrale opfølgning.....	44
a. Procedurer	44
b. Indhold og hyppighed.....	45
c. Budgetopfølgningens anvendelighed	48
B. Fakulteternes budgetopfølgning.....	53
VI. Sammenfatning	56

Beretning om den økonomiske styring på Aarhus Universitet og Københavns Universitet

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler den økonomiske styring på Aarhus Universitet (AU) og Københavns Universitet (KU) og knytter sig til finanslovens § 19.22.05. Aarhus Universitet og § 19.22.01. Københavns Universitet.

2. AU og KU har i de senere år befundet sig i en økonomisk situation, som på flere af universiteternes fakulteter har gjort det nødvendigt at foretage besparelser. De naturvidenskabelige fakulteter på AU og KU havde primo 2000 et akkumuleret underskud på henholdsvis 67,4 mio. kr. og 35,4 mio. kr., og de humanistiske fakulteter havde et akkumuleret underskud på henholdsvis 19,4 mio. kr. og 27,9 mio. kr. For at nedbringe disse store underskud har fakulteterne måtte udarbejde besparelsesplaner.

Universiteterne modtager en driftsbevilling, som i henhold til Budgetvejledningen kan overskrides med indtil 2 % – dog højst 10 mio. kr. – af den pågældende hovedkontos bruttoudgifter under forudsætning af, at der i det efterfølgende finansår er et overskud af mindst samme størrelse. Set i lyset af, at AU og KU har en driftsbevilling på 1,8 henholdsvis 2,6 mia. kr., er det nødvendigt med en stram økonomisk styring for at kunne overholde denne regel.

KU's forventning til årets resultat var frem til 4. kvartal 2000 et underskud, der oversteg Budgetvejledningens udsvingsmargin. Både AU og KU kom dog ud af 2000 med et positivt resultat.

Universiteternes økonomiske situation stiller skærpede krav til, at den økonomiske styring tilrettelægges, så det er muligt for universiteterne at sikre, at bevillingerne anvendes bedst muligt, samt at budgetopfølgningen giver et realistisk billede af den økonomiske situation.

3. Undersøgelsen vurderer niveauet for universiteternes økonomistyring i forhold til Økonomistyrelsens model til god økonomistyring for statslige institutioner, der er præsenteret i ”Benchmarking af de statslige institutioners økonomistyring” fra marts 1999. Modellen er videreudviklet i Økonomistyrelsens publikation ”Økonomistyring – med balance og fokus” fra 2000. Modellen peger lige som Rigsrevisionens publikation ”God statslig økonomistyring” fra marts 1999 på en række krav, der bør stilles til de enkelte processer i økonomistyringen for at leve op til det, der forstås ved god økonomistyring.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den nævnte model har en så generel karakter, at alle statsinstitutioner kan anvende modellen som norm for etablering af et styringskoncept. Det er den enkelte institutionsledelses ansvar at sikre en styring, der er tilpasset institutionens særegne karakteristika og vilkår.

4. Statslige institutioners økonomiske styring bør være tilrettelagt, så det kan dokumenteres, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Endvidere bør der være en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter, som giver institutionerne mulighed for at kunne skabe et overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til institutionens hovedformål.

På baggrund heraf er formålet med denne undersøgelse at belyse og vurdere, om AU og KU foretager en hensigtsmæssig økonomisk styring, der opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring.

Til brug herfor har Rigsrevisionen vurderet

- om universiteternes budgetlægning er tilrettelagt, så den opfylder kravene til god statslig økonomistyring, herunder om budgetlægningen er dækkende for universiteternes samlede virksomhed,
- om universiteternes økonomiske styring sikrer, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad, samt
- om der på universiteterne foretages en budgetopfølgning, som sikrer et realistisk og dækkende billede af universiteternes økonomiske situation.

5. Universiteterne har til formål at drive forskning og at give videregående uddannelse til det højeste videnskabelige niveau. Universitetsloven giver universiteterne et udstrakt selvstyre og har fastlagt en organisation med en meget decentral struktur med høj grad af medarbejderindflydelse, hvor der på hvert niveau er et valgt kollegium med en valgt leder. Selv om rektor i henhold til universitetsloven er den øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed, så sætter den decentrale struktur snævrere rammer for rektors udøvelse af ledelsesmæssige dispositioner og økonomisk styring i forhold til, hvad gælder ledelsen af de fleste andre statslige institutioner.

Rigsrevisionen har til vurdering af AU's og KU's grundlæggende økonomiske styring derfor gennemgået styringsgrundlaget, styringsprocesserne og styringsresultatet i forbindelse med universiteternes budgetlægning og budgetopfølgning under hensyntagen til universiteternes opbygning med 3 hierarkiske niveauer, samt at der er tale om forskellig bevillingstildeling til uddannelse og forskning.

Rigsrevisionen definerer økonomistyring som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så institutionens målsætning opfyldes bedst muligt. Der indgår 3 grundlæggende elementer i en effektiv økonomistyring: *Styringsgrundlag* omfatter mål (både interne og eksterne), regler, planer, procedurer og systemer, som tilsammen udgør grundlaget for den økonomiske styring. *Styringsprocesser* er de aktiviteter som institutionen udfører med henblik på at opfylde styringsmålene. *Styringsresultatet* er den faktiske opfyldelse af de mål, regler og planer, som danner grundlag for styringen.

Undersøgelsen baserer sig på finansår 2000. I forbindelse med gennemgang af de naturvidenskabelige fakulteters besparelsesplaner inddrages også oplysninger for perioden 1998-1999.

6. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle universiteternes interne styring, hvorfor ressortministeriernes tilsyn med og styring af universiteterne ikke er genstand for analyse.

Selv om universitetsloven giver universiteterne et udstrakt selvstyre, har Undervisningsministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse det overordnede ansvar for hensigts-

mæssigheden af universiteternes økonomiske styring. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i denne opfattelse.

Budgetlægning

7. Rigsrevisionen har undersøgt, om budgetlægningen på AU og KU sikrer et fuldstændigt styringsgrundlag ved, at der forud for budgetåret bringes klarhed over hele indtægts- og udgiftsgrundlaget, så budgetlægningen er dækkende for universiteternes samlede virksomhed.

Undersøgelsen har vist, at universiteternes styringsgrundlag er mangelfuldt, idet budgetterne på hverken AU eller KU er dækkende for hele universitetets virksomhed. Budgetlægningen foretages udelukkende for den ordinære virksomhed. Budgetlægningen omfatter ikke den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed, som på AU og KU udgør godt 1/5 af universiteternes indtægter og derved i høj grad er med til at finansiere den forskningsmæssige produktion. Universiteterne bringer derved ikke klarhed over hele indtægts- og udgiftsgrundlaget forud for budgetåret. Ved at inddrage den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed i budgettet vil budgettets informationsværdi efter Rigsrevisionens opfattelse blive styrket. Endvidere vil det kunne give mulighed for, at den økonomiske og faglige planlægning i højere grad bliver baseret på et fuldstændigt grundlag. AU har oplyst, at det efter universitetets opfattelse næppe vil have nogen styrings- eller informationsmæssig værdi at inddrage den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed i budgettet. KU har oplyst, at universitetet er enig i, at budgetlægningen og -opfølgningens informationsværdi vil styrkes ved inddragelse af den eksterne finansiering.

Rigsrevisionen finder imidlertid fortsat, at såvel informationsværdien som den økonomiske og faglige værdi af budgetterne vil styrkes ved inddragelse af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed. Herved kan ledelsen vælge fx at opprioritere forskningsområder, som har stor samfundsmæssig interesse, men har sværere ved at tiltrække eksterne forskningsmidler.

8. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af registreringen af økonomiske oplysninger i forbindelse med

tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed give mulighed for mere præcise skøn over de forventede eksterne indtægter.

Rigsrevisionen har konstateret, at KU har til hensigt at etablere analyseværktøjer, der skal sikre universitetet bedre mulighed for at forudberegne de eksterne midler. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universitetet anvende disse værktøjer til at inddrage den tilskudsfinansierede virksomhed i budgetlægningen.

9. Rigsrevisionen har undersøgt styringsgrundlaget og styringsprocesserne i forbindelse med AU's og KU's budgetlægning. Det er herunder blevet belyst, om budgetlægningen er koblet til aktivitetsplaner, om den økonomiske styreform sikrer, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad, samt om universiteterne har en enstrengt budgetstruktur.

Undersøgelsen har vist, at styringsgrundlaget og styringsprocesserne i forbindelse med AU's og KU's budgetlægning er mangelfulde og ikke sikrer, at universiteterne opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring. Universiteternes økonomiske styring sikrer ikke, at universiteterne kan dokumentere, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne.

Universitetsledelsens rammefordeling på AU og KU består hovedsageligt af en viderefordeling af finanslovbevillingen. Fordelingen af uddannelsesbevillingen er afhængig af den gennemførte studieaktivitet på fakulteterne, mens fordelingen af bevillingen til forskning ikke er aktivitetsafhængig. Undersøgelsen har dog vist, at KU inddrager enkelte aktivitetsparametre også i viderefordelingen af forskningsbevillingen. På hverken AU eller KU opgøres det faktiske ressourcetræk ved henholdsvis uddannelses- og forskningsaktiviteterne, hvorfor rammefordelingen heller ikke er baseret herpå. Efter Rigsrevisionens opfattelse udnytter universiteternes ledelser derved ikke den mulighed, de har efter universitetsloven, for at disponere og prioritere frit ved anvendelsen af den samlede bevilling.

10. Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at der på både AU og KU løbende udarbejdes aktivitetsplaner for universiteternes 2 hovedformål uddannelse og forskning. Aktivitetsplanerne for uddannelse består bl.a. af studieplaner og lektionskataloger, som angiver, hvilke undervis-

ningsudbud og hvor mange timer der udbydes på de enkelte institutter, mens aktivitetsplanerne på forskningsområdet grundlæggende angiver, inden for hvilke områder institutterne vil forske i en nærmere bestemt tidsperiode. Disse planer angiver derved rammerne for forskningsaktiviteterne og er udtryk for institutledernes prioritering af, hvilke forskningsaktiviteter der skal foretages på de enkelte institutter.

Undersøgelsen har vist, at der i budgetlægningen på AU og KU ikke er etableret et grundlag for en samlet økonomisk styring, der sikrer, at universiteternes planlagte ressourceanvendelse er koblet til disse aktivitetsplaner. Da forskningsbevillingen heller ikke i den overordnede rammedeling er baseret på aktivitetsafhængighed, er budgetteringen af forskningen, som udgør omkring 1/3 af universiteternes ordinære bevilling, ikke på noget tidspunkt knyttet direkte til fastlagte forskningsaktiviteter. Rigsrevisionen har dog bemærket, at Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU har gjort en mindre del af forskningsbevillingen aktivitetsafhængig. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil universiteterne kunne forbedre den økonomiske styring ved i højere grad at inddrage de aktivitetsplaner, som universiteterne på de forskellige niveauer løbende udarbejder, i budgetlægningen.

Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at universiteterne vil kunne forbedre den økonomiske styring ved i højere grad at sikre, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad på de decentrale niveauer. På begge universiteter, og særligt på KU, er der fakulteter, der har indført rammestyring, hvorved de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar. Rigsrevisionen bemærker endvidere, at der på flere fakulteter på KU er taget skridt med henblik på at indføre rammestyring på flere store institutter.

11. Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at AU's og KU's budgetlægning ikke er baseret på en enstrenget budgetstruktur, som sikrer, at der er overensstemmelse og en direkte sammenhæng mellem det centrale og de decentrale budgetter. Fakultetsbudgetterne bør efter Rigsrevisionens opfattelse som minimum lægges ind i det centrale økonomisystem, så ledelsen har overblik over universitetets samlede økonomiske situation. AU har oplyst, at man fremover vil indskærpe, at fakulteternes decentrale budget-

ter lægges ind i det centrale økonomisystem. KU har erklæret sig enig i, at det vil være hensigtsmæssigt, at budgetlægning og -opfølgning foretages i universitetets centrale økonomisystem, og at universitetet derfor vil undersøge mulighederne herfor.

De naturvidenskabelige fakulteters besparelsesplaner

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteternes mulighed for at prioritere, hvor der skal foretages besparelser og samtidig kende den præcise konsekvens heraf, er meget begrænset, da universiteternes budgetmodel ikke kan anvendes som grundlag herfor.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af styringsgrundlaget i højere grad give mulighed for at basere konkrete besparelsesbeslutninger på beregninger af, hvilke konsekvenser besparelserne vil få for uddannelse og forskning.

Budgetopfølgning

13. Universiteterne budgetterer som nævnt kun den ordinære virksomhed, hvorfor AU's og KU's budgetopfølgning ligeledes kun foretages for den ordinære virksomhed. Da universiteternes budgetter ikke er udarbejdet med henblik på at sikre, at universiteternes planlagte ressourceanvendelse er koblet til aktivitetsplaner for uddannelse og forskning, indgår der i budgetopfølgningen ikke oplysninger om aktiviteter i forhold til forbrug. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om AU og KU løbende følger op på de poster, der budgetteres med.

14. Undersøgelsen har vist, at der på AU og KU ikke foretages en budgetopfølgning, som sikrer et realistisk og dækkende billede af universiteternes økonomiske situation. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af styringsprocesserne for budgetopfølgningen give universiteterne mulighed for at opnå et mere anvendeligt styringsresultat.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den centrale opfølgning på AU og KU består af – på baggrund af fakulteternes rapporter – at overvåge, at universitetet ikke overskrider sin bevilling. Opfølgningen foretages på et aggregeret niveau. Der indgår ikke oplysninger om status for gennemførelsen af universiteternes aktiviteter i forhold til

forbrug i budgetopfølgningen. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter forbedre den økonomiske styring ved at give et overblik over anvendelsen af bevillingerne.

15. Undersøgelsen har som nævnt vist, at ikke alle centrale budgetter på AU og KU lægges ind i universitetets økonomisystemer. Dette vanskeliggør universitetsledelsernes muligheder for selvstændigt at følge op på de budgetter, der styres efter.

Rigsrevisionen har konstateret, at universitetsledelsens behandling af budgetopfølgningen på AU ikke bygger på analyser og en samlet kommentering af universitetets økonomiske situation, herunder om det er nødvendigt at iværksætte initiativer for at overholde årets bevilling. Dette forringer efter Rigsrevisionens opfattelse ledelsens mulighed for at vurdere og eventuelt reagere på rapporternes oplysninger.

Rigsrevisionens undersøgelse har videre vist, at selv ikke en forventning om et underskud på 40 mio. kr. på AU's ordinære virksomhed afstedkommer reaktioner fra ledelsen i form af krav om analyser af årsagen til det forventede underskud.

16. Rigsrevisionen har undersøgt nøjagtigheden af forventningen til årets resultat i AU's og KU's centrale budgetopfølgningsrapporter. Undersøgelsen har vist, at forventningen til årets resultat varierer betydeligt hen over året på begge universiteter. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det tvivlsomt, om opfølgningen giver et anvendeligt styringsresultat i form af et realistisk billede af den økonomiske situation, når der forekommer store afvigelser sidst på året.

17. Undersøgelsen har vist, at Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU – til trods for fakultetets betragtelige størrelse og interne gæld til universitetet – ikke systematisk foretager en intern detaljeret budgetopfølgning på fakultetets budget. Derved er fakultetets muligheder for løbende at opdage budgetoverskridelser og foretage reguleringer efter Rigsrevisionens opfattelse begrænsede.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU forbedre styringsgrundlag og -pro-

cesser for budgetopfølgningen. Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU er enig i, at budgetopfølgning ikke foregår optimalt. Fakultetet har derfor til hensigt fra 2002 at udarbejde budgettet i en form, så budgetlægningen og -opfølgningen foretages i en ensartet skabelon.

Sammenfatning

18. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at AU og KU bør forbedre budgetlægningen og -opfølgningen, så den opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring. Styringsgrundlaget og styringsprocesserne er mangelfulde og sikrer ikke et realistisk og dækkende styringsresultat. Den økonomiske styring på AU og KU er reelt begrænset til finansiell styring. Undersøgelsen har dog vist, at KU inddrager enkelte aktivitetsparametre i dele af budgetlægningen.

Universiteternes økonomiske styring sikrer derved ikke, at universiteterne kan dokumentere, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Endvidere betyder den manglende sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter, at universiteterne ikke har mulighed for at skabe overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til universiteternes hovedformål uddannelse og forskning.

19. Rektor er den øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed, og ansvaret for den økonomiske styring er efter Rigsrevisionens opfattelse således placeret hos rektor. Universiteterne er imidlertid som følge af universitetsloven opbygget med en meget decentral struktur, hvor der på hvert niveau er et valgt kollegium med en valgt leder. Denne decentrale struktur med høj grad af medarbejderindflydelse sætter nogle snævre rammer for rektors ledelsesmæssige dispositioner og økonomisk styring. Uagtet disse særlige forhold bør universiteterne dog leve op til de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør de 2 universiteter arbejde på, at den økonomiske styring i højere grad hviler på et realistisk og dækkende billede af den økonomiske situation, og at det kan dokumenteres, at bevillingerne anvendes bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Det bør endvidere tilstræbes, at der kan foretages en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af

aktiviteter, i særdeleshed forskningsaktiviteter, så universiteterne får mulighed for at skabe overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til universiteternes hovedformål uddannelse og forskning.

20. Set i lyset af, at universiteternes produktionsforhold og lovgrundlag giver nogle særlige vilkår i forhold til andre statslige institutioner, finder Rigsrevisionen, at Undervisningsministeriet bør deltage i dette arbejde sammen med universiteterne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at AU og KU overordnet bør forbedre budgetlægningen og -opfølgningen,
- at budgetlægningen på AU og KU ikke er dækkende for hele universitetets virksomhed,
- at der på begge universiteter udarbejdes aktivitetsplaner for hovedformålene uddannelse og forskning, men at den samlede planlagte ressourceanvendelse ikke er koblet til disse planer,
- at KU dog inddrager enkelte aktivitetsparametre i dele af budgetlægningen,
- at en sammenkædning mellem planlagt ressourceanvendelse og aktivitetsplaner vil give mulighed for at skabe overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til uddannelse og forskning,
- at universiteternes budgetmodel ikke kan anvendes som grundlag for prioritering og konsekvensberegninger af besparelser,
- at ledelsen på AU og KU ikke har mulighed for selvstændigt at følge op på aktuelle tal for budgetudviklingen, da universiteternes budgetlægning ikke er baseret på en enstregen budgetstruktur,
- at der på AU og KU ikke foretages en budgetopfølgning, som sikrer et realistisk og dækkende billede af universiteternes økonomiske situation, og
- at universiteternes produktionsforhold og organisering sætter nogle særlige rammer for ledelsesmæssige dispositioner og økonomisk styring, men at AU og KU uagtet dette bør arbejde med at forbedre budgetlægning og -opfølgning. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Undervisningsministeriet på grund af universiteternes særlige forhold bistå med dette arbejde.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

21. Efterfølgende beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler den økonomiske styring på Aarhus Universitet (AU) og Københavns Universitet (KU) og knytter sig til finanslovens § 19.22.05. Aarhus Universitet og § 19.22.01. Københavns Universitet.

B. Formål

22. Statslige institutioners økonomiske styring bør være tilrettelagt, så det kan dokumenteres, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Endvidere bør der være en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter, som giver institutionen mulighed for at kunne skabe overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til institutionens hovedformål.

23. AU og KU har i de senere år befundet sig i en økonomisk situation, som på flere af universiteternes fakulteter har gjort det nødvendigt at foretage omfattende besparelser. De naturvidenskabelige fakulteter på AU og KU havde primo 2000 et akkumuleret underskud på henholdsvis 67,4 mio. kr. og 35,4 mio. kr., og de humanistiske fakulteter havde et akkumuleret underskud på henholdsvis 19,4 mio. kr. og 27,9 mio. kr. For at nedbringe disse store underskud har fakulteterne måttet udarbejde besparellesplaner.

Universiteterne modtager en driftsbevilling, som i henhold til Budgetvejledningen kan overskrides med indtil 2 % – dog højst 10 mio. kr. – af den pågældende hovedkontos bruttoudgifter under forudsætning af, at der i det efterfølgende finansår er et overskud af mindst samme størrelse. Set i lyset af, at AU og KU har en driftsbevilling på 1,8 henholdsvis 2,6 mia. kr., må der stilles skærpede krav til, at den økonomiske styring tilrettelægges, så det er muligt for universiteterne at sikre, at bevillingerne anvendes bedst muligt, samt at budgetopfølgningen giver et realistisk billede af den økonomiske situation.

24. Undersøgelsen vurderer niveauet for universiteternes økonomistyring i forhold til Økonomistyrelsens model til god økonomistyring for statslige institutioner, der er præsenteret i ”Benchmarking af de statslige institutioners økonomistyring” fra marts 1999. Modellen er videreudviklet i Økonomistyrelsens publikation ”Økonomistyring – med balance og fokus” fra 2000. Modellen peger lige som Rigsrevisionens publikation ”God statslig økonomistyring” fra marts 1999 på en række på en række krav, der bør stilles til de enkelte processer i økonomistyringen for at leve op til det, der forstås ved god økonomistyring.

Økonomistyrelsens model angiver 5 udviklingstrin for de statslige institutioners økonomistyring, inden for hvilke en række kriterier skal være opfyldt. Det er anført i publikationen fra 2000, at alle statslige institutioner ikke nødvendigvis skal være på højeste trin, men at institutionernes ambitionsniveau mindst bør være på niveau 3. Det indebærer bl.a., at institutionen skal have etableret en finansiel styring, der sikrer, at bevillingen overholdes. Det indebærer endvidere, at der skal være foretaget en sammenkædning mellem aktiviteter og økonomi i styringen, og at de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar. Økonomistyrelsens benchmarkingsundersøgelse, som dækker alle statsinstitutioner, der aflægger virksomhedsregnskab, angiver kriterierne for et sammenhængende og effektivt styringsforløb.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den nævnte model har en så generel karakter, at alle statsinstitutioner kan anvende modellen som norm for etablering af et styringskoncept. Det er den enkelte institutionsledelses ansvar at sikre en styring, der er tilpasset institutionens særegne karakteristika og vilkår. Til trods for universiteternes udstrakte selvstyre og forskningsfrihed skal universiteterne stadig sikre et anvendeligt grundlag med henblik på at overholde og sikre bedst mulig udnyttelse af bevillingerne. Rigsrevisionen finder derfor ikke, at der er forhold på universiteterne, der adskiller sig væsentligt fra de forhold, øvrige statsinstitutioner virker under.

Rigsrevisionens undersøgelse har taget udgangspunkt i, hvorvidt den økonomiske styring på AU og KU opfylder en række af de vigtigste krav til niveau 3 i Økonomistyrelsens model. Undersøgelsens fokus er på 3 nøgleområder: bevillingskontrol, tilpasning af aktivitetskrav samt decen-

tralisering af budget- og regnskabsansvar. Aflæggelse af virksomhedsregnskab indgår også på niveau 3 i Økonomistyrelsens model. Universiteternes aflæggelse af virksomhedsregnskab behandles i beretning til statsrevisorerne om revision af statsregnskabet og indgår derfor ikke i denne undersøgelse.

25. På baggrund af ovenstående er formålet med denne undersøgelse at belyse og vurdere, om AU og KU foretager en hensigtsmæssig økonomisk styring, der opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring.

Til brug herfor har Rigsrevisionen vurderet

- om universiteternes budgetlægning er tilrettelagt, så den opfylder kravene til god statslig økonomistyring, herunder om budgetlægningen er dækkende for universiteternes samlede virksomhed,
- om universiteternes økonomiske styring sikrer, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad, samt
- om der på universiteterne foretages en budgetopfølgning, som sikrer et realistisk og dækkende billede af universiteternes økonomiske situation.

C. Afgrænsning

26. Undersøgelsen baserer sig på finansår 2000. I forbindelse med gennemgang af de naturvidenskabelige fakulteters besparelsesplaner inddrages også oplysninger for perioden 1998-1999.

Undersøgelsen omfatter hele universiteternes virksomhed med undtagelse af anlægs- og bygningsområdet. Finansieringen af anlægs- og bygningsområdet er under omlægning i forbindelse med, at universiteternes bygninger skal overføres til Statens Ejendomsadministration og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Fokus i beretningen er på universiteternes økonomiske styring af hovedformålene uddannelse og forskning. Der er ikke foretaget en særskilt analyse af generel ledelse og hjælpefunktioner.

Universiteterne indgik i 2000 udviklingskontrakter med Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet. Disse udviklingskontrakter kan ikke forventes at have haft effekt

på universiteternes økonomiske styring i undersøgelsesperioden og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

27. Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet udgav i november 1999 rapporten "Naturvidenskab på Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet – Økonomi, uddannelse og personale". I denne belyses og vurderes bl.a. årsagerne til de økonomiske problemer på de naturvidenskabelige fakulteter. Rigsrevisionen har derfor ikke analyseret årsagerne til de økonomiske problemer på de naturvidenskabelige fakulteter.

28. Undersøgelsen fokuserer på, hvordan universiteterne har valgt at tilrettelægge den økonomiske styring. Funktionaliteten af universiteternes centrale økonomistyringssystemer (på AU KAOS og på KU ØSS) er ikke genstand for analyse. Funktionaliteten af KU's økonomistyringssystem, ØSS, er tidligere blevet belyst i statsrevisorernes beretning nr. 9/98 om Videregående Uddannelsers Edb-systemer (VUE-projektet) nr. II. I beretningen blev det bl.a. anført, at systemet giver mulighed for en række funktioner i relation til en sammenkædning af aktiviteter og udgifter. I beretningen blev det dog også konkluderet, at disse funktioner, som følge af den måde, som Undervisningsministeriet og institutionerne har tilrettelagt systemet på, ikke anvendes.

29. Undersøgelsen er afgrænset til at omhandle universiteternes interne styring, hvorfor ressortministeriernes tilsyn med og styring af universiteterne ikke er genstand for analyse.

D. Metode

30. Rigsrevisionens undersøgelse er baseret på skriftligt materiale i relation til den økonomiske styring fra både centralt niveau, fakultetsniveau og institutniveau på de 2 universiteter. Rigsrevisionen har ikke forholdt sig til den koordinering og de drøftelser og aftaler, der finder sted i en institution, men som ikke er dokumenteret skriftligt. Selv om dialog er en naturlig del af enhver arbejdsproces, finder Rigsrevisionen, at centrale områder som fx grundlaget for den økonomiske styring samt væsentlige beslutninger og aftaler bør foreligge skriftligt.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen udtaget de naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige fakulteter samt de kemiske institutter og de økonomiske institutter til særlig gennemgang. Rigsrevisionen har på de udvalgte fakulteter og institutter samt de 2 universiteters centrale niveau foretaget strukturerede interview. De kemiske institutter fremgår ikke eksplicit af beretningen, da de 2 institutter primært har været udvalgt til at give en forståelse for håndteringen af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed. Endvidere er der i forbindelse med undersøgelsen foretaget brevveksling med universiteterne, hvor der er stillet opklarende spørgsmål og indhentet supplerende materiale. Denne brevveksling omfatter også de fakulteter på de 2 universiteter, som ikke er udtaget til særlig gennemgang.

31. Baggrunden for valget af de naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige fakulteter samt de kemiske og økonomiske institutter til særlig gennemgang er deres forskellige økonomiske situation og styreform. Mens de naturvidenskabelige fakulteter gennem længere tid har haft økonomiske problemer, har de samfundsvidenskabelige fakulteter haft overskud. Fakulteterne repræsenterer 2 forskellige styreformer, da de naturvidenskabelige fakulteter er relativt centralt styret, og de samfundsvidenskabelige fakulteter er relativt decentralt styret. Det Naturvidenskabelige Fakultet på KU har dog gennem de seneste år påbegyndt en mere decentraliseret styring af institutterne.

32. Rigsrevisionen definerer økonomistyring som de styringsprocesser, ledelsen har iværksat med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så institutionens målsætning opfyldes bedst muligt. Der indgår 3 grundlæggende elementer i en effektiv økonomistyring: *Styringsgrundlag* omfatter mål (både interne og eksterne), regler, planer, procedurer og systemer, som tilsammen udgør grundlaget for den økonomiske styring. *Styringsprocesser* er de aktiviteter, som institutionen udfører med henblik på at opfylde styringsmålene. *Styringsresultatet* er den faktiske opfyldelse af de mål, regler og planer, som danner grundlag for styringen.

Universiteterne har til formål at drive forskning og at give videregående uddannelse til det højeste videnskabelige

niveau. Universiteterne har ved lov fået et udstrakt selvstyre. Rigsrevisionen har til vurdering af AU's og KU's økonomiske styring gennemgået styringsgrundlaget, styringsprocesserne og styringsresultatet i forbindelse med universiteternes budgetlægning og budgetopfølgning under hensyntagen til universiteternes opbygning med 3 hierarkiske niveauer, samt at der er tale om forskellig bevillingstilDELING til uddannelse og forskning.

33. Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet og de 2 universiteter. Ministeriets og universiteternes bemærkninger er i videst mulige omfang indarbejdet i beretningen.

III. Generelt om universiteterne

A. Lovgrundlag

34. Universiteternes virksomhed er reguleret i universitetsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1177 af 22. december 1999, som senest ændret ved lov nr. 483 af 31. maj 2000. Principperne for den nuværende universitetslov blev grundlagt i universitetsloven fra 1992, jf. lov nr. 1089 af 23. december 1992. Loven indførte en enstrengt ledelsesstruktur på universiteterne, da den tidligere styrelseslov ifølge bemærkningerne til lovforslaget gjorde det vanskeligt eller umuligt at placere et ansvar for at træffe beslutninger eller for truffede beslutninger. Dette betød ifølge bemærkningerne til lovforslaget, at universiteterne reelt ikke havde en ledelse, der var berettiget til at handle. Det fremgår af universitetsloven, at universitetet ledes af rektor. I bemærkningerne til lovforslaget er det angivet, at rektor både indadtil og udadtil er øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed.

35. I universitetsloven er der fastlagt en struktur med 3 hierarkiske niveauer på universiteterne: konsistorieniveau, fakultetsniveau og institutniveau. På hvert niveau er der et kollegialt organ/råd samt en leder. Lederne på fakultets- og institutniveau handler på baggrund af delegeret ansvar fra rektor. Der eksisterer derved en høj grad af medarbejderindflydelse på universiteterne. De kollegiale organer på de respektive niveauer, dvs. konsistorium, fakultetsråd og

institutbestyrelse, godkender budgettet for det pågældende niveau og fastlægger retningslinjer for planlægningen. På institutniveau findes der endvidere for hver uddannelse et studienævn, som er ansvarlig for tilrettelæggelsen af uddannelsen. Retningslinjerne fra konsistorium danner rammen for rektors daglige ledelse med hensyn til faglige og økonomiske dispositioner.

Universitetsloven fastsætter eksplicit, at ansvaret for godkendelsen af budgettet og fastlæggelsen af de overordnede retningslinjer er placeret i konsistorium, mens det ikke er angivet, hvor ansvaret for den løbende økonomiske drift og godkendelsen af det endelige regnskab er placeret.

Da rektor er den øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed, er ansvaret for budgetopfølgningen og den løbende drift efter Rigsrevisionens opfattelse placeret hos rektor. Universiteternes opbygning med en meget decentral struktur, hvor der på hvert niveau er et demokratisk valgt kollegium med en valgt leder, sætter dog nogle særlige rammer for den økonomiske styring.

36. Universitetsloven giver universiteterne et udstrakt selvstyre. Efter Rigsrevisionens opfattelse har Undervisningsministeriet dog det overordnede ansvar for hensigtsmæssigheden af universiteternes økonomiske styring. I Endelig betænkning over statsregnskabet for 1996, s. 298-331, redegjorde Rigsrevisionen bl.a. om dette forhold i et notat til statsrevisorerne om ministerens beføjelser og forpligtelser i forbindelse med visse selskaber og virksomheder mv. Rigsrevisionen anførte specifikt om universitetsområdet, at uagtet: ”at universitetsloven tillægger universiteterne en række kompetencer, influerer dette ikke på ministerens ansvar, da ministeren har godkendelses- og tilsynsforpligtelser vedrørende undervisningens og forskningens faglige niveau og endvidere det overordnede ansvar for økonomiforvaltningens hensigtsmæssighed”.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i denne opfattelse.

B. Økonomi

37. AU og KU er de 2 største universitetslovinstitutioner og er optaget på Finanslov 2000 (FL) med en driftsbevilling på henholdsvis 1,8 mia. kr. og 2,6 mia. kr., jf. §§ 19.22.05.

Aarhus Universitet og 19.22.01. Københavns Universitet opgjort ekskl. tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Finanslovbevillingen til universiteterne er delt op i bevillinger til uddannelse og forskning samt en række mindre bevillinger. Bevillingen gives som en blokbevilling, idet det i henhold til universitetsloven er det enkelte universitets egen beslutning, hvorledes den samlede bevilling skal fordeles mellem universitetets hovedformål og -områder.

Uddannelsesbevillingen er aktivitetsafhængig, idet den gives som en taxameterbevilling, der udløses for hver bestået eksamen. Der gives forskellige takster afhængig af faget. Uddannelsesbevillingen på finansloven udgør således en forventning til, hvor mange studenterårsværk (STÅ) der produceres (STÅ-produktionen). Bevillingen reguleres endeligt i oktober på lov om tillægsbevillingen, når den faktiske STÅ-produktion er opgjort.

Forskningsbevillingen er ikke taxameterstyret og er dermed ikke aktivitetsafhængig.

38. I **tabel 1** er vist AU's og KU's samlede bevilling i 2000 på finansloven til den ordinære virksomhed samt indtægter fra tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Tabel 1. AU's og KU's statslige bevilling til ordinær virksomhed samt indtægter fra tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed i 2000

	AU		KU	
	Mio. kr.	% af samlet indtægt	Mio. kr.	% af samlet indtægt
Ordinær virksomhed:				
Uddannelse.....	518,1	29,0	770,3	30,0
Forskning	514,7	28,9	748,4	29,2
Øvrige	373,3	20,9	517,8	20,2
Tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed	378,1	21,2	530,3	20,7
Indtægter i alt ¹⁾	1.784,2	100,0	2.566,8	100,0
¹⁾ Afvigelser fra kolonnesumtal skyldes afrundinger.				
Kilde: Virksomhedsregnskab 2000 for AU og KU og forslag til finanslov for finansåret 2002.				

Det fremgår af tabel 1, at den statslige taxameterbevilling til uddannelse på AU og KU udgør henholdsvis 29 % og 30 % af den samlede indtægt. Denne del af finanslovbevillingerne er den eneste, som er gjort aktivitetsafhængig. Af tabel 1 fremgår endvidere, at AU og KU i 2000 modtog bevillinger på henholdsvis 515 mio. kr. og 748 mio. kr. på

den ordinære virksomhed til forskning, hvilket svarer til ca. 29% af de samlede indtægter for begge universiteter. Bevillingen "Øvrige" i tabel 1 udgør på AU og KU henholdsvis ca. 373 og 518 mio. kr. og består af bl.a. forskeruddannelse, museer, kapitaludgifter o.l.

Efter § 9 i universitetsloven kan universiteterne modtage tilskud fra anden side end fra bevillingslovene. De regnskabsførte indtægter til den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed i 2000 udgjorde 378 mio. kr. på AU og 530 mio. kr. på KU, jf. tabel 1. Dette svarer til henholdsvis 42 % og 43 % af de samlede forskningsindtægter.

39. I **tabel 2** er vist det akkumulerede overskud på AU og KU fra 1998 til 2000 opdelt på fakulteter.

Tabel 2. Akkumulerede overskud på ordinær virksomhed 1998-2000

	AU			KU		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	----- Mio. kr. -----					
Teologi (TEO).....	1,6	1,8	÷0,2	3,2	4,4	3,0
Jura (JUR) ¹⁾				16,4	12,3	17,1
Samfundsvidenskab (SAM)	49,1	59,1	70,4	3,6	6,9	4,7
Sundhedsvidenskab (SUN).....	25,9	26,5	23,6	20,4	6,6	÷2,0
Humaniora (HUM)	4,4	÷19,4	÷20,6	÷9,2	÷27,9	÷20,1
Naturvidenskab (NAT)	÷60,5	÷67,4	÷59,4	÷26,9	÷35,4	÷11,0
Fælles	÷13,3	11,7	÷1,1	10,2	2,8	19,1
I alt ²⁾	7,2	12,3	12,7	14,7	÷30,6	10,8
¹⁾ Jura er et selvstændigt fakultet på KU, mens det på AU er et institut under Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.						
²⁾ Afvigelser fra kolonnesumtal skyldes afrundinger, samt at der på KU i 1999 er foretaget korrektioner på 3 mio. kr. i forbindelse med, at Danmarks Højskole for Legemsøvelser blev lagt ind som selvstændigt institut på Det Naturvidenskabelige Fakultet.						
Kilde: Virksomhedsregnskab for 1998, 1999 og 2000 for henholdsvis AU og KU samt notat om Regnskabsafslutning 2000 for AU udarbejdet af AU.						

Af tabel 2 fremgår det, at det akkumulerede overskud på ordinær virksomhed i 2000 andrager henholdsvis 12,7 mio. kr. og 10,8 mio. kr. på AU og KU.

Det akkumulerede overskud på AU har i perioden været mellem 7,2 mio. kr. i 1998 og 12,7 mio. kr. i 2000. Udviklingen i KU's akkumulerede overskud har varieret mellem et overskud i 1998 på 14,7 mio. kr., et underskud i 1999 på ÷30,6 mio. kr. til et overskud i 2000 på 10,8 mio. kr.

40. For de fakulteter, som Rigsrevisionen har udtaget til særlig gennemgang, fremgår det af tabellen, at Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på AU har et stort akkumuleret overskud, mens der på Det Naturvidenskabelige Fakultet er akkumuleret et stort underskud. Situationen er tilsvarende på KU. Overskuddet på Det Samfundsvidenskabelige Fakultet og underskuddet på Det Naturvidenskabelige Fakultet er dog mindre end på de tilsvarende fakulteter på AU.

IV. Budgetlægning

41. Et centralt element i god statslig økonomistyring er budgetlægningen. Budgetlægningen skal udgøre fundamentet for, at universiteterne kan dokumentere, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. En hensigtsmæssig budgetlægning forudsætter, at der er etableret et styringsgrundlag, som danner baggrund for de styringsprocesser, der udføres i relation til budgetlægningen. For at sikre et fuldstændigt styringsgrundlag skal budgettet bl.a. være dækkende for hele universitetets virksomhed, så der forud for budgetåret bringes klarhed over hele universitetets indtægtsgrundlag i form af bevillinger samt prognoser for øvrige indtægter.

Der bør foreligge skriftlige procedurebeskrivelser, der angiver opgaverne i relation til budgetlægningen. Desuden bør den økonomiske styring være tilrettelagt, så de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar.

Budgetlægningen bør endelig skabe en klar sammenhæng mellem økonomi og aktiviteter, så budgettet afspejler, hvordan ledelsen har prioriteret og disponeret bevillingen i forhold til universiteternes 2 hovedformål uddannelse og forskning. At budgettet afspejler disponeringen af bevillingen til uddannelse og forskning er endvidere væsentligt i forhold til aflæggelse af virksomhedsregnskab, da virksomhedsregnskaberne skal indeholde et formålsopdelt regnskab.

Samlet bør der være opbygget en enstrengt budgetstruktur, som sikrer, at der på universiteterne er overensstemmelse og en direkte sammenhæng mellem de centrale og de decentrale budgetter.

42. I det følgende belyses og vurderes det, om universiteternes styringsgrundlag og styringsprocesser i forbindelse med budgetlægningen opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring. De besparelsesplaner, som de naturvidenskabelige fakulteter på begge universiteter har måttet foretage på grund af økonomiske problemer, vil endvidere blive gennemgået med henblik på at belyse anvendeligheden af universiteternes budgetmodel som grundlag for udarbejdelse af besparelsesplanerne.

A. Budgetternes dækning

43. Rigsrevisionen har undersøgt, om der forud for budgetåret bringes klarhed over hele indtægts- og udgiftsgrundlaget, så budgetlægningen på AU og KU er dækkende for universiteternes samlede virksomhed.

44. Universiteterne modtager indtægter fra den ordinære bevilling på finansloven samt fra eksterne midler i forbindelse med tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

Eksterne midler hidrører fra samfinansierede forskningsprojekter eller modtages som gaver/tilskud. Samfinansierede projekter er kendetegnet ved, at udgiften til projektet dækkes af både universitetets ordinære bevilling og af en ekstern tilskudsgiver. Gaver/tilskud modtages typisk som støtte til forskellige forskningsprojekter, som ellers finansieres af universitetets ordinære bevilling. AU og KU modtog henholdsvis 378 mio. kr. og 530 mio. kr. som tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed i 2000, hvilket svarer til ca. 21 % af begge universiteters samlede indtægter, jf. tabel 1.

Administrationen af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed er på de 2 universiteter reguleret ved interne retningslinjer.

45. Den eksterne finansiering udgør som nævnt en betragtelig del af universiteternes indtægter og er derved i høj grad med til at finansiere universiteternes forskningsmæssige produktion.

Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om universiteternes budgetlægningen omfatter både den ordinære bevilling og den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed.

46. Undersøgelsen har vist, at AU's og KU's budgetlægning udelukkende foretages for den ordinære virksomhed. I relation til den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed indgår på begge universiteter alene skøn over overheadindtægterne i forbindelse med den eksterne finansiering som følge af, at sådanne indtægter indgår i den ordinære virksomhed. Overheadindtægter skal dække de udgifter, universiteterne har ved at huse og administrere eksternt finansierede forskningsprojekter. I regnskabet for 2000 udgjorde overheadmidlerne henholdsvis 30,8 mio. kr. og 47,0 mio. kr. på AU og KU. Der foretages ikke en samlet budgettering af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed, der på AU styres ved tilskudsbetinger i form af gavebreve og samarbejdsaftaler og på KU ved projektbudgetter.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at budgetlægningen på hverken AU eller KU er dækkende for universiteternes samlede virksomhed.

47. AU og KU har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at årsagen til, at de eksterne midler ikke indgår i budgettet, er begrundet i vanskeligheder med at forudsige, hvor mange eksterne midler man vil modtage. Universiteterne har videre anført, at de grundlæggende ikke finder budgettering af den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed relevant, da de eksterne midler er bundet til konkrete forskningsprojekter og derfor ikke er til generel disposition for universitetet.

48. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed, som udgør en betragtelig del af universiteternes indtægtsgrundlag, og derved i høj grad er med til at finansiere den forskningsmæssige produktion, indgå i budgetlægningen og dermed i universiteternes overordnede prioritering og styring af forskningsområdet. Når midlerne ikke indgår i budgettet, svækkes budgettets informationsværdi, og det medfører efter Rigsrevisionens opfattelse, at den økonomiske og faglige planlægning bliver baseret på et ufuldstændigt grundlag.

AU har oplyst, at man i forbindelse med udarbejdelsen af budgetopfølgingsrapporterne overvejede, om disse også burde omfatte den tilskudsfinansierede forskning, men

at man kom til den konklusion, at det næppe ville have nogen styrings- eller informationsmæssig værdi.

KU har erklæret sig enig i, at budgetlægningen og -opfølgningens informationsværdi vil styrkes ved inddragelse af den eksterne finansiering, men har samtidig anført, at budgettering af og opfølgning på de eksterne midler ikke vil forbedre prioriteringen af universitetets midler, idet langt hovedparten af den eksterne virksomhed er øremærket til konkrete eksterne forskningsprojekter.

Rigsrevisionen finder imidlertid fortsat, at såvel informationsværdien som den økonomiske og faglige værdi af budgetterne vil styrkes ved inddragelse af den eksterne finansiering. Budgetterne bør sikre, at der er et overblik over indtægtssiden, så ledelsen har fuldt overblik over økonomien. Herved kan ledelsen også vælge fx at opprioritere forskningsområder, som har stor samfundsmæssig interesse, men har sværere ved at tiltrække eksterne forskningsmidler.

49. Det blev i statsrevisorernes beretning nr. 1/00 om forvaltning af private forskningsmidler ved Aarhus Universitet og Københavns Universitet beskrevet, at universiteterne i forbindelse med den regnskabsmæssige administration af eksterne midler ved indgåelse af aftaler om eksternt finansieret forskningsvirksomhed ikke registrerede oplysninger om de eksterne midlers størrelse eller forventede størrelse, ej heller om den forventede tidsmæssige udstrækning af finansieringen. Rigsrevisionen bemærkede, at dette efter Rigsrevisionens opfattelse vanskeliggjorde en systematisk regnskabsmæssig opfølgning.

Rigsrevisionen finder, at en registrering af oplysninger i økonomisystemet om de eksterne midlers størrelse eller forventede størrelse, samt om den forventede tidsmæssige udstrækning af finansieringen vil give mulighed for relativt præcist at skønne over en stor del af årets eksterne midler. Vanskelighederne med at forudsige, hvor mange eksterne midler man vil modtage, vil således i overvejende grad være begrænset til årets nye aftaler.

KU har oplyst, at det er universitetets hensigt at etablere analyseværktøjer, der med udgangspunkt i regnskabsmæssige data for de sidste par år koblet med den månedlige udvikling skal sikre universitetet bedre mulighed for at forudberegne de eksterne midler.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteternes styringsgrundlag er mangelfuldt, idet budgetterne på hverken AU eller KU er dækkende for hele universitetets virksomhed. Budgetlægningen foretages udelukkende for den ordinære virksomhed. Budgetlægningen omfatter ikke den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed, som på AU og KU udgør godt 1/5 af universiteternes indtægter og derved i høj grad er med til at finansiere den forskningsmæssige produktion. Universiteterne bringer derved ikke klarhed over hele indtægts- og udgiftsgrundlaget forud for budgetåret. Ved at inddrage den tilskudsfinansierede forskningsvirksomhed i budgettet vil budgettets informationsværdi efter Rigsrevisionens opfattelse blive styrket. Endvidere vil det kunne give mulighed for, at den økonomiske og faglige planlægning i højere grad bliver baseret på et fuldstændigt grundlag.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af registreringen af økonomiske oplysninger i forbindelse med tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed give mulighed for mere præcise skøn over de forventede eksterne indtægter.

Rigsrevisionen har konstateret, at KU har til hensigt at etablere analyseværktøjer, der skal sikre universitetet bedre mulighed for at forudberegne de eksterne midler. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universitetet anvende disse værktøjer til at inddrage den tilskudsfinansierede virksomhed i budgetlægningen.

B. Budgetmetode

50. Som beskrevet ovenfor foretages budgetlægningen på AU og KU udelukkende for den ordinære virksomhed. I det følgende undersøges grundlaget for AU's og KU's budgetmetode for den ordinære virksomhed, herunder

- om budgetlægningen er baseret på skriftlige procedurebeskrivelser,
- om budgetlægningen er koblet til aktivitetsplaner,
- om den økonomiske styreform sikrer, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad, samt
- om universiteterne har en enstrenget budgetstruktur.

a. Procedurer

51. For at sikre kvaliteten i budgetlægningen forudsættes det, at der på universiteterne er udarbejdet procedurebeskrivelser, der angiver, hvilke aktiviteter der skal gennem-

føres i den årlige budgetlægning. Procedurebeskrivelser skal sikre, at der er faste rutiner for de enkelte enheders medvirken og ansvar i forbindelse med budgetlægningen. Manglende skriftlige procedurebeskrivelser gør universiteterne sårbare over for personaleudskiftninger.

52. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilken grad der er udarbejdet procedurebeskrivelser for budgetlægningen på de 2 universiteter. Rigsrevisionen har vurderet, at dette har været tilfældet, når der er udarbejdet en aktivitetsplan – eller tilsvarende – der angiver de aktiviteter, der udføres i relation til udarbejdelse af budgettet, samt hvilken enhed på det pågældende niveau der er ansvarlig for udførelsen. Resultatet af undersøgelsen er vist i **skema 1**.

Skema 1. Procedurebeskrivelser på de forskellige niveauer på AU og KU

	AU			KU		
	Centralt	NAT	SAM (IØ) ¹⁾	Centralt	NAT	SAM (ØI) ¹⁾
Skriftlige procedurebeskrivelser for budgetlægningsopgaverne	Nej	Nej	Ja (Ja)	Ja	Nej	Nej (Ja)
¹⁾ Da de samfundsvidenskabelige fakulteter har decentraliseret økonomiansvaret, har Rigsrevisionen foretaget vurdering på både fakultetsniveau og Institut for Økonomi (IØ) og Økonomisk Institut (ØI) på henholdsvis AU og KU.						

Det fremgår af skema 1, at der på AU kun er udarbejdet skriftlige procedurebeskrivelser for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet samt Institut for Økonomi, mens der ikke er udarbejdet sådanne på hverken det centrale niveau eller Det Naturvidenskabelige Fakultet.

På KU er der udarbejdet skriftlige procedurebeskrivelser på det centrale niveau samt på Økonomisk Institut. Hverken på Det Naturvidenskabelige Fakultet eller Det Samfundsvidenskabelige Fakultet er der udarbejdet skriftlige procedurebeskrivelser for budgetlægningsopgaverne.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør der foreligge skriftlige procedurebeskrivelser for budgetlægningen på alle niveauer. Både AU og KU har erklæret sig enige heri og oplyst, at der vil blive udarbejdet skriftlige procedurebeskrivelser for budgetlægningen på alle niveauer.

b. Universitetsledelsens rammefordeling

53. Universiteterne modtager en bevilling på finansloven, der er specificeret ud på forskellige bevillinger, men som

universiteterne i henhold til universitetsloven kan anvende frit. I dette afsnit vil det blive undersøgt, om den overordnede rammefordelingsmodel på AU og KU anvendt for finansår 2000 er udformet, så universitetsledelsen kan sikre, at den planlagte ressourceanvendelse er koblet til aktivitetsplaner for universiteternes 2 hovedformål uddannelse og forskning.

54. Overordnet set foretages rammefordelingen på både AU og KU på baggrund af finanslovens bevillinger med uddannelse og forskning som de største poster. Begge universiteter udarbejder endvidere flerårige rammefordelinger på baggrund af finanslovens BO-år. Det er dog kun rammefordelingen for det førstkommande budgetår, der godkendes.

På både AU og KU fordeles rammen til fakulteterne som en blokbevilling, og fakulteterne har derved frihed ved anvendelse af den bevilgede ramme.

Finanslovens bevilling til uddannelse er som nævnt aktivitetsafhængig og er baseret på Undervisningsministeriets prognose over forventet STÅ-produktion. Både AU og KU udarbejder imidlertid selv en prognose over den forventede taxameterindtægt, da universiteterne betragter egne prognoser som mere præcise end Undervisningsministeriets. Begge universiteter anvender sin egen prognose i budgetlægningen, hvilket betyder, at der ikke er beløbsmæssig sammenhæng mellem universiteternes rammefordeling og bevillingen på finansloven.

På både AU og KU lægges universitetets rammefordeling til fakulteterne ind i universiteternes centrale økonomisystemer, henholdsvis KAOS og ØSS.

Den overordnede metode til fordeling af bevillingen til uddannelse og forskning

55. Fordelingen af bevillingen til uddannelse tager på både AU og KU udgangspunkt i aktivitetsafhængigheden i uddannelsesbevillingen på finansloven. Ingen af universiteterne opgør det faktiske ressourcetræk ved uddannelsesaktiviteterne. Begge universiteter viderefordeler uddannelsesbevillingen direkte til det optjenende fakultet på baggrund af fakultetets forventede STÅ-produktion og den på finansloven fastsatte takst for de enkelte STÅ. Ingen af universiteterne foretager således en selvstændig fordeling

af uddannelsesbevillingen på baggrund af uddannelsernes faktiske ressourcetræk.

56. Bevillingen til forskning fordeles på forskellig måde på de 2 universiteter. På AU videreføres bevillingen til forskning til fakulteterne i henhold til universitetets rammefordelingsmodel fra 1993 korrigeret for kendte eksterne beregningsforudsætninger. Hvis de eksterne bevillingsændringer medfører uhensigtsmæssige, utilsigtede eller meget skæve virkninger for de faglige miljøer, kan fordelingen ske ud fra andre beregningsforudsætninger. Fordelingen foregår således primært på baggrund af foregående års fordeling. Viderefordelingen af forskningsbevillingen er ikke aktivitetsafhængig, og der er ikke knyttet aktivitets- og tidsplaner til de forskningsaktiviteter, der forventes gennemført for forskningsbevillingen.

57. På KU er størstedelen af bevillingen til forskning ikke-aktivitetsafhængig, idet 90 % af FL-bevillingen til forskning videreføres til fakulteterne ved hjælp af fremskrivninger og konkrete reguleringer i forhold til året før. KU har imidlertid gjort de sidste 10 % aktivitetsafhængige, idet de fordeles mellem fakulteterne på baggrund af 2 parametre: fakultetets STÅ-produktion og fakultetets indtægter fra tilskudsfinansieret forskningsvirksomhed.

58. Undersøgelsen har således vist, at på både AU og KU inddrages aktivitetsparameteren STÅ ved fordeling af uddannelsesbevillingen. Rigsrevisionen kan dog samtidig konstatere, at hverken AU eller KU opgør det faktiske ressourcetræk ved uddannelsesaktiviteten og derfor heller ikke kan basere rammefordelingen herpå. Det er på ingen af universiteterne et krav, at aktivitetsafhængigheden skal kunne genfindes i fakulteternes budgetlægning.

Der indgår ikke på AU og kun i begrænset omfang på KU aktivitetsparametre for universitetets andet hovedformål forskning, hvorved den planlagte anvendelse af omkring 1/3 af universiteternes ordinære bevilling ikke er knyttet direkte til de fastlagte forskningsaktiviteter, som er udarbejdet på fakultets- og institutniveau.

KU har oplyst, at universitetet fra centralt hold har igangsat et arbejde med at opstille parametre, der gør det muligt at vurdere forskningens kvalitet på baggrund af aftalte tilgæn-

gelige størrelser eller standarder. Herefter vil universitetet dokumentere forskningens kvalitet bl.a. med henblik på en stadig udvikling og prioritering af forskningen.

c. Fakulteternes budgetmodeller

59. AU's og KU's overordnede rammefordeling er som ovenfor nævnt opdelt i en række bevillinger, men gives til fakulteterne som en blokbevilling, således at fakulteterne disponerer frit ved anvendelsen af rammen.

På både AU og KU er der udarbejdet en række aktivitetsplaner for udførelsen af universiteternes hovedformål uddannelse og forskning. Aktivitetsplanerne for uddannelse, som er udarbejdet af de enkelte institutter eller fag, består bl.a. af studieplaner og lektionskataloger, som angiver, hvilke undervisningsudbud og hvor mange timer der udbydes på de enkelte institutter. Endvidere angiver studieordningerne de aktiviteter, det enkelte studium skal indeholde.

På forskningsområdet er der på både institutniveau, fakultetsniveau og centralt niveau udarbejdet forskningsplaner. Instituternes forskningsplaner er naturligt de mest detaljerede. Planerne varierer betydeligt i form mellem de enkelte institutter, men grundlæggende angiver planerne med forskellig detaljeringsgrad, inden for hvilke områder de pågældende institutter vil forske i en nærmere bestemt tidsperiode. Disse planer angiver derved rammerne for forskningsaktiviteterne og er udtryk for institutledernes prioritering af, hvilke forskningsaktiviteter der skal foretages på de enkelte institutter. Planerne på fakultetsniveau og centralt niveau er mere overordnede og angiver typisk nogle af fakulteternes/universitetets hovedsatsningsområder.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er disse planer for udførelsen af universiteternes hovedformål uddannelse og forskning særligt på decentralt niveau udmærkede værktøjer til at brug for en prioritering og disponering af bevillingerne. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør budgetlægningen tage udgangspunkt i disse aktivitetsplaner, så budgetterne direkte angiver, hvilket ressourcetræk der er planlagt til de pågældende aktiviteter, så der er en direkte sammenhæng mellem aktivitetsplanerne og den konkrete budgetlægning. Rigsrevisionen er opmærksom på, at forskning ikke er at betragte som et normalt produktionsobjekt. Aktiviteter i relation til forskning har karakter af særlige for-

løb, som kun i ringe grad kan sammenlignes. Sådanne kan kun planlægges og budgetteres konkret på baggrund af erfaringer.

60. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilken form for økonomisk styring af institutterne fakulteterne foretager, samt om fakulteternes budgetter tager direkte udgangspunkt i den af konsistorium vedtagne rammefordeling. Rigsrevisionen har videre undersøgt, om fakulteternes budgetter er koblet direkte til aktivitetsplaner, så der er klar sammenhæng mellem produktionsmålene vedrørende uddannelse og forskning og ressourceanvendelsen til denne produktion.

Styringsform

61. **Skema 2** viser fakulteternes økonomiske styringsform af institutterne.

Skema 2. Fakulteternes økonomiske styringsform af institutterne

	HUM	NAT	SAM	SUN	TEO	JUR
AU	"Årsværksstyring"	"Årsværksstyring"	Rammestyring	"Årsværksstyring" ¹⁾	"Årsværksstyring"	₂₎
KU	"Årsværksstyring"	"Årsværksstyring" ¹⁾	Rammestyring	"Årsværksstyring" ¹⁾	"Årsværksstyring"	"Årsværksstyring"
¹⁾ Dele af fakultetets enheder er dog rammestyrede.						
²⁾ Jura er et selvstændigt fakultet på KU, mens det på AU er et institut under Det Samfundsvidenskabelige Fakultet.						

Det fremgår af skema 2, at Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på både AU og KU anvender rammestyring. De øvrige fakulteter på de 2 universiteter anvender en form for årsværksstyring som den overordnede styringsmodel.

Budgettet på de 2 fakulteter med rammestyring består af en viderefordeling af den fra konsistorium bevilgede ramme – dog korrigeret med egne forventninger – hvorefter det budgetmæssige ansvar er henlagt til de respektive institutter. Institutterne prioriterer herefter selv anvendelsen af rammen til løn og drift. Fordelingen af midlerne foretages på begge fakulteter primært på baggrund af instituternes STÅ-produktion samt sidste års budget. På forskningssiden indgår forskningsplanerne i overvejelserne for fordelingen af bevillingen på de samfundsvidenskabelige fakulteter.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem forskningsplanerne og fordelingen til institutterne, hvorved fordelingen ikke angiver, hvilket ressourcetræk der er planlagt til de pågældende aktiviteter. Fordelingen er endvidere ikke gjort direkte afhængig af opnåelsen af de aktivitetsmål, som måtte fremgå i planerne. Dog har Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU gjort en lille del af forskningsbevillingen til institutterne aktivitetsafhængig, idet 5 % af forskningsbevillingen fordeles efter kriterier som fx de pågældende institutters produktion af forskningspublikationer i de foregående år. Hvert år foretages således en opfølgning i fakultetsrådet, hvor institutlederne fremlægger publikationsstatistik og redegør for forskningsbevillingens anvendelse i forhold til de opstillede forskningsmål. På 2 af fakultetets institutter har man i forlængelse heraf valgt at anvende en del af lønbudgettet på resultatløns i form af, at der gives en engangsydelse for hver publiceret referee-artikel.

62. Af skema 2 fremgår endvidere, at de øvrige fakulteter på de 2 universiteter anvender en form for årsværksstyring af institutterne. Ved årsværksstyring administreres og styres lønsummen til alle fakultetets fastansatte på fakultetsniveau, og institutterne bevilges et antal årsværk, typisk på baggrund af den aktuelle bemanning reguleret fx i forhold til antal studerende, STÅ-produktion o.l. På Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU baseres årsværksfordelingen ikke på baggrund af en bemandingsplan eller STÅ-produktionen, men på den primo året gældende bemanning samt på dekanens vurdering. Det er alene dekanens beslutning, om årsværksfordelingen skal ændres i løbet af året, fx ved personaleafgang. Den økonomiske styreform er således ikke formaliseret, men baseres på dekanens prioriteringer.

På Det Naturvidenskabelige Fakultet på KU tildeles de institutter, der styres via årsværk, en årsværksramme og en driftsramme – med mulighed for at veksle fra årsværk til kroner og omvendt. Denne omveksling foretages dog med en noget mindre værdi end årsværkets reelle værdi, hvorved der skabes et incitament for institutterne til at forbruge sine årsværk, hvis det er muligt.

63. Institutternes forskningsplaner indgår tillige i overvejelserne for årsværkstildelingen. Rigsrevisionens undersø-

gelse har dog vist, at de forskningsaktiviteter, som er angivet i planerne, ikke indgår direkte som parameter for årsværkstildelingen, hvorved det ikke er angivet, hvilket resourcetræk der er planlagt til de pågældende aktiviteter. Driftsmidlerne tildeles typisk som en rammebevilling. Disse udgør dog kun en mindre del af fakulteternes udgifter, da hovedparten af udgifterne er til løn.

Ved årsværksstyring har de aktivitetsansvarlige på institutterne således kun i begrænset omfang et økonomisk ansvar, da institutterne ikke har det fulde ansvar for økonomien, når der budgetteres med årsværk og gennemsnitslønninger i stedet for reelle lønninger. Ansvar for aktiviteter og økonomi følges derved ikke ad.

AU har oplyst, at årsværksstyring i flere tilfælde vil være det mest effektive redskab til sikring af overensstemmelse mellem økonomi og faglig planlægning. KU har oplyst, at årsværksstyring efter universitetets opfattelse ikke fjerner eller reducerer ansvaret for økonomi og aktiviteter, men at flere af Det Naturvidenskabelige Fakultets store institutter allerede er gået over til rammestyring, og at man arbejder på at indføre rammestyring på flere institutter, bl.a. i forlængelse af anbefalingerne i Forskningsministeriets og Undervisningsministeriets rapport om naturvidenskab.

64. Rammestyring medfører et større ansvar og forpligtelse på institutterne over for den bevilgede ramme end på institutter med årsværksstyring. Dette skyldes, at institutterne selv har kompetencen til disponering af løn- og driftsmidlerne og til at foretage eventuelle reguleringer i løbet af året. Indførelsen af det nye lønsystem i staten, som bevirker, at individuelle lønforhandlinger får større og større indpas på det offentlige arbejdsmarked, forstærker efter Rigsrevisionens opfattelse betydningen af, at denne kompetence er henlagt til institutterne. Rigsrevisionen er dog opmærksom på, at det forudsætter, at institutterne har en tilstrækkelig størrelse og administrativ kapacitet til at varetage denne opgave.

65. Ansvar for og kompetence vedrørende den økonomiske planlægning bør så vidt muligt følges ad i god statslig økonomistyring. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den økonomiske styreform på AU og KU samlet ikke sikrer, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad. På beg-

ge universiteter, og særligt på KU, er der fakulteter, der har indført rammestyring, hvorved de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar.

KU har erklæret sig enig i, at rammestyring sikrer, at ansvar for økonomi og aktiviteter følges ad. Derfor anvender Det Samfundsvidenskabelige Fakultet og dele af Det Naturvidenskabelige Fakultet rammestyring. På andre fakulteter er der i 2001 taget skridt med henblik på at indføre rammestyring på flere store institutter – og denne udvikling forventes at fortsætte.

Fakulteternes budgetter

66. Rigsrevisionen har undersøgt, om den af konsistorium godkendte rammefordeling, som er universitetets officielle budget, direkte kan genfindes i fakulteternes budgetter. Det er endvidere undersøgt, om fakultetsbudgetterne afspejler den planlagte ressourceanvendelsen på uddannelse og forskning.

67. På AU baserer Det Samfundsvidenskabelige og Humanistiske Fakultet deres budget på en fælles skabelon, mens de andre fakulteter anvender forskellige skabeloner. Grundlaget og procedurerne for årsværksfordelingen i fakulteternes budgetter er dog forskellig på de enkelte fakulteter.

På KU har alle fakultetsbudgetterne forskellig struktur og er udarbejdet efter forskellige principper. På Det Naturvidenskabelige Fakultet bliver årsværksfordelingen foretaget ud fra en flerårig bemandingsplan, som er udarbejdet på baggrund af forskellige parametre som fx STÅ-produktion.

68. Undersøgelsen har vist, at fakultetsbudgetterne på AU ikke tager direkte udgangspunkt i den overordnede rammefordeling, men at fakulteterne foretager korrektioner i den bevilgede ramme på baggrund af egne forventninger til fx STÅ-produktionen. Herudover er budgetteringen af en række mindre indtægtskilder lagt ud til decentral budgettering. Undersøgelsen har vist, at de samlede fakultetsbudgetter for 2000 disponerer over forventede indtægter, der er godt 81 mio. kr. større end den ramme, som er blevet godkendt af konsistorium, og som er universitetets officielle budget. En del af fakulteternes korrektioner er foretaget på den forventede taxameterindtægt. Som nævnt

anvender AU universitetets egen prognose over den forventede taxameterindtægt i den overordnede rammefordeling frem for Undervisningsministeriets prognose. Undersøgelsen har vist, at flere fakulteter anvender egne fakultetsprognoser, og således bliver finanslovens bevilling til uddannelse efterfølgende korrigeret internt op til flere gange på AU i forbindelse med budgetlægningen.

På KU tager alle fakulteternes budgetter udgangspunkt i den overordnede rammefordeling og universitetets STÅ-prognose, selv om fakulteterne principielt har mulighed for at budgettere ud fra egne forventninger.

69. AU's og KU's overordnede rammefordeling lægges som nævnt ind i universiteternes centrale økonomisystemer, henholdsvis KAOS og ØSS. Hverken på AU eller KU foretages fakulteternes budgettering imidlertid i KAOS/ØSS, men i selvstændige edb-systemer på fakulteterne. På Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU lægges budgetterne for fakultetets institutter efterfølgende ind i ØSS. Budgettet for Det Naturvidenskabelige Fakultet på KU og fakulteternes budgetter på AU lægges ikke efterfølgende ind i KAOS/ØSS. Det centrale økonomisystem på AU og KU kan således ikke give et overblik over fakulteternes budgetter og derved den planlagte disponering af universitetets bevilling.

AU har oplyst, at man fremover vil indskærpe, at fakulteternes decentrale budgetter lægges ind i det centrale økonomisystem. KU har oplyst, at Det Naturvidenskabelige Fakultet fra 2001 lægger institutternes budgetter ind i økonomisystemet.

Rigsrevisionens undersøgelse har således samlet vist, at universiteternes budgetlægning ikke er baseret på en enstrengt budgetstruktur. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør fakultetsbudgetterne som minimum lægges ind i det centrale økonomisystem, så ledelsen har overblik over universitetets samlede økonomiske situation.

Koblingen mellem aktivitet og økonomi i fakulteternes budgetter

70. Undersøgelsen har vist, at budgetterne på ingen af fakulteterne på AU og KU afspejler den planlagte anvendelse af bevillingen på uddannelse og forskning. Budgetterne er således ikke systematisk integreret med aktivitetsstyring, så

bevillingen er disponeret med henblik på udførelsen af de fastlagte aktivitetsplaner, som universiteterne har udarbejdet på de forskellige niveauer. På både AU og KU er uddannelsesbevillingen i den overordnede rammefordelingsmodel aktivitetsafhængig, jf. tidligere. Denne aktivitetsafhængighed er dog med undtagelse af de samfundsvidenskabelige fakulteter ikke videreført i fakulteternes budgetter og er således efter Rigsrevisionens opfattelse uden direkte effekt. Samtlige fakulteters budgetter er med forskellig detaljeringsgrad opdelt på løn og drift uden sammenhæng med de planlagte aktiviteter i relation til uddannelse og forskning.

71. AU og KU har oplyst, at det er et særligt kendetegn for universiteterne, at undervisning og forskning foregår i forenet produktion. AU har videre anført, at det ikke stemmer overens med universiteternes ”produktionsforhold” at foretage en sondring mellem uddannelse og forskning. AU mener derfor, at den teoretiske skelnen mellem de 2 hovedformål ikke kan anvendes i universiteternes hverdag eller i økonomistyringen.

Rigsrevisionen har til brug for undersøgelsen af sammenhængen mellem økonomi og aktiviteter taget udgangspunkt i uddannelse og forskning dels fordi, at det er universiteternes hovedformål, dels fordi institutterne foretager en faglig planlægning af henholdsvis uddannelse og forskning. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør statsinstitutioner altid kunne foretage en skelnen mellem deres formål, så der kan afrapporteres herpå både økonomisk og aktivitetsmæssigt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at styringsgrundlaget og styringsprocesserne i forbindelse med AU's og KU's budgetlægning er mangelfulde og ikke sikrer, at universiteterne opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring. Universiteternes økonomiske styring sikrer ikke, at universiteterne kan dokumentere, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne.

Undersøgelsen har vist, at universitetsledelsens rammefordeling på AU og KU hovedsageligt består af en viderefordeling af finanslovbevillingen. Fordelingen af uddannelsesbevillingen er afhængig af den gennemførte studieaktivitet på fakulteterne, mens fordelingen af bevillingen til forskning ikke er aktivitetsafhængig. Undersøgelsen har dog vist, at

KU inddrager enkelte aktivitetsparametre også i viderefordelingen af forskningsbevillingen. På hverken AU eller KU opgøres det faktiske ressourcetræk ved henholdsvis uddannelses- og forskningsaktiviteterne, hvorfor rammefordelingen heller ikke er baseret herpå. Efter Rigsrevisionens opfattelse udnytter universiteternes ledelser derved ikke den mulighed, de har efter universitetsloven, for at disponere og prioritere frit ved anvendelsen af den samlede bevilling.

Undersøgelsen har videre vist, at der på både AU og KU løbende udarbejdes aktivitetsplaner for universiteternes 2 hovedformål uddannelse og forskning, men at der i budgetlægningen på AU og KU ikke er etableret et grundlag for en samlet økonomisk styring, der sikrer, at universiteternes planlagte ressourceanvendelse er koblet til disse aktivitetsplaner. Da forskningsbevillingen heller ikke i den overordnede rammefordeling er baseret på aktivitetsafhængighed, er budgetteringen af forskningen, som udgør omkring 1/3 af universiteternes ordinære bevilling, ikke på noget tidspunkt knyttet direkte til fastlagte forskningsaktiviteter.

Rigsrevisionen har dog bemærket, at Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU har gjort en mindre del af forskningsbevillingen aktivitetsafhængig. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil universiteterne kunne forbedre den økonomiske styring ved i højere grad at inddrage de aktivitetsplaner, som universiteterne løbende udarbejder på de forskellige niveauer, i budgetlægningen.

Rigsrevisionen finder, at universiteterne vil kunne forbedre den økonomiske styring ved i højere grad at sikre, at ansvar for aktiviteter og økonomi følges ad på de decentrale niveauer. Undersøgelsen har vist, at der på begge universiteter, og særligt på KU, er fakulteter, der har indført rammestyring, hvorved de aktivitetsansvarlige også har et økonomisk ansvar. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at der på flere fakulteter på KU er taget skridt med henblik på at indføre rammestyring på flere store institutter.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at AU's og KU's budgetlægning ikke er baseret på en enstrengt budgetstruktur, som sikrer, at der er overensstemmelse og en direkte sammenhæng mellem det centrale og de decentrale budgetter. Fakultetsbudgetterne bør efter Rigsrevisionens opfattelse som minimum lægges ind i det centrale økonomisystem, så ledelsen har overblik over universitetets samlede økonomiske situation.

C. De naturvidenskabelige fakulteters besparelsesplaner

72. Universiteternes ordinære bevilling er en blokbevilling. Universiteterne er således frit stillet med hensyn til, hvordan bevillingen fordeles mellem fakulteter og hoved-

områder. I forbindelse med de naturvidenskabelige fakulteters merforbrug har fakulteterne fået et midlertidigt internt lån fra universitetet. De naturvidenskabelige fakulteter har således skullet tilpasse deres aktivitetsniveau til en lavere bevilling gennem besparelser. De 2 naturvidenskabelige fakulteter på AU og KU havde primo 2000 en intern gæld på henholdsvis godt 67 mio. kr. og godt 35 mio. kr.

Rigsrevisionen har undersøgt, om universiteternes styringsgrundlag i form af den anvendte budgetmetode giver mulighed for dels at afgrænse besparelser til specifikke områder, dels ud fra budgettet at vurdere, hvilke konsekvenser besparelserne vil få for udførelsen af universiteternes forskellige formål. Desuden er det undersøgt, hvordan universiteternes ledelse har sikret, at de naturvidenskabelige fakulteters interne gæld nedbringes.

73. Årsagerne til fakulteternes gældsopbygning blev belyst i Forskningsministeriets og Undervisningsministeriets rapport ”Naturvidenskab på Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet – Økonomi, uddannelse og personale” fra november 1999. Rapporten beskriver årsagerne til den interne gældsopbyggelse på de naturvidenskabelige fakulteter og kommer desuden med en lang række anbefalinger til forbedring af fakulteternes økonomistyring. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke taget stilling til baggrunden for fakulteternes interne gældsopbygning.

74. På begge fakulteter er de iværksatte besparelsetiltag indarbejdet i budgettet. Det er tidligere beskrevet, at AU's og KU's styringsgrundlag er mangelfuldt, og at fakulteternes budgetmodeller ikke er koblet til aktivitetsplaner for universiteternes 2 hovedformål. Dette bevirker, at budgetmodellerne ikke giver mulighed for, at besparelser umiddelbart kan begrænses til specifikke aktiviteter.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at universiteternes mulighed for at prioritere, hvor der skal foretages besparelser og samtidig kende den præcise konsekvens heraf, er meget begrænset.

75. I **skema 3** er angivet en oversigt over afviklingen af den interne gæld på de naturvidenskabelige fakulteter.

Skema 3. Gældsafviklingen for de naturvidenskabelige fakulteter på AU og KU

	AU	KU
Fakultetets aftale med universitetsledelsen	Gældsafviklingsaftaler over en periode på 7-8 år. Indeholder ikke beregninger af konsekvenser.	Gældsafviklingsaftaler over en periode på 4 år. Indeholder ikke beregninger af konsekvenser.
De iværksatte besparellestiltag	Hovedsageligt besparelser på drift og forskeruddannelsen. Mindre besparelser på løn.	Hovedsageligt besparelser på løn via nedbringelse af bemanning. Mindre besparelser på drift.
Intern gæld primo 2000	67,4 mio. kr.	35,4 mio. kr.
Intern gæld ultimo 2000	59,4 mio. kr.	11,0 mio. kr.

Det fremgår af skema 3, at universitetsledelsen på både AU og KU har indgået gældsafviklingsaftaler med fakulteterne. Universitetets ledelse har således ikke indgået aftaler om egentlige besparelsesplaner med fakulteterne. Med besparelsesplaner forstås planer, som angiver, hvordan besparelserne agtes gennemført. Gældsafviklingsaftalerne er karakteriseret ved udelukkende at bestå af en aftale om tilbagebetaling af den interne gæld inden for en given periode.

76. Af skema 3 fremgår det, at universitetsledelsen på AU har aftalt med Det Naturvidenskabelige Fakultet, at den interne gæld skal nedbringes over 7-8 år. Gælden på Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU var primo 2000 på godt 67 mio. kr. Det er aftalt, at der fratrækkes 5 mio. kr. i 2000 og derefter 10 mio. kr. de efterfølgende år på fakultetets årlige ramme fra konsistorium, indtil den interne gæld er udlignet. Fakultetets gæld blev i 2000 nedbragt med knapt 8 mio. kr. til ca. 59 mio. kr., jf. skema 3.

Det Naturvidenskabelige Fakultet på KU har indgået en aftale med universitetsledelsen om at nedbringe den interne gæld over 3-4 år, og om at den skal afdrages med 8 mio. kr. om året. Gælden var primo 2000 på 35 mio. kr. Med det regnskabsmæssige resultat i 2000 er gælden reduceret til 11 mio. kr.

77. De konkrete besparelsesplaner er således udelukkende vedtaget på fakultetsniveau. Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU har valgt hovedsageligt at placere besparelserne på driften og på forskeruddannelsen. På KU har Det Naturvidenskabelige Fakultet valgt at nedbringe den interne gæld ved at foretage en reduktion af personalet ved hjælp af ansættelsesstop og afskedigelser. På ingen af de 2

universiteter kan de foretagne besparelsetiltag afgrænses til specifikke forsknings- eller uddannelsesområder.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at besparelserne på ingen af fakulteterne er baseret på beregninger af konsekvenserne for aktiviteterne og produktiviteten i relation til udførelsen af forskning og uddannelse.

78. Fakulteternes manglende grundlag for vurdering af konsekvenserne af gældsafviklingsaftalerne betyder, at universitetsledelsen ikke har taget stilling til, om aftalerne er realistiske eller tidsmæssigt kan overholdes.

Universitetsledelsen har på hverken AU eller KU fastlagt procedurer for en situation, hvor et fakultet ikke overholder gældsaftalen.

KU har oplyst, at Det Naturvidenskabelige Fakultets besparelser i detaljer er gennemgået og diskuteret på flere møder mellem dekanen for Det Naturvidenskabelige Fakultet og rektor. Rektor havde og har derfor tiltro til, at besparelserne gennemføres, hvorfor rektor ikke har fundet det umiddelbart nødvendigt at fastlægge procedurer for en situation, hvor fakultetet eventuelt ikke overholder gældsafviklingsaftalerne.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er udarbejdelsen af besparelser af så væsentlig betydning for universiteternes økonomi, at der bør udarbejdes referater fra møder, hvor rektor har været involveret i besparelserne. Undersøgelsen har vist, at dette ikke har været tilfældet. Rigsrevisionen finder endvidere, at der bør være fastlagt procedurer for en situation, hvor fakultetet eventuelt ikke overholder gældsafviklingsaftalerne.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at universiteternes mulighed for at prioritere, hvor der skal foretages besparelser og samtidig kende den præcise konsekvens heraf, er meget begrænset, da universiteternes budgetmodel ikke kan anvendes som grundlag herfor.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af styringsgrundlaget i højere grad give mulighed for at basere konkrete besparelser på beregninger af, hvilke konsekvenser besparelserne vil få for uddannelse og forskning.

V. Budgetopfølgningen

79. Rigsrevisionen har undersøgt, om styringsprocesserne for budgetopfølgningen opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring, så der opnås et anvendeligt styringsresultat.

En regelmæssig budgetopfølgning, der løbende sammenholder budget og regnskab, er en nødvendig forudsætning for, at universitetsledelsen har tilstrækkelig information i løbet af året til at sikre, at universitetet overholder sin bevilling. Opfølgningen skal desuden kortlægge eventuelle problemer og risici ved det forventede resultat. Herudover skal der med jævne mellemrum udformes forbrugsforventninger, der omfatter konkrete skøn over årets forbrug samt stillingtagen til risici for overskridelser. Budgetopfølgningen bør derved give et realistisk billede af den økonomiske situation og forventningen til årets resultat. En tilfredsstillende budgetopfølgning bør endvidere indeholde oplysninger om status for gennemførelsen af universiteternes aktiviteter i forhold til det i budgettet forudsatte.

Universiteterne har som nævnt ovenfor valgt at decentralisere økonomiansvaret. En sådan decentralisering fjerner dog ikke den øverste ledelses forpligtelse til at følge op på det samlede budget.

80. Universiteterne budgetterer som tidligere nævnt kun den ordinære virksomhed, hvorfor AU's og KU's budgetopfølgning ligeledes kun foretages for den ordinære virksomhed. Da universiteternes budgetter ikke er udarbejdet med henblik på at sikre, at deres planlagte ressourceanvendelse er koblet til aktivitetsplaner i relation til uddannelse og forskning, indgår der i budgetopfølgningen ikke oplysninger om aktiviteter i forhold til forbrug.

Budgetgrundlaget og -processerne bevirker dermed, at budgetopfølgningen ikke er dækkende for universiteternes virksomhed, ligesom der ikke kan følges op på aktiviteter i forhold til forbrug. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om AU og KU løbende følger op på de poster, der budgetteres med.

81. Rigsrevisionen har således undersøgt, om universiteternes styringsresultat i forbindelse med den budgetopfølgning, der foretages, sikrer et realistisk og dækkende billede

af den økonomiske situation. Det er endvidere undersøgt, om der er udarbejdet skriftlige procedurebeskrivelser for budgetopfølgningen, samt hvordan der løbende følges op på budgettet på centralt og decentralt niveau.

A. Den centrale opfølgning

82. Rigsrevisionen har undersøgt, om der er udarbejdet procedurebeskrivelser for den centrale budgetopfølgning på AU og KU. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt indhold og hyppighed af den centrale budgetopfølgning for budget 2000 på AU og KU, samt om styringsresultatet i forbindelse med budgetopfølgningen har givet ledelsen et realistisk billede af den økonomiske situation på universiteterne.

a. Procedurer

83. For at sikre kvaliteten i budgetopfølgningen kræves det, at der er udarbejdet procedurebeskrivelser, som angiver, hvilke aktiviteter der skal udføres i relation til budgetopfølgningen.

På både AU og KU foreligger der materiale, som beskriver principperne bag den overordnede budgetopfølgning på universitetet. På KU er der desuden udarbejdet en opgavebeskrivelse, der angiver arbejdsgang, opgavefordeling, interne tidsfrister og modtagere af rapporten i forbindelse med budgetopfølgningen. På AU findes en sådan opgavebeskrivelse ikke. På hverken AU eller KU findes der skriftlige retningslinjer for, hvornår budgetafvigelser skal kommenteres.

KU har oplyst, at det i opgavebeskrivelsen er anført, at væsentlige budgetoverskridelser skal kommenteres i budgetopfølgningen, og at universitetet vil overveje, om det er hensigtsmæssigt at indføre generelle retningslinjer for, hvornår budgetafvigelser skal kommenteres.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der på AU ikke udarbejdes en tids- og aktivitetsplan for opgaverne i relation til budgetopfølgningen. AU har oplyst, at der som led i videreudviklingen af budgetopfølgningen vil blive udarbejdet en nærmere tidsplan og opgavebeskrivelse.

b. Indhold og hyppighed

84. Frem til 2000 er der på AU ingen regelmæssig budgetopfølgning fra centralt hold. På KU består den centrale budgetopfølgning frem til 2000 i, at der hver måned udarbejdes en fakultetsopdelt oversigt over det regnskabsførte forbrug på løn og drift. Oversigten indeholder ingen oplysninger om den tildelte ramme eller om forventningen til årets resultat. Både AU og KU har fra 2000 indført regelmæssig budgetopfølgning på den ordinære virksomhed. Opfølgningen vil blive gennemgået nedenfor.

Da konsistoriums ramme til fakulteterne som nævnt i kap. IV kan anvendes som en blokbevilling, tager begge universiteters budgetopfølgning udgangspunkt i fakulteternes budgettering af udgifterne. Begge universiteter har udarbejdet en skabelon til budgetopfølgningen, som udfyldes af fakulteterne og sendes til de centrale økonomiforvaltninger.

Skema 4. Opfølgning på AU's og KU's ordinære virksomhed i 2000

	AU	KU	
Rapport	Økonomirapporter	Månedens Hovedtal ¹⁾	Løbende økonomirapportering og kommentering
På baggrund af regnskab pr.	Ultimo 1., 2. og 3. kvartal	Ultimo oktober og november	Ultimo april og september
Opfølgning på indtægter	Alle indtægter på ordinær virksomhed	Samlet ordinær ramme	Samlet ordinær ramme
Opfølgning på udgifter	Løn på medarbejderkategorier og drift	Løn og drift	Løn og drift
¹⁾ Månedens Hovedtal fra januar til og med september 2000 indeholdt regnskabstal, men ikke ramme og forventning til årets resultat.			

85. Det fremgår af skema 4, at opfølgningen på AU består af 3 økonomirapporter baseret på regnskabet ved udgangen af de første 3 kvartaler. Ved udgangen af kvartalet udarbejder hvert fakultet en rapport med opdatering af budgettets indtægts- og udgiftsside. Indtægtssiden består af den tildelte ramme fra konsistorium korrigeret for fakultets forventninger til årets indtægt. Udgiftssiden består af udgifter til løn fordelt på forskellige medarbejderkategorier og til drift. Fakulteterne kommenterer rapportens oplysninger og angiver forventningen til året resultat.

På baggrund af fakulteternes rapporter udarbejder den centrale økonomiforvaltning en økonomirapport for hele

universitetet, der opsummerer fakulteternes rapporter. Her angives forventningen til universitetets samlede resultat for året samt eventuelt forbrug eller forøgelse af den ordinære opsparing. Økonomirapporten sendes til rektor, dekaner og fakulteternes sekretariatschefer. Rapporten indeholder ikke en samlet kommentering af universitetets økonomiske situation, herunder om det er nødvendigt at iværksætte initiativer for at overholde årets bevilling. Dette forringer efter Rigsrevisionens opfattelse ledelsens mulighed for at vurdere og eventuelt reagere på rapporternes oplysninger.

86. Den centrale opfølgning på KU består dels af en opfølgning hver måned (Månedens Hovedtal), dels af en kommenteret rapport ultimo april og september (Løbende økonomirapportering og kommentering), jf. skema 4.

Månedens Hovedtal udarbejdes ultimo hver måned. Rapporten er fra og med oktober 2000 ændret og sammenholder nu regnskabet med fakultetets ramme og angiver forventningen til årets resultat. Månedens Hovedtal følger op på posterne løn og drift i forhold til den samlede forventede ramme. Rapporten sendes til bl.a. fakulteterne og dekanerne, men rapporten er også offentligt tilgængelig på universitetets hjemmeside. De kommenterede rapporter udarbejdes ultimo april og ultimo september, hvor der følges op på posterne fast løn, løs løn og drift i forhold til den samlede ramme. Fakulteterne kommenterer opfølgningen og vurderer, om forventningen til årets resultat giver anledning til særlige initiativer.

På baggrund af fakulteternes kommenterede rapporter udarbejder den centrale økonomiforvaltning på KU et notat til rektor og konsistorium, hvori der orienteres om den økonomiske situation på universitetet og om forventningen til årets resultat. Her vurderes det endvidere, om der er behov for besparelser, og om Budgetvejledningens regler for udsvingsmargin forventes overholdt.

87. På både AU og KU følges op på fakulteternes udgifter til løn og drift sammenholdt med fakultetets ramme. Universiteternes øverste ledelser knytter som tidligere nævnt ingen aktivitetsmål ud over STÅ til fakulteternes rammer, ligesom der ikke foregår en overordnet prioritering af aktiviteter fra de øverste ledelser. Der følges således ikke op på bevillingsforbruget i forhold til aktivitetsplanerne for

uddannelse og forskning. Den centrale opfølgning består derved udelukkende af – på baggrund af fakulteternes rapporter – at overvåge, at universitetet ikke overskrider sin bevilling.

88. På begge universiteter føres regnskabet i den centrale økonomiforvaltning. Endvidere er det på begge universiteter som tidligere beskrevet det enkelte fakultets ramme, men ikke fakultetets godkendte budget, der lægges ind i universiteternes centrale økonomisystemer. Undtagelsen er dog Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU, der lægger institutternes budgetter ind i økonomisystemet.

Det er ikke muligt at udarbejde en opfølgingsrapport fra universiteternes centrale økonomisystemer, der sammenholder fakulteternes godkendte budgetter med regnskabet. Budgetopfølgningen på både AU og KU foregår derfor ved hjælp af regneark, hvor budgetterne sammenholdes med regnskabet. Den centrale økonomiforvaltning er dermed afhængig af fakulteternes rapporteringer for at kunne danne sig et fuldstændigt billede over fakulteternes og dermed universitetets samlede økonomiske situation.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør universiteternes centrale økonomisystemer til enhver tid kunne give oplysninger om forholdet mellem forbrug og budget. Anvendelsen af de centrale økonomisystemer vil tillige understøtte en enstrengt budgetstruktur på universiteterne. Den udprægede decentralisering af budgetopfølgningen medfører, at universitetsledelsernes mulighed for at udarbejde tværgående analyser og vurderinger af særlige problemområder vanskeliggøres. Derved er universitetsledelserne afskåret fra selvstændigt at kunne følge op på de budgetter, der styres efter.

KU har oplyst, at universitetet løbende foretager tværgående analyser af budgetteringsmetoder og udgiftsområder samt foretager erfaringsudveksling ikke mindst i universitetets tværgående økonomiudvalg, og universitetet vil til stadighed styrke disse analyser. KU har samtidig erklæret sig enig i, at det vil være hensigtsmæssigt at budgetlægning og -opfølgning foretages i universitetets centrale økonomisystem, og at universitetet vil undersøge mulighederne herfor.

c. Budgetopfølgningens anvendelighed

89. Styringsresultatet i forbindelse med budgetopfølgningen er kun anvendeligt, hvis der gives et realistisk billede af den økonomiske situation og forventningen til det endelige resultat. AU og KU har som tidligere nævnt fra 2000 indført systematisk overordnet budgetopfølgning. Denne opfølgning er den overordnede ledelsesinformation, som universiteternes ledelser har til rådighed for at vurdere, om resultatet for 2000 kan overholdes inden for Budgetvejledningens regel om, at driftsbevillingen højst må overskrides med 10 mio. kr. Rapporterne er baseret på fakulteternes indberetninger om forventningen til årets resultat.

Rigsrevisionen har gennemgået de 2 universiteters opfølgningsrapporter med henblik på at vurdere nøjagtigheden af forventningen til årets resultat for 2000.

Tabel 3. Udviklingen i AU's forventninger til årets resultat på den ordinære virksomhed samt årets endelige resultat

	Rapport af 08.02.2000	Rapport af 11.05.2000	Rapport af 25.08.2000	Rapport af 13.11.2000	Resultat for 2000
Regnskab pr.	01.01.2000	31.03.2000	30.06.2000	30.09.2000	31.12.2000
Forventet resultat, mio. kr.....	÷17,2	÷27,1	÷40,2	÷15,4	0,5

90. Det fremgår af **tabel 3**, at AU's opfølgningsrapporter først er tilgængelige mellem 1 og 2 måneder efter kvartalets afslutning. For at give ledelsen de bedste muligheder for at reagere på en forventet overskridelse af bevillingen bør rapporterne efter Rigsrevisionens opfattelse være tilgængelige hurtigst muligt efter afslutningen af periodens regnskab. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør AU udarbejde en tids- og aktivitetsplan, hvori fastsættelsen af interne tidsfrister for de forskellige elementer i opfølgningsproceduren kan være med til at sikre en hurtigere rapportering. AU har oplyst, at en nærmere tids- og aktivitetsplan vil blive udarbejdet, og at universitetet vil forsøge at fremskynde udarbejdelsen af rapporterne.

91. Undersøgelsen har vist, at ikke alle fakulteter baserer årets sidste økonomirapport på den endelige STÅ-prognose, der opgøres i starten af oktober. Det Samfundsvidenskabelige Fakultet har fx kun delvist indarbejdet den faktiske STÅ-indtægt i økonomirapporten. Rigsrevisionen kan

derived konstatere, at der ikke ligger samme opgørelses-tidspunkt til grund for økonomirapporten, hvorved økonomirapporten ikke er udarbejdet på et ensartet grundlag. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør AU sikre, at budgetopfølgingsrapporterne fra fakulteterne er udarbejdet på et ensartet grundlag.

AU har oplyst, at universitetet vil fortsætte arbejdet med at sikre udarbejdelsen af budgetopfølgingsrapporterne på et ensartet grundlag.

92. Det fremgår videre af tabel 3, at forventningen til årets resultat varierer mellem et underskud på 40,2 mio. kr. i august 2000 til et underskud på 15,4 mio. kr. i november 2000. Det endelige resultat for 2000 på AU bliver et overskud på 0,5 mio. kr.

Det fremgår således af tabellen, at forventningen til årets resultat ændrer sig fra november måned til årets slutning med i alt 15,9 mio. kr., selv om STÅ-indtægten, som er den største usikkerhedsfaktor i indtægtsgrundlaget, på dette tidspunkt er kendt. En så stor forskel så sent på året giver efter Rigsrevisionens opfattelse anledning til at overveje den anvendte prognosemodels anvendelighed set i lyset af, at universitetet i et år højst må overskride driftsbillingen med 10 mio. kr.

AU har oplyst, at universitetet er enig i, at det meget store udsving i det forventede resultat hen over året er et problem, og at der arbejdes på en forsat forbedring af grundlaget. AU har videre anført, at udsvingene er et udtryk for, at rapporterne tages alvorligt, så der iværksættes foranstaltninger for at undgå et underskud.

93. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at størstedelen af ændringen i forventningen til årets resultat fra november til den endelige regnskabsafslutning på AU skyldes, at udgiften til løn bliver betydelig mindre end forventet i november. Bl.a. bliver Det Sundhedsvidenskabelige Fakultets lønudgift i 2000 3,7 mio. kr. mindre end forventet i november 2000 til trods for, at der ifølge fakultetet er foretaget en nøje gennemgang af lønforbruget i forbindelse med udarbejdelse af økonomirapporten for 3. kvartal af 13. november 2000.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør en fremskrivning af lønforbruget ikke give anledning til så stor usikkerhed

så sent på året, da denne udgift – bortset fra personaleændringer, der kendes med mindst en måneds varsel – typisk bør være forudsigelig. Rigsrevisionen skal bemærke, at da lønudgifterne er den største post i universitetets budget, er det særdeles vigtigt for budgettets anvendelighed, at man kan budgettere lønnen med stor præcision.

94. AU har ultimo 2000 en opsparing på 45,6 mio. kr. på den samlede virksomhed og vil derfor selv med den mest pessimistiske prognose i august 2000 med et underskud på 40,2 mio. kr. overholde Budgetvejledningens regler for udsvingsmarginen.

Økonomirapporten af 25. august 2000, der forudsiger et underskud på 40,2 mio. kr., er som tidligere nævnt ikke suppleret af økonomiske analyser eller vurderinger af muligheden for besparelser. Rapporten er forelagt konsistorium til orientering ved et møde den 12. oktober 2000. Det bemærkes på mødet i konsistorium, at såfremt prognosen holder, er alle reserver brugt ved udgangen af året. Derudover afstedkommer situationen ingen kommentarer eller reaktioner. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør en forventning om et underskud på omtrent hele universitetets opsparing afstedkomme reaktioner fra ledelsen i form af en stillingtagen til situationen.

AU har hertil bemærket, at rektor løbende tager stilling til den budgetmæssige situation i drøftelser med prorektor, dekaner, universitetsdirektør og eventuelt andre administrative ledere.

Rigsrevisionen finder det betryggende, at den slags drøftelser finder sted, men finder samtidigt, at en beslutning om i et år at anvende hele universitetets opsparing som minimum bør afstedkomme et beslutningsreferat i en eller anden form, da beslutningen har betydelige konsekvenser for universitetets fremtidige økonomiske situation.

95. KU's forventninger til årets resultat i 2000 er sammenholdt med årets resultat for 2000 i [tabel 4](#).

Tabel 4. Udviklingen i KU's forventninger til årets resultat på den ordinære virksomhed samt årets endelige resultat

	Rapport af 14.06.2000	Rapport af 27.10.2000	Månedens Hovedtal for oktober ¹⁾ af 23.11.2000	Månedens Hovedtal for november ¹⁾ af 28.12.2000	Resultat for 2000
Regnskab pr.	30.04.2000	30.09.2000	31.10.2000	30.11.2000	31.12.2000
Forventet resultat, mio. kr.	÷42,3	÷35,7	÷16,1	18,1	41,4
¹⁾ Månedens Hovedtal indeholder først forventning til årets resultat fra og med oktober-rapporten.					

Det fremgår af tabel 4, at KU's opfølgingsrapporter er tilgængelige mellem 3 og 6 uger efter regnskabsperiodens afslutning.

Det fremgår yderligere af tabel 4, at forventningen til årets resultat varierer mellem et underskud på 42,3 mio. kr. i juni 2000 til et overskud på 18,1 mio. kr. i december 2000. Det endelige resultat for KU bliver et overskud på 41,4 mio. kr. Forventningen til årets resultat i december (baseret på regnskabet pr. 30. november 2000) afviger med 23,3 mio. kr. i forhold til årets endelige resultat, selv om STÅ-indtægten, som er den største usikkerhedsfaktor i indtægtsgrundlaget, på dette tidspunkt er kendt.

96. KU har ultimo 2000 en opsparing på 30 mio. kr. på den samlede virksomhed. Opfølgingsrapporten i juni måned 2000 afstedkommer en analyse af KU's økonomiske situation, da der er tvivl om, hvorvidt universitetet kan overholde Budgetvejledningens regler for udsvingsmargin på 10 mio. kr. I løbet af sommeren afklares det med Forskningsministeriet, hvilke konti der skal indgå i beregningen af universitets samlede resultat. Samtidigt indhentes nye redegørelser fra fakulteterne. På baggrund heraf vurderes det på et møde i konsistorium i september måned, at universitetet alligevel kan holde sig inden for udsvingsmarginen i 2000.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ledelsen på KU reagerer ved udsigt til et underskud på 57,5 mio. kr., der vil betyde en overskridelse af Budgetvejledningens regler for udsvingsmarginen. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at der er en forskel på 23,3 mio. kr. mellem forventningen til årets resultat i december måned og det endelige resultat. En så stor forskel så sent på året giver efter Rigsrevisionens opfattelse anledning til at overveje den anvendte prognose-

models anvendelighed set i lyset af, at universitetet i et år højst må overskride driftsbevillingen med 10 mio. kr.

KU har oplyst, at årsagen til afvigelsen på 23,3 mio. kr. kan tilskrives dels en række uventede engangsindtægter, dels at universitetets bestræbelser på at overholde udsvingsmargin afstedkom en usædvanlig generel tilbageholdenhed i de sidste måneder af året. KU har bemærket, at universitetet til stadighed arbejder på at forbedre såvel budgetopfølgingsværktøjerne som dialogen herom med fakulteterne med henblik på at give et realistisk billede af den økonomiske situation.

97. Rigsrevisionens undersøgelse har således vist, at forventningen til årets resultat varierer ganske betydeligt på begge universiteter. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det tvivlsomt, om opfølgningen giver et realistisk billede af den økonomiske situation, når der forekommer store afvigelser sidst på året.

AU og KU har bemærket, at en udsvingsmargin på 10 mio. kr. er utilstrækkelig for institutioner med en bevilling på henholdsvis 1,8 og 2,6 mia. kr.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at der på AU og KU ikke foretages en budgetopfølgning, som sikrer et realistisk og dækkende billede af universiteternes økonomiske situation. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en forbedring af styringsprocesserne for budgetopfølgningen give universiteterne mulighed for at opnå et mere anvendeligt styringsresultat.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den centrale opfølgning på AU og KU består af – på baggrund af fakulteternes rapporter – at overvåge, at universitetet ikke overskrider sin bevilling. Opfølgningen foretages på et aggregeret niveau. Der indgår ikke oplysninger om status for gennemførelsen af universiteternes aktiviteter i forhold til forbrug i budgetopfølgningen. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter forbedre den økonomiske styring ved at give et overblik over anvendelsen af bevillingerne.

Undersøgelsen har videre vist, at ikke alle decentrale budgetter på AU og KU lægges ind i universitetets økonomisystemer. Dette vanskeliggør universitetsledelsernes muligheder for selvstændigt at kunne følge op på de budgetter, der styres efter. AU har oplyst, at man fremover vil indskærpe, at fakulteternes decentrale budgetter lægges ind i det centrale økonomisystem. KU har erklæret sig enig i, at det

vil være hensigtsmæssigt, at budgetlægning og -opfølgning foretages i universitetets centrale økonomisystem, og at universitetet derfor vil undersøge mulighederne herfor.

Rigsrevisionen har konstateret, at universitetsledelsens behandling af budgetopfølgningen på AU ikke bygger på analyser og en samlet kommentering af universitetets økonomiske situation, herunder om det er nødvendigt at iværksætte initiativer for at overholde årets bevilling. Dette forringer efter Rigsrevisionens opfattelse ledelsens mulighed for at vurdere og eventuelt reagere på rapporternes oplysninger.

Undersøgelsen har videre vist, at selv ikke en forventning om et underskud på 40 mio. kr. på AU's ordinære virksomhed afstedkommer reaktioner fra ledelsen i form af krav om analyser af årsagen til det forventede underskud.

Undersøgelsen har vist, at forventningen til årets resultat varierer betydeligt i universiteternes centrale budgetopfølgninger hen over året på begge universiteter. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det tvivlsomt, om opfølgningen giver et anvendeligt styringsresultat i form af et realistisk billede af den økonomiske situation, når der forekommer store afvigelser sidst på året.

B. Fakulteternes budgetopfølgning

98. Da begge universiteters centrale opfølgning er baseret på fakulteternes rapporter, stiller dette krav om en præcis og realistisk budgetopfølgning på fakulteterne. Ansvar for, at fakultetets ramme overholdes, er delegeret fra rektor til den enkelte dekan. Det er således overladt til den enkelte dekan, hvilken økonomisk rapportering der er nødvendig for styring af fakultetets budget. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør alle fakulteter foretage intern budgetopfølgning ud over den, der foretages i forbindelse med den overordnede opfølgning. Den interne opfølgning skal sikre, at budgettet og forventninger til årets resultat løbende opdateres på et mere detaljeret grundlag end opfølgningsrapporterne til det centrale niveau. Dette er efter Rigsrevisionens opfattelse en forudsætning for, at fakulteterne på et realistisk grundlag kan angive en forventning til årets resultat.

Rigsrevisionen har undersøgt den løbende interne budgetopfølgningsproces, som foretages ud over den rapportering, der sker til den centrale økonomiforvaltning. Gennemgangen er baseret på de naturvidenskabelige og samfundsvidenskabelige fakulteter på begge universiteter.

Skema 5. Fakulteternes interne budgetopfølgning på AU og KU

	AU		KU	
	NAT	SAM/IØ	NAT	SAM/ØI
Opfølgning på	-	Godkendt budget	Godkendt budget	Godkendt budget
Hyppeghed.....	-	Måned	Måned/2. halvår	Måned
Opfølgning foretages i KAOS/ØSS	Nej	Nej	Nej	Nej
Note: For Det Samfundsvidenskabelige Fakultet er der foretaget vurdering på både fakultets- og institutniveau (henholdsvis Institut for Økonomi på AU (IØ) og Økonomisk Institut på KU (ØI)).				

99. Det fremgår af **skema 5**, at Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på AU samt Det Naturvidenskabelige Fakultet og Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på KU har etableret en månedlig opfølgning på det af fakultetsrådet godkendte budget. På Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU har man som det eneste af de undersøgte fakulteter ikke etableret en intern opfølgning, der på månedsbasis følger op på det af fakultetsrådet godkendte budget. På det Naturvidenskabelige Fakultet på AU følges kun op på budgettet i forbindelse med udarbejdelsen af kvartalsrapporterne til den centrale økonomiforvaltning.

Fakultetet har oplyst, at der dog ad hoc udarbejdes oversigter over det ansatte personale dels til belysning af lønforbrug, dels til brug for dekanens faglige planlægning.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU – til trods for fakultetets betragtelige størrelse og betragtelige interne gæld til universitetet – ikke systematisk foretager en intern detaljeret budgetopfølgning på fakultetets budget. Derved er fakultetets muligheder for løbende at opdage budgetoverskridelser og foretage reguleringer efter Rigsrevisionens opfattelse begrænsede.

100. På Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU udarbejdes budgettet som tidligere nævnt i en anden skabelon end den, der anvendes til opfølgningen. Det medfører, at fakultetet – efter Fakultetsrådets godkendelse af budgettet – indarbejder dette i den fælles skabelon, hvorefter opfølgningen foretages derfra. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er etableret en entydig dokumenteret sammenhæng mellem det godkendte budget på Det Naturvidenskabelige Fakultet og det budget, som universitetets centrale opfølgning baseres på.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at styringsgrundlaget for budgetopfølgningen på Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU er mangelfuldt, idet der reelt ikke følges op på det godkendte budget.

Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU har oplyst, at det er enig i, at budgetopfølgning ikke foregår optimalt. Fakultetet har derfor til hensigt fra 2002 at udarbejde budgettet i en form, så budgetlægningen og -opfølgningen foretages i en ensartet skabelon.

101. Det fremgår endvidere af skema 5, at fakulteternes budgetopfølgning ikke foretages i de centrale økonomisystemer KAOS og ØSS. Fakulteternes budgetopfølgning på AU foretages ved, at fakultetet trækker regnskabsoplysninger fra KAOS, som hentes ind i en opfølgningsskabelon, der er udarbejdet i regneark. Lønudgifterne fremskrives ved hjælp af et fælles lønbudgetteringsmodul. I regnearket sammenholdes fakultetets godkendte budget med regnskabstallene fra KAOS.

På KU trækkes regnskabstal fra ØSS, hvorefter opfølgningen foregår i skabeloner udarbejdet i regneark, hvor fakultetets ramme og regnskabstal sammenholdes. Herudover anvender begge fakulteter databaser til fremskrivning af lønudgifter og årsværk, da KU ikke har et fælles lønbudgetteringsmodul. Økonomisk Institut på KU anvender som et af flere institutter på universitetet sit eget udviklede økonomisystem ADMIN 2. Dette system anvendes også på en del andre store institutter på KU og giver mulighed for en meget detaljeret budgettering og opfølgning.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU – til trods for fakultetets betragtelige størrelse og interne gæld til universitetet – ikke systematisk foretager en intern detaljeret budgetopfølgning på fakultetets budget. Derved er fakultetets muligheder for løbende at opdage budgetoverskridelser og foretage reguleringer efter Rigsrevisionens opfattelse begrænsede.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU forbedre styringsgrundlag og -processer for budgetopfølgningen. Det Naturvidenskabelige Fakultet på AU er enig i, at budgetopfølgningen ikke foregår optimalt. Fakultetet har derfor til hensigt fra 2002 at ud-

arbejde budgettet i en form, så budgetlægningen og -opfølgningen foretages i en ensartet skabelon.

VI. Sammenfatning

102. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at AU og KU bør forbedre budgetlægningen og -opfølgningen, så den opfylder de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring. Styringsgrundlaget og styringsprocesserne er mangelfulde og sikrer ikke et realistisk og dækkende styringsresultat. Den økonomiske styring på AU og KU er reelt begrænset til finansiel styring. Undersøgelsen har dog vist, at KU inddrager enkelte aktivitetsparametre i dele af budgetlægningen.

Universiteternes økonomiske styring sikrer derved ikke, at universiteterne kan dokumentere, at bevillingerne er anvendt bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Endvidere betyder den manglende sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter, i særdeleshed forskningsaktiviteter, at universiteterne ikke har mulighed for at skabe overblik over og redegøre for anvendelsen af bevillingerne til universiteternes hovedformål uddannelse og forskning.

103. Rektor er den øverste ansvarlige for hele universitetets virksomhed, og ansvaret for den økonomiske styring er efter Rigsrevisionens opfattelse således placeret hos rektor. Universiteterne er imidlertid som følge af universitetsloven opbygget med en meget decentral struktur, hvor der på hvert niveau er et valgt kollegium med en valgt leder. Denne decentrale struktur med høj grad af medarbejderindflydelse sætter nogle snævre rammer for rektors udøvelse af ledelsesmæssige dispositioner og økonomisk styring. Uagtet disse særlige forhold bør universiteterne dog leve op til de grundlæggende krav til god statslig økonomistyring.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør de 2 universiteter arbejde på, at den økonomiske styring i højere grad hviler på et realistisk og dækkende billede af den økonomiske situation, og at det kan dokumenteres, at bevillingerne anvendes bedst muligt i henhold til bevillingsforudsætningerne. Det bør endvidere tilstræbes, at der kan foretages en sammenkædning af den finansielle styring og styringen af aktiviteter, i særdeleshed forskningsaktiviteter, så universiteterne får mulighed for at skabe overblik over og rede-

gøre for anvendelsen af bevillingerne til universiteternes hovedformål uddannelse og forskning.

104. Universitetsloven giver universiteterne et udstrakt selvstyre. Efter Rigsrevisionens opfattelse har Undervisningsministeriet dog det overordnede ansvar for hensigtsmæssigheden af universiteternes økonomiske styring. I Endelig betænkning over statsregnskabet for 1996, s. 298-331, redegjorde Rigsrevisionen bl.a. om dette forhold i et notat til statsrevisorerne om ministerens beføjelser og forpligtelser i forbindelse med visse selskaber og virksomheder mv. Rigsrevisionen anførte specifikt om universitetsområdet, at uagtet: ”at universitetsloven tillægger universiteterne en række kompetencer, influerer dette ikke på ministerens ansvar, da ministeren har godkendelses- og tilsynsforpligtelser vedrørende undervisningens og forskningens faglige niveau og endvidere det overordnede ansvar for økonomiforvaltningens hensigtsmæssighed”.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i denne opfattelse.

105. Set i lyset af, at universiteternes produktionsforhold og lovgrundlag giver nogle særlige vilkår i forhold til andre statslige institutioner, finder Rigsrevisionen, at ministeriet bør deltage i det arbejde, som universiteterne bør foretage med at forbedre budgetlægning og -opfølgning.

Rigsrevisionen, den 3. oktober 2001

Henrik Otbo

/Lone Glahn