



Beretning til Statsrevisorerne om universiteternes stigende egenkapital

Juni
2013

revision
revision
revision

Indholdsfortegnelse

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introduktion og konklusion | 1 |
| II. | Indledning | 4 |
| | A. Baggrund | 4 |
| | B. Formål, afgrænsning og metode | 9 |
| III. | Universiteternes årsresultater i perioden 2010-2012 | 13 |
| | A. Overordnede resultater i perioden 2010-2012 | 14 |
| | B. Indtægter i perioden 2010-2012 | 16 |
| | C. Omkostninger i perioden 2010-2012 | 24 |
| | D. Procedurer for budgetlægning og budgetopfølgning | 26 |
| IV. | Universiteternes behov for egenkapital | 28 |
| | A. Universiteternes begrundelser for behovet for egenkapital | 29 |
| | B. Målsætninger for niveauet af egenkapital | 31 |
| | C. Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning til universiteternes egenkapital | 36 |
| | Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål | 40 |
| | Bilag 2. Universiteternes værdier i 2012 | 41 |
| | Bilag 3. Universiteternes indtægter i 2012 | 42 |
| | Bilag 4. Ordliste | 43 |

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet og § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Finansministeriet:

Thor Pedersen: november 2001 - november 2007
Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009
Claus Hjort Frederiksen: april 2009 - oktober 2011
Bjarne Corydon: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser:

Helge Sander: november 2001 - februar 2010
Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 - oktober 2011
Morten Østergaard: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om universiteternes stigende egenkapital. Universitetssektorens samlede egenkapital er steget jævnt siden 2005 og markant i 2010 og 2011. I 2011 fik Danmarks 8 universiteter det hidtil største samlede overskud på 786 mio. kr., hvilket bragte sektorens samlede egenkapital op på 5,1 mia. kr. (ekskl. statsforskrivninger). Ved udgangen af 2012 var egenkapitalen på 5,4 mia. kr.

2. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i efteråret 2012 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

3. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge universiteternes stigende egenkapital, herunder hvordan og hvornår den høje egenkapital er fremkommet; og om universiteterne er for ivrige efter at opbygge egenkapital, eller om der kan identificeres et reelt behov for reserver. Statsrevisorerens spørgsmål fremgår af bilag 1.

Statsrevisorenes spørgsmål kalder både på en afklaring af faktuelle forhold om udviklingen i egenkapitalen på universiteterne, men også på en vurdering af årsagerne til sektorens overskud de seneste 3 år.

Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad skyldes universiteternes overskud i perioden 2010-2012, og er overskuddene udtryk for utilstrækkelig budgetlægning (af grundbudgettet) og budgetopfølgning på universiteterne?
- Har universiteterne styringsrelevante begrundelser for behovet for egenkapital, og hvad er Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning hertil?

Egenkapital er en virksomheds værdi, dvs. aktiver fratrukket forpligtelser.

I Danmark er der følgende 8 universiteter:

- Aarhus Universitet (AU)
- Copenhagen Business School (CBS)
- Danmarks Tekniske Universitet (DTU)
- IT-Universitetet (ITU)
- Københavns Universitet (KU)
- Syddansk Universitet (SDU)
- Roskilde Universitet (RUC)
- Aalborg Universitet (AAU).

Det er disse 8 universiteters egenkapital, som beretningen handler om.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Universiteterne har ikke planlagt at øge egenkapitalen så markant, som det har været tilfældet de seneste 3 år. Stigningen i egenkapitalen har i høj grad været genereret af overskud, som universiteterne ikke har budgetteret med. Overskuddene i perioden 2010-2012 var på 1,37 mia. kr. og hovedsageligt sammensat af flere indtægter, men også lavere omkostninger, end forventet.

Det samlede overskud i sektoren er et resultat af, at universiteterne har budgetteret deres indtægter forsigtigt og har været tilbageholdende med deres omkostninger i den daglige drift. Universiteternes samlede procentvise afvigelse mellem budget og regnskab har været lille (ca. 2 %). Selv om afvigelsen målt i procent er lille, er der på grund af universiteternes store omsætning tale om en afvigelse på 1,4 mia. kr. Overskuddet er efter Rigsrevisionens vurdering ikke udtryk for utilstrækkelig budgetlægning på universiteterne. Til gengæld foregår budgetopfølgningen ikke på alle universiteter hurtigt og hyppigt nok til, at universitetet i løbet af året kan nå at tilpasse aktivitetsniveauet til ændringer i indtægter og omkostninger.

2 forhold peger på, at universiteterne har sparet for mange penge op de seneste år. For det første ligger den nuværende egenkapital på flere af universiteterne væsentligt over deres egne målsætninger. For det andet har de fleste universiteter besluttet at sætte forbruget markant op de næste år. Universiteterne budgetterer samlet set med et underskud på 786 mio. kr. over de næste 2 år.

En stor del af universiteternes indtægter er aktivitetsafhængige. Derfor skal alle universiteter kunne håndtere en vis usikkerhed i deres indtægtsgrundlag. Universiteterne begrundet selv behovet for egenkapital med, at de skal kunne modstå udsving i indtægterne, ligesom de skal kunne foretage strategiske investeringer. Med dette for øje er Rigsrevisionen enig i, at universiteterne kan have behov for egenkapital. I så fald skal det enkelte universitet efter Rigsrevisionens opfattelse fastlægge niveauet for egenkapital på baggrund af en risikoberegning af indtægter samt sin investeringsstrategi. Når indtægtsgrundlag og investeringsplaner ændrer sig, ændrer behovet for egenkapital sig også. Derfor er det væsentligt, at universitetet revurderer det fastlagte niveau for egenkapital efter behov.

Uddannelsesministeriet og Finansministeriet finder det ikke nødvendigt, at universiteterne sparer mange midler op, men de har heller ikke til hensigt at opstille generelle krav til eller regler om størrelsen af egenkapitalen. Uddannelsesministeriet finder det dog relevant at følge forbruget af midler i sit tilsyn med det enkelte universitet og vil også have fokus på egenkapitalens udvikling fremover. Finansministeriet vil ligeledes følge udviklingen i universiteternes egenkapital og økonomistyring.

Universiteterne har fremhævet, at de har brug for egenkapital for at kunne disponere langsigtet og driftsøkonomisk fornuftigt. Derfor finder Rigsrevisionen det beklageligt, at ikke alle universiteter for længe siden har fastlagt niveauet for egenkapitalen på det enkelte universitet, og at der på nuværende tidspunkt kun er 2 universiteter, der direkte kobler beregninger af usikkerheden ved deres indtægter sammen med størrelsen på egenkapitalen. Der er dermed en reel risiko for, at universiteterne kommer til at spare mere eller mindre op, end deres usikkerhed på indtægtssiden og deres investeringsbehov tilsiger, og pengene derfor ikke kommer ud at arbejde på universitetet på det tidspunkt, hvor der er brug for det.

II. Indledning

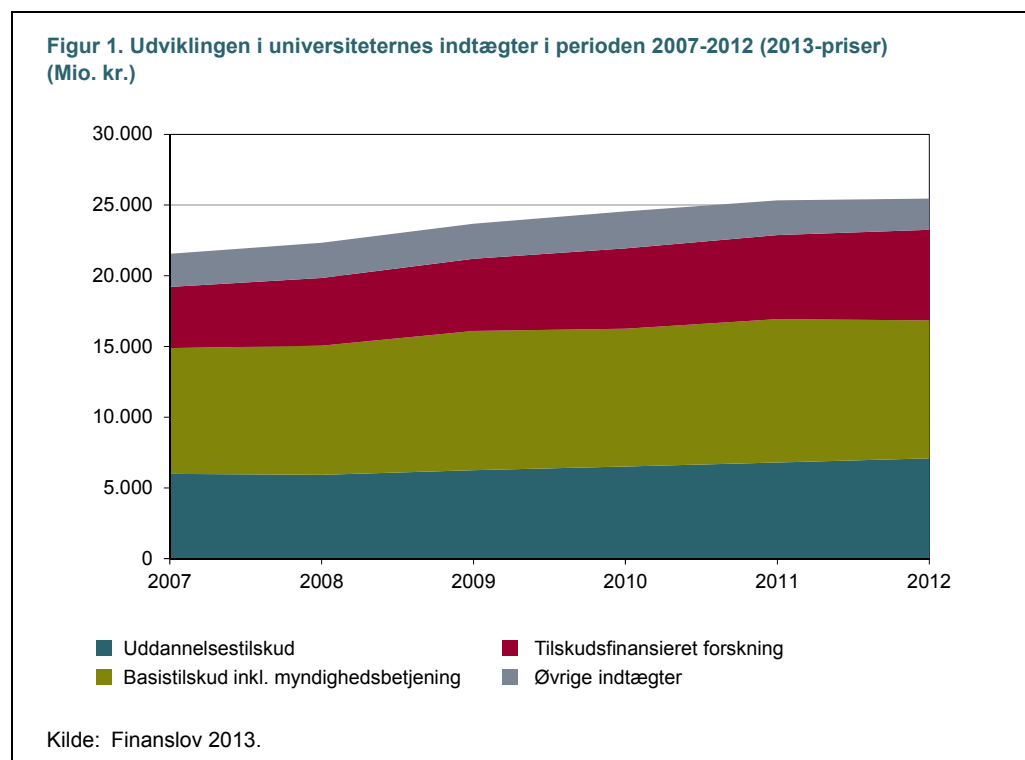
A. Baggrund

4. Universiteterne er statsfinansierede selvejende institutioner. Det betyder, at de organisatorisk er placeret uden for det ministerielle hierarki og har en bestyrelse, der er ansvarlig for institutionens drift.

5. Universiteterne får langt de fleste indtægter fra staten. I hovedtræk består universiteternes indtægter af:

- det statslige uddannelsestilskud
- det statslige basistilskud
- de overvejende statsligt finansierede midler til tilskudsfinansieret forskning og forskningsmidler fra EU, private virksomheder og fonde
- øvrige indtægter (fx kommercielle indtægter som deltagerbetaling på deltidsuddannelserne).

Universiteterne har fra 2007 til 2012 øget omsætningen fra knap 22 mia. kr. til godt 25 mia. kr. Figur 1 viser udviklingen i universiteternes indtægter.



Universiteternes basistilskud er steget med 10 % fra 2007 til 2012, mens den tilskudsfinansierede forskning er steget med 48 % og uddannelsestilskuddet med 18 %. Kun "øvrige indtægter" var lavere i 2012 end i 2007. 2010-2012 var en periode med stor stigning på de fleste af universiteternes indtægtsposter.

Universiteternes egenkapital

6. Egenkapitalen i en virksomhed er forskellen mellem aktivernes sum (dét, som virksomheden ejer) og summen af gældposter og hensættelser (dét, som virksomheden skylder væk). Egenkapitalen bliver også betegnet som nettoformuen. En virksomhed kan eje bygninger, driftsinventar og maskiner, og egenkapitalen kan derfor være helt eller delvist bundet i fx fast ejendom mv. Derfor må egenkapitalen heller ikke forveksles med rede penge eller i denne sammenhæng et universitets likviditetsberedskab. Egenkapitalen er et regnskabsteknisk begreb og indgår som en del af balancen i regnskabet, sædvanligvis som et passiv.

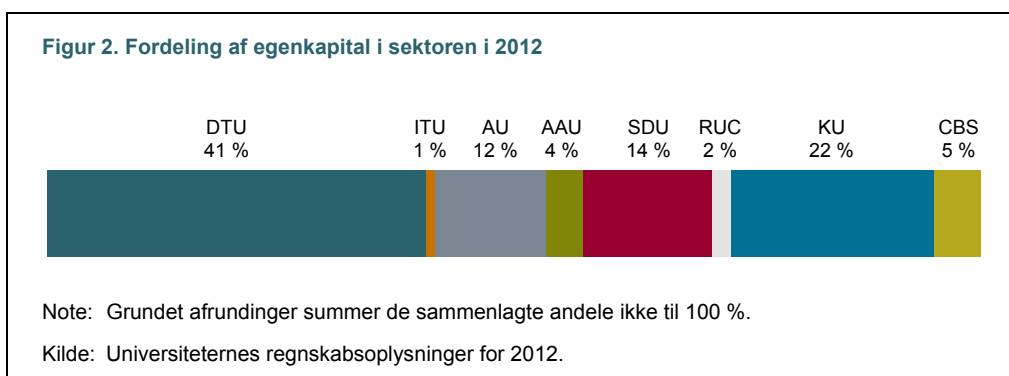
7. Universiteterne kan få deres egenkapital til at stige på 2 måder: enten via overskud på deres drift eller ved tilførsel af værdier, fx i forbindelse med fusioner med andre institutioner eller ved værdireguleringer, når universiteterne overtager udstyr og bygninger til en pris, som er lavere end den regnskabsmæssige værdi.

8. Universitetsloven tillader, at universiteterne inden for deres formål frit kan anvende tilskud, indtægter og kapital under ét, og at universiteterne kan opspare tilskud til brug i de følgende finansår. Staten er ikke forpligtet til at dække eventuelle underskud for et universitet, da staten ikke hæfter for universitetets dispositioner, og universitetets formue skal være adskilt fra statens. Dog tilfalder universitetets nettoformue staten, hvis universitetet nedlægges, jf. universitetsloven. Kun bestyrelsen kan træffe beslutning om at nedlægge et universitet, og beslutningen skal godkendes af uddannelsesministeren. Ministeren kan ikke beslutte at nedlægge et universitet for at få frigjort og overført nettoformuen til staten.

9. Det er naturligvis en betingelse, at universiteterne overholder tilskudsbetingelser og disponeringsregler og varetager de opgaver, som har udløst deres bevillinger. Universiteterne er i økonomiske anliggender underlagt reglerne i universitetsloven, tilskuds- og revisionsbekendtgørelsen for universiteterne, lovgivningen om statens regnskabsvæsen og budgetvejledningens dispositionsregler for statsfinansierede selvejende institutioner. Der er i regelsættene ikke centrale krav til eller retningslinjer for størrelsen af universiteternes egenkapital eller deres over-/underskud.

Egenkapitalens størrelse i 2012

10. Figur 2 viser de 8 universiteters andel af sektorens samlede egenkapital i 2012.



Figur 2 viser, at DTU har den største andel af egenkapitalen (41 %), næststørst er KU med 22 % af egenkapitalen, mens ITU står for den mindste andel af egenkapitalen i sektoren (1 %).

11. Der er forskel på, hvilke værdier universiteterne har, og dermed også forskel på, hvad deres egenkapital er bundet i. Særligt kan det betyde noget for størrelsen af og bindingen på egenkapitalen, hvis universiteterne selv ejer deres bygninger. Staten ejer som udgangspunkt universiteternes bygninger, dog ejer DTU og CBS størstedelen af deres bygninger. Det påvirker særligt DTU's egenkapital positivt, da DTU har en høj friværdi i bygningerne, fordi universitetet overtog bygningerne til 50 % af deres værdi. Det betyder også, at en stor del af DTU's egenkapital er bundet i bygninger, mens en meget mindre del af CBS' egenkapital er bundet i bygninger, da CBS ikke har så meget friværdi i sine. KU, AU og SDU ejer nogle af deres bygninger, så en del af deres egenkapital er bundet i bygninger, mens RUC, ITU og AAU ikke ejer bygninger og derfor ikke har egenkapital bundet i bygninger. Sammensætningen af universiteternes værdier fremgår af bilag 2.

12. Universiteterne vurderer, at egenkapitalens størrelse bør afhænge af omsætningens størrelse, da det primært er omsætningen, som universiteternes risici knytter sig til. Udsving i omsætningen slår således direkte igennem på resultatet – og derved i sidste ende også på egenkapitalen. Tabel 1 viser, hvor stor en egenkapital det enkelte universitet har i 2012, og hvor meget egenkapitalen udgør af universitetets omsætning i 2012.

Tabel 1. Egenkapitalens størrelse og andel af omsætningen i 2012
(Mio. kr.)

| | Egenkapital | Omsætning | Egenkapitalen i forhold til omsætningen |
|--------------|--------------|---------------|---|
| AU | 617 | 6.042 | 10 % |
| CBS | 270 | 1.230 | 22 % |
| DTU | 2.176 | 4.414 | 49 % |
| ITU | 44 | 247 | 18 % |
| KU | 1.171 | 7.979 | 15 % |
| RUC | 97 | 770 | 13 % |
| SDU | 753 | 2.783 | 27 % |
| AAU | 224 | 2.303 | 10 % |
| I alt | 5.352 | 25.768 | 21 % |

Note: "Omsætning" er uden finansielle poster.

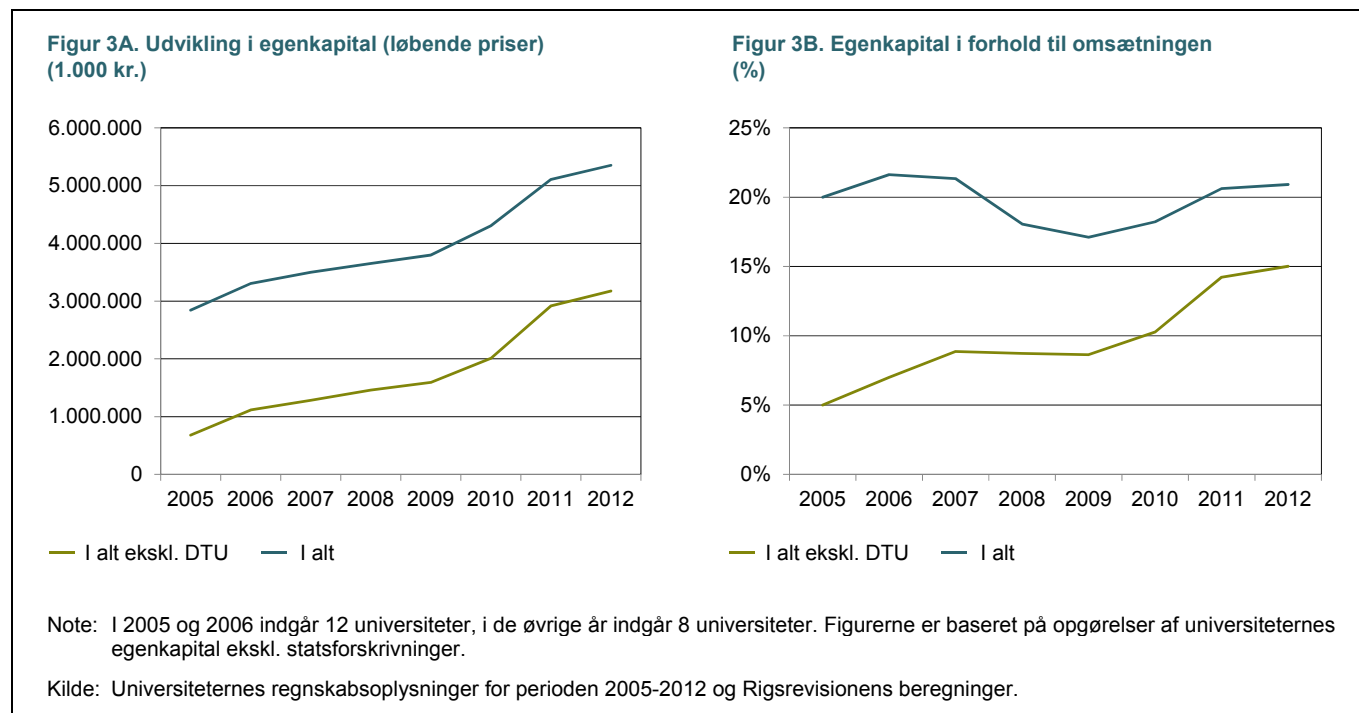
Kilde: Universiteternes regnskabsoplysninger for 2012 og Rigsrevisionens beregninger.

Tabel 1 viser, at den samlede egenkapital ved udgangen af 2012 var på ca. 5,4 mia. kr. DTU har den største egenkapital på ca. 2,2 mia. kr., hvilket svarer til 49 % af omsætningen. De 7 andre universiteter har en egenkapital, der ligger mellem 10 % og 27 % af omsætningen.

Udviklingen i egenkapitalen i perioden 2005-2012

13. Universiteterne er "født" med en egenkapital, dvs. at universiteterne havde egenkapital med sig, da de blev omdannet til selvejende institutioner.

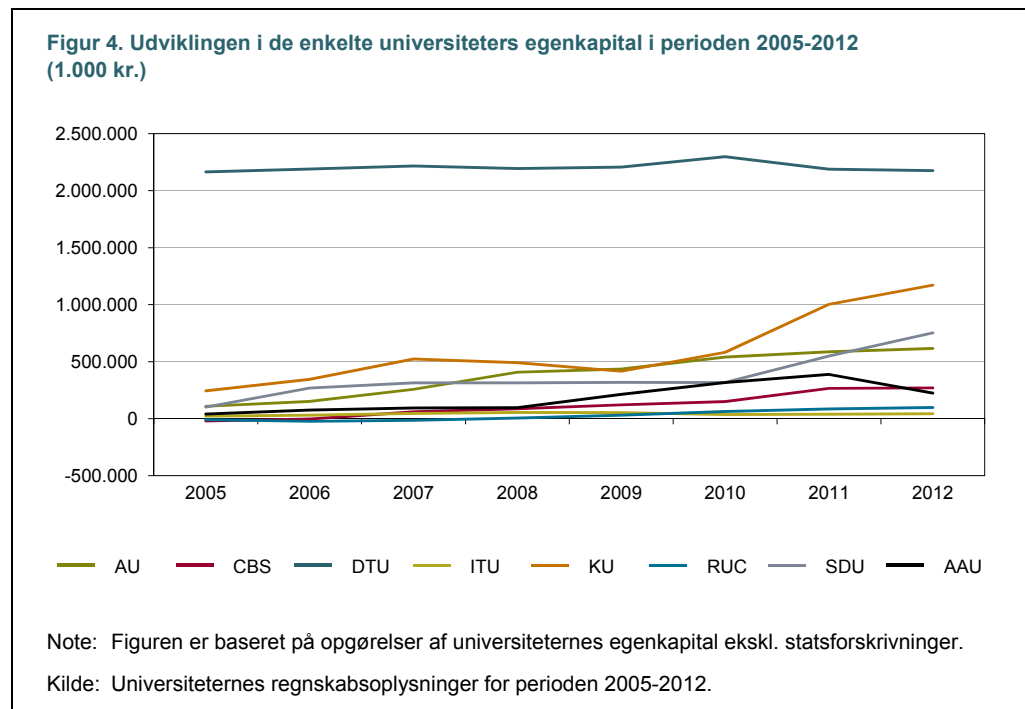
14. Figur 3A viser udviklingen i egenkapitalen for hele sektoren i perioden 2005-2012. Vi tager afsæt i 2005, fordi alle universiteterne på dette tidspunkt var overgået til at være selvejende institutioner og havde fået en åbningsbalance. Fordi DTU har en relativ stor egenkapital både i kroner og som andel af omsætning, har vi valgt at vise udviklingen i egenkapitalen både med DTU (blå kurve) og uden DTU (grøn kurve).



Figur 3A viser, at udviklingstendensen i universiteternes egenkapital er den samme i perioden både med og uden DTU. Universiteternes egenkapital stiger i perioden 2005-2012, og stigningen er markant i 2010 og 2011. Beløbsmæssigt er egenkapitalen for sektoren steget fra godt 2,8 mia. kr. i 2005 til knap 5,4 mia. kr. i 2012.

Figur 3B viser, at sektorens egenkapital som andel af omsætningen toppede med 22 % i 2006. Ved udgangen af 2012 var den på 21 %. Ser vi på egenkapitalen for sektoren ekskl. DTU, er den samlede egenkapital i sektoren vokset fra 5 % af omsætningen i 2005 til 15 % ved udgangen af 2012. Faldet i kurven for den samlede sektor i 2008 kan bl.a. forklares ved, at DTU i 2007 fusionerede med 5 sektorforskningsinstitutioner, hvorved DTU's omsætning fra 2007 til 2008 steg med 45 %, uden at egenkapitalen dog steg.

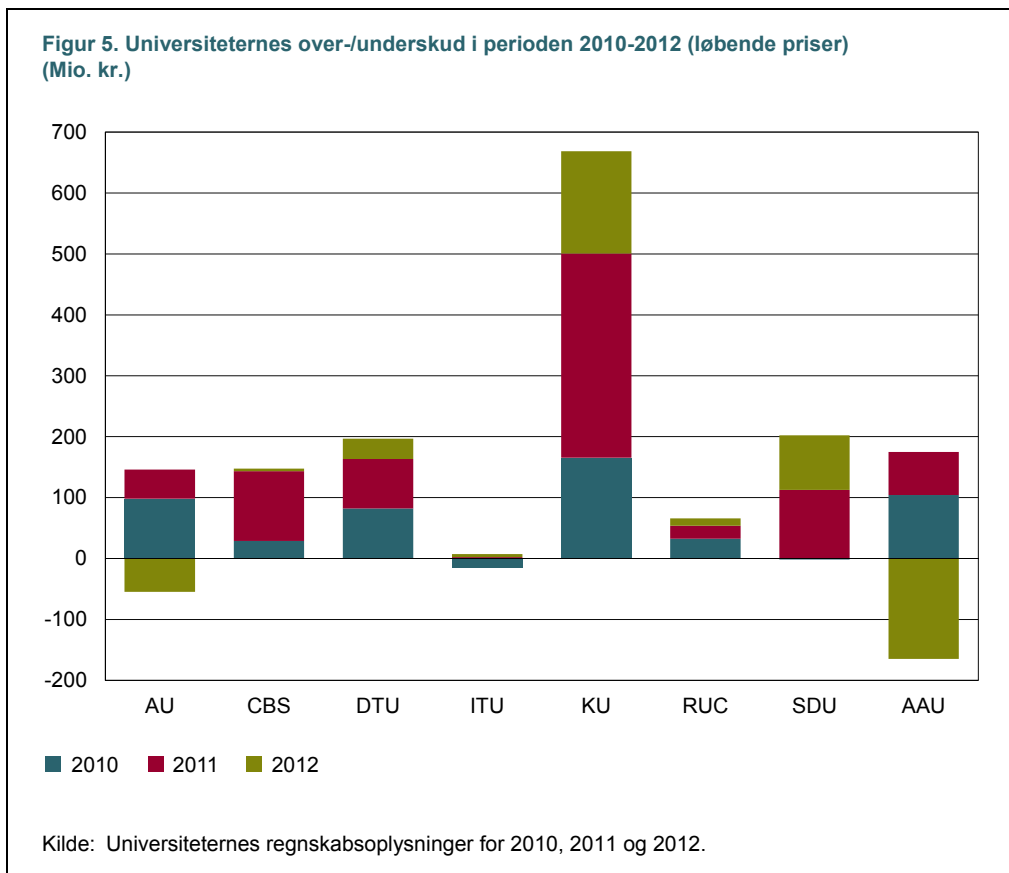
15. Figur 4 viser, hvordan egenkapitalen har udviklet sig på det enkelte universitet i perioden 2005-2012.



Figur 4 viser, at alle universiteters egenkapital er steget siden 2005 – nogle mere markant end andre. DTU's egenkapital er stabil i stort set hele perioden med en lille stigning i 2010, der dog er udlignet efter fald i egenkapitalen i både 2011 og 2012. AU er steget jævnt siden 2005, mens fx KU og SDU har en brat stigning i de senere år. CBS' egenkapital stiger markant fra 2010 til 2011, men ligger derefter stabilt i 2012. Både ITU's og RUC's egenkapital er steget siden 2005, men fra et lavt udgangspunkt. AAU har haft en stigende egenkapital siden 2005, men oplevede for første gang et fald i 2012.

16. Stigningen i universiteternes samlede egenkapital i perioden 2005-2008 skyldtes både overskud på driften og tilførsel af værdier. Derimod var det i 2009, 2010 og 2011 næsten alene driftsoverskud, der øgede egenkapitalen, mens egenkapitalen i 2012 er steget på grund af tilførsel af værdier for ca. 200 mio. kr. og driftsoverskud for 92 mio. kr. Stigningen i egenkapitalen på ca. 2,5 mia. kr. i perioden 2005-2012 er altså overvejende sket ved, at universiteterne har haft driftsoverskud på i alt 1,9 mia. kr. Resten er værditilførsler, dvs. at universiteterne har overtaget værdier – særligt i forbindelse med, at flere af universiteterne ad flere omgange er fusioneret med andre institutioner (uddannelses- og sektorforskningsinstitutioner). En lille del stammer fra andre korrektioner til egenkapitalen.

17. Egenkapitalen steg særligt i perioden 2010-2012. Figur 5 viser de enkelte universiteters driftsresultater i 2010, 2011 og 2012. I 2010 var det samlede overskud på 494 mio. kr., og i 2011 var det på 786 mio. kr. I 2012 var der også et samlet overskud i sektoren på 92 mio. kr. Resultaterne i 2010 og 2011 har dermed haft en særlig betydning for, at universiteternes egenkapital er steget markant de senere år.



Figur 5 viser, at ITU og SDU var de eneste, der havde underskud i 2010, og der var her tale om små underskud på henholdsvis 16 mio. kr. og 1,5 mio. kr. Alle universiteter havde overskud i 2011, og AU og AAU havde underskud i 2012 på henholdsvis 55 mio. kr. og 165 mio. kr. KU har i de 3 seneste år samlet haft det største overskud på i alt 669 mio. kr.

18. Alle universiteter – bortset fra ITU – har i 2010, 2011 og 2012 gennem deres driftsresultater bidraget til stigningen i egenkapitalen i sektoren. Overskuddet på KU stod for knap halvdelen af den samlede stigning i egenkapitalen i sektoren i de 3 år.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

19. Formålet med beretningen er at undersøge universiteternes stigende egenkapital og årsagerne hertil. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad skyldes universiteternes overskud i perioden 2010-2012, og er overskuddene udtryk for utilstrækkelig budgetlægning (af grundbudgettet) og budgetopfølgning på universiteterne?
- Har universiteterne styringsrelevante begrundelser for behovet for egenkapital, og hvad er Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning hertil?

Beretningen er disponeret efter disse spørgsmål, som vi besvarer i 2 kapitler.

20. Statsrevisorerne har spurgt til, om universiteterne har været for ivrige efter at opbygge egenkapital, eller om der kan identificeres et reelt behov for reserver. For at svare på dette har vi i kap. 3 undersøgt årsagerne til overskuddene, herunder om overskuddene er budgetteret, og hvilke usikkerheder der er knyttet til universiteternes indtægtskilder. I kap. 4 har vi undersøgt, hvilke begrundelser universiteterne giver for opbygningen af egenkapital, og hvordan Uddannelsesministeriet (ressortministerie) og Finansministeriet (koordinerende ministerie for statens økonomi) anskuer universiteternes behov for egenkapital. Dette sammenholder vi i hovedkonklusionen med konklusionerne fra kap. 3.

21. Statsrevisorerens spørgsmål fremgår af bilag 1.

Afgrænsning

22. Rigsrevisionen afgav i november 2012 et notat til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af denne undersøgelse. Statsrevisorerne udtrykte i deres anmodning om undersøgelsen interesse for, om universiteternes egenkapital var fremkommet på bekostning af fx undervisningsaktiviteter, ligesom Statsrevisorerne spurgte til, om flere af midlerne med rette kunne bruges til at forbedre kvaliteten i undervisning og forskning. I notatet oplyste vi, at vi ikke kunne vurdere universiteternes eventuelle behov for at investere i fx undervisning og forskning som en del af denne undersøgelse. I tilknytning hertil har det ligeledes ikke vist sig muligt at undersøge, om universiteternes akkumulering af egenkapital er sket på bekostning af fx undervisningsaktiviteter. Det skyldes 2 forhold.

For det første kan universiteterne frit disponere over deres midler. Generelt er de penge, som universiteterne modtager fra staten, ikke øremærkede. Dog er nogle midler givet til et bestemt formål, fx til ph.d.-optag og forskningsbaseret myndighedsbetjening. Disse øremærkede midler udgør en mindre del af de samlede statslige tilskud. Fordi størstedelen af midlerne ikke er givet med et bestemt formål for øje, er det ikke muligt at sige, hvilke penge der er sparet op af, når universiteterne har overskud på driften. Det er derfor heller ikke muligt at definere, om opbygningen af egenkapital er sket via fx uddannelsesstilskud, basismidler til forskning eller tilskudsfinansierede forskningsmidler.

For det andet er aktivitetsniveauet på universiteterne meget lidt belyst, og der er fx på uddannelsesområdet heller ikke nogle centrale krav til, hvad universiteterne skal udbyde af bl.a. undervisningstimer. I forbindelse med beretning nr. 16/2011 om undervisningen på universiteterne indsamlede vi data vedrørende undervisningen, da der ikke findes landsdækkende opgørelser over antallet af undervisningstimer eller over, hvor meget forskerne underviser på de enkelte uddannelser. Vores data fra dengang kan ikke bruges til at vise udviklingen i undervisningsaktiviteterne i den periode, denne undersøgelse omfatter. Dermed kan vi ikke svare på, om stigningen i universiteternes egenkapital er sket på bekostning af undervisningsaktiviteter, eller om flere af midlerne med rette kunne bruges til at forbedre kvaliteten i undervisning og forskning. Vores beretning om undervisningen på universiteterne indikerede dog, at der kunne være behov for, at universiteterne forbedrer timetal og forskerdækning af undervisningen. Beretningen viste, at de universitetsstuderende nogle steder fik meget få undervisningstimer, og at undervisningen også nogle steder i mindre omfang blev gennemført af forskere.

23. I notatet til Statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af denne undersøgelse skrev vi også, at vi ville sammenligne universiteternes egenkapital med egenkapitalen på andre statsfinansierede selvejende institutioner inden for uddannelsessektoren. Professionshøjskolerne, som umiddelbart ville være de institutioner, der ligner universiteterne mest, har dog i forbindelse med, at de overtog deres bygninger fået en del bygningskapital (friværdi), som påvirker deres egenkapital positivt. Derved adskiller disse sig fra størstedelen af universiteterne. Vores analyser har derfor vist, at sammenligninger mellem niveauet for egenkapital på professionshøjskoler og universiteterne ikke giver noget billede af, om niveauet på universiteterne er hensigtsmæssigt i forhold til andre sektorer inden for uddannelsesverdenen.

Uddannelsesministeriet vil styrke datagrundlaget for de videregående uddannelser, herunder forskerdækningen og undervisningsaktiviteter. Det har ministeriet oplyst om opfølgning på beretningen om undervisningen på universiteterne. Den første indsamling af data forventes at dække studieåret 2014/2015, jf. notat til Statsrevisorerne om beretning om undervisningen på universiteterne af 11. februar 2013. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet fremadrettet også arbejder på at styrke datagrundlaget for økonomien på de videregående uddannelser.

Metode

24. Vi har i forbindelse med denne undersøgelse baseret vores analyser på de regnskaber, som universiteternes revisorer har revideret. Universiteterne er omfattet af en aftale om intern revision, der betyder, at Rigsrevisionen samarbejder med institutionsrevisorerne, som er revisionsfirmaer, der er betalt af universiteterne. Rigsrevisionen reviderer universiteternes årsrapporter og udfører løbende revision af udvalgte områder.

25. Vi har undersøgt opbygningen og sammensætningen af universiteternes egenkapital med afsæt i egne regnskabsanalyser på baggrund af universiteternes regnskabsoplysninger. Denne del af undersøgelsen vedrører perioden 2005-2012. Vi går tilbage til 2005 for at vise udviklingen over en længere årrække, og fordi alle universiteterne på dette tidspunkt var overgået til at være selvejende institutioner og havde udarbejdet åbningsbalancer.

26. I undersøgelsen af universiteternes økonomistyring har vi fokuseret på budgetlægning og budgetopfølgning. Vi har analyseret afvigelserne mellem universiteternes grundbudgetter og årsresultater i perioden 2010-2012 for at vurdere, om overskuddene har været planlagte. Derudover siger afvigelserne mellem grundbudget og årsresultat både noget om, hvor gode universiteterne er til at forudsige og planlægge årets produktion, og hvor gode universiteterne er til at følge op på og justere aktivitetsniveauet i årets løb, hvis der sker ændringer i indtægter og omkostninger i forhold til det budgetterede. Vi har analyseret afvigelserne i indtægter og omkostninger som et gennemsnit af de 3 undersøgelsessår 2010, 2011 og 2012 for at give et overordnet billede, dog fremhæver vi specifikke udsving, der kan knyttes til konkrete år. Analyserne er foretaget på baggrund af universiteternes regnskabsoplysninger til Rigsrevisionen og med udgangspunkt i vores egne kategoriseringer. Vi har også gennemgået universiteternes budgetopfølgninger for perioden 2010-2012, men har ikke vurderet, om universiteterne har foretaget relevante handlinger på baggrund heraf.

Finansministeriet har stillet skarpt på budgetlægning og budgetopfølgning i sin vejledning om god økonomistyring i staten, jf. "Vejledning om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning" fra oktober 2012. Universiteterne er ikke underlagt de statslige regler for økonomistyring, men vi har alligevel valgt at vurdere universiteternes økonomistyring op imod relevante dele af Finansministeriets standarder for budgettering og budgetopfølgning. Det gør vi, fordi disse standarder udspringer af alment accepterede forudsætninger for god økonomistyring.

Ifølge Finansministeriets vejledning er udgangspunktet for budgetteringen *grundbudgettet* fordelt på udgifter og indtægter, som er en aggregeret opgørelse udarbejdet på grundlag af de interne budgetter. Ved hver kvartalsvise budgetopfølgning skal der udarbejdes en opdateret prognose på samme niveau som grundbudgettet. Prognoserne skal indeholde den aktuelle vurdering af udgifter og indtægter for den resterende del af året og skal opgøres efter samme principper som grundbudgettet. Vejledningen opstiller også krav til budgetopfølgning. Budgetopfølgningen skal indeholde: 1) afvigelsesforklaringer, 2) vurdering af aktiviteter i forhold til budget, 3) vurdering af korrigerende handlinger i forhold til afvigelser og 4) vurdering af årets resultat.

Vi har indhentet redegørelser fra samtlige universiteter om procedurer for deres budgetlægning og budgetopfølgning. Endelig har vi holdt møder med KU, AU og AAU, som vi har udvalgt for at gennemgå deres budgetprocedurer nærmere.

27. Vi har undersøgt universiteternes forklaringer på den stigende egenkapital og deres eventuelle investeringsplaner ved at gennemgå universiteternes bestyrelsesmateriale vedrørende deres økonomi og årsrapporter mv. for perioden 2010-2012. Vi har også haft møder med samtlige universiteter om deres egenkapital og har gennemgået materiale fra universiteterne til Uddannelsesministeriet samt ministeriets tilsynsrapporter om de enkelte universiteter.

28. Fra Uddannelsesministeriet og Finansministeriet har vi bedt om redegørelser for deres syn på spørgsmålet om egenkapital både mere generelt for statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner og specifikt for universiteterne. Vi har også fået dokumenter fra ministerierne, der belyser ministeriernes behandling af spørgsmålet om egenkapital. I den sammenhæng har vi haft møder med begge ministerier.

29. Beretningen har i udkast været forelagt Uddannelsesministeriet, Finansministeriet og alle 8 universiteter, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

30. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Universiteternes årsresultater i perioden 2010-2012

Universiteterne har i perioden 2010-2012 haft et samlet overskud på 1,37 mia. kr., hvilket svarer til ca. 2 % af omsætningen på ca. 74 mia. kr. i de 3 år.

Overskuddet har ikke været budgetteret, og afvigelsen mellem budget og regnskab har været på 1,4 mia. kr. i perioden. Overskuddet skyldes flere faktorer. Universiteterne har generelt haft flere indtægter, end de havde budgetteret med. Det skyldes især, at posten "øvrige indtægter" blev meget højere end forventet eller var ubudgetteret. Universiteterne har dog også haft lidt større aktivitet på uddannelsesområdet og har fået lidt flere basisindtægter end forventet. Overskuddene skyldes også, at omkostningerne ikke har fulgt samme stigningstakt som indtægterne og i 2011 var lavere end budgetteret.

Faldet i omkostningerne kan ifølge universiteterne tilskrives den usikkerhed, som universiteterne oplevede ved udsigten til bevillingsnedgang i 2013, og at det tager tid for universiteterne at tilpasse aktiviteterne til stigende indtægter. Da hele sektorens overskud samlet set var ubudgetteret, har universiteterne ikke via deres budgetter for 2010, 2011 og 2012 styret efter at forberede sig på en eventuel bevillingsnedgang i 2013. Med et så stort ubudgetteret overskud vurderer Rigsrevisionen, at universiteterne har været forsigtige i budgetteringen af indtægterne, ligesom universiteterne i den daglige drift har udvist tilbageholdenhed. De ubudgetterede overskud viser, at der er behov for, at universiteterne reagerer hurtigere på større udsving i indtægter eller omkostninger og tilrettelægger budgetopfølgningen, så også bestyrelsen får mulighed for at reagere hurtigere.

Uddannelsesministeriet vil i sit tilsyn med universiteterne arbejde ud fra anbefalingen om hurtigere og hyppigere rapportering til bestyrelsen, når prognoserne til grundbudgettet må justeres.

31. I dette kapitel undersøger vi baggrunden for universiteternes resultater i 2010, 2011 og 2012, og om overskuddene er udtryk for en utilstrækkelig budgetlægning og budgetopfølgning fra universiteternes side. Undervejs forklarer vi i en række faktabokse grundlaget og principperne for universiteternes bevillinger og eksterne finansiering.

A. Overordnede resultater i perioden 2010-2012

32. Vores undersøgelse af universiteternes overordnede resultater i perioden 2010-2012 har vist følgende:

- Universiteterne har samlet set haft overskud på 1,37 mia. kr. i perioden 2010-2012. Universiteterne havde i perioden samlet set budgetteret med et underskud på ca. 34 mio. kr.
- Overordnet set skyldes overskuddene både, at universiteterne fik flere indtægter end budgetteret i alle 3 år, og at universiteterne i 2011 havde lavere omkostninger end budgetteret.

33. Universiteterne havde i perioden 2010-2012 en samlet omsætning på i alt ca. 74 mia. kr. I samme periode har universiteterne haft et overskud på 1,37 mia. kr. Det svarer til et overskud på ca. 2 % af omsætningen i de 3 år.

34. Tabel 2 viser den samlede afvigelse mellem universiteternes budgetterede og realiserede årsresultater i perioden 2010-2012.

Tabel 2. Budgetterede og faktiske resultater i perioden 2010-2012 (løbende priser) (Mio. kr.)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010-2012 |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Budgetteret resultat | +106.115 | 114.278 | +41.725 | +33.562 |
| Faktisk resultat | 493.731 | 785.106 | 91.543 | 1.370.380 |
| Afvigelse | 599.846 | 670.828 | 133.268 | 1.403.942 |

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af universiteternes budgetter og regnskabsoplysninger for 2010, 2011 og 2012.

Tabel 2 viser, hvordan resultaterne har været for sektoren i perioden 2010-2012. Som det fremgår, budgetterede sektoren samlet set med underskud på ca. 34 mio. kr. i perioden 2010-2012, mens resultatet blev ca. 1.404 mio. kr. højere. Dermed var hele sektorens overskud samlet set ubudgetteret.

Det er særligt i 2010 og i 2011, at sektoren har haft store positive afvigelser mellem budget og regnskab, og det er dermed i disse år, at der er opbygget store ubudgetterede overskud.

35. De overordnede sektortal dækker dog over stor variation i resultater og afvigelser fra budget og regnskab universiteterne imellem. Det fremgår af tabel 3, som viser det budgetterede og realiserede resultat og afvigelsen for de enkelte universiteter.

Tabel 3. Budgetterede og faktiske resultater for de enkelte universiteter i perioden 2010-2012 (løbende priser) (1.000 kr.)

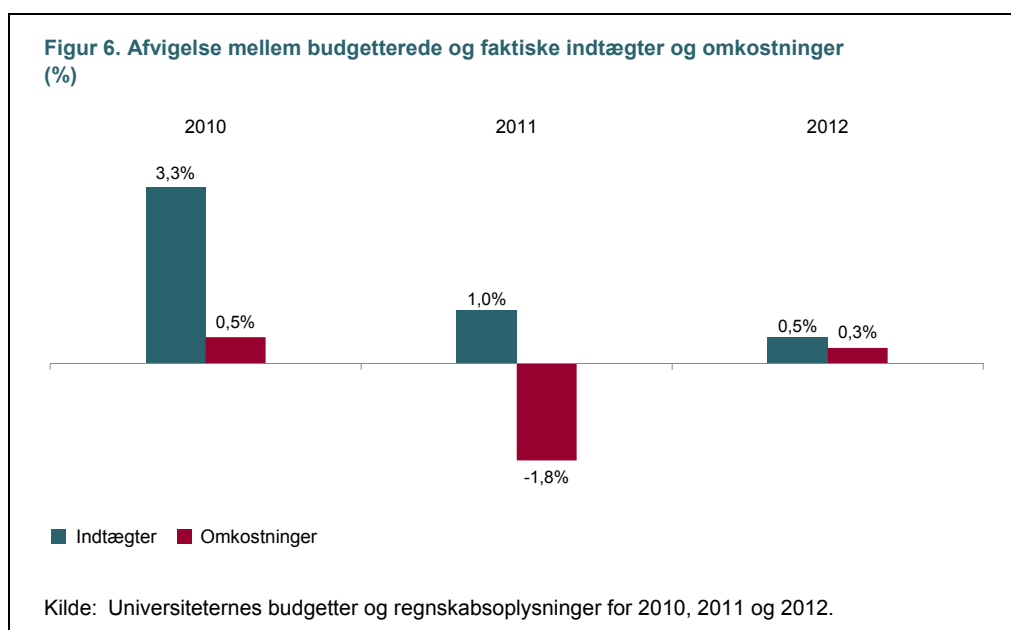
| | Omsætning | Budget | Resultat | Afvigelse | Afvigelse i forhold til omsætning |
|--------------|-------------------|----------------|------------------|------------------|-----------------------------------|
| AU | 17.402.900 | +91.000 | 89.300 | 180.300 | 1,0 % |
| CBS | 3.680.585 | 86.079 | 147.592 | 61.513 | 1,7 % |
| DTU | 12.736.395 | 40.100 | 196.695 | 156.595 | 1,2 % |
| ITU | 673.870 | +25.307 | +8.853 | 16.454 | 2,4 % |
| KU | 23.217.838 | 9.129 | 668.675 | 659.546 | 2,8 % |
| RUC | 2.279.692 | 19.574 | 66.031 | 46.457 | 2,0 % |
| SDU | 7.989.000 | +26.300 | 200.700 | 227.000 | 2,8 % |
| AAU | 6.509.753 | +45.837 | 10.240 | 56.077 | 0,9 % |
| I alt | 74.490.033 | +33.562 | 1.370.380 | 1.403.942 | 1,9 % |

Kilde: Rigsrevisionens beregninger på baggrund af universiteternes budgetter og regnskabsoplysninger for 2010, 2011 og 2012.

Tabel 3 viser, at alle universiteter med undtagelse af ITU har haft samlet overskud i perioden 2010-2012. AU, DTU, KU og SDU har alle haft afvigelser på over 150 mio. kr. mellem budget og regnskab i perioden 2010-2012, og afvigelsen har i kroner været særlig stor for KU.

Budget- og resultattal i tabellen indeholder finansielle poster og afskrivninger. Disse poster er ikke medtaget i vores analyse i de næste afsnit, og derfor er afvigelsen mellem budget og regnskab ikke lig summen af merindtægter og lavere omkostninger.

36. Figur 6 viser afvigelserne mellem de budgetterede og faktiske indtægter og omkostninger fordelt på de 3 år.



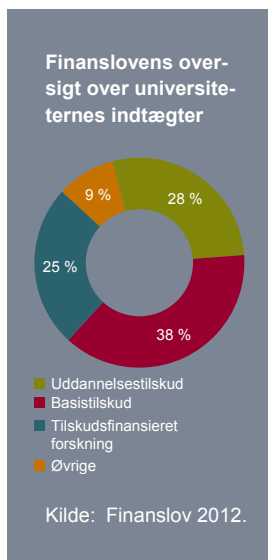
Som det fremgår af figur 6, havde universiteterne 3,3 % flere indtægter end budgetteret og 0,5 % højere omkostninger end budgetteret i 2010. I 2011 og 2012 var afvigelserne på indtægtssiden stadig positive, men mindre end i 2010. Omkostningerne i 2011 var derimod lavere end budgetteret, og i 2012 skyldes sektorens overskud alene større indtægter end budgetteret. Selv om der er tale om små procentvise afvigelser, gør volumen i universiteternes indtægter og udgifter, at selv små afvigelser er beløbsmæssigt væsentlige.

37. Universiteternes resultater består foruden indtægter og omkostninger knyttet til driften også af afskrivninger og finansielle poster. Universiteterne har i perioden 2010-2012 samlet set fået en nettogevinst på de *finansielle poster* (indtægter) på 191 mio. kr. mere end budgetteret. Det skyldes, at universiteterne har haft stigende renteindtægter i perioden. I samme periode har universiteterne haft ubudgetterede *afskrivninger* (omkostninger) for ca. 211 mio. kr. De 2 poster udligner således næsten hinanden, når vi ser på sektoren samlet, men kan på det enkelte universitet have påvirket resultatet enten i positiv eller negativ retning. De finansielle poster og afskrivninger behandler vi ikke yderligere, da de ikke er en del af universiteternes kernevirkomhed.

B. Indtægter i perioden 2010-2012

Vores undersøgelse af universiteternes indtægter i perioden 2010-2012 har vist følgende:

- I perioden 2010-2012 havde universiteterne samlet set merindtægter på 1,15 mia. kr. (2 %) i forhold til det budgetterede. Heraf udgjorde "øvrige indtægter" den største del, da universiteterne fik 861 mio. kr. (12 %) flere indtægter her end budgetteret. Af basisindtægter fik universiteterne 240 mio. kr. (0,8 %) mere end budgetteret, mens universiteterne fik 130 mio. kr. (0,7 %) mere end forventet i uddannelsesindtægter. Endelig fik universiteterne 85 mio. kr. (+0,4 %) mindre ind på eksterne forskningsmidler end forventet.
- Budgetafvigelsen på de forskellige indtægtsposter varierer dog mellem universiteterne. For uddannelsesindtægter, basisindtægter og eksterne midler er der tale om små procentuelle afvigelser mellem budget og regnskab, som dog dækker over væsentlige beløb.
- Over halvdelen af universiteternes merindtægter i perioden 2010-2012 stammer fra "øvrige indtægter". Den relativt store afvigelse på 12 % skyldes efter Rigsrevisionens opfattelse, at universiteterne generelt budgetterer denne post for forsigtigt. Udsvingene på denne post er for et enkelt universitet på helt op til 27 %.
- Hvad angår uddannelsesindtægterne, så har de mindste universiteter størst udsving. Til gengæld har de 3 universiteter med flest studerende – Aarhus Universitet, Københavns Universitet og Aalborg Universitet – i perioden 2010-2012 ramt tæt på deres budgetterede uddannelsesindtægter med ± 1 %. Generelt har universiteterne stort fokus på at udarbejde præcise prognoser for aktiviteten på uddannelsesområdet, som de kan lægge til grund for budgetteringen af næste års uddannelsesindtægter.
- Udsvingene på basisindtægterne skyldes ifølge universiteterne dels, at den endelige økonomiske ramme for universiteterne i perioden 2010-2012 blev fastlagt så sent, at universiteterne ikke kunne nå at få indarbejdet det endelige tilskud i deres budgetlægning, dels at 100-200 mio. kr. af bevillingen hvert år er blevet fordelt aktivitetsafhængigt på tillægsbevillingsloven.
- Udsvingene på de eksterne bevillinger skyldes dels, at eksisterende forskningsprojekter forsinkes eller speedes op, dels at der kan komme nye, uventede projekter til i løbet af året, og endelig viser vores undersøgelse på 3 universiteter, at der her har manglet viden på det centrale niveau om det forventede årlige forbrug på de eksisterende forskningsprojekter.



Uddannelsesindtægter

38. Universiteterne havde i perioden 2010-2012 samlet set uddannelsesindtægter for 130 mio. kr. mere end budgetteret. Det svarer til en gennemsnitlig afvigelse på 0,7 % af årenes resultater i forhold til grundbudgettet på denne post. Boks 1 viser hovedprincipperne for tildeling af uddannelsesestilskud til universiteterne.

BOKS 1. PRINCIPPER FOR TILDELING AF UDDANNELSESTILSKUD TIL UNIVERSITETERNE

Taxameterstilskud udgør 80 % af det statslige tilskud til uddannelse og ydes som et tilskud til universitetet med en fast takst pr. årsstuderende. En årsstuderende er lig med bestået eksamensaktivitet svarende til 1 års normeret studietid (60 ECTS-point). Der er 3 takster for både heltids- og deltidsuddannelse og en enkelt for udvekslingsstuderende. Langt den største del af taxameterstilskud ydes til heltidsuddannelse.

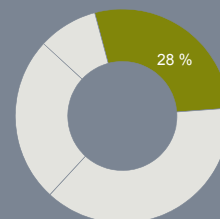
Opgørelsen af det enkelte universitets taxameterstilskud til *heltidsuddannelse* bygger på bestået eksamensaktivitet i perioden 1. oktober det foregående finansår til 30. september i finansåret. Eksamensaktivitet i studieåret 2012/2013 vil derfor udløse taxameterstilskud til universitetet i 2013. På finansloven for det enkelte år er der angivet et skøn for taxameterstilskuddet baseret på universitetets prognoser for studieaktivitet i finansåret og i de efterfølgende budgetoverslagsår og de dertil knyttede takster. Den endelige regulering af tilskuddet til uddannelse sker via lov om tillægsbevilling (herefter tillægsbevillingsloven), hvis den faktiske aktivitet afviger fra det budgetterede. Nogenlunde tilsvarende principper gælder for opgørelse af taxameterstilskud til deltids- og udvekslingsstuderende.

Færdiggørelsesbonus udgør 9 % af det statslige tilskud til uddannelse og omfatter en bachelorbonus, som udløses, når de studerende består en bacheloruddannelse inden for normeret tid plus 1 år, og en kandidatbonus, som udløses, når en studerende består en kandidatuddannelse på normeret tid. Ligesom ved taxameterstilskud er der en takststruktur knyttet til bachelor- og kandidatbonus. Der er dog tale om vejledende takster, som er udarbejdet på baggrund af universiteternes prognoser. Bevillingen er rammestyreret og udgør samlet 643 mio. kr. i alt i 2013. De endelige bonusstørrelser afhænger derfor af antallet af færdiggjorte bachelorer og kandidater på alle universiteter. Derfor fastlægges takstniveauet og bevillingen til universiteterne først endeligt på tillægsbevillingen.

Øvrige uddannelsesestilskud udgør 9 % af de statslige tilskud til uddannelse og består primært af taxameterbevillinger til korte og mellemlange videregående uddannelser. Takster og principper afviger lidt fra ovennævnte principper vedrørende tilskud til universitetsuddannelser.

Forskellige tilskud til fx deltidsuddannelse og udvekslingsstuderende udgør de sidste 2 % af de statslige tilskud til uddannelse.

Uddannelsesindtægter som andel af universiteternes samlede indtægter.

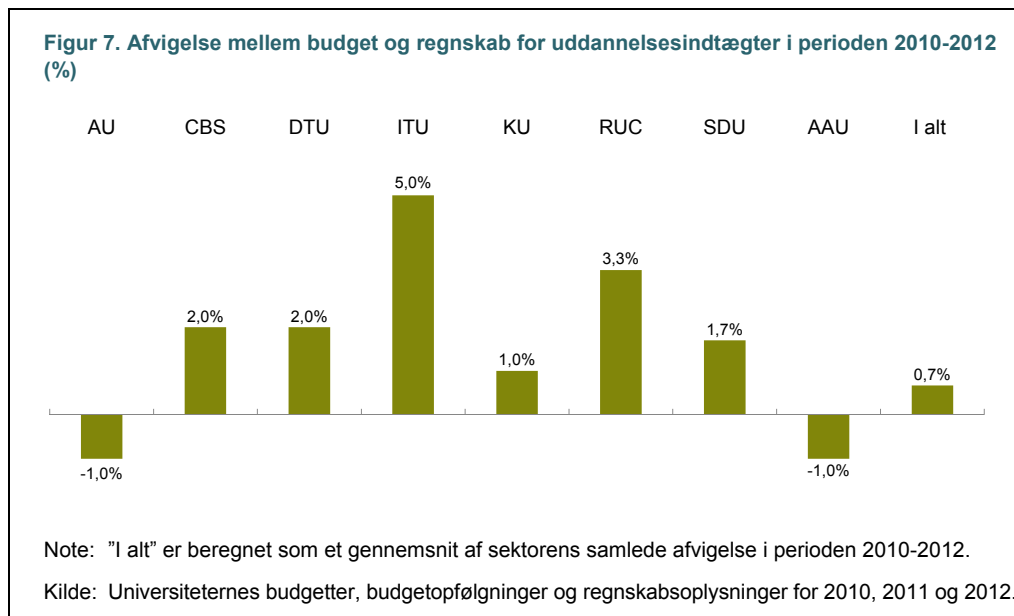


39. Da uddannelsesestilskuddene er aktivitetsbestemte, er der forbundet en vis usikkerhed med tilskuddenes størrelse. Usikkerheden skyldes, at en stor del af tilskuddene i det enkelte år afhænger af studieaktiviteten i det samme år, jf. boks 1, og budgettet derfor må hvile på prognoser. At uddannelsesestilskuddene er relativt tidstro, betyder dog også, at stigninger i studieaktivitet hurtigt giver stigninger i uddannelsesestilskuddene, hvilket er en fordel, når der er vækst i studieaktiviteten på grund af flere studerende.

I perioden 2010-2012 fik universiteterne i alt 142 mio. kr. i taxameterstilskud og færdiggørelsesbonus fra Uddannelsesministeriet over tillægsbevillingsloven, fordi de havde haft en højere studieaktivitet, end der var budgetteret med på finansloven. Uddannelsesindtægterne udgør meget forskellige andele af de enkelte universiteters samlede indtægtsgrundlag, jf. bilag 3 om indtægtsfordelingen på de enkelte universiteter. Fx udgør uddannelsesestilskuddet ifølge finansloven 40-50 % af det samlede indtægtsgrundlag på CBS, RUC, ITU og AAU, men kun 14 % af indtægterne på DTU i 2012. Derfor betyder udsving i uddannelsesindtægterne alt andet lige mest for universiteter, hvor disse indtægter udgør den største del af omsætningen. På RUC udgjorde det samlede udsving i taxameterindtægter og færdiggørelsesbonus på 31 mio. kr. således knap halvdelen af universitetets samlede overskud i perioden 2010-2012.

Afvigelse i uddannelsesindtægterne

40. Vi har set på udsvingene mellem budget og regnskab på uddannelsesindtægterne for de enkelte universiteter. Resultatet fremgår af figur 7.



Figur 7 viser, at den gennemsnitlige afvigelse er på 0,7 % for uddannelsesindtægterne. Afvigelserne på uddannelsesindtægterne er størst for RUC og ITU, som har fået væsentligt flere uddannelsesindtægter end budgetteret i perioden 2010-2012. AU, KU og AAU, som er de universiteter med flest studerende, har derimod mindre udsving på ± 1 % på uddannelsesindtægterne i perioden 2010-2012.

Budgettering af uddannelsesindtægter og prognoser

41. Alle universiteter baserer deres budgettering af uddannelsesindtægterne i det kommende år på prognoser for studieaktiviteten. Disse prognoser bliver til i samarbejde med Uddannelsesministeriet. Finanslovstilskuddet til uddannelse forudbetales til universiteterne på baggrund af universiteternes indberetninger om forventet uddannelsesaktivitet til ministeriet i oktober året før.

42. Vi har undersøgt, hvordan 3 udvalgte universiteter arbejder med at forudsige de studerendes studieaktivitet, som danner baggrund for universiteternes uddannelsesestilskud. Det drejer sig om de 3 universiteter med flest heltidsstuderende, KU, AU og AAU. Tilsammen modtog de 3 universiteter 63 % af det samlede uddannelsesestilskud til universiteterne i 2012.

43. For alle 3 universiteter gælder det, at universiteterne hvert år i oktober udarbejder en prognose for næste års studieaktivitet. Denne prognose er baseret på de nye optagelsestal og sidste års mønster i studieaktiviteten – korrigeret for forventede ændringer i uddannelser mv. Prognosernes præcision afhænger af, at de studerendes studiemønster ikke ændrer sig fra år til år, som det fx kan ske, hvis de studerende tager flere eller færre eksaminer, end de studerende på tilsvarende studietrin og uddannelse gjorde året før. Ændringer i optag skaber kun begrænset usikkerhed i budgetlægningen for det kommende budgetår. Men store stigninger i optaget, som vi fx har set på AAU, kan få betydning for prognosernes sikkerhed på lidt længere sigt, da studieaktivitetsmønstret i nye store årgange måske er anderledes, end de tidligere årganges har været.

44. En af forklaringerne på afvigelse i uddannelsesindtægterne i perioden 2010-2012 var ifølge Uddannelsesministeriet, at de fleste universiteter anvendte 5-års frekvensrækker i deres prognoser. Det indebærer, at de implicit forventede, at en fast andel af en bachelorårgang startede på kandidatuddannelsen. I perioden 2010-2012 var der en betydelig vækst i kandidatoptaget, hvorfor 5-års frekvensrækker undervurderer optaget på kandidatuddannelserne.

45. Vores undersøgelse af universiteternes arbejde med uddannelsesprognoser viser, at universiteterne generelt har stort fokus og bruger mange kræfter på at udarbejde gode prognoser for studieaktiviteten. Ifølge Uddannelsesministeriet anvender de enkelte universiteter metoder til prognosearbejdet, som ligner hinanden meget, og universiteterne videndeler om metoder, resultater mv. De universiteter, vi besøgte, arbejder kontinuerligt med at forfine prognoserne og indarbejde konkret viden om de enkelte uddannelser i deres prognoser. Et eksempel på dette er, at universiteterne forbedrer deres prognoser fra det tidspunkt, hvor universiteterne indberetter forventet uddannelsesaktivitet til ministeriet og frem til, at universiteterne udarbejder budget.

Basisindtægter

46. En anden væsentlig indtægtskilde for universiteterne er de basisindtægter i form af basistilskud til forskning, myndighedsbetjening mv., de modtager fra staten. I perioden 2010-2012 havde universiteterne samlet 240 mio. kr. mere i indtægt fra basistilskud, end de havde forventet. Det svarer til en gennemsnitlig afvigelse på 0,8 % af de samlede basisindtægter.

47. Boks 2 viser for principperne for tildeling af de forskellige basistilskud til universiteterne.

BOKS 2. PRINCIPPER FOR TILDELING AF BASISTILSKUD OVER FINANSLOVEN

Basistilskud til forskning udgør 75 % af det statslige basistilskud og gives som en blokbevilling, der bl.a. skal dække universiteternes forskningsaktiviteter og uddannelse af ph.d.-studerende, og er inkl. bidrag til administration og kapitalformål. Universitetet kan frit disponere over basistilskuddet til forskning. Fordelingen af basistilskud mellem universiteterne er hovedsageligt funderet i en historisk udvikling, hvor tilskuddet videreføres ved en fremskrivning af tidligere års tilskud.

Dog fordeles en lille del af basistilskud til forskning aktivitetsafhængigt efter den såkaldte *45-20-25-10-model*. Denne del af basistilskuddet vil vokse i de kommende år, da der er indgået et politisk forlig om, at nye forskningsmidler skal fordeles efter denne model. Modellen bestemmer det enkelte universitets andel af tilskudspuljen ud fra, hvor stor en andel af universiteternes samlede:

- uddannelsesmidler, det enkelte universitet har optjent (45 %)
- eksterne forskningsmidler, det enkelte universitet har indhentet (20 %)
- publikationspoints, det enkelte universitet har optjent (25 %)
- ph.d.-grader, det enkelte universitet har opnået (10 %).

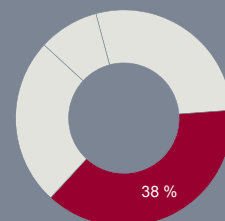
Midler til øvrige formål udgør 8 % af det statslige basistilskud og omfatter forskellige øremærkede tilskud, fx til biblioteker, museer, udenlandske lektorer og samarbejde om edb-systemer til brug for studieadministration og økonomistyring.

Forskningbaseret myndighedsbetjening udgør 15 % af det statslige basistilskud og omfatter tilskud til at udføre en række myndighedsopgaver for forskellige ministerier. Dertil kommer tilskud til forsknings- og myndighedsopgaver som konsekvens af sammenlægningen af sektorforskningsinstitutioner med universiteter i 2007.

Matchfonden var en fond, der i 2011 og 2012 var på 100 mio. kr. Fondens midler blev fordelt til universiteterne efter, hvor gode de var til at tiltrække forskningspenge fra virksomheder, fonde og privatpersoner. Midler fra matchfonden blev udmøntet som basistilskud til forskning over tillægsbevillingsloven og udgjorde 1 % af det statslige basistilskud. Matchfonden er ikke videreført i 2013.

Præmieringsordningen bestod af en pulje på 100 mio. kr. i perioden 2010-2012 og udgjorde 1 % af det statslige basistilskud. Puljen blev udmøntet, så 50 % blev fordelt proportionalt mellem forskningsinstitutioner på baggrund af 3-årige gennemsnit for indtægter fra EU-forskningsprogrammer, og 50 % blev fordelt proportionalt mellem forskningsinstitutioner på baggrund af bevillingstilsagn for nye forskningskontrakter fra EU i det senest opgjorte år. Midlerne blev udmøntet som basistilskud til forskning over tillægsbevillingsloven. Præmieringsfonden er ikke videreført i 2013.

Basisindtægter som andel af universiteternes samlede indtægter.



Som det fremgår af boks 2, består universiteternes basisindtægter af en række forskellige tilskud, hvor basistilskuddet til forskning er det største. Da basistilskuddet er et grundtilskud, er det nogenlunde forudsigeligt, også selv om en lille del af basistilskuddet fordeles aktivitetsafhængigt (8 % i 2012). Det skyldes, at denne del af basistilskuddet er beregnet på baggrund af aktiviteten i tidligere år og derfor indgår i finanslovens budgetforudsætninger.

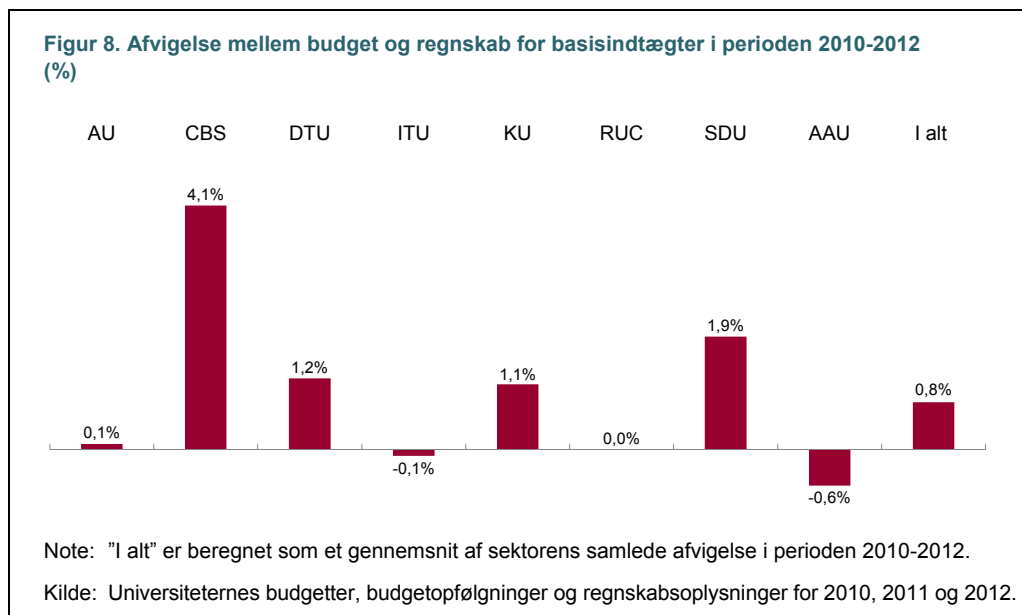
Dog har en lille del (2 %) af basisindtægterne, præmieringsordningen og matchfonden i perioden 2010-2012 givet budgetusikkerhed for universiteterne, da de først er blevet udløst på tillægsbevillingsloven. Disse midler, svarende til 100-200 mio. kr. årligt, har universiteterne inden finansårets start derfor skullet budgettere uden at vide, hvor stor en andel af den samlede pulje universitetet ville kunne optjene via sin evne til at tiltrække forskningsmidler fra EU, virksomheder, fonde og privatpersoner set i forhold til de øvrige universiteter, jf. boks 2.

48. I perioden 2010-2012 er der blevet udmøntet ret store årlige beløb til basisforskning, bl.a. fra globaliseringspuljen, i forbindelse med finanslovsaftalerne, som typisk først har ligget klar i slutningen af november måned hvert år. Det betyder, at universiteterne først i løbet af december måned hvert år fra ministeriet har fået udmeldt deres endelige bevilling inkl. disse nye midler. Forud for forhandlingerne i efteråret om finansloven for det efterfølgende år kendte universiteterne dog den reserve, der var afsat til forventet fordeling på universitetsområdet.

49. Da universiteterne har indledt deres budgetproces allerede tidligt på efteråret i året før budgetåret, og de fleste har haft et godkendt budget medio december, betyder det, at universiteterne i deres budgetproces har skullet skønne størrelsen af deres endelige basisindtægter.

Afviselser mellem budget og regnskab på basisindtægter

50. Vi har set på udsvingene mellem budget og regnskab for de enkelte universiteter. Det giver et billede af, hvor gode de enkelte universiteter er til at forudsige deres endelige basistilskud. Resultatet fremgår af figur 8.



Figur 8 viser, at den gennemsnitlige afvigelse på 0,8 % for alle universiteter dækker over visse forskelle mellem universiteterne. 5 af universiteterne har i perioden 2010-2012 fået flere basisindtægter end budgetteret, mens 2 har fået færre. RUC har ramt det budgetterede.

Størst er afvigelserne for CBS og SDU. Det tyder på, at disse universiteter generelt har budgetteret forsigtigt i forhold til midler fra bl.a. globaliseringspuljen.

AAU har derimod i 2011 og 2012 fået færre basis- og forskningsindtægter, end de havde budgetteret med. I 2012 fik AAU 45 mio. kr. eller næsten 6 % færre basisindtægter end forventet. Afvigelsen skyldes, at universitetet i sit budget havde indregnet midler fra globaliseringspuljen, som universitetet ikke endte med at få. Denne usikkerhedsfaktor var dog kendt af bestyrelsen, da budgettet blev lagt.

De eksterne forskningsindtægter

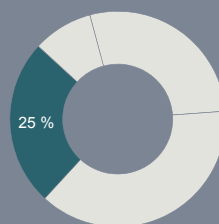
51. Finansiering af forskningsaktiviteter fra andre kilder end finansloven defineres på universiteterne som *eksterne* forskningsmidler (i finanslovens virksomhedsoversigt kaldes disse for *tilskudsfinansierede forskningsmidler*). I perioden 2010-2012 havde universiteterne samlet 85 mio. kr. færre indtægter fra den eksternt finansierede forskning, end de havde budgetteret med. Det svarer til en gennemsnitlig afvigelse på $\pm 0,4$ % mellem budget og regnskab.

52. Af boks 3 fremgår principperne for tildeling af eksterne forskningsmidler.

BOKS 3. PRINCIPPER FOR TILDELING AF EKSTERNE FORSKNINGSMIDLER

De eksterne forskningsmidler søges af universitetets forskere til konkrete projekter i konkurrence med øvrige universiteter mv. En stor del af de eksterne forskningsmidler stammer fra statskassen – uddelt via forskningsrådssystemet. Øvrige midler stammer fra EU, private virksomheder, fonde mv.

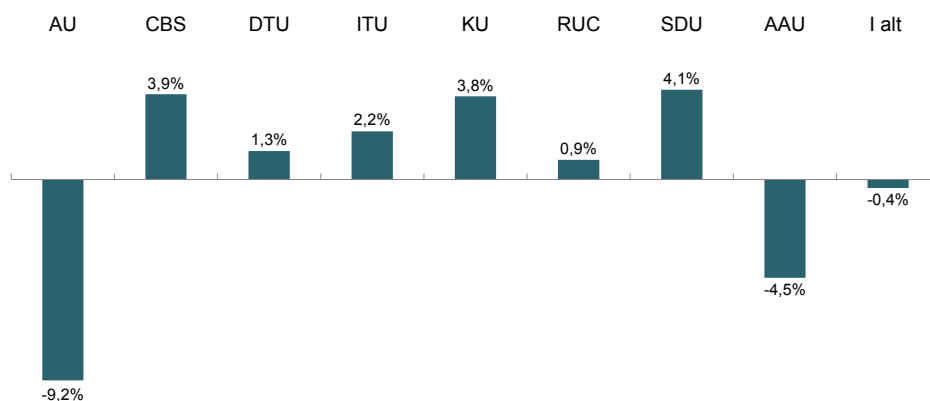
Eksterne forskningsmidler som andel af universiteternes samlede indtægter.



Afviselser mellem budget og regnskab på eksterne forskningsmidler

53. Også for de eksterne forskningsmidler har vi set på, hvor store udsving der er mellem budget og regnskab for de enkelte universiteter. Resultatet er, at den gennemsnitlige afvigelse på $\pm 0,4$ % dækker over nogle ret store udsving mellem de enkelte universiteter og de enkelte år. Figur 9 viser den procentvise afvigelse mellem budget og regnskab i perioden 2010-2012 for de eksterne forskningsmidler.

Figur 9. Afvigelse mellem budget og regnskab for eksterne forskningsmidler i perioden 2010-2012 (%)



Note: "I alt" er beregnet som et gennemsnit af sektorens samlede afvigelse i perioden 2010-2012.

Kilde: Universiteternes budgetter, budgetopfølgninger og regnskabsoplysninger for 2010, 2011 og 2012.

Det fremgår af figur 9, at de 2 universiteter med størst udsving, AU og AAU, begge har haft færre indtægter i perioden 2010-2012 fra eksterne forskningsprojekter end budgetteret. Ser man på de enkelte år i perioden, bliver udsvingene endnu større, fx havde ITU i 2011 en afvigelse mellem budget og regnskab på indtægterne til eksterne forskningsmidler på 18 %.

Overhead er tilskud til dækning af et universitets indirekte omkostninger ved et eksternt finansieret forskningsprojekt.

Da eksterne forskningsmidler søges til konkrete projekter, afhænger betingelserne til midlerne af tilskuds-yderen. Det gælder fx, om tilskuddet dækker både direkte og indirekte omkostninger ved projektet og i givet fald, hvor meget overhead der ydes. Overhead ydes typisk som en procentdel af de direkte omkostninger til projektet. De statslige forskningsråd giver 44 % i overhead, EU giver typisk 20 %, mens det for private fonde varierer fra 0 % til en mindre andel.

Med hensyn til de **indtægter, som universiteterne får fra de forskningsråd, som sekretariatsbetjenes af Uddannelsesministeriet** – dvs. Det Frie Forskningsråd, Det Strategiske Forskningsråd og Rådet for Teknologi og Innovation – er det Uddannelsesministeriets forventning, at implementeringen af et nyt portalbaseret tilskudsadministrativt system i slutningen af 2013 vil forbedre universiteternes overblik over fremtidige udbetalinger. Samtidig opnår universiteterne bedre mulighed for at yde administrativ støtte fra centralt hold til de mange projekter og centre, som modtager bevillinger fra rådene.

Budgettering af eksterne forskningsmidler

54. Vi har undersøgt baggrunden for udsvingene i de eksterne forskningsindtægter for at vurdere, om der var forhold, universiteterne kunne have integreret i budgetlægningen for at opnå en større sikkerhed i budgetteringen. Det har vi gjort dels ved at gennemgå alle universiteternes afvigelsesforklaringer i budgetopfølgningerne, dels ved at gennemgå 3 udvalgte universiteters budgetteringsprocedurer for de eksterne forskningsindtægter. Det drejer sig om KU, AU og AAU.

55. For det første kan udsvingene på de eksterne forskningsmidler forklares med, at universiteternes forskningsprojekter af faglige årsager udvikler sig forskelligt fra planen – dvs. forsinkes eller speedes op. Denne forklaring fremhæver fx AU og AAU i deres budgetopfølgninger for 2010 og 2011 som årsag til færre indtægter end forventet.

Når eksisterende projekter udskydes, får det betydning for indtægtssiden, fordi regnskabsreglerne vedrørende de eksterne forskningsprojekter tilsiger, at bevillinger til eksterne forskningsprojekter først skal optages i regnskabet, når universitetet afholder omkostninger til projektet. Denne regel betyder også, at udsving på den eksternt finansierede forskning kun i begrænset omfang påvirker universitetets samlede resultat, da færre indtægter modsvares af lavere omkostninger, hvis omkostningerne ellers er variable og derfor ikke skal afholdes under alle omstændigheder. (Dette gælder dog ikke den del af bevillingen, som gives til overhead). Hvis forskerne derimod alligevel skal have løn, og driftsudgifterne skal dækkes, så betyder udskydelsen af et eksternt forskningsprojekt, at universitetet må finansiere løn og anden drift af sin ordinære drift.

For det andet kan udsvingene i de eksterne forskningsmidler forklares med, at midlerne søges i konkurrence, og der derfor kan komme nye projekter til i løbet af et år, som udgør en større eller mindre volumen end forventet. Igen betyder regnskabsreglerne dog, at det er udsving i universitetets overhead, der især påvirker årets samlede resultat.

For det tredje kan usikkerheden omkring de eksterne forskningsindtægter også skyldes utilstrækkelig styring centralt på universiteterne, da den centrale økonomifunktion ikke har det fulde overblik over, hvordan projekternes økonomi ser ud for de enkelte år i projektperioden. Derfor er økonomien for de enkelte år i projektperioden for en stor del af de eksterne forskningsprojekter oftest kun kendt på de decentrale niveauer.

56. Hverken AAU, AU eller KU har hidtil haft mulighed for at integrere viden fra de decentrale niveauer om det årlige forbrug på de igangværende projekter i budgetlægningen. Dette skyldes bl.a., at det nuværende økonomisystem, som der arbejdes med på det centrale niveau på 2 af universiteterne, ikke giver mulighed for flerårig budgettering. Datagrundlaget baserer sig således alene på det oprindelige bevillingstilsagn for de enkelte projekter og på historisk forbrug. Datagrundlaget indeholder ikke information om, hvordan restbevillingen fordeles sig på de resterende år. AAU har nu implementeret et budgetsystem, der omfatter eksterne projekter, og AU og KU er i gang med at implementere det samme økonomisystem. De 2 universiteter har oplyst, at overgangen til dette system vil muliggøre flerårig budgettering, da der så vil være systemmæssig understøttelse til at bearbejde og registrere budgetter og mulighed for at følge op på budgetter i forhold til regnskabstal. Det nye økonomisystem vil derfor efter universiteternes opfattelse give et bedre grundlag for at lave prognoser for de eksterne forskningsindtægter.

"Øvrige indtægter"

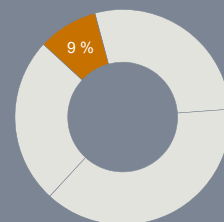
57. I perioden 2010-2012 havde universiteterne tilsammen merindtægter på "øvrige indtægter" på 861 mio. kr. Mere end halvdelen af afvigelserne mellem budget og regnskab ligger altså på denne post, hvis vi ser på sektoren som helhed. Da de øvrige indtægter udgjorde knap 7,2 mia. kr. for perioden, svarer det til en gennemsnitlig afvigelse på 12 % mellem budget og regnskab.

58. Posten er en residualpost knyttet til driften, men der er mellem universiteterne forskel på, hvilke indtægter den indeholder. I boks 4 giver vi en række eksempler på, hvad øvrige indtægter kan bestå af.

BOKS 4. EKSEMPLER PÅ ØVRIGE INDTÆGTER

- indtægter ved deltagerbetaling for deltidsuddannelse (for nogle universiteter – andre kategoriserer disse indtægter som indtægter til uddannelse)
- indtægter fra salg til studerende
- indtægter ved udlejning af lokaler
- indtægter ved salg af retsmedicinske ydelser
- indtægter fra indtægtsdækket virksomhed i øvrigt
- éngangsindtægter (fx refusion af mødemoms fra SKAT).

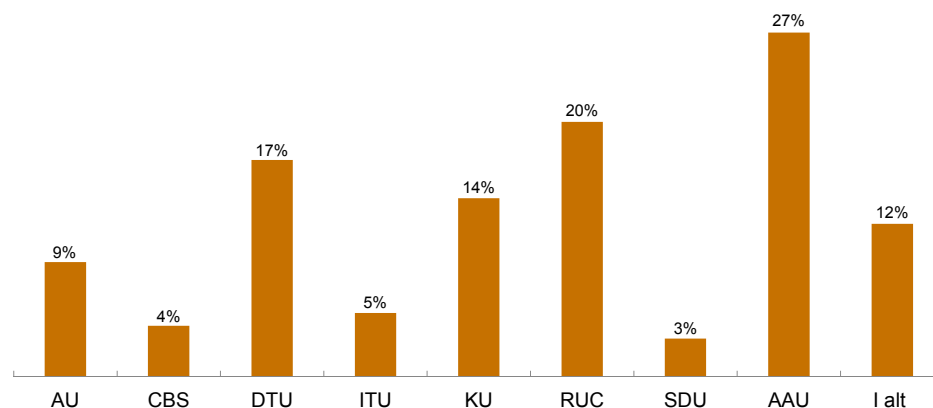
"Øvrige indtægter" som andel af universiteternes samlede indtægter.



Afviselser mellem budget og regnskab for "øvrige indtægter"

59. Ligesom for de andre indtægtsposter dækker den gennemsnitlige afvigelse mellem budget og regnskab for "øvrige indtægter" over store forskelle mellem universiteterne. Figur 10 viser afvigelserne mellem budget og regnskab på "øvrige indtægter".

Figur 10. Afvigelse mellem budget og regnskab på "øvrige indtægter" i perioden 2010-2012 (%)



Note: "I alt" er beregnet som et gennemsnit af sektorens samlede afvigelse i perioden 2010-2012.

Kilde: Universiteternes budgetter, budgetopfølgninger og regnskabsoplysninger for 2010, 2011 og 2012.

Figur 10 viser, at alle universiteter med undtagelse af CBS, ITU og SDU har haft store positive afvigelser mellem budget og regnskab på "øvrige indtægter" i perioden 2010-2012.

Særligt AAU har haft store merindtægter på posten. AAU havde således både i 2010, 2011 og 2012 meget større indtægter end forventet, svarende til 132 mio. kr. i alt, bl.a. på den indtægtsdækkede virksomhed. Det dækker bl.a. merindtægter på videre- og efteruddannelsesområdet, conferenceaktiviteter mv. Universitetet fremhæver selv i budgetopfølgningerne for 2012, at denne post stadig budgetteres forsigtigt.

DTU har også haft store merindtægter som følge af en højere aktivitet på den indtægtsdækkede virksomhed end forventet. Men posten "øvrige indtægter" er især blevet højere end forventet på grund af højere huslejeindtægter end budgetteret.

På KU tegner bygningsrelaterede merindtægter sig for en stor del af overskuddet på "øvrige indtægter". Det skyldes bl.a. større indtægter fra Bygningsstyrelsen end beregnet, og at KU har vundet en række sager, bl.a. om ejendomsskatter, som har givet engangsindtægter på 70 mio. kr. i perioden 2010-2012. Universitetet har ikke ønsket at indregne disse indtægter i budgettet, da de ifølge KU er "fugle på taget" og umulige at budgetlægge. KU har oplyst, at sådanne indtægter i stedet er blevet indarbejdet i prognoser i forbindelse med budgetopfølgning, så snart der har været mere håndfaste indikationer på medhold.

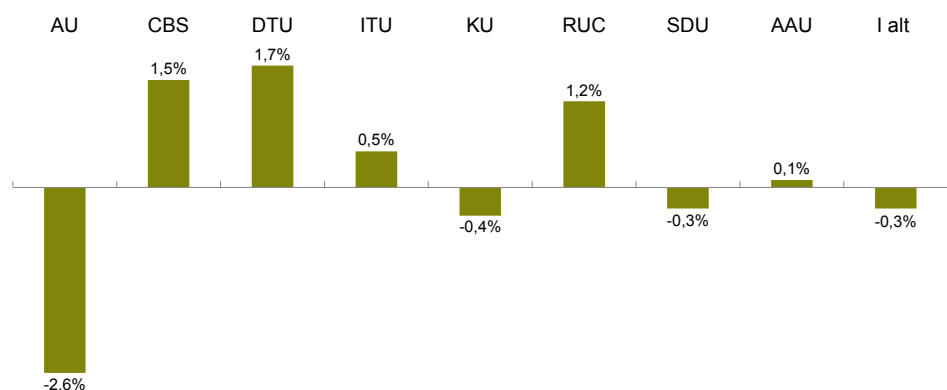
C. Omkostninger i perioden 2010-2012

Vores undersøgelse af universiteternes omkostninger har vist følgende:

- Universiteterne har i perioden 2010-2012 haft 242 mio. kr. lavere omkostninger end budgetteret, svarende til en gennemsnitlig afvigelse på $\pm 0,3$ %. Gennemsnittet dækker dog over, at 3 af universiteterne har haft lavere omkostninger, og 5 har haft lidt højere omkostninger end budgetteret.
- Universiteternes gennemgående forklaring på deres mindreforbrug i perioden 2010-2012 er, at omkostningerne generelt ikke kan følge med, når indtægterne stiger inden for en kort tidshorisont. Det skyldes, at kapacitetsudvidelser i form af fx ansættelser tager tid – især ansættelse af forskere.
- 2011 skiller sig ud, da alle universiteter i dette år havde lavere omkostninger end budgetteret. Denne mindre økonomiske opbremsning var ifølge universiteterne en konsekvens af den usikre bevillingssituation som følge af, at globaliseringsaftalen udløb. Fx har KU været tilbageholdende på omkostningssiden, samtidig med at universitetet fik flere indtægter end forventet.

60. Universiteterne havde i perioden 2010-2012 samlet set omkostninger for 242 mio. kr. mindre end budgetteret. Figur 11 viser, at afvigelsen i procent mellem budget og regnskab var på $\pm 0,3$ %. Negative udsving betyder i denne sammenhæng, at universitetet havde lavere omkostninger end forventet, og positive udsving, at universitetet havde højere.

Figur 11. Afvigelse mellem budget og regnskab for omkostninger i alt i perioden 2010-2012 (%)



Note: "I alt" er beregnet som et gennemsnit af sektorens samlede afvigelse i perioden 2010-2012.

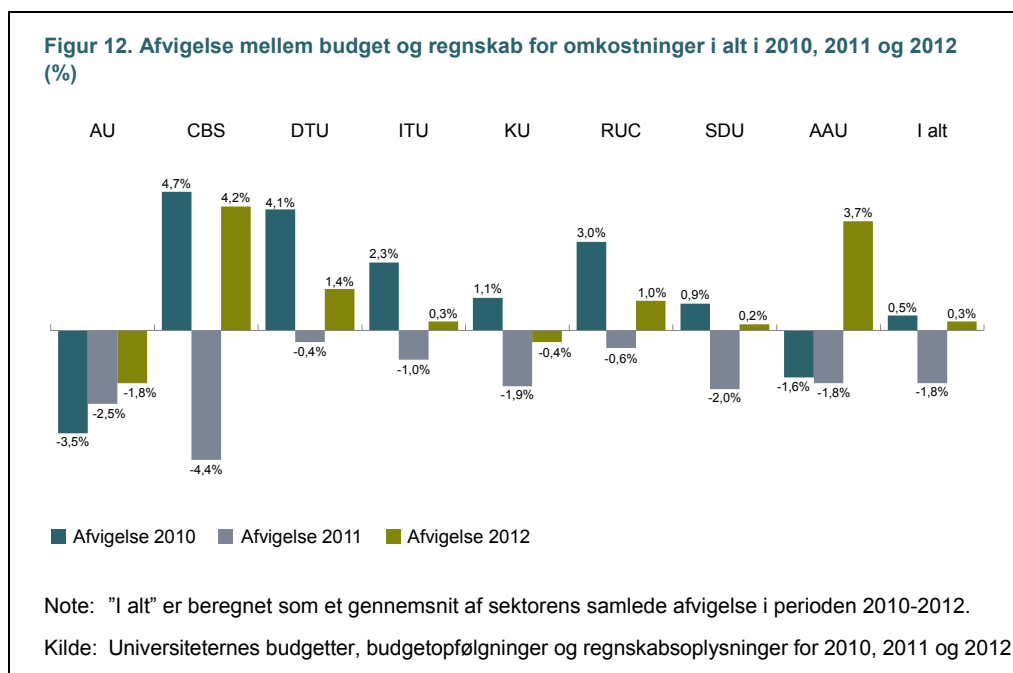
Kilde: Universiteternes budgetter, budgetopfølgninger og regnskabsoplysninger for 2010, 2011 og 2012.

Figur 11 viser, at AU, SDU og KU havde lavere omkostninger end forventet i perioden 2010-2012, mens de øvrige havde højere. Særligt store negative udsving havde AU med 2,6 % lavere omkostninger end budgetteret, mens DTU havde det største positive udsving med 1,7 % højere omkostninger end budgetteret. Da figuren viser de samlede omkostninger, gemmer der sig bag små procentvise afvigelser store beløb. Fx svarer den beskedne procentuelle afvigelse på KU til ca. 84 mio. kr.

61. Forklaringerne på, at universiteterne har haft lavere omkostninger end forventet, varierer mellem universiteterne. Fx skyldes dele af de negative udsving, at nogle universiteter har haft lavere eksternt finansieret forskningsaktivitet end forventet og dermed lavere omkostninger. Det gælder fx for AU, som har oplyst, at deres omkostninger til eksterne forskningsaktiviteter i høj grad er variable, og at omkostningerne derfor følger forbruget på projekterne. AU ansætter således i vid udstrækning forskere i tidsbegrænsede stillinger til de eksterne forskningsprojekter. Når projekter ikke bliver til noget eller bliver udskudt, modsvares de manglende indtægter således af lavere omkostninger.

62. Universiteterne har forklaret, at omkostningerne generelt ikke kan følge med, når indtægterne stiger inden for en kort tidshorisont. Det skyldes, at kapacitetsudvidelser, fx i form af forskeransættelser, tager tid. CBS, AAU og SDU har således oplyst, at de i perioden 2010-2012 ikke har rekrutteret forskere i den hastighed, de havde forventet ved budgetlægningen.

63. Generelt var de negative udsving størst i 2011. Det fremgår af figur 12, som viser afvigelserne mellem budget og regnskab for 2010, 2011 og 2012.



Figur 12 viser, at samtlige universiteter havde lavere omkostninger end budgetteret i 2011, mens tilsvarende gjorde sig gældende for 2 universiteter i henholdsvis 2010 og 2012. AU har i alle årene haft lavere omkostninger end budgetteret.

64. 2011 blev altså et år med en mindre økonomisk opbremsning på samlet set 436 mio. kr. Ifølge universiteterne skyldes dette, at globaliseringspuljens udløb i 2013 skabte en generel tilbageholdenhed og forsigtighed på omkostningssiden i 2011 og delvist også i 2012. Universiteterne havde således i finansloven for 2010, 2011 og 2012 udsigt til en bevillingsnedgang fra 2012 til 2013 på 1,1 mia. kr. eller ca. 7 % af det samlede tilskud fra Uddannelsesministeriet. Det medførte frem til august 2012 usikkerhed blandt universiteterne om tilskuddene til forskning og uddannelse efter 2012.

65. Usikkerheden opstod, på trods af at det af Uddannelsesministeriets bevillingsbreve til universiteterne for 2011 og 2012 fremgik, at der på finanslovens § 35 var afsat midler til videreførelse af globaliseringsindsatsen efter 2012. Flere af universiteterne har oplyst, at reservationen på § 35 efter deres opfattelse ikke var nogen garanti for, at bevillingerne til universiteterne ikke ville falde kraftigt i 2013 – bl.a. som følge af den økonomiske krise og eventuelle behov for at justere yderligere i det offentlige forbrug – ligesom de ikke vidste, hvor stor en andel af disse midler der ville tilfalde universiteterne.

66. Et eksempel på et universitet, som i høj grad har ageret forsigtigt, er KU. Universitetet har forklaret, at opbremsningen i 2011 hænger sammen med, at den økonomiske usikkerhed forplantede sig til hele organisationen, og at alle budgetansvarlige ledere var tilbageholdende på én gang. KU har mere end 50 budgetansvarlige ledere, og derfor betyder mindre opbremsninger i økonomien på alle institutter og fakulteter meget for universitetets samlede økonomi. Flere andre universiteter, bl.a. CBS og SDU, har også forklaret, at usikkerhed om bevillinger og en decentraliseret økonomi tilskynder til økonomisk forsigtighed og opsparring i organisationen.

D. Procedurer for budgetlægning og budgetopfølgning

67. Vores undersøgelse af de overordnede rammer for universiteternes budgetlægning og budgetopfølgning har vist følgende:

- Universiteterne følger generelt de statslige standarder for budgettering. Det gør de ved at udarbejde et grundbudget, som bygger på indberetninger fra decentrale enheder og prognoser for de aktivitetsbestemte tilskud.
- Universiteterne følger i vid udstrækning de statslige standarder for budgetopfølgning, og rapporteringen for perioden 2010-2012 indeholder information om afvigelser og eventuelle korrigerende handlinger, vurdering af aktiviteter i forhold til budget og vurdering af årets resultater.
- Rigsrevisionen vurderer dog, at nogle universiteter har behov for at rapportere hurtigere og hyppigere til bestyrelsen, når prognoserne til grundbudgettet må justeres, fx som følge af justeringer i finanslovstilskuddet. Dette vil give universiteterne bedre mulighed for at tilpasse aktivitetsniveauet hurtigere end i dag.

Budgetlægning

68. Grundlaget for universiteternes økonomistyring er internt udarbejdede vejledninger og instrukser, som fastsætter forretningsgange og interne kontroller for økonomistyringen ved det enkelte universitet.

69. Alle universiteterne opererer med et grundbudget, som er opstillet som et aggregeret budget, der er udarbejdet på grundlag af universitetets underliggende interne budgetter fra fakulteter og institutter.

Grundbudgettet bygger desuden på universitetets prognoser ved årets start for de aktivitetsbestemte tilskud, fx uddannelsestilskud og eksterne forskningsmidler. Grundbudgettet ligger som udgangspunkt fast, men på baggrund af opfølgning på de underliggende niveauer udarbejder universiteterne løbende prognoser over udgifter og indtægter for den resterende del af året.

Budgetopfølgning

70. Budgetopfølgningen sker på baggrund af indrapporteringer fra de forskellige niveauer – institutniveau, fakultetsniveau og det centrale niveau – om forventninger til årets resultat på enheds- og artsniveau. De decentrale enheder forholder sig til forventede indtægter og omkostninger, herunder prognoser for studieaktivitet, aktivitetsniveau i øvrigt, reperiodisering af udgifter og prognoser for antallet af tilknyttede medarbejdere.

71. Budgetopfølgningerne til bestyrelsen sker for hovedparten af universiteterne på baggrund af faste budgetopfølgningsskabeloner, og alle universiteterne oplyser, at bestyrelsen behandler budgetrapporteringen, da bestyrelsen har det overordnede ansvar for grundbudgettet og løbende budgetændringer. Bestyrelserne forholder sig til væsentlige afvigelser eller risikoen for væsentlige afvigelser. Budgetrapporteringen ved alle universiteter indeholder ligeledes en fremskrivning af forventningerne til årets resultat, som muliggør, at direktion og bestyrelse kan vurdere og forholde sig til denne.

Alle universiteterne supplerer deres budgetopfølgninger med afvigelsesforklaringer til faste punkter i budgetopfølgningen. Fx opererer KU med en skabelon, hvor fakulteterne skal afgive afvigelsesforklaringer på en række forudbestemte punkter, herunder forklare eventuelle afvigelser i forhold til kvartalsopfølgningen, forventninger til årsresultatet og ændrede forventninger til studieaktivitet og dermed til uddannelsestilskud.

72. Budgetopfølgningen sker for hovedparten af universiteterne kvartalsvis. 2 universiteter, SDU og AAU, følger dog en kadence, hvor der udarbejdes en økonomirapport forår og efterår og en halvårsrapport medio året, men kun halvårsrapporten tilgår bestyrelsen ved SDU. Endelig udarbejder RUC en økonomirapport efter april og august og ultimo året i forbindelse med årsafslutningen.

73. Efter Rigsrevisionens vurdering kan der opstå behov for justeringer af budgetrammer (justerede prognoser) allerede tidligt på året. Fx fordi det endelige basistilskud fra ministeriet typisk først foreligger umiddelbart efter, at grundbudgettet er vedtaget af bestyrelsen. Et eksempel på et universitet med en meget sen rapportering til bestyrelsen omkring sin budgetopfølgning er AAU. Her behandler bestyrelsen første periodeopfølgning – som omhandler januar til april – på mødet i juni. Det er meget sent, når universitetet fx i 2012 fik en finanslovsbevilling, som var 45 mio. kr. lavere end forventet ved grundbudgettets udarbejdelse. AAU har oplyst, at universitetet fra budgetåret 2013 vil operere med en månedlig budgetopfølgning til direktionen for at kunne reagere hurtigere, hvis budgetforudsætningerne ændres.

IV. Universiteternes behov for egenkapital

Universiteterne begrundet behovet for egenkapital med, at de skal kunne modstå udsving i deres indtægter og have mulighed for at foretage strategiske investeringer. Uddannelsesministeriet og Finansministeriet mener ikke, at universiteterne styringsmæssigt har behov for stor egenkapital, men vil heller ikke fastsætte generelle regler for egenkapitalens størrelse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at universiteternes begrundelser for at have egenkapital til at modstå udsving og for at kunne investere er relevante. Derfor må egenkapitalens størrelse også fastlægges med udgangspunkt i det enkelte universitets behov. De enkelte universiteter bør fastsætte mål for egenkapitalens størrelse ud fra en beregning af usikkerheden ved indtægterne og ud fra deres behov for investeringer, ligesom det enkelte universitet bør revurdere målet for egenkapital, hvis der sker væsentlige ændringer i indtægtsgrundlag eller investeringsbehov.

De fleste universiteter styrer efter et mål for egenkapitalens størrelse, men kun 2 universiteter har fastsat målet ud fra en beregning af usikkerheden ved indtægterne og behovet for investeringer. Det burde alle universiteter efter Rigsrevisionens vurdering have gjort for længe siden. Fraværet af en kobling mellem på den ene side usikkerheden ved indtægter og investeringsbehov og på den anden side niveauet for egenkapital betyder, at der er risiko for, at universiteterne kommer til at spare unødigt mange penge op, eller at opsparingen ikke er tilstrækkelig til at dække udsving i indtægter og de planlagte strategiske investeringer.

Flere af universiteternes niveau for egenkapital ligger over det niveau, som de selv anser for nødvendigt. Det indikerer, at i hvert fald nogle universiteter lige nu har for høj egenkapital. Derudover budgetterer de fleste universiteter med underskud i 2013 og 2014.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Uddannelsesministeriet i sit tilsyn bl.a. vil fokusere mere på universiteternes formål med at spare op, udviklingen i universiteternes egenkapital og de enkelte universiteters begrundede mål for egenkapitalen.

74. I dette kapitel har vi undersøgt, hvilke begrundelser universiteterne har for behovet for egenkapital, og om universiteterne bruger egenkapital som et parameter i deres økonomistyring. For at kunne perspektivere disse begrundelser fra et statsligt synspunkt, har vi undersøgt Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning til egenkapital på universiteterne.

A. Universiteternes begrundelser for behovet for egenkapital

Vores undersøgelse af, hvordan universiteterne vurderer behovet for egenkapital, har vist følgende:

- Universiteterne begrundet deres egenkapital med behovet for at kunne absorbere udsving i aktiviteten og fremhæver her især deres usikkerhed i indtægterne. En del af universiteterne begrundet også deres egenkapital med behovet for at kunne foretage strategiske investeringer – både forudsete og uforudsete.
- Der er ifølge vores analyse i kap. 3 forskel på, hvilke usikkerheder de forskellige universiteter oplever på de 4 indtægtsposter (uddannelses- og basisindtægter samt eksterne forskningsindtægter og ”øvrige indtægter”). Rigsrevisionen finder derfor, at det enkelte universitet må skabe klarhed over, hvor store udsving på indtægtssiden universitetet reelt står overfor, da niveauet for egenkapital ifølge universiteterne selv skal modsvare risikoen for udsving i indtægter. Universiteterne må ligeledes fastlægge egenkapitalens niveau med udgangspunkt i beregninger af det nødvendige kapitalgrundlag for universitetets strategiske investeringsplaner.

Begrundelse for behovet for egenkapital

75. Vi har undersøgt, hvorfor universiteterne mener, at de har behov for egenkapital. I boks 5 har vi fra forskellige sammenhænge samlet et lille udpluk af universiteternes argumenter for behovet for egenkapital.

BOKS 5. ARGUMENTER FOR UNIVERSITETERNES BEHOV FOR EGENKAPITAL

Danske Universiteters notat om egenkapital (2008)

”Egenkapital skal skabe soliditet i en virksomheds drift og udvikling i en verden, hvor indtægter og udgifter varierer. Og udgifter og indtægter varierer for universiteterne og vil gøre det endnu mere fremover med øgede konkurrenceudsatte indtægter.”

”Vurderingen af størrelsen på en hensigtsmæssig egenkapital skal foretages konkret på det enkelte universitet og i sammenhæng med en række andre nøgletal, men størrelsen afhænger bl.a. af risikoen på indtægter og udgifter og dermed i særdeleshed af graden af konkurrenceudsatte indtægter.”

PwC's rapport ”Vurdering af universiteternes egenkapital og likviditet” (2009)

”Holdningen på universiteterne er generelt, at størrelsen af egenkapitalen er med til at bestemme, om universitetet på den ene side skal være tilbageholdende, konservativ ”driftsorganisation” eller på den anden side udviklende, være indstillet på at tage risici og fokusere på en længerevarende strategi med større tiltag.”

Danske Universiteters notat om egenkapital (2012)

”Størrelsen af egenkapitalen har indflydelse på ledelsens risikovillighed for at disponere langsigtet og driftsøkonomisk fornuftigt. Derfor er det vigtigt, at det enkelte universitet oparbejder en meningsfuld og passende egenkapital.”

Som det fremgår af argumenterne i boks 5, kæder universiteterne niveauet af egenkapital sammen med den usikkerhed, der er forbundet med deres indtægter og udgifter samt muligheden for at kunne investere langsigtet. I sidste ende handler det ifølge universiteterne om, hvordan man ønsker at drive et universitet – ingen/lav egenkapital betyder tilbageholdende og konservativ drift, mens en mere risikovillig og dermed udviklende organisation fordrer egenkapital. Danske Universiteter taler også for, at egenkapitalens niveau skal fastsættes med udgangspunkt i det konkrete universitet og dermed ikke kan fastsættes generelt for alle universiteter.

76. Generelt har universiteterne over for os fremhævet, at de mente, at de havde godt styr på deres omkostninger, men at det mest var indtægterne, der kunne volde dem problemer. Boks 6 viser eksempler på, hvilke usikkerhedsfaktorer flest universiteter pegede på som risikofyldte.

BOKS 6. USIKKERHEDER I INDTÆGTER IFØLGE UNIVERSITETERNE

- Indtægter relateret til produktionen af årsstuderende varierer med optag og studieeffektivitet, dvs. hvor hurtigt de studerende kommer igennem studiet.
- Indtægter relateret til forskningsmidler søgt i konkurrence på grund af uforudsigelighed i, hvilke ansøgninger der honoreres.
- Budgethorisonten vedrørende basistilskuddet til forskning har været usikker, da basistilskud hidtil er blevet fastlagt fra år til år på finansloven.

Universiteterne nævner uddannelsestilskuddet som usikkert, fordi det er aktivitetsbestemt og dermed afhængigt af de studerende. 2 universiteter har fremhævet, at der med budgetloven er kommet en øget budgetusikkerhed på uddannelsestilskuddene, fordi universiteterne ikke længere kan være sikre på at få afregnet uddannelsesaktiviteterne til den takst, der var fastlagt ved finansårets begyndelse. Uddannelsesministeriet har hertil bemærket, at ministeren har fået en bemyndigelse – men ikke en pligt – til at nedsætte taxametertilskuddene, hvis det i løbet af finansåret viser sig, at de samlede nettoudgifter overstiger finansårets bevillinger ekskl. tillægsbevillinger.

Universiteterne nævner også de eksterne forskningsmidler, hvor universiteterne søger om midlerne i konkurrence med andre, som usikre. Endelig har enkelte universiteter også nævnt størrelsen på basistilskuddet til forskning som usikkert, fordi dette tilskud hidtil kun har været kendt 1 år ad gangen. Dette er dog ændret fra og med 2013, da finansloven nu udarbejdes med 3-årige bevillingsoversigter for universiteternes basistilskud.

Disse 3 poster har universiteterne gennemgående nævnt som eksempler på, at deres indtægter er usikre, og egenkapitalen skal virke som buffer mod denne usikkerhed. KU bemærker i øvrigt, at behovet for egenkapital i høj grad afgøres af universiteternes rammebetingelser og langtidsstabilitet i indtægter. Flere andre universiteter er enige i denne betragtning.

77. Et andet argument fra universiteternes side om behovet for egenkapital handler om behovet for at kunne foretage langsigtede investeringer, fx opbygge forskningsmiljøer eller optage lån til bygninger mv. Boks 7 viser et eksempel på et universitets behov for egenkapital.

BOKS 7. EKSEMPEL PÅ INVESTERINGSBEHOV PÅ SYDDANSK UNIVERSITET

Syddansk Universitet mistede en stjerneforsker i bioteknologi til et forskningsinstitut i München, fordi universitetet ikke på stående fod havde mulighed for at matche det tyske tilbud om topmoderne forskningsfaciliteter. Syddansk Universitet fandt fastholdelsen så væsentlig, at det ville være en god investering at give et modtilbud, men på kort sigt var investeringen af en størrelsesorden, som man ikke kunne foretage med universitetets beskedne egenkapital. Med en større egenkapitalbuffer ville situationen have set anderledes ud.

Kilde: Danske Universiteter, 2007.

Eksemplet i boks 7 stammer fra et tidspunkt, hvor diskussionen om egenkapital på universiteterne handlede om, at universiteternes egenkapital var for lille, og hvor et universitet dermed ikke kunne fastholde en vigtig forskerkapacitet på grund af manglende kapital til at investere i laboratoriefaciliteter. I dette tilfælde var der ikke tale om en planlagt investering, men om en situation, der opstod, og som krævede en investering for at fastholde det hidtidige forskermiljø på et givent område.

78. Et mere nutidigt eksempel stammer fra CBS, som begrundet sit behov for egenkapital med behovet for nye bygninger i den nærmeste fremtid, fordi universitetet er i vækst. Derfor skal CBS optage langfristede lån, og her er det en fordel med en vis volumen i egenkapital, da det giver bedre lånevilkår. Her er der tale om et kendt fremtidigt investeringsbehov.

Disse 2 eksempler illustrerer, at når universiteter taler om, at egenkapitalen skal gøre det lettere at lave langsigtede investeringer, så kan der både være tale om planlagte fremtidige investeringer, men også om investeringer, der opstår uforudset. De kendte investeringer kan beregnes, og der kan sættes et mål for den relevante egenkapital i forhold til disse investeringer. De uforudsete investeringer vil være langt sværere at kvantificere, netop fordi de er uforudsete.

B. Målsætninger for niveauet af egenkapital

79. I dette afsnit ser vi på, om universiteterne bruger egenkapital som et styringsparameter, ved at undersøge, om universiteterne har målsætninger for niveauet af egenkapital. Vi ser også på, hvordan universiteterne kobler hensynet til at kunne absorbere udsving i indtægterne sammen med niveauet for deres egenkapital. I den forbindelse ser vi også på, hvordan universiteternes nuværende egenkapital ligger i forhold til deres målsætninger, og om universiteterne har planer for at opbygge eller nedbringe deres egenkapital i de kommende år.

80. Vores undersøgelse af universiteternes målsætninger og planer for niveauet af egenkapital har vist følgende:

- 6 af universiteterne opererer med en målsætning for niveauet af egenkapital. 5 af målsætningerne ligger mellem 5 % og 18 % – målt i egenkapital som andel af omsætningen. Københavns Universitets, CBS' og Roskilde Universitets nuværende egenkapital ligger væsentligt over deres målsætninger – i alt ca. 700 mio. kr. IT-Universitetet og Aalborg Universitet har i år ramt deres målsætninger. Danmarks Tekniske Universitet styrer efter at inflationssikre sin medfødte egenkapital (bygningsskapital), og selv om universitet i dag har en egenkapital på 49 % af omsætningen, så er det i underkanten af målsætningen.
- 2 af universiteterne – Aarhus Universitet og Syddansk Universitet – arbejder ikke med målsætninger for niveauet af egenkapital. Aarhus Universitet har p.t. en egenkapital på ca. 10 % og mener ikke, at egenkapitalen er et relevant økonomistyringsværktøj. Syddansk Universitet har den næststørste egenkapital på 27 % af omsætningen og styrer alene efter sit likviditetsberedskab.
- Rigsrevisionen finder det beklageligt, at ikke alle universiteter på nuværende tidspunkt har gjort deres usikkerheder op og koblet det til størrelsen på egenkapitalen, da universiteterne netop har argumenteret for, at deres behov for egenkapital er knyttet tæt sammen med usikkerheden i deres indtægter. Kun 2 universiteter – Roskilde Universitet og CBS – foretager på nuværende tidspunkt egentlige analyser eller beregninger af usikkerheden på indtægtssiden og kobler det op på størrelsen af egenkapitalen.

- Rigsrevisionen finder på baggrund af universiteternes begrundelser for behovet for egenkapital, at universiteterne bør fastlægge mål for egenkapitalens niveau, som afspejler usikkerheden i indtægter og investeringsbehov. Målene bør revideres, når universitetet finder det relevant, fx hvis usikkerheder i indtægterne ændres på grund af ændrede rammevilkår eller større/mindre budgetsikkerhed.
- I 2013 og 2014 budgetterer universiteterne samlet set med et underskud på i alt 786 mio. kr., så universiteterne planlægger et merforbrug i de kommende år, der omsætter en del af de opsparede midler fra de foregående år. For flere universiteter betyder merforbruget, at egenkapitalen vil blive nedbragt tilsvarende, mens andre universiteter vil få tilført værdier de kommende år, som vil øge egenkapitalen.

Målsætninger

81. Vi har undersøgt, om universiteterne styrer efter et særligt niveau for egenkapitalen, og hvis de gør, hvordan den nuværende størrelse på egenkapitalen svarer hertil. Af tabel 4 fremgår det, hvilket niveau hvert enkelt universitet styrer efter, og om de med deres nuværende egenkapital er over eller under dette niveau.

Tabel 4. Universiteternes målsætninger for egenkapital

| | Målsætning for egenkapital | Niveau i 2012 (andel af omsætning) | Egenkapital er over eller under målsætning i 2012 |
|-----|---|---|---|
| AU | Nej | 10 % | |
| CBS | Ja, 12,5-15 % af omsætningen i 2016 | 22 % | Over målet |
| DTU | Ja, niveau = inflationssikring af medfødt egenkapital | 49 % | Under målet |
| ITU | Ja, 18 % af omsætningen i 2016 | 18 % | Ramt målet |
| KU | Ja, 7,5 % af omsætningen | 15 % | Over målet |
| RUC | Ja, maks. 5 % af omsætningen i 2015 | 13 % | Over målet |
| SDU | Nej | 27 % | |
| AAU | Ja, en soliditetsgrad ¹⁾ på 20 % | 10 % (svarer til soliditetsgrad ¹⁾ på 20 %) | Ramt målet |

¹⁾ Soliditetsgrad (egenkapital som andel af samlede aktiver).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af universiteternes regnskabsoplysninger mv. for 2012.

Som det fremgår af tabel 4, har de fleste universiteter overvejelser om behovet for egenkapital, og 6 universiteter har et decideret mål for egenkapitalen.

82. CBS, ITU, KU og RUC har fastsat en målsætning om, hvor stor en del af omsætningen egenkapitalen skal udgøre. Der er et stort spænd mellem målsætningerne. På RUC er målet 5 % af omsætningen, og på KU er målet 7,5 % af omsætningen. For ITU er målet 18 % i 2016 – hvilket, universitetet understreger, er en gennemsnitlig egenkapital, og i praksis vil egenkapitalen komme til at svinge med ± 5 %.

AAU har fastsat, at egenkapitalen skal udgøre 20 % af de samlede værdier – dette svarer til, at egenkapitalen i 2012 skal udgøre ca. 10 % af omsætningen. CBS sigter efter at opbygge en egenkapital på 200 mio. kr. i 2016, hvilket svarer til 15 % af omsætningen.

DTU's mål er, at den medfødte egenkapital fra 2002 ikke skal røres, men som udgangspunkt inflationssikres. Dvs. at der over tid ikke sker en større opbygning af egenkapitalen end den almindelige nettoprisudvikling. Universitetets egenkapital var ved åbningsbalancen i 2002 på 1,83 mia. kr., og vores beregning af udviklingen i nettopristallet siden 2002 viser, at DTU's egenkapital i 2012 skal være på 2,27 mia. kr., hvis den indskudte kapital skal have samme værdi som i 2002. Den er i 2012 på 2,18 mia. kr.

AU og SDU har ikke målsætninger for niveauet af egenkapital. Ifølge AU har universitetet så høj grad af sikkerhed i sine samlede indtægter, at egenkapitalen ikke er relevant som økonomistyringsværktøj. AU lægger i stedet vægt på beholdningen af tilsagn om eksterne tilskudsmidler i vurderingen af sin økonomiske usikkerhed. SDU har ikke valgt et bestemt niveau for egenkapitalens størrelse, men har i stedet valgt, at likviditetsgraden ikke må falde til under 1,1.

Af tabel 4 fremgår det også, at AAU og ITU har nået deres mål for egenkapital i 2012, mens CBS, KU og RUC p.t. ligger over deres egne målsætninger. For CBS' vedkommende skal målsætningen om en egenkapital på 12,5-15 % af omsætningen (200 mio. kr.) være nået i 2016, men i 2012 er CBS 70 mio. kr. over målet. RUC's målsætning om en egenkapital på 5 % af omsætningen er langt overstøjet med en egenkapital i 2012 på 13 % af omsætningen, hvilket svarer til ca. 60 mio. kr. mere end målsætningen. KU's egenkapital udgør lige nu 15 % af omsætningen, hvilket er dobbelt så meget som målsætningen om 7,5 %. Det svarer til, at KU har ca. 570 mio. kr. mere i egenkapital, end universitetet har sat som mål.

DTU ligger med vores udregning en smule under sin målsætning om at inflationssikre sin medfødte egenkapital.

Da AU og SDU ikke har formuleret et mål for deres egenkapital, er det svært at tolke, hvordan de p.t. ligger i forhold til deres vurdering af behovet. Umiddelbart ligger AU med en egenkapital på 10 % af omsætningen lavt sammenlignet med de andre universiteter, mens SDU med en egenkapital på 27 % af omsætningen langt overstiger de andre universiteter – bortset fra DTU. Begge universiteter budgetterer de næste år med underskud, jf. tabel 5, og det kan derfor ifølge Rigsrevisionen opfattes som om, at disse 2 universiteter anser deres nuværende egenkapital som værende for høj.

Baggrunden for målsætningerne

83. Da universiteterne begrundet deres behov for egenkapital med, at de bl.a. skal kunne tåle udsving i deres indtægter, har vi undersøgt, om universiteterne for at fastsætte det rette niveau for egenkapitalen har vurderet, hvor stor usikkerheden på indtægtssiden er.

84. I undersøgelsen har vi kun set 2 universiteter – CBS og RUC – som på nuværende tidspunkt kæder beregninger af usikkerheden på indtægterne tæt sammen med egenkapitalen.

85. CBS' overvejelser om niveauet for egenkapital skal ifølge universitetet ses i sammenhæng med, at aktivitetsafhængige indtægter udgør 75 % af universitets indtægtsgrundlag, hvilket svarer til ca. 925 mio. kr. Heraf er 80 % uddannelsesindtægter, og CBS anser disse for meget konjunkturafhængige. Derfor har CBS fastsat, at universitet skal kunne håndtere et rimeligt fald i de aktivitetsbaserede indtægter i 2 år i træk, uden at egenkapitalen skal reduceres til nul. Det scenarie, som CBS p.t. styrer ud fra, er, at universitetet skal kunne modstå 2 år med faldende studenteroptag og deltagerbetaling på 5 %, svarende til et fald i indtægter på ca. 71 mio. kr. En reduktion i indtægter vil betyde en reduktion i omkostninger, men en opbremsning i omkostningsniveauet vil efter CBS' vurdering tage 2-3 år.

86. RUC analyserer usikkerheden i sine indtægter i sin årlige robusthedsanalyse. Denne analyse af budgettets robusthed er koblet til størrelsen på egenkapitalen. I boks 8 viser vi, hvordan RUC har vurderet de indtægtsposter, som RUC opfatter som risikofyldte.

BOKS 8. RUC'S ANALYSE AF BUDGETTETS ROBUSTHED

| | Usikkerhedsmargen | |
|--|-------------------|--------------------|
| | i % | i mio. kr. |
| Usikkerhedsfaktor: | | |
| STÅ-indtægter ¹⁾ | ± 3 % | ± ca. 9 mio. kr. |
| Omsætning på ekstern finansiering | ± 10 % | ± ca. 2 mio. kr. |
| RUC's forskeruddannelse | ± 10-20 % | ± ca. 4-8 mio. kr. |
| Bonusordninger for færdiggørelse | ± 10 % | ± ca. 4 mio. kr. |
| Graden af publicering | | |
| Endelig vedtagelse af finansloven for 2013 | | |

¹⁾ Indtægter fra årsstuderende.

Kilde: RUC's budget for 2013.

Som det fremgår af boks 8, har RUC vurderet, at usikkerheden forbundet med dele af indtægtsiden betyder, at der samlet set er en usikkerhedsmargen på budgettet på omkring 23 mio. kr., svarende til ca. 3 % af RUC's omsætning. Dertil kommer usikkerhed i forhold til graden af publicering (som ikke er kvantificeret), og at finansloven for 2013 ved udarbejdelsen af budgettet for 2013 ikke var endeligt vedtaget.

RUC har fra 2008 til 2012 haft en målsætning om, at RUC's egenkapital skulle være på 5 % af omsætningen, forstået som et minimum. Bestyrelsen besluttede i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2012, at de 5 % også skulle være et maksimum, så egenkapitalen med udgangen af 2015 skal være bragt ned på 5 % af omsætningen. Målsætningen om egenkapitalens niveau på maks. 5 % af omsætningen betyder, at hvis RUC realiserer det værst tænkelige resultat – nemlig et minus på alle poster, hvilket vil svare til ca. 23 mio. kr. – vurderer RUC selv, at universitetet har et par år til at korrigere og skabe sammenhæng i universitetets aktiviteter og økonomi på en fornuftig måde. Egenkapitalen skal dermed give lidt betænkningstid, så ledelsen ikke skal træffe kortsigtede beslutninger på baggrund af underskud et enkelt år.

I forlængelse af RUC's vurdering af budgettets robusthed har universitetet kategoriseret indtægts- og omkostningsposter i forhold til, om de er faste eller variable på kort og mellemlangt sigt, og om posten er politisk betinget, aktivitetsafhængig eller til RUC's egen budgetbeslutning. Dette er også med til at skabe gennemsigtighed i, hvilke poster der især kan være forbundet med usikkerhed.

87. Både CBS og RUC vurderer usikkerheden i indtægterne, som er knyttet til budgettet det enkelte år, og kobler vurderingen til behovet for egenkapital. Rigsrevisionen finder, at analyser af indtægterne og omkostningerne i stil med RUC's og CBS' er et godt udgangspunkt for at fastlægge et realistisk niveau for egenkapital til at absorbere udsving i aktivitetsniveauet.

Andre universiteter beregner også risici ved deres indtægter i forbindelse med budgetlægningen, men kobler ikke disse risikoberegninger direkte sammen med behovet for egenkapital.

88. KU er ved at udarbejde en ny model for egenkapital. KU får doneret en bygning i 2014 og vil i den forbindelse modtage et gælds-brev, der afspejler den bogførte værdi af donationen. I 2015 vil der blive udarbejdet et endeligt gælds-brev, der modsvarer den del af donationen, der er anvendt til at opføre byggeriet. KU forventer, at donationen vil give plads til opdeling af egenkapitalen i en fast basisdel og en fleksibel udsvingskapital (en opsparingsdel) svarende til fakulteternes opsparing. Basisdelen skal modsvare det samlede universitets risiko for de fremadrettede indtægter og udgifter, og opsparingsdelen skal rumme fakulteternes behov for opsparing til fremtidige investeringer, flytteudgifter mv. KU har i øvrigt bemærket, at det også vil være relevant at se på egenkapitalen i forhold til balancesummen, dvs. soliditetsgraden, på grund af universitetets bygningsmasse.

Universiteternes budgetter for 2013 og budgetoverslag for 2014

89. Vi har undersøgt, hvordan universiteternes økonomiske planer for de næste år ser ud i forhold til at opbygge eller nedbringe egenkapital. Vi har gennemgået universiteternes budgetter for 2013 og budgetoverslag for 2014 for at undersøge, om universiteterne budgetterer med over- eller underskud, dvs. forventer at opbygge eller nedbringe egenkapitalen. Tabel 5 viser universiteternes forventede driftsresultater for 2013 og 2014.

Tabel 5. Universiteternes forventede driftsresultater for 2013 og 2014 (Mio. kr.)

| | 2013 | 2014 | I alt |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| AU | +81 | +60 | +141 |
| CBS | +50 | +47 | +97 |
| DTU | 9 | 18 | 27 |
| ITU | 1 | 5 | 6 |
| KU | +218 | +218 | +436 |
| RUC | +22 | +21 | +43 |
| SDU | +3 | +66 | +69 |
| AAU | +33 | 0 | +33 |
| I alt | +397 | +389 | +786 |

Kilde: Universiteternes budgetter for 2013 og budgetoverslag for 2014.

Af tabel 5 fremgår det, at 6 universiteter forventer at have underskud i 2013, og 5 universiteter forventer at have underskud i 2014. Kun DTU og ITU forventer mindre overskud. De fleste universiteter forventer dermed ikke at øge egenkapitalen på baggrund af driftsoverskud i de næste år.

90. Samlet for sektoren vil der være tale om et forventet merforbrug på 786 mio. kr. Det samlede niveau af egenkapital i sektoren vil formentlig ikke falde helt så meget. Det skyldes fx, at KU's egenkapital øges på grund af den ovennævnte donation til nybyggeri, hvilket får betydning for egenkapitalen i 2014, ligesom DTU's fusion med Ingeniørhøjskolen i Købehavn i 2013 formodentlig også vil påvirke det samlede niveau for egenkapital i sektoren. Dertil kommer, at vores analyse af universiteternes årsresultater i perioden 2010-2012 har vist, at universiteterne på trods af budgetterede underskud eller små overskud i stedet har genereret betragtelige overskud, hvilket kan indikere, at universiteterne også i 2013 og 2014 vil kunne have udfordringer med at øge forbruget så markant som budgetteret.

KU opfører sammen med Bygningsstyrelsen en udbygning af Panumkomplekset.

KU har i forbindelse med projektet modtaget en donation på 655 mio. kr. fra A.P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til almene Formaal. 555 mio. kr. af donationen anvendes til finansiering af byggeriet, og 100 mio. kr. anvendes til bl.a. indretning.

Fonden indbetaler donationsbeløbet på 655 mio. kr. til KU, og KU overfører midler til Bygningsstyrelsen i takt med forbruget, hvorved midlerne til opførelsen af bygningen kan føres på KU's egenkapital i det år, som de er brugt.

91. Alle universiteterne har i foråret 2013 fremsendt oplysninger om deres investeringsplaner til Uddannelsesministeriet. Af disse fremgår det, at universiteternes investeringer de næste år både er relateret til uddannelses- og forskningsaktiviteter, bl.a. styrkelse af studiemiljø, og investeringer i udstyr, bygninger mv.

C. Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning til universiteternes egenkapital

92. I dette afsnit har vi undersøgt Uddannelsesministeriets og Finansministeriets holdning til universiteternes egenkapital.

93. Som vi beskrev i kap. 2, kan et universitet efter universitetsloven frit anvende tilskud, indtægter og kapital under ét inden for sit formål. Der er dermed ikke særlige regler eller centrale krav til størrelsen af universiteternes egenkapital eller deres over- eller underskud.

Vores undersøgelse af Uddannelsesministeriet og Finansministeriets holdning til universiteternes egenkapital har vist følgende:

- Uddannelsesministeriet finder på baggrund af universitetsloven, at det er universiteternes ledelsers opgave at prioritere universiteternes samlede indtægter og derved fastlægge behovet for investeringer i de kommende år. Ministeriet mener ikke, at en stor egenkapital er en forudsætning for en hensigtsmæssig drift af universiteterne, ligesom at opsparing i større omfang ikke i sig selv er positivt.
- Uddannelsesministeriet har løbende dialog med universiteterne om brug af tilskudsmidler og universiteternes opsparing. Universiteternes egenkapital er blevet drøftet på tilsynsmøderne de seneste år, og ved tilsynsmøderne i 2012/2013 har ministeriet haft fokus på, at universiteterne som udgangspunkt skal bruge deres bevillinger til kerneaktiviteterne inden for året, og på universiteternes formål med at spare op.
- Hverken Uddannelsesministeriet eller Finansministeriet finder det hensigtsmæssigt at opstille kriterier eller principper for omfanget af universiteternes egenkapital og har heller ikke ønsket at tage stilling til, om niveauet på 15 % af omsætningen, som en rapport om universiteternes egenkapital foreslog, var et relevant mål for egenkapital på universiteterne. Rigsrevisionen finder, at Uddannelsesministeriet burde have meldt ud, at ministeriet ikke var enig i rapportens konklusioner og anbefalinger, herunder målet for egenkapital på 15 % af omsætningen, da universiteterne har været usikre på rapportens status og ministeriets vurdering af konklusionerne.
- Både Uddannelsesministeriet og Finansministeriet vil følge udviklingen i universiteternes egenkapital fremover.

94. Universitetsloven sætter klare grænser for, hvilke indgreb Uddannelsesministeriet kan foretage i forhold til universiteternes økonomiforvaltning. Umiddelbart finder Uddannelsesministeriet derfor ikke, at ministeriet kan pålægge universiteterne særlige dispositioner vedrørende deres opsparing og budgetter. Spørgsmålet om egenkapitalens størrelse er efter ministeriets opfattelse et anliggende for universiteternes ledelse. Det er ministeriets holdning, at en stor egenkapital ikke er en forudsætning for en hensigtsmæssig universitetsdrift, ligesom ministeriet ikke finder, at universiteterne har behov for at opnå en højere kreditværdighed gennem egenkapitalen, da universiteterne ikke kan optage lån til driftsformål.

95. Da universiteterne er statsfinansierede selvejende institutioner, har både Uddannelsesministeriet og Finansministeriet dog haft interesse i størrelsen på universiteternes egenkapital. Både Uddannelsesministeriet og Finansministeriet har været involveret i analysearbejde, hvor behovet for og størrelsen af egenkapital på universiteterne er blevet behandlet enten indgående eller mere overordnet. Det er sket i forbindelse med udarbejdelsen af 2 rapporter fra 2009.

Rapporten "Vurdering af universiteternes egenkapital og likviditet"

96. Uddannelsesministeriet og universiteterne diskuterede størrelsen på egenkapitalen i årene efter universiteternes overgang til selveje, da universiteterne fandt deres egenkapital for lav. Uddannelsesministeriet bestilte derfor revisionsfirmaet PwC til at analysere universiteternes behov for egenkapital og likviditet. I boks 9 fremgår rapportens konklusion om størrelsen på egenkapital på universiteterne.

BOKS 9. POINTER FRA RAPPORTEN "VURDERING AF UNIVERSITETERNES EGENKAPITAL OG LIKVIDITET"

I sin vurdering af universiteternes behov for egenkapital tager rapporten afsæt i universiteternes samlede risiko opgjort som summen af universiteternes driftsmæssige og finansielle risiko. Universiteternes behov for egenkapital skal bestemmes ud fra en vurdering af universiteternes risiko for udsving i indtægterne – her både de markedsbestemte indtægter (fx antallet af studerende) og basistilskuddet. Basistilskuddet er underlagt, hvad rapporten refererer til som en "politisk" risiko, dvs. risikoen for, at skiftende regeringer ændrer universiteternes tilskud og rammebetingelser.

I rapporten anbefales et mål for universiteterne om en egenkapital på ca. 15 % af omsætningen – fordelt på en "stamkapital" på 7,5 % og en "udsvingskapital" på 7,5 %. Udsvingskapitalen skal kunne absorbere udsving i resultatet.

Kilde: Rigsrevisionens gengivelse på baggrund af PwC's rapport "Vurdering af universiteternes egenkapital og likviditet" fra 2009.

97. Rapporten blev offentliggjort i april 2009 og sendt ud til universiteterne. I maj 2009 var den daværende videnskabsminister i åbent samråd om rapporten i Udvalget for Videnskab og Teknologi. Ministeren forholdt sig her ikke til de 15 % som et passende niveau for egenkapitalen, men svarede, at selv om 5 universiteter på dette tidspunkt ikke opfyldte anbefalingen om en egenkapital på 15 % af omsætningen, var det ministerens opfattelse, at universiteterne havde en sund økonomi. Derfor var der ikke akut behov for særlige tiltag vedrørende deres egenkapital.

98. Rapporten blev også drøftet på et møde mellem Uddannelsesministeriet og universitetsdirektørerne i juni 2009. Her gav ministeriet udtryk for, at universiteterne var så betalingsdygtige, at der ikke umiddelbart var risiko for, at universiteternes aktiviteter måtte reduceres, eller at de ville komme i betalingsvanskeligheder. Ministeriet gentog her budskabet om, at der ikke var et akut behov for særlige tiltag vedrørende universiteternes egenkapital, men at ministeriet var åben over for at tage spørgsmålet op igen, hvis der viste sig et behov herfor.

99. Selv om Uddannelsesministeriet dermed har givet udtryk for, at ministeriet ikke så et problem med universiteternes niveau af egenkapital i 2009, så blev der ikke taget aktiv stilling til anbefalingen om, at 15 % af omsætningen kunne være et passende niveau for alle universiteter. Flere af universiteternes bestyrelser har aktivt brugt PwC's analyse af universiteternes behov for egenkapital i drøftelserne om niveauet for egenkapital, men universiteterne har generelt været i tvivl om, hvilken status rapporten havde. Egenkapitalen stiger markant i 2010 – dvs. efter rapporten blev offentliggjort. Det er dog svært at vurdere, om rapporten har medvirket til, at nogle universiteter har øget deres egenkapital, da vores undersøgelse også har vist, at universiteterne ikke har budgetteret med overskud i perioden 2010-2012, jf. kap. 3. Ministeriet har oplyst, at ministeriet har haft drøftelser med universitetsdirektørerne om egenkapitalen og i den sammenhæng tilkendegivet, hvilken status rapporten havde. Ministeriet opfatter rapporten som relevant for sektoren og diskussionen om egenkapital, men understreger, at det er PwC's vurdering af universiteternes behov for egenkapital og ikke ministeriets. Ministeriet bemærker desuden, at universiteterne i den løbende dialog med ministeriet har haft lejlighed til at få afklaret en eventuel usikkerhed om ministeriets holdning til rapportens konklusioner.

Selvejer rapporten

100. Samtidig med analysen af universiteternes behov for egenkapital udarbejdede Finansministeriet sammen med bl.a. Uddannelsesministeriet en udredning af selvejeområdet – ”Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet” – også kaldet selvejer rapporten. Her præsenterer ministerierne forskellige perspektiver på selvejende institutioners behov for egenkapital, herunder også universiteternes.

101. I selvejer rapporten karakteriseres universiteterne som de selvejende institutioner, der har størst væsentlighed for staten, fordi universiteterne udfører svært erstattelige samfundsopgaver som uddannelse og forskning. Det gør universiteterne til væsentlige institutioner, som staten vanskeligt kan undvære. Universiteternes væsentlighed er ifølge selvejer rapporten betydelig, fordi:

- Universiteterne både enkeltvis og som sektor har en *stor økonomisk volumen*.
- Universiteterne samtidig har en form for regionalt monopol, og *substitutionsmulighederne for brugerne vil derfor være meget begrænsede*.
- Universiteterne udbyder ydelser i form af videregående uddannelse og forskning mv., der har *en meget væsentlig betydning for såvel brugere*, hvis fremtidige arbejdsliv, indtjeningsmuligheder mv. bl.a. afhænger af gennemførelsen af en videregående uddannelse, som *for samfundet*, der er afhængigt af at få uddannet kvalificeret arbejdskraft mv.

102. Selvejer rapporten konkluderer, at der under visse forudsætninger kan være en række styringsmæssige fordele for institutionerne i at have en vis egenkapital. I forhold til universiteterne drejer det sig fx om muligheden for at optage langfristede lån på fordelagtige vilkår og indgå i længerevarende forpligtelser med eksterne interessenter. Ifølge selvejer rapporten kan der dog også være en række samfundsmæssige omkostninger ved, at de selvejende institutioner har en høj egenkapital, fx at institutionerne optager lån på det private marked og dermed betaler højere finansielle omkostninger end tilfældet ville have været ved ren statslig lånefinansiering. I selvejer rapporten konkluderede Finansministeriet mfl. ikke endeligt på behovet for egenkapital på selvejende institutioner og derfor heller ikke specifikt på behovet for egenkapital på universiteterne.

103. Ud fra karakteristikken af universiteternes væsentlighed for staten er det usandsynligt, at staten lader et universitet gå konkurs. Egenkapitalens størrelse som sikring mod konkurs er derfor ikke i samme grad relevant for universiteterne som fx for en privat virksomhed. Derudover er der i universitetslovens bestemmelser taget højde for, at uddannelsesministeren i særlige tilfælde kan pålægge bestyrelsen at træde tilbage i tilfælde af, at bestyrelsen med sine dispositioner bringer universitetets videreførelse i fare. Det er dog klart, at en stor egenkapital reducerer risikoen for, at Uddannelsesministeriet eller Finansministeriet må gribe ind, hvis et universitets indtægter pludselig svigter.

Finansministeriet har i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse bemærket, at en stor egenkapital og dermed en forøgelse af universiteternes økonomiske råderum også kan indebære, at der foretages risikable investeringer mv. uden konkret politisk stillingtagen og prioritering, og som endvidere fremadrettet kan belaste universitetets økonomi. Hertil kommer, at en stor egenkapital kan medføre uhensigtsmæssig arbejdsgiveradfærd, herunder i form af høje lønninger og lukrative vilkår på arbejdspladsen.

Uddannelsesministeriets tilsyn

104. Uddannelsesministeriet har i forbindelse med ministeriets økonomiske tilsyn været i dialog med universiteterne om egenkapitalens størrelse. Spørgsmålet om egenkapital har været drøftet på tilsynsmøder og har indgået i tilsynsrapporterne siden disse blev påbegyndt i 2009/2010. Ministeriet bad som led i sit tilsyn universiteterne redegøre for deres mindreforbrug i 2011 og udtrykte i den forbindelse over for universiteterne, at ministeriet generelt forventer, at universiteterne anvender de bevillinger, de får tildelt, inden for finansåret.

I tråd med det budskab svarede uddannelsesministeren i et § 20-spørgsmål i maj 2012, at han ikke fandt det hensigtsmæssigt, at universiteterne opsparede statslige midler i det omfang, der havde været tilfældet i 2011, hvor sektoren samlet havde et overskud på 786 mio. kr. Ministeren udtrykte i den forbindelse, at universiteterne skal anvende deres bevillinger til mere og bedre forskning og uddannelse.

105. Uddannelsesministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at en øget opsparring forudsætter, at universitetet har formuleret et særligt investeringsbehov, som er beskrevet i en investeringsplan. Derfor har ministeriet i forbindelse med runden af tilsynsmøder i 2012/2013 tilkendegivet over for universiteterne, at:

- ministeriet forventer, at universiteterne anvender deres bevillinger til kerneaktiviteterne, så vidt muligt inden for finansåret
- hvis universitetets økonomi i øvrigt er stabil, anser ministeriet det ikke for positivt at spare op i større omfang
- ministeriet forventer, at en øget opsparring forudsætter, at universiteterne har formuleret et særligt investeringsbehov, som er beskrevet i en investeringsplan.

Afsluttende om ministeriernes holdning til universiteternes egenkapital

106. Uddannelsesministeriet finder ikke, at der er grundlag for en specifik udmelding vedrørende egenkapitalens størrelse på de statsfinansierede selvejende institutioner, da det er universiteternes ledelse, som prioriterer universitets samlede indtægter og derved behovet for investeringer i de kommende år.

Finansministeriet har også oplyst, at ministeriet ikke finder, at det vil være hensigtsmæssigt at fastlægge generelle regler om krav til institutionernes kapitalgrundlag. Ministeriet vil dog fremadrettet have fokus på universiteternes egenkapital, forbruget heraf og økonomistyringen generelt.

Rigsrevisionen, den 4. juni 2013

Lone Strøm

/Lene Schmidt

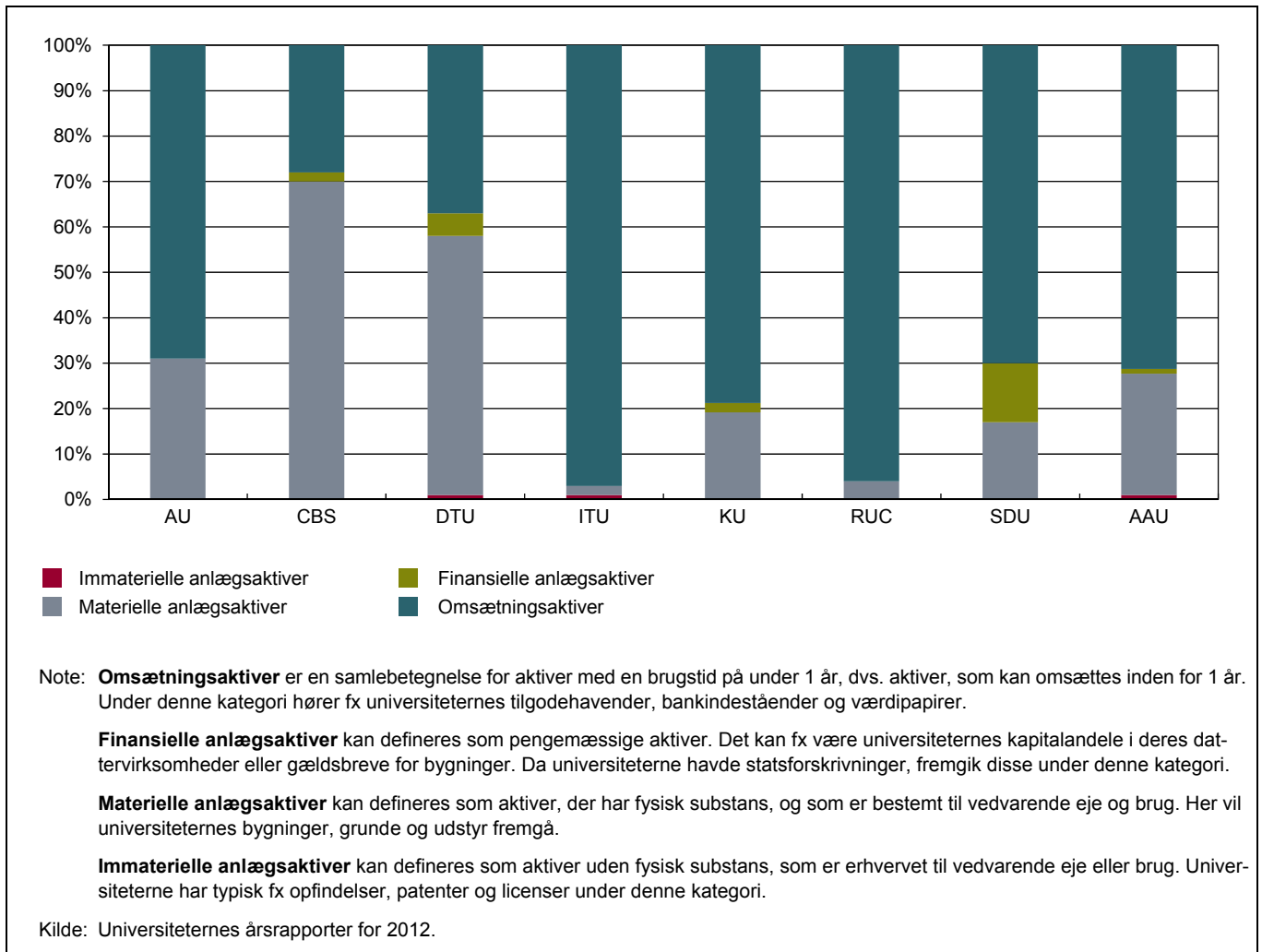
Uddannelsesministeriets tilsyn med universiteternes økonomi er en del af ministeriets systematiske tilsyn.

Det systematiske tilsyn er periodisk og tager bl.a. udgangspunkt i universiteternes årsrapporter og revisionsprotokollater. Formålet er bl.a. at føre tilsyn med resurseanvendelsen og følge op på, om universiteterne opfylder målene i udviklingskontrakterne.

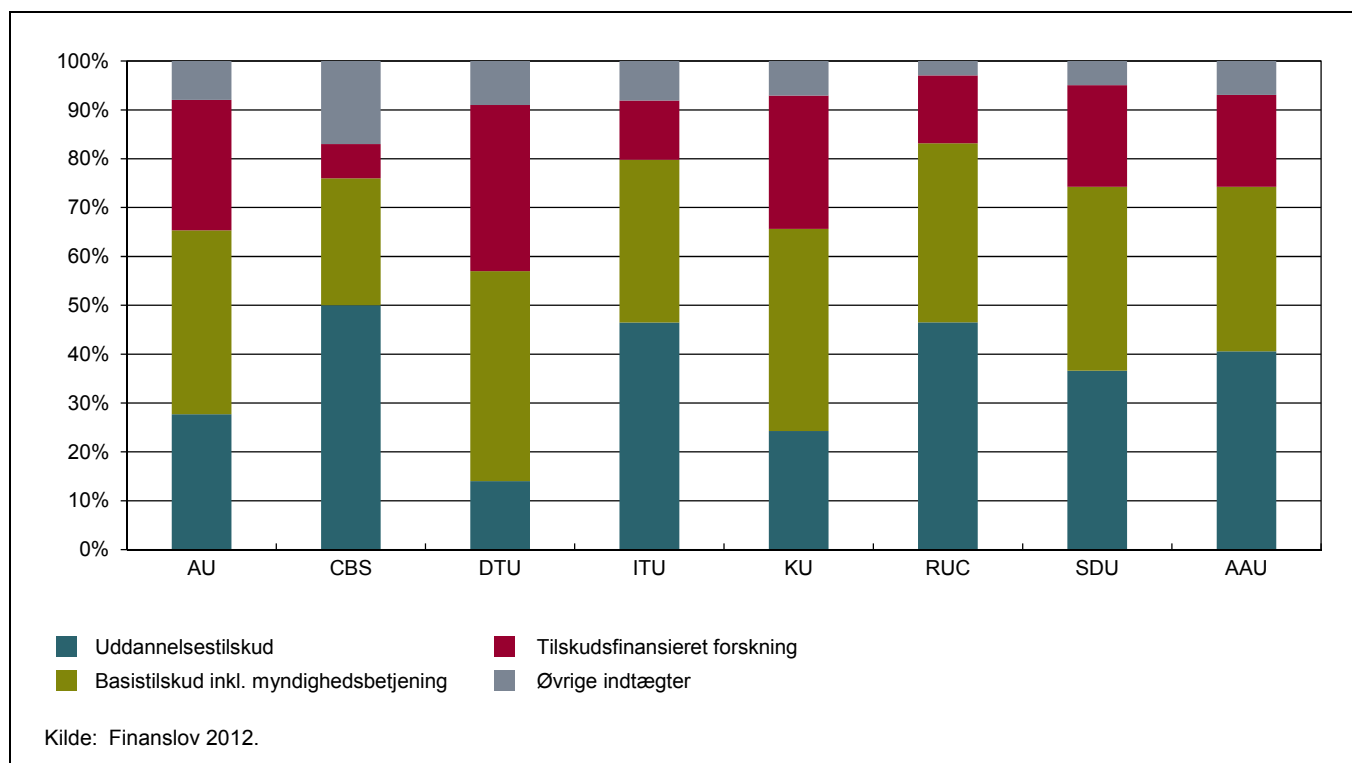
Bilag 1. Statsrevisorernes spørgsmål

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

Bilag 2. Universiteternes værdier i 2012



Bilag 3. Universiteternes indtægter i 2012



Bilag 4. Ordlister

| | |
|--|---|
| AU | Aarhus Universitet. |
| Basistilskud | Blokbevilling, der bl.a. skal dække universiteternes forskningsaktiviteter. |
| CBS | Copenhagen Business School. |
| Danske Universiteter | De 8 danske universiteters interesseorganisation. |
| DTU | Danmarks Tekniske Universitet. |
| Egenkapital | En virksomheds værdi, dvs. aktiver fratrukket forpligtelser. |
| Eksterne forskningsmidler | Midler, der søges af universiteternes forskere til konkrete projekter i konkurrence med øvrige universiteter mv. En stor del af de eksterne forskningsmidler stammer fra statskassen – uddelt via forskningsrådssystemet. Dertil kommer midler fra EU, private virksomheder, fonde mv. |
| Forskningsbaseret myndighedsbetjening | En fællesbetegnelse for en række ydelser, som universiteterne udfører for staten og andre aktører. Ydelserne spænder fra forskning inden for et bestemt område til konkrete beredskabs- og rådgivningsopgaver. |
| Færdiggørelsesbonus | En bonus, der udløses, når de studerende består en bacheloruddannelse inden for normeret tid plus 1 år, og en kandidatbonus, der udløses, når en studerende består en kandidatuddannelse på normeret tid. |
| ITU | IT-Universitetet. |
| KU | Københavns Universitet. |
| Likviditetsgraden | Udtrykker virksomhedens evne til at opfylde sine kortsigtede økonomiske forpligtelser. Likviditetsgraden opgøres som tilgodehavender plus likvide beholdninger sat i forhold til den kortfristede gæld. |
| Matchfonden | En statslig fond, hvis midler i 2011 og 2012 blev fordelt til universiteterne efter, hvor gode de var til at tiltrække forskningspenge fra virksomheder, fonde og privatpersoner. Midler blev udmøntet som basistilskud til forskning over tillægsbevillingsloven. Matchfonden er ikke videreført i 2013. |
| Overhead (i forbindelse med et eksternt finansieret forskningsprojekt) | Tilskud til dækning af et universitets indirekte omkostninger ved et eksternt finansieret forskningsprojekt. |
| Præmieringsordningen | En statslig pulje, der blev udmøntet, så 50 % blev fordelt proportionalt mellem forskningsinstitutioner på baggrund af 3-årige gennemsnit for indtægter fra EU-forskningsprogrammer, og 50 % blev fordelt proportionalt mellem forskningsinstitutioner på baggrund af bevillingstilsagn for nye forskningskontrakter fra EU i det senest opgjorte år. Midlerne blev udmøntet som basistilskud til forskning over tillægsbevillingsloven. Ordningen er ikke videreført i 2013. |
| RUC | Roskilde Universitet. |
| SDU | Syddansk Universitet. |
| Statsforskrivning | En særlig form for statsgarantier, der er karakteriseret ved, at staten påtager sig en forpligtelse på et nærmere fastsat beløb over for en organisation. Statsforskrivninger anvendes i særlige tilfælde til at understøtte egenkapitalen i forbindelse med etablering eller opretholdelse af en organisation, særlige institutionelle enheder eller i relation til den danske stats tilsagn om udlån til internationale formål. Alle universiteter – bortset fra DTU og ITU – fik en midlertidig statsforskrivning i perioden 2007-2011. |
| STÅ (studenterårsværk) | 1 STÅ svarer til 1 års fuldtidsstudie med beståede prøver (60 ECTS-point). |

| | |
|---|--|
| Taxametertilskud | Tilskud til universiteterne, der ydes efter en fast takst pr. årsstuderende. Der er 3 takster for både heltids- og deltidsuddannelse og en enkelt for udvekslingsstuderende. |
| Uddannelsesministeriet | Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser. |
| Uddannelsesministeriets systematiske tilsyn med universiteterne | Tilsynet er periodisk og tager bl.a. udgangspunkt i det enkelte universitets årsrapport og revisionsprotokollat. Formålet er bl.a. at føre tilsyn med resurseanvendelsen og følge op på, om universitetet opfylder målene i udviklingskontrakterne. |
| Udviklingskontrakt | En 3-årig kontrakt mellem universitetet og uddannelsesministeren. Kontrakten indeholder en række mål, som universiteterne over for ministeren forpligter sig til at forfølge i kontraktperioden. |
| AAU | Aalborg Universitet. |
| 45-20-25-10-modellen | Modellen er blevet gradvist indført i perioden 2010-2012 og omfatter alle nye forskningsmidler, som fordeles til universiteterne. Modellen går ud på, at: <ul style="list-style-type: none">• 45 % fordeles efter indtjente uddannelsesbevillinger• 20 % fordeles efter forskningsvirksomhed finansieret af eksterne midler• 25 % fordeles efter forskningsbibliometri (publiceringsgrad)• 10 % fordeles efter antallet af færdiguddannede ph.d.er. |
| § 20-spørgsmål | Et folketingsmedlem kan i sit eget navn stille spørgsmål direkte til en minister til skriftlig besvarelse. Disse spørgsmål kaldes § 20-spørgsmål, fordi de stilles i henhold til § 20 i Folketingets forretningsorden. Spørgsmålet kan være ledsaget af en begrundelse. § 20-spørgsmål skal angå ministerens holdning. |