

**Statsrevisorernes Beretning nr. 11 2002 om selvejende uddannelsesinstitutioner**

Med brev af 26. maj 2003 har Statsrevisoratet fremsendt beretning 11/2002 om selvejende uddannelsesinstitutioner med henblik på mine bemærkninger til beretningen.

Beretningen er et katalog over problemer og faldgruber ved selvejet, som jeg tror, at vi kan få stor nytte af, når universitsloven i den kommende tid skal implementeres.

Der er to problemstillinger i beretningen, som jeg især har heftet mig ved:

- Det uklare selvejebegreb
- De – ofte urealistiske – forventninger til den ny status som selvejende

Jeg tror, der er en nøje sammenhæng mellem de to problemstillinger.

Der har åbenbart dannet sig det indtryk, at det indhold, der er i selvejet, ikke kun kan udledes af loven, men også af et af lovgivningen uafhængigt selvejebegreb. Heroverfor fastslår beretningen: "Da begrebet " selveje" ikke har et på forhånd fastlagt indhold, fastlægges selvejeformen således fra område til område og kan følgelig være forskellig fra institution til institution" (beretningen s. 8). Hermed flyttes fokus fra et abstrakt selvejebegreb til selve lovens indhold, og hermed skabes der også et mere solidt grundlag for de forventninger, institutionerne kan have til selvejet.

I bemærkningerne til universitslovforslaget (L 125 2002/03) er der nøje gjort rede for det selvejebegreb, der anvendes i loven. Jeg har af debatten i Folketinget om lovforslaget fået indtryk af, at bemærkningerne er blevet læst grundigt, og at meget af den tvivl om rækkevidden af selvejet, der kom frem i perioden op til fremsættelsen af lovforslaget, er blevet fjernet ved disse formuleringer.

Beretningen giver flere eksempler på, at overgangen til selveje for de to universiteter på Videnskabsministeriets område har givet uforudsete problemer. Det, man kan lære heraf, er først og fremmest, at det tager tid. Derfor er det karakteristisk, at DTU's overgang til selveje er forløbet bedre, end DPU's, fordi DTU-loven gav mulighed for en overgangsperiode, hvor der var tid til at få tingene på plads. Også i den ny universitslov (L 405 28/5 2003) er det forudsat, at der bliver en overgangsperiode, hvor der bliver tid til at forberede overgangen på det økonomiske område (tilskudsfinansiering), jf. lovens § 43, stk. 5.

Der vil i den periode blive et tæt samarbejde mellem universiteterne i regi af Rektorkollegiet og Videnskabsministeriet.

Et væsentligt element i selvejet for universiteterne er styrkelsen af universiteternes ledelse. Det sker på 2 fronter: Der vil fremover være bestyrelser med eksternt flertal, og universiteterne skal fremover have ansatte ledere.

Med henblik på at give bestyrelsen et godt grundlag for det videre arbejde har jeg nedsat en arbejdsgruppe, "Universitetsbestyrelser Danmark" med den opgave at overveje, hvordan universiteternes nye bestyrelser kan arbejde, og hvordan de bedst kan indfri de forventninger, der er til dem.

Med bestemmelsen i § 30, stk. 4, om, at universiteterne kan anmode om efterfølgende at overtage de hidtil statslige bygninger på nærmere fastsatte vilkår, er der givet universiteterne mulighed for

at overgå til det, der i beretningen kaldes "bygningmæssig selveje".

De uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område, der er gået fra at være statsinstitutioner til at være selvejende, har alle fået tilbud om på særlige i lovgivningen fastsatte vilkår at overtage deres statslige bygninger. Dette omfattede også DPU. Men jeg betragter det ikke som afgørende, at institutionerne får bygningmæssig selveje. Det, der for mig er afgørende, er, at bestyrelsen får det endelige ansvar for alle aktiviteter på universiteterne, og hermed også på disponeringen af den bygningmasse, som et universitet råder over. Fra 2001 har vi fået den statslige huslejeordning, som giver universiteterne næsten samme mulighed for at disponere på bygningsområdet. En lejeløsning giver endda større fleksibilitet, idet lejemålene kan siges op - uden at institutionen dermed også har et ansvar for at finde nye brugere.

### **Bemærkninger til særlige punkter i beretningen.**

Ad pkt. 14:

Rigsrevisionen skriver (s. 9), at der var to hovedformål med at etablere DTU som en selvejende institution:

- at lånefinansiere renoveringen af DTU og
- at afprøve ledelsesformen på et universitet med henblik på at udbrede organisationsformen til resten af universitetsområdet.

I bemærkningerne til lovforslaget er disse to formål ikke nævnt som begrundelse for lovforslaget. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til loven eller af de politiske forhandlinger, at de nævnte forhold skulle være hovedformål.

Ad pkt. 151:

Jeg er ganske enig i, at tilskuds- og regnskabsregler skal være på plads forinden overgang til selveje. Det forudsætter, at der er den fornødne tid til at forberede de nødvendige regelsæt, og at der både i ministeriet og på den enkelte institution findes de rette kompetencer. Jeg lægger derfor stor vægt på, at begge forudsætninger skal være opfyldt ved universiteternes overgang til tilskudsfinansiering. Videnskabsministeriet vil udarbejde en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse på grundlag af Økonomistyrelsens regler, når disse foreligger.

Ad pkt. 161:

I brev af 8. september 2003 har ministeriet meddelt DPU, at selvriskoen udgør 100%.

Ad pkt. 166:

Der er i den nye universitetslov ligeledes taget stilling til både momsproblemet (§ 23) og spørgsmålet om statens selvforsikring for så vidt angår bygningerne (§ 30, stk. 5).

Landsskatterettens afgørelse om DTU's skattepligt efter selskabsskatteloven betyder, at en eventuel tvivl om hvorvidt de universiteter, der nu overgår til selveje skulle være skattepligtige, nu er bortvejret.

Ad pkt. 172:

Rigsrevisionen kritiserer, at ministeriet kun i et vist omfang har foretaget økonomiske analyser forud for institutionernes overgang til selveje. Det er rigtigt, at man ikke forud for overgangen havde undersøgt de konkrete muligheder for at optage lån i DTU's bygninger. Det var ministeriets vurdering ud fra en række andre uddannelsesinstitutioners overgang til selveje og deres

kapitalforhold, at der ikke ville vise sig problemer med låneoptagelse. DTU's konkrete erfaringer viser, at låneoptagelse er mulig - endog på mere fordelagtige vilkår, end det var forudsat med DTU-loven.

Der var i øvrigt ikke ved overgangen tilsigtet en ændring hverken af DTU's eller DPU's økonomiske situation, bortset fra de konsekvenser, der ville være en følge af overtagelsen af bygningsmassen.

I den sammenhæng skal jeg beklage, at det ikke, som forudsat i loven, er lykkedes på en hensigtsmæssig måde at overdrage DPU's domicil til den selvejende institution. Der er med den nye universitetslov givet hjemmel til at ophæve bestemmelserne herom i DPU-loven og samtidigt givet mulighed for, at bygningerne i stedet kan udlejes til DPU i overensstemmelse med reglerne for den statslige huslejeordning (SEA).

Jeg forventer at kunne udsende en bekendtgørelse om ophævelse af visse dele af DPU-loven i oktober samt at forelægge et aktstykke om overdragelse af det statslige ejerskab af bygningerne til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger for Finansudvalget i den kommende folketingssamling.

Ad pkt. 190, 195, 197, 218, 219 og 221:

Rigsrevisionen går ud fra, at ministeriet påser, at nedskrivningen af ejendomsværdien i åbningsbalancen reguleres i årsrapporten i overensstemmelse med tilskudsbekendtgørelsen.

Videnskabsministeriet har med brev af 25. august 2003 modtaget en tilpasset årsrapport, som er i overensstemmelse med tilskudsbekendtgørelsen.

Ad pkt. 191:

Videnskabsministeriet vil i efteråret 2003 med hjemmel i universitetsloven udstede en bekendtgørelse om ophævelse af bl.a. denne bestemmelse i DPU-loven, jf. ovenfor.

Ad pkt. 201:

Ministeriet har i brevet af 8. september 2003 gjort DPU opmærksom på, at regnskabsaflæggelsen ikke har været helt tilfredsstillende.

### **Rigsrevisionens anbefalinger:**

Frihedsgrader: Den tvivl, som enkelte institutionsledere kan have haft til de frihedsgrader, et selvejende universitet måtte have, har vi som allerede nævnt forsøgt at fjerne allerede i bemærkningerne til universitetslovforslaget, men der vil selvsagt i den proces, der nu er sat i gang for de øvrige universiteter, dukke flere spørgsmål op. Rigsrevisionens beretning kan i sig selv anvendes af universiteterne som et værktøj til afklaring af disse problemer.

Lovgrundlag: Efter vedtagelsen af universitetslovforslaget har vi udarbejdet en køreplan for implementeringen af loven, som bl.a. har til formål at sikre at regelsættene er på plads i god tid før universiteterne overgår til tilskudsfinansiering.

Skatter og afgifter: Told og Skats afgørelse i spørgsmålet om DTU's skattepligt har afklaret den usikkerhed, der måtte være opstået om, hvorvidt et selvejende universitet er omfattet af indkomstskattepligten i selskabsskatteloven. Ligeledes er spørgsmålet om den selvejende institutions udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms blevet afklaret med formuleringen i universitetslovens § 23.

Overdragelse af bygninger: Som nævnt i indledningen er det ikke en forudsætning for de statslige

universiteters overgang til selveje, at de overtager de statslige ejendomme, de hidtil har disponeret over. Med bestemmelsen i § 30, stk. 4, om, at universiteterne kan anmode om efterfølgende at overtage disse bygninger på nærmere fastsatte vilkår, er der givet plads til at overdragelsen kan ske efter grundig forberedelse.

Vilkår for modtagelse af tilskud: I den tidsplan, der er lagt for det videre arbejde indgår, at en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse skal være udsendt inden overgang til tilskudsfinansiering.

Åbningsbalance: Jeg vil lade Rigsrevisionens anbefalinger indgå i det videre arbejde med ministeriets fastsættelse af principperne for udarbejdelse af åbningsbalancer. Jeg er orienteret om, at universiteterne har indledt et samarbejde om udarbejdelsen af åbningsbalancen pr. 1. januar 2005. Det er aftalt med Rektorkollegiet, at ministeriet inddrages i det videre arbejde. Jeg har tiltro til, at universiteterne med baggrund i de hidtidige erfaringer vil have udarbejdet åbningsbalancer inden overgang til tilskudsfinansiering.

Med venlig hilsen  
Helge Sander

Kopi til Rigsrevisionen