



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om selvejende
uddannelsesinstitutioner

Maj
2011

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om selvejende uddannelsesinstitutioner (beretning nr. 11/02)

6. maj 2011

RN A101/11

I. Indledning

1. Det fremgik af Statsrevisorernes bemærkninger til beretning nr. 11/02 om selvejende uddannelsesinstitutioner, at Statsrevisorerne forventede, at også finansministeren afgav en redegørelse til denne beretning, herunder bl.a. om regler eller retningslinjer for udarbejdelse af åbningsbalance og for krav til kapitalgrundlag ved etableringen af selvejende institutioner.

Finansministeren oplyste i den efterfølgende redegørelse, at ministeren i forlængelse af det allerede igangsatte arbejde med etablering af åbningsbalancer for statslige institutioner, der skulle overgå til omkostningsregnskab, ville overveje muligheden for og hensigtsmæssigheden af at udarbejde sådanne generelle regler, retningslinjer eller vejledninger. Ministeren anførte, at disse kunne være vanskelige at udarbejde, da selvejebegrebet ikke var entydigt, og da de selvejende institutioner var oprettet af vidt forskellige årsager.

2. I mit notat til Statsrevisorerne af 23. oktober 2003, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2002, s. 252-255, fandt jeg redegørelserne fra Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet tilfredsstillende. I notatet tilkendegav jeg, at jeg fortsat ville følge sagen om selvejende uddannelsesinstitutioner og orientere Statsrevisorerne om Finansministeriets overvejelser.

3. Finansministeriet igangsatte herefter et større analysearbejde vedrørende selvejende institutioner. Rigsrevisionen har været i løbende dialog med Finansministeriet herom. Resultatet af analysearbejdet fremgår af Finansministeriets rapport "Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet" (selvejer rapporten) fra april 2009. I forbindelse med analysearbejdet har der været nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Finansministeriet, Kulturministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Velfærdsministeriet, Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Som opfølgning på selvejer rapporten er der nedsat en række arbejdsgrupper til det videre arbejde med at føre rapportens anbefalinger ud i livet.

4. Det er min vurdering, at Finansministeriets arbejde med de dele, der har relevans i forhold til Rigsrevisionens beretning, nu er afsluttet. Baggrunden herfor er ministeriets beslutning om, at selvejende institutioner underlægges den statslige regnskabsbekendtgørelses bestemmelser, at der er vedtaget en ny bevillingstype for statsfinansierede selvejende institutioner i Budgetvejledning 2011, og at der fra februar 2011 er foretaget justeringer i Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV), så regelsættet på selvejeområdet er tilpasset det statslige regelsæt. Finansministeriet er sammen med de øvrige ministerier i gang med at udarbejde ressortlovgivningen på de relevante ministerområder – de såkaldte områdelove. Status for områdelovene er, at de enten er vedtaget, under behandling eller forventes fremsat i løbet af foråret 2011.

5. Jeg vil i dette notat først orientere om de dele af Finansministeriets rapport, der er særligt relevante i forhold til Rigsrevisionens beretning – dvs. spørgsmålet om definition af selvejebegrebet og spørgsmålet om selvejende institutioners ansvar, kompetence og frihedsgrader – og orientere om status for opfølgningen på disse. Herefter vil jeg konkret følge op på Finansministeriets stillingtagen til Statsrevisorernes bemærkninger i forhold til at udarbejde generelle regler, retningslinjer eller vejledninger for udarbejdelse af åbningsbalancer og for krav til kapitalgrundlag ved etableringen af selvejende institutioner.

II. Finansministeriets rapport om selvejende institutioner og status på opfølgningen herpå

6. Det fremgik af Statsrevisorernes bemærkninger til beretning nr. 11/02 om selvejende uddannelsesinstitutioner, at Rigsrevisionens undersøgelse viste, at begrebet "selveje" ikke havde et entydigt indhold, og at reguleringen ved konkret lovgivning og ved forskellige rammebetingelser gav markante forskelle på institutionernes frihedsgrader og retsstilling.

På den baggrund anbefalede Rigsrevisionen, at ressortministerierne gjorde det klart, hvilke frihedsgrader selvejende institutioner har, hvad der er de selvejende institutioners ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence.

7. Det fremgik af Finansministeriets selvejer rapport, at man – bl.a. på baggrund af beretningen – lagde op til at modernisere og afbureaukratisere den eksisterende styringsramme på selvejeområdet. Dette indebar bl.a. en præcisering af selvejebegrebet, fastsættelse af regler for selvejende institutioners ansvar, kompetence og frihedsgrader samt etablering af tværgående områdelove.

Definition af selvejebegrebet

8. Finansministeriet bemærkede i selvejer rapporten, at der hverken i dansk lovgivning eller i juridisk teori er fastlagt nogen entydig definition af selvejebegrebet. Finansministeriet lagde derfor i rapporten op til, at den nærmere afgrænsning af institutionerne skulle ske i forbindelse med udformningen af tværgående områdelove. Finansministeriets rapport fremhævede dog, at fælles for selvejende institutioner er:

- at de organisatorisk er placeret uden for det ministerielle hierarki
- at en bestyrelse er ansvarlig for institutionens overordnede virksomhed og opgavevaretagelse
- at de enten er oprettet af staten – dvs. enten stiftet eller godkendt i henhold til lov – eller modtager mere end 50 % af deres finansiering fra staten.

Budgetvejledning 2011 anvender en tilsvarende definition af selvejebegrebet i forbindelse med oprettelsen af den ny bevillingstype "Statsfinansieret selvejende institution". Her defineres en statsfinansieret selvejende institution også som organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki med en bestyrelse, der er ansvarlig for institutionens samlede virke, og hvis gældende forhold og status er reguleret ved lov.

Selvejende institutioners ansvar, kompetence og frihedsgrader

9. Rammerne for de selvejende institutioners virksomhed og forvaltning er beskrevet i institutionernes vedtægter. Ressortministerierne regulerede i meget forskelligt omfang indholdet af deres selvejende institutioners vedtægter. Finansministeriet fastslog derfor i rapporten, at reglerne for at fastlægge og godkende institutionernes vedtægter skulle fastsættes i områdelovene, så der fortsat kunne tages hensyn til konkrete styringsmæssige forhold inden for de forskellige områder.

10. Finansministeriet bemærkede i rapporten, at forholdene omkring bestyrelsesarbejdet bør være helt klare, så der er sikkerhed for, at institutionernes frihed og ansvar forvaltes på en sådan måde, at der sikres en tilstrækkelig kvalitet og effektivitet i institutionernes opgavevaretagelse. De nærmere regler for indholdet af bestyrelsens arbejde og for bestyrelsens størrelse, udpegning og sammensætning skulle fastsættes i områdelovene. Desuden kan der med fordel på hvert enkelt ministerområde udvikles kodeks for godt bestyrelsesarbejde, hvilket ifølge Finansministeriets rapport kan medvirke til at skabe klarhed og refleksion om ledelsesgrundlaget for selvejende institutioner.

11. Angående regnskabsaflæggelse foreslog Finansministeriet i rapporten, at større selvejende institutioner, fx universiteter og professionshøjskoler, hvortil der knytter sig en betydelig økonomisk væsentlighed for staten, aflægger regnskab efter de komplette statslige regnskabsregler. Mellemstore institutioner bør undtages fra visse krav til den statslige årsrapport, mens små institutioner, hvor den økonomiske væsentlighed for staten er meget lille, bør friholdes fra at aflægge årsrapport, hvilket i realiteten vil indebære, at institutionerne kan fortsætte med at aflægge regnskab efter årsregnskabsloven.

Finansministeriet har oplyst, at Budgetvejledning 2011 – i kraft af en ny bevillingstype for statsfinansierede selvejende institutioner – nærmere regulerer de selvejende institutioners bevillingsmæssige dispositioner, fx deres disponering af modtagne tilskud og bygningsmæssige forhold.

Derudover er en ny regnskabsbekendtgørelse trådt i kraft pr. 2. februar 2011. Dens bestemmelser – der omfatter alle statsinstitutioner, dvs. departementer, underliggende institutioner, særlige fonde mv. – gælder nu også for statsfinansierede selvejende institutioner, der er optaget på bevillingslovene under den nye bevillingstype.

Tværgående områdelove

12. Finansministeriet lagde i rapporten op til, at der skulle udarbejdes tværgående områdelove for henholdsvis universiteter (placeret under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), øvrige uddannelsesinstitutioner (placeret under enten Undervisningsministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet) og kulturinstitutioner (placeret under Kulturministeriet).

Hver tværgående områdelov skulle indeholde en juridisk afgrænsning af de selvejende institutioner, som er omfattet af loven, regler om formueforhold o.l. og som nævnt bestemmelser om bestyrelsessammensætning og vedtægter. Derudover skulle hver tværgående områdelov indeholde hjemmel til fastsættelse af regler om tilskud samt henvisninger til regler om løn og personale og regnskab og revision i anden lovgivning. Ifølge Finansministeriets rapport ville dette sikre størst mulig klarhed og regelforenkling og sikre tilstrækkelig fleksibilitet til løbende at kunne tilpasse reguleringen til de forskellige sektoreres styringsmæssige karakteristika.

13. I et notat af 25. oktober 2010 præsenterede Finansministeriet bl.a. en plan for implementeringen af områdelove på henholdsvis Universitetsministeriets, Økonomi- og Erhvervsministeriets, Kulturministeriets og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings område.

Status for implementeringen er, at områdelove (eller ændringer heraf) på Kulturministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets områder blev vedtaget af Folketinget den 16. december 2010. På Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings område er der fremsat forslag til ændring af universitetsloven, hvilket tidligst forventes vedtaget primo juni 2011. Endelig har Undervisningsministeriet tilkendegivet over for Finansministeriet, at der endnu ikke er indledt politiske forhandlinger med henblik på den kommende områdelov for almene og erhvervsrettede ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner.

14. I forhold til selvejende institutioners ansvar, kompetence og frihedsgrader er der i de allerede vedtagne områdelove indarbejdet nærmere regler for indholdet af bestyrelsens arbejde og for bestyrelsens størrelse, udpegning og sammensætning. For så vidt angår definitioner af selvejbegrebet lægges der i Kulturministeriets områdelov vægt på, at loven finder anvendelse for selvejende institutioner, hvor Kulturministeriet er offentlig hovedtilskudsyder til driften i en sammenhængende periode på 3 år eller mere. Til sammenligning er det i Økonomi- og Erhvervsministeriets områdelov om maritime uddannelser bestemt, at det skal fremgå af den pågældende uddannelsesinstitutions vedtægter, hvis institutionen er en statsfinansieret selvejende institution.

15. Jeg noterer mig med tilfredshed, at Finansministeriet med selvejereformen har omsat Finansministeriets analysearbejde til konkrete regelændringer – bl.a. til understøttelse af de nye områdelove – og at disse regelændringer bl.a. adresserer de problemstillinger, som beretningen har rejst.

III. Åbningsbalancer og kapitalgrundlag

16. Rigsrevisionens beretning viste, at der var en række problemer i forbindelse med udarbejdelsen af institutionernes åbningsbalancer, bl.a. vedrørende værdifastsættelsen af bygninger, hvilket skabte usikkerhed om institutionernes kapitalgrundlag. Det betød, at Rigsrevisionen for nogle af de undersøgte institutioners vedkommende havde svært ved at vurdere, hvor stærkt institutionernes kapitalgrundlag var, dvs. hvor stor en andel de enkelte institutioners egenkapital udgjorde af den samlede kapital. For nogle af de øvrige undersøgte institutioner vurderede Rigsrevisionen desuden, at kapitalgrundlaget var spinkelt. Beretningen viste endvidere, at ministerierne kun i begrænset omfang havde foretaget økonomiske analyser forud for institutionernes overgang til selveje, herunder analyser af de enkelte institutioners økonomiske bæredygtighed – dvs. hvor stærkt institutionernes kapitalgrundlag var. På den baggrund anbefalede Rigsrevisionen, at de enkelte ressortministerier udarbejdede klare regler for, hvordan institutionerne skulle udarbejde åbningsbalancer. I forlængelse heraf forventede Statsrevisorerne, at også Finansministeriet tog stilling til muligheden og hensigtsmæssigheden af at udarbejde generelle regler for åbningsbalancer og kapitalgrundlag.

Åbningsbalancer

17. Som led i selvejereformen underlægges de selvejende institutioner det statslige regelsæt på bevillings- og regnskabsområdet, hvilket bl.a. indebærer, at institutionerne skal følge den statslige regnskabsbekendtgørelses bestemmelser. Finansministeriet bemærker desuden, at der i forbindelse med statens overgang til omkostningsbaserede regnskaber i 2007 blev udarbejdet et omfattende materiale om åbningsbalancer, som fortsat er tilgængeligt i ØAV. Ministeriet finder, at dette materiale fortsat kan anvendes som udgangspunkt for at udarbejde åbningsbalancer ved oprettelse af nye selvejende institutioner.

I forlængelse af dette fremgår det desuden af et notat om tilpasning af regelsættet i ØAV som følge af selvejereformen – offentliggjort den 1. marts 2011 – at der er foretaget en række justeringer i ØAV på de områder, hvor regelsættet på selvejeområdet hidtil har adskilt sig fra det statslige regelsæt. Fx vil bygninger og grunde fremover som udgangspunkt kun kunne optages til kostpris og ikke ud fra den almindelige ejendomsvurdering.

Kapitalgrundlag

18. I forhold til regler for selvejende institutioners kapitalgrundlag har Finansministeriet oplyst, at der som led i selvejerapporten blev foretaget analyser af bl.a. institutionernes finansielle forhold og kapacitetsstyring og af bygningsforhold. Det blev bl.a. undersøgt, om selveje af bygninger var et mere hensigtsmæssigt alternativ for selvejende institutioner end statens huslejeordning. Selvejerapporten konkluderede, at der kan være fordele ved begge ordninger. I forlængelse heraf bemærker Finansministeriet i sit notat, at den anvendte model for overdragelse af bygninger til selvejende institutioner bør fastlægges ud fra den enkelte institutions økonomiske forhold og mulighed for finansiel styring mv.

Finansministeriet har på baggrund af selvejeanalysen ikke fundet det hensigtsmæssigt at fastsætte generelle regler om krav til institutionernes kapitalgrundlag, hvilket særligt skal ses i lyset af de selvejende institutioners forskellige karakter. Til gengæld er det Finansministeriets forventning, at eventuelle fremtidige bygningsoverdragelser mv. og etableringer af selvejende institutioner skal ske på grundlag af grundige analyser, der imødekommer anbefalingerne fra Rigsrevisionens beretning.

19. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har taget stilling til muligheden for og hensigtsmæssigheden af at udarbejde generelle regler, retningslinjer eller vejledninger vedrørende åbningsbalancer og kapitalgrundlag, som Statsrevisorerne forventede. Jeg finder de tiltag, som ministeriet har gennemført i forbindelse med selvejereformen – særligt justeringerne i Budgetvejledning 2011, tilpasningerne i ØAV og tilkendegivelsen af, at fremtidige bygningsoverdragelser mv. og etableringer af selvejende institutioner skal ske på baggrund af grundige analyser – fornuftige og finder, at tiltagene bør kunne understøtte, at der ikke fremover vil opstå problemer i forbindelse med udarbejdelsen af åbningsbalancer eller etablering af kapitalgrundlag.

IV. Afslutning

20. Jeg noterer mig med tilfredshed, at Finansministeriets analyse af de selvejende institutioner har resulteret i konkrete løsningsforslag, der bl.a. har til formål at tage hånd om de forhold, som Rigsrevisionen rejste med beretningen, og at Finansministeriet har omsat analysearbejdet til konkrete regelændringer. Jeg er også tilfreds med, at ministeriet har taget stilling til muligheden og hensigtsmæssigheden af at udarbejde generelle regler for åbningsbalancer og kapitalgrundlag, jf. Statsrevisorernes forventning om det.

Jeg er enig i Finansministeriets beslutning om at etablere en selvstændig bevillingstype for statsfinansierede selvejende institutioner i Budgetvejledning 2011, i ministeriets beslutning om at lade regnskabsbekendtgørelsens bestemmelser gælde for selvejende institutioner og i de dertil hørende justeringer i ØAV. Derudover er jeg særligt tilfreds med Finansministeriets tilkendegivelse af, at et grundigt analysearbejde skal ligge til grund for fremtidige bygningsoverdragelser og forud for etableringen af nye selvejende institutioner.

21. Jeg kan i øvrigt oplyse, at Statsrevisorerne har ønsket et notat vedrørende revisionsordningerne for de selvejende institutioner. Dette notat vil jeg udarbejde, når alle områdelovene er vedtaget, da det er i disse, at revisionsordningerne fastlægges.

22. Jeg finder samlet set Finansministeriets arbejde tilfredsstillende og betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo