

Universitetskanslersämbetets yttrande över Riksrevisionens granskning *Varför sparar lärosätena?* (U2017/04749/UH)

Sammanfattning

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) välkomnar Riksrevisionens granskning av vilka faktorer som har påverkat utvecklingen av lärosätenas myndighetskapital. Utvecklingen av storleken på lärosätenas myndighetskapital har dock sedan länge varit känd eftersom UKÄ sedan 2004 följer upp lärosätenas myndighetskapital per verksamhetsområde genom uppgifter om årets respektive balanserad kapitalförändring samt årligen publicerar analyser om lärosätenas årsredovisningar.

UKÄ instämmer i Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör säkerställa en tydlig strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor, men delar inte Riksrevisionens syn på hur det bör gå till. I stället för nya återrapporteringskrav anser UKÄ att regeringens uppföljning av lärosätenas planerade förbrukning, alternativt uppbyggnad, av myndighetskapital bör ske via den årliga myndighetsdialogen.

UKÄ anser däremot inte att lärosätena ska behöva redovisa myndighetskapitalet uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital i sina årsredovisningar. UKÄ instämmer dock i Riksrevisionens rekommendation att lärosätena bör utveckla sina rutiner för att planera för och följa upp förbrukningen av myndighetskapital. Att lärosätena har information om myndighetskapitalets sammansättning är en förutsättning för konstruktiva dialoger, men hur lärosätena skaffar sig denna överblick bör vara en intern lärosätefråga.

Kommenterar av förslagets delar

UKÄ välkomnar Riksrevisionens granskning som innehåller en bra och gedigen analys av myndighetskapitalets utveckling och uppkomst 2007-2016. Vidare ger rapporten en tydlig bild av hur lärosätena ser på sitt myndighetskapital och hur de arbetar med dessa frågeställningar. UKÄ delar i stort sett den bild som ges i rapporten av det senaste decenniets utveckling.

UKÄ har sedan 2004 samlat in uppgifter från lärosätena om årets kapitalförändring respektive balanserad kapitalförändring per verksamhetsområde, vilka tillsammans utgör den absoluta merparten av lärosätenas myndighetskapital. Statistikens utformning har diskuterats i en referensgrupp och valet att följa upp balanserad kapitalförändring härrör från önskemål om så stor jämförbarhet som möjligt. Såsom Riksrevisionen har beskrivit i sin granskning inkluderar myndighetskapitalet vid vissa lärosäten även statskapital,

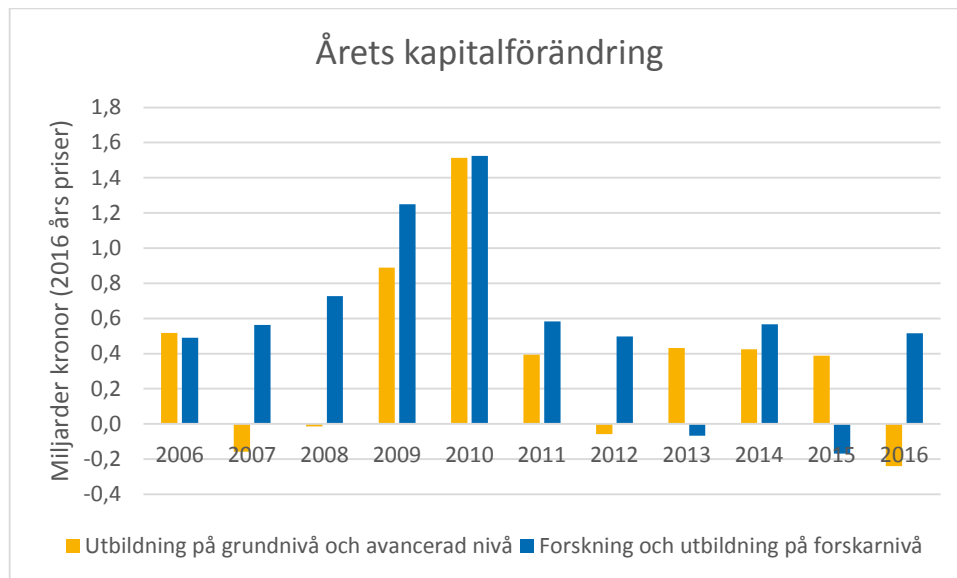
uppskrivningskapital, donationskapital och resultatandelar i hel- och delägda bolag. Summan av årets kapitalförändring och den balanserade kapitalförändringen utgör enligt Riksrevisionens granskning 97 procent av myndighetskapitalet. Detta motsvarar bilden som referenspersonerna gav då UKÄ beslutade att följa utvecklingen av myndighetskapitalet genom den balanserade kapitalförändringen samt årets kapitalförändring. I granskningen har Riksrevisionen huvudsakligen använt UKÄ:s statistik över summan av årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring som en approximation av myndighetskapitalet.

Myndighetskapitalets utveckling

Under perioden 2007-2016 har lärosätenas myndighetskapital ökat betydligt. UKÄ vill dock poängtera att hälften av den totala ökningen av myndighetskapitalet 2007-2016 uppstod under två år, nämligen 2009 och 2010, såväl avseende utbildning som forskning, och att detta till stor del är resultat av skeenden utanför lärosätenas kontroll.

Enligt UKÄ:s uppfattning finns det sannolikt flera bidragande orsaker till den stora ökningen 2009 och 2010. Inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå ökade antalet anslagsfinansierade helårsstudenter kraftigt dessa år, med 22 600 år 2009 och ytterligare 15 800 år 2010. Det innebär en sammantagen ökning om 14 procent jämfört med 2008, från 281 000 helårsstudenter 2008 till 319 400 år 2010. Det innebar att lärosätena kunde avräkna hela takbeloppet 2009, vilket de inte kunnat göra tidigare år då studenttillströmningen varit betydligt mindre. Möjligheten till anslagssparande och sparande av överproduktion kan också ha bidragit till att myndighetskapitalet inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå ökade. För att möta tillströmningen av studenter ökade staten dessutom tillfälligt lärosätenas takbelopp 2010-2011. Samtidigt var pris- och löneomräkningen av de statliga anslagen exceptionellt hög 2010, nämligen 3,35 procent. Det innebar att pris- och löneomräkningen 2010 var lika stor som den tillfälliga utbyggnaden och sammantaget ökade lärosätenas intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå med 2,7 miljarder kronor mellan 2008 och 2010.

Det är dock svårt att hastigt skala upp verksamheten för att möta en ökning av studenter i denna storleksordning. Förmodligen har en stor del hanterats inom befintlig organisation eftersom kostnaderna inte har följt intäktsutvecklingen. Samtidigt ökade lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå snabbt, med 4,1 miljarder kronor mellan 2008 och 2010. Därmed uppstod ett liknande utbyggnadsbehov inom forskningen. Den sammantagna intäktsökningen 2008-2010 för lärosätena var 6,8 miljarder kronor, vilket motsvarar 12 procent. Eftersom den forskande och undervisande personalen är gemensam för verksamheterna kunde inte verksamheten byggas ut i samma takt som resurser tillfördes. Det ledde till att myndighetskapitalet ökade, vilket illustreras i nedanstående figur. Figuren visar årets kapitalförändring 2006-2016 uppdelat per verksamhetsområde, i miljarder kronor i 2016 års priser.



Myndighetskapitalets utveckling illustrerar således tydligt betydelsen av långsiktighet och kontinuitet i den statliga styrningen och resurstilldelningen till högskolan.

Slutsatser

Enligt UKÄ:s uppfattning är uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital delvis ett resultat av att staten tillfört lärosätena ökade resurser i alltför snabb takt, i stället för en motsvarande ökning under längre tid. UKÄ instämmer därmed i Riksrevisionens slutsats att uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital inte kan anses vara förenlig med ett effektivt utnyttjande av statens resurser.

Riksrevisionen menar att det är rimligt med en viss buffert av myndighetskapital, men att den bör kunna redovisas tydligt med underlag och beräkningar hos respektive lärosäte. UKÄ instämmer i slutsatsen att det är rimligt med en viss buffert av myndighetskapital, men anser inte att den behöver redovisas tydligare än vad som görs idag.

UKÄ instämmer i Riksrevisionens slutsats att regeringens styrning av lärosätenas myndighetskapital varit otydlig, men delar inte uppfattningen att det har bidragit till de stora skillnaderna i myndighetskapital mellan lärosätena. Det är andra faktorer som påverkar dessa skillnader. Att det tidigare fanns en gräns för storleken på myndighetskapitalet, som sedan togs bort kan ha bidragit till oklarheter om hur stort myndighetskapitalet bör vara, men knappast till utvecklingen i sig.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

UKÄ instämmer i rekommendationen att regeringen bör säkerställa en tydlig strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor, men delar inte Riksrevisionens syn på hur det bör gå till. I stället för nya återrapporteringskrav anser UKÄ att regeringens uppföljning av lärosätenas planerade förbrukning alternativt uppbyggnad av myndighetskapitalet bör ske via den årliga myndighetsdialogen mellan regeringskansliet och respektive lärosäte.

Vilken nivå på myndighetskapitalet som är befogad för respektive lärosäte är i hög grad situationsberoende och varierar både mellan lärosäten och inom lärosäten över tid. Lärosätenas *interna* måltal för myndighetskapitalet bör diskuteras i myndighetsdialogen mellan regeringskansliet och respektive lärosäte men bör alltså inte formaliseras närmare.

Av samma anledning anser UKÄ inte att det behövs några kvantitativa återrapporteringskrav vare sig avseende de lärosätesspecifika (interna) måltalen eller när det gäller myndighetskapitalets förbrukningstakt.

När det gäller förslaget att införa ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende redovisning av myndighetskapital uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital ser UKÄ redovisningstekniska svårigheter avseende jämförbarhet. Därutöver anser UKÄ att en sådan uppföljning borde ingå i lärosätenas autonoma ansvar för verksamheten. UKÄ avstyrker därför Riksrevisionens förslag.

UKÄ har inga synpunkter på eventuella behov av tilläggsdirektiv till Styr- och resursutredningen.

Avseende behovet av att regeringen regelbundet informerar riksdagen om myndighetskapitalets utveckling vill UKÄ påpeka att uppgifterna sedan många år ingår i den officiella statistiken om högskolan. Riksrevisionen har i sin granskning inte tydligt skrivit fram att UKÄ regelbundet följer upp lärosätenas myndighetskapital genom den officiella statistiken om högskolans ekonomi. Uppgifterna publiceras i UKÄ:s statistikdatabas samt i UKÄ:s årsrapport för universitet och högskolor. Därutöver publicerar UKÄ varje vår i samband med att lärosätena har lämnat sina årsredovisningar till regeringen en analys av lärosätenas ekonomiska utveckling det senaste året, inklusive utvecklingen av myndighetskapitalet.

Riksrevisionens rekommendationer till lärosätena

Utifrån ovan redovisade synpunkter avstyrker UKÄ Riksrevisionens förslag om att lärosätena bör dokumentera myndighetskapitalets innehåll i form av in-tecknade och fria medel.

UKÄ instämmer dock i Riksrevisionens rekommendation att lärosätena bör utveckla sina rutiner för att planera för och följa upp förbrukningen av myndighetskapital.

Beslut

Beslut om yttrandet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Marie Kahlroth i närvaro av kommunikationschefen Agneta Rolfer, avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och planeringsansvariga Per Westman. I beredningen av ärendet har även utredaren Johan Gribbe deltagit.

Anders Söderholm

Marie Kahlroth