

Revisjonsrapport for 2018 om ubrukte budsjettmidler ved universiteter og høyskoler



Mottaker: Kunnskapsdepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 3b. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400/4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Forsidefoto: Riksrevisjonen

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	5
4	Metoder	6
5	Revisjonskriterier	7
6	Funn.....	9
7	Vurdering	14

1 Sammendrag

I forbindelse med St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* vedtok Stortinget å innføre en egen finansieringsmodell for universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) fra budsjettåret 2002. Modellen består av en rammefinansiering som omfatter basismidler og resultatbaserte midler, og skal gi virksomhetene et strategisk handlingsrom ved at de selv kan prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å nå sektor- og virksomhetsmålene.¹ Basert på finansieringsmodellen mottok UH-sektoren 34,4 milliarder kroner i tildeling på kapittel 260 post 50 for budsjettåret 2018.

UH-sektoren har siden begynnelsen av 2000-tallet vært statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer blant annet at virksomhetene kan overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår for å planlegge gjennomføring av strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv.

Revisjon har for 2018 gjennomført en revisjon av ubrukte budsjettmidler på UH-sektoren. Målet med revisjonen har vært å undersøke forutsetningene for finansieringssystemet i UH-sektoren, og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med de ubrukte bevilgningene i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Videre har målet med revisjonen vært å undersøke om virksomhetene har konkrete planer for disponering av de ubrukte budsjettmidlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen følger opp at virksomhetene benytter bevilgningene i henhold til forutsetningene.

Sentrale revisjonskriterier for å besvare revisjonens problemstillinger har vært *lov om universiteter og høyskoler* (universitets- og høyskoleloven), *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) og *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Revisjonen har gjennom dokument- og regnskapsanalyser og intervjuer undersøkt forutsetningene for finansieringssystemet i UH-sektoren og utviklingen i avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Finansieringssystemet fikk budsjettmessig virkning fra budsjettåret 2003. Stortinget forutsatte ved behandlingen av dette årets budsjettforslag at regjeringen fortløpende vurderte erfaringene med finansieringssystemet for å unngå utilsiktede negative virkninger for utdanning og forskning. I regi av Kunnskapsdepartementet er finansieringssystemet evaluert ved to anledninger. Avsetninger av ubrukte budsjettmidler har ikke vært et tema i evalueringene. Sektorens avsetningsstørrelse, kartleggingen av årsakene til at enkelte virksomheter har betydelige avsetninger, og om avsetningsnivået påvirker måloppnåelsen, har heller ikke vært en del av evalueringene.

UH-sektorens samlede avsetning av ubrukte budsjettmidler i 2018 er 3,3 milliarder kroner av bevilgningen på 34,4 milliarder kroner. Den enkelte virksomhets avsetning av ubrukte budsjettmidler er ikke en faktor som har betydning i finansieringssystemet. Hvor stor avsetning av ubrukte budsjettmidler virksomheten har, påvirker dermed ikke den årlige tilførselen av nye budsjettmidler.

Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget gir ikke et samlet og enhetlig bilde av UH-sektorens økonomiske situasjon. Rapporteringen inneholder ikke informasjon om de ubrukte budsjettmidlenes betydning for måloppnåelsen på sektoren, årsakene til at det forekommer avsetninger av ubrukte budsjettmidler, eller hvilke aktiviteter virksomhetene har utsatt.

Kunnskapsdepartementet har ikke gitt virksomhetene konkrete styringssignaler om hvordan de skal forvalte avsetningene av ubrukte budsjettmidler. Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør forvaltningen av de ubrukte budsjettmidlene, noe som også får konsekvenser for hvordan styrene følger opp virksomhetenes totale økonomiske ressurser.

Utkast til rapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet ved brev 26. mars 2019. Departementet har i brev 11. april 2019 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene angående faktagrunnlaget er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

¹ Orientering om forslag til statsbudsjettet 2019 for universitet og høyskolar.

2 Innledning

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående opplæring, høyere utdanning, forskning og integrering. Høyere utdanning er viktig for omstilling og velferd, økonomisk vekst og sosial utvikling for samfunnet og den enkelte. For å oppnå dette er statlige universiteter og høyskoler sentrale virkemidler.

Kunnskapsdepartementet styrer virksomhetene i UH-sektoren gjennom tildelingsbrev, etatsstyring og krav til rapportering. Per 31. desember 2018 er det til sammen 21 statlige universiteter, høyskoler og vitenskapelige høyskoler som mottar bevilgning fra Kunnskapsdepartementet. Fra starten av 2000-tallet har virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren vært statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Bakgrunnen for å endre tilknytningsform var ønsket om større økonomisk handlingsfrihet gjennom å kunne disponere merinntekter, og muligheten for å planlegge hvordan de skulle gjennomføre strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv.

Det går fram av Innst. S. nr. 187 (2004–2005) om bevilgningsreglementet at virksomheter med tilknytningsformen forvaltningsorganer med særskilte fullmakter gis en nettobevilgning på 50-post. Dette innebærer et betydelig unntak fra bruttoprinsippet. Unntaket er for 2018 bekreftet ved at det er gitt nettobevilgning under utgiftspost 50 i budsjettet.² Stortinget bevilger en netto utgiftsramme som er forskjellen mellom forventede utgifter og inntekter, og dette defineres som nettobudsjettering. Nettobudsjettering gir virksomhetene adgang til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår, og virksomhetene er samtidig ansvarlige for å dekke et merforbruk.³

Utgangspunktet når Stortinget bevilger penger, er at virksomheten innenfor et budsjettår skal oppnå målene og forutsetningene som ligger til grunn for bevilgningen. UH-sektoren har utvidede fullmakter sammenlignet med ordinære forvaltningsorgan. Dette gjelder blant annet med hensyn til ettårsprinsippet i bevilgningsreglementets § 3 som regulerer virksomheters adgang til å overføre ubrukte budsjettmidler mellom budsjetterminer.

Stortinget blir årlig orientert om den totale størrelsen på avsetninger i UH-sektoren i en kort redegjørelse i Prop. 1 S med tilhørende tabell. Tabellen viser sammenhengen mellom kontantbeholdning, påløpte kostnader og avsetninger i universitets- og høyskolesektoren. Tabellen blir også gjengitt i det årlige statsregnskapet.

Alle virksomhetene i UH-sektoren har et styre som er virksomhetens øverste organ.⁴ Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at virksomheten disponerer sine økonomiske ressurser og sin eiendom i overensstemmelse med bestemmelsene om dette gitt av overordnet myndighet og etter forutsetningene for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.⁵ I det årlige tildelingsbrevet understreker Kunnskapsdepartementet at styret har betydelig myndighet, handlingsrom og ansvar, og at det spiller en nøkkelrolle for at regjeringens politikk på området blir gjennomført.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

3.1 Revisjonen mål

Målet med revisjonen har vært å undersøke forutsetningene for finansieringssystemet i UH-sektoren, og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med de ubrukte bevilgningene i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Videre har målet med revisjonen vært å undersøke om virksomhetene har konkrete planer for disponering av de ubrukte budsjettmidlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen følger opp at virksomhetene benytter bevilgningene i henhold til forutsetningene.

² Jf. Innst. 12 S (2017–2018) og Prop. 1 S (2017–2018).

³ <https://statsregnskapet.dfo.no>.

⁴ Lov om universiteter og høyskoler § 9-1.

⁵ Lov om universiteter og høyskoler § 9-2.

3.2 Revisjonens problemstillinger

Følgende problemstillinger er lagt til grunn for revisjonen:

1. Hva er grunnlaget for universitet- og høyskolenes årlige bevilgninger, og hvordan orienteres Stortinget om sektorens årlige ubrukte budsjettmidler?
 - 1.1 I hvilken grad tas det hensyn til omfanget av ubrukte budsjettmidler og faktiske kostnader ved utmålingen av årlige bevilgninger til den enkelte virksomhet?
 - 1.2 Har Kunnskapsdepartementet gjennom Prop. 1 S redegjort for universitets- og høyskolesektorens ubrukte budsjettmidler?
2. Forvalter virksomhetene de ubrukte bevilgningene i tråd med *lov om universiteter og høyskoler* og økonomireglementet?
 - 2.1 Har virksomhetene planer som synliggjør hva de planlegger å benytte de ubrukte bevilgningene til?
 - 2.2 Er midlertidige omdisponeringer av ubrukte bevilgninger i samsvar med forutsetningene for bevilgningene?
 - 2.3 Følger styret opp at ubrukte bevilgninger blir benyttet til planlagte tiltak i framtidige budsjettår?
 - 2.4 Følger Kunnskapsdepartementet i sin styring opp at virksomhetene gjennomfører sine planer for de ubrukte budsjettmidlene?

Avgrensning

Revisjonen er avgrenset til ubrukte budsjettmidler fra den bevilgningsfinansierte aktiviteten som UH-virksomhetene blant annet presenterer i regnskapets note 15, del I, hvor virksomhetene spesifiserer avsetningen av ubrukte budsjettmidler. Sektoren gjennomførte i årene fram til 2016 en omfattende omstrukturering med fusjonering av en rekke virksomheter. Revisjonen har derfor tatt utgangspunkt i hvordan avsetningene har utviklet seg etter 2016.

4 Metoder

Revisjonen er gjennomført ved hjelp av bevilgnings- og regnskapsanalyser. Videre har revisjonen gjennomført intervju med Kunnskapsdepartementet. For fem utvalgte virksomheter har revisjonen gjennomført dokumentanalyser og intervjuer med administrativ ledelse og representanter fra styrene. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og referatene er verifisert. De fem virksomhetene er valgt ut på grunnlag av virksomhetens størrelse, omfang av avsetninger, bruk av omdisponeringer og detaljeringsgraden av note 15, del I.

De fem utvalgte virksomhetene er:

- Universitetet i Oslo
- OsloMet – storbyuniversitetet
- Universitetet i Bergen
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
- Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

4.1 Problemstilling 1

Dokumentanalyser

Følgende dokumenter er analysert for å undersøke problemstillingen:

- St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* og Innst. S. nr. 337 (2000–2001)
- NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring – Budsjett og regnskap i staten*
- Prop. 1 S (2017–2018) Kunnskapsdepartementet og Innst. 12 S (2017–2018)
- Prop. 1 S (2018–2019) Kunnskapsdepartementet og Innst. 12 S (2018–2019)

Revisjonen har gjennomgått dokumentene for å identifisere opprinnelsen, hensikten og innholdet i finansieringssystemet. I tillegg er dokumentene gjennomgått for å undersøke på hvilken måte Kunnskapsdepartementet har rapportert om UH-sektorens ubrukte budsjettmidler til Stortinget.

Bevilgnings- og regnskapsanalyser

Bevilgnings- og regnskapstall er gjennomgått for perioden 2016–2018 for å vise hvordan virksomhetenes avsetning har utviklet seg sammenlignet med bevilgningen. Tallene er hentet ut fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH).

4.2 Problemstilling 2

Dokumentanalyser

Følgende dokumenter fra de fem utvalgte virksomhetene er analysert:

- virksomhetenes årsplaner for perioden 2016–2018
- virksomhetenes tertial- og årsrapportering for perioden 2016 til og med 2. tertial 2018
- referater fra etatsstyringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og virksomhetene for perioden 2016–2018

Revisjonen har analysert dokumentene for å undersøke om de ubrukte budsjettmidlene er omtalt i virksomhetenes plan- og rapportdokumenter, og om ubrukte budsjettmidler har vært tema i Kunnskapsdepartementets etatsstyring av underliggende virksomheter.

Regnskapsanalyse

Revisjonen har gjennomført en analyse av bevilgningene og regnskapenes note 15, del I for alle virksomhetene i UH-sektoren. Grunnlaget for analysen er data hentet fra DBH for perioden 2016–2018. Målet med analysen er å se sammenhengen mellom bevilgning og ubrukte budsjettmidler, utviklingen i ubrukte budsjettmidler og hvordan virksomheten presenterer ubrukte budsjettmidler i note 15, del I.

Intervju

Revisjonen har benyttet intervjuer for å få informasjon om hvilken rolle styrene har i forbindelse med de ubrukte budsjettmidlene, inkludert deres planer for bruk av de ubrukte budsjettmidlene, midlertidige omdisponeringer av midlene og oppfølging av at virksomhetene benytter midlene som forutsatt. Videre for å få informasjon om hvordan virksomhetene har organisert fullmakter, oppgaver og oppfølging mellom styret, administrasjonen og fakultetene.

5 Revisjonskriterier

5.1 Problemstilling 1

Stortinget vedtok fra budsjettåret 2002 å innføre et eget finansieringssystem for UH-sektoren. Systemet har sin opprinnelse i St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Finansieringssystemet utleder den årlige bevilgningen til de statlige universiteter og høyskoler i form av en rammebevilgning som omfatter både basismidler og resultatbaserte midler. Innføringen av finansieringssystemet og endringen av tilknytningsform til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter medfører at UH-sektoren har utvidede fullmakter til å overføre ubrukte budsjettmidler mellom budsjetterminer.

Ifølge bevilgningsreglementet § 5 setter bevilgningsvedtaket grenser for hvilke formål virksomheten kan bruke bevilgningen til. Grensene vil måtte bestemmes på grunnlag av en tolkning av

bevilgningsvedtaket, der kapittel- og postbetegnelsen, omtalen i proposisjonen og komiteinnstillingen vil være sentrale tolkningsmomenter.⁶ Videre ifølge bevilgningsreglementet § 9 første ledd skal det redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. I hovedsak gis redegjørelsene for de enkelte bevilgningsforslagene i fagproposisjonene. Utover dette stiller ikke bevilgningsreglementet bestemte krav til formen på og omfanget av redegjørelsene. Finansdepartementet gir for øvrig årlige retningslinjer om hvordan bevilgningsforslagene i fagproposisjonene skal framstilles og begrunnes.⁷

Bevilgningsreglementet § 9 annet ledd inneholder et særlig krav om at virksomheten skal gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som er av betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. Riksrevisjonen legger til grunn at resultatrapporteringen mot målene Stortinget har satt for bevilgningen på kapittel 260 post 50, også skal omfatte ubrukte budsjettmidler.

5.2 Problemstilling 2

Universitets- og høyskoleloven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud som er akkreditert etter denne loven, eller som har oppnådd akkreditering som universitet, vitenskapelig høgskole eller høgskole, jf. § 1-2. Lovens kapittel 9 regulerer ansvaret og rollen til virksomhetens styre. § 9-1 første ledd slår fast at styret er det øverste organet ved virksomheten. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og for at virksomhetene driver effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som overordnet myndighet gir.

I lovens § 9-2 omtales styrets oppgaver. Ifølge første ledd skal styret trekke opp strategien for virksomhetens utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utviklingen i samsvar med målene som overordnet myndighet har gitt for sektoren og virksomheten. Det følger videre av andre ledd at styret skal fastsette mål og resultatkrav. Styret har også ansvaret for at virksomheten disponerer sine økonomiske ressurser og sin eiendom i overensstemmelse med bestemmelser som er gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

Bevilgningsreglementet § 10 første ledd inneholder et generelt krav om at virksomhetene skal bruke utgiftsbevilgningene i samsvar med de formelle rammene for bevilgningsvedtaket og på en effektiv måte. Hvordan de skal innrette styringen av virksomheten, følger av økonomireglementet. Økonomireglementet har blant annet som formål å sikre at virksomhetene bruker statlige midler i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, at de oppnår sine mål og resultatkrav, og at de bruker bevilgningen på en effektiv måte, jf. § 1.

Ifølge økonomireglementet § 6 skal hvert departement, etter at statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget, treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettet. Videre følger det av økonomireglementet § 9 at alle virksomheter skal påse at de oppnår fastsatte mål og resultatkrav på en effektiv måte. For å sikre dette skal virksomhetene planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet.

Alle virksomheter skal ifølge økonomireglementet § 14 etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for blant annet å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at virksomhetene har organisert økonomistyringen på en forsvarlig måte og utfører den i samsvar med gjeldende lover og regler.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og med departementets fastsatte mål og prioriteringer, at virksomhetene bruker ressurser effektivt, og at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 1.2. Det er videre fastsatt i punkt 1.3 at departementet skal tilpasse sin styring og oppfølging til virksomhetenes egenart og til deres risiko og vesentlighet. Departementet

⁶ Innst. S. nr. 187 (2004–2005) punkt 3.2.4.1.

⁷ Innst. S. nr. 187 (2004–2005) punkt 3.3.2.1.

skal også ifølge punkt 1.5.2 sikre at bruk av særskilte fullmakter ikke fører til en utilsiktet prioritering i forhold til målene.

Videre har virksomhetenes ledelse ifølge økonomibestemmelsene punkt 2.2 ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav, foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde og sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, inkludert resultat- og regnskapsrapportering.

*Hovedinstruks fra Kunnskapsdepartementet om økonomiforvaltningen ved statlige universiteter og høyskoler (hovedinstruksen)*⁸ skal være et supplement til gjeldende lover og regelverk for økonomiforvaltningen i statlige virksomheter. Hovedinstruksen er med henvisning til universitets- og høyskoleloven § 9-2 utformet med utgangspunkt i at styret er øverste myndighet ved de statlige universitetene og høyskolene. Det tillegger dermed styret ved den enkelte virksomhet et ansvar for økonomiforvaltningen.

Hovedinstruksen del B tydeliggjør hvilke krav som settes til et styre i UH-sektoren. Styret har ansvaret for at den samlede økonomi- og formuesforvaltning skjer i samsvar med forutsetningene for tildeling av bevilgning og departementets generelle bestemmelser om økonomiforvaltningen ved de statlige universitetene og høyskolene. Styret skal fastsette interne kontrollrutiner innenfor alle systemer som virksomheten benytter i sin økonomiforvaltning. Virksomheten må ha kontrollfunksjoner som dekker forvaltnings-, økonomi- og resultatkontroll. Styret skal påse at virksomheten følger opp de målene og resultatkravene som er fastsatt i tildelingsbrev, andre beslutninger og interne styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. De skal videre innenfor lover og regler og de rammer og retningslinjer som er trukket opp av Kunnskapsdepartementet fastsette hovedregler for økonomiforvaltningen ved virksomheten. Styret må også fastsette regler om ansvarsforhold og delegering av myndighet.

Instruksen presiserer at styret skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart. Styret skal fastsette en langsiktig plan og planperiodens lengde, og det skal avgjøre om virksomheten skal utarbeide et flerårig budsjett i tilknytning til sin langsiktige plan.

Ifølge hovedinstruksen skal styret hvert år fastsette en årsplan for virksomheten. Det er lagt opp til at virksomheten skal lage en langsiktig plan som gjelder for en nærmere bestemt periode, og en årsplan for det enkelte budsjettår. Styret skal også påse at avgjørelser i økonomisk-administrative saker er skriftlig dokumentert. Dersom det etter omstendighetene er nødvendig med en muntlig avgjørelse, skal styret snarest mulig etterfølge avgjørelsen med en skriftlig bekreftelse. Styret skal påse at virksomheten forvalter sine midler og øvrige eiendeler i samsvar med retningslinjene som Kunnskapsdepartementet fastsetter.

6 Funn

6.1 Hva er grunnlaget for universitet- og høyskolenes årlige bevilgninger og hvordan orienteres Stortinget om sektorens årlige ubrukte budsjettmidler?

6.1.1 Finansieringssystemet for universiteter og høyskoler

Regjeringen utarbeidet St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* for å synliggjøre politiske hovedvalg og prioriteringer, samtidig som den la opp til beslutninger om strategisk utdanningspolitikk. I meldingen vurderte regjeringen en rekke strukturelt tiltak for å øke evnen og viljen til omstilling, innføring av mer effektive læringsløp og mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunnsliv.

I stortingsmeldingen foreslo regjeringen et nytt finansieringssystem. Systemet skulle i større grad bidra til at virksomhetene fikk tildelt ressurser på grunnlag av dokumentert kvalitet og oppnådde resultater

⁸ Hovedinstruks fra Kunnskapsdepartementet om økonomiforvaltningen ved statlige universiteter og høyskoler ble fastsatt 10. juli 2014.

innen utdanning og forskning. Utformingen og bruken av finansieringssystemet skulle støtte opp om sentrale utdannings- og forskningspolitiske mål og strategier.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 337 (2000–2001) sluttet Stortinget seg til hovedlinjene i meldingen, og systemet fikk budsjettmessig virkning fra budsjettåret 2003. Stortinget⁹ forutsatte ved behandlingen av budsjettforslaget for 2003 at regjeringen fortløpende vurderte erfaringene med finansieringssystemet for å unngå utilsiktede negative virkninger for utdanning og forskning.

Finansieringssystemet beregner en rammebevilgning til hver enkelt virksomhet i UH-sektoren. Bevilgningen består av basismidler og resultatbaserte midler og skal gi virksomhetene handlingsrom for egne strategiske valg og prioriteringer. Det er opp til styret ved den enkelte virksomhet å avgjøre hvordan virksomheten best skal nytte bevilgningen for å nå de fire overordnede og langsiktige målene for høyere utdanning:

- høy kvalitet i utdanning og forskning
- forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
- god tilgang til utdanning
- effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

Basismidlene omfatter nær 70 prosent av virksomhetens rammebevilgning. Basismidlene skal sikre virksomhetene stabil og langsiktig finansiering og er satt sammen av midler til faglig profil og bredde i fagtilbudet, husleiemidler, midler til drift og vedlikehold av bygningsmassen, midler til særskilte og nasjonale oppgaver, øremerkede midler til rekrutteringsstillinger og studie-plasser m.m. Beregningen av basismidlene tar utgangspunkt i fjorårets bevilgning justert for lønns- og prisvekst, konsekvenser av tidligere års budsjettvedtak og disposisjoner (konsekvensjusteringer) og endringer i aktiviteten ved virksomhetene (antall studieplasser, stillinger og andre endringer).

De resultatbaserte midlene utgjør de resterende 30 prosent av virksomhetens rammebevilgning og utmåles på grunnlag av hva den enkelte virksomhet har oppnådd på følgende områder:

- antall studiepoeng (åpen ramme)
- antall utvekslingsstudenter (åpen ramme)
- antall ferdigutdannede kandidater (åpen ramme)
- antall doktorgradskandidater (åpen ramme)
- inntekter fra EU (lukket ramme)
- inntekter fra Norges forskningsråd og regionale forskningsfond (lukket ramme)
- inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter (lukket ramme)
- vitenskapelig publisering (publiseringspoeng) (lukket ramme)

Områdene har enten åpen eller lukket budsjettamme. I den åpne rammen får virksomhetene uttelling ut fra egne resultater på indikatorene. Det betyr at virksomhetene får flere midler dersom de produserer flere studiepoeng, kandidater, doktorgradskandidater og utvekslingsstudenter. For indikatorer med lukket ramme vil uttellingen for den enkelte virksomhet avhenge av hvilke resultater virksomheten har oppnådd sammenlignet med de andre universitetene og høyskolene.¹⁰

Gjennom finansieringssystemet ble det i 2018 beregnet en samlet budsjettamme for kapittel 260 post 50 på 34,4 milliarder kroner. Revisjonen har gjennomgått forutsetningene for finansieringssystemet. Dokumentanalysen viser at ved beregning av de årlige bevilgningene til virksomhetene i UH-sektoren tar ikke finansieringssystemet hensyn til utvikling i eller omfanget av avsetninger av tidligere års ubrukte bevilgninger. Avsetningene påvirker dermed ikke hvordan systemet beregner rammebevilgningen, som for statlige universiteter og høyskoler totalt sett har økt med 3 milliarder kroner fra 2016 til 2018. Av dette utgjør økningen i basismidlene i overkant av 2,1 milliarder kroner, mens den resultatbaserte uttellingen har økt med nær 900 millioner kroner.

Etter 2002 har det vært to evalueringer¹¹ og flere utredninger av finansieringssystemet. Selv om evalueringene og utredningene har pekt på enkelte svakheter, har verken de,

⁹ Budsjett-innst. S. nr. 12 (2002–2003) punkt 4.5 – flertallsmerknad fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

¹⁰ Uttellingen gis i statsbudsjettet to år etter de oppnådde resultatene.

¹¹ Rapport 2008-133 *Evaluering av finansieringssystemet for universiteter og høyskoler*, Econ Pöry, og *Finansiering for kvalitet, mangfold, og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*, ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet eller sektoren synliggjort behovet for store endringer. Med unntak av noen mindre justeringer underveis har systemet vært stabilt fram til 2017. Da ble grunnlaget for beregning av de resultatbaserte midlene endret¹² for å stimulere virksomhetene til å arbeide mer for å sikre høyere kvalitet i utdanning og forskning, samt for å få dem til å samarbeide mer med samfunns- og arbeidsliv.

Dokumentanalysen har imidlertid vist at ingen av de to evalueringene har vurdert:

- UH-sektorens avsetninger av ubrukte budsjettmidler
- virksomhetenes kapasitet til å omsette bevilgningene fortløpende
- om avsetningene av ubrukte budsjettmidler har hatt betydning for oppnåelsen av de fire overordnede og langsiktige målene for høyere utdanning

6.1.2 Universitetenes og høgskolenes avsetning av ubrukte budsjettmidler

Generelt om regnskapsføring av avsetninger

Statlige universiteter og høgskoler er nettobudsjetterte virksomheter. Nettobudsjettering innebærer at virksomheten disponerer alle sine egeninntekter, og at den selv – såfremt ikke noe annet er bestemt av et overordnet departement – bestemmer hvor store andeler av inntektene som skal brukes på drift og investeringer.

Nettobudsjetterte virksomheter avlegger periodisert regnskap i henhold til statlige regnskapsstandarter (SRS) og har adgang til å overføre alle ubrukte midler til etterfølgende budsjettår. Samtidig er virksomhetene selv ansvarlige for å dekke eventuelt merforbruk.

Når en virksomhet i UH-sektoren ikke benytter hele den årlige bevilgningen, blir differansen ført som en avsetning i regnskapet. Virksomheten regnskapsfører sin avsetning av ubrukte budsjettmidler på en særskilt konto i balanseregnskapet, og denne inngår som en del av virksomhetens egenkapital. Saldoen på kontoen utgjør virksomhetens beholdning av udisponerte avsetninger, og virksomheten klassifiserer og spesifiserer den tertialvis i en egen note til sitt regnskap¹³.

Note 15 del I har følgende hovedinndeling:

- *Strategiske formål.* Avsetninger til tiltak som ikke er dekket gjennom bevilgninger i de terminer virksomheten planlegger å gjennomføre tiltakene.
- *Større investeringer.* Avsetninger til investeringer som ikke er dekket gjennom bevilgninger i de terminer virksomheten planlegger å gjennomføre investeringene.
- *Utsatt virksomhet.* Ubenyttede bevilgninger som følge av at virksomheten ikke har gjennomført planlagt virksomhet i perioden.
- *Andre avsetninger.* Avsetninger uten spesifisert formål eller formål som ikke hører inn under de tre kategoriene som er omtalt ovenfor.

Note 15 viser videre, for samtlige linjer, avsetningen per 1.1. og 31.12. og endringen i løpet av året.

Utviklingen i universitetenes og høgskolenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler

Avsetning av ubrukte budsjettmidler oppstår som en konsekvens av forskjellen mellom inntektsført bevilgning og forbruk. Tabell 1 under gir en oversikt over hvordan akkumulert avsetning av ubrukte budsjettmidler har utviklet seg i perioden 2016–2018.

Utvikling i avsetningene for perioden 2016–2018 (millioner kroner)

	2016	2017	2018
Utsatt virksomhet	1 982 195	2 578 887	1 577 596
Strategiske formål	1 011 125	1 244 868	908 299
Større investeringer	-479 062	-497 600	621 199
Andre avsetninger	484 510	394 317	210 172
Sum	2 998 768	3 720 472	3 317 266

Tabell 1 Utvikling i avsetningene for perioden 2016–2018. Kilde: Database for statistikk om høgre utdanning

¹² Regjeringen foreslo i Prop. 1 S (2015–2016) punkt 12 å endre hvilke indikatorer som inngår i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet, innretning og styrkeforhold mellom disse og spørsmålet om åpen eller lukke ramme.

¹³ Note 15 Avregning statlig og bidragsfinansiert aktivitet mv. – del I.

Ved utgangen av 2016 utgjorde de udisponerte avsetningene 3 milliarder kroner. I 2017 økte avsetningene til 3,7 milliarder kroner. Bevilgningene i 2016 og 2017 utgjorde henholdsvis 31,4 milliarder kroner og 33 milliarder kroner. Avsetningene fortsatte å øke gjennom store deler av 2018 til i overkant av 4,1 milliarder kroner, men ble i løpet av årets fire siste måneder redusert til 3,3 milliarder kroner. Gjennomsnittlig avsetningsnivå har de siste tre årene vært på om lag ti prosent av bevilgningen. Ved utgangen av 2018 varierte avsetningsnivået per virksomhet fra 4 til 28 prosent.

Revisjonens analyse av forholdet mellom bevilgning og avsetning av ubrukte budsjettmidler viser at avsetningsnivåene har følgende fordeling for de 21 virksomhetene ved utgangen av 2018:

- 2 virksomheter med avsetninger under 5 prosent av bevilgningen
- 4 virksomheter med avsetninger mellom 5 og 10 prosent av bevilgningen
- 7 virksomheter med avsetninger mellom 10 og 15 prosent av bevilgningen
- 8 virksomheter med avsetninger over 15 prosent av bevilgningen

Virksomhetene har fullmakt til å foreta disponeringer av avsetningene. Virksomhetene kan dermed omdisponere avsetningene til annen virksomhet enn det midlene opprinnelig var ment å dekke, eller forskuttere virksomhet hvor endelig finansiering først vil foreligge på et senere tidspunkt. Det er i særlig grad innen større investeringer til bygg og anlegg at virksomhetene har gjort dette.

Slike omdisponeringer og/eller forskutteringer bidrar til å redusere virksomhetens beholdning av avsetninger. De negative saldoene i tabell 1 skyldes at flere virksomheter har omdisponert midler til større investeringer enn det som opprinnelig var avsatt. Investeringsvirksomheten er følgelig styrket med avsetninger fra de andre kategoriene (strategiske formål, utsatt virksomhet og andre avsetninger).

6.1.3 Kunnskapsdepartementets redegjørelse for ubrukte budsjettmidler i universitets- og høgskolesektoren

Kunnskapsdepartementet skal i forbindelse med budsjettet for neste budsjettår redegjøre for innholdet i og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.¹⁴ Dette skjer gjennom den årlige proposisjonen til Stortinget, Prop. 1 S.

I Prop. 1 S (2018–2019), under programkategori 07.60 *Høgre utdanning*, har Kunnskapsdepartementet omtalt UH-sektorens samlede avsetning av ubrukte budsjettmidler og refererer til tabell 4.6 *Universitet og høgskoler. Samanhengen mellom kontantbeholdning, påkomne kostnader og avsetninger i universitets- og høgskolesektoren i perioden 2015–2017 (nettobalanse)*.

Budsjettproposisjonens vedlegg 4 presenterer tabell 4.6. Tabellen gir informasjon om følgende hovedpunkter:

- kontanter- og kontantekvivalenter
- avsetninger til dekning av påkommende kostnader som forfaller i neste budsjettår
- avsetninger til planlagte tiltak i framtidige budsjettår
- andre avsetninger
- langsiktig gjeld (netto)

Dokumentanalysen viser at budsjettproposisjonen ikke inneholder en redegjørelse om årsakene til at det forekommer avsetninger av ubrukte budsjettmidler. Det er videre ingen informasjon om hvilke aktiviteter som er utsatt, eller at virksomhetene har foretatt omdisponeringer av ubrukte budsjettmidler. Det foreligger heller ingen analyse av UH-sektorens samlede avsetning av ubrukte budsjettmidler sett opp mot måloppnåelsen på de fire overordnede og langsiktige målene for høyere utdanning og forskning.

Dokumentanalysen viser videre at tallene som tabell 4.6 presenterer, ikke spesifiserer hvordan sektorens samlede avsetninger har oppstått.

¹⁴ Bevilgningsreglementet § 9.

6.2 Forvaltes de ubrukte bevilgningene i tråd med lov om universiteter og høyskoler og reglement for økonomistyring i staten?

6.2.1 Har virksomhetene planer som synliggjør hva de ubrukte bevilgningene er planlagt benyttet til?

Virksomhetens styre har ansvar for at virksomheten har planer for en faglig utvikling som samsvarer med målene gitt av overordnet myndighet. Styret har også ansvaret for at virksomhetens økonomiske ressurser og eiendom brukes etter forutsetningene for bevilgningen. For å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, skal virksomheten blant annet planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde.

Revisjonens dokumentanalyse av de fem virksomhetenes planer i perioden 2016–2018 viser at virksomhetene ikke har planer som samlet synliggjør hva ubrukte bevilgninger skal brukes til. Dokumentanalysen finner imidlertid eksempler på at planene inneholder informasjon om enkelttiltak som skal finansieres med avsetninger.

Virksomhetene opplyser i intervju at langtidsplaner, årsplaner og budsjetter utarbeides som et ledd i å følge opp overordnede styringssignaler og egen virksomhetsstyring. Planene tar i hovedsak utgangspunkt i de nye midlene som kommer gjennom de årlige tildelingene fra Kunnskapsdepartementet. De allerede avsatte midlene fra tidligere tildelinger blir ikke helhetlig omtalt i planene, kun enkelte prosjekter omtales. Virksomhetene utarbeider prognoser for avsetningsnivået av ubrukte budsjettmidler til budsjettbehandlinger og regnskapsrapporteringer.

6.2.2 Er midlertidige omdisponeringer av ubrukte bevilgninger i samsvar med forutsetningene med bevilgningene?

Styrene ved universitetene og høyskolene har med hjemmel i universitets- og høyskoleloven kapittel 9 betydelig myndighet og handlingsrom til å disponere bevilgningene, forutsatt at det bidrar til å nå overordnede mål for høyere utdanning og forskning gitt i Prop. 1 S (2017–2018).

Analyse av regnskapene viser at virksomhetene samlet har foretatt midlertidige omdisponeringer på til sammen 1,37 milliarder kroner ved utgangen av 2018. Omdisponeringene er i hovedsak knyttet til investeringer i bygg og anlegg og utsatt virksomhet. Universitetet i Oslo, NTNU og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet har til sammen nær 95 prosent av de samlede omdisponeringene.

Alle de tre universitetene opplyser i intervju at det foreligger styrevedtak på at virksomhetene skal ha som målsetting å tilbakeføre store deler av midlene til de opprinnelige formålene over tid. Dokumentanalysen viser imidlertid at virksomhetene ikke har formaliserte planer for når og hvordan midlene skal tilbakeføres.

Det er styret ved den enkelte virksomhet som har ansvaret for at den samlede økonomi- og formuesforvaltningen skjer i samsvar med departementets generelle bestemmelse om økonomiforvaltningen ved de statlige universitetene og høyskolene. Dette innebærer at det enkelte styre har fullmakt til å fastsette hvordan virksomheten benytter bevilgningene for å sikre at den oppnår de overordnede målene og resultatkravene på en effektiv måte.

Revisjonen vurderer at det ligger innenfor styrets fullmakter å beslutte omdisponeringer av ubrukte budsjettmidler, forutsatt at styret vurderer at dette er forenlig med virksomhetens overordnede mål og resultatkrav.

6.2.3 Følger styret opp at ubrukte bevilgninger blir benyttet til planlagte tiltak i framtidige budsjettår?

Styret har ansvaret for at virksomhetens økonomiske ressurser og eiendom brukes etter forutsetningene for bevilgningen. Planlegging, gjennomføring og oppfølging er en sentral del av virksomhetens ansvar for å iverksette Stortingets budsjettvedtak.

Av intervjuene framgår det at styrene har gitt ulike føringer for hvor stor andel ubrukte midler fakultetene og virksomheten som helhet skal ha ved årsslutt. Eksempler på slike føringer er at styret inndrar fakultetets avsetning over tre prosent, at styret skal godkjenne fakultetets avsetning over tre

prosent, eller at virksomhetens samlede avsetning av ubrukte budsjettmidler skal være mellom 5 og 10 prosent av bevilgningen fra Kunnskapsdepartementet.

De tre universitetene opplyser videre i intervjuene at både universitetsledelsen og styret følger opp virksomhetens vedtatte planer og budsjett. Eksempelvis behandler styret virksomhetens regnskapsrapportering per tertial og ved årsslutt.

I intervjuene framkommer det at styrene følger opp virksomhetenes planer og budsjetter. Dokumentanalysen har samtidig vist at virksomhetene ikke har planer som samlet synliggjør hva de skal bruke ubrukte bevilgninger til, jf. punkt 6.2.1.

6.2.4 Følger Kunnskapsdepartementet i sin styring opp at virksomhetene gjennomfører sine planer for de ubrukte budsjettmidlene?

Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, bruker ressurser effektivt og rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon. Departementet skal videre tilpasse sin styring og oppfølging til virksomhetenes egenart, samt risiko og vesentlighet.

Revisjonens gjennomgang av departementets styringsdokumenter for de fem utvalgte virksomhetene, viser at den formelle styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og virksomhetene i UH-sektoren gjennomføres årlig på én av to måter:

- Etatsstyringsmøte hvor representanter fra departementet og virksomhetens styre er til stede.
- Kunnskapsdepartementet gir en skriftlig tilbakemelding på virksomhetens rapportering.

Dokumentanalysen viser at departementet ikke har gitt føringer om rapportering av ubrukte budsjettmidler utover den ordinære regnskapsrapporteringen. Revisjonen viser videre at avsetningen av ubrukte budsjettmidler i få tilfeller er omtalt i den formelle styringsdialogen i perioden 2016–2018.

Kunnskapsdepartementet rettet imidlertid i 3. tertial 2018 skriftlige henvendelser¹⁵ til åtte virksomheter som har avsetninger uten forpliktelser overfor eksterne parter som overstiger 10 prosent av bevilgningen i 2017. I det seneste brevet ba Kunnskapsdepartementet virksomhetene om å estimere avsetningen av ubrukte budsjettmidler per 31. desember 2018 og 2019 og å gi en nærmere beskrivelse av vesentlige tiltak som de har påbegynt og planlagt for å redusere avsetningene.

7 Vurdering

Virksomhetene i universitets- og høgskolesektoren er statlige forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og har vært det fra starten av 2000-tallet. Det var ønsket om større økonomisk handlefrihet gjennom å kunne disponere merinntekter, og mulighet for å planlegge og gjennomføre strategiske tiltak og investeringer i et flerårig perspektiv som var bakgrunnen for endringen i tilknytningsform – fra bruttobudsjetterte virksomheter til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Virksomheter med særskilte fullmakter får en nettobevilgning på post 50 og har fullmakt til å overføre alle ubrukte budsjettmidler til etterfølgende budsjettår. Den enkelte virksomhets årlige bevilgning er utledet av et finansieringssystem som ble innført da virksomhetene i UH-sektoren ble forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Målet med revisjonen har vært å undersøke forutsetningene for finansieringssystemet i UH-sektoren og hvordan Kunnskapsdepartementet har gjort Stortinget kjent med de ubrukte bevilgningene i forbindelse med det årlige budsjettarbeidet. Videre har målet med revisjonen vært å undersøke om virksomhetene har konkrete planer for disponering av de ubrukte budsjettmidlene, og om Kunnskapsdepartementet gjennom etatsstyringen følger opp at bevilgningene benyttes i henhold til forutsetningene.

Revisjonen er avgrenset til ubrukte budsjettmidler fra den bevilgningsfinansierte aktiviteten som UH-virksomhetene blant annet presenterer i regnskapets note 15, del I.

¹⁵ Brev av 11. oktober 2018 og 30. november 2018.

Finansieringssystemet fikk budsjettmessig virkning fra budsjettåret 2003. Stortinget forutsatte ved behandlingen av dette årets budsjettforslag at regjeringen fortløpende vurderte erfaringene med finansieringssystemet for å unngå utilsiktede negative virkninger for utdanning og forskning. I regi av Kunnskapsdepartementet er finansieringssystemet evaluert ved to anledninger. Avsetninger av ubrukte budsjettmidler har ikke vært et tema i evalueringene. Sektorens avsetningsstørrelse, kartleggingen av årsakene til at enkelte virksomheter har betydelige avsetninger, eller om avsetningsnivået påvirker måloppnåelsen har heller ikke vært en del av evalueringene.

Den totale bevilgningen til UH-sektoren var på 34,4 milliarder kroner i 2018. UH-sektorens samlede avsetning av ubrukte budsjettmidler per 31. desember 2018 var 3,3 milliarder kroner. Den enkelte virksomhets avsetning av ubrukte budsjettmidler er ikke en faktor som har betydning i finansieringssystemet. Dermed påvirker ikke virksomhetens nivå på avsetning av ubrukte budsjettmidler den årlige tilførselen av nye budsjettmidler.

Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget i budsjettproposisjonen for 2019 gir ikke et samlet og entydig bilde av UH-sektorens økonomiske situasjon. Rapporteringen inneholder ikke informasjon om de ubrukte budsjettmidlernes betydning for måloppnåelsen i sektoren, årsaker til at det forekommer avsetninger av ubrukte budsjettmidler eller hvilke aktiviteter virksomhetene har utsatt.

Kunnskapsdepartementet har ikke gitt virksomhetene konkrete styringssignaler om hvordan avsetningene av ubrukte budsjettmidler skal forvaltes. Virksomhetene har ikke planer som samlet synliggjør forvaltningen av de ubrukte budsjettmidlene, noe som også får konsekvenser for hvordan styrene følger opp virksomhetenes totale økonomiske ressurser.

7.1 Hva er grunnlaget for universitet- og høgskolenes årlige bevilgninger og hvordan orienteres Stortinget om sektorens årlige ubrukte budsjettmidler?

Den samlede årlige budsjettrammen til statlige universiteter og høgschooler bevilges over kapittel 260 post 50 i statsbudsjettet. Finansieringssystemet beregner en rammebevilgning til hver enkelt virksomhet. Bevilgningen er summen av basismidler og resultatbaserte midler. Det er opp til styret ved den enkelte virksomhet å avgjøre hvordan virksomheten best nytter bevilgningen for å nå de fire overordnede og langsiktige målene for høyere utdanning som tildelingsbrevene gjengir.

Statlige universiteter og høgschooler har i utgangspunktet langt mer vidtgående fullmakter enn andre statlige virksomheter til å bygge opp økonomiske reserver i form av avsetninger. Dette skal i henhold til kvalitetsreformen av høyere utdanning bidra til å gi virksomhetene et strategisk handlingsrom til å drive langsiktig planlegging og selv prioritere aktiviteter og områder de vil satse på for å nå sektor- og virksomhetsmålene.

Slik finansieringssystemet er bygget opp per i dag, er den enkelte virksomhets avsetning av ubrukte budsjettmidler ikke en faktor i finansieringssystemet. Virksomhetens nivå på avsetning av ubrukte budsjettmidler påvirker dermed ikke den årlige tilførselen av nye budsjettmidler.

Avsetninger av ubrukte budsjettmidler har ikke vært et tema i de to evalueringene av finansieringssystemet som har vært gjennomført siden det ble etablert. Sektorens avsetningsstørrelse, kartleggingen av årsakene til at enkelte virksomheter har betydelige avsetninger, eller om avsetningsnivået påvirker måloppnåelsen, har heller ikke vært en del av evalueringene.

Revisjonen viser at bevilgningsrammen på kapittel 260 post 50 i perioden 2016–2018 har økt med 3 milliarder kroner – fra 31,4 til 34,4 milliarder kroner. I samme periode har virksomhetenes avsetninger av ubrukte bevilgninger økt fra 3,1 til 3,3 milliarder kroner. Dette tilsvarer nær 10 prosent av bevilgningen i 2018.

Det er sannsynlig at en vesentlig andel av bevilgningene til høyere utdanning og forskning fortsatt blir stående ubenyttet dersom bevilgningsnivåene fortsetter å øke uten at det tas hensyn til størrelsen på eksisterende avsetninger av ubrukte budsjettmidler.

Kunnskapsdepartementet rapporterer til Stortinget om de ubrukte budsjettmidlene i UH-sektoren i den årlige budsjettproposisjonen. Rapporteringen for budsjettåret 2017 i budsjettproposisjonen for 2019 er begrenset til å oppgi total avsetning av ubrukte budsjettmidler. Det henvises også til en tabell i

proposisjonens vedlegg. Tabellen gir ingen nærmere spesifikasjon av avsetningene hvor total avsetning av ubrukte budsjettmidler ikke spesifikt er presentert. Rapporteringen omtaler ikke informasjon om årsakene til at det forekommer avsetninger av ubrukte budsjettmidler, eller hvilke aktiviteter virksomhetene har utsatt.

Revisjonen vurderer at Kunnskapsdepartementets rapportering til Stortinget ikke gir et samlet og enhetlig bilde av UH-sektorens økonomiske situasjon. Rapporteringen inneholder ikke informasjon om de ubrukte budsjettmidlenes betydning for måloppnåelsen på sektoren.

7.2 Forvaltes de ubrukte bevilgningene i tråd med lov om universiteter og høyskoler og reglement for økonomistyring i staten?

I henhold til *lov om universiteter og høyskoler* har styret ansvaret for at virksomhetens økonomiske ressurser og eiendom benyttes etter forutsetningene for tildelte bevilgninger, jf. § 9-2 andre ledd. Virksomhetene skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde for å sikre at de oppnår fastsatte mål og resultatkrav på en effektiv måte, jf. økonomireglementet § 9. Kunnskapsdepartementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, bruker ressurser effektivt og rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.2. Departementet skal også sikre at bruk av særskilte fullmakter ikke fører til en utilsiktet prioritering i forhold til målene, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.5.2.

Revisjonen viser at de fem kontrollerte virksomhetene ikke har planer som samlet synliggjør hva de ubrukte bevilgninger skal brukes til. Dette får også konsekvenser for styrenes oppfølging av virksomhetenes totale økonomiske ressurser. Revisjonen vurderer at planenes manglende fullstendighet reduserer virksomhetenes muligheter til å forvalte de ubrukte budsjettmidlene i tråd med universitets- og høyskoleloven og økonomireglementet.

Kunnskapsdepartementet har ikke gitt styringssignaler om ubrukte budsjettmidler til virksomhetene utover den ordinære regnskapsrapporteringen. Ved noen få tilfeller har departementet i perioden 2016–2018 omtalt ubrukte budsjettmidler i etatsstyringsreferatene eller tilbakemeldingene til de fem virksomhetene som har vært en del av denne revisjonen.

Revisjonen vurderer at Kunnskapsdepartementet ikke har hatt en overordnet styring og oppfølging av virksomhetenes avsetninger av ubrukte budsjettmidler for å sikre at avsetningene forvaltes som forutsatt, eller at bruk av særskilte fullmakter ikke fører til en utilsiktet prioritering i forhold til målene, jf. kravene i økonomibestemmelsene.