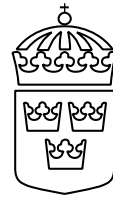


Regeringens skrivelse

2017/18:191



Riksrevisionens rapport om myndighetskapital vid universitet och högskolor

Skr.
2017/18:191

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Helene Hellmark Knutsson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor* (RiR 2017:28). Riksrevisionens övergripande slutsats är att uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital på totalnivå inte är förenlig med ett effektivt resursutnyttjande ur ett statsfinansiellt perspektiv.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och bedömer att den bidrar till en fördjupad bild av hur myndighetskapitalet utvecklats under perioden 2007–2016. Granskningen lyfter dock, enligt regeringens bedömning, inte tillräckligt tydligt fram effekten av tillfälliga satsningar på ökningen av myndighetskapitalet under perioden.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens första rekommendation att överväga att utarbeta vissa kriterier och införa ett antal nya återrapporteringskrav för att säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapital vid universitet och högskolor. Regeringen avser i stället att förtydliga kraven på att universitet och högskolor ska analysera myndighetskapitalet samt redovisa den planerade användningen och bedömda förbrukningen fördelat på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå.

Regeringen instämmer vidare inte i Riksrevisionens andra rekommendation att överväga att ge den pågående Styr- och resursutredningen ett tilläggsdirektiv att särskilt beakta konsekvenser av det föreslagna styr- och resurstilldelningssystemet för lärosätenas

Skr. 2017/18:191 myndighetskapital. Regeringen anser att det redan ingår i utredningens uppdrag att göra en sådan konsekvensanalys.

Slutligen instämmer regeringen delvis i Riksrevisionens tredje rekommendation att regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet och avser att göra detta mer regelbundet.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Allmänt om myndighetskapital	4
3	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	5
4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4.1	Rekommendationen att säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapital.....	9
4.2	Rekommendationen att överväga att ge Styr- och resursutredningen tilläggsdirektiv	11
4.3	Rekommendationen att regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet.....	12
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	12
	Bilaga 1 Riksrevisionens rapport Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor (RiR 2017:28).....	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	103

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 28 november 2017 Riksrevisionens granskningsrapport Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor (RiR 2017:28) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

Universitetskanslersämbetet och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) samt ett urval av de statliga universiteten och högskolorna har beretts tillfälle att yttra sig med anledning av granskningsrapporten. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2017/04749/UH).

2 Allmänt om myndighetskapital

För att ge en fördjupad förståelse för de granskningsresultat som Riksrevisionen presenterar i sin rapport beskrivs inledningsvis förutsättningarna för att myndighetskapital kan uppstå vid universitet och högskolor.

Myndighetskapital uppstår till följd av överskott i avgiftsbelagd verksamhet och i utbildning på grundnivå och avancerad nivå, eller som en effekt av de redovisningsregler som tillämpas för lärosätenas forskningsanslag. Överskott i den avgiftsbelagda verksamheten utgör dock en liten del av det myndighetskapital som finns vid statliga universitet och högskolor. Statliga myndigheters förvaltningsanslag avräknas vanligtvis kostnadsmissigt. Det betyder att intäkter från anslaget bokförs när myndigheten har haft motsvarande kostnad. Universitetens och högskolornas utbildningsanslag avräknas i stället efter en schablonersättning för utbildningens kostnader (ersättningsbelopp) som är uppdelade i helårsstudent och helårsprestation.¹ Om kostnaderna för en helårsstudent understiger schablonersättningen kan ett överskott uppstå (och motsvarande ett underskott om kostnaderna är högre). Det är detta överskott i utbildning på grundnivå och avancerad nivå som medför att myndighetskapitalet ökar. Syftet med schablonersättningen är bl.a. att ge lärosätena drivkrafter till ökad genomströmning och att samtidigt ge drivkrafter för att stödja och behålla studenter som påbörjat utbildning samt att ersätta utbildningar utifrån skillnader i kostnader inom ett specifikt utbildningsområde.² Inom forskning påverkas myndighetskapitalet huvudsakligen av att lärosätenas forskningsanslag (basanslagen) avräknas när medel betalas ut till universitet och högskolor i stället för när kostnaden har uppstått. Det medför att sådana forskningsprojekt som ännu inte har påbörjats eller som har senarelagts uppvisar överskott. I takt med att forskningsprojektet genomförs minskar överskottet. Principerna för hur de statliga universitetens och högskolornas anslag redovisas utgör därmed

¹ Sveriges lantbruksuniversitets anslag avräknas inte enligt denna modell.

² Se prop. 1992/93:169, Högre utbildning för ökad kompetens, s. 12–20.

3 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Rapportens bakgrund och syfte

Riksrevisionen har granskat myndighetskapitalet vid statliga universitet och högskolor utifrån två övergripande frågeställningar.³

- Är lärosätenas uppbyggnad och hantering av myndighetskapitalet förenlig med ett effektivt resursutnyttjande av och en god hushållning med statliga medel?
- Har regeringens hantering av lärosätenas myndighetskapital varit i linje med en god hushållning med statliga medel?

Granskningen har inriktats på de 31 statliga universiteten och högskolorna och regeringen.

I denna skrivelse används begreppen universitet och högskolor respektive lärosäten för statliga universitet och högskolor.

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar att lärosätenas totala intäkter har ökat med nästan 20 miljarder kronor (löpande priser)⁴ under perioden 2007–2016 samtidigt som myndighetskapitalet har ökat med 7,6 miljarder kronor (löpande priser). Statliga universitet och högskolor har enligt Riksrevisionen kunnat bygga upp myndighetskapital till följd av hur resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor är utformat. Framför allt beror det på att lärosätena är undantagna från den kostnadsbaserade anslagsavräkningen som andra statliga myndigheter omfattas av. Därför är myndighetskapitalet delvis en konsekvens av regeringens finansiella styrning av universitet och högskolor.

Ökningen av myndighetskapital under den granskade perioden har sammantaget avtagit de senaste åren och myndighetskapitalet på vissa lärosäten har börjat minska. Trots denna trend ligger myndighetskapitalet fortfarande på höga nivåer vid de flesta lärosäten.

Denna utveckling gäller lärosätenas båda verksamhetsgrenar: utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning och utbildning på forskarnivå. Uppbyggnaden av myndighetskapital inom utbildning är enligt Riksrevisionen svårare att motivera än den inom forskning. Att det finns lärosäten som har överproduktion⁵ flera år i följd inom utbildning

³ Riksrevisionen kallar dessa frågeställningar för revisionsfrågor.

⁴ Löpande priser innebär att det ingår uppräkningsavskattningen av anslagen.

⁵ Överproduktion innebär att ett lärosäte har producerat fler helårsstudenter och helårsprestationer än vad det finns utrymme att avräkna inom takbeloppet ett visst år. Överproduktion kan sparas upp till 10 procent av takbeloppet och i stället avräknas kommande år.

samtidigt som medel som tillförts för utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte har förbrukats, kan enligt Riksrevisionens bedömning skapa trovärdighetsproblem gentemot staten men också gentemot lärarkår och studenter.

Riksrevisionen anser att granskningen visar att det inte är de ökade medel som tillförts för forskning och utbildning på grundnivå och avancerad nivå under perioden som i sig är orsaken till ökningen utan att ett flertal interna och externa faktorer har påverkat förbrukningen av medlen. Universitet och högskolor har haft svårt att anpassa verksamheten, framför allt när det gäller personal, efter förändringar i uppdrag. Vissa lärosäten har medvetet byggt upp en buffert för att möjliggöra strategiska satsningar och för att hantera oförutsedda händelser. Lärosätena har inte haft tillräcklig kännedom om att myndighetskapitalet utgörs av redan in-tecknade medel eller oin-tecknat kapital. Det finns utmaningar i budgeteringen och lärosätena tenderar att överbudgetera personal-kostnader. Slutligen bedömer Riksrevisionen att det finns svårigheter att efterleva principen om full kostnadstäckning i avgiftsbelagd verksamhet.⁶

Riksrevisionen finner att ett antal lärosäten har vidtagit åtgärder för att stärka styrningen av myndighetskapital. Regeringen bedöms inte ha vidtagit några direkta åtgärder för att tydliggöra styrningen under perioden eller för att motverka uppbyggnaden av myndighetskapitalet, förutom att tillsätta den pågående Styr- och resursutredningen (U 2017:05) där frågan om myndighetskapital troligen blir aktuell. Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att regeringen inte har informerat riksdagen om de oförbrukade anslagen och utvecklingen av myndighetskapitalet.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital inte är förenlig med ett effektivt resurs-utnyttjande ur ett statsfinansiellt perspektiv. Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att universitet och högskolor har en viss buffert och således en viss uppbyggnad av myndighetskapital, men att bufferten bör utgå från tydligt redovisade underlag och beräkningar. Regeringens styrning av myndighetskapital har enligt Riksrevisionen varit otydlig.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapital vid universitet och högskolor genom att överväga att
 - utarbeta kriterier för att bedöma myndighetskapitalets storlek utifrån de enskilda lärosätenas behov och förutsättningar (lärosätesspecifika måltal), exempelvis baserat på lärosätenas riskanalyser, investeringsbehov och verksamhetsinriktning samt lärosätenas egna måltal,

⁶ Framför allt innebär det att avgiften inte satts så att den helt motsvarar de kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten har. Över tid innebär full kostnadstäckning att verksamheten ska bära sina kostnader men inte gå med vinst.

- införa ett återrapporteringskrav avseende de lärosätes-specifika måltalen,
 - införa ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende redovisning av myndighetskapital uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital,
 - införa ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende myndighetskapitalets förbrukningstakt de kommande åren för lärosäten vars myndighetskapital ligger tio procentenheter högre än det lärosätesspecifika målet (se ovan).
- Regeringen bör överväga att ge den pågående Styr- och resursutredningen ett tilläggsdirektiv att särskilt beakta konsekvenser av det föreslagna styr- och resurstilldelningssystemet för lärosätenas myndighetskapital.
 - Regeringen bör regelbundet informera riksdagen om den fortsatta utvecklingen av myndighetskapitalet.

4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor och bedömer att den bidrar till en fördjupad bild av hur myndighetskapitalet har utvecklats under perioden 2007–2016. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att styrningen och uppföljningen av myndighetskapital vid universitet och högskolor behöver förtydligas. Detta gäller i synnerhet för det myndighetskapital som uppstått inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Regeringen anser dock att Riksrevisionen inte tillräckligt mycket i sin rapport lyfter fram den effekt de tillfälliga utbildningsplatserna 2010–2011 har haft på det ökade myndighetskapitalet inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Universitetskanslersämbetet beskriver i sitt yttrande över rapporten hur bl.a. tillfälliga utbildningsplatser och ett ökat antal helårsstudenter har bidragit till ökade intäkter för universitet och högskolor under dessa år och hur lärosätena har haft svårt att skala upp verksamheten i motsvarande omfattning. Motsvarande svårigheter att expandera verksamheten inom forskning uppstod under perioden då regeringen i snabb takt tillförde medel för forskning, samtidigt som den forskande personalen även utgjorde en nödvändig resurs i expansionen av utbildning på grundnivå och avancerad nivå (U2017/04749/UH). Regeringen delar delvis den bild som Universitetskanslersämbetet beskriver och bedömer att en stor del av myndighetskapitalet utgörs av överskott som ackumulerats under ett fåtal år och som universitet och högskolor arbetar med att omsätta till forskning och utbildning av hög kvalitet. För att förbättra effekten av satsningar som berör universitet och högskolor behöver de vara långsiktiga samt möjliggöra för lärosätena att planera för utökad verksamhet.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att vissa lärosäten medvetet skapat en buffert för att hantera oförutsedda händelser såsom förändrad anslagstilldelning, skiftande studentefterfrågan eller osäkerhet kring externa medel. Däremot analyseras inte orsaken till att lärosätena sett ett ökat behov av ett ackumulerat myndighetskapital. Regeringen bedömer att styrningen av universitet och högskolor under framför allt den första delen av perioden 2007–2016 har bidragit till en ökad oro för ändrade förutsättningar för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Denna styrning innebär bl.a. att regeringen tillförde kraftigt ökade resurser som endast var tillfälliga och omfördelningar mellan lärosätena för att finansiera särskilda satsningar, vilket medförde kortsiktiga planeringsförutsättningar för lärosätena. Flera lärosäten fick därmed anpassa sin ekonomi till lägre nivåer under en relativt kort period, vilket framför allt påverkade de mindre lärosätena. Den ökade oron för ändrade förutsättningar har troligtvis lett till att några lärosäten sett behov av ett större myndighetskapital. De omfördelningar som beslutades 2012–2013 pågår i en del fall fortfarande och påverkar i viss mån fortsatt vissa lärosätens anslag. Betydelsen av en långsiktig styrning för universitet och högskolor för att minska myndighetskapitalet lyfts enligt regeringens uppfattning inte fram i tillräcklig utsträckning i rapporten. Framför allt bör satsningar på ett ökat antal utbildningsplatser anpassas till lärosätenas förutsättningar och vara långsiktiga.

Riksrevisionen konstaterar att det nuvarande resurstilldelningssystemet och anslagsavräkningsmodellen för universitet och högskolor påverkar uppbyggnaden av myndighetskapital. Däremot redogör inte Riksrevisionen i sin rapport för de överväganden som ligger bakom att dessa system och modeller har införts. Universitetens och högskolornas forskningsanslag utgör grunden för finansieringen av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå.⁷ De syftar till att värna forskningens frihet genom att skapa förutsättningar för långsiktighet och stärka lärosätenas integritet.⁸ Forskningsanslagen avräknas i samband med att medlen överförs till myndigheternas räntekonton i enlighet med vad riksdagen har beslutat (prop. 2008/09:50, bet. 2008/09:UbU4, rskr. 2008/09:160). Denna avräkningsmodell medför att lärosätena har mer långsiktiga planeringsförutsättningar för forskningsprojekten och kan säkerställa att det finns finansiering för strategiskt viktiga investeringar i t.ex. forskningsinfrastruktur. Anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå avräknas, som beskrivs ovan, efter schablonersättning för utbildningens kostnader som är uppdelade i helårsstudent och helårsprestation. Syftet med denna avräkningsmodell är bl.a. att ge lärosätena drivkrafter för effektivitet, god omvårdnad av studenterna och hög kvalitet på utbildningen samt möjlighet att låta studenternas efterfrågan slå igenom på utbildningsutbudet.⁹ För utbildning på

⁷ Se t.ex. RiR 2011:21, Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning och prop. 2008/09:50, Ett lyft för forskning och innovation.

⁸ Basanslagen (universitetens och högskolornas forskningsanslag) ger lärosätena möjligheter att själva initiera forskningsprojekt och hävda sin integritet gentemot samarbetspartners, se prop. 2008/09:50, s. 23.

⁹ Se prop. 1992/93:169, Högre utbildning för ökad kompetens, s. 8–15.

grundnivå och avancerad nivå utgör möjligheterna att spara överproduktion¹⁰ och anslag förutsättningar för att lärosätena ska kunna hantera en förändrad efterfrågan på utbildning på kort sikt vilket bidrar till att korta studietiden¹¹. Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att dessa undantag från de generella villkor om anslagsutnyttjande som gäller för statliga myndigheter är väl motiverade men att de också bidrar till problem med bristande transparens i redovisningen. Därmed försvåras uppföljningen av hur lärosätets resurser för utbildning och forskning kommer till användning.¹²

Resurstilldelningssystemet syftar även till att stödja genomströmning och fokus på resultat vilket bedöms bidra till ett effektivt utbildningssystem. Vid bedömning av effekterna av dessa redovisningsgrunder på myndighetskapalet bör sammanfattningsvis även fördelarna av systemet vägas in.

Samtidigt instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att det inte är effektivt om tilldelade resurser i stor utsträckning används som buffert i stället för att användas för att förverkliga strategiska satsningar, kvalitetshöjningar av utbildningen och utbyggnad av samhällsviktiga utbildningar för att möta framtida behov på arbetsmarknaden. Det är viktigt att universitet och högskolor arbetar för att säkerställa att det myndighetskapiat som har uppstått inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå används för att genomföra de satsningar som regeringen föreslagit och som riksdagen beslutat om. Sammanfattningsvis är det viktigt att medel inte i alltför stor utsträckning används för att bygga upp buffertar för universitet och högskolor utan kommer till användning i verksamheten. Därför bör regeringen följa nivån och utvecklingen av myndighetskapiat noga.

En viktig förutsättning för att möjliggöra en utbyggnad av utbildningar och för att skapa förutsättningar för ökad kvalitet i högskolan är tillgången till kompetenta lärare, framför allt disputerade. Därför är det viktigt att lärosätena använder forskningsanslagen, och i synnerhet det ökade myndighetskapalet inom forskning, för att utöka utbildningen på forskarnivå.

4.1 Rekommendationen att säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapiat

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapiat vid universitet och högskolor genom att överväga att införa ett antal nya kriterier och åiterrapporteringskrav.

¹⁰ Detta innebär att lärosätena kan avräkna helårsstudenter och helårsprestationer som inte ryms inom innevarande års takbelopp mot nästkommande års takbelopp.

¹¹ Studenter behöver i mindre utsträckning vänta med att påbörja studier till senare år då det finns ekonomiskt utrymme för fler studenter.

¹² RiR 2012:4, Att styra självständiga lärosäten, s. 81.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att dels utarbeta kriterier för att bedöma myndighetskapitalets storlek (lärosätesspecifika måltal), dels införa ett återrapporteringskrav för dessa måltal.

Före 2008 fanns ett återrapporteringskrav som innebar att universitet och högskolor med ett ackumulerat överskott i verksamheten som översteg 10 procent av lärosätets totala kostnader skulle redovisa hur överskottet skulle användas samt förklara hur överskottet uppkommit. Riksrevisionens förslag skulle delvis innebära en återgång till detta återrapporteringskrav med den huvudsakliga skillnaden att måltalen skulle vara lärosätesspecifika. Syftet med att avskaffa det återrapporteringskrav för myndighetskapital som fanns tidigare var att tydliggöra lärosätets eget ansvar för myndighetens verksamhet, men även att en rimlig nivå för myndighetskapital varierar mellan lärosäten beroende på storlek, finansiering och inriktningen på verksamheten. Regeringen bedömer att det är svårt att finna en enkel formel för att räkna fram vad som kan anses vara en rimlig nivå för myndighetskapitalet. Det kommer alltid att finnas specifika förutsättningar och utmaningar som innebär att en sådan formel inte kan användas för att beräkna en rimlig nivå. Exempel på sådana specifika förutsättningar kan vara särskilda investeringar i forskningsinfrastruktur eller omvärldsfaktorer. Regeringen bedömer att det inte är lämpligt att regeringen sätter upp mål för hur stort myndighetskapitalet ska vara, eftersom målsättningen enligt högskolelagen (1992:1434) är att resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Ett lärosätesspecifikt mål fastställt av regeringen skulle kunna bli ett hinder för lärosätena att uppfylla lagens krav. Regeringen instämmer mot denna bakgrund inte i Riksrevisionens rekommendation att det är lämpligt att ta fram kriterier för ett lärosätesspecifikt måltal. Regeringen bedömer därför att det inte heller är lämpligt att införa ett återrapporteringskrav för sådana lärosätesspecifika måltal som utgår från kriterier som regeringen tagit fram.

Däremot finns det anledning för regeringen att förtydliga kraven på att lärosätena ska analysera storleken på myndighetskapitalet, redovisa den planerade användningen och bedöma den framtida förbrukningen. En sådan analys bör göras uppdelat på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Lärosätens redovisning bör utgöra underlag för framtida myndighetsdialoger för att möjliggöra en diskussion om vad som är en rimlig nivå för myndighetskapitalet mot bakgrund av lärosätens förutsättningar. För de universitet och högskolor som har haft ett avvikande myndighetskapital har frågan redan diskuterats på de årliga myndighetsdialogerna också efter det att återrapporteringskravet togs bort. Även i framtiden kan myndighetsdialogen användas för att följa upp utvecklingen av myndighetskapitalet men utgångspunkten för en sådan diskussion blir lärosätens redovisning av myndighetskapitalets storlek.

Återrapporteringskrav för fritt och in-tecknat myndighetskapital

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen även inför ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende redovisning av myndighetskapitalet uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital. Samtliga myndigheter som

har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport har framfört att ett sådant återrapporteringskrav skulle medföra en stor administrativ påfåga och dessutom troligen inte kunna ge jämförbara resultat mellan lärosätena. Dessutom lyfter en del av myndigheterna fram att ett återrapporteringskrav för fritt och intecknat myndighetskapital skulle kunna bidra till att myndighetskapitalet ökar då det kan försvåra framtida användning av myndighetskapitalet. SUHF påpekar i sitt yttrande att frågan är komplex och har varit föremål för diskussioner mellan lärosätena under flera år. Mot bakgrund av detta och för att inte riskera att ytterligare bidra till uppbyggnaden av myndighetskapital instämmer inte regeringen i Riksrevisionens rekommendation att införa ett kvantitativt återrapporteringskrav för fritt och intecknat myndighetskapital.

Återrapporteringskrav avseende myndighetskapitalets förbrukningstakt

Riksrevisionen rekommenderar att återrapporteringskrav som visar myndighetskapitalets förbrukningstakt de kommande åren införs för lärosäten vars myndighetskapital ligger tio procentenheter högre än det lärosätesspecifika måltalet. Eftersom regeringen bedömer att det inte är lämpligt att införa lärosätesspecifika måltal bör det inte heller införas ett återrapporteringskrav för förbrukningstakt de kommande åren knutet till dessa måltal. Lärosätena redovisar årligen förändring av myndighetskapital samt prognos för förändring av myndighetskapital till regeringen i enlighet med direktiv till budgetunderlag (se t.ex. U2017/04777/UH). Regeringens uppfattning är därför att det redan finns uppgifter om myndighetskapitalets förbrukningstakt på lärosätetsnivå. Däremot redovisas inte prognos över förbrukningstakt uppdelat på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Som framförts ovan bör kraven på analys och redovisning av den planerade användningen och bedömda förbrukningen av myndighetskapitalet förtydligas. Denna redovisning kan utgöra underlag för en mer strukturerad dialog om myndighetskapitalet. Regeringen instämmer alltså inte i Riksrevisionens rekommendation.

4.2 Rekommendationen att överväga att ge Styr- och resursutredningen tilläggsdirektiv

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att ge den pågående Styr- och resursutredningen ett tilläggsdirektiv att särskilt beakta konsekvenser av det föreslagna styr- och resurstilldelningssystemet för lärosätenas myndighetskapital. Regeringen anser dock att en sådan bedömning bör ingå i den konsekvensutredning som utredningen ska göra för det föreslagna resurstilldelningssystemet och att utredningen således redan har det uppdrag som Riksrevisionens förslag avser. Regeringen anser därför att den föreslagna åtgärden inte är motiverad.

4.3 Rekommendationen att regelbundet informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen regelbundet informerar riksdagen om den fortsatta utvecklingen av myndighetskapitalet. Regeringen bedömer att viss återrapportering av myndighetskapitalet redan har gjorts under perioden, bl.a. i samband med forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30). Universitetskanslersämbetet framför i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport att uppgifterna om myndighetskapitalets utveckling sedan många år ingår i den officiella statistiken om högskolan och att ämbetet årligen redovisat utvecklingen av myndighetskapital i Universitetskanslersämbetets årsrapport för universitet och högskolor.¹³ Regeringen bedömer mot bakgrund av detta att många av de uppgifter som krävs för en tydligare redovisning redan finns och i viss mån redan redovisas av Universitetskanslersämbetet.

Regeringen instämmer dock i att regeringen mer regelbundet bör informera riksdagen om utvecklingen av myndighetskapitalet, i synnerhet eftersom nivån på myndighetskapital ökat sedan 2007, vilket innebär att regeringen delvis instämmer i rekommendationen.

5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

För att säkerställa att de resurser som tilldelas universitet och högskolor används effektivt avser regeringen att noga följa nivån och utvecklingen av myndighetskapital.

Regeringen avser att förtydliga kraven på att universitet och högskolor redovisar och analyserar myndighetskapitalet samt den planerade användningen och bedömda förbrukningen fördelat på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Däremot avser regeringen att avvakta Styr- och resursutredningens förslag innan mer utförliga återrapporteringskrav övervägs.

Regeringen avser att mer regelbundet informera riksdagen om myndighetskapitalets utveckling. Detta kommer framför allt att ske inom ramen för den resultatredovisning som görs i budgetpropositionen. För att underlätta den framtida redovisningen till riksdagen har regeringen redan i direktiv till budgetunderlag för verksamhet vid universitet och högskolor förtydligat att lärosätenas redovisning av väsentliga uppgifter till Universitetskanslersämbetet ska innehålla uppgifter om myndighetskapital uppdelat på forskning och utbildning på forskarnivå respektive utbildning på grundnivå och avancerad nivå (U2017/04777/UH). Syftet med förändringen är att regeringen enklare ska kunna följa utvecklingen av myndighetskapital inom de två verksamhetsgrenarna.

Utöver detta har regeringen redan vidtagit vissa åtgärder för att stärka uppföljningen av tidigare satsningar på utbyggnader av antalet utbildningsplatser vid universitet och högskolor respektive satsningar på ökad kvalitet. Regeringen har även stärkt förutsättningarna för lärosätenas långsiktiga planering genom att satsa permanenta medel för utbyggnad av antalet utbildningsplatser inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid universitet och högskolor. Transparenta och långsiktiga styr-signaler bedöms som väsentliga för att på sikt nå en rimlig nivå för lärosätenas myndighetskapital.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Varför sparar lärosätena?

– En granskning av myndighetskapital
vid universitet och högskolor

RIR 2017:28



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-458-2

RIR 2017:28

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MOODBOARD

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-11-16

DNR: 3.1.1-2016-1585

RIR 2017:28

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Varför sparar lärosätena?

– En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor

Riksrevisionen har granskat myndighetskapital vid statliga universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och samtliga statliga universitet och högskolor.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Keili Saluveer har varit föredragande. Revisor Johanna Köhlmark och tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Keili Saluveer

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet
Samtliga statliga universitet och högskolor

Skr. 2017/18:191
Bilaga 1

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	11
1.2 Syfte och frågeställningar	13
1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	15
1.5 Avgränsningar	17
1.6 Disposition	18
2 Myndighetskapital vid universitet och högskolor	19
2.1 Vad är myndighetskapital?	19
2.2 Hur uppstår myndighetskapital?	20
2.3 Hur stort är myndighetskapitalet vid universitet och högskolor?	24
2.4 Utvecklingen av myndighetskapital 2007–2016	28
2.5 Sammanfattande iakttagelser	35
3 Orsaker till uppbyggnaden av myndighetskapital	37
3.1 Planering och genomförande av verksamhet	37
3.2 Lärosätenas interna organisering och styrning	45
3.3 Sammanfattande iakttagelser	51
4 Lärosätenas hantering av myndighetskapitalet	52
4.1 Åtgärder som lärosäten har vidtagit har haft viss effekt	52
4.2 Uppföljningen har utvecklats	57
4.3 Knappt hälften av lärosätena har använt uppbyggnaden för olika satsningar	57
4.4 Sammanfattande iakttagelser	59
5 Regeringens hantering av myndighetskapitalet	61
5.1 Styrningen av universitet och högskolor	61
5.2 Styrning av myndighetskapital	61
5.3 Regeringens uppföljning av myndighetskapital	64
5.4 Riksdagen har inte informerats om det ökade myndighetskapitalet	66
5.5 Sammanfattande iakttagelser	67
Referenslista	68
Bilaga 1. Gruppering av lärosäten	71
Bilaga 2. Resurstilledningssystem på grundnivå och avancerad nivå	73
Bilaga 3. Tabeller	75
Bilaga 4. Regressionsanalyser	82

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns ytterligare två bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. De kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 5. Riksrevisionens insamling av kvantitativa uppgifter från lärosäten

Bilaga 6. Riksrevisionens enkät till lärosäten

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat myndighetskapitalet vid statliga universitet och högskolor. Granskningen gäller perioden 2007–2016, och granskningsobjekt är de 31 statliga universiteten och högskolorna samt regeringen.

När statliga universitet och högskolor inte gör av med hela sina forsknings- och utbildningsanslag, eller får överskott från verksamhet som finansieras med bidrag eller avgifter, uppstår ett positivt myndighetskapital.¹

Vid årsskiftet 2016/17 hade statliga universitet och högskolor ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor. Det är en ökning med nästan 7 miljarder kronor (i 2016 års priser) sedan 2007, motsvarande 126 procent.

Enligt lärosätena ger ett positivt myndighetskapital bättre planeringsförutsättningar och ekonomisk stabilitet samt möjliggör strategiska satsningar. Att det förekommer en viss förskjutning av resurserna över tid är enligt Riksrevisionen rimligt med tanke på lärosätenas uppdrag och verksamhet. Att tilldelade medel sparas i allt större utsträckning utan att visa tecken på förbrukning de efterföljande åren, vilket varit fallet vid många lärosäten, kan dock tyda på att delar av den planerade verksamheten har försenats eller inte blivit av. Stora outnyttjade resurser kan även tyda på misshushållning av statliga medel, vilket i sin tur kan minska förtroendet för högskolesektorn i sin helhet.

Sammantaget gör detta att Riksrevisionen beslutat att granska myndighetskapitalet vid statliga universitet och högskolor.

Granskningens frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om lärosätena använder sina resurser, i form av tilldelade medel, ändamålsenligt och effektivt.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Är lärosätenas uppbyggnad och hantering av myndighetskapitalet förenlig med ett effektivt resursutnyttjande av och en god hushållning med statliga medel?
- Har regeringens hantering av lärosätenas myndighetskapital varit i linje med en god hushållning med statliga medel?

¹ Myndighetskapital ska inte förväxlas med oförbrukade bidrag som är en egen post i lärosätenas balansräkningar och därmed inte ingår i myndighetskapitalet.

Granskningens resultat

Eftersom Riksrevisionen inte granskat myndighetskapitalets utveckling och hantering vid varje enskilt lärosäte gäller granskningens resultat och slutsatser den aggregerade nivån.

Hur och var har uppbyggnaden av myndighetskapital skett?

Förutsättningarna för lärosätenas myndighetskapital

Att det är möjligt för statliga universitet och högskolor att bygga upp myndighetskapital genom att behålla anslag som inte förbrukats beror på resurstilldelningssystemet och det undantag från den kostnadsbaserade anslagsavräkningen som lärosätena omfattas av. Av undantaget följer att lärosätena i praktiken får behålla hela anslaget, oavsett hur låga eller höga kostnader de haft under året. För andra statliga myndigheter som inte förbrukat årets tilldelade anslagsmedel genomförs en prövning av anslagssparandet, och oavsett om myndigheten får behålla de oförbrukade anslagsmedlen eller inte, så blir det inte myndighetskapital. Lärosätenas myndighetskapital är därför till viss del en konsekvens av regeringens finansiella styrning av universitet och högskolor.

Ökningen har mattats av men myndighetskapitalet är fortsatt stort vid många lärosäten

Ökningen av myndighetskapital under den granskade perioden gäller i stort sett samtliga lärosäten. Även om ökningen sammantaget har avtagit de senaste åren, och myndighetskapitalet på vissa lärosäten har börjat minska, ligger myndighetskapitalet fortfarande på historiskt höga nivåer vid de flesta lärosäten.

Myndighetskapital finns inom både utbildning och forskning

Större delen av myndighetskapitalet, och ökningen, utgörs av oförbrukade anslagsmedel. Det innebär att de anslag som riksdagen har anvisat och regeringen har tilldelat inte har förbrukats fullt ut. Denna utveckling gäller lärosätenas båda verksamhetsgrenar: utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning och utbildning på forskarnivå. Uppbyggnaden av myndighetskapital inom utbildning är svårare att motivera än inom forskning. Att det finns verksamheter med återkommande överproduktion inom utbildning samtidigt som tillgängliga resurser inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte förbrukas kan enligt Riksrevisionens bedömning skapa trovärdighetsproblem inte bara gentemot staten utan även gentemot lärarkår och student.

Varför förbrukas inte alla medel?

Under 2007–2016 har lärosätenas totala intäkter ökat med nästan 20 miljarder kronor (i löpande priser), samtidigt har myndighetskapitalet ökat med 7,6 miljarder

kronor (löpande priser). Riksrevisionen kan konstatera att nästan 40 procent av intäktsökningen inte har omsatts i verksamhet utan ligger kvar hos lärosätena som sparade resurser. Granskningen har visat att det inte är de ökade medlen i sig som är orsaken till ökningen utan det finns olika faktorer, såväl interna som externa, som har påverkat förbrukningen av de ökade medlen. Nedanstående faktorer har enligt Riksrevisionens iakttagelser bidragit till myndighetskapitalets utveckling (både uppbyggnad och förbrukning) vid lärosätena:

- svårigheter att anpassa verksamheten, framför allt personalmässigt, efter ökade anslagsmedel och svängningar i uppdrag
- svårigheter att efterleva principen om full kostnadstäckning i den avgiftsfinansierade verksamheten
- en medveten uppbyggnad för att skapa en buffert för oförutsedda händelser och strategiska satsningar
- bristande kunskap om myndighetskapitalets innehåll i form av fria respektive intecknade medel
- utmaningar med budgetering, bl.a. har lärosäten en tendens att överbudgetera personalkostnader

Hur har lärosätena hanterat uppbyggnaden av myndighetskapital?

Lärosätena har vidtagit vissa åtgärder i form av ökad uppföljning och strategiska satsningar

Granskningen visar att många lärosäten har vidtagit åtgärder för att motverka uppbyggnaden av myndighetskapital. De flesta lärosäten har satt upp egna måltal för myndighetskapital och många har utvecklat rutiner för intern uppföljning. Några lärosäten har genomfört indragningar eller omfördelningar inom lärosätet, och cirka hälften har använt det uppbyggda kapitalet för att genomföra strategiska satsningar.

Dessa åtgärder kan enligt Riksrevisionens bedömning ha bidragit till att ökningen totalt sett bromsats upp de senaste åren. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det vid många lärosäten finns utrymme för en tydligare intern styrning och uppföljning av såväl lärosätets myndighetskapital som strategiska satsningar som finansieras med myndighetskapitalet.

Hur har regeringen hanterat uppbyggnaden av myndighetskapital?

Som tidigare beskrivits ger regelverket lärosätena möjlighet att bygga upp ett myndighetskapital. Emellertid råder enligt lärosätena vissa oklarheter, till exempel om vad som är en rimlig storlek på myndighetskapitalet. Cirka hälften av lärosätena bedömer att regeringens styrning av myndighetskapitalet är otydlig, och ytterligare några anser att styrning saknas överhuvudtaget.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Regeringen har inte vidtagit några direkta åtgärder

Enligt Riksrevisionens iakttagelser har regeringens uppföljning av lärosätenas myndighetskapital skett på en alltför övergripande nivå, och Riksrevisionen bedömer att det utifrån det underlag som regeringen begär in från lärosätena torde vara svårt för regeringen att bilda sig en fullödlig bild av myndighetskapitalet.

Riksrevisionen är medveten om att frågan om myndighetskapitalet troligen kommer att bli aktuell i den pågående Styr- och resursutredningen, vilken har i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, men bedömer att regeringen i övrigt inte har vidtagit några direkta åtgärder för att motverka uppbyggnaden av myndighetskapitalet.

Riksdagen har inte informerats

Riksrevisionen kan också konstatera att riksdagen inte har informerats om de oförbrukade anslagen och utvecklingen av myndighetskapitalet. Med tanke på myndighetskapitalets storlek, och att det till övervägande del handlar om oförbrukade statliga anslag, anser Riksrevisionen att det är en väsentlig information som borde framföras till riksdagen.

Övergripande slutsatser

Ur ett statsfinansiellt perspektiv är uppbyggnaden av lärosätenas myndighetskapital inte förenlig med ett effektivt resursutnyttjande

Riksrevisionen konstaterar att uppbyggnaden av myndighetskapitalet har skett inom ramarna för det system som riksdag och regering har beslutat om. Riksrevisionen anser vidare att oförbrukade anslagsmedel, och därmed ett positivt myndighetskapital vid ett enskilt lärosäte, i sig inte behöver innebära ett ineffektivt resursutnyttjande. Ett lärosäte kan bedriva en kostnadseffektiv verksamhet med hög kvalitet samtidigt som verksamheten går med överskott, eller medvetet spara resurserna i syfte att kunna finansiera framtida investeringar eller andra strategiska satsningar.

Samtidigt har lärosätena, totalt sett, inte nyttjat det ekonomiska utrymmet som riksdag och regering beslutat om. Enligt Riksrevisionen tyder det på att verksamheten inte har bedrivits i den takt och omfattning som riksdag och regering gett resurser för. En viktig förklaring är statens tilldelning av resurser. Ett snabbt inflöde av stora resurser, eller till exempel utbyggnader av utbildningar som har svårt att rekrytera studenter, kan innebära att lärosätena får svårt att omsätta resurserna till verksamhet.

En konsekvens av ovanstående blir att omfattande statliga resurser, där det är oklart hur stor andel som utgörs av en medveten buffert eller av medel som är bundna till framtida åtaganden, ligger oanvända hos universitet och högskolor, när de skulle kunna användas inom andra prioriterade områden i statens budget.

Riksrevisionens övergripande slutsats är således att den uppbyggnad av myndighetskapital som skett den senaste tioårsperioden på totalnivå inte är förenlig med ett effektivt resursutnyttjande ur ett statsfinansiellt perspektiv.

Rimligt med en viss buffert, men den bör vara transparent

Riksrevisionen bedömer vidare att en viss uppbyggnad av myndighetskapital för att möta framtida åtaganden i form av till exempel samfinansiering och för att ha en ekonomisk buffert för att möjliggöra långsiktighet i verksamheten är berättigad med tanke på verksamhetens risker och särart. En sådan buffert bör dock, enligt Riksrevisionen, kunna kopplas till tydligt redovisade underlag och beräkningar hos respektive lärosäte, något som sällan sker i dag. Många lärosäten har vidtagit åtgärder för att hantera uppbyggnaden. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att dokumentation och uppföljning av myndighetskapitalet kan utvecklas vid många lärosäten för att säkerställa en god hushållning av statliga medel.

Otydlig styrning från regeringens sida

Riksrevisionen delar lärosätenas uppfattning om otydligheten i regeringens styrning av myndighetskapital, vilken enligt Riksrevisionens bedömning har bidragit till de omotiverat stora skillnaderna i storlek mellan lärosätenas nivåer på myndighetskapital.

Riksrevisionens rekommendationer

Med utgångspunkt från resultaten och slutsatser i granskningen riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och lärosätena.

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör säkerställa en tydlig, strategisk och transparent styrning och uppföljning av myndighetskapital vid universitet och högskolor genom att överväga att
 1. utarbeta kriterier för att bedöma myndighetskapitalets storlek utifrån de enskilda lärosätenas behov och förutsättningar (lärosätesspecifika måltal), exempelvis baserat på lärosätenas riskanalyser, investeringsbehov och verksamhetsinriktning samt lärosätenas egna måltal
 2. införa ett återrapporteringskrav avseende de lärosätesspecifika måltalen enligt punkt 1
 3. införa ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende redovisning av myndighetskapital uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital
 4. införa ett kvantitativt återrapporteringskrav avseende myndighetskapitalets förbrukningstakt de kommande åren för lärosäten vars myndighetskapital ligger tio procentenheter högre än det lärosätesspecifika måltalet enligt punkt 1.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

- Regeringen bör överväga att ge den pågående Styr- och resursutredningen ett tilläggsdirektiv att särskilt beakta konsekvenser av det föreslagna styr- och resurstilldelningssystemet för lärosätenas myndighetskapital.
- Regeringen bör regelbundet informera riksdagen om den fortsatta utvecklingen av myndighetskapitalet.

Rekommendationer till universitet och högskolor

För att dels skapa bättre förutsättningar för förbrukningen av myndighetskapital, dels lämna bättre information till regeringen rekommenderar Riksrevisionen att lärosätena bör

- säkerställa att det finns dokumentation om myndighetskapitalets innehåll i form av in-tecknade och fria medel.
- utveckla sina rutiner för att planera för och följa upp förbrukningen av myndighetskapital.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat myndighetskapitalet vid statliga universitet och högskolor. Granskningen behandlar uppbyggnaden av myndighetskapitalet 2007–2016 samt hur lärosätena och regeringen hanterat detta.

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

1.1.1 Myndighetskapital

Något förenklat kan myndighetskapital vid universitet och högskolor betraktas som lärosätenas sparade resurser i form av ackumulerade oförbrukade utbildnings- och forskningsanslag från tidigare år.

I formella termer är myndighetskapital en ekonomisk redovisningsteknisk post som återfinns på skuldsidan i lärosätenas balansräkning. I myndighetskapitalet för statliga lärosäten ingår dels årets kapitalförändring (årets ekonomiska resultat), dels den balanserade kapitalförändringen (ackumulerade överskott/underskott från tidigare år). Därutöver kan det också ingå resultatandelar i hel- och delägda företag, och för många lärosäten ingår även statskapital och donationskapital i myndighetskapitalet.²

En mer detaljerad beskrivning av myndighetskapitalet återfinns i kapitel 2.

1.1.2 Motiv till granskning

År 2016 uppgick de statliga medel som utbetalades till statliga universitet och högskolor till 44,4 miljarder kronor³, vilket utgjorde nästan fem procent av statsbudgetens utgifter.⁴ Samma år redovisade statliga universitet och högskolor ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor. I ett statsfinansiellt perspektiv är det till synes stora outnyttjade reserver som lärosätena byggt upp.

Lärosätenas anslagsmodell tillåter att medel sparas under åren, och med hänsyn tagen till lärosätenas långsiktiga och komplexa verksamhet är en viss förskjutning av resurser mellan åren naturlig och ett visst positivt myndighetskapital är motiverat. Utvecklingen den senaste tioårsperioden har dock resulterat i att myndighetskapitalet vid de flesta lärosäten ligger på en historiskt hög nivå. Lärosätenas krav på mer resurser, framför allt till utbildning på grundnivå och avancerad nivå⁵, samtidigt som det finns ett stort och i vissa fall växande

² Sverige lantbruksuniversitet har även uppskrivningskapital i sitt myndighetskapital.

³ Här ingår såväl anslagsmedel som bidrags- och avgiftsintäkter från staten.

⁴ ESV (2017).

⁵ Se t.ex. Fritzell (2012), Lunds universitets magasin 5/2017.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENÄ?

myndighetskaper tyder på att det finns effektiviseringsvinster att göra, antingen genom bättre resursfördelning inom högskolan, eller genom mer genomgripande effektiviseringar i systemet för finansiering av högskolan.

Trots att det handlar om betydande belopp finns det enligt Riksrevisionen begränsad kunskap om vad som ligger bakom ökningen.⁶ I flera tidigare granskningar har Riksrevisionen iakttagit brister när det gäller uppföljning av hur lärosätenas resurser används.⁷ Till exempel drog Riksrevisionen 2009 slutsatsen att det fanns brister avseende lärosätenas uppföljning av hur tilldelade resurser kom till användning inom verksamheten och att det fanns utrymme för lärosätesledningarna att utveckla en mer aktiv roll i sin resursstyrning.⁸ I viss mån har myndighetskaper som uppstått inom forskning diskuterats (till exempel i Riksrevisionen 2011:21), men det har skrivits lite om det överskott som uppstått inom verksamhetsgrenen utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Därför anser Riksrevisionen att det är angeläget att belysa utvecklingen även inom denna verksamhetsgren. Vidare har Riksrevisionens revisorer inom årlig revision i senaste års revisioner uppmärksammat en trend med ökande ackumulerade överskott inom lärosätenas avgiftsfinansierade verksamhet.⁹

Lärosätena har ett stort ekonomiskt ansvar och en omfattande verksamhet. Det har framhållits att det är viktigt för lärosätena att kunna bygga upp en buffert för att kunna säkerställa flexibilitet och långsiktighet.¹⁰ Det finns dock vissa otidigheter kring vilka riktlinjer som gäller för uppbyggandet av och storleken på myndighetskaper vid universitet och högskolor. Från regeringens sida finns idag ingen övre eller nedre gräns för hur mycket myndighetskaper lärosätena får ha,¹¹ samtidigt som anslagen i grunden är tilldelade för att användas och förbrukas. Med tanke på lärosätenas omfattande verksamhet är det av största vikt att resurserna används effektivt.

Enligt lärosätena ger ett positivt myndighetskaper både ekonomisk stabilitet och bättre planeringsförutsättningar samt möjlighet att genomföra strategiska satsningar.¹² Men stora outnyttjade resurser kan också betraktas som

⁶ Bortsett från några enstaka lärosäten som utrett myndighetskapitalet vid sitt eget lärosäte, t.ex. Gunnarsson (2013), Karlsson (2013).

⁷ Exempelvis Riksrevisionen (2011a), Riksrevisionen (2011b), Riksrevisionen (2012).

⁸ Riksrevisionen (2009).

⁹ Riksrevisionen (2016a), Riksrevisionen (2016b).

¹⁰ SOU 2000:82, s. 104; SOU 2005:48

¹¹ Fram t.o.m. regleringsbrevet för budgetåret 2007 krävde regeringen att alla lärosäten vars myndighetskaper (exklusive stats- och donationskapital) överskred tio procent av omsättningen i sin årsredovisning skulle förklara hur överskottet uppstått samt redogöra för hur överskottet skulle användas.

¹² Heckscher m fl. (2015).

misshushållning av statliga medel och minska förtroendet för hela högskolesektorn.¹³

Därför har Riksrevisionen funnit det angeläget att granska myndighetskapitalets utveckling och hantering under den period som uppbyggnaden ägt rum.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om lärosätenas resurser i form av tilldelade medel används ändamålsenligt och effektivt.

Syftet besvaras med följande revisionsfrågor:

- Är lärosätenas uppbyggnad och hantering av myndighetskapitalet förenlig med ett effektivt resursutnyttjande av och en god hushållning med statliga medel?
- Har regeringens hantering av lärosätenas myndighetskapital varit i linje med en god hushållning med statliga medel?

För att kunna besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen kartlagt sammansättningen och utvecklingen av myndighetskapitalet samt kartlagt vilka faktorer som kan ha påverkat utvecklingen 2007–2016 i syfte att kunna bedöma om uppbyggnaden och storleken på myndighetskapitalet är motiverat och rimligt. Riksrevisionen har också studerat hur lärosätena respektive regeringen följt upp myndighetskapitalet samt om åtgärder har vidtagits för att motverka ökningen, och i så fall vilka.

1.3 Utgångspunkter och bedömningsgrunder

Granskningens övergripande utgångspunkter är budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning med statens medel (1 kap. 3 § budgetlagen [2011:203]) samt högskolelagens krav på att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i utbildningen och forskningen (1 kap. 4 § högskolelagen [1992:1434]). Enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) ska styrelsen ha det ansvar och de uppgifter som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår bl.a. att myndighetsledningen ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

¹³ Karlsson (2013).

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENÄ?

Riksrevisionens bedömning av om lärosätenas uppbyggnad och hantering av myndighetskapitalet är förenlig med ett effektivt resursutnyttjande av och en god hushållning med statliga medel

Riksrevisionen anser att universitet och högskolor ska använda tilldelade resurser i enlighet med de intentioner som riksdagen gett uttryck för, dvs. att universitet och högskolor ska hålla internationellt sett hög kvalitet och utnyttja tillgängliga resurser effektivt.¹⁴ Vidare bedömer Riksrevisionen att de resurser som staten tillför universitet och högskolor på några års sikt bör användas fullt ut för att stärka kvaliteten i utbildningen och forskningen.¹⁵ Riksrevisionen menar att en viss uppbyggnad av resurserna är rimlig för att lärosätena ska kunna säkerställa sina långsiktiga åtaganden och verksamhet. Om tilldelade medel sparas i allt större utsträckning utan att visa tecken på förbrukning de efterföljande åren tyder det dock, enligt Riksrevisionen, på att delar av verksamheten blivit försenade eller inte blivit av alls.

När det gäller den avgiftsfinansierade verksamheten vid universitet och högskolor ska enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) det ekonomiska målet för avgiftsfinansierad verksamhet vara full kostnadstäckning.¹⁶ Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen (1992:191) innebär det att intäkterna, inom respektive avgiftsfinansierat område, på några års sikt ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Därmed ska även avgiftsintäkterna på sikt användas fullt ut.

Vidare bedömer Riksrevisionen att ett effektivt resursutnyttjande förutsätter en väl fungerande resursstyrning där bl.a. god planering, rättvis budgetering och uppföljning ingår, vilket bör säkerställas av lärosätenas ledningar.¹⁷ Eftersom det är lärosätenas ansvar att besluta om den interna resurstilldelningen ansvarar ett lärosätes ledning för att beslagen används så att det möter de intentioner som riksdagen har ställt sig bakom. Även hanteringen, däribland förbrukningen av myndighetskapitalet, bör enligt Riksrevisionen vara förenlig med riksdagens övergripande mål för verksamheten.

Riksrevisionen bedömer god hushållning utifrån de åtgärder som lärosätena vidtagit för att hantera det växande myndighetskapitalet. För att kunna vidta relevanta åtgärder bör lärosätenas ledningar enligt Riksrevisionens tolkning ha en översikt över dels orsakerna till ökningen, dels vad

¹⁴ 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁵ 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁶ För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen föreskrivit något annat. Förordning (2014:1432). Denna verksamhet är dock ganska marginell vid universitet och högskolor.

¹⁷ Riksrevisionen har i sina tidigare effektivitetsgranskningar (2011a, 2011b, 2012) iakttagit brister när det gäller lärosätenas uppföljning av hur tilldelade resurser används i verksamheten.

myndighetskapitalet består av, på vilka nivåer i organisationen det finns samt hur mycket som är in-tecknat i framtida åtaganden. Om myndighetskapitalet enligt lärosätets egen bedömning är av betydande storlek bör det finnas dokumenterade åtgärdsplaner för hanteringen av detta, och det bör även ske interna avrapporteringar och uppföljningar av utveckling och förbrukning av myndighetskapitalet. I de fallen lärosätena satt upp egna måltal för storleken på myndighetskapital är det rimligt att förvänta sig att ledningen eftersträvar detta mål.

Bedömning av om regeringens hantering av lärosätenas myndighetskapital varit i linje med en god hushållning av statliga medel

Av 9 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) följer att regeringen noggrant ska följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade och beslutade belopp. Regeringen ska också i budgetpropositionen och i den ekonomiska vårpropositionen förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och beräknat utfall för det innevarande budgetåret. Enligt 10 kap. 1 § budgetlagen är regeringen redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet som bedrivs av staten. Det innebär att regeringen bör ge riksdagen god information om hur de medel som avsätts för finansiering av universitet och högskolor används. Riksrevisionen anser att regeringen bör försäkra sig om en god uppföljning av myndighetskapitalets utveckling samt informera riksdagen om myndighetskapitalets utveckling indikerar väsentliga avvikelser från anslagsförbrukningen.

Utöver detta utgår Riksrevisionen i granskningen från 1 kap. 6 § regeringsformen enligt vilken regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. I granskningen innebär det att regeringen har ett ansvar att se till att den styrning den utövar över högskolesektorn fungerar på ett tillfredställande sätt och bidrar till att tillgängliga resurser används effektivt.¹⁸ Detta ansvar innebär enligt Riksrevisionen att regeringen kan behöva agera när det finns tecken på att en viss styrmodell inte fungerar i tillräcklig utsträckning.

1.4 Metod och genomförande

Nedan beskrivs de olika metoder och datakällor som använts för att besvara granskningens frågeställningar.

1.4.1 Insamling av kvantitativa uppgifter från lärosäten

För att kunna identifiera inom vilken verksamhet på lärosätena som myndighetskapitalet har ökat har Riksrevisionen samlat in kvantitativa uppgifter

¹⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* s. 97, bet. 2009/10:FiU 38, s. 9.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

från lärosätena. Insamlingen omfattar uppgifter om myndighetskapitalets utveckling uppdelad på verksamhetsgren, dvs. utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå, och finansieringsform, dvs. anslags-, bidrags- respektive avgiftsfinansierad verksamhet. Riksrevisionen har även samlat in uppgifter om hur mycket av kapitalet som är fritt respektive in-tecknat för framtida åtaganden, för att kunna resonera kring storleken på den del av myndighetskapitalet som lärosätena fritt kan disponera. En mer detaljerad beskrivning av insamling av kvantitativa uppgifter finns i elektronisk bilaga 5.

1.4.2 Enkätundersökning till lärosäten

I syfte att fånga in mer kvalitativa aspekter om utvecklingen och hanteringen av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor har den ovannämnda kvantitativa insamlingen kompletterats med en enkätundersökning riktad till respondenter på central nivå (förvaltning) vid de 31 lärosäten som ingår i granskningen. Svarsfrekvensen var 100 procent. I några fall har enkätsvaren justerats genom efterföljande mejlkontakt. Inför utformningen av enkäten och datainsamlingen intervjuade Riksrevisionen företrädare för Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Stockholms universitet, Umeå universitet och Lunds universitet. Enkätfrågor redovisas i elektronisk bilaga 6.

Totalt 15 lärosäten har internrevisorer och Riksrevisionen har skickat en kortare e-postenkät till lärosätenas internrevisorer för att undersöka om och i vilken omfattning det växande myndighetskapitalet har varit föremål för internrevisionens granskning. Svarsfrekvensen var 80 procent.

1.4.3 Fallstudier på tre lärosäten

För att komplettera det insamlade materialet via datainsamling och enkät har fallstudier genomförts på tre lärosäten: Örebro universitet, Göteborgs universitet, och Högskolan i Borås. Urvalet av lärosätena ha gjorts för att fånga in såväl bredden i högskolesektorn (ett nytt universitet, ett stort etablerat universitet, och en högskola) som variationen i storleken på myndighetskapitalet (ett lärosäte vardera med stort, medelstort respektive litet myndighetskapital). Intervjuer har genomförts med styrelseordförande, rektorer, ekonomichefer, förvaltningschefer, controllers och andra personer med god insyn i både verksamheten och budget- och ekonomiarbetet, på såväl central nivå som på fakultets- och institutionsnivå. Intervjuerna syftar till att få en bättre förståelse för såväl myndighetskapitalet som budgetprocesserna.

Syftet med fallstudien var att fördjupa förståelsen för lärosätenas hantering av det ökande respektive minskade myndighetskapitalet. Totalt sett genomfördes 14 semistrukturerade intervjuer med 24 personer.

1.4.4 Intervjuer

Utöver intervjuer med företrädare för universitet och högskolor har Riksrevisionen genomfört intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket (ESV) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

1.4.5 Dokumentstudier

Riksrevisionen har under granskningens gång tagit del av dokumentation från lärosätena i form av beslut och policydokument avseende myndighetskapital, budgetunderlag, årsredovisningar etc. Även lärosätenas regleringsbrev samt budgetpropositioner, rapporter och utredningar har studerats.

1.4.6 Statistik och regressionsanalys

Befintliga uppgifter om lärosätenas myndighetskapital och övriga ekonomiska uppgifter har hämtats från UKÄ:s statistikdatabas och ESV:s databas Hermes. För fastprisberäkning av perioden 2007–2016 har SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion använts.

Lärosätena har genomgående grupperats i olika lärosätessgrupper (se bilaga 1 för en sammanställning).

För att undersöka i vilken omfattning vissa faktorer förklarar det ökande myndighetskapitalet vid universitet och högskolor har Riksrevisionen genomfört vissa regressionsanalyser. En mer detaljerad beskrivning av analyserna finns i bilaga 4.

1.4.7 Faktagranskning

Företrädare för Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Universitetskanslersämbetet, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås och Örebro universitet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Även referenspersonerna Lena Eriksson och Kjell Gunnarsson har lämnat synpunkter på rapportutkastet. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

1.5 Avgränsningar

Myndighetskapitalets utveckling har granskats under den senaste tioårsperioden, det vill säga 2007–2016. Granskningen omfattar enbart statliga lärosäten. Enskilda utbildningsanordnare, bl.a. Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm, ingår således inte eftersom de inte har något myndighetskapital, utan enbart eget kapital.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Frågan om myndighetskapitalet ligger nära frågan om lärosätenas oförbrukade bidrag, vilka också är en form av oförbrukade resurser. Denna granskning behandlar dock enbart myndighetskapital, och därmed inte posten *Oförbrukade bidrag*. (Ytterligare beskrivning av skillnaden mellan myndighetskapital som uppstått inom bidragsfinansierad verksamhet respektive oförbrukade bidrag återfinns i avsnitt 2.2.2.)

Denna granskning omfattar inte heller bedömningar av verksamheternas kvalitet.

1.6 Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande: Efter detta första kapitel som definierat syfte, frågeställningar och bedömningsgrunder följer kapitel 2 med en beskrivning av myndighetskapitalet; vad det är, hur det uppstår samt hur det utvecklats den senaste tioårsperioden. Därefter följer kapitel 3, som innehåller en redovisning av möjliga orsaker till uppbyggnaden av myndighetskapitalet. Kapitel 4 och 5 behandlar lärosätenas respektive regeringens hantering av det växande myndighetskapitalet.

2 Myndighetskapital vid universitet och högskolor

Detta kapitel beskriver vad myndighetskapitalet utgörs av, samt dess storlek och utveckling de senaste tio åren. Kapitlet beskriver också översiktligt de förutsättningar som statens finansiella styrning¹⁹ av universitet och högskolor skapar för uppkomsten av myndighetskapital vid lärosätena. Regeringens styrning och hantering av myndighetskapitalet beskrivs i kapitel 5.

Underlaget till kapitlet bygger på dokumentstudier, uppgifter från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Ekonomistyrningsverket (ESV) samt Riksrevisionens datainsamling från lärosätena.

2.1 Vad är myndighetskapital?

Något förenklat kan myndighetskapital vid universitet och högskolor betraktas som lärosätenas sparade resurser i form av ackumulerade oförbrukade utbildnings- och forskningsanslag från tidigare år.

I formella termer är myndighetskapital en ekonomisk redovisningsteknisk post som återfinns på skuldsidan i lärosätenas balansräkning (motsvarande *eget kapital* i ett företags balansräkning). Ett lärosätes myndighetskapital består per definition av årets kapitalförändring, balanserad kapitalförändring och i vissa fall även statskapital, uppskrivningskapital, donationskapital och resultatandelar i hel- och delägda bolag, se figur 1.²⁰ Eftersom lärosätenas intäkter är bundna för respektive verksamhetsgren, dvs. utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå,²¹ är även myndighetskapitalet bundet till respektive verksamhetsgren (se figur 1) och kan inte flyttas från den ena till den andra verksamhetsgrenen.

Den absolut största posten av myndighetskapitalet för lärosätena är den s.k. balanserade kapitalförändringen som avser summan av alla tidigare års överskott eller underskott inom den löpande verksamheten. År 2016 utgjorde den

¹⁹ Med finansiell styrning avses fastställande av ekonomiska ramar för en verksamhets resursförbrukning. De viktigaste verktygen inom finansiell styrning är anvisning och tilldelning av anslag, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för anslag, avgifter, låneramar och kreditramar. (ESV 2011).

²⁰ ESV (1999).

²¹ I rapporten används begreppen *utbildning* som avser utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt *forskning* som avser forskning och utbildning på forskarnivå.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENÄ?

balanserade kapitalförändringen 94 procent av det sammanlagda myndighetskapitalet vid statliga universitet och högskolor.²²

Figur 1 Myndighetskapital vid statliga universitet och högskolor

LÄROSÄTETS MYNDIGHETSKAPITAL	ÅRETS RESULTAT	VERKSAMHETENS FINANSIERING
Utbildning på grundnivå och avancerad nivå		
Balanserad kapitalförändring (tidigare års resultat från a+b+c+d)	Årets kapitalförändring (a)	a. Anslagsfinansierad verksamhet
Årets kapitalförändring (a+b+c+d)	Årets kapitalförändring (b)	b. Avgiftsfinansierad verksamhet
	Årets kapitalförändring (c)	c. Bidragsfinansierad verksamhet
	Årets kapitalförändring (d)	d. Finansiella aktiviteter
	Ev. statskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar
Ev. uppskrivningskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar	Ev. uppskrivningskapital
Ev. donationskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar	Ev. donationskapital
Ev. resultatandelar i hel- och delägda bolag	Resultat från andelar i hel- och delägda bolag	Ev. resultatandelar i hel- och delägda bolag
Forskning och utbildning på forskarnivå		
Balanserad kapitalförändring (tidigare års resultat från e+f+g+h)	Årets kapitalförändring (e)	e. Anslagsfinansierad verksamhet
Årets kapitalförändring (e+f+g+h)	Årets kapitalförändring (f)	f. Avgiftsfinansierad verksamhet
	Årets kapitalförändring (g)	g. Bidragsfinansierad verksamhet
	Årets kapitalförändring (h)	h. Finansiella aktiviteter
	Ev. statskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar
Ev. uppskrivningskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar	Ev. uppskrivningskapital
Ev. donationskapital	Ev. tillskott/nedskrivningar	Ev. donationskapital
Ev. resultatandelar i hel- och delägda bolag	Resultat från andelar i hel- och delägda bolag	Ev. resultatandelar i hel- och delägda bolag

Källa: Egen bearbetning.

2.2 Hur uppstår myndighetskapital?

Lärosätenas myndighetskapital är en konsekvens av den finansiella styrningen av universitet och högskolor. Styrningen av universitet och högskolor skiljer sig i vissa avseenden från styrning av övriga statliga myndigheter, eftersom de har en högre grad av självständighet jämfört med andra statliga myndigheter, både när det gäller hur verksamheten utformas och hur ekonomiska resurser kan användas. På grund av verksamhetens särart omfattas lärosätena av vissa undantag som påverkar uppbyggnaden av myndighetskapital.²³

För att myndighetskapitalet ska uppstå eller öka behövs antingen tillskott i form av stats-, donations- eller uppskrivningskapital, ökade resultatandelar från hel- och delägda bolag eller att lärosätets löpande verksamhet går med överskott, dvs. att

²² Baserad på uppgifter hämtade ur ESV/Hermes, 2017-06-09.

²³ Till exempel framgår lärosätenas undantag av *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor*, bilaga 5 *Undantag från vissa bestämmelser*.

intäkterna överstiger kostnaderna. Eftersom den största delen av myndighetskapitalet uppstår inom den löpande verksamheten beskrivs denna verksamhet och vilka konsekvenser undantagen får mer detaljerat med utgångspunkt från finansieringsformen i följande avsnitt.

2.2.1 Anslagsfinansierad verksamhet

Den största delen (61 procent 2016²⁴) av lärosätenas finansiering kommer i form av två olika anslag: ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (utbildningsanslag) och ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå samt konstnärlig forskning och utbildning på forskarnivå (forskningsanslag), se a och e i figur 1.²⁵ Anslagen är anvisade och tilldelade för att täcka kostnaderna inom anslagsfinansierad verksamhet. Om kostnaderna inom den anslagsfinansierade verksamheten under året är lägre än avräknade anslagsintäkter uppstår ett överskott. Överskottet redovisas som en positiv kapitalförändring för året (årets kapitalförändring) i lärosätets resultaträkning, och eftersom avräknade anslagsmedel som inte förbrukats inte får periodiseras blir årets kapitalförändring en del av myndighetskapitalet i balansräkningen och påverkar på så sätt myndighetskapitalets storlek.

Det uppkomna överskottet inom anslagsfinansierad verksamhet möjliggörs till stor del av den specifika anslagsmodellen och det resurstilldelningssystem som lärosätena omfattas av. Nedan redogörs kortfattat hur dessa påverkar uppkomsten av myndighetskapital. En mer detaljerad beskrivning finns i bilaga 2.

En anslagsmodell som möjliggör uppbyggnaden inom anslagsfinansierad verksamhet

Universitet och högskolor har medgetts vissa undantag från de generella villkor som gäller anslagsavräkning för övriga statliga myndigheter²⁶ vilket innebär att anslaget inte avräknas mot de kostnader som uppstått inom verksamheten utan enligt andra principer. Dessa principer för avräkning skiljer sig vidare åt mellan det anslag som tilldelas inom utbildning respektive inom forskning.

²⁴ UKÄ (2016a).

²⁵ Vissa lärosäten tilldelas även anslag för särskilda ändamål (till exempel kompletterande utbildningar för personer med utländsk examen, vilket finansieras från anslag 2:64), men de anslagen är relativt små i sammanhanget. De lärosäten som erbjuder läkarutbildning tilldelas också en ersättning för klinisk utbildning och forskning (ALF-medel), vilket lärosätena transfererar vidare till vissa landsting och regioner enligt ALF-avtalet.

²⁶ Alla övriga statliga myndigheter omfattas sedan den 1 januari 2009 av den kostnadsmissiga anslagsavräkningen, vilket innebär att anslaget ska avräknas med de kostnader som uppstår i myndighetens verksamhet. Tilldelade anslag (en tolfedel i varje månad) innebär en rätt för myndigheten att disponera medel under den tiden, men det är de av myndigheten redovisade kostnaderna som styr hur stor del av anslaget som blir en intäkt i verksamheten. Om en myndighet har fått anslag och inte har förbrukat hela anslaget (inte redovisar motsvarande kostnader) får myndigheten överföra högst tre procent av anslaget från ett år till nästa år. Icke utnyttjade anslagsmedel därutöver dras in, dvs. återförs till statsbudgeten.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Det årliga utbildningsanslaget betalas ut till lärosätena med en tolfedel varje månad, och ligger till grund för den löpande anslagsavräkningen. En slutavräkning görs i slutet av räkenskapsåret mot de intäkter som redovisade helårsstudenter och helårsprestationer för det aktuella budgetåret genererat (en mer detaljerad beskrivning av resurstilldelningssystemet följer i nästa avsnitt). Anslagsavräkningen är prestationsbaserad och således oberoende av vilka de faktiska kostnaderna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (utbildning) har varit under året. Om kostnaderna inom utbildning är lägre än de enligt resurstilldelningssystemet avräknade intäkterna blir det ett överskott, som i sin tur blir en del av myndighetskapalet.

Forskningsanslag avräknas rakt av med de tolfedelar som betalas ut till lärosätena varje månad. Detta innebär att lärosätena tar hela anslaget i anspråk oavsett vilka kostnader de haft. Om utbetalda anslagsmedel inte förbrukas fullt ut under året redovisas kvarstående medel som överskott i resultaträkningen och blir en del av myndighetskapalet.²⁷

Resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå²⁸

Lärosätena är de enda myndigheter som har ett prestationsbaserat resurstilldelningssystem för en av sina verksamhetsgrenar, där anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå fastställs av regeringen i form av ett s.k. takbelopp, vilket är den maximala ersättningen som varje lärosäte kan få i ramanslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.²⁹ Den faktiska ekonomiska ersättningen till lärosätet beräknas efter avslutat budgetår utifrån antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och deras avklarade poäng (helårsprestationer) under året inom de olika utbildningsområdena.

Intäkterna är beroende av antalet studenter och deras studieresultat, och lärosätena har möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar inom vissa utbildningar: t.ex. kostar en storsalsföreläsning lika mycket oavsett om det finns 20 eller 40 studenter i salen. Detta innebär att det kan finnas incitament för lärosätena att ta in så många studenter som möjligt för att kunna avräkna så stor del av takbeloppet som möjligt, samtidigt som kostnaderna inte behöver vara prestationsbaserade. Som ett resultat av detta uppstår det ett överskott i resultaträkningen som sedan blir myndighetskapskapital.

Även systemets konstruktion med tillåtelse att ha överproduktion och anslagssparande möjliggör till viss del uppbyggnaden av myndighetskapskapital.³⁰

²⁷ Riksrevisionen (2011b).

²⁸ En mer detaljerad beskrivning finns i bilaga 2.

²⁹ Vid sidan av takbeloppet finns i vissa fall medel för särskilda åtaganden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men dessa är av mindre storlek. En mer detaljerad beskrivning finns i bilaga 2.

³⁰ En mer detaljerad beskrivning av resurstilldelningssystemet samt överproduktion och anslagssparande finns i bilaga 2.

Lärosätena som haft överproduktion, dvs. sparade prestationer, kan räkna av dem mot anslaget efterföljande år, samtidigt som de inte har några kostnader för dessa prestationer eftersom kostnaderna uppkom tidigare år. Som ett resultat av det uppstår det överskott i resultaträkningen som sedan blir myndighetskapital.

2.2.2 Bidragsfinansierad verksamhet

Även inom den bidragsfinansierade verksamheten på lärosätena (se c och g i figur 1) kan en ökning av myndighetskapitalet uppstå om intäkterna är större än kostnaderna. Men till skillnad från den anslagsfinansierade verksamheten bokförs bidragsintäkter i resultaträkningen av lärosätet först i samband med att de förbrukas, dvs. när kostnader uppstår, och av den anledningen uppstår det inga större överskott inom bidragsfinansierad verksamhet.

De inbetalade bidrag som inte förbrukats under året redovisas som egna poster i balansräkningen (*oförbrukade bidrag*) och påverkar varken årets resultat (kapitalförändring) eller lärosätets myndighetskapital. Myndighetskapital uppstår inom bidragsfinansierad verksamhet enbart när oförbrukade bidrag efter projektslut inte krävs tillbaka av finansiären utan förs till årets resultat i resultaträkningen.³¹ Detta utgör dock en ganska liten andel av lärosätenas totala myndighetskapital.

Oförbrukade bidrag

Vid några av intervjuerna framhölls vikten av att analysera myndighetskapital och de oförbrukade bidragen i ett gemensamt sammanhang eftersom båda posterna utgör lärosätenas oförbrukade resurser.³²

Riksrevisionen har tidigare granskat de oförbrukade forskningsbidragen, och konstaterat att ökningen inte enbart kan förklaras av ökade inbetalda forskningsmedel utan att det även finns incitament på lärosätena att spara resurser, bl.a. för att lättare kunna hantera fluktuationer i beviljade medel från externa finansiärer.³³ Vidare har Riksrevisionen konstaterat att om lärosätet har en stor volym oförbrukade bidrag finns det en risk att en inte försumbar andel av framtida forskningsanslag eller nuvarande myndighetskapital är intecknat för samfinansiering.³⁴

³¹ Lärosätena använder olika principer för detta, ibland kan bidragsmedel från avslutade projekt också ligga kvar som oförbrukade medel.

³² Till exempel intervju med Riksrevisionens årliga revisorer, 2017-06-20.

³³ Riksrevisionen (2011a).

³⁴ Riksrevisionen (2011b). Med samfinansiering avses att externa finansiärer har krav på att lärosätena går in med delfinansiering och ibland även med finansiering av overheadkostnader.

2.2.3 Avgiftsfinansierad verksamhet

En positiv kapitalförändring som bidrar till ökningen av myndighetskapitalet kan också uppstå som ett resultat av att lärosätets avgiftsfinansierade verksamhet har gått med överskott (se b och f i figur 1). Lärosätena har rätt att ta ut avgifter för delar av sin verksamhet, i enlighet med 3 och 4 § avgiftsförordningen (1992:191). Dessa avgifter kan avse antingen utbildning eller forskning, och de består av intäkter från uppdragsverksamhet och övriga avgiftsintäkter.³⁵

För försäljning av beställd utbildning, utbildning inom yrkeshögskolan m.m., uppdragsutbildning, utbildning av studieavgiftsskyldiga studenter och uppdragsforskning gäller principen för full kostnadstäckning.³⁶ Högskolorna får själva bestämma avgiftens storlek för ovanstående verksamheter och avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Grunden för avgiftsfinansierad verksamhet är att avgifternas storlek ska beräknas enligt principen om full kostnadstäckning, vilket innebär att avgifterna på några års sikt ska täcka de direkta och indirekta kostnaderna för prestationen.³⁷ Emellertid uppstår dock ofta mindre över- eller underskott eftersom de faktiska kostnaderna inte alltid sammanfaller med de avgifter som bestämts i förväg. I dessa fall kommer den avgiftsfinansierade verksamheten att generera en kapitalförändring, vilket också påverkar myndighetskapitalet.

De erhållna avgiftsintäkterna som inte avser det pågående räkenskapsåret periodiseras och redovisas som egna poster i balansräkningen (*övriga förutbetalda intäkter*) och påverkar varken årets resultat (kapitalförändring) eller lärosätets myndighetskapital.

2.3 Hur stort är myndighetskapitalet vid universitet och högskolor?

2.3.1 Ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor

Vid årsskiftet 2016/17 hade statliga universitet och högskolor i Sverige ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor, vilket motsvarade 19 procent av lärosätenas omsättning (kostnader). Vid 11 av 31 lärosäten uppgick

³⁵ Kategorin *övriga avgiftsintäkter* är intäkter för uthyrning av lokaler, konferensavgifter eller intäkter av försäljning av tjänster eller liknande, samt övriga intäkter i verksamheten, t.ex. försäljning av material och fakturerade kostnader. Lärosätenas intäkter av anmälnings- och studieavgifter ingår också i denna kategori.

³⁶ Se till exempel *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor*, bilaga 4 *Avgiftsfinansierad verksamhet*. Av bilagan framgår även vilka avgiftsbelagda verksamheter som inte omfattas av kravet på full kostnadstäckning.

³⁷ ESV 2016:50.

myndighetskapitalet till mer än 20 procent av omsättningen och vid några fall till och med över 30 procent. Det är värt att nämna att spännvidden mellan lärosätena avseende myndighetskapitalet i förhållande till omsättningen är stor – från 6 procent till 41 procent av omsättningen (se tabell 2 i bilaga 3).

Som tidigare beskrivits utgörs myndighetskapitalet till 97 procent av summan av årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring. De övriga 3 procenten utgörs av statskapital, uppskrivningskapital, donationskapital och/eller resultatandelar i hel- och delägda bolag.³⁸ Av denna anledning kommer den fortsatta beskrivningen av myndighetskapitalet huvudsakligen bygga på summan av årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring.³⁹

2.3.2 Myndighetskapitalets storlek inom utbildning respektive forskning avspeglar verksamhetens inriktning på lärosätena⁴⁰

År 2016 uppgick myndighetskapitalet inom utbildning till 5,4 miljarder kronor och utgjorde 44 procent av det totala myndighetskapitalet vid de 31 lärosäten som ingår i granskningen. Som jämförelse kan nämnas att lärosätenas verksamhet avseende utbildning utgjorde 41 procent av hela verksamheten. Myndighetskapitalet inom forskning uppgick till 6,5 miljarder kronor.

Skillnaderna mellan lärosätena är dock stora. De lärosäten som har en dominerande verksamhetsgren, dvs. utbildning eller forskning, har generellt också en relativt stor obalans mellan verksamhetsgrenarna när det gäller myndighetskapital. I stort sett alla nya universitet och högskolor (med undantag för Karlstads universitet och Stockholms konstnärliga högskola), vars verksamhet framför allt är inriktad mot utbildning på grundnivå och avancerad nivå, har byggt upp ett betydligt större överskott inom utbildning än inom forskning medan det motsatta förhållandet gäller för fackinriktade universitet (diagram 1). På de breda etablerade universiteten är myndighetskapitalet något mer balanserat mellan de två verksamhetsgrenarna. Myndighetskapitalet inom respektive verksamhetsgren speglar delvis de olika lärosätessgruppernas inriktning på verksamhet.

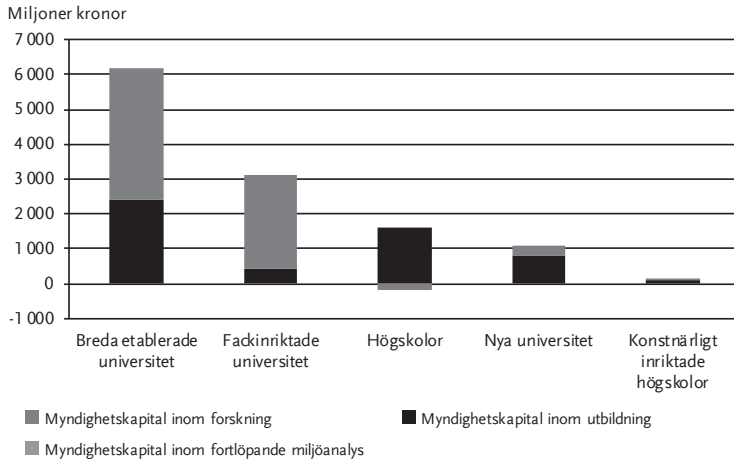
³⁸ Enligt uppgifter från ESV:s databas Hermes förfogar 25 lärosäten över ett statskapital, oftast i form av konst från Statens konstråd. I de flesta fall utgör statskapitalet enbart 1–2 procent av lärosätets totala myndighetskapital men i några enstaka fall (Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad och Högskolan Kristianstad) uppgår andelen statskapital till 6–8 procent av det totala myndighetskapitalet. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har även ett uppskrivningskapital som utgör 8 procent av lärosätets myndighetskapital och 6 lärosäten förfogar över ett donationskapital, vilket dock bara är en marginell del av myndighetskapitalet. Resultatandelar redovisades av 16 lärosäten 2016, varav 4 hade ett negativt kapital från det.

³⁹ I Riksrevisionens datainsamling har några lärosäten lämnat uppgifter om myndighetskapital inklusive statskapital etc. medan de flesta har lämnat uppgifter om enbart balanserad och årets kapitalförändring.

⁴⁰ Myndighetskapital inom utbildning respektive forskning avser summan av årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring inom respektive verksamhetsgren. Dessa uppgifter baserar delvis på statistik från UKÄ (2011–2016), delvis på Riksrevisionens datainsamling (2007–2010).

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Diagram 1 Myndighetskaptal (miljoner kronor) uppdelat på utbildning, forskning respektive fortlöpande miljöanalys 2016, per lärosättesgrupp



Not: Myndighetskaptal inom fortlöpande miljöanalys, vilket är en för liten verksamhetsgren för att synas i diagrammet, finns enbart vid Sveriges lantbruksuniversitet, vilket ingår i gruppen Fackinriktade universitet.

Källa: UKÄ.

Vid 21 av 31 lärosäten är myndighetskapitalet större inom utbildning än inom forskning (se tabell 2 i bilaga 3). Detta förhållande gäller även med hänsyn tagen till omsättningen i respektive verksamhetsgren, dvs. myndighetskapitalets andel av omsättningen inom utbildning respektive forskning.

2.3.3 Nästan 80 procent av myndighetskapitalet utgörs av förbrukade anslagsmedel

Med tanke på den anslagsfinansierade verksamhetens storlek, och de skillnader som finns mellan redovisningsprinciperna för anslagsfinansierad verksamhet och externt finansierad verksamhet, faller det sig naturligt att en övervägande del av myndighetskapitalet har uppstått inom den anslagsfinansierade verksamheten. Enligt Riksrevisionens datainsamling från lärosätena utgör det uppbyggda myndighetskapitalet inom anslagsfinansierad verksamhet nästan 80 procent av det totala myndighetskapitalet.⁴¹ Det ackumulerade överskottet från avgiftsfinansierad verksamhet utgör cirka 6 procent av lärosätenas totala myndighetskapital.⁴²

⁴¹ Det utgör 77 procent av det totala myndighetskapitalet men 79 procent av summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring.

⁴² Enligt Riksrevisionens enkätinsamling.

2.3.4 En del av myndighetskapitalet är in-tecknat för framtida åtaganden

Delar av myndighetskapitalet avser uppskjuten verksamhet, dvs. medel som är in-tecknade för framtida åtaganden.⁴³ Riksrevisionen har också tidigare konstaterat att den del av myndighetskapitalet som lärosätena fritt kan disponera kan vara mindre än vad som framgår av balansräkningen, eftersom delar av kapitalet kan vara bundet i bemärkelsen att det är in-tecknat för framtida åtaganden och kostnader, exempelvis samfinansieringar av forskningsbidrag, kommande avskrivningar, investeringar eller medel avsatta för beslutade strategiska satsningar.⁴⁴

Det finns inte några officiella statistikuppgifter om lärosätenas myndighetskapital uppdelat på fritt respektive in-tecknat kapital. Riksrevisionen har därför samlat in dessa uppgifter från lärosätena. Vid de 11 lärosäten som lämnat dessa uppgifter varierar andelen fritt kapital mellan 22 och 100 procent av det totala myndighetskapitalet, och den in-tecknade delen är betydligt större inom forskning än inom utbildning.⁴⁵ Av det in-tecknade kapitalet avser den största delen beslutade strategiska satsningar, reserverade medel för rekryteringar samt uppskjuten forskningstid. Även uppskjutna personalkostnader är vanliga, t.ex. reserverade medel för återgång i forskning efter ledningsuppdrag, föräldradedighet eller sjukskrivning.⁴⁶

Lärosätena tillämpar något olika definitioner av fritt respektive in-tecknat kapital. Till exempel tillämpar lärosäten olika principer för hur de behandlar framtida samfinansieringar. Ibland reserveras delar av myndighetskapitalet till beslutade framtida samfinansieringar medan i andra fall reserveras delar av kommande års anslag. Även principerna för att behandla överskotten från externt finansierade projekt där finansören inte krävt tillbaka sina medel efter projektets slut kan variera. Vid några lärosäten får forskarna behålla medlen och det förblir in-tecknat; i andra fall förs kvarvarande medel från avslutade projekt över till en gemensam pott, antingen på central- eller fakultetsnivå och blir då fritt kapital.⁴⁷

⁴³ Riksrevisionen definierar in-tecknat kapital som kapital som är avsatt för en planerad, tidsbunden användning och som har någon form av dokumenterat underlag. Exempel på vad reserverat/bundet kapital kan användas till är samfinansiering av befintliga projekt, doktorandsanställningar, beslutade strategiska satsningar eller avskrivningar av beslutade investeringar. Det in-tecknade kapitalet kan däremot inte avse täckning av normala kostnadsförändringar som löne- och prisökningar.

⁴⁴ Riksrevisionen (2012).

⁴⁵ Beräkningen bygger på uppgifter från 11 lärosäten; övriga lärosäten har inte lämnat uppgifter om myndighetskapital uppdelat på fritt respektive bundet kapital.

⁴⁶ Intervju 3 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

⁴⁷ Till exempel intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31, intervju 3 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

2.4 Utvecklingen av myndighetskapital 2007–2016

Som beskrivits tidigare kan ökningen av myndighetskapitalet ske på tre sätt:

- genom överskott i den löpande verksamheten, vilket kan uppstå genom ökade intäkter eller minskade kostnader
- genom nya tillskott av stats- eller donationskapital
- genom positiva resultat från andelar i hel- och delägda bolag.

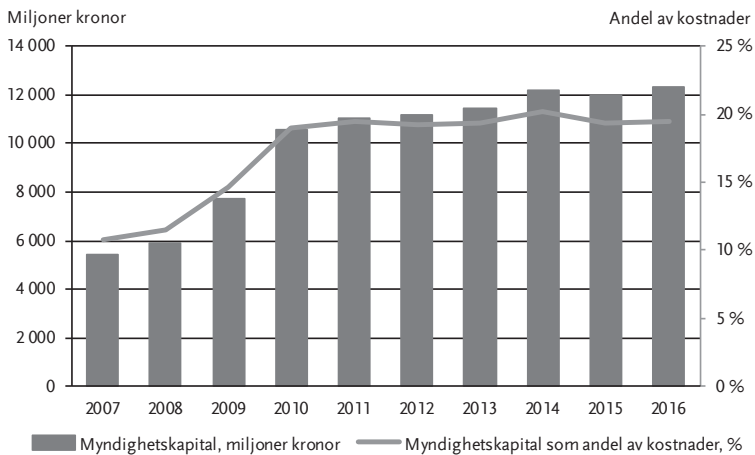
Som tidigare nämnts står överskott i den löpande verksamheten för den allra största delen av ökningen och utgör också 97 procent av hela myndighetskapitalet.

Detta avsnitt ger en deskriptiv bild av myndighetskapitalets utveckling 2007–2016. Orsakerna till utvecklingen analyseras i kapitel 3.

2.4.1 Ökningen har avstannat totalt sett, men fortsätter på många lärosäten

Det samlade myndighetskapitalet för samtliga statliga universitet och högskolor har ökat hela den granskade perioden, även om ökningen stannat av de senaste åren (se diagram 2). Under 2007–2016 har myndighetskapitalet ökat med 7,6 miljarder kronor, motsvarande 161 procent. Omräknat till 2016 års priser har ökningen varit 6,9 miljarder kronor, motsvarande 126 procent (blå staplar i diagram 2).

Diagram 2 Myndighetskapital i 2016 års priser vid statliga universitet och högskolor 2007–2016



Källa: ESV/Hermes och UKÄ.

I förhållande till lärosätenas omsättning (kostnader) har myndighetskapitalet legat på ungefär samma nivå sedan 2010 – på cirka 19 procent (linjen i diagram 2), vilket betyder att ökningen av myndighetskapital har följt ökningen av lärosätenas omsättning.

Ökningen 2007–2016 avser alla lärosäten utom sex (Försvvarshögskolan, Stockholms konstnärliga högskola, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Högskolan i Halmstad och Högskolan i Borås). Vid fyra lärosäten har myndighetskapitalet ökat mer än tio gånger sedan 2007, men detta gäller lärosäten vars myndighetskapital ursprungligen var mycket litet, motsvarande två procent av omsättningen. Den största relativa ökningen återfinns vid fackinriktade universitet, följd av breda etablerade universitet och högskolor (se tabell 3 i bilaga 3 för utvecklingen på lärosätensnivå). Eftersom de breda etablerade och fackinriktade universiteten står för nästan 80 procent av det sammanlagda myndighetskapitalet påverkar utvecklingen vid dessa lärosäten i hög grad utvecklingen på totalnivå.

Myndighetskapitalet ökade som mest 2007–2011. Under samma period ökade såväl utbildnings- som forskningsanslagen mycket snabbt till många lärosäten och lärosätena hann inte omsätta alla resurser i verksamhet. Ökningen av myndighetskapitalet har under de senaste åren varit betydligt mindre och utvecklingen har varierat ganska mycket mellan olika lärosäten. Under 2012–2016 har myndighetskapitalet i förhållande till omsättningen minskat vid 15 lärosäten, legat på ungefär samma nivå vid 5 lärosäten och fortsatt att öka vid 11 lärosäten. Bland dessa 11 lärosäten finns ett antal lärosäten vars myndighetskapital i förhållande till omsättningen är större än genomsnittet på totalnivå. Vid några av dem har kapitalet enligt enkätsvaren byggts upp medvetet för att finansiera planerade investeringar i samband med flytt, om- eller nybyggnation.⁴⁸

2.4.2 En övervägande del av ökningen har uppkommit inom den anslagsfinansierade verksamheten⁴⁹

Riksrevisionens datainsamling visar att cirka 85 procent av ökningen 2007–2016 har skett inom den anslagsfinansierade verksamheten. Myndighetskapitalet inom anslagsfinansierad verksamhet har ökat med cirka 6,6 miljarder kronor (i löpande priser). Under samma tid har anslagsintäkterna ökat med drygt 10 miljarder kronor (i löpande priser). Detta innebär att två tredjedelar av anslagsökningen 2007–2016 inte har omsatts i verksamhet utan blivit kvar hos lärosätena, vilket

⁴⁸ Riksrevisionens enkätundersökning.

⁴⁹ Myndighetskapital inom anslags-, bidrags- och avgiftsfinansierad verksamhet har samlats in via Riksrevisionens datainsamling. En mer detaljerad beskrivning av databearbetning finns i bilaga 1.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

tyder på att lärosätena haft svårigheter att anpassa verksamheten till ökad tilldelning.

2.4.3 Överskotten ökar även inom avgiftsfinansierad verksamhet

Även om myndighetskapitalet inom den avgiftsfinansierade verksamheten⁵⁰ utgör en liten del, cirka 6 procent, av myndighetskapitalet som helhet (som jämförelse kan nämnas att omsättningen inom avgiftsfinansierad verksamhet utgör drygt 4 procent av lärosätenas totala omsättning), har en viss ökning skett även där med en dryg fördubbling i 2016 års priser (360 miljoner kronor, motsvarande 103 procent) under 2007–2016. Ökningen har skett vid ett tjugotal lärosäten och avser i de flesta fall både utbildning och forskning. Ökningen inom utbildning (160 miljoner kronor, motsvarande 86 procent) har framförallt skett vid högskolor, medan ökningen inom forskning (199 miljoner kronor, motsvarande 121 procent) har varit koncentrerad till breda etablerade och fackinriktade universitet. Detta följer därmed samma mönster som myndighetskapitalets utveckling totalt sett.

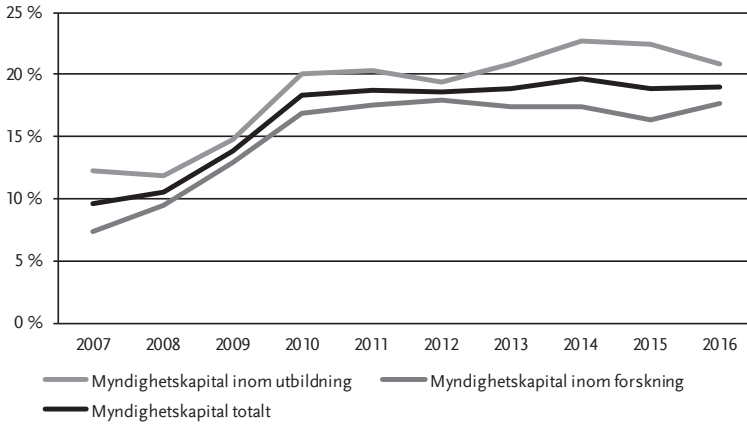
2.4.4 Ökningen avser såväl utbildning som forskning

Ökningen, både i absoluta tal och i förhållande till omsättningen, har skett såväl inom utbildning som inom forskning (diagram 3). Under början av perioden följde ökningen av myndighetskapitalet inom de två verksamhetsgrenarna varandra, men sedan 2012 har myndighetskapitalet inom forskning minskat något i förhållande till omsättningen medan myndighetskapitalet inom utbildning har ökat i förhållande till omsättningen inom utbildning.

⁵⁰ Avser all avgiftsfinansierad verksamhet inkl. studieavgiftsfinansierad verksamhet.

Diagram 3 Myndighetskaper i förhållande till lärosätenas omsättning (kostnader) 2007–2016 i 2016 års priser, uppdelat i verksamhetsgrenar

Andel av kostnader

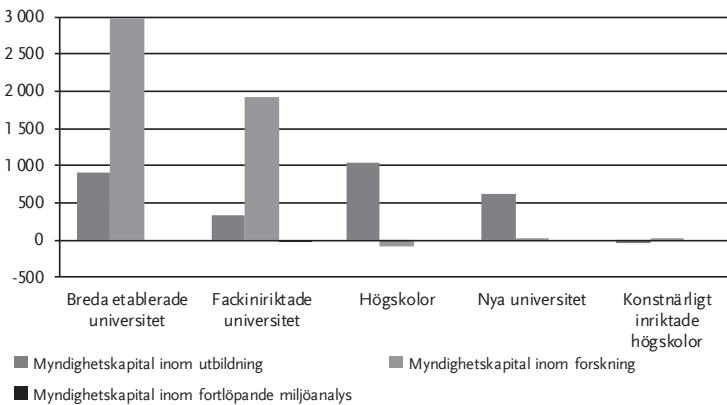


Källa: Riksrevisionens datainsamling samt UKÄ.

Myndighetskapitalet inom utbildning har ökat i absoluta tal i alla lärosätessgrupper utom de konstnärliga, medan myndighetskapitalet inom forskning framför allt har ökat vid breda etablerade och fackinriktade universitet (diagram 4). Orsaker till varför utvecklingen varit olika för olika lärosätessgrupper beskrivs i kapitel 3.

Diagram 4 Myndighetskapitalets förändring 2007–2016 i löpande priser, uppdelat i lärosätessgrupper och verksamhetsgrenar

Miljoner kronor

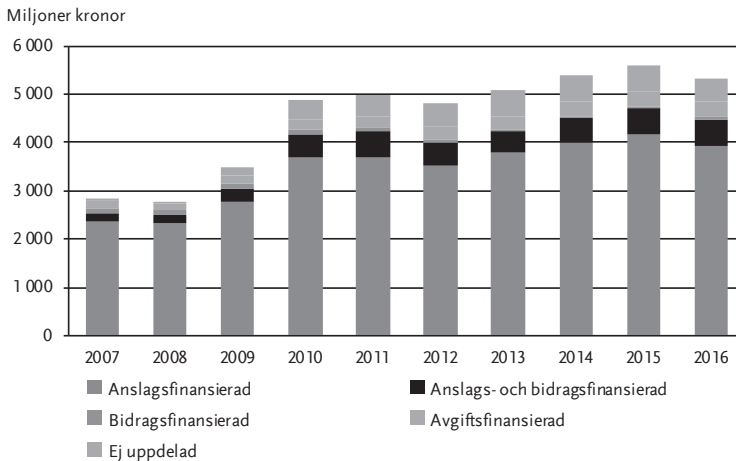


Källa: Riksrevisionens datainsamling samt UKÄ.

2.4.5 En stor ökning av myndighetskapitalet inom utbildning vid nya universitet och högskolor

Myndighetskapitalet inom utbildning har ökat med cirka 2,9 miljarder kronor, motsvarande 119 procent 2007–2016. Omräknat till 2016 års priser är ökningen 2,5 miljarder kronor (89 procent). Ökningen avser framförallt den anslagsfinansierade verksamheten (anslagsfinansierad samt anslags- och bidragsfinansierad) som ökat med cirka 1,9 miljarder kronor i 2016 års priser. Ökningen av myndighetskapitalet inom den avgiftsfinansierade verksamheten har varit 143 miljoner kronor (i 2016 års priser), motsvarande 82 procent (diagram 5).

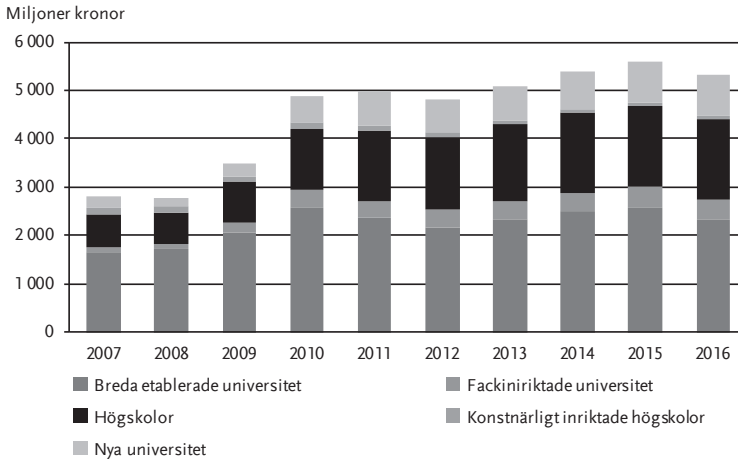
Diagram 5 Myndighetskapitalet inom utbildning 2007–2016 i 2016 års priser, uppdelat i finansieringsform



Not: "Ej uppdelad" avser uppgifter från fyra lärosäten som inte lämnat uppgifter uppdelade på finansieringsform.

Källa: Riksrevisionens datainsamling.

Den relativa ökningen av myndighetskapitalet inom utbildning har varit störst vid fackinriktade och nya universitet. Ökningen i absoluta tal i 2016 års priser har varit störst vid högskolor (952 miljoner kronor), följt av de breda etablerade universiteten (691 miljoner kronor) och de nya universiteten (596 miljoner kronor).

Diagram 6 Myndighetskapitalet inom utbildning 2007–2016 i 2016 års priser, uppdelat i lärosättesgrupp

Källa: Riksrevisionens datainsamling.

2.4.6 Störst ökning av myndighetskapital inom forskning vid breda etablerade och fackinriktade universitet

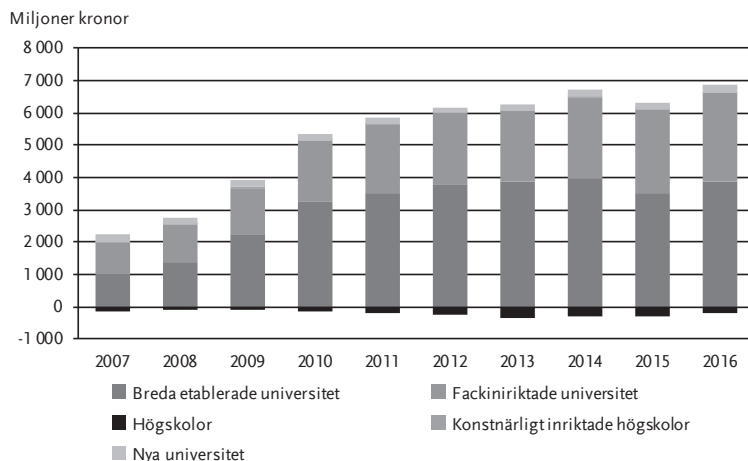
Myndighetskapitalet inom forskning har 2007–2016 ökat med 4,8 miljarder kronor (264 procent). Omräknat till 2016 års priser är ökningen 4,5 miljarder kronor, motsvarande 215 procent. Närmare 4 miljarder kronor av dessa har uppstått inom den anslagsfinansierade verksamheten.⁵¹

Till skillnad från ökningen av myndighetskapital inom utbildning, där ökningen i stort sett avser alla lärosäten, har ökningen inom forskning varit koncentrerad till breda etablerade och fackinriktade universitet (diagram 7). Vid de nya universiteten och vid högskolorna har myndighetskapitalet på forskarnivå totalt sett minskat 2007–2016 (i 2016 års priser). Myndighetskapitalet inom forskning har ökat vid 20 av 31 lärosäten, däribland vid samtliga breda etablerade och fackinriktade universitet.

⁵¹ För närmare beskrivning av Riksrevisionens insamling av kvantitativa uppgifter från lärosäten, se elektronisk bilaga 5.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Diagram 7 Myndighetskapitalet inom forskning 2007–2016 i 2016 års priser, uppdelat i lärosättesgrupp



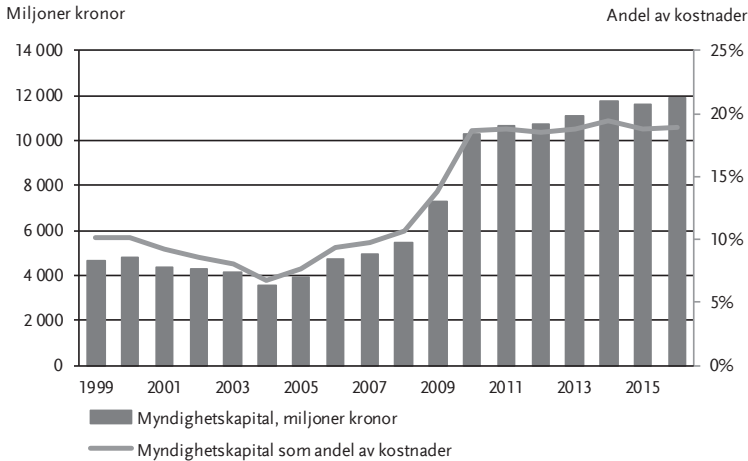
Källa: Riksrevisionens datainsamling.

2.4.7 Utvecklingen ur ett längre perspektiv (1999–2016)

Den granskade perioden sträcker sig tillbaka till 2007, men det är även intressant att se myndighetskapitalets utveckling ur ett längre tidsperspektiv. I diagram 8 framgår att ökningen av myndighetskapitalet, både i absoluta tal och i förhållande till omsättningen, är än mer markant ur ett längre tidsperspektiv. I början av 2000-talet var det samlade myndighetskapitalet cirka 4–5 miljarder omräknat till 2016 års priser, men på grund av minskade intäkter minskade kapitalet under några år och vissa lärosäten saknade helt myndighetskapital.⁵² När intäkterna sedan ökade kraftigt i slutet av 00-talet, hann inte lärosätena omsätta dem i verksamhet och kapitalet fördubblades på några år.

Myndighetskapitalet i förhållande till lärosätenas omsättning (linjen i diagram 8) varierade mellan 7 och 10 procent ända fram till 2008, då det började stiga för att sedan stabilisera sig på en nivå runt 20 procent av omsättningen.

⁵² Karlsson (2013).

Diagram 8 Utveckling av myndighetskapitalet i 2016 års priser 1999–2016⁵³

Källa: UKÄ.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

- Det är möjligt för universitet och högskolor att bygga upp myndighetskapital genom att behålla de anslag de inte förbrukat under året eftersom lärosätena omfattas av ett undantag från kostnadsbaserad anslagsavräkning.
- Vid årsskiftet 2016/17 redovisade statliga universitet och högskolor ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor, vilket motsvarar 19 procent av deras totala omsättning.
- Jämfört med 2007 har myndighetskapitalet ökat med 7 miljarder kronor, motsvarande 126 procent, och myndighetskapitalet har ökat vid alla utom sex lärosäten.
- Ökningen på totalnivå har blivit mindre de senaste åren, och i förhållande till lärosätenas totala omsättning har myndighetskapitalet legat på ungefär samma nivå sedan 2010. Under den senaste femårsperioden har myndighetskapitalet minskat vid 15 lärosäten.
- Även om ökningen vid många lärosäten har stannat av de senaste åren ligger myndighetskapitalet på en historiskt hög nivå, både i absoluta tal och i förhållande till omsättningen.

⁵³ Avser utvecklingen av summan av balanserad kapitalförändring och kapitalförändring enligt resultaträkning, eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om det totala myndighetskapitalet för perioden 1999–2003.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

- En övervägande del av ökningen (85 procent) har uppkommit inom den anslagsfinansierade verksamheten, vilket innebär att de anslag som riksdagen anvisat och regeringen tilldelat inte har förbrukats fullt ut.
- Det finns en relativt liten, men tydlig, ökning av överskotten inom den avgiftsfinansierade verksamheten, vilket har bidragit till ökningen av myndighetskapitalet.
- Tidigare studier om myndighetskapital har framför allt förklarat uppbyggnaden av myndighetskapitalet med ökade forskningsresurser. Denna granskning visar dock att myndighetskapitalet har ökat även inom utbildning. Ökningen av myndighetskapitalet inom forskning har dock varit dubbelt så stor som den inom utbildning.
- Myndighetskapitalet inom utbildning har ökat på samtliga lärosäten men mest vid nya universitet och högskolor.
- Myndighetskapitalet inom forskning har ökat enbart hos breda etablerade och fackinriktade universitet.
- En del av myndighetskapitalet är in-tecknat för framtida kostnader. Denna del är betydligt större inom forskning än inom utbildning.

3 Orsaker till uppbyggnaden av myndighetskapital

I detta kapitel beskrivs och analyseras de orsaker till uppbyggnaden av myndighetskapitalet som Riksrevisionen identifierat under granskningens gång.

Kapitlet bygger på Riksrevisionens enkät till lärosätena, genomförda fallstudier på lärosäten samt intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet, Finansdepartementet, Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Ekonomistyrningsverket (ESV). För att undersöka i vilken omfattning vissa faktorer förklarar det ökande myndighetskapitalet har Riksrevisionen även genomfört regressionsanalyser baserade på dels uppgifter från UKÄ, dels Riksrevisionens datainsamling.

3.1 Planering och genomförande av verksamhet

Nedan beskrivs faktorer kopplade till lärosätenas planering och genomförande av utbildning och forskning som påverkar myndighetskapitalets ökning.

3.1.1 Lärosätena har svårt att anpassa verksamheten till medelstilldelningen

I tidigare studier har de ökade forskningsmedlen lyfts fram som den främsta förklaringen till ökningen av myndighetskapitalet.⁵⁴ Detta skäl har också lyfts i såväl Riksrevisionens enkätsvar som intervjuer.⁵⁵ Riksrevisionens datainsamling visar emellertid att ökningen har skett i betydande omfattning även inom utbildning.

Enligt de flesta intervjupersonerna är det svårare att motivera uppbyggnaden inom utbildning än den inom forskning eftersom det inom utbildning inte finns samma framtida samfinansieringsbehov och osäkerhet avseende extern finansiering som inom forskning utan utbildningsanslagen ska omsättas i verksamhet,⁵⁶ eller som en intervjuperson kommenterar: "Vi får nytt anslag varje år, det ska bara ramla på och det finns inget behov att spara."⁵⁷ Även

⁵⁴ Gunnarsson (2013); Riksrevisionen (2011b).

⁵⁵ Intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22; intervju 1 och 2 vid Högskolan i Borås 2017-05-31; intervju vid Stockholms universitet, 2017-01-19.

⁵⁶ Intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22; intervju 1 och 2 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31.

⁵⁷ Intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Riksrevisionens datainsamling om fritt respektive in-tecknat kapital visar att den in-tecknade delen är betydligt större inom forskning än inom utbildning.⁵⁸

Det är svårt att planera verksamheten inom grundutbildningen

Under samma tid som myndighetskapitalet inom utbildning har ökat med 2,9 miljarder kronor (i löpande priser) har intäktsökningen inom utbildning uppgått till drygt 5,6 miljarder kronor (i löpande priser). Detta innebär att drygt hälften av medelsökningen inte omsatts i verksamheten utan blivit kvar hos lärosätena.

Riksrevisionens tolkning är att det inte är ökade medel i sig som är problemet utan att det snarare handlar om svårigheter att planera och anpassa verksamheten till stora och snabba svängningar i medelstillelningen och i uppdrag. I Riksrevisionens enkät uppger 19 av 31 lärosäten att svårigheter att anpassa verksamheten till förändringar i de årliga utbildningsanslagen i stor eller mycket stor utsträckning har påverkat ökningen av myndighetskapitalet inom utbildning. I de intervjuer Riksrevisionen har genomfört har tillfälliga utbyggnader av utbildningar, neddragningar, och omfördelningar av resurser mellan lärosäten lyfts fram som exempel på en ryckighet som lett till sämre planeringsförutsättningar inom utbildning och som en förklaring till att kostnader och intäkter inte sammanfallit.⁵⁹

Det har vid intervjuer framkommit att en anledning till att det finns myndighetskapital inom utbildning är att lärosätena inte har levererat alla utökade "platser"⁶⁰ de fått, men att lärosäten tack vare sparade prestationer från tidigare år kunnat avräkna takbelopp och på så sätt fått hem intäkterna.⁶¹ Enligt Riksrevisionens tolkning handlar det om försenad och i vissa fall utebliven verksamhet med oförbrukade anslagsmedel som följd. I intervjuerna framkommer att det framförallt handlar om politiska satsningar på vissa utbildningar, t.ex. lärarutbildningar och vissa vårdutbildningar, där det är svårt att rekrytera lärare och öka antalet studenter.⁶² På samma sätt som det är svårt att anpassa verksamheten till ökade intäkter är det svårt att snabbt ställa om verksamheten vid nedskärningar, eller som en intervjuperson kommenterar: "Korta ledtider och stora verksamheter funkar inte riktigt ihop."⁶³

Vidare upplever lärosätena att det är svårt att förutse antalet helårsstudenter och helårsprestationer i och med att studentefterfrågan starkt påverkas av

⁵⁸ Beräkningen bygger på uppgifter från elva lärosäten, övriga lärosäten har inte lämnat uppgifter uppdelat på fritt och bundet kapital.

⁵⁹ Intervju 2 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

⁶⁰ Vid utbyggnader av högskolan gör staten ofta av pedagogiska skäl en schablonberäkning av ökningen till antal "platser", men det finns inget mått på det totala antalet platser. Se t. ex. UKÄ *Hur många "platser" finns det i högskolan? Statistisk analys, 2013-12-10/13.*

⁶¹ Intervju 4 vid Göteborgs universitet, 2017-06-16.

⁶² Intervju 2 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

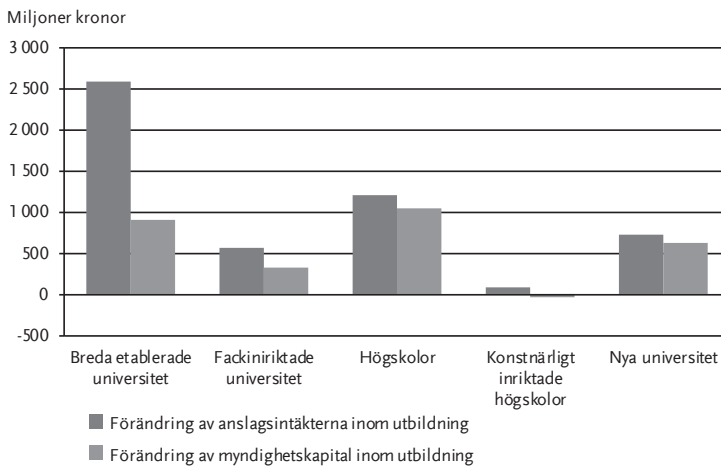
⁶³ Intervju 5 vid Högskolan i Borås, 2017-08-18.

konjunktursvängningar och av storleken på de för lärosätet aktuella årskullarna. Även studenternas byte av lärosäte eller avhopp från utbildningar påverkar lärosätenas prognos- och planeringsarbete.

Av diagram 9 framgår att ökningen av myndighetskapitalet inom utbildning vid högskolor och nya universitet har varit nästan lika stor som ökningen av anslagsintäkterna. Den största ökningen av myndighetskapitalet inom utbildning skedde 2007–2010 och kan till stora delar förklaras av att många lärosäten hade sparade prestationer från tidigare år (framför allt 2004–2005) som de kunde räkna av mot takbeloppet och på så sätt få hem anslagsintäkter utan att ha kostnader för det.⁶⁴ Under de åren var det också lågkonjunktur, vilket innebar att söktrycket ökade, och även de lärosäten som inte hade sparade prestationer från tidigare år kunde räkna av takbeloppen fullt ut.

Att lärosätena sparar en del av prestationerna eller anslagen över tid möjliggör en viss flexibilitet i planeringen. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att det vid ett flertal lärosäten under flera år i rad uppkommit överskott inom utbildning samtidigt som de haft överproduktion. Enligt Riksrevisionens tolkning kan en sådan utveckling tyda på en medveten uppbyggnad av kapitalet, men också på att lärosätets utbildningar kostar mindre än de statliga prislapparna.

Diagram 9 Förändring (i löpande priser) av intäkterna av utbildningsanslag respektive myndighetskapital inom utbildning 2007–2016



Källa: Riksrevisionens datainsamling samt UKÄ.

⁶⁴ Möte med Universitetskanslersämbetet, 2017-08-21.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Riksrevisionens genomgång av de tilldelade medlen inom utbildning 2007–2016 visar att takbeloppen ökade årligen för i stort sett samtliga lärosäten 2007–2010, men sedan 2010 har de tilldelade takbeloppen på lärosätetsnivå varierat betydligt mer. Åren 2011–2016 har det skett tillfälliga utbyggnader, förstärkningar och andra omfördelningar mellan lärosäten, vilket medfört att vid 18 av 31 lärosäten har de tilldelade takbeloppen ökat under vissa år och minskat under andra.⁶⁵ Detta avspeglas också i utvecklingen av myndighetskapital inom utbildning, som de senaste åren varit något ryckigare än de första åren av granskningsperioden (se diagram 3).

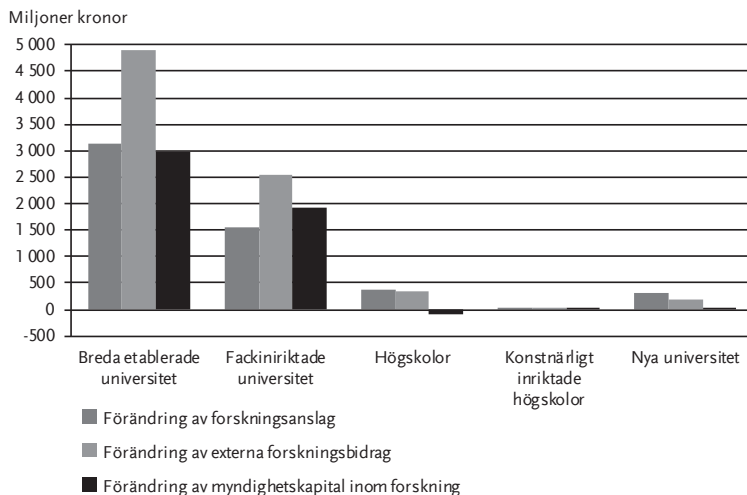
Regressionsanalysen (se bilaga 4) ger också ett visst stöd för hypotesen att förändringar av utbildningsanslagen har haft en viss betydelse för förändringar av myndighetskapitalet inom utbildning.

Ökade forskningsanslag hinner inte förbrukas i samma takt som de tilldelas

Även på forskningssidan har lärosätenas intäkter ökat avsevärt 2007–2016. Till skillnad från ökningen inom utbildning har ökningen av forskningsresurserna varit koncentrerad till ett antal lärosäten, vilket också avspeglas i myndighetskapitalets utveckling inom forskning (diagram 10 nedan). En tredjedel av periodens tillskott av forskningsresurser har utgjorts av direkta statsanslag och i Riksrevisionens enkät har 11 lärosäten, i stort sett samtliga breda etablerade och fackinriktade, angett att ökade forskningsanslag i stor eller mycket stor utsträckning har påverkat uppbyggnaden av myndighetskapitalet inom forskning. Samma bild framträder också i diagram 10 som visar utvecklingen av forskningsanslag och myndighetskapital inom forskning 2007–2016. Myndighetskapitalet inom forskning har ökat enbart vid de två lärosätesgrupper som haft betydande tillskott av såväl forskningsanslag som externa forskningsmedel. Riksrevisionen har tidigare konstaterat att oförbrukade forskningsmedel till viss del beror på en ökad koncentration i tilldelningen av forskningsresurser⁶⁶ och att forskarna inte alltid har möjlighet att expandera forskningen i den takt resurserna tillförs. En del av sparade forskningsanslagen utgörs också av forskarnas/lärosätenas framtida åtaganden inom forskning och forskarutbildning, vilket innebär att en del av myndighetskapitalet inom forskning är in-tecknat.

⁶⁵ För närmare beskrivning av statens dimensionering av den högre utbildningen se t.ex. UKÄ:s Statistiska analys 2016/4 *Fler helårsstudenter 2015 – första gången sedan 2010*, samt UKÄ:s *Årsrapport för universitet och högskolor 2016*.

⁶⁶ Riksrevisionen (2012).

Diagram 10 Förändring (i löpande priser) av forskningsanslagsintäkter och externa bidragsintäkter inom forskning respektive myndighetskapital (MK) inom forskning 2007–2016

Källa: Riksrevisionens datainsamling samt UKÄ.

Ökade externa forskningsbidrag påverkar indirekt storleken på myndighetskapitalet

Två tredjedelar av forskningsresursernas ökning 2007–2016 utgörs av externa forskningsbidrag. Förbrukningen av externa forskningsbidrag är avtalsreglerad, och kräver ofta en samfinansiering från lärosätenas sida. I Riksrevisionens enkät uppgår 12 av 20 lärosäten där myndighetskapitalet ökat inom forskning, att ökad extern forskningsfinansiering i stor eller mycket stor utsträckning har påverkat uppbyggnaden av myndighetskapitalet på forskarnivå. Överskottet från bidragsfinansierad verksamhet utgör en liten del av lärosätenas myndighetskapital (se avsnitt 2.2.2) men de externa forskningsbidragen påverkar förbrukningen av anslagsmedel och därmed även storleken på myndighetskapitalet.

På grund av regelverken kring forskningsbidrag finns det en press på forskarna att i första hand använda externa medel och sedan använda anslag, vilket kan bidra till oförbrukade anslagsmedel inom forskning.

Ett ytterligare sätt som externa forskningsmedel påverkar myndighetskapitalet är lärosätenas samfinansiering av externt finansierade forskningsprojekt. Lärosätena använder anslagsmedel för medfinansiering, och när det handlar om fleråriga projekt blir vanligtvis delar av kommande års anslag in-tecknat för den samfinansiering lärosätet åtagit sig i projektet. Men det kan också förekomma att lärosätena binder upp delar av myndighetskapitalet för att försäkra sig om att

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

medel för samfinansiering finns tillgänglig de kommande åren. Även vid intervjuerna⁶⁷ har den ökande samfinansieringen lyfts som en förklaring till ökningen av myndighetskapitalet inom forskning.⁶⁸

Även myndighetskapitalet inom utbildning kan påverkas. Så kan t.ex. vara fallet när en forskare, vars tjänst består av många undervisningstimmar inom utbildning, beviljas ett externt bidrag för ett tidsbundet forskningsprojekt, behöver ersättas med någon som kan ta över undervisningstimmar och detta görs med ”billigare” personal. I det fallet blir personalkostnaderna inom utbildningen lägre, vilket påverkar verksamhetsresultat och därmed myndighetskapitalet inom utbildning.

Enligt regressionsanalysen finns ett starkt samband mellan förändringen av forskningsanslag och förändringen av myndighetskapitalet inom forskning (för en närmare beskrivning, se bilaga 4). Även med hänsyn tagen till variationer mellan lärosäten och till variationer inom lärosäten över tid (s.k. *fixed-effect* regression), finns ett starkt samband mellan utvecklingen av myndighetskapitalet och utvecklingen av anslagen. Det finns även en positiv och statistiskt signifikant samvariation med externa medel (i modellen har använts bidragsintäkter och oförbrukade bidrag som förklarande variabler) men den är ganska måttlig.

Lärosäten upplever rekryteringssvårigheter

Det framträder en tydlig bild i Riksrevisionens intervjuer med lärosätesrepresentanter att den främsta förklaringen till att lärosätena inte hinner förbruka resurser i den omfattningen de tilldelas är svårigheter att rekrytera, vilket är något som gäller båda verksamhetsgrenarna.⁶⁹ Det handlar dels om bristen på lärare, framför allt disputerade, dels om långdragna rekryteringsprocesser.⁷⁰ En rekryteringsprocess för en lektor tar cirka ett år och för en professor knappt ett och ett halvt år. Dessa rekryteringssvårigheter resulterar i utebliven eller försenad verksamhet, men de kan också resultera i att verksamheten genomförs men med lägre kostnader än beräknat, t.ex. genom färre undervisnings- eller handledningstimmar.

Ett par lärosäten har vid intervjuerna lyft fram att problem uppstår i och med att de utökade utbildningsuppdragen, t.ex. för lärarutbildning, inte följs av ökade

⁶⁷ T.ex. intervju 4 vid Örebro universitet, 2017-05-23.

⁶⁸ Riksrevisionens datainsamling av uppgifter om myndighetskapital uppdelat på fritt respektive intecknat myndighetskapital kan dock inte bekräfta bilden av omfattande inteckningar för beslutade samfinansieringar. Insamlingen bygger dock på enbart elva lärosäten varav många med relativt liten forskningsverksamhet.

⁶⁹ Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 1, 2 och 4 vid Örebro universitet 2017-05-23; intervju 2 vid Göteborgs universitet 2017-05-22.

⁷⁰ Intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22; intervju 1 och 2 vid Örebro universitet 2017-05-23; intervju 5 vid Högskolan i Borås, 2017-08-18.

forskningsmedel. Det gör det svårt att attrahera personal eftersom de flesta lärare vill ha en viss del forskning i sin anställning, vilket också bedöms som en förutsättning för att säkerställa forskningsanknytningen i grundutbildningen.⁷¹

Bundenhet till respektive verksamhetsgren upplevs som ett problem

Myndighetskapitalet är bundet till respektive verksamhetsgren, vilket enligt lärosätenas enkätsvar i stor utsträckning påverkat möjligheten att förbruka. Bundenhet till respektive verksamhetsgren har också varit ett återkommande tema i Riksrevisionens intervjuer med lärosätena. Lärosätena upplever att det är ett stort hinder att kapital inte får flyttas mellan olika verksamhetsgrenar. Vissa satsningar, där myndighetskapitalet planeras att användas, avser både utbildning och forskning, vilket gör att det är svårt att dra en skarp gräns. Det finns en oro för att använda kapitalet fel, dvs. att kapital tillhörande en verksamhetsgren används för en annan.⁷²

Riksrevisionens datainsamling visar att många lärosäten har ett betydande myndighetskapital enbart inom en verksamhetsgren, vilket förklarar lärosätenas upplevda problem med att göra verksamhetsövergripande satsningar med myndighetskapital. Företrädare för Utbildningsdepartementet lyfter dock att lärosätena själva avgör vad som är forskning respektive utbildning och var kostnaderna faller.⁷³

3.1.2 Avgiftsfinansierad verksamhet går med överskott

Även om myndighetskapitalet inom avgiftsfinansierad verksamhet är förhållandevis litet – cirka 6 procent av det samlade myndighetskapitalet – finns en tydlig trend med ökande överskott vid många lärosäten, vilket framgår av Riksrevisionens datainsamling som redovisades i kapitel 2.

Det finns svårigheter i att uppnå målet om full kostnadstäckning

Enligt det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor får lärosätena ta ut och disponera avgifter för de verksamheter som beskrivs i bilaga 4 till regleringsbrevet. Lärosätena får själva bestämma avgifternas storlek. Om regeringen inte har föreskrivit något annat ska avgifter enligt 5 § i avgiftsförordningen (1992:191) beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader, dvs. full kostnadstäckning.

Det har tidigare konstaterats att universitet och högskolor inom avgiftsfinansierad verksamhet med krav på full kostnadstäckning har byggt upp överskott som är

⁷¹ Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 2 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

⁷² Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 4 vid Göteborgs universitet, 2017-06-16.

⁷³ E-post från Utbildningsdepartementet, 2017-11-01.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

stora i förhållande till omsättningen.⁷⁴ I en tidigare rapport har Riksrevisionen gjort bedömningen att för högt satta avgiftsnivåer, bl.a. inom uppdragsutbildning, medför avvikelser från principen om full kostnadstäckning, vilket leder till ineffektiv resurshushållning.⁷⁵

Tidigare rapporter⁷⁶ har bekräftat att lärosätena tycker att prissättningen är svår, vilket också bekräftas av några av de intervjuer Riksrevisionen genomfört.⁷⁷ Även UKÄ:s uppföljning av uppdragsutbildning visar att några lärosäten anser att kravet på full kostnadstäckning när det gäller avgifter för uppdragsutbildning innebär vissa problem.⁷⁸ Vid Riksrevisionens intervjuer med lärosätena har ett par lärosäten lyft att stora mångåriga uppdragsutbildningar från statliga myndigheter, exempelvis Skolverkets uppdrag (t.ex. rektorsutbildning och Lärarlyftet) kan vara svåra att prissätta.⁷⁹

UKÄ:s uppföljning, baserad på lärosätenas årsredovisningar, av den avgiftsfinansierade verksamheten för tredjelandsstudenter visar att det numera är flera lärosäten som har överskott även inom denna verksamhet.⁸⁰ Enligt Riksrevisionen bör denna utveckling följas upp med tanke på att ett eventuellt överuttag i dessa fall drabbar den enskilda studenten som får betala för mycket för sin utbildning.

Kontroll av avgifter genomförs i begränsad utsträckning

ESV har möjlighet att följa upp lärosätenas avgiftssättning, men det genomförs i begränsad utsträckning. Alla statliga myndigheter, inklusive lärosäten, ska enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) varje år samråda med ESV om de avgifter de tar ut, eller planerar att ta ut. ESV har dock rätt att medge undantag från samrådsskyldigheten, vilket lärosätena också nyttjat i allt större utsträckning.⁸¹ I några fall har dock ESV beviljat undantag utan att lärosätet ansökt om det.⁸² Mellan 2012 och 2017 har antalet lärosäten som beviljats undantag ökat från 11 till 21 lärosäten, och inget lärosäte har nekats undantag.⁸³ I samrådet för just lärosäten granskas dock inte de direkta avgifterna, utan ESV granskar den kalkylmodell som samtliga lärosäten använder sig av. Att samtliga universitet och högskolor under

⁷⁴ Riksrevisionens årliga rapport 2015; Riksrevisionens årliga rapport 2016.

⁷⁵ Riksrevisionen (2011c).

⁷⁶ UKÄ (2017); UKÄ (2012).

⁷⁷ Intervju 3 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

⁷⁸ UKÄ (2016b).

⁷⁹ Intervju 2 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22; intervju 3 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31.

⁸⁰ UKÄ (2017).

⁸¹ Intervju med företrädare för ESV, 2017-08-30.

⁸² E-post från ESV, 2017-11-02.

⁸³ E-post från ESV, 2017-09-28.

samma period har implementerat SUHF-modellen är också, enligt ESV, förklaringen till det ökade antalen undantag.⁸⁴

Enligt ESV tar de i sina bedömningar hänsyn till storleken på underskott respektive överskott.⁸⁵ Om över- eller underskottet överstiger 10 procent av omsättningen kommenteras detta ofta i samrådsyttrande även i de fall när ett undantag från samrådsskyldigheten beviljas.⁸⁶ Riksrevisionens genomgång av överskottens storlek vid de beviljade lärosätena visar att även lärosäten som enligt Riksrevisionen har stora överskott (över 20 procent av omsättningen) inom avgiftsfinansierad verksamhet förekommer bland dem som beviljats undantag.

Enligt ESV:s föreskrifter till 7 § i avgiftsförordningen (1992:191) ska samrådet ske i förväg. Regeringen har dock tagit upp att ESV har haft svårt att ta ställning till avgifterna i förväg, och lyft som förslag att avgifterna i stället borde eftergranskas.⁸⁷ Någon sådan förändring har dock inte skett, utan i stället har fler undantag beviljats.

3.2 Lärosätenas interna organisering och styrning

Nedan beskrivs faktorer avseende lärosätenas interna organisering och styrning som påverkar myndighetskapitalet

3.2.1 Medveten uppbyggnad av myndighetskapitalet

En del av myndighetskapitalet har medvetet byggts upp av lärosätena. Den medvetna uppbyggnaden har i mycket eller ganska stor utsträckning påverkat ökningen av myndighetskapitalet vid nästan hälften av lärosätena (15 av 31 lärosäten).⁸⁸ Det är framför allt högskolor och nya universitet som anger att en medveten uppbyggnad i stor utsträckning har påverkat ökningen inom utbildning, medan den medvetna uppbyggnaden inom forskning har varit mer framträdande vid breda etablerade och fackinriktade universitet. Den medvetna uppbyggnaden har bidragit till ökningen av myndighetskapitalet vid något fler lärosäten (12 av 31) under första halvan av Riksrevisionens granskningsperiod än under den andra (9 av 31). En möjlig förklaring kan vara att uppbyggnaden ägde rum för att skapa en buffert och att lärosätena därefter inte sett något behov av en fortsatt uppbyggnad.

⁸⁴ Under perioden 2007–2016 har samtliga statliga universitet och högskolor implementerat SUHF-modellen, vilket är en redovisningsmodell för beräkning av indirekta kostnader. Modellen syftar till att uppnå till rättvisande redovisning och kalkylering samt medverka till bättre uppföljning av full kostnadstäckning vid högskolornas olika verksamheter.

⁸⁵ Intervju med företrädare för ESV, 2017-08-30.

⁸⁶ E-post från ESV, 2017-11-02.

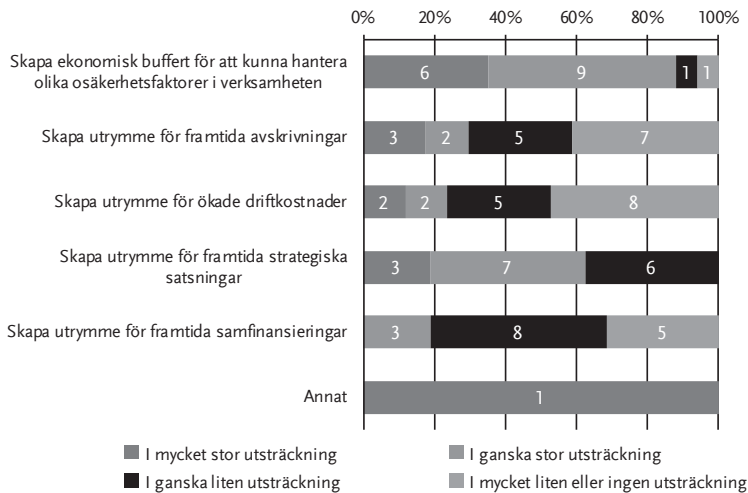
⁸⁷ Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 95.

⁸⁸ Riksrevisionens enkätundersökning.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTEN?

Även om anledningarna till att medvetet spara medel och därmed bygga upp myndighetskaptal kan variera mellan lärosäten (diagram 11) brukar det från lärosätenas sida ofta anges två huvudsakliga motiv: dels att täcka oförutsedda händelser i framtiden, dels att kunna göra strategiska satsningar som inte rymms inom den löpande verksamheten.⁸⁹

Diagram 11 Svar på frågan: "Om ni har svarat att myndighetskapalet på ert lärosäte byggs upp medvetet under perioden 2007–2016, i vilken utsträckning har uppbyggnaden motiverats av följande skäl? (Flera alternativ möjliga)", antal lärosäten som svarat anges i staplarna



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning.

Buffert inför en osäker framtid

Cirka hälften av lärosätena har angett att uppbyggnaden i mycket stor eller ganska stor utsträckning motiverats av behovet av en ekonomisk buffert för att kunna hantera olika osäkerhetsfaktorer i verksamheten, exempelvis förändringar i anslagsfördelningen, skiftande studentefterfrågan eller osäkerhet kring externa medel.⁹⁰ Även i Riksrevisionens intervjuer har lärosätenas behov av en ekonomisk buffert varit ett återkommande tema.

De måltal för myndighetskapalet som lärosätena satt upp (se kapitel 4) kan enligt Riksrevisionens tolkning indikera vad som upplevs som önskvärt eller nödvändigt. Enligt lärosätenas enkätsvar har 12 av 26 lärosäten angett att de tagit hänsyn till

⁸⁹ Gunnarsson (2013).

⁹⁰ Riksrevisionens enkätundersökning.

riskanalyser om lärosätets intäkter och finansiering när de satt sina måltal för myndighetskapital. Vid intervjuerna har det dock framkommit att det inte finns någon särskild beräkning eller "vetenskap" bakom den konkreta målnivån, utan lärosätena har utgått från någon form av rimlighetsbedömning.⁹¹ Enligt Riksrevisionen är det inte heller tydligt om lärosätena tagit hänsyn till hur stor del av den önskade nivån på myndighetskapitalet som avser en buffert respektive den del som är in-tecknat för framtida åtaganden/kostnader i form av till exempel samfinansiering. Ofta hänvisas till det tidigare återrapporteringskravet i regleringsbrevet, om att myndighetskapital över 10 procent skulle redogöras för, som utgångspunkt för satt måltal.

Den medvetna uppbygganden av en ekonomisk buffert är enligt Riksrevisionen mer motiverad inom forskning med tanke på den relativt stora andelen externfinansiering. Inom utbildning har lärosäten en viss möjlighet att jämna ut fluktuationer och mildra effekterna av nedgångar i studentantalen inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem med möjligheterna för överproduktion och anslagssparande.

Försiktighet i budgeteringen

Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet förekommer det att lärosäten planerar för full verksamhet när de lägger sin budget men att de i själva verket har vakanser på personalsidan och att det därför blir överskott.⁹² Även vid intervjuerna har det framkommit att det finns en tendens att överbudgetera personalkostnaderna, genom att budgetera för en hundraprocentig täckning under hela året.⁹³ Enligt lärosätena är försiktighet en del av kulturen på lärosätena, vilket till viss del kan förklaras av tidigare neddragningar och indragningar. Många lärosäten hade stora ekonomiska problem i mitten av förra decenniet, vilket ledde till en insikt att lärosätena behövde bygga upp en buffert enligt företrädare för Utbildningsdepartementet.⁹⁴

Även (återkommande) omorganisationer kan enligt lärosätena skapa en försiktighet och ett "bufferttänkande". Men en försiktig budgetering kan också ses som ett tecken på ansvarstagande, framhåller en intervjuperson.⁹⁵

Buffert för strategiska satsningar

Lärosätena anger också att de bygger upp kapital för att möjliggöra strategiska satsningar som inte kan komma till stånd inom ramen för den löpande

⁹¹ Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

⁹² Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04.

⁹³ Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31.

⁹⁴ Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-04.

⁹⁵ Intervju 5 vid Högskolan i Borås, 2017-08-18.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

finansieringen.⁹⁶ Det kan t.ex. handla om uppbyggnaden av nya forskningsmiljöer eller nya anläggningar eller utvecklingar av nya eller befintliga utbildningsprogram. Exempelvis har Kungl. Musikhögskolan och Karolinska Institutet sparat medvetet inför nybyggnation och flytt.⁹⁷

Örebro universitet har under en period medvetet byggt upp sitt myndighetskapital och i intervjuer med representanter för universitetet har det framkommit att uppbyggnaden till viss del varit önskad eftersom universitetet inte haft full finansiering för läkarutbildningen och att det under uppbyggnadsskedet av utbildningen var viktigt att säkra finansieringen.⁹⁸

Det går att diskutera om i vilken omfattning detta förfarande är lämpligt, i och med att det går att argumentera för att en medveten uppbyggnad innebär att resurser överförs från andra verksamheter. I vissa av de genomförda intervjuerna har det dock framhållits att det i inom lärosätena kan finnas en samsyn om behovet av den medvetna uppbyggnaden, för att kunna finansiera utbildningar och miljöer, t.ex. läkarutbildningen vid Örebro universitet eller textilforskningsmiljön vid Högskolan i Borås.⁹⁹

En svårighet med att använda myndighetskapitalet för långsiktiga satsningar är risken att dra på sig framtida löpande kostnader, genom t.ex. anställningar som inte täcks av ordinarie intäkter när myndighetskapitalet är förbrukat. De satsningar som har genomförts eller som planeras är därför företrädesvis av temporär karaktär.¹⁰⁰ En medveten uppbyggnad av myndighetskapital i syfte att finansiera verksamhet med långsiktig karaktär innebär en risk, eftersom buffertar i form av myndighetskapital inte är obegränsade.

3.2.2 Bristande överblick av myndighetskapitalet

Ytterligare en förklaring till uppbyggnaden av myndighetskapital är enligt Riksrevisionens iakttagelser den decentraliserade styrningen på många lärosäten där ansvar och planering för resurser ligger långt ute i organisationen, i "kapillärerna". Dels innebär det svårigheter för lärosätets ledning att styra och förbruka kapitalet, dels svårigheter att följa upp, till exempel hur mycket kapital som är intecknat respektive fritt.

Två tredjedelar av kapitalet finns "ute i kapillärerna"

Beroende på lärosätets ekonomiska styrning och organisation kan myndighetskapitalet finnas enbart på central nivå eller vara utspritt på olika

⁹⁶ Gunnarsson (2013); Karlsson (2013).

⁹⁷ Intervju med Karolinska Institutet, 2017-03-13; Riksrevisionens insamling av lärosätenas interna beslut och övriga dokument om myndighetskapital.

⁹⁸ Intervju 5 vid Örebro universitet, 2017-06-09; intervju 1 vid Örebro universitet, 2017-05-23.

⁹⁹ Intervju 4 vid Örebro universitet, 2017-05-23; intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31.

¹⁰⁰ Intervju vid Umeå universitet, 2017-02-09; intervju vid Örebro universitet, 2017-05-23.

organisatoriska nivåer och verksamhetsnivåer – på fakultets-, institutions- eller forskargrupperns nivå. Ett tiotal lärosäten har myndighetskapital även i form av resultatandelar i hel- och delägda företag. Vid många lärosäten, framför allt breda etablerade och fackinriktade universitet, finns kapitalet på forskarsidan ute i forskargrupperna. Varje forskargrupp kan förfoga över relativt lite medel, men sammantaget blir det stora belopp. Vid Umeå universitet finns exempelvis cirka 200 redovisningsenheter (organisationsenheter) där det finns balanserat kapital av varierande omfattning och vid Lunds universitet är myndighetskapitalet fördelat på cirka 17 000 kostnadsposter.¹⁰¹

Detta faktum försvårar en direkt styrning från lärosätets ledning över storleken och förbrukningen av myndighetskapitalet. Samtidigt visar lärosätets enkätsvar att lärosäten där kapitalet är samlat på central nivå inte har varit mer framgångsrika i att förbruka kapitalet än lärosäten där kapitalet finns långt ute i organisationen.

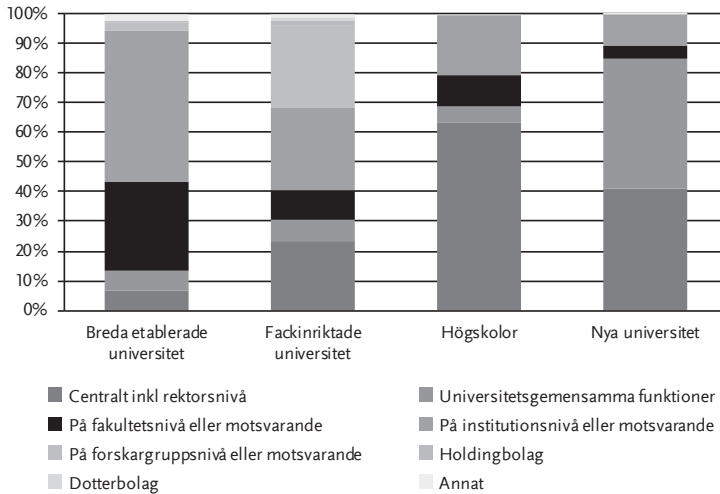
Enligt svaren i Riksrevisionens enkät har 14 lärosäten (samtliga konstnärligt inriktade högskolor och de flesta nya universitet och högskolor) myndighetskapital enbart på central nivå. Även på de högskolor och nya universitet där kapitalet är utspritt återfinns det mesta av myndighetskapitalet på universitetsgemensam eller central nivå (knapp 70 procent för högskolor och 85 procent för de nya universiteten).

På de fackinriktade och breda etablerade universiteten finns kapitalet i betydligt större utsträckning ute i organisationen (se diagram 12). De fackinriktade universiteten har en knapp tredjedel av sitt myndighetskapital på central eller universitetsgemensam nivå, en relativt liten andel (10 procent) finns på fakultetsnivå eller motsvarande, och cirka 55 procent på institutions- eller forskargrupperns nivå. De breda etablerade universiteten har ännu mindre (enbart drygt 10 procent) på central eller universitetsgemensam nivå, men de har däremot en betydligt större andel på fakultetsnivå än vad de fackinriktade universiteten har.

¹⁰¹ Lunds universitets magasin, 4–2017: *Kan bli dyrt att spara i ladorna.*

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Diagram 12 Myndighetskapitalets fördelning mellan olika organisatoriska nivåer för de lärosäten där kapitalet finns på olika nivåer¹⁰²



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning.

Svårt att överblicka

I intervjuerna har det framkommit att det kan vara förknippat med svårigheter att ha en överblick över kapitalet på central nivå på lärosätet, inte minst när det gäller uppgifter om fria respektive in-tecknade medel.¹⁰³ Tio lärosäten har angett att de inte har samlat in uppgifter om myndighetskapitalet uppdelat på fritt respektive in-tecknat, eftersom den uppdelningen inte är relevant för lärosätet.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning av basanslaget för forskning och utbildning på forskarnivå konstaterat att det är problematiskt att det inte går att utläsa ur lärosätenas redovisningssystem hur mycket av myndighetskapitalet som är in-tecknat för framtida samfinansieringar. Då skattade Riksrevisionen att det framtida samfinansieringsbehovet motsvarade cirka en tredjedel av dåvarande myndighetskapitals storlek.¹⁰⁴

Även om Riksrevisionen inte kunnat se något tydligt samband mellan myndighetskapitalets storlek och huruvida lärosätena i datainsamlingen har kunnat redovisa uppgifter uppdelade på fritt och in-tecknat kapital bedömer

¹⁰² Uppgifterna bygger på lärosätenas enkätsvar och kan betraktas som ungefärliga eftersom några lärosäten har lämnat uppgifter avseende 2015 och några avseende 2016.

¹⁰³ Till exempel intervju med företrädare för Stockholms universitet, 2017-01-19 samt intervju med företrädare för Kungl. Tekniska högskolan, 2016-12-15.

¹⁰⁴ Riksrevisionen (2011b).

Riksrevisionen att det borde vara relevant information för ledningen för att kunna fatta välunderbyggda beslut om bl.a. strategiska satsningar eller investeringar som avses finansieras med myndighetskapital. Riksrevisionen har också i tidigare granskningar skrivit om att tydliga och klara dispositionsförhållanden av myndighetskapitalet skulle bidra till en bättre bedömning av lärosätenas ekonomiska ställning.¹⁰⁵

3.3 Sammanfattande iakttagelser

- Det är inte enbart de ökade medlen i sig som är orsaken till ökningen och uppbyggnaden av myndighetskapital; även interna och externa faktorer har påverkat förbrukningen av medlen.
- Flera av de faktorerna är inte unika för universitets- och högskolesektor utan gäller även för övriga statliga myndigheter.
- Lärosätena upplever svårigheter med att anpassa verksamheten, framför allt personalmässigt, efter stora förändringar i tilldelade anslagsmedel och även när det gäller vissa riktade satsningar.
- Inom den avgiftsfinansierade verksamheten finns svårigheter att efterleva principen om full kostnadstäckning.
- Lärosätenas samråd med Ekonomistyrningsverket avseende avgiftssättningen sker i allt mindre utsträckning, i och med att fler undantag från samrådsskyldigheten beviljas.
- Det har förekommit medveten uppbyggnad för att skapa en buffert för oförutsedda händelser och för att kunna genomföra strategiska satsningar, men det är inte vanligt förekommande. Den medvetna buffertuppbyggnaden sker i mindre omfattning nu än tidigare, vilket kan tyda på att buffertarna nått en önskad nivå.
- Lärosätena har en tendens att överbudgetera personalkostnader, och tids- och budgetplaner beaktar inte alltid att rekrytering tar tid.
- Ett decentraliserat ekonomiskt ansvar på lärosätena kan innebära svårigheter att på central nivå följa upp hur mycket av myndighetskapitalet som är in-tecknat respektive fritt.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2011b).

4 Lärosätenas hantering av myndighetskapitalet

Uppbyggnaden av myndighetskapital vid universitet och högskolor har noterats av såväl lärosätena som regeringen. I detta kapitel redogörs för hur universitet och högskolor har hanterat denna utveckling.

Kapitlet bygger huvudsakligen på den enkät Riksrevisionen har ställt till samtliga lärosäten och på intervjuer som Riksrevisionen har genomfört på lärosätena.

4.1 Åtgärder som lärosäten har vidtagit har haft viss effekt

De flesta lärosäten, dock inte alla, har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att förbättra den interna styrningen och uppföljningen av myndighetskapitalet, men också för att minska eller i alla fall bromsa ökningen av myndighetskapitalet.

4.1.1 Styrningen varierar

Det är styrelserna vid universitet och högskolor som har det yttersta ansvaret för att internt fördela de tilldelade anslagen inom såväl utbildning som forskning och därmed ansvara för att resursanvändningen vid lärosätet är effektiv. Därför bedömer Riksrevisionen att myndighetskapitalets utveckling till en viss del kan påverkas av styrelsens arbete och dess beslut. I intervjuerna med styrelseordföranden framträder en enig bild av att pengarna ska ”arbeta”, dvs. användas, och att det är viktigt att ekonomin är i balans.¹⁰⁶ Det framkommer också att styrelserna fortlöpande tagit del av myndighetskapitalets utveckling och i många fall varit involverad i satsningar med myndighetskapital. Enligt Riksrevisionen verkar det dock variera hur aktiva styrelserna varit i frågan. Styrelsens engagemang verkar påverkas av styrelsens sammansättning, och utvecklingen av och storleken på myndighetskapitalet på respektive lärosäte.

Vid 15 lärosäten finns också en internrevision vars verksamhet beslutas av styrelsen.¹⁰⁷ Vid Riksrevisionens kontakter med internrevisionerna har det framkommit att myndighetskapital har identifierats i internrevisioners riskanalyser vid de flesta lärosäten åtminstone någon gång 2010–2016. Vid några

¹⁰⁶ Intervju 5 vid Örebro universitet, 2017-06-09; intervju 4 vid Göteborgs universitet, 2017-06-16, intervju 5 vid Högskolan i Borås, 2017-08-18.

¹⁰⁷ Internrevisionen har i uppdrag att självständigt granska och bedöma om den interna styrningen och kontrollen är utformad så att verksamheten bedrivs effektivt, men det är lärosätets styrelse som beslutar om instruktion för internrevisionen, årlig revisionsplan samt åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

enstaka lärosäten har detta identifierats årligen.¹⁰⁸ Det har också i enkätsvaren lyfts fram att huruvida myndighetskapitalet lyfts fram av internrevisionen eller inte har berott på hur intresserad styrelsen har varit av frågan. Däremot har myndighetskapitalet i sig inte varit föremål för någon av interrevisionernas granskningar 2010–2016. Några internrevisioner har dock kommenterat att det har gjorts granskningar av andra faktorer som påverkar myndighetskapitalet, t.ex. granskningar av oförbrukade bidrag.¹⁰⁹

4.1.2 Måltal för myndighetskapital finns, men det är oklart hur nivån har bestämts

Även om det från regeringens sida inte finns någon övre eller nedre gräns för hur mycket myndighetskapital lärosätena får eller bör ha, har i stort sett alla lärosäten satt upp sina egna måltal för myndighetskapitalet. I de flesta fall fungerar måltalen som riktmärken eller önskemål, men i vissa fall är de också formellt beslutade av styrelsen eller rektorn. Enligt Riksrevisionens enkät har 26 lärosäten egna måltal eller riktlinjer för antingen den högsta eller lägsta önskade nivån på myndighetskapital (se även tabell 4 i bilaga 3). Det är fler som har satt upp måltal för den lägsta önskade nivån (23 lärosäten) än för den högsta (19 lärosäten). Totalt 16 av de 26 har satt upp mål för såväl den högsta som den lägsta önskade nivån.

Av enkätsvaren framgår att de flesta lärosäten har ett gemensamt måltal för hela verksamheten, dvs. inte uppdelat på utbildning respektive forskning. Samtidigt har intervjuade lärosäten framhållit att behovet av en buffert är olika inom de olika verksamhetsgrenarna.¹¹⁰ De flesta bedömer att myndighetskapitalet inom forskning ska vara större än det inom utbildning men i vissa fall har det också framkommit att det är inom utbildning som lärosätet behöver en större buffert på grund av att anslagstilldelningen varit och är mycket ryckigare.¹¹¹

Bland de breda etablerade och fackinriktade universiteten har samtliga arbetat fram riktmärken men bland de nya universiteten har enbart ett av fyra lärosäten ett måltal eller riktmärke. I stort sett vid alla lärosäten är målen satta till 10–15 procent av antingen intäkter eller kostnader (se tabell 4 i bilaga 3).

¹⁰⁸ Riksrevisionens e-postenkät till lärosäten med internrevision.

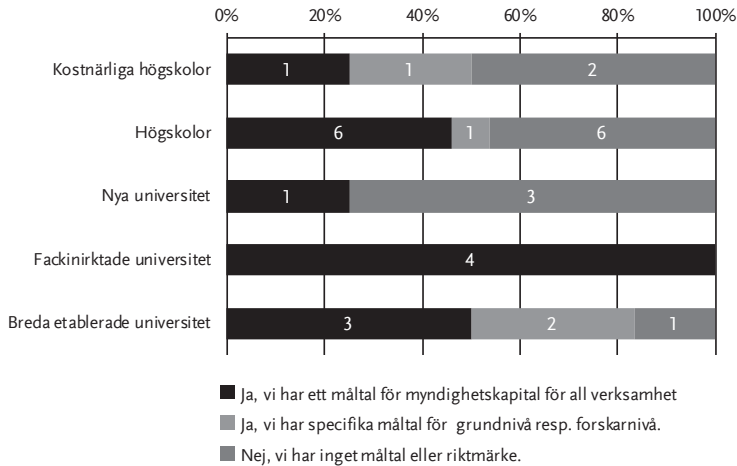
¹⁰⁹ Till exempel internrevisioner vid Kungl. Tekniska högskolan och Lunds universitet.

¹¹⁰ Intervju 1 vid Örebro universitet, 2017-05-23; intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

¹¹¹ Till exempel intervju 3 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Diagram 13 Förekomst av måltal för högsta önskade nivå på myndighetskapital vid olika lärosättesgrupper (siffror inom staplarna avser antal lärosäten)



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning.

För att få en ökad förståelse för vad och i vilken omfattning myndighetskapitalet behövs har Riksrevisionen undersökt vilka eventuella underlag lärosätena använt sig av när de beslutat om nivån för myndighetskapitalet. Enligt enkätsvaren har drygt hälften (12) av de lärosäten som har måltal för högsta nivån (19) tagit hänsyn till lärosätets riskanalys om framtida intäkter, vid 11 lärosäten har hänsyn tagits till beslutade satsningar och 10 lärosäten anger att lärosätets investeringsplaner vägts in i bedömningarna. I intervjuerna framträder bilden av att måltalen sätts efter en sammanvägd bedömning av vad som bedöms rimligt eller efter det tidigare gällande återrapporteringskravet på 10 procent, snarare än av specifika beräkningar.¹¹² Även tidigare kartläggningar har visat att det inte förefaller föreligga några teoretiska modeller eller specifika beräkningar bakom övervägandena om en lämplig nivå.¹¹³

Enligt enkätsvaren har sex lärosäten bedömt att de 2016 uppnått målen för högsta nivån, och enligt Riksrevisionen är fler på väg dit. Samtliga lärosäten som har måltal för högsta nivån men som ännu inte nått målet har enligt enkätsvaren planer på att minska myndighetskapitalet 2017, framför allt genom satsningar relaterade till infrastruktur. Riksrevisionens genomgång av dessa lärosätens

¹¹² Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

¹¹³ Karlsson (2013).

budgetunderlag för 2018–2020 bekräftar i de flesta, dock inte i alla, fall lärosätenas planer för att förbruka kapitalet.

Riksrevisionen har inte sett något tydligt samband mellan myndighetskapitalets storlek och huruvida ett lärosäte har ett måltal eller inte. Anledningen till detta kan vara att de flesta lärosätena har satt upp målen relativt nyligen. Spridningen av myndighetskapitalets relativa storlek, mätt som andel av kostnaderna, är dock större bland de lärosäten som inte satt upp mål än bland dem som gjort det.

Riksrevisionens räkneexempel utifrån lärosätenas måltal

Riksrevisionen kan konstatera att de flesta lärosäten som angett att de arbetat med mål för myndighetskapitalets storlek sedan några år tillbaka inte nått målen, även om några är på god väg. För de lärosäten som har satt upp måltal för högsta önskade nivå på myndighetskapital skulle den önskvärda nivån på kapitalet enligt Riksrevisionens beräkningar uppgå till drygt 7 miljarder kronor i stället för till dagens drygt 11 miljarder kronor, dvs. till 64 procent av det faktiska myndighetskapitalet 2016 för dessa lärosäten (tabell 4 i bilaga 3). Om myndighetskapitalet vid samtliga statliga universitet och högskolor skulle ligga på maximalt 10 procent av omsättningen skulle myndighetskapitalet uppgå till 6,3 miljarder kronor, alltså drygt hälften av dagens nivå. Om samtliga lärosäten skulle ha ett myndighetskapital i nivå med den högsta nivån bland lärosäten, dvs. 41 procent, skulle myndighetskapitalet i sektorn motsvara 26 miljarder kronor.

4.1.3 Indragningar har oftast använts som engångsåtgärd

Ett annat och relativt vanligt sätt att styra utvecklingen av myndighetskapitalet, eller snarare motverka ökningen, är indragningar av allt eller delar av det kapital som finns ute i organisationen. Enligt enkätsvaren har 13 av 17 lärosäten (dvs. de som har myndighetskapital på andra nivåer än bara centralt) minst en gång under 2012–2016 gjort indragningar av myndighetskapital från underliggande organisationsnivåer till nivåer högre upp. Vanligast är att man gör det som en engångsåtgärd. Vid ett par lärosäten (Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad) har indragningen gjorts i samband med omorganisation. Till exempel vid Umeå universitet har myndighetskapital inom utbildning dragits in två gånger avseende den del som överstiger 10 procent av kostnaderna per respektive fakultet.¹¹⁴

Riksrevisionens intervjuer har visat att det finns stora skillnader i hur olika organisationer ser på indragningar utifrån organisering och traditioner. I vissa fall kan det skapa motstånd och risk, dvs. att enheterna gör av med medel för att inte riskera indragningar. I andra fall är det ett mer etablerat och accepterat förfarande där det finns en förståelse för åtgärder i verksamheten.¹¹⁵

¹¹⁴ Riksrevisionens enkätundersökning.

¹¹⁵ Intervju 3 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 3 vid Göteborgs universitet 2017-05-22.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Vid några enstaka lärosäten sker indragningar mer regelbundet. Vid t.ex. Mälardalens högskola, där akademierna (motsvarande fakulteter) har fått givna intervall för sitt ackumulerade kapital inom utbildning respektive forskning, har kapital inom utbildning regelmässigt dragits in när bokslutet visat nivåer över högsta nivå för intervallet. Inom forskning har däremot ingen indragning skett, utan där har akademierna i stället fått ta fram särskilda planer för hur kapitalet ska nyttjas så det återigen hamnar inom givet intervall.¹¹⁶ Även vid Malmö högskola görs en genomgång av nivåerna årligen och belopp överstigande 10 procent bokas om till central nivå.¹¹⁷

Fem lärosäten, varav fyra med ett myndighetskapital överstigande 20 procent av omsättningen, har i enkätsvaren angett att de planerar för indragning av myndighetskapitalet från underliggande organisationsnivåer till nivåer högre upp 2017.

Riksrevisionen kan notera att de lärosäten som dragit in myndighetskapital från underliggande nivåer också i många fall har haft en minskning av myndighetskapitalet under samma period. Även om minskningen i vissa fall har varit relativt liten och kan bero på andra faktorer, kan indragningen möjligen ha bidragit till att det inte blev en ökning av myndighetskapitalet.

4.1.4 Möjligheter till andra omfördelningar har nyttjats i liten omfattning

I samband med indragningar av kapitalet från underliggande nivåer till nivåer högre upp har lärosätena också möjlighet att omfördela myndighetskapital inom verksamhetsgrenen. Det kan t.ex. handla om att flytta kapital från fakultet eller forskargrupper med mycket myndighetskapital till fakultet eller från forskargrupper med lite myndighetskapital. Enligt enkätsvaren har sex lärosäten gjort omfördelningar av myndighetskapital mellan olika verksamheter inom en och samma verksamhetsgren. Vid Södertörns högskola har t.ex. omfördelningar gjorts för att täcka verksamheter med stora ackumulerade underskott, vid Lunds universitet har kapital "bytts" mellan fakulteten och vid Uppsala universitet har kapital omfördelats mellan forskargrupperna av prefekt/institutionstyrelse.

Eftersom lärosätena själva bestämmer om den interna resurstilldelningen har de också möjlighet att ta hänsyn till myndighetskapitalets storlek på respektive nivå eller enhet, t.ex. fakultet, institution eller motsvarande när de fördelar resurser. Få lärosäten (7 enligt enkätsvaren) har dock nyttjat denna möjlighet.

¹¹⁶ Riksrevisionens enkätundersökning.

¹¹⁷ Ibid.

4.2 Uppföljningen har utvecklats

Lärosätena ska enligt regleringsbrevet för universitet och högskolor i sin årsredovisning redovisa myndighetskapitalets utveckling de fem senaste åren samt årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring uppdelad per verksamhetsgren och område enligt fördefinierade tabeller i regleringsbrevet. Även eventuella överskott och underskott inom den avgiftsfinansierade verksamheten ska särredovisas enligt den fördefinierade tabellen i regleringsbrevets bilaga.¹¹⁸ De flesta lärosäten beskriver också utvecklingen av myndighetskapitalet i resultatredovisningen i sina årsredovisningar; dock är beskrivningen ofta övergripande med allmänt beskrivna planer för förbrukning av kapitalet. De flesta lärosäten, 25 av 31, följer upp myndighetskapitalet på ytterligare något sätt än enbart via den årliga redovisningen i lärosätenas årsredovisningar. Många lärosäten har angett att de följer upp myndighetskapitalet flera gånger under året, t.ex. i samband med kvartals-, tertials- eller delårsbokslut och ofta på mindre enheter, dvs. på fakultets- eller institutionsnivå.

Enligt enkätsvaren från lärosätena har drygt hälften (16 lärosäten) åtminstone en gång 2012–2016 följt upp hur stor del av myndighetskapitalet på deras lärosäte som är fritt respektive in-tecknat, varav 10 har gjort det årligen. Bland de lärosäten som gjort det åtminstone en gång 2012–2016 finns såväl lärosäten med kapital ute i "kapillärerna" som de som har allt myndighetskapital på central nivå. De är också samma lärosäten som lämnat in uppgifter om myndighetskapitalet uppdelat på fritt och in-tecknat.

En del av de som inte följt upp myndighetskapitalet uppdelat på fritt och in-tecknat har i enkätsvaren angett att det inte är relevant för dem. Enligt Riksrevisionen borde det ligga i varje lednings intresse att ha kännedom om vad de sparade resurserna består av. Uppgiften om in-tecknat respektive fritt kapital är enligt Riksrevisionens bedömning också en förutsättning för att kunna göra satsningar med kapitalet.

4.3 Knappt hälften av lärosätena har använt uppbyggnaden för olika satsningar

Trots att myndighetskapitalet totalt sett har ökat under hela perioden dvs. 2007–2016, har det vid hälften av lärosätena (15) minskat de senaste åren (2012–2016). För att minska myndighetskapitalet i absoluta tal måste lärosätena gå med underskott. Detta kan uppnås antingen genom att löpande verksamhet går med underskott, eller genom att lärosätet gör medvetna satsningar med det sparade kapitalet. Det sistnämnda förutsätter att den löpande verksamheten inte går med

¹¹⁸ Bilaga 2 och 4 till *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor*.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

överskott som är större än förbrukning av kapitalet. Med andra ord måste lärosätet visa "röda siffror", vilket inte alltid är så enkelt att motivera, eller som en intervjuperson kommenterar: "Den främsta avsikten är inte att förbruka kapitalet utan satsa på viktiga saker, och effekten av dessa satsningar blir en minskning av myndighetskapitalet."¹¹⁹

Tio lärosäten har i enkäten svarat att myndighetskapitalet minskat 2012–2016 som ett resultat av att det förbrukats till olika satsningar. Vid ytterligare fyra lärosäten har myndighetskapitalet minskat som ett resultat av såväl förbrukning av kapitalet som ett underskott i den löpande verksamheten. Ett lärosäte har angett att myndighetskapitalet minskat enbart som följd av underskott i den löpande verksamheten.

Det vanligaste är att myndighetskapitalet använts till strategiska satsningar, oftast på central nivå men ibland även på fakultets- eller institutionsnivå. Även satsningar inom ramen för den löpande verksamheten är relativt vanliga bland dem som förbrukat kapitalet; 6 av 14 lärosäten har angett detta. I mer sällsynta fall har kapitalet använts för att finansiera investeringar, t.ex. Konstfacks flytt till Telefonplan i Stockholm, där myndighetskapitalet användes för att finansiera avskrivningar i samband med flytten.

Enligt enkätsvaren är de vanligaste strategiska satsningarna relaterade till utveckling av befintliga utbildningar och program följt av satsningar relaterade till utveckling av nya utbildningar och program, fastighetsinvesteringar eller rekryteringar av tillsvidareanställd personal. Det sistnämnda har också lyfts fram vid flera av intervjuerna. Enligt Riksrevisionen finns det dock en viss risk att långsiktiga satsningar finansierade med myndighetskapital medför ökade kostnader i den löpande verksamheten (se diskussion i kapitel 3).

Vid Högskolan i Borås, som har en av de lägsta nivåerna av myndighetskapital i sektorn, har dock myndighetskapitalet förbrukats snabbare än beräknat, vilket lett till att hela lärosätet beordrats till allmän återhållsamhet i verksamheten.¹²⁰ Även vid några andra lärosäten, t.ex. Linköpings universitet, har förbrukningen skett i en för snabb takt och därför lett till olika åtgärder, t.ex. revidering av riktlinjerna kring myndighetskapital.¹²¹ Fortsatt genomförande av redan beslutade satsningar finansierade med myndighetskapital, samtidigt som det dyker upp oväntade händelser inom den löpande verksamhet, kan alltså medföra en alltför stor minskning av myndighetskapitalet.

¹¹⁹ Intervju 2 vid Örebro universitet, 2017-05-23.

¹²⁰ Intervju 2 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31.

¹²¹ Riksrevisionens insamling av lärosätenas interna beslut och övriga dokument om myndighetskapital.

Lärosäten har i intervjuer lyft svårigheterna med att förbruka myndighetskapitalet, eller som en intervjuperson säger: "Det är svårt att göra av med pengar på ett ansvarsfullt sätt."¹²² Ett hinder som många lärosäten lyfter fram i enkätsvar och vid intervjuer är att myndighetskapitalet är bundet till respektive verksamhetsgren, eftersom många satsningar avser båda grenar.¹²³ Hög personalomsättning inom ledande positioner kan också förhindra långsiktiga och strategiska beslut om användning av kapitalet.

Även om lärosätena vidtar åtgärder för att på olika sätt förbruka kapitalet kan det samtidigt uppstå ett överskott i den löpande verksamheten, vilket i sin tur kan resultera i ett ökat myndighetskapital för lärosäten. Därför är det också redovisningsmässigt svårt att följa förbrukningen av kapitalet i lärosätenas redovisningssystem. Det förekommer att satsningar gjorda med myndighetskapitalet är öronmärkta, men det är sällsynt.¹²⁴ Riksrevisionen vill i detta sammanhang lyfta Göterbogs universitet som ett gott exempel på ett transparent uppföljningssystem där alla fakulteter får lämna in redovisningar över planerade och genomförda satsningar som binder myndighetskapitalet.¹²⁵

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- Granskningen visar att lärosätena har vidtagit olika åtgärder för att hantera sitt myndighetskapital. Det kan handla om utökad intern uppföljning, införande av riktlinjer avseende storleken på myndighetskapitalet, indragningar av kapital från underliggande nivåer uppåt i organisationen eller förbrukning av myndighetskapitalet för framför allt strategiska satsningar.
- Det finns stora variationer mellan lärosäten när det kommer till hanteringen av myndighetskapitalet.
- Uppföljningen har blivit mer systematisk, framför allt de senaste åren.
- De flesta lärosäten har infört sina egna måltal, där de flesta ligger på mellan 10 och 15 procent av omsättningen.
- Uppföljningen av måltalen varierar och det finns inga tydliga samband mellan storleken på myndighetskapitalet och huruvida lärosätet har eller inte har måltal. Detta tyder på att lärosätena utvecklar sin uppföljning av myndighetskapitalet.
- Lärosätena har i ganska begränsad omfattning använt sig av möjligheten till interna omfördelningar eller till förbrukning av kapitalet. Enligt Riksrevisionen kan det sistnämnda förhindras bl.a. av ledningens bristande kunskap om kapitalets innehåll (som beskrevs i kapitel 3).

¹²² Intervju 1 vid Högskolan i Borås, 2017-05-31; intervju 2 vid Örebro universitet, 2017-05-23.

¹²³ Till exempel intervju 2 vid Örebro universitet, 2017-05-23.

¹²⁴ Intervju vid Kungl. Tekniska högskolan, 2016-12-15; intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

¹²⁵ Intervju 1 vid Göteborgs universitet, 2017-05-22.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

- Att förbruka myndighetskapitalet kan vara förknippat med svårigheter, t.ex. kapitalets bundenhet till respektive verksamhetsgren, och risktagande inför långsiktiga satsningar med osäker framtida finansiering.
- Det finns en risk att lärosätena fokuserar på att förbruka myndighetskapitalet, samtidigt som överskotten i den löpande verksamheten fortsätter, dvs. att myndighetskapitalet minskas från ena hållet men byggs på från det andra.

5 Regeringens hantering av myndighetskapitalet

I det här kapitlet beskrivs och analyseras Utbildningsdepartementets respektive Finansdepartementets hantering av uppbyggnaden av myndighetskapital vid universitet och högskolor.

Kapitlet bygger på Riksrevisionens intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet samt på dokumentstudier.

5.1 Styrningen av universitet och högskolor

Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för högre utbildning och forskning, och de övergripande målen för statliga universitets och högskolors verksamhet anges i högskolelagen (1992:1434). Inom regeringen är områdena utbildning och forskning samlade under Utbildningsdepartementet, som ansvarar för alla statliga universitet och högskolor (med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet som lyder under Näringsdepartementet).

Det grundläggande instrumentet för regeringens finansiella styrning är tilldelning av anslag samt regler och villkor för anslag¹²⁶, bemyndiganden och låneramar.¹²⁷ Riksdagen anvisar regeringen anslag för olika ändamål och regeringen tilldelar berörda myndigheter dessa anslag via regleringsbrev. Inför varje nytt budgetår beslutar regeringen om ett regleringsbrev för respektive lärosäte samt ett gemensamt regleringsbrev för samtliga statliga universitet och högskolor. Regleringsbrev innehåller ekonomiska ramar i form av bl.a. tilldelade anslag, inklusive ramar för anslagssparande, och verksamhetsmål för varje lärosäte, men även bestämmelser om hur och vad lärosätena ska återrapportera till regeringen.

5.2 Styrning av myndighetskapital

5.2.1 Styrningen har varierat över tid

Fram t.o.m. regleringsbrevet för budgetåret 2007 krävde regeringen att alla lärosäten vars myndighetskapital, exklusive stats- och donationskapital, överskred tio procent av omsättningen i sin årsredovisning skulle ge en förklaring till hur överskottet uppstått samt redogöra för hur överskottet skulle användas.¹²⁸ Det

¹²⁶ I tidigare kapitel har exempelvis undantagen gällande anslagsavräkning och redovisning av överskott inom avgiftsfinansierad verksamhet beskrivits.

¹²⁷ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

¹²⁸ Regleringsbrev för universitet och högskolor avseende budgetåret 2007.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

kravet uppfattades enligt lärosätena som ett riktmärke eller en norm som satte en ram för den flexibilitet som möjliggjorts med anslagsmodellen. Kravet togs bort från 2008, troligen inom ramen för den reformering av statens generella ekonomiadministrativa regelverk som skedde i slutet av 2000-talet.¹²⁹ Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet ansåg regeringen att det måste vara lärosätenas ledningar som ansvarar för och avgör storleken på myndighetskapitalet, och att det måste tillåtas en variation avseende storleken.¹³⁰

Riksrevisionen menar att regeringens borttagande av återrapporteringskravet kan ha bidragit till ökningen av myndighetskapitalet sedan 2007. Även om myndighetskapitalet ökade i ungefär samma takt 2004–2006 (när återrapporteringskravet fortfarande fanns kvar) som efter 2007, var myndighetskapitalets storlek helt annan. I förhållande till omsättningen understeg myndighetskapitalet tio procent (totalt sett) 2006. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet är ett nytt återrapporteringskrav för att följa utvecklingen av myndighetskapitalet inte aktuellt i nuläget. Enligt Utbildningsdepartementets bedömning blir informationen tydligare och mer jämförbar mellan lärosätena om frågan utreds i form av uppdrag till en sektorsmyndighet (som Universitetskanslersämbetet, UKÄ), eller i form av en utredning.¹³¹ Riksrevisionen kan dock konstatera att någon utredning eller djupare analys av myndighetskapitalet inte har gjorts under granskningsperioden.

Från regeringens sida finns det i dag inga riktlinjer om myndighetskapitalets storlek. Regeringen följer dock utvecklingen via lärosätenas årsredovisningar (se t.ex. Ekonomistyrningsverkets (ESV) allmänna råd gällande utökad redovisning av myndighetskapitalet fr.o.m. 2014) och UKÄ:s årliga uppföljningar av lärosätenas ekonomi. Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet behöver lärosätena inte ha några konkreta måltal, utan det räcker med att lärosätets ledning har kontroll över resursutnyttjandet.¹³² Vidare menar företrädare för Utbildningsdepartementet att det är svårt att avgöra rätt nivå för ett tak eller ett golv för myndighetskapitalet, eftersom verksamheten varierar mycket mellan lärosäten och även för ett och samma lärosäte över tid. Enligt Utbildningsdepartementet finns också en risk att ett tak blir styrande. Utbildningsdepartementet menar att de ser frågan om myndighetskapital i förhållande till vilken verksamhet lärosätena har och vad de gör.¹³³

¹²⁹ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04.

¹³⁰ E-post från Utbildningsdepartementet, 2017-11-01.

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

¹³³ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04

5.2.2 Konsekvenser av lärosätenas frihetsgrad

Som tidigare konstaterats, påverkar det nuvarande resurstilldelningssystemet och anslagsavräkningsmodellen för universitet och högskolor uppbyggnaden av myndighetskapital. Lärosätenas tilldelade medel redovisas som förbrukade i statens budget, även om de inte är förbrukade i verksamheten, och oförbrukade anslagsmedel redovisas mot myndighetskapitalet. Andra myndigheter som inte förbrukat årets tilldelade anslagsmedel hamnar i anslagssparandeprövning. Oavsett om de får behålla oförbrukade anslag eller inte blir det alltså inte myndighetskapital.

Enligt företrädare för Finansdepartementet finns det en risk för att mindre finansiell styrning kan leda till mindre kontroll över verksamheten från statsmakternas sida. Tjänstemän vid Finansdepartementet menar att de undantag från den finansiella styrningen och det ekonomiadministrativa regelverket som universitet och högskolor har inte gynnar utvecklingen och styrningen. Modellen för den finansiella styrningen av universitet och högskolor har också fått ligga orörd länge, medan den finansiella styrningen av övriga myndigheter har utvecklats.¹³⁴

Enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet har någon förändring av modellen inte varit aktuell eftersom systemet har fungerat relativt väl, och att det är svårt och kostsamt att ändra ett så pass stort och komplext system.¹³⁵ På grund av att lärosätena har en annorlunda verksamhet jämfört med övriga myndigheter skulle det enligt företrädare för Utbildningsdepartementet inte fungera med det vanliga ettåriga anslaget. Enligt Utbildningsdepartementet finns en acceptans för att finansieringssystemet bidrar till förskjutningen mellan tilldelning av pengar och faktisk verksamhet för att lärosätena ska kunna bedriva en långsiktig verksamhet.¹³⁶

Riksrevisionen har tidigare bedömt att högskolesektorns undantag är väl motiverade, men att de också bidrar till problem med bristande transparens i redovisningen och därmed försvårar uppföljningen av hur lärosätets resurser kommer till användning.¹³⁷ Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som ska göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.¹³⁸ I kommittédirektivet anges bl.a. att utredningen ska pröva om lärosätenas undantag från det generella ekonomiadministrativa regelverket är

¹³⁴ Intervju vid Finansdepartementet, 2017-06-20.

¹³⁵ E-post från Utbildningsdepartementet, 2017-11-01.

¹³⁶ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04

¹³⁷ Riksrevisionen (2012).

¹³⁸ Dir. 2017:46, kommittédirektiv. *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten.*

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

ändamålsenligt, och i det ingår enligt Utbildningsdepartementet frågan om myndighetskapital.¹³⁹ Uppdraget ska redovisas senast den 3 december 2018.

5.2.3 Oklarhet kring rimliga storleken på myndighetskapitalet

Eftersom uppbyggnaden av myndighetskapitalet har möjliggjorts genom lärosätenas speciella anslagsmodell och resurstilldelningssystem, och det inte finns någon gräns för storleken, kan det enligt Riksrevisionen tolkas som att all uppbyggnad har skett inom ramen för regelverket och alltså är tillåten. Samtidigt har lärosätena ett ekonomiskt ansvar för att använda tillgängliga resurser effektivt, och anslagen är i grunden anvisade och tilldelade för att förbrukas under ett budgetår.¹⁴⁰

Regeringen har också möjlighet att dra in myndighetskapital, vilket också har förekommit enligt intervjupersoner. Exempelvis beslutade regeringen vid ett tillfälle i mitten av 1990-talet att dra in ett antal miljoner kronor från lärosätena, och då främst universiteten.¹⁴¹ Även om det inte hänt sedan dess noterar Riksrevisionen att det finns en viss oro bland lärosätena att myndighetskapitalet kan dras in eller omfördelas mellan lärosäten, och lärosätena upplever att det finns en oklarhet kring vilken storlek på myndighetskapitalet som anses rimlig och acceptabel.¹⁴² Knappt hälften av lärosätena (14 av 31) har svarat att de upplever regeringens styrning avseende myndighetskapitalet som ganska eller mycket otydlig, och enligt 4 lärosäten saknas styrning över huvud taget.¹⁴³ Att det finns olika tolkningar av myndighetskapitalets storlek kan till viss del också utläsas av de stora skillnaderna mellan lärosätena vad gäller myndighetskapitalets storlek.

5.3 Regeringens uppföljning av myndighetskapital

Regeringen har möjlighet att följa myndighetskapitalets utveckling på flera sätt: genom lärosätenas årsredovisningar, genom UKÄ:s statistik och analyser och genom de årliga myndighetsdialogerna. Riksrevisionens genomgång av såväl UKÄ:s sammanställningar som ett urval av lärosätenas årsredovisningar visar dock att avrapporteringen sker på en alltför övergripande nivå.

¹³⁹ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04.

¹⁴⁰ Det finns dock en viss möjlighet för myndigheter att spara medel. Den generella regeln för anslag för förvaltningsändamål är att myndigheten enligt anslagsförordningen får disponera ett anslagssparande på tre procent. Regeringen införde denna regel för att stora outnyttjade medel inte skulle finnas kvar från tidigare år i för stor omfattning. ESV (2016).

¹⁴¹ Intervju vid Karolinska Institutet, 2017-03-13; intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04.

¹⁴² Till exempel Universitetsläraren (2017) eller von Schantz (2016).

¹⁴³ Riksrevisionens enkätundersökning.

5.3.1 Formella återrapporteringar ger viss information, men de kan utvecklas

Enligt regleringsbrevet för universitet och högskolor ska lärosätena bl.a. redovisa myndighetskapitalets utveckling de fem senaste åren (som en samlad post) samt årets kapitalförändring och balanserad kapitalförändring uppdelad per verksamhetsgren (utbildning respektive forskning) och område enligt fördefinierade tabeller i regleringsbrevet.¹⁴⁴ Även eventuella överskott och underskott inom den avgiftsfinansierade verksamheten ska särredovisas enligt den fördefinierade tabellen i regleringsbrevets bilaga 4. UKÄ samlar in uppgifter från lärosätena om årets kapitalförändring och den balanserade kapitalförändringen. Från 2011 finns denna statistik uppdelad per verksamhetsgren. UKÄ redovisar också lärosätenas ekonomiska utveckling i sina årliga rapporter om universitet och högskolor, och i viss mån även i andra statistikprodukter.¹⁴⁵

Enligt ESV:s föreskrifter till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska förändringar av myndighetskapitalet under räkenskapsåret specificeras i en not. Specifikationen ska visa varje slag av förändring för varje post och delpost i myndighetskapitalet. Från 2015 (avseende räkenskapsåret 2014) bör lärosätena även redovisa förändring av myndighetskapitalet i sin årsredovisning enligt bilaga 8 i ESV:s allmänna råd till 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Redovisningen ska vara uppdelad på eventuellt stats-, donations- och uppskrivningskapital, resultatandelar i hel- och delägda företag samt balanserad kapitalförändring inom anslags-, bidrags- och avgiftsfinansierad verksamhet.¹⁴⁶ Enligt företrädare för ESV skapades tabellen för att underlätta för myndigheter att stämma av sitt myndighetskapital och specificera vad myndighetskapitalet består av.¹⁴⁷

I lärosätenas resultatredovisningar i årsredovisningarna nämns de ökade volymerna av myndighetskapital. I de allra flesta fall är kommentarerna mycket övergripande, utan någon vidare beskrivning av myndighetskapitalets innehåll, orsaker till uppbyggnaden eller planerade åtgärder. Riksrevisionen kan konstatera att denna redovisning blivit något mer omfattande de senaste åren. Samtidigt borde regeringen, enligt Riksrevisionen, göra en tydligare åtskillnad mellan den

¹⁴⁴ Enligt tabellen i bilaga 2 punkt 3 samt bilaga 6 i regleringsbrevet för universitet och högskolor.

¹⁴⁵ Se t.ex. UKÄ:s *Årsrapport 2017 för universitet och högskolor*, Statistisk analys 2017: 2 *Fåre helårsstudenter i högskolan 2016*.

¹⁴⁶ Enligt *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sveriges lantbruksuniversitet, utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel* medges SLU undantag från ESV:s föreskrift till 7 kap. 1 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag om att i not till Årets kapitalförändring respektive Förändring av myndighetskapitalet särredovisa över- eller underskott i den bidragsfinansierade verksamheten.

¹⁴⁷ E-post från ESV, 2017-09-25.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

information som krävs in på årlig basis och den fördjupade information som kan behövas för att analysera myndighetskapitalet.

5.3.2 Myndighetsdialogerna används i begränsad utsträckning

En gång om året träffar varje lärosätes ledning företrädare för Utbildningsdepartementet i en s.k. myndighetsdialog, där parterna har möjlighet att diskutera verksamhetens resultat och framtida inriktning. I Riksrevisionens enkätsvar har knappt hälften av lärosätena angett att myndighetskapital diskuterats vid de årliga myndighetsdialogerna. Sex lärosäten, varav tre med ett myndighetskapital överstigande 20 procent av omsättningen, har svarat att det sker mer sällan än vartannat år. Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet tar de upp frågan om myndighetskapitalet med lärosätena när behov uppstår, och de har som rutin att alltid diskutera myndighetskapitalet om det finns några avvikelser som kräver diskussion (oftast om myndighetskapitalet enligt Utbildningsdepartementet är stort).¹⁴⁸

5.3.3 Svårt att följa upp avgiftssättningen

För lärosätenas avgiftsfinansierade verksamhet gäller att om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än tio procent av den avgiftsfinansierade verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, ska lärosätet i årsredovisningen redovisa hur överskottet ska disponeras. Universitet och högskolor, utom Försvarshögskolan, är undantagna från att i en särskild skrivelse till regeringen föreslå hur överskotten ska användas, vilket gäller för övriga statliga myndigheter.¹⁴⁹ Finansdepartementet påpekar att det är svårt att följa avgiftssättningen för universitet och högskolor, och detta är en svårighet som återkommer även för övriga myndigheter. Samtidigt påpekar Finansdepartementet att även om avgiftssättningen är otydlig, så har de inte uppmärksammat några tydliga problem.¹⁵⁰

5.4 Riksdagen har inte informerats om det ökade myndighetskapitalet

En genomgång av regeringens budgetpropositioner och forskningspropositioner 2007–2016 visar att utvecklingen av lärosätenas myndighetskapital tagits upp en gång, i form av kortare beskrivning av myndighetskapitalets utveckling inom forskning i 2012 års forskningsproposition¹⁵¹. I övrigt har Riksrevisionen inte

¹⁴⁸ Intervju vid Utbildningsdepartementet, 2017-05-04; e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-11-01.

¹⁴⁹ Enligt bilaga 5 *Undantag från vissa bestämmelser i regleringsbrev avseende budgetåret 2016 för universitet och högskolor*.

¹⁵⁰ Intervju vid Finansdepartementet, 2017-06-20.

¹⁵¹ Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation*, s. 33.

kunnat se någon information om myndighetskapitalets utveckling i form av oförbrukade anslag, vilket enligt Riksrevisionen tyder på att Riksdagen inte har informerats regelbundet om utvecklingen av och storleken på myndighetskapitalet.

Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet har fokus de senaste åren legat på oförbrukade bidrag. Dessa har uppmärksammats av både Riksrevisionen och regeringen, och regeringen har bl.a. vidtagit åtgärder i form av utökade återrapporteringskrav. Utvecklingen av myndighetskapitalet har inte fått motsvarande uppmärksamhet, med undantag för ovan nämnda exempel.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Uppbyggnaden av myndighetskapital har skett inom ramen för regelverket, och har till viss del uppkommit som en konsekvens av att lärosätena har en större frihetsgrad än andra myndigheter.
- Regeringens styrning av myndighetskapital har varierat över tid, vilket skapat oklarhet för lärosätena.
- Myndighetskapitalet, oavsett storlek, har enligt Riksrevisionens tolkning inte varit ett framträdande ämne i Utbildningsdepartementets kontakter med lärosätena.
- Regeringens uppföljning av myndighetskapitalet har enligt Riksrevisionens bedömning skett på en alltför övergripande nivå och ingen utredning har gjorts, trots en medvetenhet om att kapitalet har ökat.
- Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringen inte vidtagit några åtgärder för att motverka uppbyggnaden av myndighetskapitalet.
- Det är, enligt Finansdepartementet, svårt att följa upp myndigheters avgiftssättning, vilket även gäller för universitet och högskolor.
- Regeringen har inte regelbundet uppmärksammat riksdagen på myndighetskapitalets utveckling.

Referenslista

Lagar och förordningar

- Budgetlagen (2011:203).
Högskolelagen (1992:1434).
Anslagsförordning (2011:223).
Avgiftsförordning (1992:191).
Högskoleförordning (1993:100).
Myndighetsförordning (2007:515).

Offentligt tryck

- Dir. 2017:46. *Kommittédirektiv. Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten.*
Prop. 2008/09:50. *Ett lyft för forskning och innovation.*
Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation.*
SOU 1996:29. *Forskning och pengar.*
SOU 2000:82. *Högskolans styrning – en utvärdering.*
SOU 2005:48. *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. Delbetänkande av Resursutredningen.*
SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Betänkande av Styretredningen.*
SOU 2015:70. *Högre utbildning under tjugo år. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.*

Övrigt

- Eriksson, Heyman (2014). *Resurser för utbildning och forskning.* SUHF Dnr 14/014.
ESV (1999). *Att läsa och tolka. Resultaträkning. Balansräkning. Anslagsredovisning.* ESV 1999:14.
ESV (2011). *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.* ESV 2011:9
ESV (2012). *Basbok: Grunderna i statlig redovisning.* ESV 2012:38.
ESV (2016). *Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet.* ESV 2016:50.

- ESV (2017). *Utfallet för statens budget – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016*. Rapport 2017:16.
- Fritzell (2012). *Fortsatt utbyggnad, fortsatt urholkning*. SULF:s skriftserie.
- Gunnarsson (2013). *Kartläggning av Lunds universitets myndighetskapital och oförbrukade bidrag. En rapport av ett uppdrag till Lunds universitet*.
- Heckscher m fl. (2015). *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten. En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk*.
- Karlsson (2013). *Kapital i arbete och vila – Några observationer från nio svenska lärosäten kring myndighetskapital och oförbrukade bidrag samt motsvarande rutiner från tre utländska framstående lärosäten. En rapport av ett uppdrag till Lunds universitet*.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2016*.
- Lunds universitet (2013a). *Beslut om utredning om myndighetskapitalet och resurser för strategiska satsningar inom forskning vid Lunds universitet*. Dnr LS 2013/56.
- Lunds universitet (2013b). *Granskning av oförbrukade bidrag*. Lunds universitet internrevisionen. Dnr IR 2013/9.
- Lunds universitet (2015). *Resursfördelning för verksamhetsåret 2015. Planeringsförutsättningar för forskning perioden 2016–2018*.
- Riksrevisionen (2009). *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*. RiR 2009:25.
- Riksrevisionen (2011a). *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*. RiR 2011:3.
- Riksrevisionen (2011b). *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. RiR 2011:21.
- Riksrevisionen (2011c). *Statliga myndigheters tjänsteexport*. RiR 2011:24.
- Riksrevisionen (2012). *Att styra självständiga lärosäten*. RiR 2012:4.
- Riksrevisionen (2016a). *Riksrevisorernas årliga rapport 2016*.
- Riksrevisionen (2016b). *Riksrevisionens årliga granskning av universitet och högskolor 2016*. Presentation på HfR-konferensen 2016-11-11.
- Statskontoret (2012). *Olika med ändå lika. En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan*. Rapport 2012:37.
- Statskontoret (2014). *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*. Rapport 2014: 27.
- Universitetskanslersämbetet (2012). *Andra året med studieavgifter*. Rapport 2012:26.
- Universitetskanslersämbetet (2013). *Hur många "platser" finns det i högskolan? Statistisk analys 2013:13*.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Universitetskanslersämbetet (2015). *Uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap. Rapportering av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2015:14.

Universitetskanslersämbetet (2016a). *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor – redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:8.

Universitetskanslersämbetet (2016b). *Universitet och högskolor, Årsrapport 2016*. Rapport 2016:10.

Universitetskanslersämbetet (2017). *Kartläggning av studieavgifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2017:2.

Artiklar

Forska (2010). *Pengar till forskning blir liggande på universiteten*, Nr 2 2010.

Lunds universitets magasin. *Kan bli dyrt att spara i ladorna*, Nr 4/2017.

Lunds universitets magasin. *Forskningen får mer resurser – utbildningsanslaget urholkas*, Nr 5/2017.

Nebel (2014). *Universitetet vill göra av med mer pengar*, Sydsvenskan, 2014-04-19.

Universitetsläraren (2017). *Finansdepartementet joker i spelet om sparandet*. Nr 1/2017.

von Schantz (2016). *Regeringen har aviserat frihet men gör tvärtom*. Rektors blogg 2016-11-29.

Bilaga 1. Gruppering av lärosäten

Tabell 1 Gruppering av lärosäten

Lärosätesgrupp	Lärosäte
Breda etablerade universitet	Göteborgs universitet
	Linköpings universitet
	Lunds universitet
	Stockholms universitet*
	Umeå universitet
	Uppsala universitet**
Fackinriktade universitet	Karolinska Institutet
	Kungl. Tekniska högskolan
	Luleå tekniska universitet
	Sveriges lantbruksuniversitet
Nya universitet	Karlstads universitet
	Linnéuniversitetet***
	Mittuniversitetet
	Örebro universitet
Högskolor	Blekinge Tekniska Högskola
	Försvärshögskolan
	Gymnastik- och idrottshögskolan
	Högskolan Dalarna
	Högskolan i Borås
	Högskolan i Gävle
	Högskolan i Halmstad
	Högskolan i Skövde
	Högskolan Kristianstad
	Högskolan Väst
	Malmö högskola
	Mälardalens högskola
	Södertörns högskola

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Lärosätesgrupp	Lärosäte
Konstnärligt inriktade högskolor	Konstfack
	Kungl. Konsthögskolan
	Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
	Stockholms konstnärliga högskola****

*Not: * I Stockholms universitet ingår Lärarhögskolan i Stockholm t.o.m. 2007.*

*** I Uppsala universitet ingår t.o.m. 30 juni 2013 Högskolan på Gotland.*

**** I Linnéuniversitet ingår Högskolan i Kalmar och Växjö universitet 2007–2009.*

***** I Stockholms konstnärliga högskola ingår Danshögskolan, Teaterhögskolan, Dramatiska institutet och Operahögskolan 2007–2013.*

Bilaga 2. Resurstilldelningssystem på grundnivå och avancerad nivå

Det nuvarande resurstilldelningssystemet presenterades i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Resurstilldelningssystemet var en del av högskolereformen 1993, vilken syftade till att få en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statsmakterna och universitet och högskolor.¹⁵²

Takbeloppsuppföljningen

Lärosätena är de enda myndigheter som har ett prestationsbaserat resurstilldelningssystem för en av sina verksamhetsgrenar. Anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå fastställs av regeringen i form av ett s.k. takbelopp, vilket är den maximala ersättning som respektive lärosäte kan få i ramanslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Takbeloppet fördelas i tolfedelar som förskott till lärosätet under året. Den faktiska ekonomiska ersättningen till lärosätet beräknas efter avslutat budgetår utifrån antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och deras avklarade poäng (helårsprestationer) under året inom de olika utbildningsområdena.

De intäkter som redovisade helårsstudenter och helårsprestationer genererat stäms av mot takbeloppet. Om den faktiska utbildningsvolymen (summan av helårsstudenter och helårsprestationer) på lärosätet överskrider takbeloppet kan s.k. överproduktion sparas till nästa år och ge rätt till ersättning då, men bara under förutsättning att den ackumulerade överproduktionen inte motsvarar mer än tio procent av takbeloppet. På motsvarande sätt kan outnyttjat anslag sparas i form av anslagssparande på högst tio procent av takbeloppet för att ge ersättning kommande år. Anslagssparande som överstiger tio procent dras in till staten och om överproduktionen överstiger tio procent ersätts de prestationerna över huvud taget inte. Anslagssparandet ingår således inte i myndighetskapitalet.

Inom statsförvaltningen får normalt ett anslagssparande uppgå till högst tre procent av anslagets storlek. De anslag som berör grundläggande högskoleutbildning har således ett undantag från den normala begränsningsregeln.¹⁵³

¹⁵² SOU 2005:48 *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*. Delbetänkande av Resursutredningen.

¹⁵³ SOU 2005:48, s. 58

Övriga anslag på grundnivå och avancerad nivå

Vid sidan av takbeloppet finns i vissa fall medel för särskilda åtaganden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men dessa är av mindre storlek. Under detta anslag anvisas medel för exempelvis nationella resurscentra i olika ämnen, spetsutbildningar samt tolk- och översättarinstitutet. Inom detta anslag finns det således möjligheter att direkt ge resurser för vissa ändamål. Resurserna från anslagen för särskilda ändamål (2:64 och 2:65) anvisas direkt och för ett specifikt ändamål till respektive lärosäte utan avräkning. Beroende på anslagsposten får lärosätena antingen spara maximalt tre procent av de anslagen, dvs. samma som för övriga myndigheter, eller så får de inte spara någonting alls.

Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är undantagna

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) lyder under Näringsdepartement och tilldelas ett samlat anslag för all verksamhet, dvs. inte uppdelat på utbildning och forskning. Med undantag från anslagsförordningen (2011:223) ska SLU avräkna anslaget med en tolfedel av anslagsbeloppet per månad i samband med att medel utbetalas till SLU:s räntekonto i Riksgäldskontoret, alltså på samma sätt som övriga lärosäten avräknas forskningsanslag. Däremot är SLU:s maximala anslagssparande reglerat till tre procent.

Försvarshögskolan tilldelas två anslag, ett för utbildning och ett för forskning, men det sker ingen prestationsavräkning. Gränserna för anslagssparande är samma som för övriga universitet och högskolor dvs. tio procent avseende utbildningsanslag och ingen gräns avseende forskningsanslag.

Bilaga 3. Tabeller

Tabell 2 Myndighetskapital i miljoner kronor (mnkr) och i förhållande till kostnader vid universitet och högskolor 2016

	Myndighetskapital totalt		Myndighetskapital inom utbildning*		Myndighetskapital inom forskning**	
	Mnkr.	% av kostnader	Mnkr.	% av kostnader	Mnkr.	% av kostnader
Blekinge Tekniska Högskola	82	19 %	131	43 %	-50	-37 %
Försvarshögskolan	41	8 %	33	9 %	8	6 %
Gymnastik- och idrottshögskolan	27	19 %	26	26 %	0	1 %
Göteborgs universitet	1 200	20 %	421	17 %	751	20 %
Högskolan Dalarna	123	20 %	118	24 %	4	3 %
Högskolan i Borås	39	6 %	217	42 %	- 181	-140 %
Högskolan i Gävle	184	30 %	156	32 %	29	21 %
Högskolan i Halmstad	69	12 %	93	22 %	- 29	-20 %
Högskolan i Skövde	129	28 %	114	34 %	16	13 %
Högskolan Kristianstad	90	19 %	91	22 %	- 6	-9 %
Högskolan Väst	91	18 %	138	35 %	- 47	-43 %
Karlstads universitet	139	13 %	58	8 %	64	18 %
Karolinska Institutet	1 514	23 %	184	18 %	1 285	23 %
Konstfack	20	11 %	21	13 %	- 1	-7 %
Kungl. Konsthögskolan	8	11 %	15	20 %	- 6	-108 %
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	52	30 %	41	24 %	12	127 %
Kungl. Tekniska högskolan	765	17 %	99	7 %	641	21 %
Linköpings universitet	597	16 %	341	21 %	238	11 %
Linnéuniversitetet	252	14 %	253	20 %	- 4	-1 %

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

	Myndighetskapital totalt		Myndighetskapital inom utbildning*		Myndighetskapital inom forskning**	
	Mnkr.	% av kostnader	Mnkr.	% av kostnader	Mnkr.	% av kostnader
Luleå tekniska universitet	302	18 %	121	17 %	173	18 %
Lunds universitet	1 457	18 %	344	14 %	1 051	19 %
Malmö högskola	199	14 %	235	21 %	- 36	-14 %
Mittuniversitetet	200	21 %	109	19 %	89	25 %
Mälardalens högskola	254	29 %	197	33 %	57	22 %
Stockholms konstnärliga högskola	28	10 %	12	6 %	15	24 %
Stockholms universitet	1 247	25 %	702	34 %	541	19 %
Sveriges lantbruks- universitet	701	22 %	11	2 %	584	26 %
Södertörns högskola	118	16 %	84	17 %	33	12 %
Umeå universitet	509	12 %	215	12 %	281	11 %
Uppsala universitet	1 378	21 %	402	21 %	912	19 %
Örebro universitet	513	41 %	410	51 %	101	22 %
Summa	12 330	19 %	5 392	21 %	6 522	18 %

Not. * Myndighetskapital inom utbildning avser summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

** Myndighetskapital inom forskning avser summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring för forskning och utbildning på forskarnivå.

Källa: UKÄ och ESV.

Tabell 3 Utvecklingen av myndighetskapital 2007–2016, 2016 års priser

Lärosäte	Utveckling 2007-2016
Blekinge Tekniska Högskola	
Försvarshögskolan	
Gymnastik- och idrottshögskolan	
Göteborgs universitet	
Högskolan Dalarna	
Högskolan i Borås	
Högskolan i Gävle	
Högskolan i Halmstad	
Högskolan i Skövde	
Högskolan Kristianstad	
Högskolan Väst	
Karlstads universitet	
Karolinska Institutet	
Konstfack	
Kungl. Konsthögskolan	
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	
Kungl. Tekniska högskolan	
Linköpings universitet	
Linnéuniversitetet	
Luleå tekniska universitet	
Lunds universitet	
Malmö högskola	
Mittuniversitetet	
Mälardalens högskola	
Stockholms konstnärliga högskola***	
Stockholms universitet*	
Sveriges lantbruksuniversitet	
Södertörns högskola	
Umeå universitet	
Uppsala universitet**	
Örebro universitet	
Totalt	

Not: * Stockholms universitet inkluderar Lärarhögskolan i Stockholm 2007. ** I Uppsala universitet ingår t.o.m. 30 juni 2013 Högskolan på Gotland. *** I Linnéuniversitetet ingår Högskolan i Kalmar och Växjö universitet 2007–2009. **** I Stockholms konstnärliga högskola ingår Danshögskolan, Teaterhögskolan, Dramatiska institutet och Operahögskolan 2007–2013.
Källa: ESV/Hermes.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENÄ?

Tabell 4 Sammanställning över lärosätenas måltal för myndighetskapalet (MK) samt Riksrevisionens beräkning av myndighetskapalet enligt lärosätenas måltal, miljoner kronor (mnkr)

Lärosäte	Mål för lägsta önskade nivå av myndighetskaptal	Mål för högsta önskade nivå av myndighetskaptal	Beräknat MK enligt lärosätets måltal för högsta önskade nivå, mnkr.	Faktiskt MK 2016, mnkr.	Skillnad mellan faktiskt och beräknat MK, mnkr.
Blekinge Tekniska Högskola	Ett långsiktigt mål på 15 % av intäkter.	Ett långsiktigt mål på 15 % av intäkter.	68	82	13
Försvarshögskolan	Fokus har varit på att arbeta ner det ackumulerade överskottet från avgifter under nivån 10 % av avgiftsintäkter. Vi har satt ett riktvärde på minskningen per år i tkr.		-	41	-
Gymnastik-och idrottshögskola	5 % av kostnader, motsvarande cirka 7 mnkr.	Styrelsen har fokuserat på att MK, som minskat under den senaste 5-års perioden, inte ska sjunka under 5 % av kostnader.	-	27	-
Göteborgs universitet		Inom utbildning ska det fria MK vara kring 3 % av omslutning, inom forskning ska det fria MK vara ca 5 % av omslutningen.	1005	1200	195
Högskolan Dalarna	8 % av kostnader	10 % av intäkter	60	123	63
Högskolan i Borås	7 % av kostnader		-	39	-
Högskolan i Gävle	10 % av intäkter	Inom utbildning 60 115 tkr. och inom forskning 29 967 tkr.	90	184	94
Högskolan i Halmstad		10 %	55	69	14
Högskolan i Skövde		Inget beslut men diskussioner om att MK ska uppgå till en viss % av omslutningen.	-	129	-
Högskolan Kristianstad		De senaste åren har fokus legat på innehållet i MK och inte på totalsumman.	-	90	-

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Lärosäte	Mål för lägsta önskade nivå av myndighetskapital	Mål för högsta önskade nivå av myndighetskapital	Beräknat MK enligt lärosätets måltal för högsta önskade nivå, mnkr.	Faktiskt MK 2016, mnkr.	Skillnad mellan faktiskt och beräknat MK, mnkr.
Högskolan Väst	8 % av anslagen	Historiskt sett har det inte känts angeläget. Högskolan har först under en relativt kort tidsperiod haft högt MK. Stor del av MK är planerat att användas till strategiska satsningar och omställningskostnader.	-	91	-
Karlstads universitet	8 % av kostnader	8 % av kostnader	86	139	54
Karolinska Institutet	5 %	10 %	667	1514	847
Konstfack		På grundnivå 10 % av kostnader, med en avvikelse på +/- 2 % enstaka år; på forskarnivå i avvaktan på nästa forskningsproposition en anpassning så att inget större negativt MK uppstår.	16	21	5
Kungl. Konsthögskolan		Ett allmänt önskemål att MK bör vara 7–10 %, men det finns inget beslut om detta.	8	8	1
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	98 mnkr.	46 mnkr. för nya campus	46	52	6
Kungl. Tekniska högskolan	10 % av kostnader	10 % av kostnader	445	765	320
Linköpings universitet	-5 %	10 % av intäkter på grundnivå och 20 % av intäkter på forskarnivå	585	597	12

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Lärosäte	Mål för lägsta önskade nivå av myndighetskapital	Mål för högsta önskade nivå av myndighetskapital	Beräknat MK enligt lärosätets måltal för högsta önskade nivå, mnkr.	Faktiskt MK 2016, mnkr.	Skillnad mellan faktiskt och beräknat MK, mnkr.
Linnéuniversitetet		Inget formellt beslut, men den allmänna bedömningen är 10 % av omsättningen.	176	252	76
Luleå tekniska universitet	15 % av kostnader	15 % av kostnader	253	302	49
Lunds universitet		15 % till utgången av 2018	1199	1457	258
Malmö högskola		10 % av totala intäkter	141	199	59
Mittuniversitetet	5–10 % av omsättningen		-	200	-
Mälardalens högskola	7 % av intäkter	10 % av intäkter, som "grundmål". Det finns ett tillfälligt beslut om högre kapital för att kunna möta kommande avskrivningskostnader till följd av stora investeringar 2019 i nytt campus.	91	254	162
Stockholms konstnärliga högskola	10 % av anslagsintäkter		-	28	-
Stockholms universitet	0 % av intäkter	10 % av intäkter	493	1247	754
Sveriges lantbruksuniversitet	För SLU totalt 5 % av intäkter, för fakulteterna lägst 0 % och för institutionerna lägst -3 %.	Måltal för SLU totalt är 5–10 % av intäkter, fakulteterna har 0–10 % och institutionerna har -3–10 %.	335	701	366
Södertörns högskola	10 % av intäkter	10–15 % av intäkter	116	118	2
Umeå universitet	10 % av kostnader	15 % av kostnader	634	509	-125

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Lärosäte	Mål för lägsta önskade nivå av myndighetskapital	Mål för högsta önskade nivå av myndighetskapital	Beräknat MK enligt lärosätets måltal för högsta önskade nivå, mnkr.	Faktiskt MK 2016, mnkr.	Skillnad mellan faktiskt och beräknat MK, mnkr.
Uppsala universitet		Inom utbildning 10 % av kostnader med ett mål om att långsiktigt inte överstiga 5 %, inom forskning 10 % av kostnader.	664	1378	715
Örebro universitet		Under perioden 2017–2022 ska MK halveras kopplat till de strategiska satsningarna.	-	513	-
Samtliga lärosäten med uppsatta mål för högsta önskade nivå på MK			7 232	11 172	3 940

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning samt egna beräkningar.

Bilaga 4. Regressionsanalyser

I Riksrevisionens enkätundersökning och intervjuer har olika faktorer lyfts fram som orsaker till myndighetskapitalets utveckling inom utbildning respektive forskning. Riksrevisionen har prövat dessa förklaringar genom att tillämpa regressionsanalyser.

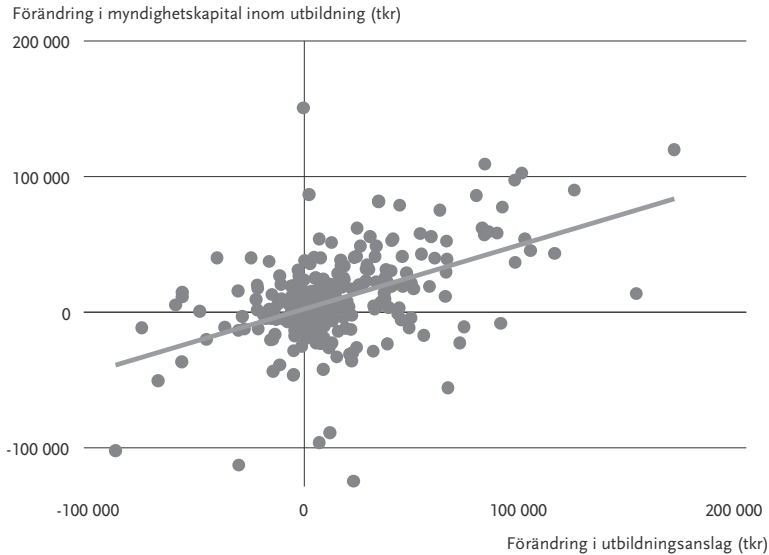
För att testa sambandet mellan myndighetskapitalets och anslagens utveckling inom utbildning har Riksrevisionen genomfört en enkel regression (OLS) och en *fixed effect*-regression (FE) där vi tagit hänsyn till dels variationer mellan lärosätena, dels variationer inom lärosätena över tid, eftersom vi tror att det kan påverka resultaten. Båda regressionerna visar ett liknande resultat – att den genomsnittliga ökningen av utbildningsanslagen med 100 kronor motsvarar en ökning av myndighetskapitalet inom utbildning med 55 respektive 54 kronor.

För att slå fast vilken metod som är mest lämplig har även ett Hausman-test genomförts. Testet visar att parameterestimaterna är lika stora men att OLS-parametern är effektivare. Därmed är OLS-regressionen att föredra.

Tabell 5 Resultat från regressionsanalys för myndighetskapitalets (MK) förändring inom utbildning

Förändringen i	(OLS)	(FE)
	MK inom utbildning	MK inom utbildning
Utbildningsanslag	0,54*** (0,058)	0,55*** (0,063)
Konstant	2,325 (2,143)	2,135 (2,226)
Antal observationer	279	279
Antal lärosäten		31
R2	0,238	0,234

Not. Robusta standardavvikelser inom parentes. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.
Källa: UKÄ.

Diagram 14 Korrelation mellan förändring av lärosätenas myndighetskapital inom utbildning och förändring av utbildningsanslag

Källa: UKÄ.

Avseende forskning har Riksrevisionen testat sambandet mellan myndighetskapitalets förändring å ena sidan och förändring av forskningsanslag, externa bidragsintäkter och oförbrukade bidrag å andra sidan med flera regressioner. Sambandet mellan myndighetskapitalets förändring inom forskning och förändringen av forskningsanslag ter sig starkt och signifikant vid alla regressioner. Enligt regressionsanalyser motsvarar en ökning av forskningsanslaget med 100 kronor en ökning av myndighetskapitalet inom forskning med drygt 60 kronor. Kontroll har skett för år och lärosätesgrupp (OLS4, OLS5 och OLS6), och det finns vissa skillnader men de är inte signifikanta.

Sambandet mellan myndighetskapitalets utveckling på forskarsidan och utvecklingen av externa bidrag är också signifikanta, om än svagare. Även här har Riksrevisionen testat för variationer mellan lärosäten och variationer inom lärosäten över tid (FE) men det finns inga betydelsefulla skillnader.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Tabell 6 Resultat från regressionsanalyser för myndighetskapitalets förändring inom forskning

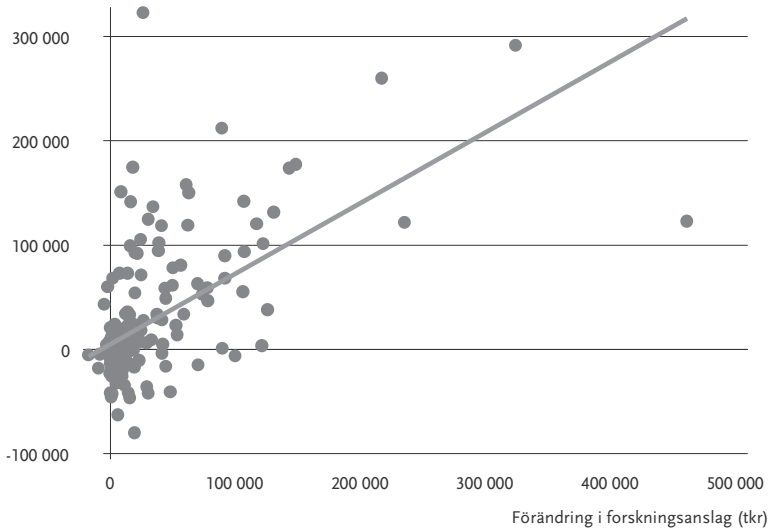
Förändringen i	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(FE) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning
Forskningsanslag	0,73*** (0,072)	0,68*** (0,036)	0,61*** (0,054)	0,63*** (0,046)	0,62*** (0,048)	0,62*** (0,024)	0,61*** (0,052)
Forskningsbidrag		0,28*** (0,038)	0,19** (0,072)	0,21*** (0,075)	0,20** (0,075)	0,19** (0,082)	0,18** (0,072)
Oförbrukade forskningsbidrag			0,15** (0,065)	0,16** (0,077)	0,15** (0,068)	0,15 (0,10)	0,14** (0,059)
Fackinriktade universitet				16,171* (8,413)	15,462* (8,568)		
Högskolor				10,926 (8,349)	8,099 (8,367)		
Konstnärligt inriktade högskolor				13,960* (8,208)	11,093 (8,216)		
Nya universitet				8,503 (8,580)	5,835 (8,572)		
2009					16,559* (9,447)	16,904* (8,997)	16,977* (9,097)
2010					7,871 (9,862)	7,906 (9,844)	8,106 (9,693)
2011					12,822* (6,919)	12,874* (6,646)	12,608* (6,938)
2012					-53,9 (7,144)	77,9 (7,040)	-127 (7,116)
2013					-4,090 (10,236)	-3,959 (10,267)	-4,225 (10,161)
2014					1,176 (8,933)	1,363 (8,810)	1,198 (8,925)

Förändringen i	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning	(FE) MK inom forskning	(OLS) MK inom forskning
2015					-5,375 (12,009)	-5,378 (11,508)	-5,774 (12,062)
2016					1,778 (13,105)	1,939 (12,750)	1,809 (12,978)
Konstant	3,428 (2,990)	-3,500** (1,471)	-4,100*** (1,305)	-14,837* (8,230)	-15,345** (7,366)	-7,580 (7,355)	-7,043 (6,599)
Antal observationer	279	279	278	278	278	278	278
R2	0,437	0,531	0,552	0,559	0,575	0,394	0,568
Antal lärosäten						31	

Not. Robusta standardavvikelser inom parentes. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.
Källa: UKÄ.

Diagram 15 Korrelation mellan förändring av lärosätenas myndighetskapital inom forskning och förändring av forskningsanslag

Förändring i myndighetskapital inom forskning (tkr)



Källa: UKÄ.

VARFÖR SPARAR LÄROSÄTENA?

Myndighetskapital är det överskott som uppstår när statliga lärosäten inte gör av med hela sina forsknings- och utbildningsanslag, eller får pengar över från bidrags- eller avgiftsfinansierad verksamhet.

Vid årsskiftet 2016/17 fanns ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med nästan 7 miljarder sedan 2007. Även om den totala ökningen avstannat ligger det fortfarande på en historiskt hög nivå vid många lärosäten.

Riksrevisionens granskning visar att uppbyggnaden av myndighetskapitalet framför allt har uppkommit som en följd av att lärosätena av olika anledningar inte kunnat omsätta de ökade anslagsmedlen i forskning och utbildning. Orsaker till detta är bland annat svårigheter att anpassa verksamheten personalmässigt då det är svårt att hitta rätt kompetens och att rekryteringsprocesserna ofta tar lång tid. Enligt Riksrevisionens bedömning har även regeringens styrning av myndighetskapitalet, som av lärosätena uppfattas som otydlig, påverkat uppbyggnaden av myndighetskapital.

För att säkerställa en tydlig och strategisk styrning och uppföljning av myndighetskapitalet vid de statliga lärosätena rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga att införa lärosätesspecifika måltal, samt säkerställa en god insyn i myndighetskapitalet och dess utveckling vid respektive lärosäte. Lärosätena bör å sin sida utveckla sin interna uppföljning i syfte att möjliggöra en strategisk förbrukning av myndighetskapitalet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-458-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Hellmark Knutsson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om myndighetskapital vid universitet och högskolor

