

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.

0030 Oslo

Høring - revidert reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt (F-35-02)

Vi viser til departementets brev av 27.09.2007 der Riksrevisjonen inviteres til å uttale seg om utkast til revidert reglement og veileder til reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter og om institusjonenes forvaltning av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet og aksjer.

Innledningsvis vil vi bemerke at mye av teksten i reglementet er gjentatt i veiledningen. Etter vår oppfatning ville reglementet vært lettere tilgjengelig dersom føringene i veilederen ble tatt inn som kommentarer i reglementet.

For øvrig har vi følgende kommentarer til konkrete forhold i utkastet:

C. Sentrale definisjoner

"Andre inntekter" er tatt inn som en del av oppdragsfinansiert virksomhet i veilederen til reglementet. Eksempler på slike inntekter er gevinst ved salg av eiendom, anlegg, maskiner samt andre salgs- og leieinntekter. Dersom gevinst ved salg og leieinntekter skal kunne generere virksomhetskaptial, bør det i veilederen presiseres at dette ikke omfatter gevinst ved salg eller utleie av objekter som er finansiert av grunnbevilgning.

Med "randsonaktivitet" forstås bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet (BOV) som institusjonen har organisert eksternt i samarbeid med selvstendige virksomheter, uavhengig av om institusjonen selv har aksjer i virksomheten eller ikke. Definisjonen omfatter alle typer forpliktende samarbeid om oppdrags- eller bidragsfinansiert aktivitet som institusjonen har organisert eksternt. Avgrensningen mot BOV indikerer at andre typer samarbeid, f eks faglig samarbeid med forskningsinstitusjoner som ikke omfatter BOV, faller utenfor definisjonen av randsoner. Dette bør avklares i veiledningen.

Vi etterlyser en nærmere presisering/definisjon av hva departementet legger i begrepet gave. Etter vår vurdering bør det presiseres at det ikke kan knyttes forpliktelser i form av motytelser ved mottak av gaver.

Vi er kjent med at institusjoner har mottatt aksjer i randsoneselskap vederlagsfritt. Dersom gaver uten motytelse er å definere som bidragsfinansiert virksomhet, og slike gaver ikke skal kunne påvirke virksomhetskapskapitalen, stiller vi spørsmål til hvordan mottak av gaver i form av aksjer skal synliggjøres i balansen. Vi kan ikke se at reglement eller veileder regulerer dette.

1.1 Kriterier for å inngå samarbeid med andre virksomheter

Kriteriene som er angitt for å inngå samarbeid med andre virksomheter, gjelder samarbeid med ikke uvesentlig forpliktelse. Begrepet "ikke uvesentlig forpliktelse" oppfattes som noe upresist. Vi ser det derfor som hensiktsmessig at dette blir eksemplifisert eller utdypet i veilederen til reglementet.

e. Reglementet slår fast at institusjonene ikke kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomhet og at samarbeidende virksomhet fullt ut må dekke de kostnader som følger av dets aktivitet.

Som ledd i å fremme entreprenørskap og innovasjon, har flere universiteter etablert aksjeselskap for kommersialisering av forskningsresultater, såkalte TTO'er. Riksrevisjonen har i brev til KD den 30.03.05 referert til at institusjonene har kommet med spørsmål om mulighetene for å gi driftstilskudd til disse aksjeselskapene over bevilgningsøkonomien inntil forskningsresultatene selv kan skape tilstrekkelig inntektsgrunnlag. I KDs svarbrev av 03.05.05 ble det informert om at departementet ville vurdere hvilke ordninger som vil være tjenlig på dette området. Denne problemstillingen burde ha vært avklart i tilknytning til arbeidet med nytt reglement.

Gjennom revisjonen har det også vært konkrete problemstillinger knyttet til forhold rundt nyttegning av aksjer. Videre kan det være potensielle utfordringer i tilfeller der randsoneselskapets gjeld til institusjonene gjøres opp i form av aksjer. Utkast til nytt reglement gir ikke føringer mht om dette er akseptable løsninger i forhold til punkt 1.1.e.

1.2 Samarbeidsavtale

I følge både reglement og veileder er det institusjonens styre, eller annen instans etter delegasjon fra styret som inngår samarbeidsavtale. Vi mener det kreves særskilt delegasjon av styret i hvert enkelt vedtak om samarbeidsavtale, når avtale inngås av annen instans enn styret. Vi ber departementet vurdere å presisere dette i reglement og veileder.

d. I veilederen til reglementet heter det: "Ansatte ved institusjonen kan således påta seg oppdrag ved siden av sitt hovedarbeidsforhold, og få lønn for dette fra annet rettssubjekt. Dersom slikt arbeid skjer til fortrensel for hovedarbeidsforholdet, skal dette baseres på arbeidsavtale mellom den enkelte og institusjonen, eventuelt ved at vedkommende gis permisjon." Dersom arbeid for annet rettssubjekt skjer til fortrensel for institusjonen - og det ikke gis permisjon, bør det etter vår vurdering avtales innarbeiding av tid eller avkorting i lønn. Vi ber departementet vurdere om dette bør presiseres i veilederen.

2.2 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet internt ved institusjonen

a. Kravet til avtale for bidrags- og oppdragsvirksomhet kommer ikke klart nok frem i reglement og veileder. Manglende avtaler kan blant annet gjøre det vanskelig å fastsette om alle inntekter vedrørende et prosjekt er budsjettert og regnskapsført. Reglement og veileder bør klart angi krav om avtale, eventuelt dokumentasjon i form av tilsagn eller lignende for bidragsfinansierte prosjekter, også gaver.

Av veilederen fremgår at: "Prosjektbudsjettet skal også omfatte alle indirekte kostnader som vil påløpe, og som skal dekkes av overheadpåslaget." Vi mener denne formuleringen kan være uheldig. I noen tilfeller skjer egenfinansiering i form av reduserte indirekte kostnader (reduisert overheadpåslag). Dersom institusjonen fører prosjekt på denne måten, vil verken budsjett eller regnskap vise alle indirekte kostnader. Vi mener veiledningen hadde vært klarere dersom formuleringen "og som skal dekkes av overheadpåslaget" ble tatt ut.

b. I følge reglementet skal oppdragsgiver dekke alle direkte og indirekte kostnader for oppdragsfinansiert virksomhet. I følge veilederen kan ikke oppdragsfinansiert virksomhet subsidieres med statlig bevilgning. For å ivareta konkurransemessige hensyn må eventuelle tap føres mot institusjonens opptjente virksomhetskapital. Institusjonene kan få tilbud om et oppdrag der oppdragsgiver ikke dekker alle direkte og indirekte kostnadene og likevel være interessert i oppdraget fordi dette er strategisk viktig eller har stor faglig interesse. Det bør tydeliggjøres i veilederen dersom reglementet åpner for at slike oppdrag kan aksepteres når institusjonen dekker manglende finansiering med opptjent virksomhetskapital.

d. Reglement og veileder slår fast at egne tilsatte i institusjonen ikke kan engasjeres til å utføre oppgaver tilknyttet prosjekter som næringsdrivende. Vi ser for oss at det kan oppstå tilfeller der institusjonen engasjerer firma der ansatte har eierinteresser eller styreverv til å utføre oppgaver tilknyttet prosjekter. Regelverket regulerer ikke slike forhold, og vi ber departementet vurdere om slike tilfeller burde omtales i regelverk og/eller veileder.

e. Det slås fast at reglementet gjelder for alle typer forpliktende samarbeid med selvstendige virksomheter om faglig aktivitet, og at faglig aktivitet kan omfatte undervisning. Avtale om undervisning/kjøp av kurs med en virksomhet vil da komme inn under begrepet BOV. Det følger av pkt 2.2 e at finansiering av utdanningstilbud som er rettet mot enkeltstudenter skal skje i overensstemmelse med forskrift for egenbetaling. På dette grunnlag må det antas at betalingskurs rettet mot enkeltstudenter faller utenfor definisjonen av BOV.

Vi har erfart at institusjoner tilbyr ledige plasser til enkeltpersoner mot betaling dersom det er ledig kapasitet på kurs som er organisert som BOV. Det bør vurderes hvordan betaling fra enkeltpersoner i slike tilfeller skal behandles og om reglementet bør utdype dette.

f. Veilederen omtaler her styret som institusjonens overordnede organ. Vi antar departementet her mener at styret er institusjonens øverste organ.

Vi er enig i at styret bør få seg forelagt periodiske rapporter vedrørende den oppdrag- og bidragsfinansierte virksomheten for å kunne påse at BOV ikke svekker institusjonens faglige uavhengighet, og at den forvaltes på en betryggende måte. Veilederen sier at disse rapportene må vise alle inntekter og utgifter. Vi antar departementet mener det er de periodiserte inntektene og kostnadene styret skal være orientert om.

2.3 Organisering av bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet som randsoneaktivitet

a. I følge både reglement og veileder er det institusjonens styre, eller annen instans etter delegasjon fra styret som skal fatte vedtak om organisering av oppdrags- og bidragsfinansiert virksomhet ved selvstendige virksomheter. Vi mener det bør kreves særskilt delegasjon fra styret i den enkelte sak når vedtak fattes av annen instans enn styret. Vi ber departementet vurdere å presisere dette i reglement og veileder. Ref pkt 1.2 samarbeidsavtale.

4. Erverv og forvaltning av aksjer

Det er inntatt i veilederen til reglementet i punkt 4 at institusjonens eierskap i aksjer forutsetter at Kunnskapsdepartementet gjennom særskilt fullmakt gir den enkelte institusjon myndighet til å organisere virksomhet som egne rettssubjekter, og til å inneha eierposisjoner i selskaper. Det ville vært oversiktlig om dette også fremgikk av reglementet.

4.1 Erverv av aksjer

Reglementet gir styret myndighet til å fatte vedtak om eventuell opprettelse eller eierskap i aksjeselskap. Vi har sett flere tilfeller der institusjoner foretar aksjeemisjoner i selskap de eier aksjer i. Vi stiller spørsmål om reglement og/eller veileder burde hatt bestemmelser om at det er styret som fatter vedtak også i disse tilfellene, tilsvarende der randsoneselskapets gjeld til institusjonene gjøres opp i form av aksjer.

Ref pkt 1.1.e

4.6 Salg av aksjer

I veilederen heter det at: "Inntekter ved salg av gruppe 2 aksjer skal behandles som eksterne inntekter og kan benyttes til institusjonens drift, men også til kapitalinnskudd." Vår oppfatning er at det er gevinsten ved salg av aksjene som skal behandles som eksterne inntekter. Den regnskapsførte verdien av de solgte aksjene vil etter salget flyttes fra bunden til fri virksomhetskapskapital.

4.7 Rapportering

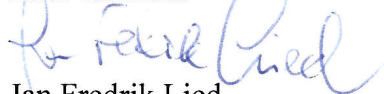
Institusjonene plikter å utarbeide konsernregnskap dersom institusjonene på grunn av direkte eller indirekte eierskap eier mer enn 50% av aksjene i et annet selskap. For å sikre at denne plikten overholdes, bør det vurderes å kreve rapportering av indirekte eierskap.

Overgangsregler

Reglementet gir ikke overgangsregler. En av hensiktene med nytt reglement er å harmonisere med regnskapsregler. Riksrevisjonen mener det bør gis direktiver for hvordan institusjonen skal håndtere prosjekter de har opprettet før det nye reglementets ikrafttreden. Det bør også fremgå om bestemmelsen i det reviderte reglementet også skal gjelde for eierskap/samarbeid inngått før revidert reglement trer i kraft, og ikke bare for fremtidig eierskap/samarbeid.

Nytt reglement vil medføre at institusjonene må foreta en gjennomgang av samtlige prosjekter og for mange prosjekt foreta en reklassifisering. Det er uklart om prosjektfordring - og prosjektgjeld i bidragsfinansierte prosjekt skal inngå i avregning bevilgningsfinansiert virksomhet og presenteres i note 15 eller presenteres brutto som prosjektfordring og prosjektgjeld i balansen. Dersom fordring og gjeld skal inngå i avregning bevilgningsfinansiert virksomhet og presenteres i note 15, reises det spørsmål om hvordan institusjonen skal forholde seg til sammenligningstall i 2008 og om nytt regelverk skal ses på som en prinsippending.

Etter fullmakt



Jan Fredrik Lied
fung ekspedisjonssjef



Kari Murberg Martinsen
avdelingsdirektør