



Riksrevisjonen

Office of the Auditor General
of Norway

Vår saksbehandler
Jens Arild Gunvaldsen, 22 24 11 75
Vår dato 29.01.2004 Vår referanse A4/2003/1736 /JAG/GSJ
Arkivkode 520
Deres dato Deres referanse

Utdannings- og forskningsdepartementet
Postboks 8119
0032 OSLO

UFD		
02 FEB. 2004		
Saksnr.	Dok.nr.	Arkivkode
200307611	108	50

NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler - høring

Vi viser til brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 30. september 2003 om ovennevnte. Mindretallets forslag ligger tett opp til dagens modell og innebærer ingen endringer i forhold til Riksrevisjonens og Stortingets kontroll. Riksrevisjonens merknader, som i det alt vesentlige er av generell karakter, er derfor knyttet til flertallets forslag til fremtidig organisering av statlige universiteter og høyskoler.

Generelt

Utvalgets flertall foreslår at de statlige universitetene og høyskolene omdannes til egne rettssubjekter i form av selveiende institusjoner regulert ved særskilt lov. Stortinget har ved behandlingen av Frøilandutvalgets rapport våren 2003 understreket at fristilling av statlig virksomhet ikke må svekke Riksrevisjonens og Stortingets mulighet for kontroll, jf. Dokument nr. 14 og Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Frøilandutvalget kom i tillegg med følgende uttalelse som Stortinget sluttet seg til:

".... Selv om nye organer etableres utenfor det ordinære forvaltningsapparat, reduserer ikke dette betydningen av at viktige samfunnsoppgaver ivaretas. Den overordnede styring og kontroll med viktige statlige oppgaver må fortsatt være en oppgave for Stortinget og dets organer, uavhengig av hvordan de statlige oppgavene organiseres."

Flertallets organisasjonsmodell innebærer at staten påtar seg et betydelig økonomisk ansvar gjennom bl.a. kapitalinnskudd ved etablering, langsiktige finansieringsforpliktelser og vern mot konkurs. Etter Riksrevisjonens oppfatning tilsier dette at myndighetenes og Riksrevisjonens kontroll kunne vært sterkere vektlagt i utredningen.

Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonens kontroll med statlige universiteter og høyskoler er foreslått regulert i lovutkastet i § 13-4. Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at kontrollen i hovedsak skal tilsvare statsforetaksloven § 45 og helseforetaksloven § 45. Etter sin ordlyd åpner den foreslåtte bestemmelsen imidlertid ikke for at Riksrevisjonen skal kunne utføre forvaltningsrevisjon overfor institusjonene, i motsetning til hva som gjelder for helseforetak etter helseforetaksloven § 45.

For å kunne å dekke de ulike styringsvirkemidler som departementet tillegges, vil det på tilsvarende måte som overfor helseforetakene være nødvendig for Riksrevisjonen å ha hjemmel til å foreta forvaltningsrevisjon i institusjonene. De høyere statlige utdanningsinstitusjonene skal som de statlige helseforetakene ivareta sentrale

samfunnsmessige målsetninger. Ved behandlingen av lov om helseforetak ble det slått fast at kontrollbehovet for de statlige helseforetakene, som i hovedsak er statlig finansiert og skal ivareta samlede helsepolitiske mål, ville gå vesentlig utover statsrådets forvaltning av statens interesser og også ville dekke alle de ulike styringsvirkemidler som inngår i den statlige styringen av spesialisthelsetjenesten. Tilsvarende vil etter Riksrevisjonens vurdering gjelde for statlige høyere utdanningsinstitusjoner selv om disse ikke eies av staten.

Foruten forvaltningsrevisjon vil Riksrevisjonens kontroll med fristilt virksomhet i hovedsak være knyttet til kontroll med forvaltningen av statens interesser (selskapskontroll) i virksomheten. Etter flertallets modell vil imidlertid ordinær selskapskontroll av de aktuelle institusjonene ha begrenset effekt ettersom staten ikke vil være eier og derfor heller ikke vil kunne utøve tradisjonell eierstyring. Flertallets forslag om selveiende institusjoner som tilknytnings- og organisasjonsform har likhetstrekk med gjeldende organisering av studentsamskipnadene. Riksrevisjonens erfaringer viser at kontrollgrunnlaget ved denne organiseringen er dårligere enn ved organisasjonsformer der staten utøver direkte eierskap. Selskapskontrollen vil i disse tilfellene være redusert til en kontroll med departementets tilsynsfunksjoner etter loven. For statlige universiteter og høyskoler vil antagelig tilsvarende måtte legges til grunn, dvs. at Riksrevisjonens selskapskontroll begrenses til kontroll med departementets tilsynsansvar overfor institusjonene, herunder soliditets- og legalitetstilsyn.

Det forventes at Stortinget i forbindelse med behandlingen av ny lov og instruks for Riksrevisjonen våren 2004 vil vedta at det skal kunne foretas forvaltningsrevisjon i heleide statlige selskaper mv. På bakgrunn av at loven og instruksen kun vil hjemle forvaltningsrevisjon i heleide statlige selskaper, vil forvaltningsrevisjon overfor statlige høyere utdanningsinstitusjoner organisert som selveiende institusjoner måtte lovreguleres særskilt. I tillegg vil det, basert på departementets/Regjeringens eventuelle konkrete anbefalinger om ny fremtidig organisasjonsmodell, måtte vurderes hvordan hjemmelen for Riksrevisjonens innsynsrett overfor institusjonene knyttet til selskapskontroll mest hensiktsmessig kan utformes. Siden disse forhold må tilpasses den organisasjonsmodell departementet går inn for, ber vi om å få uttale oss til spørsmålet om lovregulering av Riksrevisjonens kontroll når dette er avklart.

Revisjon av institusjonenes regnskap

Flertallets forslag til revisjonsordning innebærer at revisor skal velges av og rapportere til det samme organet (styret) som både avlegger og vedtar årsregnskapet. Videre foreslås styret valgt av institusjonen selv. Dette er en løsning som skiller seg fra de prinsipper for uavhengighet og kontroll som gjelder for selskaper o.l. der staten er eier. I slike selskaper velges revisor av generalforsamlingen, som også utøver kontroll med styrets virksomhet. I flertallsforslaget er det heller ikke forutsatt at fylkesmannen skal ha oppgaver på kontroll- og tilsynssiden, slik tilfellet er i stiftelser etter stiftelsesloven.

Når det tas i betraktning statens betydelige samfunnsmessige og økonomiske interesser i sektoren, kan det reises spørsmål ved om den foreslåtte revisjonsordningen vil være tilfredsstillende når det gjelder uavhengighet og kontroll. I en situasjon der staten skal garantere for institusjonens forpliktelser og dermed vil ha det fulle og hele økonomiske ansvaret for institusjonene og dets virksomhet, er det etter Riksrevisjonens vurdering lite tilfredsstillende at revisor velges og kontrolleres av det samme organ som avlegger og vedtar årsregnskapet, samtidig som styret velges av institusjonen selv.

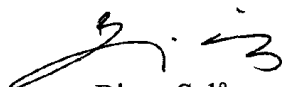
Revisjonsstandardene til privat revisjon innebærer kontroll av at det ikke foreligger vesentlige tallmessige feil i regnskapene. Vi vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at privat revisor imidlertid normalt ikke vil kontrollere at disposisjonene er akseptable ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, slik mandatet for Riksrevisjonens regnskapsrevisjon forutsetter.

Erfaringen fra revisjon av regnskapene for institusjonene innen høyere utdanning viser at sektoren har utfordringer med å etablere tilfredsstillende systemer for intern kontroll og økonomistyring. Flere av institusjonene har de senere årene ikke fått godkjent sine regnskaper. Dette er utfordringer som en eventuell ny og uavhengig organisering av institusjonene må ivareta og som bør utredes nærmere.

Behandlingen videre

Vi ber om at Riksrevisjonen får uttale seg til et eventuelt stortingsfremlegg med forslag til endringer i framtidig organisering av universiteter og høyskoler, for derigjennom å vurdere de kontrollmessige konsekvensene.

Etter fullmakt



Bjørg Selås
revisjonsråd



Jens Arild Gunvaldsen
ekspedisjonssjef