

Datum
2019-06-20

Ert datum
2019-02-28

ESV dnr
2019-00275

Er beteckning
U201 9/00304/UH

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Handläggare
Patrick Freedman

Remissvar över betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Ekonomistyrningsverket (ESV) avgränsar sitt svar till frågor som berör ekonomisk styrning. ESV avstår i övrigt från att lämna synpunkter på betänkandet.

Inledande synpunkter

Utredningen föreslår ett ramverk för styrning och resurstilldelning som syftar till att ge lärosätena goda förutsättningar att ta ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling. ESV anser att det finns många goda intentioner i de förslag som utredningen har lämnat och att det vore av värde att ta tillvara på de idéer som ligger till grund för de förslag som utredningen har lämnat. ESV anser dock att flera av de förslag som utredningen lämnar inte är tillräckligt förankrade i den ordning och de regelverk som reglerar den statliga förvaltningen för att de direkt ska kunna tas om hand.

Ett flerårigt perspektiv för utbildning och forskning

ESV anser att utredningen har lämnat goda argument för varför regeringen vart fjärde år ska lämna en proposition för högre utbildning och forskning. ESV delar utredningens bedömning att det ger förutsättningar för att skapa sammanhållna kunskapsmiljöer där utbildning och forskning av hög kvalitet samspekar.

ESV tillstyrker de principer som utredningen föreslår ska ligga till grund för en styrning av den högre utbildningen med ett långvarigt perspektiv.

Överenskommelse mellan lärosäten och Regeringskansliet

ESV avstyrker förslaget att det ska upprättas en överenskommelse mellan lärosäten och Regeringskansliet om hur regeringens långsiktiga styrning ska omsättas på de enskilda lärosätena. ESV menar att relationen mellan regering och myndigheter inte är sådan att en överenskommelse är ett lämpligt verktyg för att fastställa vad myndigheterna ska åstadkomma. Myndigheterna står i ett direkt lydadsförhållande till regeringen – förutom vad gäller de begränsningar som framgår av 12 kap 2 § regeringsformen. Regeringen styr således myndigheterna på det sätt den bedömer vara lämpligt. Regeringskansliet utgör ett stöd för regeringen men har inte något självständigt mandat att styra över myndigheterna. ESV anser att den föreslagna ordningen riskerar att medföra en otydlighet i ansvaret för styrningen av myndigheterna. Ordningen skulle också ge Regeringskansliet en roll som det i formell mening inte har.

ESV menar att en ordning som bättre skulle svara mot den svenska förvaltningsmodellen vore om lärosätena i regleringsbrev får i uppdrag att presentera en fyraårig plan där lärosätets mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden. Planen skulle kunna tas fram efter samråd med Regeringskansliet och motsvara innehållet i den föreslagna överenskommelsen. Regeringskansliet kan då ge myndigheterna stöd vid tolkning av regeringens intentioner om det finns behov av det.

Det är dock viktigt att det är tydligt att det är myndighetens ledning som är ansvarig för och beslutar om planen. Därför bör planen inte tas fram *i* samråd med Regeringskansliet utan *efter* samråd. Tas den fram *i* samråd kan det riskera att skapa otydlighet i ansvarsförhållandet mellan myndigheten och regeringen.

Förändrade regler för budgetunderlag, årsredovisning och myndighetsdialog
Utredningen föreslår att arbetet med budgetunderlag, årsredovisning och myndighetsdialog ska förenklas till att endast innehålla en prognos över lärosätets ekonomiska resultat, den rörliga anslagsavräkningen kopplad till utbildningen för innevarande och kommande år samt uppgifter om verksamhetsinvesteringar och behov av låneram för anläggningstillgångar. ESV vill här lyfta att det är väsentligt att en sådan förenkling inte innebär att ESV inte får tillgång till den information som behövs för att göra de sammanställningar över statens finanser som ESV tar fram till regeringen. ESV menar vidare att ramverket för årsredovisning och budgetunderlag redan medger en viss flexibilitet som gör att omfattningen av lärosätenas redovisning och åiterrapportering till regeringen kan anpassas utifrån annan redovisning till regeringen. Generella undantag från regelverken alternativt att ta fram särreglering bör inte medges utan att nogsamt pröva vilka konsekvenser en sådan förändring kan medföra – ESV anser inte att utredningen har genomlyst frågan i sådan omfattning att en sådan förändring bör genomföras utifrån detta underlag.

Inrättandet av en analysfunktion

Utredningen föreslår att det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar, men även att den kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters eget arbete. ESV har inte några synpunkter på förslaget att inrätta en analysfunktion, men anser att det vore lämpligt om frågan hanteras samordnat med de förslag som har lämnats om omformning av analysmyndigheterna i utredningen Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79). ESV vill dock förorda att om en sådan funktion bildas bör den placeras på en förvaltningsmyndighet och inte som en kommitté. Det huvudsakliga skälet till det är att analysfunktionen är tänkt att vara en tillsvidare lösning, vilket inte är syftet med kommittéer och utredningar.

En förändrad modell för resurstilldelningen för utbildning

Utredningen föreslår att prestationer ska ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundläggande och avancerad nivå. Utredningen lyfter fram ett antal problem med att ha prestationer som en utgångspunkt för resursfördelningen till högskoleutbildningen och förordar i stället att en större hänsyn ska tas till antal studenter på högskolan. ESV menar att de argument som utredningen lämnar om varför en förändring är lämplig övertygar och att det finns anledning att överväga en förändring av resurstilldelningen i enlighet med utredningens förslag. Förslaget ligger också i linje med de förändringar som eftersträvas mot bakgrund av kritiken mot den styrningsfilosofi som brukar kallas för New Public Management.

En förändrad finansiell styrning

ESV konstaterar att utredningens förslag om förändringar av den finansiella styrningen sammantaget flyttar inflytande från riksdagen och regeringen till lärosätena.

ESV ställer sig tveksamt till förslaget om att slå samman anslaget för forskning med anslaget för utbildning. Förslaget innebär försämrade överblick över verksamheten och minskar transparensen i systemet. ESV uppfattar att förslaget även ska kompletteras med en ramindelning. Om det är anslagspostindelning som avses skulle det kunna ge regeringen den överblick och möjlighet att styra som ESV saknar vid en fullständig delegering. Om det är anslagsposter som avses kommer förslaget emellertid inte att medföra de positiva effekter som är huvudargument till att genomföra förändringen. Det beror på att lärosätena inte får större möjlighet än idag att fritt använda resurserna. Regeringen skulle dock få utökat handlingsutrymme samtidigt som riksdagens inflytande minskar.

När det gäller utredningens förslag om att i högre utsträckning tilldela resurser direkt till högskolorna anser ESV att erfarenhetsvärden som grund för omfördelning av resurser mellan statliga forskningsfinansiärer och högskolorna bör kompletteras med andra grunder för att till exempel inte missgynna lärosäten som har haft en positiv utveckling inom forskning.

En utredning om forskningsrådets verksamhet

ESV tillstyrker förslaget om att tillsätta en utredning av forskningsrådets verksamhet. ESV anser att det vore att föredra om regeringen avvaktar ett eventuellt genomförande av förslagen om omfördelning av medel och inrättande av mål om 50 procent direkt finansiering till dess en sådan utredning har genomförts. ESV menar att finansieringsmodellen bör hanteras samordnat med utredningen om forskningsrådets roll och verksamhet.

Anslagsavräkning

Utredningen anser att nuvarande förfarande för anslagsavräkning av forskningsmedel är ändamålsenligt. ESV delar inte utredningens uppfattning utan

anser att redovisningen av anslagsmedel inom forskningen borde anpassas till principer för styrning som gäller för övriga statsförvaltningen. Avräkning skulle då göras för kostnader i verksamheten och inte som idag då anslaget avräknas i samma takt oavsett vilken verksamhet som bedrivits. Det behov som finns av flexibilitet borde istället tillgodoses med anslagskredit och anslagssparande.

Jämställdhetsarbetet

Utredningen har lämnat förslag om hur arbetet med jämställdhet ska bedrivas, ESV ställer sig bakom utredningens förslag i dessa delar. Förslagen ligger i linje med den diskussion som har förts om förtroendestyrning och de argument som har förts fram om varför arbetet behöver styras utifrån de enskilda lärosätenas förutsättningar. ESV vidhåller dock de invändningar som framgår ovan angående att myndigheternas prioriteringar inom området ska presenteras i en överenskommelse.

Övriga synpunkter

ESV lämnar inte några synpunkter på de övriga förslag som berör området ekonomisk styrning.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Patrick Freedman har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Pia Heyman, enhetschef Anne Bryne, enhetschef Martin Sparr och utredare Ellen Rova medverkat.

Datum: 2019-06-20

Underskrift

Clas Olsson

Namnförtydligande

Föredragande

Patrick Freedman

Namnförtydligande