



DNR: 5.1.1-2019-0324

DATUM: 2019-06-18

ERT DATUM: 2019-02-28

ER REFERENS: U2019/00304/UH

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet SOU 2019:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Riksrevisionen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). Riksrevisionen tar i detta yttrande ställning till några enskilda förslag i utredningen. Riksrevisionens yttrande baseras på iakttagelser som gjorts i effektivitetsrevisionens rapporter *Varför sparar lärosäten? En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor* (RiR 2017:28), *Resurseffektivitet och produktivitet vid Sveriges lärosäten i nordisk jämförelse* (RiR 2019:21) samt *Det livslånga lärandet inom högre utbildning* (RiR 2016:15). Yttrandet baseras även på de bedömningar som Riksrevisionens årliga revision gjort när det gäller eventuella effekter några av förslagen kan ha på Riksrevisionens granskning av lärosätenas årsredovisningar.

Övergripande kommentar

Riksrevisionen välkomnar utredningen då myndigheten i ett antal tidigare effektivitetsgranskningar har efterfrågat en översyn av resurstilldelningssystemet.¹ Dock anser Riksrevisionen att några av utredningens förslag inte bör genomföras. Närmare kommentarer lämnas per avsnitt.

Riksrevisionen håller med utredningen om att regeringens styrning ska vara anpassad till universitet och högskolor dvs. att styrningen utformas så att den gynnar syftet med verksamheten och tar hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för olika verksamhetsformer. Samtidigt ska styrningen också vara anpassad till regeringens mål enligt vilket utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Riksrevisionen bedömer att i

¹ T.ex. *Det livslånga lärande inom högre utbildning* (RiR 2016:15), *Statens dimensionering av lärarutbildning – utbildas rätt antal lärare* (RiR 2014:18), *Att styra självständiga lärosäten* (RiR 2012:4).

många av de förslag som utredningen presenterar är effektivitetsperspektivet tämligen svagt.

Riksrevisionens synpunkter på enskilda förslag

5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

5.1.2 Långsiktig styrning av utbildningens dimensionering

Riksrevisionen ser stora fördelar med de föreslagna 4-åriga propositioner för att skapa långsiktighet i styrningen och ge bättre planeringsförutsättningar för lärosätena, inte minst när det gäller utbyggnaden av samhällsviktiga utbildningar. Den kortsiktiga och ryckiga styrningen har medfört stora svårigheter för lärosätena att anpassa verksamheten vilket i sin tur också bidragit till det ökade myndighetskapitalet inom utbildningsverksamheten (RiR 2017:28).

5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser

Riksrevisionens bedömning är att styrningen av statliga myndigheter, inklusive universitet och högskolor, även fortsättningsvis bör vara författningsreglerad eller i vart fall bygga på regeringsbeslut. Följaktligen avstyrks förslaget om att införa dialogbaserade överenskommelser.

Förslaget om överenskommelser som utgångspunkt för hur styrningen ska utformas är främmande för svensk statsförvaltning. Betänkandet innehåller inte någon klagande motivering till hur aktuella överenskommelser ska lösa eventuella brister i dialog mellan lärosäten och regeringen/Regeringskansliet. Avsaknaden av konkreta lagförslag i betänkandet gör det svårt att se hur genomförandet ska ske i praktiken. Enligt Riksrevisionen kan det uppstå en bristande transparens om vad som formellt gäller om inte tillräckligt konkretiserade mål och uppföljningskriterier skrivs in i lärosätets regleringsbrev. Det riskerar bli otydligt vilka krav som regeringen ställer på det enskilda lärosätet samt vilken återrapportering som ska ske i årsredovisningen. Detta kan leda till problem för Riksrevisionen att granska årsredovisningen med utgångspunkt från regeringens förväntan på återrapportering.

Riksrevisionen anser att det kan finnas anledning för regeringen att ytterligare utveckla den nuvarande formen med s.k. myndighetsdialog vad gäller universitet och högskolor med bl.a. tydliga planeringsförutsättningar som betänkandet efterlyser. På liknande sätt kan det även finnas anledning att överväga förslaget om lärosätesspecifika regleringsbrev.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Riksrevisionen stödjer förslaget om att inrätta en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar av högre utbildning och forskning. Riksrevisionen har tidigare (RiR 2012:4) uttalat sig om att det är angeläget med fördjupade kunskaper om högskolans mångfacetterade verksamhet. I granskningen av myndighetsreformen av UHR och UKÅ (RiR 2018:35) framkom att det finns flera aktörer inom högskolesektorn som ser behov av en omvärldsanalys som är mindre styrd av regeringens behov, detta mot bakgrund av att stora delar av UKÅ:s och UHR:s analysverksamhet idag handlar om att genomföra regeringsuppdrag.

6 Utbildning och forskning

6.3 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Riksrevisionen stödjer förslaget om att åter reglera i högskolelagen (1992:1434) att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning. Riksrevisionens granskning om det livslånga lärandet (RiR 2016:15) visade att en majoritet av lärosätena ansåg att uppdraget om fortbildning var otydligt. Även representanter för arbetsmarknadens parter efterlyste ett förtydligande av lärosätenas roll när det kommer till fort- och vidareutbildning. Med anledning av detta rekommenderade Riksrevisionen regeringen att bland annat förtydliga lärosätenas roll vad gäller att tillhandahålla fortbildning.

9 Resurstilldelning

9.2.1 Ett samlat anslag

Riksrevisionen avstyrker förslaget om ett samlat anslag och en samlad verksamhetsgren. Riksrevisionen har tidigare² 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. Riksrevisionen vill i detta sammanhang framhålla att med samlat anslag finns en uppenbar risk för minskad transparens och insyn i hur lärosätena använder skattemedel.

Till exempel har regeringen lagt ett stort ansvar på universitet och högskolor att besluta om basanslagets användning och interna fördelning. När utredningen nu föreslår en större andel basanslag är det än viktigare att det finns kunskap om kostnader och hur forskningsmedlen används vid lärosätena. Riksrevisionen anser att för att basanslaget för

² Riksrevisionen (RiR 2012:4), Att styra självständiga lärosäten.

forskning och forskarutbildning ska kunna användas effektivt är det viktigt att man har kunskap om resursanvändningen.³

Det finns också en risk att anslagsmedel inte i en tillräcklig omfattning används för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och att höja utbildningens kvalitet. Omfattningen av användningen av anslagsmedel för utbildning blir inte externt redovisad om en samlad verksamhetsgren genomförs. Detta innebär också att en extern granskning av medelsanvändningen försvåras.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

Riksrevisionen avstyrker förslaget om att ta bort prestationskomponenten HPR i resurstilldelningssystemet. Även om detta förslag skulle gynna fort- och vidareutbildningen anser Riksrevisionen att utredningens förslag att ta bort prestationsdelen kan få alltför långtgående konsekvenser för genomströmningen då det finns en risk att utan prestationskrav tar lärosätena in så många studenter som möjligt utan att bry sig om studenternas prestationer. Det nuvarande resurstilldelningssystemet med avräkning mot studenternas avklarade poäng syftar till att ge lärosätena incitament att stödja studenterna i genomförandet av utbildningen. Riksrevisionen anser att ökad genomströmning i högskolan är önskvärd ur såväl ett arbetsmarknadspolitiskt och statsfinansiellt perspektiv som ett individperspektiv.

10 Det ekonomiadministrativa regelverket

10.2.2 Anslagsavräkning: Myndighetskapital

Riksrevisionen vill framhålla att förslagen om ändrade redovisningsprinciper för bland annat myndighetskapital inte bör genomföras då det innebär en risk för minskad transparens i statlig redovisning samt begränsad insyn i hur skattemedel används. Enligt Riksrevisionen är en transparent redovisning av verksamheten vid universitet och högskolor central för medborgarnas förtroende för högskoleväsendet men även nödvändig för en oberoende granskning och utvärdering.

Högskolan har redan idag en stor frihet i hur de tilldelade anslagsmedlen används. I Riksrevisionens granskning av myndighetskapital (RiR 2017:28) framgår att anslagsmedlen inte alltid används utan läggs på hög. Enligt Riksrevisionen är uppbyggnaden av myndighetskapital ur ett statsfinansiellt perspektiv inte förenlig med effektivt resursutnyttjande. I betänkandet framgår att utredningen instämmer med Riksrevisionens slutsatser i granskningen av myndighetskapital i att åtgärder bör inriktas på att minska storleken på myndighetskapitalet. Enligt Riksrevisionen saknar utredningen konkreta lösningar /åtgärder för detta. Utredningens förklaring till att

³ Riksrevisionen (RiR 2011:21), *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*.

myndighetskapital per automatik kommer att minska med långsiktigare planeringsförutsättningar bedöms enligt Riksrevisionen inte vara tillräcklig och trovärdig. I Riksrevisionens granskning av myndighetskapital redogjorde flera lärosäten att en del buffertar i form myndighetskapital har uppstått omedvetet och/eller som en följd av bristande intern kontroll och uppföljning.

Precis som Riksrevisionen anser även utredningen att sparandet av utbildningsmedel är mer problematiskt än sparandet av forskningsmedel. Sparade utbildningsmedel kan vara ett resultat av att de uppdrag lärosätet fått inte genomförts, vilket i så fall bör följas upp i lärosätets dialog med regeringen. Regeringskansliet har nyligen lagt till en ny post *Myndighetskapital på grundnivå och avancerad nivå resp. på forskarnivå* under *Väsentliga uppgifter* i bilagan till lärosätenas regleringsbrev. För att kunna följa upp sparade utbildningsmedel anser Riksrevisionen det vara viktigt att lärosätena även i framtiden kan redovisa dessa poster men också att den ekonomiska redovisningen för övrigt även i framtiden kommer att delas upp i utbildning och forskning.

11 Konsekvenser av förslagen

Riksrevisionen saknar en beskrivning av vad utredningens förslag medför för Riksrevisionens möjlighet att bedriva en revision av lärosätenas årsredovisningar. Riksrevisionen bedömer att det på övergripande nivå finns en risk för att flera av utredningens förslag kan försvåra för Riksrevisionen att genomföra sitt uppdrag dvs. att granska vad statens pengar går till, hur de redovisas och hur effektivt de används.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Keili Saluveer har varit föredragande. Jurist Daniel Lindén Remstam, revisionsdirektör Henrik Söderhielm och tillförordnad enhetschef Sofia Sandgren Massih har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stockholm 2019-06-18

Helena Lindberg

Keili Saluveer