

Revisionsverkets ställningstaganden

Den statliga finansieringen av yrkeshögskolorna

Föremål för granskningen var den statliga finansiering som beviljats för yrkeshögskolornas verksamhet. Fokus låg särskilt på den finansiering som beviljats under moment 29.40.55 (Statlig finansiering av yrkeshögskolornas verksamhet, reservationsanslag 2 år) i statsbudgeten. År 2023 beviljades sammanlagt 954,2 miljoner i anslag för moment 29.40.55. Granskningen gällde Undervisnings- och kulturministeriet samt de yrkeshögskolor inom Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde som avses i yrkeshögskolelagen. Inom Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde finns 22 yrkeshögskolor som drivs i form av aktiebolag. Av dessa valdes de 13 yrkeshögskolor som fick mest statlig grundfinansiering 2023 ut för granskningen.

Granskningen gällde den finansieringsmodell för högskolorna som använts 2021–2024, men vid granskningen beaktades också finansieringsmodellen för 2025–2028. Skillnaderna i finansieringsmodellernas innehåll är marginella. Utifrån granskningen verkar det dock som om kravet på personbeteckning vid beaktandet av studiepoäng vid den öppna yrkeshögskolan, som kommer att ingå i finansieringsmodellen för 2025–2028, är en välkommen reform och att reformen förbättrar verifieringen av de som genomfört prestationer. Tack vare reformen kan också de kompetensfördelar som utbildningarna genererat bättre inriktas på utveckling av det finländska arbetslivet.

Denna granskning av den statliga finansieringen av yrkeshögskolorna är en fortsättning på den tidigare granskningsberättelsen om den statliga finansieringen av universiteten (10/2018). Undervisnings- och kulturministeriet styr yrkeshögskolornas och universitetens verksamhet med likartade verktyg. Modellen för den grundfinansiering som kanaliseras via Undervisnings- och kulturministeriet är likartad vid yrkeshögskolorna och universiteten. Även datainsamlingen och kodsystemet för högskolornas ekonomiförvaltning styr och instruerar både yrkeshögskolorna och universiteten på likartat sätt.

Yrkeshögskolornas användning av statlig finansiering har till väsentliga delar ordnats transparent, men på grund av att ministeriets anvisningar är bristfälliga är övervakning av att det enda finansieringsvillkoret följs inte möjlig

Utöver universitetens autonomi har även yrkeshögskolorna autonomi, dvs. rätt omfattande handlingsfrihet i förhållande till Undervisnings- och kulturministeriet. För den statliga finansieringen gäller endast ett användningsvillkor; att den beviljade finansieringen inte får användas för att stödja näringsverksamhet. För att det ska vara möjligt att verifiera att användningsvillkoret uppfylls vore det nödvändigt för Undervisnings- och kulturministeriet att precisera sina anvisningar. När det gäller extern finansiering av forsknings-, utvecklings- och

innovationsverksamhet (FUI) bör Undervisnings- och kulturministeriet bättre känna till vilken typ av verksamhet yrkeshögskolorna tolkar som FUI-verksamhet.

Yrkeshögskolornas redovisningsskyldighet fullgörs, men ministeriet bör i större utsträckning än i nuläget sörja för att tillsynen och anvisningarna är tillräckliga

Yrkeshögskolornas redovisningsskyldighet i fråga om användningen av statlig finansiering och grunderna för användningen uppfylls huvudsakligen i tillräcklig utsträckning, men Undervisnings- och kulturministeriets anvisningar bör preciseras. Många av de observationer som behandlas i revisionsberättelsen bottenar i att Undervisnings- och kulturministeriet inte i tillräcklig utsträckning har övervakat hur den statliga finansieringen används och grunderna för användningen. Undervisnings- och kulturministeriet bör också reagera snabbare på riskerna i finansieringsmodellen för att grunderna för användningen av finansieringen ska kunna verifieras bättre. Undervisnings- och kulturministeriets responsförfarande för yrkeshögskolorna motsvarar inte lagstiftarens syfte.

Regleringen av den behovsprövade finansieringen skulle behöva skärpas för att en enhetligare behandling av mottagarna av statlig finansiering vore möjlig

Från och med början av 2019 har man i stället för statsunderstödslagen (688/2001) tillämpat yrkeshögskolelagen (932/2014) på behovsprövad finansiering som beviljats ur moment 29.40.55. Ändringen har motiverats med att det administrativa arbetet har minskat och finansieringen har blivit transparentare. Utifrån granskningen skulle en enhetlig behandling av mottagarna av statlig finansiering förverkligas i högre grad om statsunderstödslagen fortfarande tillämpades.

Beräkningen av de centrala nyckeltalen har inte varit enhetlig

Vid granskningen konstaterades att beräkningen av de centrala nyckeltalen inte har gjorts på ett enhetligt sätt vid olika yrkeshögskolor. Undervisnings- och kulturministeriet övervakar högskolornas ekonomi och fullgörandet av deras redovisningsskyldighet på basis av högskolornas lagstadgade bokslutsrapportering. I kodsystemet för högskolornas ekonomiförvaltning, som upprätthålls av Undervisnings- och kulturministeriet, fastställs bland annat enhetliga rapporteringsmodeller och beräkningsformler för högskolesektorns nyckeltal.

I högskolornas verksamhetsberättelser presenteras i enlighet med kodsystemet för högskolornas ekonomiförvaltning nyckeltal som beskriver förändringar i verksamhetens omfattning samt verksamhetens lönsamhet, likviditet och solvens.

Finansieringsmodellen ger yrkeshögskolorna möjligheter till kortvarig nytta på bekostnad av totalnyttan

Vid granskningen utreddes på basis av begränsad säkerhet om finansieringsmodellen stödjer effektiv verksamhet vid yrkeshögskolorna. Finansieringsmodellen innehåller element som stödjer effektiv verksamhet, såsom det att skillnaden mellan den verksamhetsfinansiering som beviljats på kalkylmässiga grunder och de faktiska kostnaderna inte behöver återbetalas till Undervisnings- och kulturministeriet. Av finansieringsmodellen grundar sig 95 procent på indikatorbaserade delfaktorer. Av dessa delfaktorer är cirka två tredjedelar sådana som inte tillåter överväganden om deloptimering. I den återstående tredjedelen ingår till exempel element som yrkeshögskolorna kan satsa på för att uppnå kortsiktiga ekonomiska fördelar och de kompetensfördelar som dessa har gett upphov till har inte bidragit till utveckling av det finländska arbetslivet. Publikationer och samarbetsstudier som riktar sig till den stora allmänheten underbygger också riskerna för deloptimering.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Undervisnings- och kulturministeriet bör fästa större avseende än i nuläget vid att övervakningen och anvisningarna är tillräckliga.
2. Undervisnings- och kulturministeriet bör fästa avseende vid verifiering av att finansieringsvillkoren efterlevs.
3. Undervisnings- och kulturministeriet bör ändra sitt responsförfarande så att yrkeshögskolorna får skriftlig respons.
4. Undervisnings- och kulturministeriet bör fästa avseende vid skillnaderna i beräkningen av nyckeltalen och ingripa i de missförhållanden som de upptäckt.
5. Revisionsverket rekommenderar att Undervisnings- och kulturministeriet främjar en återgång till att följa statsunderstödslagen när det gäller bestämmelserna om behovsprövad finansiering under moment 29.40.55.