

## **Effektivitetsrevision – måluppfyllelse och styrningen av målsättningarna för Högskolans verksamhet**

Landskapsrevisionens årligen löpande revision inkluderar en effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionens syfte är att bedöma huruvida budgetmedlen används i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Som en del av effektivitetsrevisionen för räkenskapsperioden 2022 har vi utfört en revision av Högskolan på Ålands förvaltning och beslutsfattande. Effektivitetsrevisionen har utförts genom att intervjua nyckelpersoner samt genom att ta del av för uppdraget relevanta styrdokument. Revisionens syfte är att utvärdera huruvida målstyrningen av Högskolan är ändamålsenlig och resultatrik och om Högskolan uppnår de målsättningar som lagtinget slagit fast.

Effektivitetsrevisionen är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA-standarden (International Standards on Auditing) och vi utför således inte revision enligt standarderna.

### **Uppdraget har omfattat följande arbetsskeden:**

- intervjuer / diskussioner med rektor Johanna Mattila och administrativ chef Anna Janson
- genomgång av lagar och styrdokument:
  - Landskapslag (2002:81) om Högskolan på Åland
  - landskapsregeringens ägarpolicy,
  - Ålands budget 2022
  - Förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland
  - årsredovisning 2021
  - interna styrdokument för lednings- och huvudprocesser
  - utbildningsavtal 2021-2023
  - Strategi för Högskolan på Åland 2022-2030
- genomgång av styrelseprotokoll 2022
- Slutdiskussion och rapportering

Denna rapport presenterar sammanfattat den nuvarande målstyrningsprocessen och ger åtgärdsrekommendationer i enlighet med uppdraget.

## **I. Allmänt om målstyrning**

Målstyrning som begrepp innebär att tydliga mål för verksamheten sätts upp och verksamheten sedan styrs utifrån dem. Målstyrning inom den offentliga och privata sektorn skiljer sig från varandra. Skillnaden mellan privata och offentliga verksamheter ligger bland annat i att de mål som ska uppfyllas ofta är mer abstrakta för den offentliga verksamheten. Ett privat företag drivs oftast i ett vinstsyfte, medan de offentliga verksamheterna har en helt annan typ av mål att sträva mot. Styrningen av offentlig sektor sker både mot rationella effektivitetsmål och mål baserade på politiska värderingar. En skola drivs exempelvis inte för att skapa ekonomisk lönsamhet mätt i pengar, utan den har som mål att med hjälp av skatteintäkter förse medborgarna med god utbildning som behövs för samhällsfunktionerna.

En offentlig verksamhet som exempelvis högskolan på Åland skall bedrivas enligt devisen kostnadseffektivt men ibland när målen sätts kan de bli motstridiga. Att budgeten håller säger nödvändigtvis inte om den valda verksamheten har uppnått sina mål eller inte, tvärtom så kan det innebära att verksamheten inte har skötts ändamålsenligt och resultatrikt. Om budgetpengar har sparats t.ex. gällande utveckling av verksamheten så kan det istället betyda att de insparade pengarna har lett till att studerande har fått sämre utbildning vilket i värsta fall kan ge en studerande från Åland ett sämre utgångsläge jämfört med en övrig. Den här typen av mål, så kallade inriktningsmål och effektmål, är svåra att styra mot eftersom de kan vara abstrakt formulerade och svåra att mäta. Arbetet mot ett flertal mål samtidigt innebär att ledningen måste hantera en mållkonflikt och ibland tvingas att prioritera ett mål framför ett annat.

Målstyrning kräver implementering av målen så att alla eller så många som möjligt inom organisationen känner till dem och därmed innehar drivkraften till att utföra ett bra arbete. När det gäller offentliga organisationer där målsättningen inte mäts i pengar är det relevant att de mål som formuleras är väl förankrade i den verklighet som organisationen befinner sig i och att målen hänger ihop med varandra. Risker med för få eller otydliga målsättningar kan vara t.ex. att budgeten inte räcker till för att uppnå målen men att det kan förekomma t.ex. politiska förväntningar på att målen ska nås. Risker med för många detaljerade målsättningar är att verksamheten blir styv och toppstyrd samt att de sakkunniga inte får tillräckligt med utrymme att styra och utveckla verksamheten.

## **2. Lagstiftning**

Högskolan på Åland har egna lagar och förordningar som styr verksamheten.

- Landskapslag (2002:81) om Högskolan på Åland
- Landskapsförordning (2002:87) om Högskolan på Åland

Lagen och förordningen styr inte direkt målstyrningsprocessen, den baserar sig främst på lagtingets fastställda budget och utbildningsavtalet.

### **3. Budgetprocessen inom Högskolan på Åland**

Det viktigaste styrdokumentet för verksamheten vid sidan av utbildningsavtalet är budgeten. Utbildningsavtalet innehåller de strategiska målsättningarna där Högskolans verksamhetsramar anges mellan högskolan och högskolans ägare, dvs. landskapet Åland. De ekonomiska ramarna anges i den årliga budgeten för landskapet Åland under ett eget budgetmoment för Högskolan på Åland (moment 850, s. 149). Lagtinget godkände budgeten för år 2022 i december 2021. Vi kartlade budgetprocessen genom att ta del av styrdokument samt genom diskussion med rektor och högskolans administrativa chef.

Budgetprocessen för Högskolan är i korthet uppbyggd så, att Högskolans rektorsråd gör upp ett budgetförslag för kommande år. Förslaget behandlas efter detta i högskolans ledningsgrupp. I budgeten ingår målen för verksamheten och ekonomin. Förslaget presenteras för styrelsen, som behandlar och fastställer budgetförslaget. Förslaget skrivs sedan in i Hypergene (verktyg för planering och styrning) och godkänns slutgiltigt av Ålands lagting som del av landskapets hela budget. Budgeten blir då den godkända juridiskt bindande gentemot ägaren.

I styrelsens verksamhets och ekonomiplan 2022 har man listat följande prioriteringar – dessa är i sin tur baserade på utbildningsavtalet:

- Högskolans undervisning är en studerandecentrerad undervisning som stöder dynamiskt tankesätt (“growth mindset”) och förstärker och utökar individens begåvning och kompetens
- Hållbarhet, digitalisering, internationalisering, innovation och entreprenörskap präglar verksamheten i högskolan.
- Högskolan bidrar till samhällsutvecklingen på Åland.
- Verksamheten ska sammantaget bidra till ökad kunskap, konkurrenskraft, företagande, inflyttning och innovation och ska utvecklas i samarbete med parter utanför högskolan.

De ekonomiska målsättningarna finns fastslagna i landskapets budget på sidan 150. De totala budgeterade intäkterna uppgår till 8 251 000 euro. I anslaget ingår 7 292 000 euro enligt finansieringsmodellen, i denna summa finns inberäknat en inbesparing om 2%, internhyra om ca 1 224 000 euro samt ersättning för fasta kostnader om 185 000 euro. Styrelsen för högskolan har disponerat anslagen i mera detaljerad form, budgeten framgår av tabellen nedan. Målsättningarna för verksamheten behandlas i kapitel 8.

*Ekonomiska målsättningar, högskolan 2022 (källa: styrelsens verksamhets och ekonomiplan 2022)*

<b>Resultaträkning</b>			
<b>Kontostruktur</b>	<b>Utfall 2020</b>	<b>Utfall 2021</b>	<b>Budget 2022</b>
<b>Verksamhetens intäkter</b>	<b>7 577 501</b>	<b>7 796 000</b>	<b>8 251 000</b>
Personalkostnader	-3 779 401	-4 165 000	-4 674 560
Köp av tjänster	-1 432 567	-1 559 000	-1 605 440
Material förnödenheter	-509 398	-318 000	-497 500
Internhyra	-1 194 000	-1 224 000	-1 224 000
Övr verksamhetskostnader	-122 996	-110 000	-140 000
<b>Summa verksamhetens kostnader</b>	<b>-7 038 362</b>	<b>-7 376 000</b>	<b>-8 141 500</b>
Överföringar	-48 569	-71 000	-64 500
<b>Summa verksamhetsbidrag</b>	<b>490 570</b>	<b>349 000</b>	<b>45 000</b>
Finansiella intäkter och kostnader	-2 964	-1 000	-
<b>Summa årsbidrag</b>	<b>487 606</b>	<b>348 000</b>	<b>45 000</b>
Avskrivn enl plan	-37 633	-26 000	-45 000
<b>Räkenskapsperiodens resultat</b>	<b>449 973</b>	<b>322 000</b>	<b>0</b>

#### **4. Utbildningsavtalet**

Högskolans strategiska inriktning och de strategiska målen definieras i utbildningsavtalet med landskapsregeringen för perioden 2021-2023. Högskolan fick ett nytt utbildningsavtal för åren 2021-2023, vars centrala mål är bland annat utveckling av pedagogiken och utbildningarna, livslångt lärande, utveckling och förstärkning av högskolans forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt utveckling av högskolans styr- och ledningssystem inför bolagiseringen av högskolan. Som ett första steg i den pågående bolagiseringsprocessen ändrades högskolans status vid landskapsregeringen till en resultatenheter från början av året 2021. Högskolans lärare fick år 2022 ett nytt kollektivavtal baserat på årsarbetstid. Högskolan fick även en ny finansieringsmodell som medför en tydligare resultatstyrning av högskolan, baserat på

målsättningarna i utbildningsavtalet. Verksamhetsområdena följs upp med nyckeltal som redovisas.

## **5. Styrelsens beslutsfattande, uppföljning av målstyrningen**

Vi läste styrelsens protokoll för 2022, totalt fem till antalet. Högskolans styrelseprotokoll är formella och kortfattade. Det finns en del bilagor till protokollen där mera detaljerad information framgår.

I styrelsens protokoll finns ingen löpande dokumentation av målstyrningen i form av exempelvis egen uppföljning och mellanutvärdering av målsättningarna. Högskolan följer upp och redovisar budgetårets målsättningar en gång per år i årsredovisningen där man beskriver måluppfyllelsen för det senaste året gentemot de målsättningar som satts upp för budgetåret.

## **6. Landskapets ägarpolicy**

Landskapsregeringen har dokumenterat ägarstyrningen i ett separat dokument som benämns "Landskapsregeringens ägarpolicy", godkänt 18.6.2020. De två grundläggande målsättningarna för landskapsregeringens ägarstyrning är att uppfylla internationella riktlinjer för hur offentliga bolag ska styras och att bolagen ska lämna största möjliga värde till ägaren – det åländska samhället.

Ägarpolicyen styr de bolag som Landskapet Åland är majoritets- och minoritetsägare i samt Ålands Penningautomatförening och landskapets fastighetsverk. Ägarpolicyen har inga bestämmelser eller rekommendationer som uttryckligen berör Högskolan.

## **7. Landskapets strategi och målstyrning**

Ålands lagting beslutade 2014 enhälligt att det åländska samhället ska utvecklas inom hållbarhetens ramar senast 2051. För att stöda förverkligandet av beslutet och genomförandet av Ålands utvecklings- och hållbarhetsstrategi finns nätverket bärkraft.ax. Nätverket bidrar med långsiktighet, förankring och vitalitet till det samhällsgemensamma utvecklings- och hållbarhetsarbetet. Vi läste igenom dokumentationen och noterar att högskolan omnämns på endast ett ställe. Överlag är strategin väldigt tunn då det gäller just utbildning.

**Alla aktörer inom kultur- och bildningssektorn**, bland andra daghem, grundskola, gymnasium, högskola, vuxenutbildning, bibliotek och annan kulturverksamhet förväntas att aktivt delta i förverkligandet av agendan och att agera förebild genom ett gediget hållbarhetsarbete i den egna verksamheten.

Det är svårt att ta ställning till huruvida strategin har beaktats i landskapets målstyrning för Högskolan, eftersom strategin saknar målsättningar för utbildningen och specifikt för Högskolan.

## **8. Uppfyllelse av uppställda målsättningar i budgeten**

Vi utförde en granskning av målsättningarna som är bindande gentemot landskapsregeringen och lagtinget. Målsättningarna är plockade från landskapets budget 2022 och ur utbildningsavtalet. Genom diskussioner med ledningen har vi gjort en sammanfattning om hur respektive målsättning mäts och om de kommer att uppnås under 2022 (bilaga I).

I granskningen valde vi ut 6 målsättningar. I landskapets budget har målsättningarna definierats på en högsta nivå där detaljerna inte framgår. Detaljerna för hur målen uppnås och hur de mäts och utvärderas finns närmare beskrivna i utbildningsavtalet. Budgeten och avtalet utgör således komplement till varandra, landskapets budgetbok skulle bli väsentligt mycket längre om detaljerna framgick där. På basis av diskussionen och utvärderingen av målsättningarna konstateras, att de bindande målsättningarna 2022 gentemot landskapsregeringen och lagtinget kommer att uppnås till väsentliga delar. Det finns en del målsättningar som delvis uppnås, vi bedömer att det finns tillräckliga förklaringar till detta. Sammanfattningen framgår av bilaga I.

Arbetet med att förverkliga en bolagisering av Högskolan på Åland var också en av målsättningarna 2022. Vi diskuterade bolagiseringsprocessen med ledningen för Högskolan. Verkställigheten dröjer och detta orsakar ovisshet inom organisationen. För närvarande verkar den politiska viljan att verkställa bolagiseringen saknas och frågan har inte prioriterats under det senaste året. Högskolan har upplevt att kommunikationen från ägaren inte till alla delar har varit optimal – man har via tidningarna fått veta att bolagiseringen har pausats.

## **9. Centrala iakttagelser samt förslag till åtgärder**

Baserat på denna revision konstateras att högskolans process för uppföljning av bindande målsättningar fungerar och är ändamålsenlig. Högskolan kommer till väsentliga delar att uppnå de målsättningar som finns i lagtingets fastställda budget 2022. Vi rekommenderar dock att den

egna uppföljningen av målsättningarna dokumenteras i styrelsen oftare än en gång per år, t.ex. kvartalsvis eller halvårsvis.

Ifall ägaren önskar utveckla målstyrningen så är det möjligt. För närvarande saknas mätare hur målsättningarna uppnåtts i förhållande till övriga utbildningsanordnare vilket gör det svårt att utvärdera effektiviteten. Ifall landskapsregeringen önskar ökad detaljstyrning så kan detta uppnås genom att man slår fast mera tydliga och framför allt mätbara målsättningar. Detta kan göras antingen i landskapets budgetbok eller i utbildningsavtalet.

Bolagiseringsprocessen dröjer och vi anser att ovissheten och dröjsmålet hämmar målstyrningen och utvecklingen av högskolan. Bolagiseringen är en ägarstyrningsfråga och är inget som Högskolan kan påverka. Finansavdelningen och utbildnings- och kulturavdelningens förvaltningsområde har enligt landskapsregeringens fastställda budget getts ansvaret för att verkställa bolagiseringen av Högskolan.

Mariehamn den 26 januari 2023

BDO Auditor Ab, revisionsammanslutning



Andreas Holmgård

OFGR, CGR

## Bilaga 1 - utvärdering av målsättningar

Målsättning	Hur mäts denna målsättning?	Uppnås målsättningen 2022 (ja / nej / delvis)
<b>1 Utveckling av pedagogiken och utbildningarna vid högskolan</b>	- plan för det pedagogiska arbetet på Högskolan på Åland 22-23, där klara målsättningar månad för månad finns med	Se alla målsättningar under rubriken i utbildningsavtalet. <b>Delvis = största delen av målen uppnådda</b>
	- E-hubs mål (EUs facilitet för återhämtning&resiliens)	Styrelsebeslut om Masterutbildning och även om val av nytt studieadministrativt system, SISU, i december 2022, vilket ingår i målsättningarna för E-hub projektet.
	- söktryck, antal studerande och genomströmning	<i>Följs upp i årliga statistiken och antal studerande följs upp under tre olika tillfällen under året.</i>
<b>2 Livslångt lärande</b>	Uppföljningsvariabler i utbildningsavtalet och finansieringsmodellen, följs upp i HÅs statistik.	Se alla målsättningar under rubriken i utbildningsavtalet. <b>Delvis.</b> Öppna högskoleleden startade hösten 2022.
<b>3 Utveckling av högskolans interna styrning och ledning</b>	Genom uppföljning av utbildningsavtalet.	<b>Delvis.</b> HÅ har mål- och resultatfinansiering sedan 2021. Val av nytt studieadministrativt system taget 2022 (styrelsebeslut december 2022). HÅ deltar som en aktiv part i Digivision 2030 och arbetar med att digitalisera styrsystemen för att bl.a. möjliggöra likvärdiga studiemöjligheter för högskolans studerande jämfört med studerande vid andra högskolor i Finland. Alla behövliga förändringar kan inte göras innan resultatenheten fungerar som en riktigt resultatenhet och inte bara gällande budgettekniska principer och praxis. För uppnående av mål krävs även ändringar vid landshövdings egna processer och praxis.
<b>4 Utveckling av högskolans forsknings-, utvecklings och innovationsverksamhet (FUI).</b>	Uppföljningsvariabler i utbildningsavtalet och finansieringsmodellen, följs upp i HÅs statistik.	Se alla målsättningar under rubriken i utbildningsavtalet. <b>De flesta av målsättningarna under rubriken uppnås</b> medan några ännu behöver fortsätta nås under avtalsperioden, ex. HÅ fungerar som ett naturligt centrum för forskning kopplat till åländska utvecklings- och hållbarhetsprojekt. <i>FUI-verksamhet i högskolan utgör en del av undervisningen i programmen</i> arbetas det mycket med att förverkliga under avtalsperioden. <i>Målet är att skapa minst ett större internationellt forskningsprojekt under avtalsperioden.</i> HÅ har ansökt och även beviljats medel för partnerskap i ett internationellt Central Baltic samverkansprojekt "Sustainable flow" i slutet av år 2022, med en total projektbudget på 3,5 MEUR varav HÅs andel är ca 400 000 €.
<b>5 Planering inför ett nytt campus 2030</b>	Fastighetsverket, ÅG och HÅ träffas några gånger per termin för fortsatt planering av ett nytt campus. Målsättningen finns i utbildningsavtalet.	<b>Ja, planeringen fortsätter.</b>
<b>6 En kompetenshöjande utbildningshelhet inom området kognitiv svikt (demens) för vård- och omsorgspersonal erbjuds av Öppna högskolan under året. Utbildningshelheten är ett beställningsuppdrag från utbildnings- och kulturavdelningen.</b>	Utexaminerade studerande.	<b>Ja. Målsättningen är uppnådd 2022.</b>