

Effektivitetsrevision - Högskolans utbildningsavtal och resultatfinansiering

Landskapsrevisionens årligen löpande revision inkluderar en effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionens syfte är att bedöma om budgetmedlen har använts 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 verksamhet. Effektivitetsrevisionen har utförts genom att intervjua nyckelpersoner inom Högskolan på Åland samt genom att ta del av för uppdraget relevanta styrdokument.

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

Högskolan på Åland - uppgift och organisation

Landskapet Åland är huvudman för högskolans verksamhet som bedrivs med stöd av landskapslagen om Högskolan på Åland (2002:81) och landskapsförordningen om Högskolan på Åland (2016:91).

Ålands landskapsregering gör tillsammans med högskolan upp ett utbildningsavtal vart tredje år för de kommande tre åren. Avtalet styr högskolans verksamhet. I avtalet ska åtminstone de kvalitativa och kvantitativa resultatmålen samt resurser och prioriteringar, verksamhetsstruktur, resultatuppföljning och rapportering anges. I avtalet finns närmare bestämmelser om högskolans ekonomiförvaltning och om vissa ärenden som rör tjänstekollektivavtalen samt till vilken del landskapsregeringen sköter dessa uppgifter (Landskapslagen om Högskolan på Åland 2002:81).

I avtalet definieras:

1. Högskolans strategiska inriktning
2. Högskolans verksamhet
 - a. Examensinriktad utbildning som leder till yrkeshögskoleexamen på sju program
 - b. Öppen högskoleverksamhet
 - c. FUI-verksamhet med betoning på tillämpad forskning, utveckling och innovation.
3. Strategiska målsättningar

Grund för finansiering och mätparametrar för resultatmål

Landskapsregeringen avtalar med högskolans ledning om målsättningar och innehåll i högskolans utbildningsuppgift och utvecklings- och forskningsuppgift. Uppgifterna framgår av utbildningsavtalet.

Högskolans finansiering övergick till mål- och resultatfinansiering från och med budgeten 2021 och blev en egen resultatenhetsenhet. Målet med högskolan som resultatenhetsenhet är att skapa en grund för en bolagiserad högskola. En finansieringsmodell har utarbetats som grund för mål- och resultatfinansieringen under avtalsperioden och tas i bruk under en försöksperiod. Finansieringsmodellen utgår ifrån en bas-, resultat- och strategisk finansiering av högskolans avtalade utbildnings-, utvecklings- och forskningsuppdrag (Finansieringsmodell för Högskolan på Åland, ÅLR 2018/9969).

Avtalsperioden 2021 - 2023 utgör en försöksperiod på basis av vilken finansieringsmodellen utvärderas 2023 för eventuella justeringar inför kommande avtalsperiod. Under avtalsperioden utvecklas finansieringsmodellen med avseende på införandet av magisterutbildningar.

Budgetanslaget för år 2021 ger en basnivå för finansieringen enligt finansieringsmodellen där 100 % av finansieringen utgörs av basfinansiering. Basfinansieringen utgörs av medeltalet av de fem föregående årens indexjusterade totalfinansiering efter att det högsta och lägsta värdet har plockats bort. Basfinansieringen är 100 % år 2021 och minskas stegvis till 90 % år 2022 och 80 % år 2023. Resultatfinansieringens andel utökas proportionellt från 5% av det totala budgetanslaget år 2022 till 15 % år 2023. Den strategiska finansieringen föreslås uppgå till 5 % av budgetanslaget. Högskolan ansvarar till fullo för eventuella över- och underskott inom sin egen resultatenhetsenhet.

1. Basfinansiering

Basfinansiering tilldelas Högskolan på Åland då följande tre kriterier uppnås i medeltal under de

fem senaste jämförelseåren:

- Minst 140 nybörjarplatser per år erbjuds inom den examensinriktade utbildningen
- Öppna högskolan erbjuder minst 200 studiepoäng akademiska kurser per år
- Minst 29 vt lärarbete eller motsvarande fördelas för personalens forskning vid Högskolan på Åland.

2. Resultatfinansiering

Resultatfinansieringen räknas som ett medeltal av utfallet för de senaste fem åren enligt följande parametrar:

- Antalet avlagda YH-examina per år i relation till antalet antagna fyra år tidigare, per den 20.9 (60%)
- Antal studerande som avlagt minst 55 sp per år av totala antalet studerande (10%)
- Antal studerande som påbörjat sina studier (20.9) i relation till antal erbjudna platser (140) (10%)
- Totala antalet avlagda individuella studiepoäng vid Öppna högskolan (10%)
- Antal artiklar i vetenskapliga tidskrifter och facktidskrifter, tekniska rapporter och slutrapporter (10%)

3. Strategisk finansiering

Strategisk finansiering riktas till åtgärder som stöder högskolans strategiska målsättningar samt till högskole- och forskningspolitiska mål som utgår ifrån regeringsprogrammet och hållbarhetsagendans fokusområden.

Under åren 2021 - 2024 tillförs i budgeten ett extra bidrag från EU:s facilitet för återhämtning och resiliens. Det extra bidraget ingår inte i basnivån för finansiering, men är en essentiell förutsättning för utbildningsavtalets måluppfyllelse. Bidraget används till tre delprojekt och finansieringen gäller under åren 2021-2024. De tre delprojekten strävar alla till att höja kompetensnivån och reformera fortsatt lärande hos lärarna och övrig personal.

Kort beskrivning av de tre delområdena:

1) Utveckling av teknikutbildningar för grön energi och hållbarhet

- Högskolan på Åland bygger upp nya studieinriktningar i automation och förnybar energi (bachelor och masternivå).
- Anskaffning av ny infrastruktur (tex.simulation, AI, testsystem för solenergi, vindenergi och bergvärme). Satsningarna stöttar digitalisering, robotisering och nyttjande av AI i samhället samt Ålands omvandling till hållbara energiformer.

2) Digitalisering och modernisering av utbildning

- Utveckling av pedagogiken till flerformsundervisning (fortbildning av lärare, stöd i digital pedagogik och tekniskt IKT-stöd)
- Öka användningen av digital pedagogik med tillhörande infrastruktur.
- Modernisering av undervisningsutrymmenas tekniska utrustningsnivå.

3) Digitaliseringsprogram för fortsatt lärande

- utredning av och val av nytt studieadministrativt system
- migration av data och uppkoppling mot nytt studieadministrativt system
- utvecklingsprojektet Digivision 2030

Resultatfinansieringen

Resultatfinansieringen har således införts i utbildningsavtalet 2021-2023 för första gången och kommer att ha effekt för finansieringen första gången år 2022.

Resultatfinansieringen framräknas årligen i förhållande till ett normvärde. Normvärdet ger 100 % utdelning om resultatet på de enskilda parametrarna motsvarar normvärdet. Normvärdet fås som ett medeltal för de fem senaste åren där värdet på det högsta och lägsta året har dragits ifrån. Finansieringsmodellen följs årligen under försöksperioden upp med avseende på de olika resultatparametrarna och justeras vid behov. Resultatfinansieringens andel utökas proportionellt från 5% av det totala budgetanslaget år 2022 till 15 % år 2023, 20% under åren 2024 och 2025 samt 25 % år 2026.

Så här ser resultatfinansieringsutfallet ut för år 2021. Utfallet för 2021 syns i finansieringen för år 2022.

	2018	29					
Resultatfinansiering	15 %					821 510	Normvärde för 100 %
Resultatfinansiering - parametrar	Beräkningsgrund år	Antal senare år	Antal tidigare år	%	Medelvärde		917 673
60 % Avlagda YH-examina i relation till antalet antagna	2021 % av 2017	71	145	49 %	46 %	441 307	58 %
	2020 % av 2016	55	141	39 %			
	2019 % av 2015	66	108	61 %			
	2018 % av 2014	57	137	42 %			
	2017 % av 2013	66	135	49 %			
		Antal	Antal vid 100 %				
10 % Antal som presterat 55 studiepoäng per kalenderår % av andel studerande	2021	148	487	30 %	30 %	81 675	34 %
	2020	153	491	31 %			
	2019	166	461	36 %			
	2018	133	455	29 %			
	2017	152	521	29 %			
10 % Antal påbörjade studier (20.9) % av erbjudna studieplatser	2021	131	160	82 %	92 %	92 886	91 %
	2020	160	156	103 %			
	2019	115	132	87 %			
	2018	131	148	89 %			
	2017	145	144	101 %			
10 % Antal avlagda individuella studiepoäng vid Öppna högskolan	2021	2688			2835	90 933	2861
	2020	2867					
	2019	2596					
	2018	3037					
	2017	2950					
10 % Antal publikationer, vetenskapliga artiklar	2021	9			5,00	114 709	4
	2020	3					
	2019	9					
	2018	1					
	2017	3					

Slutsatser om resultatfinansieringen

Resultatfinansieringen för år 2022 uppfylls till 89,5 % vilket innebär att ca 100 000 euro uteblir vilket främst beror på att antalet avlagda YH-examen i proportion till antalet antagna utföll sämre än målsättningen.

Resultatfinansieringens målsättningar handlar främst om att jämföra högskolans prestationer mot historiska prestationer, dvs. att högskolan uppnår samma prestationer som tidigare.

Då högskolan på Åland är den enda högskolan på Åland konkurrerar högskolan inte om finansiering med andra högskolor. Däremot konkurrerar högskolan direkt om studerande med både rikets svenskspråkiga skolor och utbildningar i Sverige. Konkurrensen om studerande är mycket hård och högskolorna är tvungna att förnya sig för att ha dragningskraft.

Eftersom anpassande av verksamheten till denna konkurrenssituation är viktig för att upprätthålla en högklassig utbildning på Åland anser vi att konkurrenssituationen på något sätt borde beaktas i utbildningsavtalets resultatfinansieringsparametrar så att högskolan tvingas förnya sig ifall konkurrenskraften tappas. En jämförelse med endast historiska data kan ifall den tidigare verksamheten inte varit effektiv möjliggöra upprätthållande av ineffektiva strukturer.

Enligt högskolans ledning är förändringsarbete svårt att göra inom den existerande budgeten pga. att de budgeterade medlen i sin helhet behövs för att upprätthålla den nuvarande verksamheten och skilda anslag inte finns för utvecklande av verksamheten. Den strategiska finansieringen om 5 % som beviljats räcker i nuläget inte till för att utveckla verksamheten. Resiliensmedlen som fås 2021-2024 hjälper till under den period de beviljas.

Konkurrenssituationen kunde t.ex. beaktas genom att benchmarking med framför allt högskolor i riket görs då jämförelser med dem torde vara lätta att göra då de långt har samma uppbyggnad. Konkurrenssituationen kunde också beaktas genom att införa feedback från studerande och arbetsgivare som en resultatparameter. Vi anser också att det vore skäl att utvärdera huruvida det skulle vara möjligt för högskolan att överskrida finansieringen, dvs. att resultatfinansieringen skulle kunna överskrida maxbeloppet som nu fastslås, vilket skulle möjliggöra en större risktagning och att ett mål som överskrider förväntningarna skulle kunna finansieras till en viss gräns så att tillväxt skulle kunna finansieras och inte innebära en risk för högskolan.

En bolagisering av Högskolan skulle också eventuellt kunna förtydliga finansieringen och möjliggöra extern finansiering på ett annat sätt än vad som i dag är möjligt. Motfinansieringssystemet som använts i riket har gett ekonomisk stabilitet till högskolorna och

universiteten i riket och har visat sig vara ett bra sätt för att förtäta kontakterna mellan utbildningen och näringslivet. Mot motfinansieringssystem avses att staten matchar finansiering som utbildarna får av näringslivet och privatpersoner, dvs. att staten t.ex. finansierar en euro per donerad euro. Vi anser också att det kunde vara skäl att utvärdera huruvida möjligheten till ett motfinansieringssystem också skulle kunna finnas på Åland också för att stärka näringslivets och samhällets koppling till högskolan vilket skulle kunna bidra till en utveckling av högskolan.

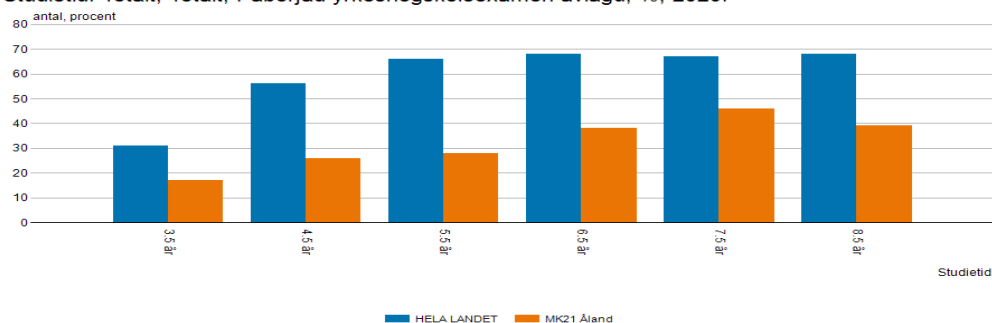
Jämförelse med riket

Vid en jämförelse med riket på genomströmning av studerande som gjorts på basis av statistik från databasen Vipunen kan konstateras att Högskolan på Åland presterar sämre än riket i medeltal och att kostnaden per studerande på Åland är betydligt högre än vad den är i riket.

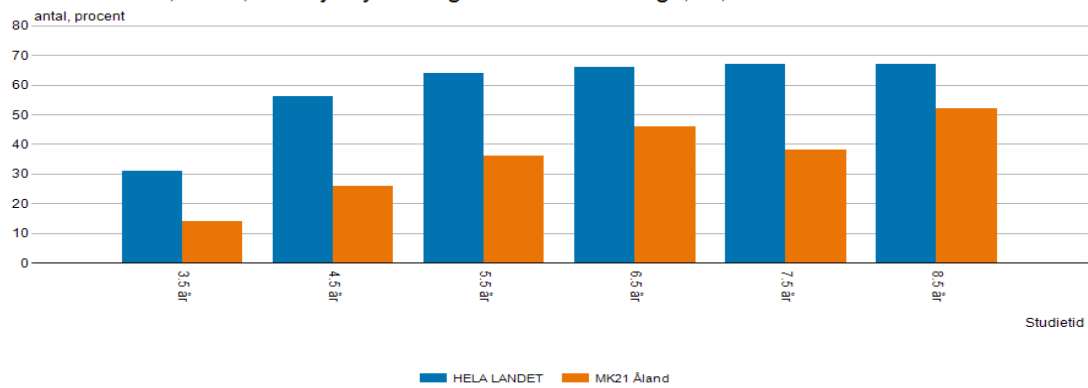
Vid jämförelse av genomströmningen för år 2019 och 2020 mellan landet som helhet och Åland kan man konstatera att Åland ligger långt efter. Orsaken torde vara att högskolan har flera studerande som avslutar sina studier utan examen än vad man har i medeltal i riket.

Som helhet kan konstateras att Åland ligger efter riket i medeltal. Vid jämförelser bör noteras att uppgifterna som högskolorna tilldelats genom utbildningsavtal kan variera. Högskolan har också ett eget antagningssystem som är fristående från rikets antagningssystem vilket innebär att högskolan inte har kännedom om sökande har valt Åland som förstaval eller inte. Enligt ledningen bidrar detta till en lägre genomströmning då fler antingen inte tar emot sin studieplats eller avslutar studierna för att börja studera på annan ort. Vi anser att det vore bra att utreda huruvida det skulle vara juridiskt möjligt att Åland skulle kunna ingå i rikets nationella antagningssystem för att undvika ovan nämnda risk. En förbättring av attraktionskraften gentemot andra högskolor minskar också risken att högskolan blir ett andraval för studerande. Konkurrensen är således ständigt närvarande i verksamheten. Graferna nedan visar hur stor procent av nya studerande som avlagt examen inom 3,5-8,5 år.

Studiegången för nya studerande i yrkeshögskoleutbildning efter Utbildningslandskap och Studietid. Totalt, Totalt, Påbörjad yrkeshögskoleexamen avlagd, %, 2020.



Studiegången för nya studerande i yrkeshögskoleutbildning efter Utbildningslandskap och Studietid. Totalt, Totalt, Påbörjad yrkeshögskoleexamen avlagd, %, 2019.



Vid jämförelser med finansiering mellan Yrkeshögskolan Novia och Högskolan på Åland kan konstateras att finansieringen som Högskolan som helhet erhåller är nästan 3 gånger större än vad Novia erhåller. I sammanhanget bör noteras att Novia har en volym som är ca 10 gånger större vilket ger stordriftsfördelar samt att utbildningsuppgiften kan variera. Det är alltså svårt att upprätthålla en kostnadsmässigt konkurrenskraftig utbildning ifall volymerna är små. Att på Åland nå samma kostnadseffektivitet med små volymer som i riket är mycket svårt ifall utbildningens kvalitet skall kunna konkurrera med högskolorna i riket. Detta bör enligt oss tas i beaktande vid jämförelser och uppställande av prestationskrav. För att klara sig i konkurrensen behöver verksamheten prioriteras i landskapets budget.

Mariehamn den 26 januari 2023

BDO Audiator Ab, revisionsammanslutning

Andreas Holmgård
OFGR, CGR