

Sammanfattning

Statskontoret har analyserat de samlade konsekvenserna för statliga universitet och högskolor av de administrativa uppgifter som de är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter. Dessa regelverk är de lagar, förordningar och föreskrifter som universitet, högskolor och andra förvaltningsmyndigheter omfattas av i egenskap av att de är myndigheter under regeringen. Det finns också andra regelverk som styr lärosätena men som inte ingår i Statskontorets uppdrag. Det är regelverk som gäller alla verksamheter i Sverige oavsett associationsform samt regelverk och andra regeringsbeslut som är specifika för kärnuppgifterna vid universitet och högskolor.

Statskontoret har också analyserat regelverkens och uppdragens samlade konsekvenser för statliga universitet och högskolors möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet. I enlighet med uppdraget har Statskontoret tagit hänsyn till de statliga universitetens och högskolornas särart och kärnverksamhet, syftena med de generella regelverken och regeringsbesluten samt vilken information som regeringen behöver.

Regelverk för statliga myndigheter får inte några avgörande konsekvenser för lärosätenas möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet

Statskontoret bedömer att de administrativa uppgifterna som lärosätena är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter leder till relativt små samlade konsekvenser för deras möjlighet att bedriva och utveckla sina kärnuppgifter. Bedömningen baserar vi på att de generella regelverk och regeringsbeslut som vi har analyserat endast står för en liten del av den totala mängden administrativa uppgifter som följer av alla olika regelverk som påverkar kärnverksamheterna. Dessutom kan centralt placerad administrativ personal hantera de administrativa uppgifterna i stor utsträckning. Därför påverkar uppgifterna inte förutsättningarna för undervisning och forskning i så stor utsträckning.

Vi bedömer därför att regeringen inte behöver göra undantag för lärosätena från denna typ av reglering. Vi anser att de generella regelverken skapar förtroende för och ordning och reda i de statligt finansierade verksamheterna och att de ger regeringen samlad och likvärdig information om den statliga verksamheten.

Vår analys visar också att resurserna som fördelas till lärosätenas kärnuppgifter över tid ökar i termer av andelen av arbetstiden som går till forskning och undervisning, medan en mindre andel av resurserna går till den här sortens administration och till indirekta kostnader. Det är ett tecken på att den här kategorin administrativa uppgifter inte ökar.

Det är den totala mängden administrativa uppgifter som är betungande för lärosätena

Tvärtemot vår bedömning uppfattar universitet och högskolor att generell reglering för förvaltningsmyndigheter bidrar till betungande administrativa uppgifter. Statskontoret menar att det kan förklaras med att den samlade mängden administrativa uppgifter som följer av samtliga slags regelverk som styr lärosätenas verksamhet är betungande för universitet och högskolor, snarare än de generella regelverk och regeringsbeslut som riktar sig specifikt till statliga förvaltningsmyndigheter. Lärosätena styrs även av sektorsspecifik reglering och regelverk som gäller oavsett associationsform, men som inte ingår i vårt uppdrag.

De allra flesta lärosätena menar att det är administrativa uppgifter som följer av andra regelverk än de som omfattas av detta uppdrag som är särskilt betungande. Det gäller till exempel forskningsfinansiering, Universitetskanslersämbetets uppföljning och högskolespecifik reglering. Det gäller också generell reglering som omfattar alla verksamheter i Sverige oavsett associationsform, såsom regelverk om arbetsmiljö, anställningsskydd och hantering av personuppgifter.

Lärosätena lyfter även fram sina interna arbetssätt och processer som källor till betungande administrativa uppgifter. Vår analys visar att det går att effektivisera hur lärosätena arbetar internt med administrativa uppgifter. Lärosätenas ledning har ett ansvar för att utveckla och styra verksamheten så att administrativa processer blir så effektiva som möjligt. Vi menar att lärosätenas ledning inom ramen för nuvarande reglering har

möjlighet att utveckla den interna styrningen så att den administrativa bördan minskar för kärnverksamheten

Lärosätenas särart bidrar till att administrativa uppgifter upplevs betungande

Enligt vår enkätundersökning anser universiteten och högskolorna i högre utsträckning än andra förvaltningsmyndigheter att generella regelverk och regeringsbeslut bidrar till administrativa uppgifter. De upplever att uppgifterna tränger undan kärnuppgifterna och att de inte skapar värde för verksamheterna. Men vi bedömer att det är nödvändigt att se dessa uppfattningar i ljuset av lärosätenas särart.

Lärosätena har en parallell linje- och kollegial organisation. Det innebär ofta i praktiken att fler medarbetare än vid andra myndigheter behöver arbeta med uppgifter som följer av regelverken. Den akademiska friheten medför också att det främst är de enskilda lärarna och forskarna som har kännedom om var den information som behöver samlas in enligt regelverken finns.

Forskning finansieras till stor del genom externa medel. Forskare behöver därmed hantera delar av det ekonomiadministrativa regelverket i högre utsträckning än personal i kärnverksamheten vid många andra myndigheter. Därtill behöver forskare använda forskningsmedel för att finansiera lärosätenas indirekta kostnader. Kostnaderna för administration är därför synliga för personal i kärnverksamheten på ett annat sätt än för andra myndigheter.

Lärosätena har verktyg för att på egen hand minska den samlade administrationen

Vår analys visar att lärosätena över lag är ambitiösa när de arbetar för att följa olika slags regelverk. Vi bedömer att universiteten och högskolorna själva bidrar till mängden administrativa uppgifter och således till den samlade administrativa bördan för organisationerna som helhet. Detta sker bland annat genom att uppgifter som bör hanteras av linjeorganisationen också hanteras genom de kollegiala strukturerna. Lärosätena skulle därför på egen hand kunna minska den samlade mängden administrativa uppgifter genom att vara tydlig med var olika uppgifter ska hanteras och genom att ta fram och använda interna stöd.

Regeringen behöver inte undanta lärosätena från generella regelverk och regeringsbeslut

Vi anser att det inte är motiverat för regeringen att göra undantag för lärosätena från regelverk och regeringsbeslut som enbart gäller statliga myndigheter. Det följer av att vi bedömer att de samlade konsekvenserna av dessa regler och beslut har liten betydelse för lärosätenas möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet.

De generella regelverken för statliga förvaltningsmyndigheter är viktiga för att upprätthålla principer om demokrati, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet och god hushållning i förvaltningen. Högskolesektorn utgör en fjärdedel av den statliga sektorn sett till antal årsarbetskrafter och finansieras till stor del av statliga medel. Att undanta högskolesektorn från de generella regelverken skulle sannolikt medföra att även andra sektorer skulle kräva undantag. Det skulle i sin tur minska möjligheterna att nå de sakpolitiska mål som vissa av regelverken syftar till att uppnå. Vi bedömer också att undantag riskerar att öka komplexiteten i regeringens styrning och göra den otydlig och mer fragmenterad.