

Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen

En akademi för kunskapsekonomin

Reformer för en högskola
i världsklass

Författare: Fredrik Sand och Emil Görnerup

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Sverige behöver reformer för högpresterande lärosäten	4
Område 1: tydligare roller och ansvarsfördelning	4
Område 2: resurstilldelning för utveckling och transparens	5
Område 3: kompetensförsörjning	5
Område 4: forskning	5
Område 5: kvalitet i högre utbildning	5
Område 6: relevans för högre utbildning	6
Område 7: digitalisering och internationalisering	6
Område 8: ökad autonomi för lärosätena	6
Inledning	7
Högre utbildning och forskning kräver ett uthålligt reformarbete	7
Svenskt Näringslivs prioriteringar	7
En bred överenskommelse som bas för reformer	8
Reformer inom åtta områden	9
Lärosätens bidrag till stärkt konkurrenskraft	9
Inspiration från danska reformer	10
Svenskt Näringslivs förslag och skuggutredningen	10
1 Tydligare roller och ansvarsfördelning	12
Övergripande problem	12
Styrning i morgon	13
Förslag för tydligare ansvarsfördelning	14
2 Resurstilldelning för utveckling och transparens	16
Problem med resurstilldelningen i nuvarande system	16
Risk för ett byråkratiskt system?	16
Förslag för resurstilldelning och transparens	17
3 Kompetensförsörjning	22
Förslag för bättre kompetensförsörjning och bättre matchning	25
4 Forskning	26
Forskning i motvind	26
Förslag för forskning	27
5 Kvalitet i högre utbildning	30
Förslag för bättre kvalitet	31
6 Relevans för högre utbildning	32
Samverkan och dimensionering	32
Förslag för samverkan och dimensionering	33
Livslångt lärande	35
Förslag för livslångt lärande	36

7	Digitalisering och internationalisering	38
	Digitalisering av högre utbildning	38
	Internationalisering av forskning och i utbildning	38
	Förslag för digitalisering och internationalisering	39
8	Ökad autonomi för lärosätena	41
	Förslag för ökad autonomi	41
	Svenskt Näringslivs skuggutredning	42
	Delrapporterna i skuggutredningen	42
	Noter	44
	Källförteckning	46

Förord

Sverige har starka traditioner inom utbildning och forskning med framstående lärosäten och framgångsrika kunskapsintensiva företag. Men Sverige utmanas. I den nya globala ekonomin duger det inte att vila på gamla lagrar. Om Sverige ska förbli en kunskapsnation måste reformtempot skruvas upp.

Sverige behöver ett nytt system för fördelning av resurser till högre utbildning och forskning. Nuvarande system premierar inte i tillräckligt hög grad kvalitet och relevans. Därför var Svenskt Näringsliv pådrivande för att Styr- och resursutredningen skulle tillsättas. Högskolor och universitet omsätter över 70 miljarder kronor om året. Resultaten ska vara i internationell toppklass.

I våra grannländer och runt om i världen görs det satsningar på högre utbildning och forskning. Många länder har initierat reformer för att vässa både utbildningen och forskningen. Ofta är konkurrenskraft och näringslivet i fokus för reformerna. Framgångsrika företag lägger grunden för jobb och välbefinnande. Näringslivets perspektiv bör därför vara viktigt också i det svenska reformarbetet.

I december 2017 tillsatte Svenskt Näringsliv skuggutredningen. Syftet var att belysa angelägna näringslivsperspektiv på den högre utbildningen och forskningen. Arbetet har bedrivits parallellt med den officiella utredningen. Under 2018 lät vi ett antal fristående skribenter analysera ett antal centrala högskolepolitiska frågor. Skribenterna står själva för sina slutsatser. Föreliggande rapport är Svenskt Näringslivs slutrapport från projektet. I rapporten redovisas Svenskt Näringslivs egen analys och förslag.

Rapporten har författats av Fredrik Sand och Emil Görnerup, högskolepolitisk respektive forskningspolitisk expert vid Svenskt Näringsliv.

Jag är övertygad om att det nu behövs en ny reformperiod i svensk högskolepolitik. Det krävs en färdplan för de närmaste tio åren för att de svenska lärosätena på allvar ska kunna tackla de viktiga utmaningar de står inför och därmed också bidra positivt till svensk konkurrenskraft. Denna rapport är ett bidrag från Svenskt Näringsliv till detta arbete.

Tobias Krantz

Chef för utbildning, forskning och innovation, Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv har arbetat länge med frågorna om högre utbildning och forskning och publicerat över tjugo rapporter de senaste tio åren. Detta är slutrapporten från Svenskt Näringslivs skuggutredning som har arbetat parallellt med den statliga Styr- och resursutredningen (2017:05).

Föreliggande rapport är ett sätt att samla ihop arbetet och presentera förslag inom ett antal områden som är avgörande för utvecklingen av svenska universitet och högskolor.

Sverige behöver reformer för högpresterande lärosäten

Hur vi lyckas med högre utbildning och forskning är avgörande för Sveriges utveckling och välbefinnande. Det är avgörande för det svenska näringslivets konkurrenskraft. Inom området har Svenskt Näringsliv tre prioriteringar:

- Den högre utbildningen ska bättre bidra till att lösa de stora problem Sverige har med kompetensförsörjningen.
- Forskningspolitiken ska leda till att Sverige förblir en ledande nation när det gäller privata satsningar på FoU (forskning och utveckling).
- Systemet för högre utbildning och forskning ska ha en tydlig ansvarsfördelning och leverera resultat i internationell toppklass på ett effektivt sätt.

För att skapa ett system med bättre styrning och resurstilldelning för universitet och högskolor krävs ett långsiktigt perspektiv. I Sverige måste vi se bortom enskilda budgetår, forskningspropositioner och mandatperioder. För verksamheten behövs förstås löpande uppföljningar och åtgärder. För att reformera helheten behövs dock minst ett tioårsperspektiv. Det behövs en färdplan för reformer.

Vi har identifierat åtta områden där det är angeläget att lägga förslag och fördjupa arbetet som en del i en färdplan.

Område 1: tydligare roller och ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag å ena sidan och lärosätena å den andra måste bli tydligare. Målen för universitet och högskolor måste bli tydligare och mer relevanta för avnämarna, inklusive studenter och näringslivet. Det handlar inte om att styra mer. Det handlar om att styra bättre. Det är inte heller i första hand omfattningen av sektorn för högre utbildning och forskning som är i fokus. Även stora resurser kan hanteras med frihet under ansvar – men då måste systemet fungera väl.

Om man har en ändamålsenlig resultatstyrning och kvalitetssäkring som tar hänsyn till långsiktighet är det kanske inte avgörande hur långa perioderna är. Det viktiga blir hur väl mål och resultat uppnås samt hur kvaliteten i forskning och utbildning kan utvärderas och säkerställas – även löpande.

Område 2: resurstilldelning för utveckling och transparens

Det system som infördes 1993 innebär att huvuddelen av resurserna för grundutbildning tilldelas för registrerade helårsstudenter, samt för helårsprestationer i form av fullgjorda studieresultat. Detta tycks medföra en ovilja att minska antalet studieplatser på överdimensionerade utbildningar, en ovilja att lägga ned ekonomiskt ohållbara utbildningar och en ovilja att koppla utbildningen tydligare till möjligheten att få arbete efter examen. Det har också inneburit en press nedåt på kvaliteten på högre utbildning.

Svenskt Näringsliv anser att ett nytt resurstilldelningssystem därför bör bestå av fem anslagsgrunder som skulle belöna goda resultat:

- Studentpeng – studenter som påbörjar utbildning.
- Examenspeng – medel efter hur långt studenter går i utbildningen.
- Samverkans- och etableringspeng – belöna samverkan med näringslivet och utbildningar som leder till arbete.
- Kvalitetspeng – koppla uppnådd kvalitet till resurstilldelningen.
- Innovationspremie i forskningsfinansieringen.

Område 3: kompetensförsörjning

Den högre utbildningen måste efterfrågas av både studenter och arbetsmarknad. Kompetensbristen ökar och allt fler företag har svårt att rekrytera personal. Matchningsproblemen på arbetsmarknaden ökar och har gjort så under lång tid. Vakansgraden har trendmässigt stigit sedan 1990-talskrisen. Under motsvarande period har antalet registrerade studenter fördubblats från cirka 200 000 i början på 1990-talet till omkring 400 000 de senaste åren.

Vi föreslår en studentpeng för att studenternas val av utbildning fortfarande är viktigt, en examenspeng för att få fler att fullfölja sina utbildningar och en samverkans- och etableringspeng för att arbetsmarknadens behov ska få större genomslag i resurstilldelningen. Det går också att använda studiemedelssystemet för att öka genomströmningen. Det finns behov av information om och jämförelser av utbildningar när studenterna ska göra sina utbildningsval.

Område 4: forskning

Arbetet med en innovationspremie inom ramen för ökad konkurrensutsättning av de fasta forskningsanslagen måste intensifieras. Vi menar att det är självklart att en stor del av de fasta basanslagen för forskning ska fördelas i konkurrens, och att det ska finnas en del av dessa som fördelas utefter graden av samverkan som ett lärosäte har. Denna samverkansdel måste vara stor nog för att förändra mönstret av otillräcklig samverkan; storleksordningen kan diskuteras, men det är helt klart att andelen måste vara större än hittills för att de önskade effekterna ska uppnås.

Svenskt Näringsliv föreslår att en innovationspremie ska vara en anslagsgrund i resurstilldelningssystemet.

Område 5: kvalitet i högre utbildning

Hela det svenska utbildningssystemet har kvalitetsbrister. Det får konsekvenser från grundskolan, genom gymnasieskolan och upp till högskolan.

Svenskt Näringsliv vill se ett kvalitetsutvärderingssystem som mäter verkliga resultat, ett institut som utvecklar och stöder kvalitetsarbetet i hela sektorn och en kvalitetspeng som premierar utbildningsanordnare med goda kvalitetsresultat. Det ska också finnas möjlighet att dra in tillstånd, och till andra sanktioner, om målen inte nås.

Område 6: relevans för högre utbildning

Samverkan med näringslivet ökar den högre utbildningen och forskningens relevans i ett bredare samhällsperspektiv.

En modell för att åstadkomma en kvalitetsstyrd resurstilldelning skulle kunna vara att använda ett mått som visar andelen studenter som får kvalificerade arbeten efter examen. Lärosätenas frihet och ansvar för antagningsprocessen behöver öka. Rätt använda underlättar även studentpeng, examenspeng och samverkans- och etableringspeng dimensioneringen av utbildningarna. Det skulle öka utbildningarnas relevans.

Tilltagande digitalisering, automatisering och globalisering leder till snabbt förändrade kompetenskrav i arbetslivet. Högskolans organisation är inte anpassad för arbetsgivares behov av att kompetensutveckla sina medarbetare.

Lärosätenas ansvar för livslångt lärande som fortbildning och vidareutbildning bör återigen skrivas in i högskolelagen. Det är viktigt att bejaka de nya aktörerna som bedriver utbildning på högskolenivå. Det medför också ett behov av att ta sig an frågor om till exempel hur kvalitetssäkring, validering av reell kompetens och finansiering av eftergymnasial utbildning – oavsett aktör – bör se ut i framtiden.

Område 7: digitalisering och internationalisering

Digitaliseringen och internationaliseringen av högre utbildning ställer stora krav på handlingsfrihet för lärosätena. Insikten om detta behöver också ligga till grund för ett nytt styrnings- och resurstilldelningssystem, liksom ett fortsatt arbete för ökad autonomi. Digitaliseringsarbetet bör jämföras mellan lärosätena och rankas.

Högre utbildning och forskning bedrivs i dag i hög grad i ett internationellt sammanhang och med stark internationell konkurrens. För forskning har detta gällt länge. Nu accelererar utvecklingen när det gäller innehåll, former och finansiering.

Det finns ett behov av en konsekvent och sammanhållen svensk rekryteringspolitik. Det måste till fler stipendier som fokuserar på att attrahera och behålla topptalanger, oavsett ursprungsland. Genom att möjliggöra för utländska universitet att etablera sig och ge utbildningar i Sverige skulle det svenska högskolelandskapet få välbehövliga inslag av mångfald och nytänkande.

Område 8: ökad autonomi för lärosätena

I akademisk frihet och autonomi ingår bland annat att lärosäten ska kunna ha kontroll över väsentliga förutsättningar för verksamheten. Dit hör att kunna anta sina studenter, att anställa sina lärare och att äga sina lokaler. I alla dessa tre avseenden finns det i dag betydande inskränkningar som beror på styrningen av lärosätena.

Svenskt Näringsliv och andra har pekat på åtminstone tre vägar framåt för rejält ökad autonomi för lärosätena: fler stiftelseuniversitet, en ny offentlighetsform för lärosätena samt privata universitet.

Inledning

Hur vi lyckas med högre utbildning och forskning är avgörande för Sveriges utveckling och välbefinnande. Det är avgörande för det svenska näringslivets konkurrenskraft. Omvärldsutvecklingen går nu fort och det svenska systemet vilar huvudsakligen på reformer genomförda under 1990-talet. Det innebär att det nu behövs både krafttag och uthållighet för att utveckla och förbättra förutsättningarna för högre utbildning och forskning. Med denna rapport vill Svenskt Näringsliv bidra till debatten och lämna konkreta förslag till en färdplan.

Högre utbildning och forskning kräver ett uthålligt reformarbete

Högre utbildning och forskning omsätter i dag cirka 70 miljarder kronor under ett år. Det är den största statliga sektorn sett till antalet anställda.¹ Svenskt Näringsliv har tydliga prioriteringar och ser behovet av ett långsiktigt arbete. Samma syn finns hos fler aktörer i politiken, inom och utanför akademien. Det är dags att samla sig kring en färdplan för reformer för högre utbildning och forskning, som vänder utvecklingen och skapar rätt förutsättningar för lärosäten som ger resultat i världsklass.

Svenskt Näringslivs prioriteringar

Inom området högre utbildning och forskning har Svenskt Näringsliv tre prioriteringar:

- Den högre utbildningen ska bättre bidra till att lösa de stora problem Sverige har med kompetensförsörjningen.
- Forskningspolitiken ska leda till att Sverige förblir en ledande nation när det gäller privata satsningar på FoU (forskning och utveckling).
- Systemet för högre utbildning och forskning ska ha en tydlig ansvarsfördelning och leverera resultat i internationell toppklass på ett effektivt sätt.

Kompetensförsörjning

Utvecklingen mot ett kunskapssamhälle där tillgång på kompetens blir avgörande ställer helt nya krav på utbildningssystemet, samverkan med näringsliv och det livslånga lärandet. Svenska företags största utmaning är kompetensförsörjningen. Det har blivit svårare över tid att lyckas med rekryteringar. Sju av tio företag som försökt rekrytera nya medarbetare har haft svårt att hitta rätt kompetens – det uppger företagen i Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2018. Var fjärde rekrytering misslyckas. Den svenska konkurrenskraften minskar till följd av matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Det är ett underbetyg åt hela utbildningssystemet. Den högre utbildningen måste efterfrågas av både studenter och arbetsmarknad.

Ökad privat FoU

Sverige och Europa står inför en mycket hård global konkurrens. Det internationella ekonomiska och akademiska landskapet förändras snabbt. EU investerar i dag mindre i forskning och utveckling, mätt som andel av BNP, än både Kina och USA. Södra och östra Asien står för 40 procent av alla forskningsinvesteringar; EU:s andel är bara hälften så stor.

Utgifterna för FoU i Sverige ökade stadigt under 1990-talet och uppgick som mest till 4,1 procent av BNP 2001. Utvecklingen därefter har varit blygsam. Forskningsinvesteringarna som andel av BNP har sjunkit och det är näringslivet som har stått för minskningen. Det handlar om 10-tals miljarder kronor i minskade FoU-investeringar jämfört med om andelen legat kvar på samma höga nivå.

Sverige ska vara ett land som konkurrerar med världsledande kunskap. Därför behövs det en kraftsamling kring reformer som leder till att forskningens andel åter når 4 procent av BNP och att de privata FoU-satsningarna får möjlighet att återta sin andel och fortsätta växa.

Ett effektivt system med tydlig ansvarsfördelning

Högre utbildning och forskning är en omfattande verksamhet som tar stora offentliga resurser i anspråk. Därför är det rimligt att det ställs höga krav. Det betyder inte mer styrning, utan bättre styrning, Akademisk frihet och autonomi för lärosätena är omistliga värden i ett land som vill vara en ledande kunskapsekonomi.

Dagens system för styrning och resurstilldelning av högre utbildning har en rad problem. Systemet infördes under början av 1990-talet. Mycket har hänt inom högskoleväsendet och i omvärlden som gör reformer nödvändiga.

Svenskt Näringsliv vill se ett system med en tydlig ansvarsfördelning. Lärosätena ska ha stora frihetsgrader att uppnå de mål som regering och riksdag beslutar om. Det ska vara tydligt vad som ska uppnås och hur det följs upp. Hur lärosätena löser uppgiften och bedriver verksamheten ska så långt som möjligt lämnas till dem själva.

För att ett sådant system ska lyckas krävs det att resultat och måluppfyllelse också påverkar resurstilldelningen över tid. Goda lösningar och hög kvalitet ska belönas. Det ställer stora krav på hur verksamheten följs upp och kvalitetssäkras.

En bred överenskommelse som bas för reformer

För att skapa ett system med bättre styrning och resurstilldelning som ger bättre resultat krävs ett långsiktigt perspektiv. Att nå framgång inom de tre områden som Svenskt Näringsliv lyfter fram kommer att kräva flera reformer och ett uthålligt arbete, både i politiken och bland lärosätena, som sträcker sig bortom en mandatperiod. Det kommer att kräva en bred överenskommelse som är blocköverskridande.

Omvärldsutvecklingen tar inte paus. Flera jämförbara länder – dessutom konkurrentländer – har genomfört reformer inom högre utbildning och forskning. Danmark har visat prov på uthållighet i reformarbetet med ett omfattande arbete sedan 2003. Systemen har reformerats i till exempel Nederländerna, Norge och Österrike.

Ett liknande reformarbete i Sverige kommer att kräva insatser och hårt arbete från många – studenter, forskare, anställda och ledningar på lärosätena. Vi får inte heller rygga inför diskussioner om specialisering, kvalitet och resultat om vi vill nå internationell toppklass. Ska höga ambitioner och krav kunna förverkligas behövs också insikt och ledarskap på den politiska nivån.

För verksamheten behövs förstås löpande uppföljningar och åtgärder. I Sverige måste vi också se bortom enskilda budgetår, forskningspropositioner och mandatperioder. För att reformera helheten behövs en färdplan med minst ett tioårigt perspektiv.

Reformer inom åtta områden

I detta kapitel skriver vi kort om varför svenska lärosäten är en helt nödvändig förutsättning för Sveriges konkurrenskraft och spelar en stor roll för samhället. Reformer behövs dock och här kan bland annat Danmark inspirera.

Sist i kapitlet pekar vi på åtta områden inom högre utbildning och forskning där Svenskt Näringsliv och skuggutredningen har lämnat förslag. Varje område ägnas sedan ett kapitel i rapporten.

Lärosätens bidrag till stärkt konkurrenskraft

Det finns många exempel på ledande och spännande forskning, liksom på högkvalitativa utbildningar i Sverige. Vår forskning och våra utbildningar kan dock inte anses höra till den internationella toppklassen när vi tittar i ett bredare perspektiv.

Näringslivet i Sverige är och måste fortsätta att vara internationellt konkurrenskraftigt. För det krävs tillgång till högre utbildning och forskning av hög internationell nivå. Här spelar universiteten och högskolorna en stor roll. Nedan görs några nedslag i vad lärosätena bidrar med.²

Kompetensförsörjning för privat och offentlig sektor

Kompetensförsörjningen är den största utmaningen för företagen. I dag finns i princip ingen bransch till vilken kompetensförsörjningen fungerar oproblematiskt.

Högskoleutbildade behövs brett i näringslivet. Ett viktigt uppdrag för lärosätena är att genom utbildning förse privat och offentlig sektor med högskoleutbildade medarbetare med rätt kompetens. Utbildningsutbudet ska också svara upp mot studenternas efterfrågan.

För studenter, ny kunskap och samhället

De flesta som läser en högre utbildning gör det för att få ett arbete. Det livslånga lärandet har betydelse för individens möjligheter att följa med utvecklingen på arbetsmarknaden. Studenterna blir också bärare av de senaste forskningsrönen, som kan omsättas i bland annat företag. På individnivå finns också nytta av högre utbildning bortom anställningsbarhet och vidareutbildning.

Med forskningen är lärosätena centrala för att utveckla ny kunskap i Sverige. De blir också viktiga kontaktytor mot omvärlden genom att delta i forskningssamarbeten. Som internationella aktörer kan de också tillföra det svenska samhället den kunskap som utvecklas runt om i världen.

Liksom massmedier har akademien en viktig roll i att fristående granska företeelser i samhället. Möjligheterna att göra det byggs upp av den kunskap och kompetens som de som är verksamma i akademien besitter.

Inspiration från danska reformer

I Danmark har högre utbildning och forskning under det senaste årtiondet präglats av kraftfulla reformer. Förändringarna har ofta skett i bred politisk enighet.

De danska reformerna började med ett ramverk för universitetens interna organisation 2003.³ Under 2007 minskades antalet forskningsinstitutioner från 25 till 11. Syftet var att skapa stabilitet i systemet och stärka universiteten i den globala konkurrensen. Samma år infördes ackrediteringssystem för att säkra kvalitet och relevans. Studiemedelssystemet reformerades 2013, samtidigt som åtgärder vidtogs för att skapa en mer aktiv och snabbare studiegång från antagning till examen. Dimensioneringsfrågorna togs upp 2014 för att öka arbetsmarknadsrelevansen i utbildningarna.

År 2015 gjordes ändringar i reformen från 2013 för att hitta en balans mellan snabbare genomförande av studier och flexibilitet i utformningen av utbildningarna. Systemet för finansiering av högre utbildning reformerades 2017 och trädde i kraft den 1 januari 2019.

Allt går inte att överföra till eller genomföra i Sverige. Det går dock att konstatera att utvecklingen i Sverige är eftersatt. Reformbehovet är stort. Den viktigaste slutsatsen från utvecklingen i Danmark är kanske att det behövs ett reformprogram och uthållighet även i Sverige.

Svenskt Näringslivs förslag och skuggutredningen

Svenskt Näringsliv välkomnade att regeringen startade Styr- och resursutredningen, men lanserade samtidigt en egen skuggutredning genom en debattartikel i december 2017 i Svenska Dagbladet. Artikeln fick rubriken ”Risk att utredning för högskolan kör i diket”. Skuggutredningen skulle bidra med ett näringslivsperspektiv på frågorna.⁴

Det var inte något nyväckt intresse från Svenskt Näringsliv för frågor om högre utbildning och forskning. Svenskt Näringsliv har arbetat länge med frågorna om högre utbildning och forskning och publicerat över tjugo rapporter de senaste tio åren. Föreliggande slutrapport är ett sätt att samla ihop det arbetet och presentera förslag inom ett antal områden som är avgörande för utvecklingen av svenska universitet och högskolor.

Vi har identifierat följande åtta områden där det är angeläget att lägga förslag och fördjupa arbetet:

1. tydligare roller och ansvarsfördelning
2. resurstilldelning för utveckling och transparens
3. kompetensförsörjning
4. forskning
5. kvalitet i högre utbildning
6. relevans för högre utbildning
7. digitalisering och internationalisering
8. ökad autonomi för lärosätena.

Föreliggande rapport samlar ihop ett antal förslag som Svenskt Näringsliv har fört fram inom dessa områden under de senaste åren. Det är vår förhoppning att förslagen bidrar till fortsatt debatt om förutsättningarna för högre utbildning och forskning.

Det finns inga enkla lösningar och inga enkla svar på problemen Sverige har inom högre utbildning och forskning – men det finns svar och det finns lösningar. Det finns möjligen ingen *quick fix*, men det krävs en *quick start*.

1 Tydligare roller och ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag å ena sidan och lärosätena å den andra måste bli tydligare. Målen för universitet och högskolor måste bli tydligare och mer relevanta för avnämarna, inklusive studenter och näringslivet.

Det handlar inte om att styra mer. Det handlar om att styra bättre. Det är inte heller i första hand omfattningen av sektorn för högre utbildning och forskning som är i fokus. Även stora resurser kan hanteras med frihet under ansvar – men då måste systemet fungera väl.

Övergripande problem

Sveriges konkurrenskraft och framtida välstånd är beroende av en högre utbildning av hög kvalitet som bidrar till kompetensförsörjningen och välståndsutvecklingen. Samtidigt lider den högre utbildningen av flera brister. Det har delvis att göra med att styrnings- och resurstilldelningssystemet under de senaste tjugo åren drivit lärosätena mot kvantitativa mål på bekostnad av de kvalitativa målen.⁵

Högre utbildning och forskning är ett av få områden i svenskt samhällsliv som fortfarande i hög grad styrs utifrån politiska beslut, och på ett väldigt centraliserat sätt. Eftersom staten är huvudsaklig finansiär finns det förstås ett intresse från regering och riksdag av att styra och utvärdera hur medlen används. Ett centralstyrt system innebär dock risker för att nya idéer får svårare att komma fram, att mångfalden av intressenter och aktörer får det svårare att utvecklas och att det blir svårare att locka andra investeringar än statliga.⁶

I rapporten Öka autonomi – minska den politiska styrningen skriver Peter Honeth om att dagens system saknar en principiell grundsyn. Systemet för styrning av universitet och högskolor är inte sammanhängande och blandar övergripande och detaljerad styrning. Det leder till oklarheter och osäkerhet för lärosätena.

Det är inte bara i Sverige dessa frågor har diskuterats. I rapporten Statlig finansiering av universitet och högskolor i Nederländerna, Norge och Österrike diskuteras ländernas finansieringssystem. I rapporten framgick att det var ett gemensamt drag att reformerna av systemen syftade till att ge universitet och högskolor ökad autonomi, samtidigt som systemen ska styra resultatorienterat och finansieras baserat på prestation.

En huvudfråga i det svenska systemet är att de flesta av lärosätena är statliga myndigheter. Det innebär att de inte kan vara autonoma i förhållande till regeringen. Detta har diskuterats i många andra länder, där man också har tagit steg mot att öka frihetsgraden för akademien. (Styr- och resursutredningen är begränsad till statliga lärosäten.)

Systemet har svårt att spegla akademins mångfald

Formen statlig myndighet begränsar möjligheterna att möta förändringsbehoven som högre utbildning och forskning står inför. Den generella regleringen för statliga myndigheter passar inte särskilt väl för lärosätena. Regleringarna för dem är dock fortfarande omfattande. Även om en tydligare ledningsstruktur har utvecklats så finns här en stor skillnad mot hur statliga myndigheter generellt leds.

De forskningstunga lärosätena kan i praktiken ses som en organisation av ett antal mindre enheter med egna intäkter och egen ekonomi. Det är svårt att förena med ett statligt system där anslag över statsbudgeten disponeras av myndighetsledningen.

Det finns också stora skillnader inom och mellan lärosätena som styrsystemet inte är anpassat för. Det innebär att de mått vi normalt använder för diskussioner om resurser och jämförelser – som universitet, högskolor, teknik, samhällsvetenskap och humaniora – är alldeles för grova för att vara en lämplig grund för styrning och resurstilldelning.

Detaljstyrning begränsar autonomi

Detaljstyrning av lärosäten har ofta ursprung ur politiska önskemål inom högre utbildning generellt eller i specifika utbildningar. Syftet är att lärosätena ska bidra till att nå mål inom andra politikområden. Styrningen minskar lärosätenas autonomi och ökar risken för missbruk.

Makt över förutsättningarna för verksamheten

I akademisk frihet och autonomi ingår bland annat att lärosäten ska kunna ha kontroll över väsentliga förutsättningar för verksamheten. Dit hör att kunna anta sina studenter, att anställa sina lärare och att äga sina lokaler. I alla dessa tre avseenden finns det i dag betydande inskränkningar som beror på styrningen av lärosätena. Vidare kommer nu utmaningar som kan vara svåra att hantera i dagens system, till exempel digitalisering och internationalisering.

Styrning i morgon

Lärosätena verkar i en miljö och ett styrsystem som inte ger dem de bästa förutsättningarna att ta sig an omvärldsutvecklingen. Det finns stora fördelar med att göra reformer i den statliga styrningen, i riktning mot mer autonomi för lärosätena – inte minst för att öka drivkrafterna att tillhandahålla utbildning som håller hög kvalitet. Ett annat syfte är att studenterna ska kunna få avkastning på den investering högre studier innebär.

Utbildning och forskning är några av samhällets viktigaste instrument för att åstadkomma välbefinnande och ekonomisk tillväxt. Nyckelordet är konkurrenskraft. Det är genom att utbilda konkurrenskraftiga individer och ha en konkurrenskraftig forskning som Sverige har förutsättningar att nå framgång i en alltmer globaliserad värld.

Ett nytt system måste klara det svenska näringslivets kompetensförsörjning, leverera goda forskningsresultat och göra lärosätena till attraktiva partner för samverkan med näringslivet i forskning och utbildning.

Vidare är det angeläget att resurstilldelningssystemet bidrar till att utbildningen och forskningen sker så resurseffektivt som möjligt. Detta innebär bland annat att systemet ska vara transparent och självreglerande. Systemet bör utformas så att det med en hög grad av automatik fördelar resurserna dit de gör bäst nytta.

Ett ramverk för frihet under ansvar

Svenskt Näringsliv anser att det finns stora vinster med ett resurstilldelningssystem där forskning och utbildning samordnas och flexibiliteten att använda medlen för lärosätena ökar. Emellertid måste det åtföljas av ett system med stora möjligheter till

utvärderingar och kvalitetsgranskningar med mera – som också kan leda till reella och meningsfulla omflyttningar mellan lärosätena, mellan olika utbildningar samt premierar forskningsexcellens i tilldelning av forskningsmedel.

Det är inte säkert att ett system med omfattande överenskommelser mellan regeringen och lärosätena skulle gynna ett system med frihet under ansvar. Risken finns att lärosäten med resurser blir de bästa lobbyisterna mot Regeringskansliet och kan utverka fördelar och erkännande för sina strategier och planer. Vidare riskerar det att bli ett omfattande administrativt arbete med överenskommelser, ett arbete som ger lärosätena en fördel och där Utbildningsdepartementet kan få svårt att på ett verkligt meningsfullt sätt analysera och utöva inflytande i processen. Det i sin tur kan innebära att regeringen i högre utsträckning för in mål och förslag som för dagen är politiskt attraktiva, snarare än uttryck för meningsfull styrning av lärosätena.

Till sist måste det i en modell där resurstilldelningen sker med fokus på *vad* som ska uppnås i stället för *hur* det ska uppnås finnas stora frihetsgrader för lärosätena för hur de ska arbeta för att nå målen. Det måste också finnas tydliga mål och krav på andra former av resultat som går att utvärdera.

Förslag för tydligare ansvarsfördelning

Förslagen här handlar om behovet av att renodla systemet och vad vi vill att det ska leda till. Frågan om en samlad process och långsiktighet berörs också.

Förändra resurstilldelningssystemet

På ett övergripande plan måste systemet renodlas. I ett nytt system ska regering och riksdag ange mål för verksamheten och följa upp om de nås, men så långt som möjligt undvika att besluta om eller ge anvisningar för hur verksamheten ska bedrivas för att de ska nås. Det ger en tydlighet i roller och ansvar jämfört med vad som gäller i dag.

Ett ändamålsenligt resurstilldelningssystem möjliggör att många ska kunna utbilda sig samtidigt som kvaliteten i utbildningen är hög. Ett sådant system ska också främja utbildningarnas förmåga att förbereda studenterna för arbetsmarknaden.

Svenskt Näringsliv vill mot den bakgrunden se ett resurstilldelningssystem som i högre grad

- ger tydligare ansvarsfördelning mellan regering (och riksdag) och lärosäten
- främjar profilering och specialisering mellan universitet och högskolor
- svarar mot näringslivets och samhällets långsiktiga behov
- leder till ökad kvalitet i utbildning och forskning
- knyter forskning till utbildning
- främjar flexibilitet och utveckling
- stärker sambandet mellan forskning och innovation
- premierar samverkan med näringsliv och omgivande samhälle
- bidrar till resurseffektivare utbildning och forskning
- ger anställningsbarhet och utvecklingsmöjligheter för individer.

En samlad process och långsiktighet?

Styrnings- och resursutredningen har lämnat förslag som skulle innebära en samlad process och fyraårsperioder för styrning och resurstilldelning för högre utbildning och forskning. Det skulle innebära en inriktningsproposition för en fyraårsperiod och ett samlat anslag för utbildning och forskning.⁷

Att införa fyraårsperioder för både forskning och högre utbildning skulle ge bättre planeringsförutsättningar för lärosätena, som i sig ger förutsättningar för till exempel högre utbildningskvalitet. Det skulle ställa mycket stora krav på indikatorer, utvärdering och kvalitetsutvärderingssystem.

Samtidigt försvagar införandet av fyraåriga perioder incitamenten i systemet då resultatet av utvärderingar och resurstilldelningsförändringar skulle få genomslag mer sällan. Vidare måste ett system med fyraårsperioder vägas mot behovet av att lärosätena utvecklar en större flexibilitet. Allt snabbare omvärldsförändringar kräver en högre grad av omställningsförmåga i alla delar av utbildningssystemet.

Om högt ställda krav på mål- och resultatstyrning, transparens och verklig frihet under ansvar för lärosätena införs kan Svenskt Näringsliv se nyttan med längre och samordnade perioder för styrning av högre utbildning och forskning.

Om man har en ändamålsenlig resultatstyrning och kvalitetssäkring som tar hänsyn till långsiktighet är det kanske inte avgörande hur långa perioderna är, utan hur väl mål och resultat uppnås samt hur kvaliteten i forskning och utbildning kan utvärderas och säkerställas – även löpande.

2 Resurstilldelning för utveckling och transparens

Motivet till att investera offentliga medel i den högre utbildningen är rimligtvis att denna ska förmedla sådan kompetens att studenterna framgångsrikt kan bidra till samhällets och sin egen utveckling efter avslutade studier. Detta måste göras så kostnads-effektivt som möjligt. Den högre utbildningen måste hålla sådan kvalitet och effektivitet att det ökar såväl individens som näringslivets och samhällets konkurrenskraft.

Problem med resurstilldelningen i nuvarande system

Det system som infördes 1993 innebär att huvuddelen av resurserna för grundutbildning tilldelas för registrerade helårsstudenter, samt för helårsprestationer i form av fullgjorda studieresultat. Resultatet tycks bli en ovilja att minska antalet studieplatser på överdimensionerade utbildningar, en ovilja att lägga ned ekonomiskt ohållbara utbildningar och en ovilja att koppla utbildningen tydligare till möjligheten att få arbete efter examen. Det har också inneburit en press nedåt på kvaliteten på högre utbildning.

Det finns flera problem med dagens resurstilldelningssystem:⁸

- Ungefär hälften av anslagen för de större utbildningsområdena är avhängiga att studenterna klarar av sina studier. Ser man till mindre institutioner kan den del av anslaget som är beroende av studieresultat vara helt avgörande för fortsatt existens, eller för att undvika neddragningar.
- Populära utbildningar som ger resurser får ofta finansiera utbildningar som annars inte skulle gå runt. Följden blir att kvaliteten på samtliga utbildningar försämras, eftersom resurserna inte räcker till någonstans.
- Exakt hur omfördelningar av resurser sker, och vilka konsekvenser det har, är heller inte tydligt. I dag är det i princip omöjligt att följa resursfördelningen ner på institutionsnivå, även om det skiljer sig mycket mellan olika lärosäten. Det försvårar granskningen och jämförelser av lärosätena.
- Det finns incitament att klassificera kurser som ligger nära två olika områden så att de tillhör det område som ger högst ersättning. När vissa lärosäten tillämpar klassificering för att få högre ersättningar och andra inte, får lärosätena olika medel för samma kurser. Detta gör det inte bara svårare att utvärdera kvaliteten sett till resurserna, utan försvårar också konkurrens och effektivisering.

Risk för ett byråkratiskt system?

Resurstilldelningssystemet ska ta hänsyn till om mål och resultat uppnås. Det måste mätas och styras med hjälp av ett antal indikatorer. Här får det bästa inte bli det godas fiende. Det finns möjligheter och metoder som också kan utvecklas över tid. Det bör också finnas utrymme att anpassa detta till olika ämnen och utbildningar.

En invändning mot anslagsgrunder baserade på den här sortens indikatorer är att det skulle skapa ett alltför betungande system eller att energi läggs på att manipulera systemet. Det är naturligtvis en risk, precis som ett system med omfattande överenskommelser mellan regeringen och lärosätena – som diskuteras – också kan bli administrativt omfattande och kommer att få konsekvenser för maktfördelningen.

Ett system som fokuserar på resultat, snarare än processer, skulle förmodligen vara mindre byråkratiskt. En del indikatorer skulle förmodligen vara baserade på data som redan finns, eller som borde finnas, i verksamheten. Naturligtvis behöver systemet i sig löpande utvärderas och omprövas för att hindra vildvuxenhet eller snedvridning.

Förslag för resurstilldelning och transparens

Resultat bör få ett större genomslag i resurstilldelningen till lärosätena. Det behövs ett kvalitetsutvärderingssystem som fokuserar på resultat och som kopplas till resurstilldelningen. Transparensen i resurstilldelningen och resursanvändningen behöver öka. För ett nytt system behövs indikatorer, jämförelser och utvärderingar.

Resurser efter resultat

Enligt Svenskt Näringsliv bör ett hållbart resurstilldelningssystem för utbildning ta hänsyn till studenternas val, studenternas prestation, arbetsmarknadens efterfrågan, kvaliteten på utbildningar samt samverkan med näringslivet. För forskningen ska det finnas en innovationspremie. De resultat som uppnås ska påverka resurstilldelningen.

Svenskt Näringsliv anser att ett nytt resurstilldelningssystem därför bör bestå av fem anslagsgrunder:

- studentpeng
- examenspeng
- samverkans- och etableringspeng
- kvalitetspeng
- innovationspremie i forskningsfinansieringen.

Modellen med olika anslagsgrunder som skisseras här måste också finnas i ett sammanhang som stöttar systemet. Examenstillstånd, kvalitetsuppföljning, transparens samt tydlig information till studenter, arbetsgivare och allmänhet är några exempel på viktiga komponenter.

Studentpeng

Studentpengen motsvarar den komponent som finns i dagens system där lärosätena erhåller ersättning för antalet helårsstudenter. Att resurserna följer studenterna är i grunden en sund princip. Dels därför att en stor del av utbildningskostnaderna är direkt eller indirekt beroende av antalet studenter. Dels för att det ger incitament att erbjuda attraktiva utbildningar och stimulerar en kvalitetskonkurrens mellan lärosätena. Antalet studenter bör därför även fortsättningsvis vara en grund för resurstilldelning.

Det finns problem med ett system som i hög utsträckning bygger på studenternas val. Det kan ge incitament till ett alltför stort utbud av utbildningar för att locka studenter. Till vårterminen 2019 fick över 13 000 kurser ansökningar. Av kurserna hade 5 procent en sökande och en femtedel av kurserna hade fem eller färre sökande.⁹

Ett för stort utbud av kurser motverkar en hög kvalitet när resurserna sprids ut för mycket. Studentpengens vikt måste därför noga övervägas i systemet för resurstilldelning. Riskerna med kvalitetsförsämringar minskar dock när studentpengen kompletteras med andra anslagsgrunder och får mindre vikt i anslagssystemet.

Examenspeng

Att studenterna fullföljer sina studier och tar sina poäng bör premieras vid resurstilldelningen med en examenspeng. Det ger ett viktigt incitament för lärosätena att arbeta för en ökad genomströmning, förbättrade resultat och att studenterna tar ut sina examina – och blir därmed en viktig faktor för att öka effektiviteten. Examenspengen skulle vara en ny komponent i systemet, och innebär att den nuvarande ersättningen till lärosätena för helårsprestationer avskaffas.

Med nuvarande modell får lärosätena större intäkter ju fler studenter som godkänns på en enstaka kurs – oavsett kursens innehåll eller om den exempelvis ingår i en examen. Det skapar inte drivkrafter att upprätthålla, och än mindre höja, kvaliteten eller för den delen kraven på studenterna. Lärosätena behöver därför tydligare incitament att arbeta med studenternas studieväg, från lägre nivåer till högre.

Examenspengen innebär att det prestationsbaserade anslaget är högre ju längre fram i utbildningen studenten är. Den sista poängen i en examen ska alltså ge mer anslag än den första poängen. I dag ger de lika mycket. Dessutom bör en extra ersättning kopplas till uttagandet av själva examen.

En examenspeng ger lärosätena incitament att tydligare verka för att studenterna fullföljer sina studier, och tar ut examen. Examensfrekvensen ligger i dag bara på cirka 50 procent i genomsnitt (Norge har cirka 75 procent och Danmark har över 80 procent).¹⁰ Detta inslag i resurstilldelningen skulle också ställa krav på en ökad uppföljning av studenter, vilket i sin tur skulle kunna bidra till lägre avhoppfrekvens.

Sverige har den högsta avhoppfrekvensen bland OECD-länderna. Hela 17 procent av de som påbörjar sina studier hoppar av dem. Studier som bland annat European University Association har gjort visar att en kontinuerlig uppföljning har en positiv effekt på studenters genomströmning och minskar avhoppfrekvensen.¹¹

Dagens prestationskomponent har lett till en diskussion om sänkta examinationskrav. Om komponenten får mindre vikt i ett nytt system för resurstilldelning minskar risken för att kraven sänks för att släppa igenom studenter och få ersättning. Det måste dock finnas kännbara sanktioner att ta till mot lärosäten som inte upprätthåller en acceptabel nivå.

Samverkans- och etableringspeng

Samverkan mellan högskola och näringsliv är en nyckelfråga för att stärka kopplingen mellan utbud och behov av utbildningar och för att öka kvaliteten.

En påtaglig brist i dagens system är att arbetsmarknadens behov inte alls vägs in i resurstilldelningen. Att utbildningar leder till arbete efter examen och bidrar till kompetensförsörjningen är ett centralt mål för den högre utbildningen. Resurstilldelningen behöver därför i högre utsträckning kopplas till resultatmål, i form av arbetslivsetablering. Därför föreslår vi en samverkans- och etableringspeng.

Samverkan

Ökad samverkan med näringslivet kan stimuleras med en samverkans- och etableringspeng. Samverkan har ett värde i sig, men eftersom samverkan i dagsläget ligger under den ofinansierade tredje uppgiften är samverkansuppgiften nedprioriterad. Med en samverkans- och etableringspeng skulle det också finnas ekonomiska vinster för utbildningsansvariga att satsa på samverkan med näringslivet. Det finns ett tydligt samband mellan god arbetslivssamverkan i utbildningen och lyckad etablering för studenterna.¹²

Eftersom samverkan under utbildningen är en viktig faktor för att göra studenterna mer attraktiva på arbetsmarknaden, skulle införandet av ett etableringsmått och en samverkans- och etableringspeng fungera som ett incitament för förbättringar på detta område. Vidare bör ökad samverkan också kunna leda till att utbildningarna snabbare utvecklas och hålls aktuella. Samverkan blir ett gränssnitt för att uppdatera utbildningarna.

Samverkan bör mätas med ett antal indikatorer. Detta är en utmaning och behöver förmodligen utvecklas över tid – men får inte avfärdas slentrianmässigt. Det är till exempel lättare att mäta verksamhet och processer, men det viktigaste är att mäta resultat. Indikatorerna för samverkan bör omfatta flera aspekter av samarbete och samråd mellan lärosäten och arbetslivet. Arbete görs redan i dag. Ett dokument från Chalmers tekniska högskola räknar upp hela 31 samverkansindikatorer för forskning, utbildning och nyttiggörande.¹³ En styrning mot samverkan bör få effekter på lärosätenas interna styrning. Till exempel arbetar Chalmers också med att meritiera sina lärare och forskare för samverkan med näringslivet.

Etablering

Syftet med samverkans- och etableringspengen är att de lärosäten som utformar utbildningar som leder till arbete ska få större anslag. Det är ett sätt att på allvar försöka få genomslag för arbetsmarknadens behov i systemet.

Samverkans- och etableringspengen bygger på att utbildningar inom en och samma disciplin jämförs med varandra. Dagens och framtidens arbetsmarknad behöver människor med utbildning över hela det vetenskapliga fältet – från humaniora och samhällsvetenskap till medicin, naturvetenskap och teknik. Utbildningsanordnare – oavsett vetenskaplig disciplin – bör få kraftigt stärkt stimulans att, inte minst genom samverkan med näringslivet, utforma utbildningarna på ett sådant sätt att studenterna får kvalificerade arbeten efter avslutad examen.

Det finns svårigheter med att hitta enkla och relevanta mått för etablering. En möjlighet vore att använda etablering på arbetsmarknaden som ett sätt att uppskatta detta. Ett etableringsmått som grundas på relevant arbete efter avslutad utbildning, till exempel efter ett till två år, är relativt robust och ger en god indikation på utbildningens värde på arbetsmarknaden. En samverkans- och etableringspeng baserad på etableringen på arbetsmarknaden kan ses som ett stabilare kvalitetskriterium än de tentamina och den poängproduktion som i dag styr ersättningen. Utbildningar och examina som inte håller måttet skulle försvinna. På så vis blir samverkans- och etableringspengen också ett bidrag till ökad kvalitet.

För att minska effekten av hastiga konjunktursvängningar kan detta göras som ett löpande medelvärde över ett antal år. En nackdel med måttet är att det endast säger något om tidigare genomförda utbildningar. Det skulle dock ge ett direkt incitament för lärosäten att säkerställa att utbildningarna och studenterna faktiskt efterfrågas på arbetsmarknaden.

Kvalitetspeng

Resurstilldelningssystemet bör genom inbyggda incitament stimulera till en högre utbildningskvalitet. En kvalitetspeng innebär att utbildningarnas kvalitet mäts och ingår i systemet för resurstilldelning. Extra resurser ska tilldelas de utbildningar som bedöms ha hög kvalitet i kvalitetsutvärderingen.

Innovationspremie i forskningsfinansieringen

I det svenska forskningssystemet saknas fortfarande tillräckliga incitament för samverkan mellan forskare och omgivande samhälle, inklusive med näringslivet. Denna brist på tillräckliga incitament för samverkan resulterar bland annat i det välkända problemet att svensk akademisk forskning inte genererar innovationer, och i förlängningen tillväxt, i den utsträckning som man kunde förvänta sig.

Det måste således till betydligt starkare incitament för att förmå akademien att samverka mer med omgivande samhälle och näringsliv. Det måste helt enkelt löna sig att samverka. Svenskt Näringsliv anser att arbetet med att tillskapa en innovationspremie inom det svenska forskningssystemet går alldeles för långsamt.

Hur stor andel ska styras av resultat?

En viktig fråga är hur stora de olika anslagsgrunderna ska vara. Det nya systemet i Danmark består av tre olika delar:¹⁴

- grundanslag, cirka 25 procent
- aktivitetsanslag, cirka 67,5 procent
- resultatanslag, cirka 7,5 procent.

Grundanslaget på ungefär 25 procent är oberoende av de faktiska utbildningsaktiviteterna och syftar till att tillhandahålla ekonomisk stabilitet för lärosäten och därigenom möjliggöra strategisk och långsiktig planering och prioritering. Tidigare utgjorde grundanslagen för utbildningar endast ungefär 1 procent av finansieringen.

Aktivitetsanslagen motsvarar ungefär 67,5 procent och baseras på den bedrivna utbildningsverksamheten vid respektive lärosäte. Slutligen introducerades ett anslag på ungefär 7,5 procent, som baseras på utbildningarnas kvalitet och resultat. Medlen fördelas utifrån studenternas övergång i arbete efter examen samt hur snabbt studenterna slutför sin utbildning.

De anslagsgrunder vi har föreslagit skulle kunna inordnas i ett liknande system, som både ger stabilitet och förutsägbarhet men också belönar en god utveckling. Avvägningar för svenska förhållanden måste naturligtvis göras.

Frågan om studentpengen ska vara olika stor för olika slags utbildningar, som till exempel är mer krävande eller har behov av utrustning, något som finns i det nuvarande systemet, har diskuterats flitigt. Lösningen skulle kunna vara en baspeng som en del i studentpengen, eller ett grundanslag där ersättningen skulle vara lika för alla studenter. Det skulle ge den största friheten för lärosätena. Det bör närmare prövas om delar av det nuvarande systemet ska behållas, åtminstone i en övergångsperiod.

Här bortser vi också från resonemanget om vissa konstnärliga utbildningar som har få platser men får stora resurser räknat per student. Dock bör det noteras att det även finns ett näringslivsintresse för specifika utbildningar, med få studenter, som kan vara svåra att upprätthålla för lärosätena i ett system där studenternas val fortfarande spelar en stor roll.¹⁵

Det framförs ofta att det kan behövas särskilda utvecklingspengar för att stärka internationaliseringen, utveckla digital undervisning och liknande. I huvudsak bör

utvecklingsarbete av detta slag täckas av resurser i ett allmänt system där lärosätena har stora utvecklingsmöjligheter. Det går också att tänka sig särskilda satsningar med medel som lärosätena kan söka i konkurrens.

Kvalitetssystem

Ett kvalitetssystem måste kopplas till resurstilldelningssystemet. Kvalitetssystemet måste i sin tur fokusera på uppnådda resultat i utbildningarna. Verksamhet och utbildningar behöver förstås utvärderas löpande. Vissa kvalitetsmått kan tas in i underlagen för resurstilldelning och styrning och kommer därför att behöva anpassas till tidsramarna för styrning och resurstilldelning för att vara meningsfulla. Vidare är det ett område som är omtvistat, och det är inte nödvändigtvis lätt att skapa indikatorer och utvärderingsmetoder. Det finns dock exempel på hur det kan göras, och det måste finnas en beredskap på att ompröva systemen. Rapporten Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning innehåller flera belysande resonemang om indikatorer.

Valuta för pengarna med ökad transparens

Innan man diskuterar om mer resurser ska tillföras högre utbildning och forskning är det rimligt att granska och söka åtgärda de problem och ineffektiviteter som finns i det nuvarande systemet. Det behöver inte heller vara en fråga om mer styrning, snarare en bättre och mer ändamålsenlig styrning.

En viktig reform för att säkra både effektivt resursutnyttjande och konkurrens på lika villkor är att öka insynen i hur institutioner och fakulteter använder sina medel.

Några av problemen redovisas i Svenskt Näringslivs rapport Fri akademi – eller skyddad verkstad? från år 2011:

- Det är i dag svårt för en utomstående att följa en tilldelad krona från staten ner till vad den används till på lärosätet.
- Diskussionen kring Akademiska Hus, som äger högskolornas fastigheter, har visat att en stor del av resurserna försvinner till lokalkostnader.
- Nya påförda uppgifter tar tid från lärarledd undervisning.
- Klassificeringen av kurser och den bristfälliga kontrollen av den leder till att förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor undermineras.
- Omfördelningen av resurser internt på institutionerna riskerar att leda till att kurser bedrivs med otillräckliga studentunderlag, och att det ofta också brister i undervisningskvalitet.

Detta skulle kunna förbättras med ökad insyn och granskning. Kraven på en tydlig och transparent redovisning av hur resurser används behöver öka rejält och på ett sätt som möjliggör att även utomstående aktörer kan göra granskningar och jämförelser av lärosätena.

Indikatorer, jämförelser och utvärderingar

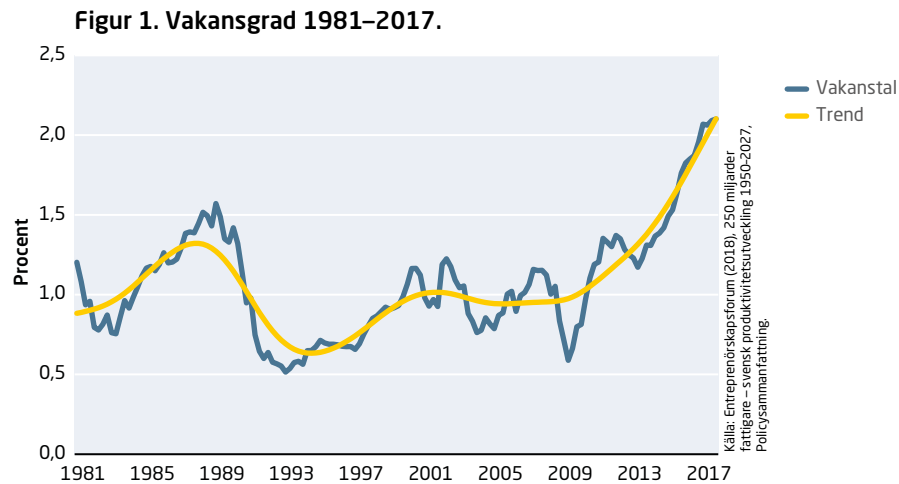
I dag lägger inte studenterna så stor tyngd vid utbildningskvalitet och framtida försörjningsmöjligheter vid valet av utbildning. Mer välunderbyggda utbildningsval kräver mer lättillgänglig, jämförbar och tillförlitlig information om utbildningars kvalitet. Detta bör bidra till att förbättra utbildningsvalets roll som resursfördelare.

3 Kompetensförsörjning

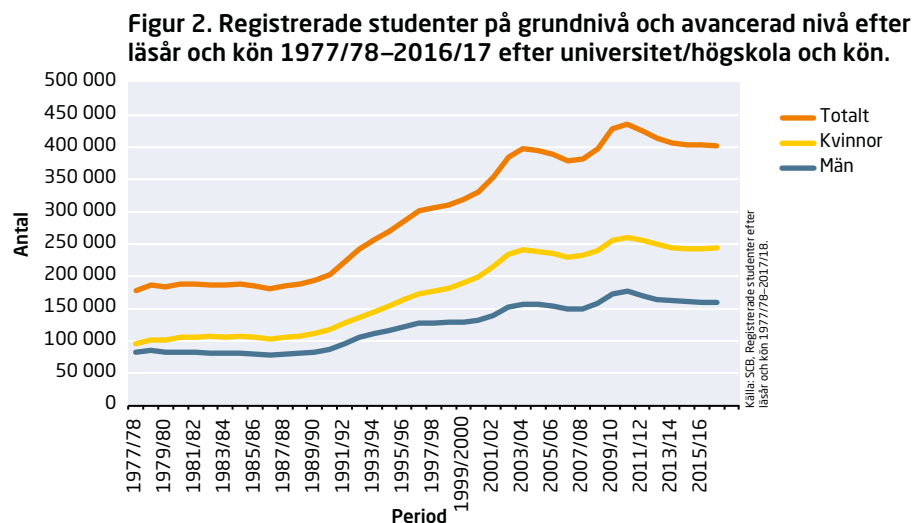
Kompetensförsörjningen är näringslivets svåraste utmaning. Ett system för väl fungerande högre utbildning är ett av de viktigaste svaren på hur problemet med kompetensbristen ska lösas.

Matchningsproblemen ökar

Som figur 1 visar ökar matchningsproblemen på den svenska arbetsmarknaden och har gjort så under lång tid. Vakanstalen är ett mått på att arbetsgivarna inte lyckas hitta den arbetskraft de behöver. Vakansgraden har trendmässigt stigit sedan 1990-talskrisen.¹⁶ Även regeringen vidgår att matchningen har fungerat dåligt under lång tid.¹⁷

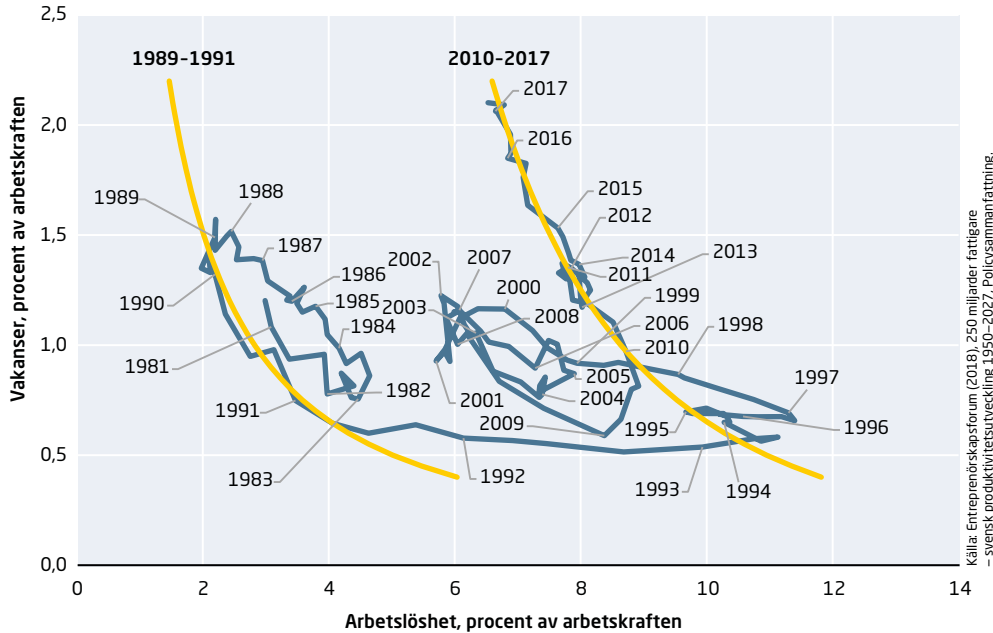


Under motsvarande period har antalet registrerade studenter fördubblats från cirka 200 000 i början på 1990-talet till omkring 400 000 de senaste åren; se figur 2. När studenterna och vakansgraderna ökar över tid innebär det att den högre utbildningen inte lyckas med sitt uppdrag i tillräckligt hög utsträckning.



I en så kallad Beveridgekurva visas både vakansgrad och arbetslöshet. I Sveriges fall har kurvan förskjutits utåt under de senaste 25–30 åren, som framgår av figur 3. Det innebär att vakansgraden och arbetslösheten ökar samtidigt – fler är arbetslösa trots att det finns lediga arbeten.

Figur 3. Beveridgekurvan och uppskattade samband 1989–1991 och 2010–2017.



En av fyra rekryteringar misslyckas

Kompetensbristen ökar och allt fler företag har svårt att rekrytera. Att företag hittar den personal som verksamheten är i behov av är en förutsättning för att de ska kunna växa och skapa välbefinnande. Resultatet i Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät 2018 visar att drygt vart fjärde rekryteringsförsök misslyckas. Av företagen svarade 31 procent att de försökt rekrytera medarbetare med högskole- eller universitetsutbildning. De har svårt att hitta medarbetare; 71 procent anger att det är ganska svårt eller mycket svårt att rekrytera högskoleutbildade.¹⁸

Låg utbildningspremie och svårt att välja rätt för studenter¹⁹

Utbildningsvalen får stora konsekvenser för utbudet i det nuvarande resurstilldelnings-systemet. Därmed är grunderna för hur studenterna gör sina val viktiga.

Det finns stora vinster att göra, både på individ- och samhällsnivå, om svenska studenter studerar tidigare i livet, går kortare utbildningar och tar examen tidigare. Svenska studenter tar i snitt sex år på sig att gå klart högskolan. Det leder till en sen etableringsålder på arbetsmarknaden för en årskull – 30,5 år. Det är högre än i våra grannländer.

En person som har avslutat gymnasiet kan välja mellan att fortsätta studera eller börja arbeta. Börjar personen att arbeta får den en inkomst direkt. Vid fortsatta studier får personen en högre inkomst, men först efter avslutade studier. Nästan alla med högskoleutbildning får arbete. Utväxlingen i lön och inkomster för högskoleutbildade är dock låg. Utbildningspremien i Sverige är den lägsta bland OECD-länderna. En högskoleutbildad person i Sverige tjänar i genomsnitt 17 procent mer än en person med enbart gymnasieutbildning.

Utbildningens betydelse för att lyckas på arbetsmarknaden är välbelagd. En utbildning är en investering, men många ser det inte så i dag. Den ekonomiska avkastningen skiljer sig mycket mellan olika utbildningsinriktningar, men att läsa vidare efter gymnasiet är inte en garanti för ekonomisk avkastning. För vissa personer kommer den till och med att vara negativ jämfört med om de hade valt att börja arbeta direkt efter gymnasiet. Detta leder till att studenter ser högre utbildning som konsumtion i stället för en investering.

Vidare ställer studenterna inte lika höga krav på utbildningskvalitet och resultat som om de skulle se utbildningen mer som en investering. Detta påverkar i sin tur utbudet av program och kurser på universitet och högskolor. Detta kan också bidra till att fler läser på en högre utbildning än vad som annars skulle vara fallet.

Många studenter hade valt en annan utbildning, eller kanske valt att läsa kortare utbildningar eller inte alls, om de hade haft bättre information och om de i högre grad sett sin utbildning som en investering i stället för konsumtion. Detta är problematiskt, då dagens system för tilldelning av resurser till den högre utbildningen innebär att studenternas val styr både utbud och dimensionering av utbildningar – snarare än arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens.

Stora vinster för individ och samhälle med hög genomströmning²⁰

Svenska studenter börjar sent och tar också lång tid på sig för att avsluta sina studier. Både medianstudietiden och den genomsnittliga studietiden är cirka sex år. Det minskar individens livsinkomst och minskar bidraget till BNP. Jämförbara länder lyckas här bättre än vad Sverige gör. Danmark, som redan i dag har en snabbare genomströmning, har som mål att minska den genomsnittliga utbildningstiden med 4,3 månader till år 2020.²¹

I rapporten Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade? görs en beräkning av effekterna som en sänkning av etableringsåldern för högskoleutbildade med två år skulle få på såväl samhälls- som individnivå.

Resultatet visar att om personer med minst tre års högskoleutbildning hade etablerat sig på arbetsmarknaden två år tidigare, skulle det ge 94 miljoner fler arbetade timmar. BNP skulle öka med 52 miljarder kronor och de offentliga finanserna skulle stärkas med 21 miljarder kronor det året. Det kan jämföras med de 24,8 miljarder kronor som var statsanslagen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå år 2017.²²

För en individ med tre års högskoleutbildning innebär två års tidigare etablering en ökning av livsinkomsten med 520 600 kronor. Pensionen för samma person skulle öka med 1 300 kronor per månad.

Felutbildning och undanträngningseffekter på arbetsmarknaden

Att bygga ut utbildningsväsendet utan att koppla det till arbetsmarknadens förutsättningar har oförutsedda och negativa effekter. En indikation på att högre utbildning inte fungerar väl är den över- och felutbildning som förekommer. Det innebär att högutbildade tar arbeten som inte motsvarar deras utbildningsnivå och att lågutbildade som en konsekvens får sämre arbetsmarknadsutsikter.²³

Felmatchningen och överutbildningen förtjänar att tas på allvar. Inte bara för att det drabbar de med mest utbildning, utan lika mycket, kanske mer, för effekterna för dem med kortare utbildningar. Att personer med högre utbildning tar arbeten som understiger deras kvalifikationer innebär att de tränger undan personer med lägre utbildningsnivåer.²⁴

Antagningssystemet behöver förändras

Antagningssystemet till universitet och högskolor behöver utvecklas. Det handlar framför allt om tre stora utmaningar: den stora expansionen inom högre utbildning som skett de senaste fyrtio åren och som kräver effektiva och jämförbara urvalsmetoder, den allt större internationella migrationen som kräver flexibilitet, likvärdighet och förutsägbarhet samt behovet av återkommande utbildning som resultat av globalisering, digitalisering och en arbetsmarknad i snabb förändring.

Förslag för bättre kompetensförsörjning och bättre matchning

Alla svar på kompetensförsörjningsfrågorna finns inte inom högre utbildning. Det går dock att åstadkomma mycket inom området. Svenskt Näringsliv vill att resultaten i systemet för högre utbildning ska få större genomslag i styrnings- och resurstilldelningssystemet. Goda resultat ska premieras och relevanta indikatorer ska användas för att utveckla den högre utbildningen.

Vi föreslår en studentpeng för att studenternas val av utbildning fortfarande är viktigt, en examenspeng för att få fler att fullfölja sina utbildningar och en samverkans- och etableringspeng för att arbetsmarknadens behov ska få större genomslag i resurstilldelningen.

Smörj utbildningsmaskineriet: plugga tidigare, kortare och snabbare

I rapporten Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade? presenterade Svenskt Näringsliv förslag för att sänka etableringsåldern för en årskull på arbetsmarknaden: till exempel genom att använda studiemedelssystemet för att justera prestationskraven, motverka för lång utbildningstid och fokusera på att studenterna tar en examen. Inträdesprov för den högre utbildningen kan användas för att säkerställa att studenterna har nödvändiga förkunskaper samt är motiverade och i vissa fall också lämpliga för utbildningen.

Mer välinformerade utbildningsval

Oinformerade utbildningsval resulterar i att studenter hoppar av sina utbildningar och ger lägre genomströmning. För att underlätta för blivande studenter att göra informerade val behövs mer jämförbar statistik om utbildningars innehåll, kvalitet och utfall. Det behövs också regelbundna utvärderingar och rankningar av lärosäten, program och ämnen.

Här har utvecklingen nått längre i våra grannländer. Mycket av den information som behövs kan komma ur det arbete som behövs göras för indikatorer, kvalitetsutvärderingar och liknande för resurstilldelningssystemet.

4 Forskning

Sverige har behov av ett världsledande system för forskning. En avgörande fråga är hur det systemet förmår att samverka med det privata näringslivet.

Forskning i motvind

Dagens system har lett till att de privata forsknings- och utvecklingsinvesteringarna har minskat. Det behövs mer excellent forskning, och forskningssamverkan med näringslivet måste premieras.

Privat FoU minskar

Efter en uppgång under senare halvan av 1990-talet toppade de svenska investeringarna i forskning och utveckling (FoU) år 2001 med 4,1 procent av BNP. Efter det har FoU-investeringarna gradvis sjunkit ner mot dryga 3 procent av BNP. Det kan i huvudsak förklaras av minskade FoU-investeringar i näringslivet.

Under samma tidsperiod har de globala investeringarna i FoU ökat mycket kraftigt, framför allt inom näringslivet. Det indikerar att Sverige inte kommit ut som en vinnare i den globala konkurrensen, då ökningen i huvudsak hamnat utanför vårt land. En undersökning bland de mest forskningsintensiva storföretagen i Sverige stödjer den bilden.²⁵

Ett sätt att se på minskningen är att andelen av de totala ekonomiska resurserna som går till FoU minskar. I det perspektivet har den svenska ekonomin därmed blivit mindre kunskapsintensiv. Samtidigt har de globala investeringarna i FoU fördubblats över den senaste 10-årsperioden. Flera nya länder har tagit plats på den globala forskningsarenan. Det är en utveckling som för Sveriges del riskerar att urholka vår internationella konkurrenskraft för kunskapsintensiva investeringar.

Forskningsexcellens premieras inte

Ett relativt vedertaget akademiskt mått på kvalitet är olika typer av bibliometriska indikatorer kopplade till citeringar av akademiska artiklar och publikationer. Logiken är då att en vetenskaplig artikel som i hög grad citeras av andra har högre kvalitet än en artikel som citeras i lägre grad. Ett annat bibliometriskt mått är andelen vetenskapliga artiklar i de högst rankade tidskrifterna.

Med dessa mått håller svensk forskning en hög nivå, men tillhör inte toppskiktet i världen, där länder som Storbritannien, Danmark och Singapore befinner sig. Utvecklingen har dessutom varit blygsam det senaste decenniet.

I sin utvärdering av det svenska innovations- och forskningssystemet från 2016 pekar exempelvis OECD på att anslagen till stor del använts för att anställa fler forskare som till del varit beroende av externa anslag för sin forskningsfinansiering. Det innebär att den totala forskningsvolymen har ökat men utan att de andra målen har uppnåtts.

OECD kritiserar både regeringens brist på tydliga mål med forskningspolitiken och universitetens och högskolornas ledarskap och brist på strategier. Lärosätesledningarna borde ha använt de ökade basanslagen till att ge en tryggare grundfinansiering inom forskningsområden av strategisk betydelse för lärosätena.

Det är svårt att rent generellt uttala sig kring balansen mellan direkta anslag och konkurrensutsatta forskningsmedel. I Danmark, som har utvecklats till en stark forskningsnation, är anslagsdelen större än i Sverige. Men i Storbritannien, som också är en stark forskningsnation, är anslagsdelen lägre än i Sverige. Det är också vanskligt att jämföra länder, eftersom de nationella systemen ser olika ut.

Troligen finns det andra faktorer som har en lika stor eller större betydelse. Det akademiska ledarskapet är en sådan faktor: förmågan att prioritera och fokusera de resurser som är givna.

Forskningssamverkan med näringslivet premieras inte

Trots att kompetensförsörjningen är av avgörande betydelse för de forskande företagen, saknas i dag drivkrafter för samverkan och personrörlighet inom akademien. I en undersökning om näringslivets forskningssamarbete angav 80 procent av de deltagande företagen att de haft nytta av ett sådant samarbete.²⁶

I det svenska forskningssystemet saknas tillräckliga drivkrafter för samverkan mellan forskare och omgivande samhälle, inklusive med näringslivet. Ett tydligt tecken på detta är minskad samverkanserfarenhet. Andelen forskare med erfarenhet av samverkan har sjunkit från 87 procent till 75 procent.²⁷

Denna brist på tillräckliga incitament för samverkan resulterar bland annat i det välkända problemet att svensk akademisk forskning inte genererar nytta och innovationer, samt att den i förlängningen inte genererar tillväxt i den utsträckning som man kunde förvänta sig.

Förslag för forskning

Det behövs en innovationspremie i anslagssystemet, rörligheten bland forskare måste öka och vi ser positivt på de satsningar som har gjorts på strategiska innovationsområden.

Inför en innovationspremie i forskningsfinansieringen

Arbetet med en innovationspremie inom ramen för ökad konkurrensutsättning av de fasta forskningsanslagen måste intensifieras. De förslag som efter lång tid har lagts uppfattar vi som alltför små steg, vilka dessutom förefaller tas tämligen motvilligt. Vi menar att det är självklart att en stor del av de fasta basanslagen för forskning ska fördelas i konkurrens, och att det ska finnas en del av dessa som fördelas utefter graden av samverkan som ett lärosäte har. Denna samverkansdel måste vara stor nog för att förändra mönstret av otillräcklig samverkan; storleksordningen kan diskuteras, men det är helt klart att andelen måste vara större än hittills för att de önskade effekterna ska uppnås.

Svenskt Näringsliv föreslår att en innovationspremie ska vara en anslagsgrund.

Ökad rörlighet mellan lärosäten samt mellan lärosäten och näringsliv

I Sverige är forskarrörligheten mellan akademi och näringsliv exceptionellt låg. Detta trots att företagen betonar vikten av samverkan och mobilitet mellan akademi och näringsliv. Drygt sju av tio internationella forskningschefer anser att samarbetsmöjligheter med akademien är en viktig eller mycket viktig faktor vid lokalisering av ny FoU.

Det handlar inte bara om sektoriell mobilitet, utan också geografisk. Det är mer regel än undantag att forskare under hela sin yrkesverksamma tid förblir vid ett och samma universitet – samma lärosäte som doktorandstudierna bedrevs på. En rapport från Högskoleverket visar att vid tio av landets lärosäten har mer än 60 procent av lektorerna en doktorsexamen från det lärosäte de arbetar vid. Vid sex av dessa tio kommer mer än 70 procent från samma lärosäte. Det är särskilt tydligt vid de äldre lärosätena. I topp ligger Lunds universitet och Göteborgs universitet med drygt 80 procent; kort därefter kommer Karolinska institutet och Uppsala universitet med ungefär 75 procent.²⁸

Det är viktigt att man ständigt utvecklar sina idéer i kontakt med andra forskare som ser problemställningen från en annan vinkel. En viktig aspekt i detta är att forskarna rör sig mellan olika universitet – såväl inom landet som över nationsgränserna. Rörlighetens betydelse för kvaliteten har betonats av bland annat Vetenskapsrådet.

I en undersökning om svenska forskares syn på mobilitet framkommer att forskarmobilitet hamnar högt upp på listan över kvalitetsdrivande faktorer. Hela 90 procent anser att rörlighet är mycket eller ganska viktig för forskningens kvalitet.²⁹

Bristen på geografisk mobilitet och mobilitet mellan akademi och näringsliv ses av svenska storföretag som en av Sveriges svagheter, och bristen på näringslivserfarenhet hos många erfarna forskare försvårar möjligheterna för ett givande samarbete mellan akademi och näringsliv.³⁰

Vi vet att många forskare känner att krav på rörlighet är ett främmande inslag i svensk forskningstradition. Men nuvarande ordning, med internrekryteringar som norm, är otillfredsställande på flera sätt. Rekryteringsbasen vid tillsättning av professorer och institutionsledningar begränsas, vilket i sin tur får konsekvenser för forskningens och undervisningens kvalitet. För att öppna upp och skapa en bredare bas vill vi att samtliga akademiska tjänster ska utlysas internationellt, samt förstås brett i Sverige. Detta bör också mätas och följas upp.

Strategiska forskningssatsningar

Vid sidan av den breda basfinansieringen till forskning finns det andra insatser som är viktiga och som fungerar kvalitetshöjande. Det handlar om olika utbildningssatsningar, exempelvis på masterprogram eller forskarskolor. Det finns också ämnesområden som behöver prioriteras särskilt. Det är områden av särskild betydelse för utvecklingen av svensk forskning och för våra möjligheter att fortsätta utvecklas som en konkurrenskraftig ekonomi och ett ledande välförhållande.

Tidigare har de så kallade strategiska forskningsområdena identifierats och givits särskild finansiering. Senare identifierades ett behov av ökad samverkan mellan akademi och näringsliv, och de strategiska innovationsområdena formulerades. De strategiska innovationsprogrammen (SIP) blev instrumentet för att tillhandahålla särskilt stöd till dessa prioriterade områden för samverkan.

Svenskt Näringsliv ställer sig positivt till de satsningar som har gjorts på strategiska innovationsområden. Behovet av samverkansprogram är stort inom många delar av näringslivet, och prioriteringen av de utvalda strategiska innovationsområdena har haft betydelse. Vi ser att samverkan har intensifierats inom dessa områden och att det har lagts en god grund för fortsatt och utvecklad samverkan. Det är därför av största vikt att regeringen fortsätter att stödja denna typ av program och att det finns en långsiktighet i arbetet, så att nya och tvärsektoriella samarbeten verkligen kommer till stånd.

5 Kvalitet i högre utbildning

Hela det svenska utbildningssystemet har kvalitetsbrister. Det får konsekvenser från grundskolan, genom gymnasieskolan och upp till högskolan.

Ett exempel på utbildningssystemets tillkortakommanden syns i mätningar av färdigheter hos vuxna. Det har mätts i OECD-undersökningen PIAAC³¹, som mäter färdigheterna hos vuxna i åldrarna 16–65 år. Läs- och skrivförmåga mäts i IALS.³² Jämförs resultaten för de länder som ingick i båda undersökningarna visar det sig att Sverige haft den största nedgången.³³

Fokus på resultat i kvalitetsarbetet

Kvaliteten i högre utbildning har påverkats av takten i den stora utbyggnaden av högskolan och av resurstilldelningssystemet. Det har resulterat i färre lärarledda timmar och en incitamentsstruktur som uppmuntrar till att godkänna studenter, snarare än att hålla god kvalitet, för att säkra finansieringen.

Det måste finnas system för utvärdering av kvalitet i högre utbildning. Det gäller både hur utbildningen bedrivs och vilka resultat som nås. Det första är till exempel pedagogik och undervisningsformer. Det andra är kvalitet i utbildningens resultat i form av vilka kunskaper och färdigheter studenterna får. Dessa två aspekter hänger delvis ihop – båda är viktiga och behövs.

Det nuvarande utvärderingssystemet tar huvudsakligen sikte på hur bra interna system för kvalitetsutvärdering ett lärosäte har. Ett framtida kvalitetssystem måste utvärdera kvaliteten i kunskaper och färdigheter så som de uttrycks i examensmål för olika utbildningar – det vill säga fokusera på resultat.

Specialisering och effektivisering

En höjning av kvaliteten på utbildningarna går hand i hand med effektivisering, minskning av antalet platser på en del utbildningar och tydligare koppling mellan utbildning och arbetsliv.

Det finns inget egenvärde i att ett stort antal lärosäten, ofta därtill geografiskt närliggande, erbjuder likartade kurser. I stället för en breddning som leder till likriktning och ineffektiv resursanvändning borde lärosätena få ekonomiska incitament som gynnar specialisering och samverkan. Specialisering skulle kunna ske genom att kurser på högre nivå som inte har tillräckligt med deltagare i stället ges på färre lärosäten, genom samarbeten mellan lärosäten med grundkurser i ämnet. Mer samverkan skulle kunna bidra till bättre information om arbetsmarknadens efterfrågan och möjligheter lokalt.

Det finns en stor mängd utbildningar där så få studenter utexamineras – såväl på grundnivå som avancerad nivå – att utbildningarna inte ens kan kvalitetsutvärderas.³⁴ Det kan ifrågasättas om det är ekonomiskt försvarbart att ge sådana kurser, särskilt om de finansieras med skattemedel.

Förslag för bättre kvalitet

Stora offentliga och privata resurser läggs på högre utbildning. Det är avgörande för systemets legitimitet att högre utbildning i Sverige håller en hög kvalitet. Därför vill Svenskt Näringsliv se ett kvalitetsutvärderingssystem som mäter verkliga resultat, ett institut som utvecklar och stöder kvalitetsarbetet i hela sektorn och en kvalitetspeng som premierar utbildningsanordnare med goda kvalitetsresultat.

Kvalitetsutvärderingssystem för ökad målstyrning

Ett resurstilldelningssystem som bygger på en mer generell styrning med angivande av mål förutsätter ett fungerande system för utvärdering. Högre utbildning och forskning är alltför viktigt för samhället, och disponerar alltför stora samhällsliga resurser, för att målluppfyllelsen inte ska följas upp regelbundet och noggrant.

Det nuvarande systemet för utvärdering har inte sitt fokus på resultat i form av vilka kunskaper och färdigheter studenter har vid examen och de mål som finns för de olika examina. Det går inte heller att jämföra olika lärosäten med varandra.

En ytterligare nackdel är att utvärderingarna görs av en statlig myndighet, UKÄ (Universitetskanslersämbetet), som har makt att dra in examensrättigheter. Det innebär en risk för likriktning av hur lärosätena utformar sina interna kvalitetsystem och är inte i linje med att lärosätena själva ska ha ansvar för hur verksamheten bedrivs.

Ett nytt system bör bygga på en nationell utvärdering av kvaliteten i kunskaper och färdigheter så som de uttrycks i examensmål för olika utbildningar. Utvärderingarna bör göras av UKÄ genom nationella samlade utvärderingar av olika program. Utvärderingarna bör genomföras genom referentgranskning (peer review) med deltagande också av företrädare för avnämare, för att få in ett tydligt perspektiv av hur utbildningar fungerar i arbetslivet. Resultatet av utvärderingarna ska ligga till grund för prövning av examensrätt. Det ska också finnas möjlighet att dra in tillstånd, och till andra sanktioner, om målen inte nås.

Institut för kvalitetsutveckling

Lärosätena kan själva ha ansvar för att hålla sig med system för kvalitetsutveckling och kontroll av att utbildningens genomförande håller hög kvalitet. Detta skulle kunna kompletteras med ett nationellt institut som arbetar med kvalitetsutveckling av utbildningar och som på begäran stöder lärosätena i utvärderingen av interna kvalitetsystem.

Kvalitetspeng

En kvalitetspeng innebär att utbildningarnas kvalitet mäts och ingår i systemet för resursfördelning.

6 Relevans för högre utbildning

I det här avsnittet diskuterar vi behovet av relevans för den högre utbildningen, främst genom samverkan med näringslivet och dimensionering av antalet utbildningsplatser. Ett avsnitt behandlar också förutsättningarna för livslångt lärande.

Samverkan och dimensionering

Samverkan ökar den högre utbildningens och forskningens relevans i ett bredare samhällsperspektiv. Det är av central betydelse för att de offentliga medel som investeras i utbildning och forskning vid lärosätena ska ge resultat – bland annat i form av kvalificerade arbeten för studenter, nya företag och innovationer, spridning av samhällsnyttiga forskningsresultat och ett bibehållet förtroende för högskoleväsendet bland allmänheten.

Utbildningsutbudet och dimensioneringen av utbildningarna vid lärosätena ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Samverkan mellan högskola och näringsliv är en nyckelfråga för att stärka kopplingen mellan utbud och behov av utbildningar och för att öka kvaliteten. Styr- och resursutredningen har också haft i uppdrag att föreslå hur samverkan kan premieras ekonomiskt.³⁵

För låg grad av samverkan med näringslivet

Mellan 2008 och 2012 gjorde Svenskt Näringsliv årliga kartläggningar av hur samverkan i utbildningen på grundnivå fungerade. Genom enkätundersökningar bland studenter, nyexaminerade och programansvariga kartlades – för ett stort antal utbildningsprogram – vilken typ av samverkan som fanns, hur den var organiserad och i vilken omfattning. Resultaten visade att samverkan mellan arbetslivet och utbildningsprogram på grundnivå i hög grad är mätbar och att mätningarna kan standardiseras för att få jämförbar information.

Ett förändrat resurstilldelningssystem bör premiera samverkan mellan akademi och näringsliv. Oavsett om resurstilldelningen sker som ett samlat anslag eller som separata anslag för utbildning och forskning, måste anslagen kombineras med en tydlig mål- och resultatstyrning som grundar sig på väl underbyggda underlag och styrs utifrån ett antal indikatorer. Fokus måste vara på resultat, inte på själva processen att samverka.

Incitamenten för samverkan behöver finnas på flera olika nivåer; både det statliga anslagssystemet för fördelning av fakultetsmedel och lärosätena själva behöver stimulera samverkan. Det måste också finnas incitament för enskilda forskare att arbeta tillsammans med andra i samhället.

Det finns stora variationer mellan lärosäten och det finns också många goda exempel på samverkan. För att få en riktig förändring vill vi se tydliga incitament för samverkan på systemnivå.

Dagens dimensionering löser inte arbetsmarknadens behov

Studenternas val ska spela en roll för dimensioneringen. I betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) framkom det dock att det är studenternas efterfrågan som har varit den avgörande dimensioneringsprincipen.³⁶ Arbetsmarknadens behov är i dag eftersatt.

Dimensioneringen av antalet utbildningsplatser sker i dag utifrån lärosätenas egna beräkningar och hemställningar till regeringen. I dessa spelar regionalpolitiska avvägningar samt hänsyn till särintressen och konjunktur ofta in i processen – något som UKÄ också har uppmärksammat.³⁷ Lärosäten har få incitament att söka medel från regeringen för färre platser än föregående år. Tvärtom finns en tendens att ansöka om fler platser för att bygga upp buffertar lokalt. Eftersom resurser ges per helårsstudent, och anslagen kan omfördelas inom institutionerna, skulle ett minskat antal platser sannolikt leda till kritik av lärosätets ledning från de institutioner som skulle få skära ned.

Dansk dimensionering

I rapporten Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning beskrivs de danska reformerna för en bättre dimensionering.³⁸ Syftet var att minska antagningen till utbildningar förknippade med hög arbetslöshet och samtidigt öka antagningen till utbildningar med koppling till yrken med låg arbetslöshet.

I det danska systemet fastställs ett tak för antagning till en utbildning, om utexaminerade haft markant hög arbetslöshet under minst sju av de tio senaste åren. Mätningen av arbetslöshet sker utifrån den senaste tioårsperioden, där arbetslösheten för en utexaminerad årgång mäts 1–2 år efter avslutad utbildning.

En värdering av huruvida utbildningstyper har behov av dimensionering sker årligen. Taket sätts utifrån en genomsnittberäkning av antagningen under de senaste fem åren. Beroende på arbetslöshetssituationen minskas taket med antingen 10, 20 eller 30 procent från den genomsnittliga antagningsnivån.

Om lärosätena överskrider den fastställda dimensioneringen reduceras anslagen med motsvarande procentandel som överantagningen utgör av årgångens samlade antagning. Således tillkommer konkreta ekonomiska sanktioner om lärosätena inte anpassar antagningen till de rådande taken för respektive utbildning.

Elitism som nytta – delrapport om humaniora

I rapporten Elitism som nytta – om humaniora och bildning i den svenska akademien skissar Anna Victoria Hallberg bland annat på en elitutbildning inom humaniora som med få platser skulle locka duktiga och drivna studenter som skulle bli attraktiva på arbetsmarknaden. Om fler studenter inom humaniora skulle lägga ner lika mycket tid på sina heltidsstudier som studenter från andra områden, ta ut sin examen och framför allt söka sin utbildning i hård konkurrens – då skulle också samhällets syn på humaniora förändras till det bättre.

Förslag för samverkan och dimensionering

I resurstilldelningssystemet kan en studentpeng, en examenspeng och en samverkans- och etableringspeng leda till bättre dimensionering. Det går också att mäta hur många studenter som får arbete efter examen och låta det påverka dimensioneringen. Lärosätenas frihet och ansvar för antagningen bör öka.

Ökad samverkan

Ökad samverkan kan stimuleras med en samverkans- och etableringspeng. En sådan peng föreslår vi som anslagsgrund i resurstilldelningssystemet.

En modell för att åstadkomma en kvalitetsstyrd resurstilldelning skulle kunna vara att använda ett mått som visar andelen studenter som får kvalificerade arbeten efter examen. (Jämför med förslaget om samverkans- och etableringspeng.)

Nedan skissas en modell, baserad på kvalificerade arbeten för de examinerade, som är värd att utreda vidare. Även det danska systemet som kort beskrevs ovan och som är baserat på arbetslöshetsuppgifter förtjänar en närmare analys.

Om målet för andelen med kvalificerade arbeten sätts till exempelvis 75 procent, så blir det tydligt vilka utbildningar som behöver fler platser: de som hamnar påtagligt över målet. På utbildningar där målet kontinuerligt inte nås kan antalet platser minskas. Undantag från det generella målet ska kunna göras i särskilda fall.

Genom ett system där dimensioneringen kopplas till ett resultatmått behöver varken lärosätesledningen eller Utbildningsdepartementet brottas med en fördelning av medel. Den fördelningen sker så att säga automatiskt, beroende på resultatet av utbildningarna sett till etableringsmålet.

I ett sådant system skulle det i högre utsträckning vara upp till lärosätena, institutionerna och utbildningarna att arbeta för att uppnå måttet. De som lyckas väl belönas genom mer resurser. Det skapar också incitament att utnyttja redan tilldelade resurser så effektivt som möjligt.

Flexiblare antagning till högre utbildning

Lärosätenas frihet och ansvar för antagningsprocessen behöver öka. Olika utbildningar bör kunna ha olika urvalsandelar beroende på vad lärosätet bedömer ger bäst resultat. Lärosätena bör därför ges ökade möjligheter att ställa särskilda krav vid antagning, för att premiera studenter med färdigheter, intressen och drivkrafter som har betydelse för att nå framgång vid olika utbildningar. Det förutsätter också ett ändamålsenligt kvalitets- och resurstilldelningssystem som ger incitament till hög kvalitet, relevans och effektivitet i utbildningarna.

I rapporten Låt den rätte komma in lämnade Svenskt Näringsliv förslag för att utveckla antagningen till högre utbildning – bland annat genom att ställa högre betygskrav på utbildningar, slå vakt om meritpoängen och öka användningen av viktade delar av högskoleprovet för antagning.³⁹

Dimensionering genom studenternas val och resultat

Tidigare förslag i denna rapport berör studenternas val och resultat: se ovan om studentpeng, examenspeng och samverkans- och etableringspeng samt om kompetensförsörjning.

Livslångt lärande

Näringslivets kompetensförsörjningsproblem är redan stora. Tilltagande digitalisering, automatisering och globalisering leder till snabbt förändrade kompetenskrav i arbetslivet. Högskolans organisation är inte anpassad för arbetsgivares behov av att kompetensutveckla sin personal. För att tillgodose arbetsmarknadens behov av fortbildning och vidareutbildning av anställda finns ett fåtal korta program på avancerad nivå. Genomgående har högskolan dock svårt att hantera den mycket kortare och snabbare process som krävs för utbildning av yrkesverksamma.⁴⁰

Livslångt lärande kan sorteras i fyra olika kategorier, utifrån syftet med lärandet:⁴¹

1. Fortbildning: Arbetstagarens behov av att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens.
2. Vidareutbildning: Arbetstagarens behov av att utbilda sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.
3. Karriärväxling: Individens behov av att utbilda sig för att byta karriär.
4. Bildning: Individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling.

Svenska företag är redan i dag engagerade i kompetensutvecklingen av sin personal (främst kategori 1 och 2). SCB:s undersökning om deltagande i utbildning under yrkeslivet visar att det främst handlar om personalutbildning utanför det reguljära utbildningsväsendet.⁴²

Dagens system hämmar

Utbudet av fristående kurser har minskat relativt kraftigt sedan 2010.⁴³ De senaste åren har många lärosäten prioriterat programutbildning på bekostnad av fristående kurser. Det beror bland annat på att programutbildningar i högre utsträckning bär sig ekonomiskt.⁴⁴ Det saknas ekonomiska incitament för att behålla och vidareutveckla fristående kurser som kan fylla en viktig funktion när det gäller vidareutbildning för yrkesverksamma.

Styr- och resursutredningens tidigare underlag rundar frågan om livslångt lärande en aning genom att säga att fort- och vidareutbildning till stor del bör genomföras som uppdragsutbildning. Det är inte fel, men frågan kräver djupare analys. Utredningen tar även upp den minskade betydelsen av helårsstudenter och helårsprestationer i ett eventuellt resurstilldelningssystem, vilket också är i linje med våra förslag om anslagsgrunder.

Nya aktörer kliver fram

Även andra utbildningsanordnare, utanför högskoleväsendet, måste ha rätt förutsättningar att bidra till det livslånga lärandet. Systemet måste förbättra för livslångt lärande vid statliga lärosäten utan att hindra utvecklingen för andra utbildningsaktörer.

En rapport från skuggutredningen, Utmanarna – nya aktörer och utbildningsformer påverkar högskolelandskapet, lyfter fram det faktum att högskolan får allt svårare att svara upp mot behoven på en allt mer snabbväxande arbetsmarknad och att efterfrågan på andra utbildningsformer ökar.

Framväxten av nya utbildningar och utbildningsformer breddar möjligheterna för studenter att själva forma sin utbildning. Samtidigt har den statliga högskolan snarast blivit smalare och mer styrd. Därmed får högskolan svårare att svara upp mot behoven hos en allt mer snabbväxande arbetsmarknad där efterfrågan på andra utbildningsformer ökar. För att möta kraven från arbetsmarknaden och efterfrågan på andra utbildningsformer krävs att lärosätena utvecklar samarbetet med arbetslivet.

Det bör dock noteras att det i dag i teorin är fritt för andra aktörer än staten att starta universitetsutbildning, men i praktiken sker det inte. Universitetskanslersämbetet kvalitetsprövar och granskar huruvida eventuella privata aktörer uppfyller kraven för examinationsrätt gällande högre utbildning. Dessa resulterar nästan alltid i avslag med motivationen att förutsättningar saknas. Utbildningsdepartementet ska sedan godkänna ansökan men har i allmänhet följt det tidigare Högskoleverkets bedömning. För både inhemska och utländska utbildningsanordnare bör regelverket och tillämpningen ses över.

Förslag för livslångt lärande

Uppdraget om livslångt lärande måste förtydligas; det är viktigt att bejaka de nya aktörerna på utbildningsmarknaden. Det måste frigöras resurser för livslångt lärande och kurserna måste utformas bättre för yrkesverksamma.

Livslångt lärande i högskolelagen

Ge uppdrag till högskolan att arbeta med vidareutbildning – inte bara uppdragsutbildning, utan också större utbud av enstaka kurser för yrkesverksamma. Mellan 1993 och 2005 fanns lärosätenas ansvar för fortbildning och vidareutbildning inskrivet i högskolelagen, men togs bort när en ny utbildningsstruktur infördes med anledning av Bologna-processen.

Lärosätenas ansvar för fortbildning och vidareutbildning bör återigen skrivas in i högskolelagen så att det blir tydligt att fortbildning och vidareutbildning är en del av universitets och högskolors utbildningsuppdrag.

Bejaka nya aktörer

Att allt fler utbildningar uppstår vid sidan av högskolesystemet är inte ett problem. Staten har också stöttat mångfalden av utbildningar genom att exempelvis ge rätt till studiemedel och genom inrättandet av yrkeshögskolan.⁴⁵

Denna utveckling kräver ytterligare analys och arbete. En ökad mångfald är eftersträvarvärd men leder också till frågor om hur kvalitetssäkring, validering av reell kompetens och finansiering av eftergymnasial utbildning – oavsett aktör – bör se ut i framtiden. Det är också viktigt att systemen är öppna och att det blir lättare att gå mellan olika utbildningsformer.

Resurser för livslångt lärande

Det måste finnas rätt ekonomiska förutsättningar och incitament för lärosäten att tillhandahålla utbildningar som är anpassade efter yrkesverksammas behov. Det behöver inte innebära nya resurser till lärosätena.

Vid den närmare utformningen av studentpengen och examenspengen (och andra delar av ett resurstilldelningssystem) är det viktigt att skapa goda förutsättningar för kurser som riktar sig till yrkesverksamma. Med ett mer välfungerande system för resurstilldelning bör resurser kunna frigöras eller omflyttas till exempelvis fristående kurser.

Dagens problem skulle också minska om ersättningen till lärosätena i mindre utsträckning skulle vara baserad på registrerade studenter och deras prestationer.

Utveckla nya kurser vid lärosätena

Det kan vara krångligt att vidareutbilda sig. Det är månader från anmälan till kursstart. Undervisningsformerna kan vara svåra att kombinera med yrkesarbete. Det behövs en utveckling av hur utbildningar ges för att anpassa dem till yrkeslivet.

7 Digitalisering och internationalisering

För de svenska lärosätena är det två omvärldsförändringar som ofta lyfts fram – digitalisering och internationalisering.⁴⁶ Dessa båda ställer nya och högre krav på lärosätena samt påverkar deras förutsättningar att agera. Båda omvärldsförändringarna rymmer stora möjligheter men också risker. Dagens organisation av högre utbildning och forskning behöver anpassas för att möta dem båda.

Digitalisering av högre utbildning

Den digitala utvecklingen påverkar samhället allt starkare. Inte minst är de som är viktiga målgrupper för universitet och högskolor uppvuxna i en digitaliserad värld. Det är en stor utmaning för universitet och högskolor att, för att upplevas som relevanta, ligga långt framme i denna utveckling och utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger.⁴⁷

På flera sätt kan digitaliseringen också användas för att ta itu med många av de frågor som har tagits upp i den här rapporten – som till exempel livslångt lärande, dimensionering, bättre information för utbildningsval och snabbare genomströmning. Hur digitaliseringen hanteras på svenska lärosäten blir också avgörande för hur de kan svara mot studenternas förväntningar och den internationella konkurrensen.

Hittills har digitaliseringen inom högskolesektorn främst handlat om så kallade Massive Open Online Courses (MOOC), öppna nätbaserade kurser som är fritt tillgängliga via internet. Digitaliseringen stannar dock inte vid nätbaserad utbildning.

Det datadrivna universitetet håller på att bli verklighet. Studenterna är mer uppkopplade än någonsin, har sin egen utrustning och förväntar sig en högskola som följer med den digitala utvecklingen. Förstärkt verklighet (Augmented Reality, AR) och virtuell verklighet (Virtual Reality, VR) gör sitt inträde på utbildningarna. Campus utrustas med sensorer och digitala lösningar. Det skapar nya möjligheter att förbättra och omforma högre utbildning, forskning och samarbete i komplexa projekt.⁴⁸

Digitaliseringen förstärker den internationella utvecklingen med studentmobilitet och ökad konkurrens. Vidare ökar digitaliseringen betydelsen av de fysiska betingelserna för högre utbildning. Är campus en spännande och stimulerande miljö? Vilka blir kurskamraterna? Hjälper universitetet till att skapa ett nätverk för arbetslivet?

Internationalisering av forskning och i utbildning

Högre utbildning och forskning bedrivs i dag i hög grad i ett internationellt sammanhang och med stark internationell konkurrens. För forskning har detta gällt länge. Nu accelererar utvecklingen när det gäller innehåll, former och finansiering. För den högre utbildningen finns i dag en konkurrens om studenter, samtidigt som utbildningen i många fall måste förbereda studenterna för en internationell arbetsmarknad.⁴⁹

Det finns redan i dag exempel på problem som har uppkommit för lärosätena när det gäller internationalisering. Det har varit osäkra förutsättningar för Karolinska institutets etablering av ett forskningscentrum i Hongkong, och oklarheter för svenska lärosäten inför att delta i EU-samarbetet EIT (European Institute of Innovation and Technology). Det finns också svårigheter med att utfärda examina för gemensamma utbildningar med lärosäten i andra länder. Myndighetsformen och att lärosätena formellt lyder under regeringen påverkar också möjligheterna att kunna ingå i och utveckla nya internationella samarbeten.

Under flera år har Svenskt Näringsliv pekat på behovet av en konsekvent och sammanhållen svensk rekryteringspolitik. Om Sverige ska stå starkt i en allt tuffare global konkurrens måste vi vara ett attraktivt land för talanger – svenska såväl som utländska – inklusive studenter.

Sammantaget har vi en situation där internationaliseringen av både forskning och utbildning tilltar, medan svenska lärosäten inte har haft tillräckliga möjligheter att agera effektivt för att svara upp mot behoven och ta tillvara utvecklingsmöjligheterna. Det är angeläget att lärosätena kommer ur denna situation och att problemen löses.

Förslag för digitalisering och internationalisering

Lärosätens myndighetsform begränsar handlingsfriheten för internationalisering och digitalisering. Hur lärosätena arbetar med dessa behöver följas upp. Det behövs även en aktiv rekryteringspolitik, inte minst när det gäller internationella toppstudenter.

Handlingsfrihet för digitalisering och internationalisering

Digitaliseringen och internationaliseringen av högre utbildning ställer stora krav på handlingsfrihet för lärosätena. Den påverkas i dag av att de flesta lärosätena är statliga myndigheter, vilket medför begränsningar. Insikten om detta behöver också ligga till grund för ett nytt styrnings- och resurstilldelningssystem.

Aktiviteten och konkurrensen ökar i internationella samarbeten inom utbildning och forskning. Svenska lärosäten behöver ha rätt verktyg för att kunna följa med i utvecklingen. Fler steg bör tas för ökad autonomi i detta avseende.

Jämför och ranka

Både vad gäller digitalisering och internationalisering skulle olika slags jämförelser och rankningar vara ett sätt att sätta ljus på frågorna och sätta tryck på lärosätena att agera. Arbetet behöver följas upp. Det är också i linje med förslagen om att ge studenterna bättre information inför utbildningsvalen.

Näringslivsperspektiv och en aktiv rekryteringspolitik

Internationaliseringsutredningen har presenterat en strategi och ett slutbetänkande under 2018.⁵⁰ Det är svårt att tänka sig en strategi med målet att ”skapa bästa möjliga förutsättningar för Sverige som global kunskapsnation” som inte tidigt och tydligt tar upp frågor som rör näringslivet.⁵¹

Svenskt Näringsliv har lyft fram behoven av ett tydligare näringslivsperspektiv i strategin för internationalisering av högre utbildning. I strategin behövs ett specifikt mål om samarbete med näringslivet.

Det behövs även en aktiv, sammanhållen och konsekvent svensk rekryteringspolitik, inte minst när det gäller internationella toppstudenter.

Stipendier till internationella studenter är ett viktigt verktyg för attraktionskraft och hög etableringsgrad. Nuvarande stipendier är i hög grad kopplade till biståndspolitiken. Det måste till fler stipendier som fokuserar på att attrahera och behålla topptalanger, oavsett ursprungsland. Dagens koppling till biståndspolitiken begränsar lärosätenas möjligheter att använda stipendierna för strategiska internationella samarbeten. Därför bör de talangorienterade stipendierna öka i omfattning, samtidigt som lärosätena ges större möjligheter att själva besluta om utformning och inriktning.

Rekryteringspolitiken kan med fördel genomföras i samarbete med näringslivet. Utlandsmyndigheter och andra myndigheter bör ha i uppdrag att underlätta och bidra till rekrytering av internationella studenter.

Utländska filialuniversitet

Sverige bör enligt Svenskt Näringsliv också sträva efter att vara attraktivt för utländska universitetsetableringar. Genom att möjliggöra för utländska universitet att etablera sig och ge utbildningar i Sverige skulle det svenska högskolelanskapet få välbehövliga inslag av mångfald och nytänkande. Frågorna om utländska filialuniversitet behandlas i rapporten Sverige som universitetsmarknad.⁵²

8 Ökad autonomi för lärosätena

Lärosätena har i dag inte tillräckligt stor handlingsfrihet för att ha kontroll över väsentliga förutsättningar för verksamheten. Det gäller att kunna anta studenter, att anställa lärare och att äga lokaler. I alla dessa tre avseenden finns det i dag betydande inskränkningar som beror på styrningen av lärosätena och på myndighetsformen. Det minskar också möjligheten att klara utmaningar som digitalisering och internationalisering.

Ett sätt att åstadkomma en förenklad och mer tydlig relation mellan regering och lärosäten skulle kunna vara att universitet och högskolor inte längre är statliga myndigheter utan får en annan juridisk form.

Förslag för ökad autonomi

Svenskt Näringsliv och andra har pekat på åtminstone tre vägar framåt för ökad autonomi för lärosätena: fler stiftelseuniversitet, en ny offentlighetslig form för lärosätena samt privata universitet.

Fler stiftelseuniversitet kan vara en väg framåt⁵³

Stiftelseuniversiteten är få, och reformerna har hittills haft begränsad betydelse för att utveckla dynamiken i högre utbildning och forskning. Ett förslag om möjligheten till omvandling av lärosäten till stiftelser diskuterades 2013. Flera lärosäten uttryckte ett principiellt intresse för en sådan möjlighet. Efter en debatt som fokuserade på problemen med stiftelsebildning blev resultatet att någon omvandling inte initierades.

Även om stiftelseformen inte passar alla lärosäten, finns nu dock erfarenhet från befintliga stiftelseuniversitet och processen kring det senaste erbjudandet från regeringen att omvandla fler. Det bör nu prövas om detta kan vara en framkomlig väg igen.

En ny offentlighetslig form för universitet och högskolor

En alternativ möjlighet till en annan juridisk form än statlig myndighet är det förslag som togs fram av Daniel Tarschys i Autonomiutredningen 2008.⁵⁴ En ny offentlighetslig form för universitet och högskolor skulle innebära att lärosätena blir ”självägande” i betydligt större utsträckning. Det skulle lösa en hel del av de problem och svårigheter som dagens system innebär, samtidigt som universitet och högskolor inte helt skulle lämna den statliga sektorn.

Privata universitet

Helt självständiga lärosäten skulle kunna fungera utan omfattande reglering. Hur utbildningen läggs upp skulle bestämmas genom en konkurrensprocess, där de metoder som leder till bäst resultat skulle kunna spridas till andra lärosäten. Många utbildningar skulle säkerligen utformas i samverkan med näringslivet, både vad gäller upplägg och finansiering.⁵⁵ Lärosätena skulle – precis som friskolor – kunna drivas som företag av föreningar, stiftelser och kooperativ eller i annan form. Staten skulle inte heller finansiera verksamheten genom skattemedel.

Regeringen bör initiera en process som syftar till att öka etableringsfriheten, bland annat genom att tydliggöra hur privata aktörer, som är intresserade av att starta lärosäten och erhålla examinationsrätt (även på forskarnivå), ska gå till väga.

Svenskt Näringslivs skuggutredning

I ljuset av de omfattande resurserna som läggs på verksamheten diskuteras inte högre utbildning och forskning i tillräcklig omfattning i den politiska debatten. Vidare är det en i sig stark sektor som kan utöva stort inflytande på villkoren för den egna verksamheten. Ska så omfattande satsningar även framgent vara legitima måste systemet fungera väl och leverera goda resultat.

Det är av största vikt, inte minst för Sveriges konkurrenskraft, att universitet och högskolor har de bästa förutsättningarna att hantera förändringar. Därför var det välkommet när regeringen tillsatte en utredning för att se över styrnings- och resurstilldelningssystemet: Styr- och resursutredningen (2017:05), ofta kallad Strut.

I syfte att komplettera utredningen med ett näringslivsperspektiv initierade Svenskt Näringsliv en skuggutredning som har arbetat parallellt med Strut.

För Svenskt Näringsliv har det varit viktigt att föra in ett näringslivsperspektiv, inte minst vad gäller kompetensförsörjning, forskningsfrågorna och att lärosätena måste ha en effektiv resursanvändning. Skuggutredningen lanserades i en debattartikel i Svenska Dagbladet den 15 december 2017.

Delrapporterna i skuggutredningen

Inom ramen för skuggutredningen har vi låtit ett antal fristående skribenter skriva fem kortare rapporter som tar upp frågor eller områden som vi ser som viktiga för näringslivet. Författarna ansvarar själva för innehåll, analys och slutsatser i sina respektive rapporter.

Öka autonomi – minska den politiska styrningen. Tankar om inriktningen för ett nytt styr- och resurssystem för högskolan

Grundläggande och principiella frågor om styrnings- och resurstilldelningssystemets brister och behov tas här upp av Peter Honeth. Han har lång erfarenhet inom både politik och akademi på olika positioner, bland annat som universitetsdirektör och förvaltningschef på Lunds universitet under åren 1990–2006 och som statssekreterare på Utbildningsdepartementet 2006–2014.

Elitism som nytta – om humaniora och bildning i den svenska akademien

Rapporten är författad av Anna Victoria Hallberg, som är fil.dr i litteraturvetenskap och arbetar som utredare på ledningskansliet på Södertörns högskola. Hon är en flitig debattör i humanvetenskaperna och universitetsvärlden i stort. Hallberg vill se en mer elitistisk humaniora och anser att humanioras utbredning på svenska lärosäten behöver stramas åt. Den behöver bli mindre men bättre. Hon anser heller inte att det finns någon motsättning mellan bildning och nytta.

Utmanarna – nya aktörer och utbildningsformer påverkar högskolelandskapet

Rapporten lyfter fram det faktum att högskolan får allt svårare att svara upp mot behoven på en allt mer snabbväxande arbetsmarknad och att efterfrågan på andra utbildningsformer ökar. En ökad mångfald är eftersträvansvärd men leder icke desto mindre till frågor om hur kvalitetssäkring, validering av reell kompetens och finansiering av eftergymnasial utbildning, oavsett aktör, bör se ut i framtiden. Författare är Malin Sahlén och Johannes Hylander på New Republic.

Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning

I rapporten samlas erfarenheter från det danska ramverket för högre utbildning och forskning. Området har under det senaste årtiondet präglats av kraftfulla reformer. Förändringarna har ofta skett i bred politisk enighet. Vad beror detta på och vad är nyckeln till Danmarks framgångsrika reformväg? Vilka lärdomar finns att ta hem för våra svenska politiker? Rapporten är framtagen av Damvad Analytics.

Statlig finansiering av universitet och högskolor i Nederländerna, Norge och Österrike

Den femte och sista rapporten i skuggutredningen är framtagen av Faugert & Co Utvärdering/Technopolis Group som har studerat finansieringen av lärosäten i Nederländerna, Norge och Österrike. En central fråga är om lärosätena ska få ett samlat anslag – det vill säga att alla pengar för utbildning och forskning läggs i en säck för att öka lärosätenas handlingsfrihet. Vad ställer det för krav på incitament och utvärdering av verksamheten? I rapporten beskrivs systemen i länderna och diskuteras deras för- och nackdelar. Författare: Göran Melin, Elin Berglund, Alexander Buitenhuis, Brigitte Tiefenthaler och Sebastian Eriksson Berggren.

Noter

- 1 UKÄ (2018a).
- 2 Detta avsnitt bygger på Honeth (2018).
- 3 Se Damvad (2018) för en närmare redogörelse av reformerna.
- 4 Krantz och Almerud (2017).
- 5 Avsnittet baserat på Honeth (2018) om inte annat anges.
- 6 Krassén (2011), s. 7.
- 7 Styr- och resursutredningen (2019), s. 171.
- 8 Krantz och Almerud (2013).
- 9 UKÄ (2018b). Beräkningar av Svenskt Näringsliv.
- 10 Almerud och Sobolevskaia (2018), s. 36.
- 11 Krantz och Almerud (2013), s. 9.
- 12 Almerud, Hjortzberg och Krassén (2012), s. 12.
- 13 Chalmers tekniska högskola (2017), s. 15.
- 14 Damvad (2018), s. 11–12.
- 15 Styr- och resursutredningen (2019), s. 128, nämner ”samhällets behov av viktig kunskap kan tillgodoses, exempelvis inom ämnesområden med få studenter eller forskare”.
- 16 Brändström och Eklund (2017), s. 131.
- 17 Finansdepartementet (2016), s. 37.
- 18 Nordström (2018).
- 19 Uppgifter från Almerud och Sobolevskaia (2018) om inte annat anges.
- 20 Uppgifter från Almerud och Sobolevskaia (2018) om inte annat anges.
- 21 Damvad (2018), s. 10.
- 22 UKÄ (2018d), s. 144.
- 23 Brändström och Eklund (2017), s. 132.
- 24 För en närmare diskussion och statistik, se Almerud och Krassén (2014).
- 25 Se Görnerup (2015).
- 26 Se Görnerup (2018).
- 27 Se Görnerup (2016).
- 28 Gillström (2011).
- 29 Andersson (2012).
- 30 Görnerup (2012).
- 31 The Programme for the International Assessment of Adult Competencies.

- 32 International Adult Literacy Survey.
- 33 Brändström och Eklund (2017), s. 134.
- 34 Krassén (2011), s. 7.
- 35 Utbildningsdepartementet (2017), s. 13.
- 36 Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015), s. 13.
- 37 UKÄ (2018c), s. 4.
- 38 Damvad (2018), s. 10–11.
- 39 Almerud (2016), s. 2–3.
- 40 Styr- och resursutredningen (2018), s. 12.
- 41 Styr- och resursutredningen (2018), s. 7.
- 42 SCB citerat i Styr- och resursutredningen (2018), s. 8.
- 43 Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015), s. 151–152.
- 44 Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015), s. 228.
- 45 Se Sahlén och Hylander (2018).
- 46 Se till exempel Honeth (2018), Internationaliseringsutredningen (2018a), Digitaliseringskommissionen (2016) eller PWC (2018).
- 47 Honeth (2018), s. 4.
- 48 PWC (2018).
- 49 Avsnittet baserat på Honeth (2018).
- 50 Se Internationaliseringsutredningen (2018a) och Internationaliseringsutredningen (2018b).
- 51 Se Internationaliseringsutredningen (2018a), s. 117.
- 52 Krassén (2013).
- 53 Avsnittet baserat på Honeth (2018).
- 54 Autonomiutredningen (2008).
- 55 Avsnittet baserat på Krassén (2011), s. 6–7 och Fölster, Kreichbergs och Sahlén (2011), s. 32.

Källförteckning

- Almerud, Mikaela (2016), Låt den rätte komma in. Ett reformerat antagningssystem till högskolan, Svenskt Näringsliv.
- Almerud, Mikaela och Krassén, Patrick (2014), Överutbildningens konsekvenser för matchningen på arbetsmarknaden – en faktasammanställning, PM Svenskt Näringsliv.
- Almerud, Mikaela och Sobolevskaia, Tamara (2018), Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade?, Svenskt Näringsliv.
- Almerud, Mikaela, Hjortzberg, Greta och Krassén, Patrick (2012), Högskolekvalitet 2012. Samverkan ger kvalificerade jobb och nöjdare studenter, Svenskt Näringsliv.
- Andersson, Sofie (2012), ”Jag kan inte men andra borde...” Mobilitetens status bland svenska forskare, Naturvetarna.
- Autonomiutredningen (2008), Självständiga lärosäten (SOU 2008:104).
- Brändström, Dan och Eklund, Johan (2017), En omvärld att förhålla sig till – svensk högskolas konkurrenskraftsproblematik (kap. 6). I Eklund, Johan och Thulin, Per, red. (2017), Svensk konkurrenskraft. Har vi problem med den ekonomiska förnyelseförmågan?, Swedish Economic Forum Report 2017.
- Chalmers tekniska högskola (2017), Modell för uppföljning och utveckling av samverkan vid Chalmers, MuCh-projektet.
- Damvad (2018), Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning, Svenskt Näringsliv.
- Digitaliseringskommissionen (2016), Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter (SOU 2016:85).
- Entreprenörskapsforum (2018), 250 miljarder fattigare – svensk produktivitetsutveckling 1950–2027, Policysammanfattning.
- Finansdepartementet (2016), proposition 2016/17:1, Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.
- Fölster, Stefan, Kricbergs, Johan och Malin Sahlén (2011), Konsten att strula till ett liv. Om ungdomars irrvägar mellan skola och arbete, Svenskt Näringsliv.
- Gillström, Per (2011), Rörligheten mellan svenska lärosäten bland professorer, lektorer och adjunkter, Högskoleverket.
- Görnerup, Emil (2012), Hur starkt står Sverige?, Svenskt Näringsliv.
- Görnerup, Emil (2015), Kunskapsekonomi på sluttande plan? En undersökning av företagens FoU i Sverige, Svenskt Näringsliv.
- Görnerup, Emil (2016), Publikation eller applikation? En undersökning om forskning i samverkan, Svenskt Näringsliv.

Görnerup, Emil (2018), Näringslivet och akademien – en undersökning om nyttan av samarbete, Svenskt Näringsliv.

Honeth Peter (2018), Öka autonomi – minska den politiska styrningen. Tankar om inriktningen för ett nytt styr- och resurssystem för högskolan.

Internationaliseringsutredningen (2018a), En strategisk agenda för internationa-
lisering (SOU 2018:3).

Internationaliseringsutredningen (2018b), Ökad attraktionskraft för kunskaps-
nationen Sverige (SOU 2018:78).

Krantz, Tobias och Almerud, Mikaela (2013), Ett nytt finansieringssystem för hög-
skolan – för höjd kvalitet och fler jobb, Svenskt Näringsliv.

Krantz, Tobias och Almerud, Mikaela (2017), ”Risk att utredning för högskolan kör i
diket”, debattartikel Svenska Dagbladet, 14 december 2017, tryckt 15 december.

Krassén, Patrick (2011), Fri akademi – eller skyddad verkstad?, Svenskt Näringsliv.

Krassén, Patrick (2013), Sverige som universitetsmarknad. Hur etableringar av nya
aktörer inom högre utbildning kan underlättas, Svenskt Näringsliv.

Nordström, Emelie (2018), Rekryteringsenkäten 2018. Jobbskaparna larmar!
Kompetensbristen ökar, Svenskt Näringsliv.

PWC (2018), The 2018 digital university. Staying relevant in the digital age, The
Public Sector Research Centre, PricewaterhouseCoopers LLP, Storbritannien.

Sahlén, Malin och Hylander, Johannes (2018), Utmanarna. Nya aktörer och
utbildningsformer påverkar högskolelandskapet, Svenskt Näringsliv.

SCB, Registrerade studenter efter läsår och kön 1977/78–2017/18.

Styr- och resursutredningen (2018), Vidareutveckling av övergripande modellförslag,
Bilaga 2 Kompetensförsörjning, 2018-06-27.

Styr- och resursutredningen (2019), En långsiktig, samordnad och dialogbaserad
styrning av högskolan (SOU 2019:6).

UKÄ (2018a), Fler anställda vid universitet och högskolor, nyhet, 26 april 2018,
<<http://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2018-04-26-fler-anstallda-vid-universitet-och-hogskolor.html>>.

UKÄ (2018b), Färre sökande till högskolan våren 2019, pressmeddelande, 16 oktober
2018, <<https://www.uhr.se/om-uhr/nyheter/pressmeddelanden/2018-pressmeddelanden/farre-sokande-till-hogskolan-varen-2019/>>.

UKÄ (2018c), Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning –
rapportering av ett regeringsuppdrag (rapport 2018:4).

UKÄ (2018d), Universitet och högskolor. Årsrapport 2018, rapport 2018:5, UKÄ års-
redovisning.

Utbildningsdepartementet (2017), Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (dir.
2017:46).

Utredningen om högskolans utbildningsutbud (2015), Högre utbildning under tjugo
år (SOU 2015:70).

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00