

Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen

Öka autonomin – minska den politiska styrningen

Tankar om inriktningen för ett nytt styr- och resurssystem för högskolan

Redaktör: Mikaela Almerud

Förord

Kompetensförsörjningen är en av de viktigaste frågorna för svenska företag och avgörande för svensk konkurrenskraft och tillväxt. Det finns idag ingen bransch till vilken kompetensförsörjningen fungerar oproblematiskt, och företagen uttrycker alltså en djupare oro över vilka effekter detta kan få framöver.

Högskolan och universiteten är några av företagens viktigaste leverantörer av kompetens. Det är därför av yttersta vikt att de system som omfattar dessa främjar hög kvalitet och relevans i utbildning och forskning, att forskningsresultat kommer företagen till godo och att kompetensförsörjningen fungerar bättre än idag.

Globalisering, digitalisering och teknisk utveckling har lett till att arbetsmarknaden och samhället i stort förändras snabbt. För att kunna möta förändringstakten och den utveckling som sker samt de nya ökande kompetenskrav som samhället ställer för bibehållen konkurrenskraft krävs nya spelregler för lärosätena.

Svenskt Näringsliv har under en längre tid förespråkat att systemet för fördelningen av resurser till högskolan måste göras om i grunden. Det är därför utmärkt att regeringen har tillsatt en utredning, den så kallade Styr- och resursutredningen, som ska göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.

I syfte att bistå utredningen med ett näringslivsperspektiv har Svenskt Näringsliv initierat en skuggutredning till regeringens officiella utredning. Vi har bett ett antal fristående skribenter skriva kortare rapporter som tar upp frågeställningar eller områden som vi ser som särskilt viktiga för näringslivet. Författarna ansvarar själva för innehåll, analys och slutsatser i sina respektive rapporter.

Denna rapport är den första i skuggutredningen och är författad av Peter Honeth. Peter Honeth har en lång erfarenhet inom både politik och akademi på olika positioner, bland annat som universitetsdirektör och förvaltningschef på Lunds universitet åren 1990–2006 och som statssekreterare på utbildningsdepartementet 2006–2014.

Vår förhoppning är att rapporten ska väcka debatt och kunna bidra till en diskussion om vilka grundförutsättningar ett nytt styr- och resurssystem behöver utgå ifrån.

Stockholm 2018-01-16

Mikaela Almerud

Högskolepolitisk expert, Svenskt Näringsliv

Innehåll

Förord	1
Inledning	3
Universitet och högskolor är avgörande för Sverige som välfärdsland.....	3
En snabbt föränderlig omvärld ställer nya krav på den högre utbildningen	3
Dagens styrsystem saknar principiell grundsyn	4
Styrningen måste spegla akademins mångfald.....	5
Detaljstyrning riskerar att begränsa lärosätenas autonomi.....	7
Nuvarande styrning gör det svårt att möta förändringar och omvärld	7
Alternativ för framtida styrning	9
Ökad autonomi genom att ändra myndighetsformen	10
Styrning av högre utbildning	12
Målinriktad styrning kräver resultatbaserad kvalitetsutvärdering	12
Framtidens resursfördelning	15
Inriktning på ett nytt resurssystem för högre utbildning.....	15
Inriktning på ett nytt resurssystem för forskning	16
Samverkan.....	18

Inledning

Den så kallade Styr- och resursutredningen har två huvuduppgifter – att utreda hur styrningen av högskolan ska se ut och hur resurstilldelningen ska utformas. I båda avseendena avser uppdraget de statliga universiteten och högskolorna. Som påpekas i direktiven har någon samlad översyn inte gjorts sedan det nuvarande systemet tillkom, samtidigt som omvärlden har förändrats i hög grad, inte minst genom internationalisering och teknisk utveckling. Det är därför positivt, kanske till och med hög tid, för en sådan översyn.

Universitet och högskolor är avgörande för Sverige som välfärdsland

Sverige som välfärdsland bygger på att det finns tillgång till kunskap och kompetens på en hög nivå. Svenskt närings- och samhällsliv är och måste fortsätta att vara internationellt konkurrenskraftigt. För det krävs högre utbildning och forskning av hög internationell nivå. Universitet och högskolor har därför roller och uppgifter som är av stor betydelse ur ett samhällsperspektiv.

En självklar uppgift är att genom utbildningen svara för att offentlig och privat verksamhet får tillgång till akademiskt utbildade personer med hög kompetens. Men utbildningen har också till uppgift att tillgodose studenters efterfrågan på högre utbildning.

Också forskningen ska tillgodose efterfrågan på personer med hög kompetens. Forskningen har också en viktig roll i att utveckla ny kunskap samt att delta i den internationella kunskapsutvecklingen för att därigenom tillföra kunskap som utvecklas i andra länder.

Men universitet och högskolor har också viktiga uppgifter som inte primärt är nyttoinriktade. Att utveckla ny kunskap har ett stort värde i sig. Genom sin kunskap och kompetens har också de som är verksamma inom akademien en mycket viktig roll att fristående kritiskt granska företeelser i samhället. Denna roll är viktig och speciell för akademien. Den närmaste parallellen är den särskilda ställning som massmedia har när det gäller en kritiskt granskande roll.

Båda dessa roller – kritisk granskning och att tillgodose samhällets behov av hög kompetens – behöver vara utgångspunkt för hur styrsystemet för universitet och högskolor ska utformas.

En snabbt föränderlig omvärld ställer nya krav på den högre utbildningen

Universitets och högskolors roll och villkoren för verksamheten har i viktiga avseenden ändrats kraftigt. Högskolesektorn står inför stora utmaningar i ett antal avseenden. Det gäller inte minst att kunna agera effektivare internationellt vad gäller forskning och utbildning samt att kunna utveckla nya former för att tillgodose kvalificerade behov av fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Högre utbildning och forskning bedrivs idag i hög grad i ett internationellt perspektiv och med stark internationell konkurrens. För forskning har detta gällt länge, även om utvecklingen har accelererat påtagligt både när det gäller innehåll, former och finansiering. Men också för den högre utbildningen finns idag en konkurrens om studenter, samtidigt som utbildningen i många fall måste förbereda studenterna för en internationell arbetsmarknad. Allting talar för att denna utveckling kommer att fortsätta i snarast ökad takt. Ett tydligt internationellt perspektiv är därför också nödvändigt vid utformning av styrningen av akademien.

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, kunna ligga långt framme i denna utveckling och kunna utnyttja de möjligheter som utvecklingen ger.

Behoven av utbildning i samhället kommer med all sannolikhet att öka i framtiden. Med snabba förändringar i arbetslivet kommer inte minst behovet av kvalificerad fort- och vidareutbildning att vara stort. Universitets och högskolors roll att medverka till att tillgodose den typen av utbildning behöver öka avsevärt.

Styrning och resurssystem för högre utbildning och forskning behöver ha den generella utgångspunkten att ge universitet och högskolor bästa möjliga förutsättningar för att kunna hantera snabbt föränderliga roller och förutsättningar. En grundläggande fråga är om de styrsystem som vi har idag ger de förutsättningar och den flexibilitet som fordras.

Perspektivet behöver därför i första hand vara vilken styrning och vilket resurssystem som behövs för att ge universitet och högskolor bästa möjliga förutsättningar, snarare är regeringens behov och önskemål av att styra universitet och högskolor.

Dagens styrsystem saknar principiell grundsyn

Det styrsystem för högre utbildning och forskning som finns idag är inte tillfredsställande från viktiga utgångspunkter. Det är inte tillräckligt sammanhängande utan består av en blandning av övergripande och mer detaljerad styrning, utan tydlig genomgripande principiell grundsyn. Det leder till oklarheter och osäkerhet för lärosätena.

En grundläggande fråga är det principiella förhållandet mellan staten och den akademiska verksamheten. Det är en fråga som på de senaste åren har aktualiserats i många länder, och där i ett antal fall slutsatsen har blivit att öka frihetsgraden för akademien. Också i Sverige har vissa steg tagits i denna riktning.

Det grundläggande förhållandet definieras dock av att de allra flesta universitet och högskolor är statliga myndigheter. Rollen som en statlig myndighet har, är i princip att genomföra den politik som riksdagen och regeringen beslutar om. Ett lärosäte som är statlig myndighet kan därför inte vara autonomt i förhållande till regeringen. En regering kan självfallet välja att styra mer eller mindre detaljerat, men det grundläggande förhållandet innebär likväl en betydande begränsning i hur långt det är möjligt att gå när det gäller frihetsgrader för lärosätena. Ett skäl till detta är att regeringen har ett övergripande ansvar för en statlig myndighets verksamhet. Det är såväl ett formellt som ett reellt ansvar i förhållande till riksdagen, men i praktiken också till media och allmänhet.

Rollen som statlig myndighet underställd regeringen är svår att förena med de utgångspunkter som angivits ovan. Den generella styrningen av statliga myndigheter passar universitet och högskolor illa. Det gäller inte minst att kunna ingå i och utveckla nya former för internationella samarbeten.

Högskolelagen och högskoleförordningen är vidare, trots alla avregleringar, omfattande. Till det kommer den generella reglering som gäller för statliga myndigheter, ett antal specialförfattningar för högskoleområdet samt regleringsbrev för respektive lärosäte med ett antal detaljföreskrifter.

Sammantaget innebär det att universitet och högskolor tillhör de statliga verksamheter som är mest reglerade – det vill säga raka motsatsen till vad som vore naturligt mot bakgrund av den självständiga ställning som vore naturlig för akademisk verksamhet.

Styrningen måste spegla akademins mångfald

Det finns ett antal svårigheter med både omfattningen på regleringen för akademien och hur den är utformad.

Den generella styrningen som finns för statliga myndigheter, och som ju väsentligen gäller också universitet och högskolor, tar inte hänsyn till högskolesektorns särart. Generellt styrs myndigheter i ett tydligt uppifrånperspektiv: regeringen utser en styrelse eller generaldirektör som styr verksamheten. Så gäller också formellt för universitet och högskolor. Styrelsen förväntas vidare ha ansvar och fatta beslut i alla viktigare frågor.

Formellt svarar rektor gentemot styrelsen och leder det löpande arbetet inom lärosätet. I realiteten styrs dock verksamheten i ett långtgående decentraliserat perspektiv. Det finns en långvarig tradition av ett kollegialt ansvar. Även om förändringar i roll och förväntningar för sektorn, liksom i de yttre förutsättningarna, har lett till behov av en tydligare och mer utarbetad ledningsstruktur, är skillnaden likväl stor mot hur myndigheter generellt leds och till hur styrsystemet är utformat.

Den decentraliserade särarten för sektorn kommer inte minst till uttryck när det gäller hur forskningen finansieras. Även om det finns stora skillnader såväl mellan som inom lärosäten, är mer än hälften av finansieringen av forskningen extern på så sätt att enskilda forskare eller forskargrupper i konkurrens ansöker om finansiering hos ett stort antal externa finansörer. Medel tilldelas därefter i praktiken direkt till forskare eller forskargrupper.

Det är också så att de direkta statliga anslagen för forskning som går till ett lärosäte i betydande utsträckning behöver tecknas in som medfinansiering till den externa finansieringen. I praktiken kan man i detta avseende jämföra framförallt de mer forsknings tunga lärosätena med en organisation av ett stort antal mindre enheter med egna intäkter och egen ekonomi.

Detta förhållande är svårt att förena med ett statligt system där det normala är att myndigheter är finansierade genom statliga anslag över statsbudgeten, som disponeras av myndighetens ledning.

Ett problem med styrningen av universitet och högskolor är att regleringen i vissa avseenden är detaljerad, samtidigt som den är generell för samtliga högskoleenheter.

Ju mer detaljerad styrningen blir, desto svårare blir den att förena med den mångfald som präglar högskolesektorn. Styrningen är i allt väsentligt generell och likadan för alla universitet och högskolor (utom som nämnts till större eller mindre del de enheter som inte är statliga myndigheter), men högskolesektorn är inte enhetlig. Det finns stora skillnader både mellan och inom lärosätena. Denna mångfald beaktas inte av styrsystemet, som i allt väsentligt bygger på att samma regler gäller för alla lärosäten.

Högskolesystemets enhetlighet är en chimär. Det finns stora skillnader inom sektorn. Det som ligger närmast till hands – och det som kanske de flesta omedelbart tänker på – är skillnaden mellan å ena sidan de stora traditionella forskningsuniversiteten med stor andel forskning och å andra sidan högskolor med betoning framförallt på utbildning. Men det finns även stora olikheter mellan universitet liksom mellan högskolor. De traditionella universiteten som Uppsala och Lund skiljer sig till exempel när det gäller utbildningsinriktningar och studentrekrytering från storstadsuniversitet som Stockholm och Göteborg där studenter i högre utsträckning läser enstaka kurser. På motsvarande sätt finns det skillnader mellan högskolor när det gäller utbildningsinriktningar och studentrekrytering. Vissa har stor andel studenter som läser i flera år på program, medan andra i stor utsträckning rekryterar studenter som läser fristående kurser, ofta på distans och för kortare tid.

Skillnaderna inom olika lärosäten är också stora. Ofta fokuseras då på skillnaderna mellan forskningen inom laborativa fakulteter (medicin, naturvetenskap, teknik m.fl.) respektive icke-laborativa (humaniora, samhällsvetenskap m.fl.). Inom framförallt teknik, medicin och naturvetenskap bedrivs forskning ofta i forskargrupper som ibland kan vara mycket stora. Det förekommer också inom samhällsvetenskap och humaniora, men i betydligt mindre utsträckning. Där är det mer vanligt att forskningen bedrivs av enskilda forskare. Detta förkommer självfallet också inom de laborativa fakultetsområdena, om än i mindre utsträckning.

En annan stor skillnad ligger i hur forskning finansieras. Forskning inom framförallt teknik och medicin finansieras i mycket stor utsträckning via externa medel. Denna typ av skillnader påverkar organisation och finansiering, men också graden av kontakter med finansiärer och avnämare.

Det finns också stora skillnader inom lärosäten och inom fakultetsområden när det gäller utbildningens inriktning och utformning. Inom de laborativa områdena finns utbildningar som inte är laborativa, eller bara till mindre del, till exempel kurser med ekonomiskt innehåll eller ämnen som matematik. Å andra sidan finns det också inom humaniora och samhällsvetenskap utbildningar, till exempel språk, som är av laborativ karaktär i bemärkelsen att delar av undervisningen traditionellt bedrivs i laborativa undervisningsformer.

Mycket stora skillnader finns också i omfattningen av internationell studentrekrytering, och därmed också i omfattningen av de särskilda utmaningar som sådan rekrytering förutsätter lösningar på.

Innebörden av vad som nu sagts är att de mått vi normalt använder, så som universitet, högskolor, teknik, samhällsvetenskap, humaniora etc., är alldeles för grova för att på ett bra sätt vara grund för styrning och resurstilldelning.

Detaljstyrning riskerar att begränsa lärosätenas autonomi

Den mer detaljerade styrningen har ibland sin utgångspunkt i politiska ambitioner inom olika politikområden, genom övergripande politiska mål och ambitioner som leder till krav på att styra innehåll i antingen specifika utbildningar eller i högre utbildning generellt. Bakgrunden är ofta att högskolesektorn ska ha rollen att medverka till att uppnå mål som är viktiga inom respektive politikområde. Ofta kan denna typ av önskemål vara ganska väl motiverade. Det blir dock problem med enskilda nedslag av mer detaljerad styrning i ett system som inte generellt styrs på det sättet, utan där lärosätena själva ska ta ansvar för hur verksamheten ska utformas och genomföras.

Examensbeskrivningar för den högre utbildningen är ju till exempel utformade med en likartad struktur för olika examina baserade på Bolognareformen. Att då gå in med detaljstyrning av enskilda frågor i några beskrivningar skapar lätt otydlighet när annat viktigt ämnesinnehåll då inte särskilt prioriteras i en examensbeskrivning och därmed kan uppfattas få mindre vikt.

Den stora nackdelen med ett system som öppnar för denna typ av mer detaljerad styrning är att det kan missbrukas i framtiden. Vi har sett i vår omvärld att det tillkommit regeringar, som har prioriteringar som ter sig svåra att förena med akademisk frihet och universitetens och högskolornas roll i samhället. Det är långsiktigt angeläget att styrsystem utformas för att så långt som möjligt minimera denna typ av risk.

Genom att lärosätena lyder under regeringen, som därmed också har ett ansvar för verksamheten, finns en risk för att regeringen utsätts för påtryckningar från olika opinioner – lokala eller andra – och också faller undan för sådana opinioner. Vi har nyligen exemplet med Högskolan i Dalarna, med starka påtryckningar när högskolan utredde frågan om att av kvalitetssskäl ev. flytta verksamhet från Borlänge till Falun. Regeringen tvingade då genom en ändring av regleringsbrevet högskolan att bibehålla verksamhet i Borlänge och dessutom med angivande av vilken typ av verksamhet. Det blir genom ett sådant beslut väldigt oklart var ansvaret för verksamheten och dess kvalitet egentligen ligger. Och oklarheten gäller inte bara för högskolan i Dalarna utan finns inom sektorn i sin helhet.

Nuvarande styrning gör det svårt att möta förändringar och omvärld

Det finns särskilda svårigheter med den nuvarande styrningen när det gäller universitet och högskolors möjligheter att vara aktörer i den allt snabbare globala utvecklingen. Redan idag finns exempel på hur den generella statliga regleringen försvårar och skapar oklarheter om vilka möjligheter lärosäten har att agera. När det gäller Karolinska institutets etablering av ett forskningscentrum i Hong Kong har Riksrevisionen till exempel uttalat att det förutsätter regeringens medgivande att etablera verksamhet med anställda utomlands. Regeringen har därefter inte velat ge ett tydligt besked, utan har skickat tillbaka bollen till Karolinska institutet.

Ett annat exempel är oklarheterna för svenska lärosäten inför att delta i EIT (European Institute of Innovation and Technology) och möjligheterna att tillsammans med europeiska universitet och företag bilda gemensamma organisationer för forskning och utbildning. Det finns också svårigheter med att utfärda examina för gemensamma utbildningar med lärosäten i andra länder.

Mycket talar för att möjligheter att kunna agera internationellt kommer att bli allt viktigare i framtiden både vad avser forskning och utbildning. Idag blir ofta den enda vägen för att lösa olika svårigheter att vända sig till regeringen för att få till stånd regeländringar, vilket om det alls går tenderar att ta lång tid.

Mycket talar för att universitet och högskolor kommer att behöva spela en större roll och behöva bli mer aktiva när det gäller fort- och vidareutbildning i framtiden. Inte minst när det gäller en kontinuerlig kompetensutveckling för många av de individer som fått sin grundläggande examen inom högskolan, kommer universitet och högskolor att behöva finna nya samarbetsformer med avnämare för att tillgodose sådana behov. Det behövs sannolikt nya former för hur sådan verksamhet ska finansieras och organisatoriska lösningar för att bedriva verksamhet som inte alltid kommer att vara enkla att förena med regelsystemet som det är utformat idag. Det finns visserligen formen uppdragsutbildning, liksom vissa möjligheter via lärosätens holdingbolag, men med påtagliga begränsningar.

I akademisk frihet och autonomi ingår bland annat naturligt att lärosäten ska kunna ha dispositionsrätt fullt ut 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 betydande inskränkningar genom styrningen av svenska lärosäten. Det finns ett omfattande regelsystem för antagning av studenter med bara en mindre del som ger frihet för ett lärosäte att besluta själv. Ett förslag till ändringar har presenterats av en statlig utredning och ligger nu hos regeringen för ställningstagande. Det vore naturligt att de betydande skillnader som finns mellan lärosätena när det gäller inriktning och rekrytering tydligare kunde speglas i ökade möjligheter att utforma system för antagning.

Anställningen av lärare har visserligen blivit påtagligt friare de senaste åren, men är fortfarande i ett antal avseenden i grunden reglerat. När det var uppenbart att det behövdes förändringar för några år sedan, var också det något som behövde utredas av en statlig utredning som regeringen senare har haft att hantera. En följd av att frågan om anställning av lärare är statligt reglerad är att det sannolikt bidragit till att lärosätena inte tagit ansvar fullt ut ens i de delar de haft möjlighet att göra så.

Lärosäten kan inte äga sina lokaler, utan de ägs, i den mån de är statliga, av Akademiska Hus och Statens fastighetsverk. Ett resultat av detta har blivit mycket stora vinster för Akademiska Hus som delats ut tillbaka till statskassan. Finansdepartementet utövar ägarrollen till Akademiska Hus. Ett särskilt problem med att lärosäten inte äger sina lokaler är att externa finansörer generellt blivit mycket ovilliga att ge donationer till nya lokaler eftersom ägandet inte ligger hos den verksamhet man vill gynna, utan hos ett statligt bolag. I den mån donationer trots allt lämnas blir lösningen att man tvingas tillgripa mer eller mindre konstlade konstruktioner med fristående stiftelser.

Många av de begränsningar och oklarheter i styrningen som redovisats, leder till att många frågor hamnar hos regeringen som får rollen av "överdomare". Lösningarna på behov och önskemål hos lärosätena uppfattas alltför ofta komma uppifrån. Sammantaget leder det till att ledningar ibland upplever ett behov av att söka bekräftelse från utbildningsdepartementet för att agera i nya eller ovanliga frågor. Det leder ibland till frustration när en departementsledning vare sig kan eller vill ge en sådan bekräftelse. Men med ett 40-tal lärosäten är det inte möjligt för departementet med sin begränsade stab av tjänstemän att ha en sådan detaljkunskap att det går att ta en självständig ställning till hur ledningen valt att utforma lärosätenas verksamhet. Med en grundsyn att universitet och högskolor ska ha ett stort mått av självständighet gentemot regeringen är det heller inte självklart att det skulle vara lämpligt ens om det hade varit möjligt.

Alternativ för framtida styrning

Det behövs en grundläggande och tydlig filosofi för hur statens styrning av universitet och högskolor ska utformas. Principiellt bör utgångspunkten för styrningen vara att universitet och högskolor får förtroendet att bedöma och avväga behov och förutsättningar och att finna lösningar för att kunna bedriva verksamheten på ett framgångsrikt sätt.

Styrningen från statsmakterna bör utgå från mål och resultat – **vad** som ska uppnås, **inte hur** detta ska uppnås – och hur verksamheten ska bedrivas. Det innebär att riksdag och regering anger mål för verksamheten och följer upp om de nås, men så långt som möjligt undviker 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 idag. Det bygger också på ett förtroende för lärosätena att bedriva verksamheten, och att uppfatta omvärldens förändringar och behov som viktiga parallellt med den interna verksamhetens behov.

Mål- och resultatstyrning förutsätter att målen så långt som möjligt ska vara generella och inte tar sikte på enskildheter i verksamheten. För både utbildning och forskning bör det tydligt anges att samhällets behov är att resultatet av verksamheten ska hålla hög kvalitet och att målet är att utbildning och forskning ska vara internationellt konkurrenskraftig.

Att ange mål för vissa aspekter i utbildning och forskning leder till oklarheter i förhållande till andra delar och till verksamheten som helhet. Oklarheter och alltför detaljerad styrning leder till att lärosäten blir oklara om sin roll och sina möjligheter och alltför ängsligt vänder sig uppåt i systemet för besked och lösningar.

Mål- och resultatstyrning förutsätter också tydliga system för uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse. Den frågan utvecklas närmare i följande avsnitt.

Men trots ett grundläggande synsätt om styrning via mål finns det även i framtiden behov av mer detaljerad styrning i vissa delar. Ett tydligt exempel är att det kommer att behövas skydd av grundläggande rättigheter för studenter, som normalt är en tydligt svagare part inom akademisk verksamhet.

Många förordar ett alternativ för styrning med överenskommelser eller kontrakt mellan regering och enskilda lärosäten. Kontrakt ter sig tilltalande vid en första anblick, men det finns ett antal problem och frågetecken med ett sådant system.

Formellt är det problematiskt genom att universitet och högskolor är statliga myndigheter och därmed underställda regeringen. Det kan således inte bli fråga om formella överenskommelser mellan två ens tillnärmelsevis likvärdiga parter i form av regering, departement eller lärosäte. Det finns också en begränsning med mer informella överenskommelser i att regeringens beslut och ställningstaganden är kollektiva. Ett enskilt statsråd och ett departement har därigenom begränsade möjligheter att ge besked och träffa överenskommelser som en del av en dialog. Det innebär att beslutsprocessen riskerar att bli långdragen och komplicerad, beroende på vilka frågor som ett lärosäte vill ska ingå i överenskommelsen.

Det finns också anledning att fundera över vilka frågor som skulle komma att behandlas i en dialog. Lärosätesledningarna kan komma att presentera och vilja få accept – ”erkännande” – för planer och förslag till profilering och förändrad eller utökad verksamhet. Risken är överhängande att det snarare leder till ökad detaljstyrning när regeringen på det sättet ska gå djupare in på varje lärosätes specifika förhållanden.

Innebörden blir också att regeringen genom ett sådant godkännande får ansvar för lärosätets prioriteringar. Erfarenheterna från budgetunderlag och de dialoger för verksamhetsuppföljning som äger rum årligen visar att lärosätenas vilja att göra saker ofta sker mot att de också får ökad finansiering. Det är något som ett departement har mycket svårt att hantera vid sidan av den vanliga budgetprocessen, och i praktiken sällan har möjlighet att tillgodose.

Det är också viktigt att vara medveten om att det ofta finns ett starkt intresse för högre utbildning från olika politikområden. Det är på många sätt naturligt för mer yrkesinriktade utbildningar att det finns ett sådant intresse från företrädare för det politikområde som utbildningen vänder sig till. Vårdutbildningar är självfallet viktiga för socialdepartementet och lärarutbildningar för skolansvariga, bara för att ta två exempel. Intresset leder ofta till synpunkter både på innehåll och dimensionering. Ofta går dessa synpunkter i riktning mot att forskning och utbildning ska bli mera tillämpad. Det kan därför i överläggningar komma att finnas krav på att högskolesektorn ska medverka till att genomföra mer detaljerade förändringar i olika utbildningar. Dessa krav kan komma i konflikt med behovet att slå vakt om den fria forskningen och överlåta prioriteringar och beslut till universitet och högskolor själva.

Det finns dock också presumtiva fördelar med ett sådant styrsystem och det är att dialoger, om de fungerar, leder till dialoger och ”överenskommelser” som mer tar hänsyn till respektive lärosätes särskilda förutsättningar. Det förutsätter i så fall att departementets företrädare kan göra de mer lärosätesspecifika bedömningar som fordras. En förutsättning för att ett sådant system ska fungera är självfallet att det sker en avreglering av den mer generella reglering som finns idag.

Från regeringens sida finns dock svårigheter med ett system med dialoger som avses leda till överenskommelser. Regeringskansliet eller utbildningsdepartementet är inte rustat för att kunna ha mer detaljerade uppfattningar om ett 40-tal lärosäten. Det finns varken kompetens eller resurser. Risken är då stor att den mer detaljerade feedback som ett lärosäte möjligen förväntar sig, inte går att få, utan att det ändå blir mer schabloniserade svar som ges.

Även om en del av dessa förutsättningar skulle uppfyllas och man skulle lyckas överbrygga svårigheterna, kan man inte komma ifrån att risken med ett system för styrning baserat på dialoger och överenskommelser, där regeringen dessutom självfallet kommer lägga in krav och önskemål, är att det de facto leder till en mer detaljerad styrning av universitet och högskolor än tvärtom.

Ökad autonomi genom att ändra myndighetsformen

Ett sätt att åstadkomma en förenklad och mer tydlig relation mellan regering och lärosäte skulle vara att universitet och högskolor inte längre är statliga myndigheter utan får en annan juridisk form. Den grundläggande skillnaden i ansvar från regeringens sida kommer till uttryck i relationen till de lärosäten som har en privaträttslig status som stiftelser eller i annan form. Det gäller allra tydligast Handelshögskolan i Stockholm

och ett antal mindre lärosäten med sjuksköterske- eller teologisk utbildning. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping intar något av en mellanställning genom att de i vissa avseenden följer det statliga reglerna för till exempel resurstilldelning samtidigt som de i grunden är privaträttsliga och därmed har betydande frihetsgrader. Denna grundläggande formella skillnad är något som faktiskt påverkar relationerna betydligt mer än vad många är medvetna om. Regeringen kan inte ensidigt fatta beslut om de icke-statliga enheterna, utan de grundläggande relationerna regleras genom avtal.

Under den förra regeringen togs det fram ett förslag om möjlighet till omvandling av lärosäten till stiftelser. I inledande diskussioner hade ledningarna för flera lärosäten uttryckt ett principiellt intresse för en sådan möjlighet, men hade helt naturligt också markerat att för att kunna ta mer definitiv ställning var det nödvändigt att se de mer detaljerade förutsättningarna för hur en sådan förändring skulle kunna utformas. Beredningsprocessen inom regeringskansliet som sedan följde blev både långvarig och detaljerad, där inte minst finansdepartementet var mycket skeptiska till att minska den statliga kontrollen över universitet och högskolor, som ju utgör en betydande del av den totala statliga verksamheten. Resultatet blev en kompromiss som mer handlade om de inskränkningar i frihet som fortfarande skulle finnas, än vilka möjligheter en ökad autonomi skulle kunna öppna för. Det ledde till en lärosätesdebatt som också följdriktigt fokuserade på problem med stiftelsebildning mer än på de möjligheter en sådan skulle ge. Resultatet blev att något beslutsförslag aldrig lades fram.

Och även om det finns principiella fördelar med stiftelseformen för universitet och högskolor är det inte realistiskt eller kanske ens önskvärt med en generell sådan förändring. Som visats i det föregående har olika lärosäten olika förutsättningar och behov, och en sådan form skulle därför inte passa alla.

En alternativ möjlighet till en annan juridisk form än statlig myndighet är det förslag som togs fram av Daniel Tarschys i den så kallade autonomiutredningen 2008. Han föreslog då en ny offentlighetsrättslig form för universitet och högskolor. Det förslaget togs emot med en skepsis av högskolesektorn när det kom, men mötte ett visst förnyat intresse i samband med den nyss redovisade diskussionen om stiftelser. I stället presenterades ett betydligt försiktigare förslag i den så kallade autonomipropositionen, som bland annat innebar en minskad central reglering av den interna organisationen för universitet och högskolor. Även detta, som man kan tycka ganska naturliga förslag att själv få bestämma, ledde till en kritisk debatt inom sektorn.

Förslaget från Daniel Tarschys var väl genomarbetat och principiellt intressant och 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.

Om man ska gå vidare på vägen med ökad autonomi för universitet och högskolor är i praktiken en förutsättning att de själva vill. Erfarenheterna från tidigare diskussioner om stiftelsebildning respektive en ny offentlighetsrättslig form talar för att det finns ett principiellt intresse åtminstone inledningsvis i diskussioner, men att lärosätena och deras ledningar när det kommer till konkreta ställningstaganden blir väldigt försiktiga. En orsak till denna försiktighet är sannolikt det som redovisats ovan, att det finns en vana i ett relativt styrt system att lösningar på olika frågeställningar kommer ”uppifrån”, vilket i sin tur leder till ett visst behov av att söka bekräftelse för beslut och policybeslut.

En bidragande orsak är säkert också den negativa kritik som kommer från delar av det akademiska systemet och som bygger på att man vill begränsa den egna ledningens roll. Det illustrerar en egenhet inom sektorn. Trots att rektorerna för universitet och högskolor i praktiken är tillsatta efter en förankringsprocess inom sitt lärosäte och att de så gott som alltid kommer inifrån akademien, finns det ofta starka interna opinioner för att begränsa ledningarnas möjligheter att genomföra förändringar. Det finns därmed en uppenbar risk för att det leder till ledningar för lärosäten som tenderar att bli osäkra och alltför försiktiga.

En samlad bedömning skulle kunna vara att ytterligare några universitet och högskolor – förutsatt att de önskar – ges möjlighet till en annan form för huvudmannaskap än statlig myndighet. Erfarenheterna från Chalmers och Jönköping, liksom sedan gammalt Handelshögskolan i Stockholm, visar att det finns fördelar för ett lärosäte med en friare form. Det finns också fördelar för hela sektorn med att det finns en större mångfald vad gäller organisationsformer.

För flertalet lärosäten bör utvecklingen vara att gå vidare på vägen att minska den detaljerade regleringen och att öka frihetsgraderna för universitet och högskolor som statliga myndigheter.

Styrning av högre utbildning

Det bör generellt ankomma på lärosätena att besluta om dimensionering av utbildningar baserat på behov av att utbilda, tillgång på kvalificerade sökande och förutsättningar att ge utbildning som tillgodoser höga kvalitetsmål. Det är bara lärosätena själva som kan göra bedömningen att avväga behov av ökad utbildning mot förutsättningar i form av till exempel lärarresurser, tillgång till lokaler, praktikmöjligheter och andra kringresurser. Utan att ha ansvar för att besluta kan lärosätena inte heller ta ansvar för att verksamheten håller hög kvalitet.

Men även om det väsentligen bör ankomma på respektive lärosäte att besluta om vilka utbildningar som ska ges, kan det finnas skäl att regeringen för vissa utbildningar anger volymer. Det handlar om vissa dyra utbildningar där det finns statsfinansiella skäl att begränsa utbildningsvolymerna, som till exempel för vissa konstnärliga utbildningar eller läkarutbildning där det finns stora följdkostnader kopplade till själva utbildningen i form av ALF-kostnader (den ersättning landstingen får för sitt åtagande att medverka i läkarutbildning och kliniskt inriktad medicinsk forskning). Det kan också finnas skäl att ange hur många som ska utbildas om det finns mycket tydliga samhällsbehov som inte tillgodoses. Sådana samhällsbehov kan till exempel handla om att det behöver utbildas fler lärare, sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. De är dock samtidigt exempel som visar på svårigheterna att styra utbildningsvolymerna. Problemet är inte att lärosätena inte vill tillgodose behov av utbildade, utan att det inte finns sökande eller att till exempel praktikplatser saknas för att kunna ge utbildning med hög kvalitet.

För att underlätta bedömningar av behov behöver det finnas underlag från myndigheter nationellt och regionalt samt väl fungerande former för samråd och samverkan med näringsliv och offentlig sektor för att stämma av underlag för bedömningar av behov och beslut om prioriteringar.

Målinriktad styrning kräver resultatbaserad kvalitetsutvärdering

Ett system som i princip bygger på en mer generell styrning med angivande av mål förutsätter i praktiken ett fungerande system för utvärdering. Högre utbildning och forskning är alltför viktigt för samhället, och disponerar alltför stora samhälleliga resurser, för att måluppfyllelsen inte ska följas upp.

Högre utbildning och forskning har idag olika system för uppföljning och utvärdering. Till sin karaktär är utbildning och forskning skilda verksamheter med olika mål och förutsättningar, varför de behöver ha olika system för utvärdering.

Mycket talar för att vi idag har kvalitetsproblem i den högre utbildningen. De som lämnar gymnasieskolan – även med godkända betyg – har i många fall sannolikt alltför dåliga kunskaper i grundläggande ämnen. På många utbildningsprogram och kurser finns heller ingen konkurrens, utan det räcker med allmän behörighet och godkänt i betyg för att bli antagen. I praktiken är detta lågt satta krav. Många rapporter från högskolelärare talar för att det är svårt att hålla kravnivån uppe. I det kvalitets-system som fanns till nyligen blev ett stort antal utbildningar bedömda som bristfälliga. Ett 80-tal utbildningsprogram lades ned som resultat av utvärderingarna.

För högre utbildning behöver det finnas system för utvärdering av olika utbildningars kvalitet. Här är det viktigt att skilja mellan å ena sidan kvalitet i utbildningen, det vill säga om den bedrivs med hög kvalitet i form av till exempel pedagogik och undervisningsformer, å andra sidan hög kvalitet i utbildningens resultat i form av vilka kunskaper och färdigheter studenterna får, det vill säga om kraven för examina uppfylls. Det handlar om skillnaden mellan **hur** och **vad**. Självfallet finns det en koppling mellan dessa två aspekter, men de är långt ifrån synonyma. Båda är viktiga och behövs.

Det nuvarande utvärderingssystemet tar väsentligen sikte på aspekten hur bra system för kvalitetsutvärdering respektive lärosäte har. Det är sedan upp till lärosätena vilka system de har för kvalitetskontroll. Utvärderingssystemet som ännu är i sin linda har fått den mycket positiva effekten att det har tydliggjort att lärosätena behöver utveckla sina interna system för kvalitetskontroll. Förvånande nog har detta i stor utsträckning tidigare saknats. Det är ett underkännande för lärosätena att det har fordrats ett nationellt system för utvärdering för att åstadkomma detta. Det borde vara en självklarhet att ett lärosäte har ett ansvar för att det finns väl fungerande sådana system.

Det finns dock betydande nackdelar med det nuvarande systemet för utvärdering. Det 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 ger heller ingen möjlighet till jämförelse av måloppfyllelse mellan olika lärosäten bortsett från där Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska göra nationella utvärderingar för så kallade legitimationsyrken och "... där det är av särskilt intresse att utbildningarna håller hög kvalitet och är likvärdiga i ett nationellt perspektiv ..." (Regeringens skrivelse 2015/16:76 s.16), vilket naturligtvis ter sig märkligt. Som om hög kvalitet i kunskaper och färdigheter skulle vara mindre viktigt för övriga utbildningar.

En ytterligare nackdel är att utvärderingarna görs av en statlig myndighet, UKÄ, kopplat till beslut om indragning av examensrättigheter. Det innebär en risk för en central styrning av hur lärosätena utformar sina interna system för hur kvalitet i verksamheten ska utformas. Det rimmar illa med en utgångspunkt att universitet och högskolor själva ska ha ansvar för **hur** verksamheten bedrivs. Systemet riskerar att leda till en likriktning som går ut över mångfalden i högskolesystemet.

Ett framtida system bör bygga på att det behövs en nationell utvärdering av kvaliteten i kunskaper och färdigheter som de uttrycks i examensmål för olika utbildningar. Utvärderingarna bör göras av UKÄ genom nationella samlade utvärderingar av olika program. Utvärderingarna bör genomföras genom 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 bör däremot inte användas som grund för fördelning av resurser till grundutbildningen.

Lärosätena bör själva ha ansvar för att ha väl fungerande system för kvalitetsutveckling och kontroll av att utbildningens genomförande håller hög kvalitet. Det behöver finnas ett nationellt ”institut”, med lärosätena som huvudman och med statlig finansiering, som arbetar med kvalitetsutveckling av utbildningar och som på begäran biträder lärosäten med utvärdering av interna kvalitetssystem.

Framtidens resursfördelning

Inriktning på ett nytt resurssystem för högre utbildning

Den ordning som gällt för tilldelning av resurser för högre utbildning har i huvudsak fungerat väl. Ett väsentligt problem som finns med resurssystemet – och som många pekar på – är att resurserna successivt urholkas genom det så kallade produktivitetsavdraget. Utan att kunna göra en exakt beräkning är ett rimligt antagande att resurserna åtminstone skulle varit i storleksordningen 3–5 miljarder större idag utan den urholkning detta system har inneburit.

Det finns också ett problem i att prislappar för olika utbildningar vid lärosätena tillämpas rakt igenom systemet. Så var det inte tänkt att fungera, utan lärosätena har full frihet i att fördela resurserna för grundutbildning internt efter egna bedömningar av behov. Och det är inte bara så att det finns frihet för hur den interna fördelningen ska göras, utan systemet bygger på att det finns skillnader också i resursbehov inom utbildningsområden med gemensam prislapp. Prislapparna är tillkomna utifrån genomsnittlig resursåtgång inom breda utbildningsområden. Det interna trycket för att låta prislapparna gälla också inom lärosätet är dock oftast starkt baserat på jämförelser med motsvarande utbildningar vid andra lärosäten.

Många har också pekat på att systemet blir konserverande genom att det bygger på hur utbildning bedrevs för mer än 20 år sedan och att det därmed hämmar utveckling av nya undervisningsformer. Utan totalt sett ökade resurser är detta egentligen inte en följd av resurssystemet som sådant, utan i realiteten av förhållandet att om vissa utbildningar ska få ökade resurser måste andra få minskade och att en sådan omfördelning i praktiken är mycket svår att genomföra. Det går knappast att hitta några utbildningar som kan sägas ha så stora resurser att en minskning skulle gå att motivera.

En tänkbar förändring av systemet skulle vara att en del av grundutbildningsanslaget till ett lärosäte blir fast och inte fördelas i form av helårsstudenter (hås) och helårsprestationer (håp). En fördel skulle i så fall vara att ett lärosäte åtminstone teoretiskt skulle få lättare att fördela resurserna internt utan så tydlig koppling till hur resurserna till lärosätet har beslutats. I praktiken skulle detta dock sannolikt inte bli lätt. Det är fortfarande så att om några utbildningar ska få ökade resurser inom en given resursram, måste andra få minskade. Jämförelser med vad andra lärosäten ger motsvarande utbildningar skulle också fortfarande de facto göras.

En förändring av anslaget till en del som är fast basanslag och en del som beräknas på volym och prestationer innebär betydande risker sett från lärosätenas sida. Om det skulle bli så att resurserna av regeringen tilldelas utan koppling av en viss del av anslaget till faktisk volym, är risken för lärosätena betydande att det inte leder till ”full” anslagsuppräknning när det ska göras utökningar av vissa utbildningar.

Regeringen skulle alltså behöva ha ett system för beräkning av grundutbildningsanslagen. Viktigt är då hur resurserna till lärosätet beräknas. Det kommer att behövas en koppling till volymer med beaktande av att olika utbildningar även i framtiden kommer att behöva ha olika resursnivåer vare sig beräkningen avser hela anslaget eller den del som inte är fast. Olika ersättningsnivåer – prislappar – kommer därför att behövas också i framtiden.

En kritik som har riktats mot resurssystemet är att kopplingen till prestationer i form av helårsprestationer (håp) riskerar att leda till att kravnivån för att godkänna studenter sänks. Den risken är självfallet viktig att uppmärksamma. Lösningen är dock knappast att helt ta bort den kopplingen. Ett system utan sådan koppling som fanns före 1993 hade också nackdelar i form av att det viktiga för verksamheten blev att registrera många studenter, medan det inte var lika viktigt vad som sedan hände med studenterna. Det behövs en balans, men den bör ändras så att håp-delen spelar en mindre roll än idag. Härigenom minskar risken att kravnivån sänks, även om den inte försvinner helt. Ett fungerande nationellt system för att utvärdera resultat i form av kunskapsnivåer är också viktigt för att ytterligare minska risken för att kraven sänks.

Inriktning på ett nytt resurssystem för forskning

När det gäller basresurser för forskning bör en del också fortsättningsvis tilldelas baserat på forskningskvalitet. På så sätt skapas ett tydligt kvalitetsincitament för lärosätena. Den andel som fördelas kvalitetsbaserat bör fortsatt utgöra 25–30 procent. Härigenom finns en balans så att huvuddelen av basresurserna för forskning fördelas utan sådan koppling, bland annat för att ge en grund för forskning som har svårare att fångas upp med kvalitetsmått.

Det finns två huvudvägar att gå för att bedöma forskningskvalitet. Hittills har man använt data i form av citeringar och externa anslag. Fördelen med denna metod är att data är enkla och lätt tillgängliga. Särskilt citeringar är också vedertaget som mått på kvalitet i forskning, även om de långtifrån är problemfria som mått. Externa anslag är än svårare eftersom sådana anslag kan se väldigt olika ut, och där långt ifrån alla fördelas efter tydliga kvalitetsbedömningar.

En generell nackdel med indikatorer är att de blickar bakåt, det vill säga på forskning som redan bedrivits. De kan härigenom uppfattas som konserverande. Det finns också som nämnts kritik att de inte är tillräckligt relevanta för det som de avser att mäta. Ska denna typ av mått användas måste utformningen under alla omständigheter även i framtiden bli sådan att lika jämförs med lika, det vill säga att forskning grupperas och bedöms i ett antal grupper, så att till exempel teologi och medicin inte jämförs med varandra. På så sätt kan hänsyn tas till att olika forskningsområden har mycket olika mönster för publicering, liksom olika förutsättningar att attrahera externa medel.

Den andra huvudvägen är att använda peer-review för bedömningarna. Det är en metod som används i många akademiska sammanhang, inte minst för att fördela forskningsresurser. Den har generellt stort förtroende inom akademien, och har också fördelen att kunna bedöma pågående forskning, det vill säga den riskerar inte att bli lika konserverande. Vetenskapsrådet har sedan länge arbetat med att genomlysna olika forskningsområden genom peer-review. Det är således en vedertagen metod. Nackdelen med en sådan metod är framförallt att den är mer arbetskrävande genom att det område som bedöms kräver genomarbetade underlag från forskargrupper och institutioner som ligger till grund för bedömningar. En fördel med ett system baserat på peer-review-bedömningar är att det inte bara ger underlag för fördelning av resurser, utan också för att bedöma kvaliteten på svensk forskning inom olika områden.

Vid en vägning av för- och nackdelar av olika metoder talar mycket för att det på kort sikt möjligen är nödvändigt att fortsätta att använda befintliga data i form av citeringar kompletterat med externa anslag för tilldelning. Det finns dock skäl att förändra indikatorerna till viss del. För citeringar är till exempel topp 10 ett bättre mått att väga in, det vill säga andel citeringar bland de 10 procent högst citerade i världen inom olika ämnesområden. Bedömningarna behöver anpassas till olika forskningsområdens skiftande förutsättningar.

Det mesta talar dock för att ett system med peer-review för fördelning av basanslag till forskning bör utvecklas så fort som möjligt. Det finns därvid anledning att utgå från det så kallade FOKUS-förslaget som Vetenskapsrådet år 2014 lämnade till regeringen och som innebär att bedömarpaneler ska utvärdera forskningen vid universitet och högskolor i sexårscykler utifrån vetenskaplig kvalitet som tyngst vägande faktor, men där även kvalitetsutvecklande faktorer och genomslag utanför akademien ingår. En av fördelarna med FOKUS är att bedömningarna kan göras mer framåtblickande än ett indikatorbaserat system, samt att det bygger på att väga in också forskningens genomslag utanför akademien. I bedömarpanelerna bör ingå såväl internationell vetenskaplig ämnesexpertis som företrädare för forskningskompetens hos avnämare utanför det akademiska systemet.

Som Vetenskapsrådet visar i sitt förslag har alltfler länder de senaste åren infört nationella system för utvärdering och en prestationsbaserad resurstilldelning till forskning genom antingen indikatorer eller allt oftare peer-review.

En betydande del av finansieringen av forskning sker idag genom externa bidrag. Av lärosätenas totala forskningsbudget på drygt 40 miljarder kronor utgörs cirka 17,7 miljarder (cirka 43 procent) av de direkta statliga anslagen, det vill säga de som lärosätena själva har full beslutanderätt över. Övriga medel får lärosäten, och framförallt forskargrupper och enskilda forskare, ansöka om i konkurrens. Oftast är dessa medel förknippade med villkor till vad de ska användas, men ofta också utan villkor om medfinansiering från lärosätet och att de till exempel inte får användas för lönekostnader för tillsvidareanställda forskare. Resultatet blir att ett lärosätes möjligheter till egna prioriteringar starkt inskränks. Det är ett problem för den långsiktiga kvalitetsutvecklingen och för förnyelse av forskning.

Även om den externa forskningsfinansieringen således har nackdelar är den samtidigt viktig. Stora delar av den externa finansieringen genom forskningsråd och stiftelser fördelas i hård konkurrens och efter noggrann kvalitetsgranskning och har härigenom stor betydelse för hög kvalitet i svensk forskning. De dryga två miljarder som kommer via bidrag från svenska och utländska företag är viktiga både för forskningens utveckling och självfallet för företagets utveckling och konkurrenskraft. Det är snarare önskvärt att denna del av finansieringen skulle öka för att ytterligare stärka forskningens betydelse för samhällsutvecklingen. När det gäller EU-finansiering av forskning har svenska forskare generellt varit framgångsrika. Det är viktigt både som en kvalitetskontroll av svensk forskning och från ett övergripande svenskt perspektiv att EU-medel kommer tillbaka till Sverige.

Från lärosätena finns ofta ett krav på att en betydligt större andel av den statliga finansieringen av forskning ska ske genom basanslagen till forskning. Det finns skäl att ändra balansen mellan de direkta basanslagen och den del av den statliga finansieringen som sker genom externa bidrag. Det är dock vare sig realistiskt eller önskvärt med en radikal omläggning av den statliga forskningsfinansieringen. Den del som sker genom forskningsråden är som sagt kvalitetsfrämjande, och att minska de medlen skulle riskera att leda till en kvalitetssänkning. En viss omläggning bör dock ske främst genom de medel som idag fördelas via andra statliga myndigheter. Idag kommer totalt cirka 2,3 miljarder kronor i sådan finansiering. Ofta finns det en otydligare kvalitetskontroll av dessa medel än av forskningsmedel som fördelas via till exempel forskningsråden och Vinnova.

Det finns också anledning att inför kommande generella resursökningar i forskningspropositioner betona behovet av ökad andel resurser i form av basresurser. Med ett väl fungerande system för kvalitetsutvärdering av svensk forskning blir det också lättare att motivera en sådan profil vid fördelning av forskningsansatningar med ökade medel.

När det gäller all extern finansiering av forskning är det viktigt att den så långt som möjligt är långsiktig. Medel som tilldelas kortsiktigt – ofta för treåriga projekt – riskerar att få som effekt att forskningen också blir kortsiktig, och inriktas på projekt där bedömningen är att det kommer att finnas resultat som kan ligga till grund för ansökningar inför en ny treårsperiod. Svensk forskning behöver generellt mer av risktagande och långsiktighet och det är viktigt att den statliga forskningsfinansieringen utformas med det som utgångspunkt.

En särskild fråga är hur man ska se på de riktade forskningssatsningar som skett i flera forskningspropositioner och som också till exempel vissa stiftelser gör. De behöver ses mot bakgrunden som nämnts ovan om att forskning och högre utbildning har stor betydelse för samhället. Inom de flesta politikområden finns uppfattningen att forskning har betydelse för utvecklingen inom området. 2008 års forsknings- och innovationsproposition är ett bra exempel på den stora vikt som tillmäts forskning från många politikområden. Dels för att innovation lyftes in tydligare jämfört med tidigare forskningspropositioner, vilket också speglas i namnet på propositionen. Dels genom den stora och nya formen på satsning i form av långsiktiga resurser för strategiska forskningsområden (SFO) som lanserades i propositionen. De väckte ett starkt intresse från flera politikområden. Den ursprungliga planeringen var att satsningen skulle omfatta 10–15 SFO:er, och att de skulle finnas inom relativt breda forskningsområden där svensk forskning är stark i ett internationellt perspektiv. Under beredningsarbetet med propositionen tillkom ytterligare ett 10-tal SFO:er i dialogen inom regeringskansliet. I några fall blev satsningarna snävare än vad den ursprungliga tanken var.

I grunden är detta breda intresse för forskning självfallet positivt. En bred förankring av forskning har tveklöst underlättat att få fram de mycket stora resurstillskotten till svensk forskning i de senaste forskningspropositionerna.

Det är dock viktigt att denna typ av satsningar uppfyller krav på långsiktighet och att de avser relativt breda forskningsområden. Fördelningen av medel bör också ske i konkurrens efter ansökningar och extern granskning, så att regering eller myndigheter inte direkt pekar ut vilka lärosäten eller forskargrupperingar som ska erhålla medel.

Samverkan

Ett begränsat belopp av forskningsanslag fördelas idag baserat på Vinnovas bedömning av samverkan. Det har också betonats i den senaste forskningspropositionen att en betydande del av resurstilldelningen till forskning bör baseras på samverkan. Det har dock riktats stark kritik mot en sådan fördelningsbas för forskningsresurser. Den principiellt viktiga invändningen är att samverkan är verksamheter eller aktiviteter och inte i sig är direkt relaterade till resultat. Det är frågan om **hur** ett lärosäte arbetar, inte vilka resultat, alltså **vad** som uppnås. Verksamheten i sig blir då målet. Samverkan kan vara bra eller dålig, vara framgångsrik eller inte.

En svaghet med fördelning baserat på samverkan är också att det system som hittills använts inte är tillräckligt robust, vilket Vinnovas egen expertgrupp påpekade när kriterierna togs fram.

Det är tveksamt att låta dessa bedömningar bli en del av tilldelningen av forskningsresurser som i övrigt tilldelas baserat på kvalitet i själva forskningen. Det beaktar inte heller den ytterst viktiga del som utbildning och de som utbildats utgör för samverkan och nyttiggörande.

Så länge det handlar om begränsade belopp kan de förvisso fördelas på det sätt som nu sker baserat på underlag från Vinnova. Men det bygger i så fall på att resurser för samverkan och nyttiggörande tilldelas som mer begränsade resurser i en separat process.

Ska det handla om större belopp och som en del av den generella tilldelningen av forskningsresurser behöver ett annat system utvecklas som fokuserar på resultat – så att forskningsresultat kommer till nytta som det uttrycks i högskolelagen. Annars är risken att incitamentet blir just att utveckla en mängd verksamheter utan klar bild av vad resultatet blir. Det är en självklar och viktig uppgift för universitet och högskolor att forskningen kommer till nytta. Frågan är alltså inte om forskningens nyttiggörande ska ingå i resurstilldelningen, utan hur det ska göras.

Bedömning för fördelning av resurser för nyttiggörande behöver göras i nära samverkan med dem hos vilka nyttan uppstår – näringsliv, offentlig sektor och andra avnämare. Som tidigare föreslagits bör generellt ett peer review-system för tilldelning av forskningsresurser utvecklas där nyttiggörande ingår som en del av bedömningarna, och där medverkan från avnämare ingår i bedömningsgrupperna.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00