

Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning (SOU 2005:48)

Sammanfattning

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) är sammanfattningsvis i huvudsak positivt till den generella inriktningen av delbetänkandet av Resursutredningen. Vi vill i sammanhanget dock påminna om att den fördelningsmodell som föreslås inte löser problemet med den underfinansiering som kvarstår sedan besparingarna under 1990-talet. SUHF ger också övergripande synpunkter på högskolans roll i samhället och situation som en bakgrund till kommentarerna kring utredningens förslag.

Inledning

I stort sett samtliga medlemmar i SUHF har av departementet inbjudits att yttra sig i denna centrala fråga. Förbundet har haft en särskild arbetsgrupp som tagit fram ett förslag som därefter diskuterats vid ett öppet seminarium till vilket samtliga 42 medlemmar inbjudits och där 39 deltog. Gruppens förslag har därefter underställts styrelsen för beslut. Förbundet begränsar sitt yttrande till generella frågor och förutsätter att diskussioner kring t.ex. prislapparnas storlek kommer att föras i medlemmarnas egna yttranden.

SUHF är mycket positivt till utredningens arbetssätt med återkommande förankringar i sektorn. Såväl arbetets uppläggning, vilka frågor som är mest brännande och även förslagen som sådana har varit uppe till diskussioner bl.a. vid våra förbundsöversamlingar där företrädare för universitet och högskolor sammanträder. Vi förutsätter att den fortsatta beredningen av ärendet sker i samma anda.

Övergripande synpunkter på högskolans roll i samhället

Sveriges universitet och högskolor spelar en viktig roll i såväl individens som samhällets utveckling. På 70-talet, dvs drygt en generation tillbaka, hade nästan 60% av medborgarna i Sverige förgymnasial, 30 % gymnasial och 10 % eftergymnasial utbildning. Motsvarande siffror i dag är 20 % förgymnasial, 50 % gymnasial och 30 % eftergymnasial utbildning. Behovet av kunskap och forskning i samhället och inom industrin har ökat markant under de senaste decennierna. Sveriges beroende av den internationella utvecklingen och kunskapsstillväxt är stort såväl på nationell som lokal och regional nivå. Högskolan har en viktig roll för internationaliseringen av hela det svenska samhället genom att etablera utbyte för studen-

ter, lärare och forskare. Inresande studenter och forskare berikar utbildningarna genom sina erfarenheter från andra kulturer och samhällssystem. Studenter som har studerat vid utländska lärosäten för med sig nya erfarenheter nyttiga såväl för individen själv som för det svenska samhället.

Högskolan har uppdraget att bidra till utvecklingen inom alla sektorer. Det finns stora förväntningar och krav på att högskolan skall vara navet både i näringslivsutvecklingen och utvecklingen av den offentliga sektorn, vilket hör kunskapssamhället till. "Mervärdet" av insatserna kan vara såväl mänskligt, intellektuellt som kommersiellt. Resultatet av konstnärligt utvecklingsarbete kan sannolikt inte mätas i samma termer som resultatet av IT, bioteknik eller materialforskning, men bidrar på sitt sätt till utvecklingen. Ett samhälles styrka och välbefinnande reflekterar medborgarnas tillfredsställelse och bildningsnivå. Mängder av samarbeten etableras och bedrivs med näringsliv när det gäller forskning och utbildning.

Den svenska högskolan har en viktig roll att fylla för samhällsutvecklingen och för individen. Det senaste läsåret har ca 400 000 individer läst någon kurs eller hel utbildning på högskolenivå. Den stora förändringen inom grundutbildningen sedan nittiotalets början är den dramatiska ökningen av antalet studenter (mer än 100 % ökning). Denna ökning har skett med minskande ersättningar per capita (20-30 %) i reala termer, som resultat av det offentliga sparandet under 1990-talet. Antalet lärare som kan bekostas med grundutbildningsanslaget har bl a därför inte ökat i samma utsträckning som antalet studenter.

En stor del av våra studenter är inte traditionella ungdomsstudenter (57 % är äldre än 24 år och 23 % är äldre än 34 år) som studerar på heltid utan väljer att studera inom fortbildning och vidareutbildning. Inom denna grupp finns dessutom studenter som inte i första hand studerar för att avlägga poäng eller examen och som därför i formell mening presterar sämre. Vi menar att ett modernt högskoleväsende måste kunna erbjuda sina medborgare både utbildning, fortbildning och bildning. Även med dagens oroande höga arbetslöshetssiffror och en begynnande inställning att utbildning inte lönar sig så menar vi att utbildning lönar sig på sikt bl.a. vad gäller individens livsresa.

När SUHF ställer sig bakom utredningens förslag så görs det med reservationen att det betraktas som ett bra system att fördela de resurser som disponeras för grundutbildning. Det innebär inte att vi anser att finansieringsnivån för sektorns totala uppdrag inom forskning och utbildning är tillräcklig och att en större genomlysning av den totala finansieringen av sektorns alla uppdrag skulle välkomnas..

Omfattande arbeten läggs på rationalisering av administration för att effektivisera och även möjliggöra de ökade krav som har tillkommit sedan det nuvarande styrsystemet togs i bruk. Den stora ökningen av studenter med legitima krav på vägledning, hantering av antagning och utfärdande av examina fordrar ett professionellt bemötande. Den önskvärda rekryteringen av studenter från studieovana miljöer kräver också särskilda resurser liksom internationaliseringen i sig måste mötas på ett innovativt sätt.

När det gäller den ekonomiska effektiviseringen har utredningen inte tagit med en belysning över hela tidsperioden. Därmed har inte de resurser som har dragits in till den statliga budgeten till följd av effektivitetsvinster sedan nuvarande styrsystem togs i bruk redovisats fullt ut. Genom att studera främst Högskoleverkets årsrapporter (se exvis Årsrapporterna från 95/96 och framåt) kan "vinsten" för staten beräknas till cirka 2 300 000 kkr under perioden 1993/94 – 2002 genom prestationer som aldrig har ersatts med drygt 1 200 000 kkr, genom indragning

av anslagssparande (outnyttjat takbelopp) med ca 500 000 kkr samt genom effektivitetsvinst vid övergången till det nya resurstilldelningssystemet med cirka 600 000 kkr.

Det största beloppet härrör sig från prestationer som aldrig har ersatts från den första treårsperioden då allt sparande ”nollställdes” efter tre år. Även efter denna period har flera universitet och högskolor producerat mer utbildning än vad som har varit möjligt att spara. Effektivitetsvinsten om 600 000 kkr uppstod då man ökade antalet studenter med ca 10 % för att åstadkomma oförändrade resurser vid övergången till det nya systemet, i samband med systemskiftet. Vi menar att denna vinst för staten, som har uppkommit genom högskolornas beredvillighet att i stor utsträckning erbjuda den grundutbildning som har efterfrågats av studenterna, visar sektorns förmåga till effektivt resursutnyttjande sett ur statens synvinkel.

Det är angeläget att de regelverk som kringgärdar högskolan är sådana att verksamheten kan bedrivas på effektivast möjliga sätt, för att främja snarare än hindra effektiva samarbeten. Lärosätena är till övervägande delen statliga myndigheter, i formen förvaltningsmyndighet. Denna form har vissa förtjänster men också problem. Ingen annan förvaltningsmyndighet har så mycket ”produktion” i form av studieresultat, så mycket internationalisering osv vilket ställer särskilda krav på möjlighet att hantera finansieringsfrågor på ett annorlunda sätt än idag. Högskolan skulle därför gynnas av att i ännu högre utsträckning än idag kunna handha överskott som reserver för att investera i ny utbildning och forskning, täcka omställningskostnader när utbildningar och forskningsenheter läggs ner, osv. I det fortsatta arbetet med ärendet inom Regeringskansliet borde därför möjligheterna till avsättningar i balansräkningen utredas så att fondering upp till viss nivå kan ske.

Förslag till nytt styrsystem (kap 10)

SUHF ställer sig positivt till huvuddragen i de förslag som utredaren för fram. Vi vill understryka behoven av långsiktighet och den föreslagna fyraåriga planeringsperioden med utbildningsuppdrag, fördjupade budgetdialoger och strategier för utbildning och forskning. Den ökade långsiktigheten ställer större krav på såväl lärosätena som på departementet att föra insiktsfulla och framåtsyftande dialoger.

För sektorn gäller också ett samhällsansvar att se till att behålla och utveckla kompetens och resurser för utbildningar för samhällets behov inom sektorer dit studenterna tillfälligtvis inte söker sig. Det är därför viktigt att verksamhet kan övervintra vid tillfälliga konjunktursvängningar i efterfrågan. Sådana konjunktursvängningar är mer eller mindre återkommande exempelvis inom ingenjörsutbildningarna (särskilt inom bygg- och data/IT-utbildningar). När man vid minskad efterfrågan säger upp personal och gör sig av med resurser försätter sig lärosätet därmed i en situation utan kompetens – eller starkt reducerad kompetens – inom berörda områden. Skulle efterfrågan förändras är det inte lika enkelt att skaffa relevant kompetens. Till sättning av lektors- och professorstjänster sker efter sakkunniggranskning, vilket tar en viss tid – om kompetens över huvud taget finns tillgänglig. Startsträckan för att återuppta utbildningarna blir därmed lång. Därmed begränsas högskolornas möjligheter att snabbt svara mot ett förändrat behov av utbildning. Samtidigt är det svårt för lärosätena att göra snabba nedläggningar genom långa avtal för lokaler, stora investeringar i unik utrustning och ett arbetsgivaransvar för i hög grad specialistkunskap som inte kan brukas över hela området. Dessutom är det så att resurserna för ett område och för nyckelpersoner behövs för fullgörande av forskningsuppgifter, samverkansuppgifter m.m. Det finns alltså arbetsuppgifter och stabil finansiering behövs även för att effektivt bedriva dessa.

Universitet och högskolor skall möta studenternas fritt valda behov att läsa det som de själva anser bäst gagnar deras framtid avseende såväl bildning som yrkeskarriär. Vi anser, i likhet med utredaren, att studenterna är de som är bäst på att bestämma över sin framtida yrkesverksamhet. De står dessutom för den största ekonomiska risken. Det är också nödvändigt att beakta hur studenternas val och önskemål om resultatet av utbildningarna ser ut. Om kravet att inga kurser som inte är helt fullsatta får ges skulle detta leda till att lärosätena inte kunde fullgöra sina uppgifter om specialisering och bildning utan endast genomföra tämligen breda kurser. Vi har redan noterat att utvecklingen av helt nya kurser har minskat pga av att risken för att inte kunna rekrytera studenter har bedömts som för stor.

Det ligger i sektorns eget intresse att genom en aktiv öppenhet ta till sig argument från olika intressenter om dels utbildningarnas inriktning och dels dess dimensionering. Lärosätet, som står risken av en felaktig satsning måste dock ha det slutliga avgörandet av vilket utbud som skall erbjudas, i synnerhet eftersom utbildningen ska vila på vetenskaplig grund. Statsmakterna kan, liksom idag, finna att det är särskilt angeläget ur något perspektiv att rikta insatser mot vissa områden och att resultatet av dessa insatser mäts och rapporteras.

Studenternas val måste paras med samhällets behov av kompetensförsörjning inom vissa sektorer. Någon absolut central planering av antalet utbildade lärare, läkare osv går dock inte att göra. Studenterna skapar i viss mån sin egen arbetsmarknad efter utbildningen. Vår övertygelse är att lärosätena och de presumtiva studenterna är väl så skickade när det gäller att förutse arbetsmarknadens utveckling och efterfrågan på längre sikt. En naturlig del i detta arbete är tillgången till centralt sammanställda underlag som exempelvis prognoser över arbetsmarknadens utveckling och befolkningsutveckling. Dessa prognoser är oftast av nationell natur och tar inte hänsyn till att de regionala, och i vissa fall även lokala, skillnaderna är så betydande att man kan riskera att vid central planering hamna i medelvärdeets tyranni. Tidigare försök att planera och dimensionera utbildningar efter prognostiserade behov har sällan varit lyckosamma. Vi avstår från att redovisa erfarenheterna från exempelvis prognoser och dimensionering av lärare- förskollärare- och läkarutbildningarna. Erfarenheterna från slutet av 90-talet då näringslivet pressade på för att högskolorna skulle ta in betydligt fler studenter till IT-utbildningar visar tydligt på svårigheterna att göra rimliga bedömningar av arbetskraftsbehovens på 2-3 års sikt liksom att det var studenterna på dessa utbildningar som fick bära de negativa konsekvenserna.

Det har under de senaste åren funnits en tendens att lägga rekryteringsansvaret till ett antal utbildningar enbart på högskolorna. Vi menar att avnämarna, exempelvis via branschorganisationer och dylikt, har ett stort ansvar för att informera och marknadsföra sin verksamhet. Vi tror att information om arbetsmarknadens efterfrågan, som kommer från både universitet och högskolor och framtida arbetsgivare, kommer att väsentligt underlätta rekrytering till utbildningar som idag inte lockar tillräckligt med studenter till utbildning.

En brist i dagens styrsystem är att det saknar incitament för särskilda insatser för bristyrken. Tidigare har funnits en del fungerande metoder som fått avsedd effekt, t.ex. satsningarna på NT-SVUX. Ett intressant förslag att öka intresset för vissa bristyrken framförs, nämligen att studenter efter avlagd examen i dessa områden skulle kunna få en del av sina studielån avskrivna. Förbundet är övertygat om att stimulans behövs för att öka attraktiviteten hos angelägna utbildningar och att det nuvarande systemet som exempelvis tillämpas idag för att få fram fler lärare till förskolan inte på samma sätt kommer att fylla sitt syfte. Det lagda förslaget bör ytterligare bearbetas. T.ex. kan några års yrkesverksamhet krävas innan avskrivningen träder i kraft.

Förslag till nytt resurstilldelningssystem (Kap 11)

Sveriges Universitets- och Högskoleförbund anser sammantaget att det är viktigt att enkelheten och genomskinligheten i systemet bevaras men framhåller återigen att detta stöd inte skall tolkas som att resursnivåerna per student är de som behövs för att täcka de faktiska behoven.

SUHF tillstyrker de förslag som utredaren presenterar i detta kapitel med ett undantag: SUHF anser på principiella grunder att den interna beslutsordningen inte behöver regleras. Det är tillräckligt att ange att det är lärosätet som beslutar och vi förutsätter att besluten därvid kommer att kunna fattas på en adekvat nivå.

I pressen och även i det särskilda yttrandet framförs synen att en dålig genomströmning på en del kurser skulle vara tecken på ett slappt och ineffektivt resursutnyttjande. Emellertid måste man innan så snabba omdömen fälls beakta högskolans möjligheter att snabbt anpassa sig till fluktuationer i söktryck och tillfälliga nedgångar. Det är riktigt att en del utbildningar har sämre genomströmning än önskvärt vad avser avlagda prestationer. Samtidigt är det angeläget att de examinationsansvariga bibehåller relevanta krav på studieprestationer och undviker att sänka kraven för att skapa en högre ”effektivitet” i form av högre andel av takbeloppet. SUHF anser att jagandet efter hög genomströmning samtidigt kan sänka kvaliteten. Genom den större bredden i studerandeunderlaget påbörjar många fler studenter högskolestudier idag jämfört med 10-15 år sedan. Den önskvärda rekryteringen av studenter från studieovana miljöer kräver många gånger nya pedagogiska metoder och stödinsatser (introduktionskurser, språkverkstäder mm) för att åstadkomma lyckosamma studier, vilket i och för sig har fördyrande konsekvenser.

Under remisstiden har flera diskussioner förts i media om luftstudenter (studenter som inte varit tillräckligt aktiva för att registreras). Dessutom har genomströmning av studenter i förhållande till kvalitén i prestationerna diskuterats, dvs om lärosätena tummar på kraven i examinationen för att få igenom fler studenter och därmed mer prestationspengar. Vi noterar också argumentationen om effektivitet i det särskilda yttrande fogats till betänkandet. Särskilt anmärkningsvärt anser vi yttrandets ifrågasättande av möjligheten att genomföra kurser som inte ”bär” sina kostnader eller att bedriva kurser med låg prestationskvot. Ett sådant förhållningssätt tycks stå i strid med av regeringen ställda krav på breddad rekrytering och att lärosätena inte enbart dimensionerar efter studenternas val utan även beaktar arbetsmarknadens behov.

Högskolorna har ett självklart ansvar för att kvalitén hålls på en hög och accepterad nivå. Det svenska systemet innehåller många inslag av så väl extern som intern kvalitetsgranskning. Senare tids påståenden i media om att kvaliteten sjunker och att lärosätena släpper igenom studenter i en vinstmaximering tar lärosätena självfallet allvarligt på. Vår erfarenhet av bland annat Högskoleverkets utvärderingar, arbetet med kvalitetsutvecklingsprogram samt aktiva studentkårer ger vid handen att om sådana misstankar skulle vara grundade upptäcks detta i den interna kontrollen.

SUHF är angeläget om att bevara likformigheten i prislapparna över hela riket. Förbundet ger sig inte in i en diskussion om prislapparnas relativa storlek mellan områden. Vi är, som framhålls inledningsvis, övertygade om att medlemmarnas svar kommer att innehålla sådana synpunkter. I ett uttalande antaget vid SUHF:s förbunds församling i Kalmar mars 2003 lämnas ett förslag rörande bidrag till grundutbildningens vetenskapliga bas. Förslaget gäller en ny

resurs för forskning kopplad till ersättningen per helårsstudent i grundutbildningen och ingår också i den nationella strategin för högre utbildning, forskning och innovation som i oktober samma år insändes till regeringen. SUHF anser att detta fortfarande är ytterst angeläget. Förslaget innebär att: ”.. En ny resurs för forskning kopplas till ersättningen per student i grundutbildningen. Detta ger en tryggare bas för att vid samtliga lärosäten säkerställa ett visst utrymme för forskning. Det ger grundutbildningens lärare - och därmed studenter - en finansierad forskningsanknytning och bidrar till att förebygga att en framtida expansion av grundutbildningen frikopplas från forskningsfinansieringen vid universitet och högskolor. Alla lärosäten har samma kvalitetskrav att leva upp till när det gäller grundutbildning och för att klara detta behövs en bred forskningsanknytning...”

SUHF är positiva till den sammanslagning och den ändrade benämningen av nuvarande utbildningsområden till nya ersättningsområden.

SUHF ställer sig bakom den föreslagna uppdelningen av takbeloppet i en basdel och en prestationsdel. Denna konstruktion sätter ökad press på högskolorna att själva konstruera interna tilldelningssystem som inte är direkta kopior av de nationella prislapparna. Förslaget innebär att 35 % av utbildningsanslaget skall vara ett basanslag med viss långsiktig garanti. De övriga 65 % är hälften baserade på helårsstudenter och hälften helårsprestationer. Även om den rationella grunden för denna fördelning inte är omfattande argumenterad är det enligt vår bedömning en rimlig fördelning baserad på lärosätenas andel kostnader av mer svårörligt slag. Vi vill i sammanhanget påpeka att den del som skulle utgöra basanslaget redan idag ingår i den normala finansieringen av grundutbildningen. Detta innebär att eventuella tillkommande uppdrag, som inte direkt hänger samman med grundutbildningens genomförande, inte kan finansieras denna väg. Uppdrag som samverkan, internationalisering, handikappanpassning osv är angelägna men ger varken fler helårsstudenter eller prestationer. När det däremot gäller förändringar av ett lärosätes utbildningsuppdrag vill vi understryka nödvändigheten av att bibehålla fördelningen mellan basanslag och per capita-tilldelning.

SUHF anser att den speciella konstruktionen som föreslås för de konstnärliga utbildningarna och idrottsutbildningarna är positiv och nödvändig enligt vår bedömning. En olägenhet som påpekats är att om antalet platser utökas innebär konstruktionen endast marginalkostnadstillskott. Detta kan vara rimligt vid mindre förändringar av utbildningsuppdragets storlek, eftersom den förhållandevis höga ersättningsnivån för den aktuella utbildningen till stor del sammanhänger med kostnader lärosätena redan påtagit sig för speciallokaler och specialutrustning för konstnärlig produktion. Vid större förändringar av utbildningsuppdraget kan marginalkostnadstillskottet visa sig otillräckligt. Som vi ser det finns dock inga hinder i utredarens förslag att regeringen ändrar basanslagets storlek vid större ändringar av studerandeantalet. Vi vill också framhålla att de lärosäten som inte hade konstnärlig eller idrottslig utbildning 1997 men som bedriver sådan utbildning får ändrade förutsättningar för sin verksamhet. Hur de enskilda lärosätena kommer att påverkas förutsätter vi kommer att beskrivas i deras remissvar.

Konsekvenser för lärosäten och övergångsbestämmelser (Kap 12 och 13)

Det generella villkoret för statliga utredningar är att de förslag som presenteras skall rymmas inom en i förhållande till utgångsläget oförändrad resursnivå. Det är mot denna bakgrund vi läser utredarens förslag att det inte finns anledning att revidera storleken på de resurser som respektive lärosäte disponerar för att bedriva grundläggande högskoleutbildning. Vi vill dock återigen upprepa vad vi tidigare har anfört att SUHF inte anser finansieringsnivån för sektorns totala uppdrag är tillräcklig. För ett antal lärosäten kommer vissa omfördelningar att behöva

genomföras beroende på b la förslaget om de förändrade konstnärliga/idrottsliga prislapparna och den förändrade prislappen för nuvarande utbildningsområde Övrigt. Det bör dessutom observeras att om nuvarande sparande av helårsprestationer och anslagssparande reduceras enligt förslaget, kommer detta att innebära en inte obetydlig indragning av resurser till statsbudgeten.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det finns viktiga problemområden som inte har ingått i uppdraget för delbetänkandet. Det rör t.ex. eventuella ändringar i resurstilldelningssystemet med anledning av den nya examensstrukturen. I denna nya struktur är det framför allt finansieringen av mastersnivån, i synnerhet dess sista år med en önskvärd mer individualiserad handledning vilket ökar kostnaderna samt forskarutbildningen och gränsdragningar dem emellan som behöver utredas ytterligare. I sammanhanget bör också den nye utredaren diskutera för- och nackdelar av ett anslag för grundutbildning och ett för forskning och forskarutbildning i förhållande till ett samlat anslag för grundutbildning och forskning/forskarutbildning