

Inspel till Styr- och resursutredningen (STRUT): Samlat anslag, beräkningsgrunder och annat

Sammanfattning

Styr- och resursutredningens övergripande modellförslag tar upp viktiga frågor och har gett upphov till mycket intressanta diskussioner. Sedan utredningen presenterade det övergripande modellförslaget har Sveriges förenade studentkårer (SFS) ägnat mycket tid åt att lyssna in resten av sektorn, utredningen och andra intressenter för att komma med ett så välavvägt inspel som möjligt. Vi tror att utredningen kommer kunna arbeta fram ett förslag till resurstilldelningssystem med många förbättringar jämfört med dagens.

I detta inspel formulerar vi vår syn på hur de delar utredningens modellförslag som rör utbildningsanslagen går att konkretisera för att så väl som möjligt främja kvalitet i all högre utbildning. Kombinationen av en rörlig del baserad på antal helårsstudenter och en fast del baserad på överenskommelser har potential att främja ökad kvalitet i utbildningen. Detta gäller särskilt om ersättningarna beräknas så att alla lärosäten har utrymme för forskning knuten till utbildningen. Vi tar dock oron på allvar om att ett samlat anslag kan ge ytterligare slagsida åt forskningen.

Inledande om ersättningsbelopp och HÅS

SFS var redan i samband med Grundbulten drivande i principen om att varje student skulle föra med sig en summa pengar till lärosätet. Vi håller fast vid att resurser bör kopplas till antalet helårsstudenter. Det är ett effektivt sätt att säkerställa att studenternas efterfrågan påverkar utbildningsutbudet.

Studenter på jämförbara utbildningar bör ha samma ersättning, oavsett på vilket lärosäte de läser. Lärosäten ska inte kunna tävla om nya utbildningsplatser genom att erbjuda en viss utbildning billigast för regeringen. En sådan prispress hade försämrat hela högskolelandskapet. Detta är särskilt viktigt inom ett system med överenskommelser.

SFS ser dock inga principiella problem i att låta ersättningen variera mellan olika kurser eller utbildningar. Det kan vara en god idé med ersättningsbelopp som varierar utifrån metod, utrustning, utbildningsnivå eller annat som faktiskt påverkar vad en kurs eller utbildning kostar.

Vad är fast och vad är rörligt?

Utredningen har lämnat öppet vilka kostnader som ska ingå i den fasta respektive rörliga delen av beräkningsgrunden. Utredningen har även lämnat öppet hur dessa beräkningsgrunder förhåller sig till överenskommelserna. Vi föreslår att utredningen utgår från några principer:

Den rörliga delen grundas i antalet helårsstudenter. Ersättningen för varje ny student bör så gott som möjligt motsvara lärosätets ökade kostnader. Den rörliga delen bör beräknas på ett förutbestämt sätt och alltså inte bestämmas genom överenskommelser mellan lärosäte och regering.¹ Detta är en förutsättning för att lärosätena inte ska behöva förhandla med regeringen om vad varje student ska kosta. Ett system som tillåter sådana förhandlingar riskerar leda till ett "race to the bottom" där utbildningens kvalitet blir lidande.

Vi har varit tydliga med att resurstilldelning utifrån HÅP gör mer skada än nytta: Det skapar felaktiga incitament att godkänna studenter. Den omfördelning det leder till är oförenlig med principen om att all utbildning ska hålla hög kvalitet. Det är även den aspekt som oftast lyfts fram som ett hinder mot att anpassa utbildningsutbudet för ett växande behov av livslångt lärande. Samma problem skulle drabba andra mått på studenternas prestation, exempelvis hur många studenter som tar examen eller hur många som är etablerade på arbetsmarknaden en tid efter avslutad utbildning. Sådana mått ska inte ligga till grund för fördelning av resurser.

Den fasta delen grundas i de kostnader som inte varierar med "normala" variationer i antalet studenter. Den principiellt viktigaste komponenten i detta är de resurser som behövs för att säkerställa att lärosätet kan bibehålla en "kritisk massa" av forskningskompetens inom de ämnen som lärosätet utbildar i. Men här ingår självklart också lokaler, som lärosätena inte kan göra sig av med och ta tillbaka från ett år till ett annat. Hit hör även merparten av kostnader för stödfunktioner med mera.

Det tycks finnas fördelar med att bestämma den fasta delen i överenskommelser. Kostnaderna för exempelvis lokaler, bibliotek och IT-system är i princip konstanta under normala fluktuationer i antalet HÅS. De kan dock behöva förändras på sikt, om antalet studenter på ett lärosäte ökar eller minskar flera år i rad. Det handlar då om rena kapacitetsförändringar, ofta förenade med behov av investeringar. Förändringarna kan vara relativt stora och har ofta strategiska inslag (exempelvis nya laboratorier eller lokaler för särskilda ändamål). Det vore meningslöst att försöka formalisera vad sådana förändringar får kosta. Därför är det rimligt att den fasta delen av beräkningsgrunden för utbildningsanslagen bestäms i dialog med regeringen (och andra berörda intressenter).

¹ Den rörliga delen bör i idealfallet alltså motsvara utbildningens marginalkostnader.

Att göra utbyggnad och kapacitetsutökningar till föremål för överenskommelser skulle för övrigt kunna bidra till en konstruktiv incitamentsstruktur: Ett villkorat löfte om resurser för en framtida utbyggnad skulle kunna motivera lärosäten att bidra till regeringens mål. På så sätt går det att premiera kvalitet utan att räkna HÅP. Detta skulle givetvis inte vara intressant för alla lärosäten, utan bara för de som är intresserade av utbyggnad. Lärosäten med andra intressen eller ambitioner skulle kunna premieras på annat sätt. Ett system med överenskommelser öppnar upp för just sådana uppdrag, mål och belöningar som anpassas utifrån lärosätets drivkrafter.

Är personalkostnader fasta eller rörliga?

Vad gäller kostnader för forskande och undervisande personal kan det vara svårt att dra en gräns mellan den rörliga och fasta delen. Varje lärosäte som bedriver utbildning behöver ju lärare och en viss forskningskapacitet inom motsvarande ämnen. Det är därför bra att utredningen uppmärksammar ”att det med ett utökat utbildningsuppdrag även bör medfölja ett höjt basanslag för forskning”. Vi tolkar det som att beräkningsgrunden för utbildning ska utformas så att anslagen alltid ger ett utrymme för forskning. Men formuleringen om ”basanslag” antyder att det skulle ingå i den fasta delen. Samtidigt är ökade personalkostnader antagligen den mest kända förändringen när antalet HÅS på ett lärosäte ökar. Det talar för att det skulle ingå i den rörliga delen.

Den forskning som bedrivs i anknytning till utbildning behöver en stabilitet, inte bara för att stabilitet gynnar forskningen som sådan, utan för att ryckighet i forskningsverksamheten skapar osäkerhet även för utbildningen. De studenter som påbörjar en flerårig utbildning måste kunna vara trygga i att tillgången till kompetenta forskande lärare är god även mot slutet av studietiden. Stabilitet gynnar även formandet av hela miljöer, vilket är av intresse för i princip alla studenter på alla nivåer. För att få tillräcklig stabilitet måste lärosätena ha råd att behålla forskande och undervisande personal. Behovet av stabilitet talar för att kostnader för forskande och undervisande personal skulle ingå i den fasta delen.

Med anledning av ovanstående så anser vi att kostnaden för forskande och undervisande personal bör delas mellan den fasta och rörliga delen av beräkningsgrunden för utbildning. På en stor institution vid ett stort universitet är det antagligen inte ett problem att behålla tillräckligt mycket forskningskompetens i relation till utbildningsutbudet, men vid mindre lärosäten och för mindre ämnen kan det behöva främjas aktivt. Vad gäller återväxten, som inte minst beror på dimensionering av forskarutbildningen, så tycks det vara ryckigt på de flesta lärosäten, om än inte i alla ämnen. Detta talar för att i överenskommelserna fastställa en viss mängd forskning som en del av lärosätets fasta ”utbildningskapacitet”. Kostnaden för anställningar utöver denna gräns hade dock kunnat ingå i den rörliga delen.

En god bieffekt med att lyfta fram lärosätenas utbildningskapacitet i processen kring överenskommelserna är att det underlättar avvägningen mellan kvalitet och kvantitet. För det första blir det svårt att motivera

utbyggnad av högskolan om det befintliga utbildningsutbudet inte håller hög kvalitet. För det andra riskerar inte en utbyggnad av utbildning att tränga undan andra delar av verksamheten. Idag kan regeringen ge i uppdrag åt ett lärosäte att utbilda fler, även om det leder till att lärarna inte längre får tillräcklig tid att forska eller att antalet studenter på grundnivå och avancerad nivå gör det omöjligt för lärarna att hinna handleda doktorander. Om ett lärosäte däremot kunde peka på ett underlag som visar att organisationen bara klarar av att utbilda ett visst antal studenter, även om den rörliga delen av anslagen baserad på HÅS ökade, så skulle regeringen få svårt att försvara förhastade utbyggnader.

Vad gäller annan forskning, som inte kan motiveras enbart med hänvisning till utbildningens behov av vetenskapligt aktiva lärare och handledare, behöver den inte ingå i beräkningsgrunden kopplad till utbildning. Hur sådana anslag ska fastställas ligger inte inom ramen för detta inspel. Däremot torde helhetsstrukturen vara tydlig: En stabil första våning av sten, som står emot eld och stormar, samt två våningar av trä som blir mer ekonomiskt att underhålla och anpassa med kort varsel. Övriga uppdrag är pynt.

Forskarutbildningen – forskning eller utbildning?

SFS gör ingen principiell åtskillnad mellan finansiering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Varje steg i utbildningskedjan ger kunskaper och färdigheter som studenten kan ha användning av utanför akademien. Varje steg i utbildningskedjan är samtidigt ett steg till nästa nivå inom akademien. Varje steg gynnas om finansieringen är förutsebar och långsiktig.

Den rörliga delen av beräkningsgrunden skulle kunna ge utrymme att anställa ett rimligt antal doktorander i förhållande till antalet studenter på grundnivå eller avancerad nivå. Alternativt skulle forskningsanslagen kunna fastställas utifrån tanken att det bör finnas ett visst antal doktorander i förhållande till antalet professorer. Alla nivåer måste finnas i en rimlig proportion till varandra, men det finns inga generella gränsvärden. Vi utesluter dock inte att någon form av miniminivå ändå kan behövas. Huruvida en eventuell miniminivå borde fastställas utifrån utbildningsvolym, antalet forskare eller på något annat sätt, borde kunna besvaras pragmatiskt.

De övriga principer som bör gälla för utbildning på grundnivå och avancerad nivå hade kunnat gälla även för forskarutbildningen. Den fasta delen bör alltså vara tillräcklig för att lärosätena ska kunna bygga kompletta miljöer kopplade till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Ett universitets- och högskolelandskap med endast studenter på grundnivå och avancerad nivå samt disputerade forskare är vare sig heltäckande eller långsiktigt hållbart; forskarutbildningen är en naturlig del av en komplett miljö.

Risker med samlat anslag

Tanken om samlat anslag är på många sätt god. Ett samlat anslag skulle inte automatiskt lösa anknytningen mellan utbildning och forskning, men har

potential att främja den. Det är också något motsägelsefullt att bygga in en skarp gräns mellan anslagen för forskning och utbildning om man samtidigt vill värna om att de bedrivs i nära anknytning. Uppdelningen är dessutom något konstlad, med tanke på att forskningsanslagen indirekt gynnar utbildningen (och vice versa). I en ideal modell vore det därför fördelaktigt med ett samlat anslag för utbildning och forskning.

Samtidigt har många uttryckt oro för att ett samlat anslag i praktiken skulle leda till en omfördelning av resurser från utbildning till forskning. Med tanke på att många inom akademien betraktar forskningen som mer prestigefyllt än utbildningsuppdraget finns det onekligen drivkrafter som kan leda till en sådan omfördelning. Oron är således befogad.

Förvisso ger en fördelning baserad på HÅS incitament att bedriva bra utbildning. Om utbildningen försämras riskerar ju lärosätena att studentunderlaget och därmed anslagen minskar. Dessutom tillkommer självklart att HÅS ger lärosätena incitament att bibehålla utbildningsvolymen och antalet utbildningsplatser. Vidare skulle utredningens tanke, om att uppdrag om utbildningsvolym på olika nivåer skulle finnas med inom ramen för överenskommelsen, innebära en viss garanti för att lärosätena inte minskar utbildningsvolymen. Men så länge forskningen anses ha högre status finns det ändå en risk att lärosätena försöker bibehålla antalet studenter till en minimal kostnad. Det hade drabbat utbildningens kvalitet negativt.

Det är därför bra att utredningen gör tydligt att ett samlat anslag kräver ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem och ett anpassat system för uppföljning. Vi anser att kvalitetssäkringssystemet har en oerhört viktig roll när övriga incitament inte i sig kan säkerställa att lärosätena prioriterar kvalitet i utbildningen. Vi är optimistiska vad gäller nya kvalitetssäkringssystemet för utbildning. Det behöver dock genomgå en första cykel och utvärderas. Det vore ansvarslöst att dessförinnan förlita sig på att systemet verkligen kan fylla sin avsedda funktion så väl att ett samlat anslag inte skulle påverka högre utbildning negativt.

Vår tolkning utifrån det övergripande modellförslaget är att mycket av uppföljningen skulle ingå som en integrerad del i kedjan av avrapportering, intermediär, högskoleproposition och dialoger/överenskommelser. Vi anser även här, att det vore riskabelt att helt förlita sig på en till stora delar ny modell för uppföljning för att hålla utbildningen fri från riskerna med ett samlat anslag.

Åtminstone under en övergångsperiod vore det därför bra att begränsa hur mycket resurser ett lärosäte får omfördela mellan utbildning och forskning. I och med att dessa delar redan redovisas separat, så skulle det inte innebära några tekniska svårigheter. Begränsningen skulle exempelvis kunna ange hur stor del av anslagen varje lärosäte får omfördela totalt under den första fem- eller tioårsperioden². För att ytterligare trygga utbildningen hade utredningen även kunnat överväga att i en sådan övergångsbestämmelse begränsa förändringar i antalet doktorander på varje lärosäte.

² Den årliga omfördelningen är däremot inte särskilt intressant i sig om den hade kunnat leda till en stor ackumulerad förändring.

Det som på sikt talar emot begränsning är att vissa lärosäten kanske skulle gynnas av att omfördela mer resurser från forskning till utbildning, medan andra skulle gynnas av att omfördela från utbildning till forskning. Det mest avgörande är dock hur mycket som omfördelats totalt i hela landet. Genom att ta hänsyn till den totala omfördelningen skulle det i slutet av övergångsperioden gå att avgöra ifall begränsningen kan avskaffas och därmed låta varje lärosäte omfördela mer resurser utifrån sin unika belägenhet.

Ju friare lärosätena kan omfördela anslag mellan de olika delarna av verksamheten, desto viktigare är de interna kontrollmekanismerna. Att införa ett samlat anslag förutsätter att studentkårerna har förutsättningar att följa och agera på utvecklingen. Studentkårerna är en oundgänglig säkerhetsventil ifall incitamenten i resurssystemet visar sig ha oförutsedda konsekvenser. Studentkårerna är en oundgänglig säkerhetsventil som inte kan ersättas av kvalitetsgranskningar var sjätte år. Om utbildningskvaliteten försummas måste studentkårerna ha resurser och kompetens för att upptäcka det och agera. Om studentkårerna inte har rätt förutsättningar kommer det dröja alltför länge innan UKÄ får kännedom om kvalitetsbrister. Om studentkårerna inte har rätt förutsättningar finns det en risk att vare sig riksdagen eller allmänheten hade fått reda på om det nya resurstilldelningssystemet visar sig ha grava brister. För att riskerna med ett samlat anslag ska kunna accepteras måste det finnas garantier om att studentkårerna ha goda förutsättningar att fullfölja sitt lagstadgade uppdrag.

Vi anser att direktivet ger utrymme för utredningen att lyfta frågan om studentinflytande, dels i förslag kopplade till uppföljningen, dels i förslag kopplade till hur anslag för utbildning och forskning bör tilldelas så att lärosätena får förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet, kan nå målen för utbildning och forskning samt uppnå högsta möjliga kvalitet. För båda syftena behöver studentkårerna trygga förutsättningar för att fullfölja sitt huvudsakliga syfte enligt HSL: att bevaka och medverka i utvecklingen av utbildningen och förutsättningarna för studier vid högskolan.

För tydlighetens skull bör nämnas att vi inte tror att tanken, om att ersättningsbeloppen baserade på utbildning även ska ge utrymme utbildningsanknuten forskning, förutsätter ett samlat anslag. Redan idag används utbildningsvolym för att beräkna en miniminivå av basanslag för forskning. Våra förslag kring övriga delar av systemet är därför oberoende av ifall anslaget är samlat eller delas upp för olika ändamål.

Effektivitet

Vi tror att den riktning vi föreslår skulle stimulera ökad effektivitet utan att använda en automatisk pris- och löneomräkning som idag. I ett dialogbaserat system går det givetvis att använda den privata sektorns löneutveckling som ett diskussionsunderlag för att bedöma hur mycket utbildning och forskning borde kunna effektiviseras. Den fasta delen skulle alltså kunna räknas fram med effektiviseringskrav i åtanke.

Även ersättningsbeloppen per HÅS skulle kunna omfattas av effektivitetskrav. Vi tror fortfarande att det bör finnas en buffertinstans som lägger fram förslag över hur mycket ersättningsbeloppen bör förändras. Vi tror fortfarande att buffertinstansen behöver ha en bred representativitet med fler intressenter än bara regeringen och lärosätesrepresentanter för att nå allmän acceptans. Bara då skulle buffertinstansen kunna föra en konstruktiv diskussion, om rimliga generella förändringar av anslagen, utan att hamna i låsta lägen.

Fortsatta diskussioner

Vi hoppas att våra synpunkter ska vara till nytta för utredningen. Systemet för styrning och resurstilldelning innehåller många komponenter som måste pusslas ihop på rätt sätt. Vi fortsätter gärna att diskutera våra önskemål med utredningen för att utveckla dem ytterligare och bidra till helheten.

Charlotta Tjärdahl
Ordförande

charlotta.tjardahl@sfs.se
08-545 701 05

Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare

sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
08-545 701 10