

Inspel till Styr- och resursutredningen (STRUT) gällande buffertinstans

Sammanfattning

Sedan vårt första samtal med utredningen i höstas har vi stött på samtal högskolans styrning och resurser i princip överallt. Vi har ställt frågor, hört synpunkter, prövat tankar och fått många kloka huvudens hjälp att utveckla idéer vidare. Vi vill därför komplettera de synpunkter vi redan har lämnat till utredningen.

Detta inspel syftar till att bidra med lösningsförslag kopplade till frågorna:

- Hur ska ersättningsbeloppen fastställas?
- Hur ska regeringen kunna veta att framtida resurstillskott används så som avsett?
- Hur ska systemet kunna leda till att lärosätena effektiviserar verksamheten utan att fördenskull medföra att anslagen urholkas?

SFS menar att de tidigare förslagen om ett intermediärt organ eller ett högskoleobservatorium hade kunnat lösa dessa frågor. SFS vill i detta inspel vidareutveckla idén i syfte att värna om en bredare representativitet, tydligare demokratisk förankring och ett mer framåtblickande perspektiv. För att skilja mellan lösningarna benämns det nya förslaget här ”buffertinstans”.

Problembild

Detta inspel handlar om principiella frågor och problem som är långt ifrån nya. Vad som däremot är nytt och hela tiden förändras är sammanhanget och den allt tydligare bilden av hur olika problem och lösningar påverkar varandra. För SFS del gör den allt tydligare problembilden det möjligt formulera mer konkreta förslag på lösningar.

Sammanfattning av ett urval av SFS tidigare synpunkter

SFS har önskat att ett framtida system inte får leda till samma systematiska och omotiverade urholkning som dagens system. Ersättningsarna får inte räknas ner i snabbare takt än verksamheten faktiskt kan effektiviseras. Justeringar av ersättningsbeloppen måste istället återspegla de faktiska förändringarna i personal-, lokal- och kringkostnader.

SFS har också varit tydliga med att dagens system, som tilldelar resurser utifrån prestationer, på ett osunt sätt snedvrider förutsättningarna för vissa utbildningar. I ett system där alla som tillåts vara verksamma måste få förutsättningar att prestera mycket bra, är det olämpligt att de som presenterar bra får mer och de som presterar sämre får mindre. Styrsystemets kvalitetsfrämjande mekanismer bör skiljas från resurstilldelningen.

SFS har vidare påpekat att dagens ersättningar bygger på förlegade indelningar i ämnesområden som längre inte har någon motsvarighet i akademins behov eller förutsättningar. Ersättningsnivåerna, alltså beloppen för olika utbildningar, ska vara välgrundade – inte bestämmas genom tradition eller skott från höften.

SFS formulerade dessa önskemål innan regeringen tillsatte utredningen. SFS har därefter uttryckt en farhåga över att utredningens direktiv har varit för begränsande för att utredningen ska kunna föreslå ett system som tillgodoser dessa behov. Den buffertinstans SFS vill föreslå skulle bland annat syfta till att på ett konstruktivt sätt hantera den begränsningen. I de tre följande styckena beskrivs önskemålen och problemen i ljuset av STRUT:s direktiv. Därefter beskrivs buffertinstansens roll.

Svårigheten att fastställa ersättningsbelopp

Ersättningsbeloppen i dagens system är uppdelade utifrån ämnesområden. Det görs dock inga utvärderingar av huruvida ersättningsbeloppen faktiskt motsvarar kostnaden för att bedriva utbildning inom ett visst område. Det finns heller ingen bra information om hur utvecklingen av exempelvis teknik påverkar kostnaderna för olika utbildningsområden, vilket innebär att vi inte vet ifall anslagen borde ha omfördelats mellan olika områden.

När förändringar av ersättningsbeloppen inte baseras på observerade förändringar i verksamheten framstår de lätt som godtyckliga. Detta är ett problem som drabbar vilken anslagsmodell som helst, oavsett om ersättningsbeloppen grundas i ämnesområden, undervisningsmetoder eller kanske till och med självrapportering. För att komma ifrån godtycket behövs bättre underlag.

Ytterligare ett problem är att direktivet för utredningen föreskriver att utredningens förslag vare sig ska medföra ökade kostnader eller färre studenter. Det innebär att det inom ramen för STRUT inte finns utrymme att föreslå några generella höjningar av anslagen vare sig totalt eller per student. SFS har tidigare påpekat att den begränsningen gör det svårt för utredningen att föreslå hur de senaste decenniernas urholkning ska kunna hanteras. Det har verkat som att själva fördelningsfrågan har varit en fråga om att omfördela bristande resurser som i bästa fall kan leda till att alla utbildningar får likvärdiga underskott. Därför har det varit svårt att se hur utredningen ska kunna presentera en modell som leder till rimliga ersättningsbelopp.

Problemet har alltså varit tvåfaldigt: Regeringen har inte haft tillräckliga underlag för att på goda grunder skjuta till pengar. Samtidigt har utredningen inte fått utrymme att ta fram ett sådant underlag.

Svårigheten att veta hur mottagaren hanterar resurstillskott

Ett alternativ till att återställa urholkningen utifrån ett gediget underlag, vore att helt enkelt återställa prislapparna till 1993 års nivåer. SULF rapporterade 2012 att en sådan återställning skulle kosta staten 6,7 miljarder (*Fortsatt utbyggnad, fortsatt urholkning*, s. 38).

Men syftet med en återställning skulle knappast vara att skapa en karbonkopia av 1993 års högskola. Varje ansvarsfull regering hade behövt fråga sig hur lärosätena skulle använda ett sådant tillskott och vad det skulle leda till. STRUT:s direktiv lämnar dock inget egentligt utrymme för att besvara den frågan.

Detta går dock att se som en mer generell svårighet. Regering och riksdag behöver motivera för väljarna vad en satsning leder till. Ju svårare det är att förutsäga hur lärosätena själva skulle välja att hantera ett resurstillskott, desto större blir behovet från politiskt håll därför att binda nya medel till konkreta mål. Det begränsar dock lärosätenas autonomi. För att främja autonomi skulle politiken alltså behöva ha god tillgång till prognoser och andra underlag. Då skulle regering och riksdag kunna förklara vad satsningar ger, utan att detaljstyra.

Svårigheten att kräva effektivisering utan att urholka

Pris- och löneomräkningen ställer omöjliga krav på effektivitet. Den pris- och löneomräkning som idag används för att justera de offentliga utgifterna i takt med pris- och löneutvecklingen är hårt kritiserad. Kritiken har främst riktats mot det orimliga antagandet att utbildning går att effektivisera i samma takt som den privata tjänstesektorn.

Samtidigt kan SFS, som en av kritikerna, se en viss rimlighet i ambitionen att driva på mot effektivisering i den mån det är möjligt. Att effektivisera handlar ju inte bara om att spara, utan lika mycket om att åstadkomma mer med de resurser som finns till hands. Så även om kravet att slopa pris- och löneomräkningen för högskolesektorn är väl motiverat, är det rimligt att det

från politiskt håll motsvaras av ett önskemål att i så fall ersätta pris- och löneomräkningen med en annan modell som driver på mot effektivisering. En sådan modell skulle behöva ta bättre hänsyn till i vilken mån effektiviseringskraven alls är rimliga.

Överväganden och förslag

Dagens resurstilldelningssystem är alltså inte tillräckligt bra på att hantera förändringar. Samtidigt tycks det vara svårt att hitta en modell som automatiskt kan leda till att anslagen utvecklas optimalt över tid. Detta talar för att det behövs en process som är känslig för kontinuerlig rörelse i övriga delar av resurstilldelningssystemet. En sådan process skulle inte bara avhjälpa de nuvarande skevheter, utan även förhindra att nya skevheter uppstår.

Som vi har sett är samtidigt bristen på bra information ett gemensamt problem i hanteringen av de frågor vi har tagit upp här. En process för att hantera förändringar i resurstilldelningssystemet skulle därför i mångt och mycket behöva handla om att samla information för ett mer heltäckande underlag till beslut.

Samtidigt skulle sådana underlag i sig kunna driva på mot förbättringar. Om regering och riksdag hade tydlig information om vilka positiva konsekvenser en uppräknig eller annan korrigerig skulle leda till, skulle de ha lättare att besluta om att genomföra den. Än viktigare är att de skulle behöva motivera tydligare om de avstår.

Ett uppföljande, konsultativt uppdrag

För att följa med i förändringar behöver systemet alltså bättre information. Därför SFS närmast sig idén att ge någon instans i uppdrag att följa upp, undersöka och ge förslag rörande ersättningsbeloppens utveckling. SUHF har föreslagit att inrätta ett *högskoleobservatorium* som bland annat skulle ha just uppgiften att ta följa upp och föreslå förändringar i resurstilldelningen (*Resurser för utbildning och forskning*, 2014, s. 26–27). RUT2 föreslog att inrätta ett *intermediärt organ* eller en resurstilldelningsnämnd med liknande uppgifter (SOU 2007:81, s. 315–322).

En sådan lösning skulle kunna ge regeringen goda underlag för hur ersättningarna bör justeras för olika utbildningar. På sikt skulle det vara möjligt att på ett balanserat sätt räkna ner ersättningarna i takt med att utbildningarna effektiviseras, utan att fördenskull sänka anslagen så snabbt att det leder till resursbrist. Samtidigt skulle det vara möjligt att på ett rättvisande sätt identifiera potential och behov av nytillskott för vidareutveckling, vilket skulle sätta press på regering och riksdag att tillföra resurser där de behövs.

SFS förslag

STRUT bör överväga att föreslå att en buffertinstans inrättas, som ska identifiera problem och utvecklingsmöjligheter inom universitet och högskolor. Buffertinstansen huvudsakliga uppdrag skulle vara att ge förslag

till justeringar av ersättningsbelopp, eller på motsvarande sätt beroende på vilken modell STRUT föreslår i övrigt.

SFS är dock tveksamma till om buffertinstansen borde följa upp lärosätenas verksamhet eller bedöma dess kvalitet, motsvarande det som SUHF och RUT2 föreslår. Ett sådant uppdrag finns redan hos UKÄ. Buffertinstansen skulle givetvis behöva förhålla sig till utlåtandena från UKÄ:s kvalitetsgranskningar. Den skulle även själv behöva föra dialog med lärosätena. Buffertinstansens uppdrag skulle dock vara mer framåtblickande och ha ett vidare perspektiv än vad kvalitetsgranskningarna behöver ha.¹

För att få detta vidare perspektiv bör buffertinstansen samla intressenter från fler sektorer. Detta torde vara den största principiella skillnaden mot RUT2 och SUHF:s förslag. Buffertinstansen skulle inte i första hand få sin politiska och kunskapsmässiga legitimitet genom oberoende och expertis, utan genom demokratisk representativitet och ”massans vishet”.

En buffertinstans med representation från akademien skulle ha goda förutsättningar att tillvarata lärosätenas intressen. En sådan organisation, med representation från såväl forskande och undervisande personal, administrativ och övrig personal samt studenter, skulle kunna bereda beslutsunderlag med hänsyn tagen till verksamhetens alla perspektiv och funktioner.

En buffertinstans, med representation från andra delar av samhället, skulle kunna bereda beslutsunderlag med hänsyn tagen till arbetsmarknadens behov och andra väsentliga behov i samhället. Däri ingår även att väga nyttan av eventuella resurstillskott mot nyttan samma resurser hade kunnat göra i andra delar i samhället.

Genom att göra konsekvensanalyser med ett jämlikhetsperspektiv, skulle buffertinstansen även kunna bidra till att komma till rätta med vissa problem som kan vara svåra att hantera på lärosätetsnivå. Det gäller inte minst balansen mellan grundutbildning, forskarutbildning och forskning inom olika ämnen, som vi vet påverkar jämställdheten.

Regeringen och riksdagen skulle fortfarande, liksom idag, kunna fatta besluten om ersättningsbeloppens nivåer. Besluten skulle dock kunna fattas på välinformerade och transparenta grunder. Det skulle vara enklare att granska de politiska besluten om de gick att jämföra med vilka beslut som rekommenderades av en oberoende part. Det skulle även vara enklare för regeringen och riksdagen att motivera sina beslut, givet att de tog tydlig hänsyn till buffertinstansens rekommendationer.

Den kanske viktigaste skillnaden från dagens system, skulle dock vara att buffertinstansen skulle kunna notera förändringar i utfall på ett sätt som en

¹ I detta hänseende drar idén delvis mot Carl-Gustaf Andréns förslag om ett forum för en nationell och långsiktig universitets- och högskolepolicy (*Visioner, vägval, verkligheter*, 2013, s 237–239). Det primära syftet är annorlunda, vilket också bör återspeglas i vilket uppdrag och organisation instansen skulle få. En buffertinstans skulle dock, som en bieffekt, kunna lösa den brist på sammanhållen och långsiktig diskussion som Andréns adresserar.

mekaniserad beräkning likt PLO aldrig kan göra. Problemet med urholkningen är trots allt inte att ersättningsnivåerna är annorlunda än 1993. Problemet är att dagens nivåer leder till försämringar i verksamheten. Alla intressenter – personal, studenter, företag, organisationer och alla andra verksamheter som på olika sätt påverkas av befolkningens kompetenser – kan utifrån sina perspektiv bidra till en nyanserad bild av problemen och vad som är mest prioriterat att åtgärda. En buffertinstans skulle därmed leda till att styrning och satsningar utgick från faktiska behov. SFS ser det som ett bra sätt att stärka akademins roll, dess legitimitet och dess breda förankring i hela samhället.

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