

Kommentar till Roger Svensson

FREDRIK ANDERSSON

Jag läste med intresse Roger Svenssons kritiska artikel om Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6), STRUT, i *Ekonomisk Debatt* nr 3 2019 (Svensson 2019). Jag har getts möjligheten att replikera och tänker utnyttja denna möjlighet fritt – jag kommer inledningsvis att ge mitt (insider-)perspektiv på styrning av forskning och högre utbildning, därefter ge min syn på utredningen och slutligen markera de punkter där jag inte håller med Svensson. Jag kommer i det följande att tillåta mig ett utpräglat lärosätesperspektiv och inte beröra frågan om arbetsfördelningen mellan privat och offentlig sektor som Svensson tangenterar.

Låt mig börja med en mycket allmän reflektion. Universitet och högskolor är en hörnpelare i västerländsk civilisation. Genom att aldrig kantra i den latenta spänningen mellan tradition och förnyelse har de överlevt genom århundraden. Trots sin traditionsbundenhet har de varit källan inte bara till forskning och intellektuellt nytänkande, utan också till innovation. De har varit bastioner för att ifrågasätta den rådande samhällsordningen, men också varit bastioner för totalitära idéer.

För att närma sig en ekonomisk analys är en stor majoritet av världens universitet styrda av sina anställda, med kollegiala processer för beslutsfattande kring utbildning och forskning, och i många fall med kollegiala processer för att utse chefer. Samtidigt som det råder konkurrens mellan universitet och högskolor – dels om studenter, eftersom ingen student anvisas direkt till ett givet lärosäte, dels i diverse intellek-

tuella kapplöpningar – så rymmer universiteten av tradition många rum som kännetecknas av synnerligen lågt omvandlingstryck; även i länder med svag allmän anställningstrygghet har universitet *tenure*-system som ofta ger mycket långtgående trygghet för stora grupper seniora akademiker.

Poängen med denna bakgrund är att policy för forskning och högre utbildning med nationalekonomiska termer befinner sig långt inne i *second-best*-terräng. I sådan terräng kan enkla ekonomiska modeller bara tillämpas med stor försiktighet. Svensson markerar detta i sin tabell 1, men tappar stundom bort det i sin argumentation.

Låt mig nu säga något om min syn på utredningen. Jag börjar med vad jag ser som en övergripande styrka och en övergripande svaghet och går sedan vidare till att diskutera några av utredningens viktigaste förslag.

En styrka hos utredningen är att den på en övergripande nivå faktiskt har ambitionen att göra svensk forskning och högre utbildning bättre genom att stärka lärosätena och deras autonomi; jag tror att det är den enda rimliga vägen framåt, vilket jag återkommer till nedan. Det finns en konsekvens i förslagen om ett samlat anslag för forskning och utbildning (även om detta i praktisk tillämpning kommer att bli mindre radikalt än man kan tro), ökat basanslag för forskning, fyraåriga planeringscykler, steg mot ”överenskommelser” mellan lärosäten och statsmakten samt en stärkt analysfunktion. Universitet och högskolor kommer inte i varje avseende att hantera den stärkta autonomi perfekt, men det är svårt att se att en utveckling mot bättre högre utbildning och forskning – och mot stärkt internationell konkurrenskraft – skulle kunna gå via minskad autonomi för lärosätena.

En svaghet hos utredningen är att den har ett ogenomtänkt och bitvis motsägelserfullt förhållningssätt till styr-

REPLIK

Fredrik Andersson är professor i nationalekonomi och dekan för Ekonomihögskolan vid Lunds universitet.
Fredrik.andersson@ehl.lu.se

ning och ekonomiska drivkrafter. Man tänker sig, med diverse hänvisningar till dialog och tillitsbaserad styrning, att styrningen närmast kan frikopplas från resursfördelningen. Men de principer man lägger fast för ersättning och resursfördelning kommer att vara styrande, vare sig man vill det eller inte. Arbetet med tillitsbaserad styrning är viktigt, särskilt viktigt mer verksamhetsnära; kreativiteten i att fånga upp ekonomiska drivkrafter är emellertid väl belagd inom den akademiska sektorn och kan inte önskas bort. Det blir också motsägelsefullt när man pekar på att delar av dagens system – exempelvis den belöning för s k prestation som i dag finns på utbildningssidan – har oönskade styreffekter, utan att sedan ställa sig frågan vilka styreffekter som uppstår när man gör den rörliga delen av utbildningsramen ensidigt beroende av antalet studenter.

Låt mig så diskutera tre av de viktigaste förslagen: ett samlat anslag för forskning och utbildning, en radikalt reformerad beräkning av utbildningsramen samt höjt basanslag för forskning.

Samlat anslag för utbildning och forskning

Att låta ett samlat anslag ersätta dagens system med öronmärkta resurser för utbildning på grund- och avancerad nivå å ena sidan, och forskning och forskarutbildning å den andra, är en omdiskuterad fråga. Det finns farhågor för såväl en överföring av resurser från forskning till utbildning som för det omvända.

Ett argument för att hålla fast vid dagens system är att utbildning och forskning vid svenska lärosäten – av ett antal orsaker – följer olika logik.

Utbildningen följer till stor del en byråkratisk logik där årliga regleringsbrev fastställer utbildningsuppdrag och

därtill hörande takbelopp. Det finns en svag kultur vad gäller att aktivt konkurrera om studenter, en kultur som stöds av allt från centraliserad antagning till en egalitär syn på olika lärosäten.

Forskningen å andra sidan följer en tämligen snabbfotad och marknadsmässig logik, med en stor del externfinansiering, en rik flora av externa finansierare och en starkt etablerad kultur med konkurrens om externa medel som en nyckelindikator på framgång.

Min egen bedömning är att det finns en viss risk att resurser kommer att flyttas från utbildning till forskning med större frihet, men att det motverkas av att konkurrensen på utbildningssidan kommer att bli mer kännbar framöver. Ett samlat anslag kan också ge ett välkommet bidrag till en mer marknadsmässig syn på utbildning. Under alla omständigheter talar allt för att förändringen kommer att bli måttlig – det kommer att finnas skarpa krav på åiterrapportering och inte minst utbildningsåtaganden kommer att regleras i de överenskommelser mellan lärosätena och statsmakten som också är en del av förslaget.

Utbildningsramen

Utredningen föreslår en modell där utbildningsramen – som i denna modell inte sammanfaller med utbildningsanslaget eftersom medel kan disponeras friare – beräknas som en till hälften fast och till hälften rörlig del (baserat på antal studenter, inte på prestation); för s k bristyrken gäller en annan modell.¹ På en punkt är detta en mycket liten förändring – det ändrar inte principen att det lärosäte som underskrider sitt utbildningsuppdrag får avdrag på anslaget, medan utbildning överstigande uppdraget inte ersätts. Det finns ingen

¹ Idén att det finns "bristyrken" och att utbildningssystemet är ägnat att lösa de problem som i många fall har med yrkenas allmänna attraktivitet att göra är givetvis orimlig, men denna problemformulering är inte i första hand utredningens.

vilja att öppna konkurrensen om studenter mellan lärosäten via denna kanal; mer om detta nedan.

En viktig del i den modell som föreslås i utredningen är avskaffandet av de nuvarande ersättningsbeloppen för olika utbildningar, de s k prislapparna, enligt vilka utbildning i naturvetenskap och teknik ersätts med närmare dubbelt så högt anslag per student som utbildning i samhällsvetenskap, inklusive ekonomiämnen, humaniora, teologi och juridik. Utredningen uttrycker i tydliga ordalag att prislappsmodellen har stora brister genom att den inbjuder till spel med klassificeringar, att den bygger på en historisk klassificering enligt ämnesinnehåll snarare än på faktiska undervisningsmetoder samt att prislapparna på bred front kommit att användas som bas (eller snarare: tillämpas närmast oavkortat) för lärosätenas interna resursfördelning. Utredningen påpekar att detta strider mot modellens intentioner och uttrycker sig mycket klart i autonomitermer:

Utgångspunkten måste i stället vara att den interna resursfördelningen ska bygga på varje lärosätes egna överväganden om hur en utbildning bäst ska läggas upp och organiseras (s 344).

Jag delar denna kritik till fullo. Den modell som utredningen föreslår är emellertid inte färdigutredd utan kommer, såsom alltid är fallet i samband med genomgripande förändringar av detta slag, att bli föremål för utredning kring exakta former för regelverk och lagtext.

Roger Svensson noterar (och jag tangerade ovan) att utredningen föreslår att ersättningen helt baseras på antal studenter (vilket grovt betyder antagna studenter minus tidiga avhopp) och därmed att prestation (faktiskt avklarade poäng) inte längre ska vara en del av underlaget för ersättning. I en sällsynt beaktelse till betydelsen av ekonomiska

incitament skriver utredningen (med hänvisning till Riksrevisionen) att den prestationsbaserade delen gör att "lärosätet får incitament att sänka sina krav för att på så sätt säkerställa sina intäkter" (s 341). Denna farhåga ter sig i mina ögon överbetonad, men mitt svar skulle vara *fler indikatorer*, inte färre.

För att lyfta blicken ett snäpp kan sägas att de grundläggande principerna för finansieringen av den utbildning som bedrivs vid universitet och högskolor generellt får mindre uppmärksamhet än de förtjänar; utredningen är inget undantag. Som jag antydde ovan borde man åtminstone tänka tanken att ersätta även utbildning överstigande varje lärosätes uppdrag och därmed skärpa konkurrensen om studenter. Eftersom akademisk utbildning leder vidare mot arbetsmarknaden finns större motståndskraft mot sänkta krav och betygsinflation som en följd av konkurrens än tidigare i utbildningssystemet; jag delar dessutom inte utredningens tämligen långtgående (och selektiva) farhågor om att dagens ersättning för prestation underminerar kvalitet. Det s k "taxametersystemet" i Danmark, där lärosäten i princip producerar fritt till givna ersättningsbelopp per student, är intressant. Det danska systemet kännetecknas emellertid av ett fokus på examina (en stor del av ersättningen är knuten till slutligt examen) och av en mycket stringent ram för rättning och examination; en stor del av tentamina och alla uppsatser bedöms parallellt av lärare och en visavi lärosätet extern examinators ("censor"). Allt detta illustrerar vikten av att se systemlogiken när man föreslår reformer i enskildheter.

Ökat basanslag för forskning

Utredningen föreslår en ökning av basanslaget för forskning, finansierat med medel som tas från de statliga forskningsfinansierarna. En hög grad av externfinansiering har, som Svensson

redogör för, såväl fördelar som nackdelar. Till fördelarna hör att forskarna regelbundet tvingas formulera ansökningar som, oftast i mycket hård konkurrens, prövas av andra forskare. Detta garanterar kvaliteten i forskningen och skapar en ständig dynamik i forskarsamhället – nya forskningsmiljöer kan växa fram medan andra omformas eller försvinner. Till nackdelarna hör att mycket av forskarens tid måste läggas på just ansökningar och att systemet sällan premierar långsiktighet – redan efter ett par år måste forskaren ansöka på nytt. För forskningsintensiva institutioner uppstår osäkerhet i dimensionering och anställningsformer när en stor del av anslagen till forskning kan försvinna inom några år.

Utredningen föreslår att forskningsmedlen, om de överförs från statliga forskningsfinansiärer, ska fördelas utifrån respektive lärosätets historiska tilldelning. För framtida omfördelning föreslås ett nytt nationellt ramverk för utvärdering av forskning. Konturerna för ett sådant ramverk är emellertid suddiga. Ett ökat basanslag kräver ett strategiskt ansvarstagande från lärosätena, men det kräver också att fördelningen mellan lärosätena baseras på en gedigen kvalitetsbedömning och har legitimitet och muskler att faktiskt omfördela forskningsresurser. Härvidlag är Storbritanniens REF-system (*Research Excellence Framework*) illustrativt – dock inte nödvändigtvis som föredöme – med vad som kan beskrivas som en (stor) omfördelning av fasta basanslag mellan lärosäten efter en djuplodande och skarp utvärdering som genomförs vart sjunde år.

Vad gäller den bakomliggande analysen i denna fråga så vill jag åter skrapa lite grann under ytan och peka på den sammansatta verkligheten. Svenssons figur 1 gör en jämförelse mellan ett antal länder vad gäller fasta/konkurrensutsatta/m m anslag; det är

lovvärt men det blir oundvikligen en jämförelse mellan äpplen och päron. Öquist och Benner (2012) gör en systematisk – och systemorienterad – jämförelse mellan Sverige å ena sidan och Danmark, Nederländerna och Schweiz, som under 20-årsperioden fram till 2012 presterat påtagligt bättre vad gäller vetenskapligt genomslag, å den andra – samt Finland. Redan i Skandinavien finns faktorer som öppnar upp nya dimensioner; Danmark, inte minst, har högre basanslag men också starkare linjestyrning (och svagare kollegialt inflytande). I Storbritannien är gränsen mellan fasta och rörliga anslag en helt annan än i Sverige. I USA ser hela landskapet för externfinansiering annorlunda ut.

Som jag ser det finns det ett grundläggande argument *emot* ökat ett basanslag, nämligen att lärosäten inte förmår göra de prioriteringar som krävs för framgångsrik forskning och ett grundläggande argument *för*, nämligen att lärosäten behöver mer förutsägbara förutsättningar för att planera och ta ansvar för sin verksamhet. Vad gäller prioriteringar så är det klart att det kollegiala styret tillsammans med det starka anställningsskyddet försvårar för lärosäten att prioritera när det innebär att krympa eller avveckla verksamheter. Som jag ser det så kommer emellertid den skärpta konkurrens som vi kan vänta oss framöver att tvinga fram sådan prioritering. Vad gäller planering och stabilitet så är det viktigt att se att lärosätena arbetar inom en ram med anställningsformer och karriärstrukturer som bygger på tillsvidareanställning för en stor del av forskare och lärare. Givet att vi – som jag – ser denna ram som ändamålsenlig, är det tämligen uppenbart att systemet klarar ett visst mått av den osäkerhet som externfinansiering skapar, men att ett allt för stort beroende av externa medel undergräver möjligheten att skapa dynamiska forskningsmiljöer. Denna

bedömning säger givetvis ingenting om var den kritiska nivån finns.

Kommentarer till Svensson

Roger Svensson är kritisk till utredningen. Jag instämmer i delar av kritiken men ser – från ett insider- och lärosätesperspektiv som sagt – också delar som skjuter bredvid målet. Vad gäller Svenssons kritik av bristen på grundläggande samhällsekonomiska utgångspunkter så måste man se utredningen som en produkt av sitt uppdrag. Jag skulle vara bland de första att bejaka en bredare samhällsekonomisk ansats men då måste man se en större helhet; t ex finns det anledning att ställa sig frågor om antalet lärosäten och om deras ställning som statliga myndigheter är ändamålsenlig.

Vad gäller de försvagade incitament som Svensson beskriver och betonar så är det mycket små steg som avses. Varken prestationsdelen av underlaget för utbildningsanslaget eller den indikatorbaserade delen av forskningsanslaget som gällt tills nyligen och som Svensson nämner (men jag inte berört) ter sig särskilt väsentliga i sammanhanget; jag delar inte utredningens kritik/farhågor om oönskade styreffekter, men har samtidigt svårt att se att dessa inslag i ersättningssystemet gett något större bidrag till att stärka svensk forskning och högre utbildning. De eventuellt försvagade incitamenten till publicering som Svensson antyder ter sig som ett ännu mindre problem; här ter sig internationell konkurrens på individnivå och rådande normer långt mer än tillräckliga. Här finns för övrigt ett mycket större hot på policyhorisonten i form av den långt drivna och starkt forcerade agendan för krav på *open-access*-publicering under namnet Plan S (som för övrigt skulle förtjäna en egen analys i denna tidskrift).

Vad gäller Svenssons starkaste invändning mot utredningen – förslaget

om ökade basanslag till lärosätena – så är den både mindre och större än Svensson antyder. Den är mindre så till vida att förändringen inte är så dramatisk (och sannolikt än mindre så efter ett par varv lobbying och kompromisser); förändringen är också en tämligen lärosätessintern fråga så till vida att de statliga finansierare som föreslås bidra till finansieringen i dag nästan uteslutande finansierar forskning vid lärosätena. Frågan är å andra sidan större än Svensson antyder i så motto att den hänger samman med möjligheterna att skapa mer autonoma och mer konkurrenskraftiga svenska lärosäten och ytterst förmågan att skapa dynamiska utbildnings- och forskningsmiljöer som källor till kunskap, kunskapsspridning och innovation.

Och här har vi nog kondenserat den grundläggande skillnaden mellan Svensson och mig. Från min utgångspunkt är det självklart att lärosätena är kärnan och navet i svensk forskning och högre utbildning och det är självklart att vi bör värna den position som lärosätena har. Även om forskning och utbildning inte alltid går i takt – och inte alltid ska göra det – är det viktigt att de finns på samma ställe och kan utvecklas tillsammans så långt möjligt. Dynamiska miljöer av det slaget kan inte kommanderas fram men de kan ges förutsättningar, varav en av de viktigaste är att de får formas med ett stort mått av autonomi.

Jag tror mig ha levt upp till min intention att förhålla mig fritt både till STRUT och till Svenssons artikel och jag hoppas att det förhållningssättet i kombination med mitt insiderperspektiv blir intressant. Diskussionen är viktig och jag skulle väldigt gärna se att fler nationalekonomer ägnade sig åt frågor kring incitament, styrning och systemlogik inom forskning och högre utbildning. Svensson gör en viktig insats genom att kasta första stenen.

REFERENSER

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

Svensson, R (2019), "En instabil STRUT utan bas", *Ekonomisk Debatt*, årg 47, nr 3, s 18-27.

Öquist G och M Benner (2012), *Fostering Breakthrough Research: A Comparative Study* Akadimirapport, Kungliga Vetenskapsakademien, Stockholm.