

Motion till riksdagen

1988/89:Ub12

av Carl Bildt m.fl. (m)

med anledning av prop. 1988/89:65 om formerna för högskolepolitiken

Inledning

Vårt samhälle och vår kulturella utveckling är beroende av att kunskaper hålls vid liv och ny kunskap erövrar. Universiteten får därför inte vara främst utbildningsanstalter för vissa yrken utan institutioner för utveckling av det mänskliga vetandet. Starka och självständiga universitet behövs för att garantera gentemot statsmakterna oberoende tänkande och kritik. Detta är av särskild vikt när den offentliga makten nått en sådan omfattning som i vårt land.

Högskolans anslags- och styrsystem måste ses i detta perspektiv, eftersom dess utformning har grundläggande betydelse för förhållandet mellan högskolan och statsmakterna. Systemens utformning bestämmer i realiteten betingelserna för högre utbildning och forskning och därmed också kunskapsutvecklingen i vårt land.

Bakgrund

De nuvarande anslags- och styrsystemen för högre utbildning och forskning är i allt väsentligt en följd av 1975 och 1977 års riksdagsbeslut om den s.k. högskolereformen. Kritiken mot systemen har allt sedan dess varit kraftig, från personer och sammanslutningar såväl inom som utanför högskolan. Systemen har med rätta kritiserats för att vara centralstyrda och byråkratiska. Universitetens och högskolornas frihet att själva besluta om dispositionen av anvisade medel har varit utomordentligt begränsad.

Efter krav från bl.a. moderata samlingspartiet anmälde regeringen 1985 sin avsikt att se över anslagssystemet för högskolan och därmed också formerna för medelstildelning och styrning. När regeringen våren 1987 lade fram en proposition om regionstyrelsernas avskaffande tonades översynen ned till att bli en fråga om "ekonomiadministrativt utvecklingsarbete". Riksdagen uttalade emellertid vid sin behandling av propositionen att regeringen i samband med budgetpropositionen 1988 borde framlägga ett förslag till nytt anslagssystem. Detta skedde dock inte.

Propositionen

Propositionen avlämnades sent omsider 1988, på höstriksdagens sista dag. Innehållet står inte i någon som helst rimlig proportion till den avsevärda tid som stått till regeringens förfogande. Någon analys av drygt tio års

erfarenheter av anslags- och styrsystemen görs inte. Tillväxten av andelen externa medel och dess betydelse för högskolornas frihet och riksdagens styrfunktion berörs inte heller. De motiv som anförs för de i huvudsak marginella ändringsförslagen har karaktär av påståenden. Föreslagna åtgärder förefaller i huvudsak betingade av de budgetpolitiska förändringar som nu genomförs för statsförvaltningen i övrigt. I propositionen föreslås bl. a. att riksdagen från och med budgetåret 1990/91 skall besluta om treåriga ekonomiska ramar för högskolans utbildning och forskning. En övergång till s. k. ramanslag föreslås ske budgetåret 1993/94. Moderata samlingspartiet har sedan 1982 motionerat om detta. Våra förslag har regelmässigt avvisats av riksdagens majoritet. Vi hälsar därför med tillfredsställelse regeringens nyvunna insikt om det kloka i våra förslag.

I propositionen föreslås också att medel för grundläggande högskoleutbildning skall anvisas högskolevis under ett samlat anslag från och med budgetåret 1993/94. Medel för forskning och forskarutbildning föreslås fakultetsvis anvisade under ett anslag till vart och ett av universiteten och de högskolor som har fakultetsorganisation från och med budgetåret 1993/94.

Förslagen kan i förstone synas radikala. Regeringen slår emellertid samtidigt fast att statsmakterna även framgent förutsätts fatta beslut om inrättande och lokalisering av allmänna linjer, liksom vad gäller antalet nybörjarplatser på de allmänna linjerna (grupp av linjer) vid resp. högskola. Statsmakterna förutsätts även för varje högskola fastställa antalet årsstudieplatser på de lokala och individuella linjerna samt de fristående kurserna liksom antalet nybörjarplatser på de lokala linjerna. Därutöver skall anges ett lägsta belopp som varje högskola måste anvisa lokala och individuella linjer samt fristående kurser vid högskolan. Forsknings- och forskarutbildningsanslagen skall anvisas för varje fakultetsområde vid resp. högskola. Någon omfördelning mellan fakultetsanslagen inom högskolan skall inte vara tillåten.

Regeringens förslag innebär sammantagna därför inte mer än en marginell förändring av nuvarande anslags- och styrsystem för högskolan. Detta är enligt vår mening helt otillräckligt.

Nytt anslags- och styrsystem

Regeringens förhållningstaktik när det gäller att efterkomma riksdagens beställning av ett nytt anslags- och styrsystem, den inkonsekvens som präglat regeringens handläggning av frågan och den relativa innehållslösheten i föreliggande proposition leder oss till slutsatsen att frågan om en reformering av anslags- och styrsystemen för högskolan måste bli föremål för en parlamentarisk beredning. En sådan behöver inte bli tidskrävande, eftersom materialtillgången inom utbildningsdepartementet borde vara god efter fyra års utredande. Tidpunkterna för de i propositionen föreslagna förändringarna påverkas inte.

Vi har i vår partimotion 1988/89:Ub806 angivit vissa riktlinjer för styrningen av högskolan. Vi hänvisar till dessa. Därutöver vill vi anföra följande:

Den grundläggande frågan för den av oss föreslagna beredningen bör vara avvägningen mellan å ena sidan riksdagens ansvar och styrmöjligheter och å

andra sidan ett stort mått av autonomi för högskolorna. En generell utgångspunkt bör därvidlag vara att högskolorna själva – genom en stor frihet i val av medel, organisation och resursfördelning – har störst utsikt att tillgodose Sveriges behov av och medborgarnas önskemål om kvalificerad utbildning och forskning. Beredningen bör, enligt vår mening, särskilt belysa nedanstående frågor.

Sambandet mellan forskning och grundutbildning

Nuvarande anslags- och styrsystem separerar utbildning och forskning, trots att de är ömsesidigt beroende av varandra. Sambandet mellan utbildning och forskning måste stimuleras, såväl vad gäller de administrativa systemen som i den löpande verksamheten. Om möjligt bör ett samlat anslag per högskola införas. Beredningen bör belysa i vad mån och i så fall på vilket sätt riksdagen skall kunna påverka högskoleenheternas fördelning av medel mellan dessa huvudområden.

Garanti för mindre ämnen

Riksdagen har tidigare beslutat om en s.k. minikrysslista, som garanterar förekomsten av vissa mindre ämnen, t.ex. inom det humanistiska området. Från nationella utgångspunkter är det angeläget att sådana garantier även framgent kan ges. Beredningen bör överväga hur sådana bäst skapas i ett system där högskolorna har en friare ställning gentemot statsmakterna än i dag.

Styrningen av den grundläggande högskoleutbildningen

Enligt vår mening bör beslut om inrättande och lokalisering av linjer i många fall kunna fattas lokalt. Linjesystemet inom framför allt det förutvarande filosofiska fakultetsområdet bör dessutom brytas upp till förmån för studier där ämnena utgör grunden. Detta hindrar självfallet inte att de studerande rekommenderas att lägga upp sina studier i viss ordningsföljd. Anslagssystemet bör anpassas till detta.

Enligt propositionen är yrkesutbildningssektorerna en "naturlig grundstruktur för planeringen av högskolans grundutbildning även om anslagssystemet skulle organiseras på annat sätt än för närvarande". Några motiv för påståendet lämnas inte. Enligt vår mening är indelningen av högskoleutbildning i yrkesutbildningssektorer redan i dag meningslös och skadlig, eftersom den endast tjänar det felaktiga syftet att behandla all utbildning som förberedande för vissa bestämda yrken eller yrkesområden. Indelningen i yrkesutbildningssektorer kan därför omedelbart avskaffas. Även den centralt beslutade dimensioneringen av utbildningslinjer kan ifrågasättas. Erfarenheterna av statsmakternas hittillsvarande försök att planera för kommande behov av vissa yrkeskategorier är nedslående. Dimensioneringen av lärar-, tandläkar-, sjuksköterske- och teologutbildningarna är några exempel. Vi anser för vår del att det bör överlåtas till högskoleenheterna att inom vida ramar ansvara för nödvändiga dimensioneringsbeslut.

Styrningen av forskningen

Mot. 1988/89

Ub12

Den lokala handlingsfriheten är nu mycket stor när det gäller inrättande av forskartjänster. Även högskolor utan fasta resurser för forskning och forskarutbildning kan inrätta forskartjänster. Läsåret 1987/88 fanns vid dessa högskolor 29 adjungerade eller associerade professorer. Vid högskolor med fasta resurser för forskning och forskarutbildning har forskningskompetensen kunnat stärkas genom att många tjänster inrättats utan statsmakternas beslut, oftast finansierade med externa medel. Betydelsen av att riksdagen inrättar professorer har dock därmed efter hand minskat. Beredningen bör därför klarlägga i vad mån riksdagen framdeles kan och bör styra forskningen genom inrättande av professorer.

Vi har i andra sammanhang kritiserat den ökade andelen externt finansierad forskning. Vi har också föreslagit att merparten av de medel som i dag anvisas den statliga sektorsforskningen skall överföras till högskolans basorganisation. Den nuvarande omfattningen av den externt finansierade forskningen har också konsekvenser för dagens styrsystem. Statsmakternas beslut när det gäller resursfördelningen får många gånger en blygsam effekt – eller t.o.m. urholkas – genom anslag, donationer och uppdrag från sektorsorgan, företag, landsting och kommuner. Detta är ingen kritik mot att högskolorna tar emot sådana resurser utan endast ett konstaterande att de har stor betydelse för statsmakternas styrning av forskningen. Det är därför uppseendeväckande att regeringen inte berört frågan i propositionen.

I många fall subventionerar högskolan i dag den externt finansierade forskningen. I ett nytt anslagssystem måste därför starka incitament till full kostnadstäckning byggas in.

Styrningen av investeringar

De förändringar som föreslås i propositionen är även i detta avseende marginella. Högskolornas beroende av byggnadsstyrelsen föreslås bestå, om än i något modifierad form. Enligt vår mening bör åtminstone universiteten och de stora högskolorna få ett totalansvar även för lokalförsörjningen. Detta bör ske inom ramen för ett samlat anslag över riksstaten.

Den enhetliga högskolan

Socialdemokraterna har sedan länge satt enhetligheten som ett självändamål för högskoleorganisationen. Vi har svårt att förstå detta synsätt. Detta är än mer uppenbart när det gäller anslags- och styrsystemen. Skillnaderna mellan högskolorna när det gäller storlek, verksamhetens innehåll, finansieringsstruktur och möjligheterna att bygga upp och vidmakthålla administrativa rutiner och resurser är mycket stora.

Vi anser att ett differentierat anslags- och styrsystem bör övervägas. En skiljelinje bör t.ex. kunna dras mellan enheter med resp. enheter utan fasta resurser för forskning och forskarutbildning.

De nationella myndigheterna

Vi har i den tidigare nämnda motionen 1988/89:Ub806 om utbildningspolitiken anfört skäl för en översyn av den nationella myndighetsnivån. Frågan om

vilka centrala högskolemyndigheter som skall finnas och vilka förutsättningar som skall gälla för deras verksamhet är givetvis avhängigt bl.a. utformningen av anslags- och styrsystemen. Den av oss föreslagna beredningen bör lämpligen överväga även denna fråga.

Mot. 1988/89

Ub12

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om
högskolans anslags- och styrsystem i enlighet med vad som i motionen
anförts.

Stockholm den 3 februari 1989

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Görel Bohlin (m)

Rolf Dahlberg (m)

Gunnar Hökmark (m)

Arne Andersson (m)

i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Bo Lundgren (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Gullan Lindblad (m)

Sonja Rembo (m)