

# Motion till riksdagen

## 1988/89:Ub16

av Lars Leijonborg m. fl. (fp)

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

---

### Inledning

Det har länge stått klart att den svenska högskolan är i behov av organisatoriska förändringar av mera grundläggande slag. Högskolereformen 1977 hade många positiva inslag, men – visade det sig snart – också några negativa. Flera av dem kan sammanfattas i ett ord: byråkratisering.

Det mest uppenbara exemplet på onödig byråkrati – regionstyrelserna – motsatte vi oss under förarbetet med reformen. På andra punkter har även folkpartiet ett medansvar för de organisatoriska lösningar som valdes, eftersom vi stod bakom riksdagsbeslutet. Skillnaden mellan oss och t ex socialdemokraterna är att vi varit betydligt snabbare att fånga upp signalerna från högskolevärlden om att korrigeringar är nödvändiga, bl a för att minska byråkratin. Det tog oss många år att övertyga en majoritet i riksdagen om att regionstyrelserna kunde avskaffas.

Mot den här bakgrunden var det naturligt och välkommet att dåvarande högskoleministern Lena Hjelm-Wallén 1984 meddelade att hon hade dragit igång ett arbete inom utbildningsdepartementet i syfte att reformera högskolans styr- och anslagssystem. Men därefter har väntan blivit lång.

Högskole-Sverige och riksdagen har väntat länge på regeringens förslag om de framtida formerna för styrningen av utbildning och forskning. Mot den bakgrunden är det en anmärkningsvärt illa genomarbetad proposition som regeringen äntligen presenterade i december 1988. Förutom att det saknas förslag i en rad viktiga avseenden, och centrala frågor därmed förblir obesvarade, så skulle de konkreta resultaten av förändringarna bli utomordentligt begränsade. En huvudinvändning, som vi anser att man kan rikta mot propositionen, är att den saknar problemanalys.

Det borde ha varit möjligt att efter den långa beredningstiden föreslå riksdagen en betydligt mer långtgående reform.

### Exempel på problemen

Vi har redan inledningsvis angivit att vi anser att de problem som den tunga byråkratin inom högskolan leder till måste åtgärdas inom ramen för en reform av anslags- och styrsystemet. Men begreppen "byråkrati" och "byråkratisering" är oprecisa och används mycket olika, varför det kan finnas anledning att exemplifiera vilka brister vi ser.

– De administrativa rutinerna är för många, för komplicerade och för

tidsödande. På vissa högskolor är rutinen för att betala en vanlig räkning sådan att det varje gång blir aktuellt med dröjsmålsränta.

- Lärare och forskare måste ägna för stor tid åt pappersarbete.
- Antalet beslutsorgan är ofta för många – därav följer för många sammanträden, för mycket papper, för många remisser, för mycket förberedelsestid, för många tjänstemän med administrativa uppgifter. Sedan några år har högskolorna själva långtgående möjligheter att själva forma sin interna beslutsstruktur. Det finns fog för viss kritik mot högskolorna att de inte utnyttjat denna frihet i högre grad, men samtidigt är det uppenbart att inslag i statsmakternas styr- och anslagssystem – t ex linjesystemet och uppdelningen av anslagen i en forsknings- och en utbildningsdel – gjort det komplicerat att slå samman beslutsorgan.
- Det rigida regelsystemet skapar ständigt det som ekonomer kallar suboptimering. En anställd gör något mindre viktigt som det finns anslag för och låter bli att göra något mera viktigt som det inte finns anslag för, eftersom man på lokal nivå ofta inte har rätt att omfördela medlen.
- De nämnda egendomligheterna i regelsystemet har givit upphov till en flödande kreativitet hur systemet kan manipuleras. Därmed kompenseras de värsta olägenheterna, men den "kreativa konteringen" och andra inslag i denna verksamhet tar tid och skapar olust.
- Besluten fattas för högt upp i pyramiden. Det gör att det är svårt att snabbt anpassa sig till en ny situation. Typexemplet är en utbildning där antalet sökande ett år kraftigt avviker från det planerade. Möjligheterna att enkelt ta bort eller tillföra resurser är begränsade. Resultatet blir att ett antal studenter inte får läsa det ämne de önskat medan vissa institutioner har onödigt mycket personal.
- Mycket besvär för studenterna. Antagningssystemet är ett exempel. Processen tar flera månader, för att ofta ge resultatet att samtliga sökande får beskedet att de kommit in. Men beskedet kommer långt senare än det hade behövt göra. I början av terminerna tvingas andra studenter köa i timmar eller vänta i oändlighet i telefonväxlar för att få besked om de kommit in eller ej.

## Folkpartiets utgångspunkter

Kungsvägen att minska byråkratiseringen heter decentralisering. Beslut som fattas närmare de problem som skall lösas blir oftast bättre och kräver en mindre administrativ apparat. Undantagsvis kan avbyråkratiseringen också kräva en sänkt ambitionsnivå, t ex ifråga om statistik, exakt likvärdighet etc.

Statsmakternas möjligheter att detaljstyra högskolan bör minska. Vi har många gånger sagt att målet bör vara mer autonoma högskolor, med vidsträckt egen beslutsrätt. I ett sådant system ökar möjligheterna för de centrala beslutsinstanserna att förskjuta sitt intresse från detaljer till det som är viktigare, nämligen resultatuppföljning och mer långsiktig planering.

Studenternas möjligheter att påverka utbildningssystemet bör öka. Det kan och bör ske på flera sätt, men det viktigaste är att bygga systemet så att studenternas egna val har förutsättningar att i görligaste mån slå igenom i utbildningsplaneringen. Vi anser att linjesystemet i stor utsträckning har

spelat ut sin roll och kan ersättas med ett system med rekommenderade studiegångar där studenterna själva komponerar sin högskoleutbildning. Detta kan till att börja med genomföras på det gamla s k filfak-området.

All högskoleverksamhet bör vara forskningsanknuten. På lång sikt bör alla högskolelärare bedriva viss forskning och alla forskare bedriva viss undervisning. Ökat intresse bör ägnas frågan om forskningsanknytning vid de små och medelstora högskolorna. Av den angivna principen följer att högskoleläraren även vid dessa enheter skall forska. Men den vetenskapliga ledningen av den forskningen kan inte ligga vid den mindre högskolan. Det är heller inte lämpligt att forskarutbildning bedrivs vid de mindre- och medelstora enheterna. Den som bor och är verksamhet på en av de mindre högskolorna måste ha ekonomiska möjligheter att regelbundet resa till det universitet där den vetenskapliga ledningen av forskningen utövas. Förutom möjligheter att delta i seminarier, få sina texter diskuterade, besöka universitetsbibliotek och få handledning vid fakulteten är det också viktigt att det på de mindre orterna finns möjligheter till databassökning, tidskriftsprenumerationer och andra faktorer som betyder mycket för kvaliteten i forskningsverksamheten.

Vetenskaplig normgivning – med detta avser vi t ex bedömning av doktorsavhandlingar, förord vid tillsättningar av forskartjänster, bedömning av nya forskningsprojekt, forskarutbildning etc – bör även i framtiden ske vid fakulteterna, dvs forskningsinstitutionerna på de sex universitetsorterna och vid de tekniska högskolorna. Anledningen till denna hållning, som kan ses som en begränsning av den långtgående decentralisering vi i övrigt förordar, är vår övertygelse att den mycket höga och internationellt konkurrenskraftiga kvalitet som måste präglade besluten bara kan garanteras vid fakulteterna.

Vi har i folkpartiets partimotion om högskolefrågor under allmänna motionstiden öppnat för möjligheten att en del av de beslut vi exemplifierade i föregående stycke kan få fattas också i på vetenskaplig grund sammansatta organ vid högskolorna i Växjö, Örebro och Karlstad.

## Brister i propositionen

Föreliggande proposition är i flera avseenden anmärkningsvärt tunn. Det saknas en mer ingående diskussion om vilken roll riksdagen skall ha i den framtida styrningsprocessen. Denna fråga är självfallet av central betydelse för riksdagen och det är därför beklagligt att det underlag som regeringen har presenterat inte är mer uttömmande.

Vidare anser vi att regeringen inte har en korrekt verklighetsbild när den nu presenterar förslag till framtida styr- och anslagssystem. Regeringen verkar t ex helt omedveten om att en ökande del av högskolans verksamhet finansieras av externa medel. Sådana medel används såväl till utbildning som forskning, men varken riksdag eller regering har möjlighet att bestämma medlens närmare användning. Att riksdag och regering på detta sätt har avhånts inflytande över delar av verksamheten är en ordning som vi inte har några principiella invändningar emot, men det bör tas i beaktande när ett nytt styrsystem konstrueras.

Ett exempel på ett sådant problem är vad som händer när en högskola får en donation för inrättandet av en professur. När donationsmedlen tar slut uppstår ett tryck på statsmakterna att permanenta professuren. Ett annat exempel är förhållandet mellan den av högskolan självt eller forskningsråden finansierade forskningen och den externfinansierade. Många bedömare anser det odiskutabelt att den av olika sektorsorgan beställda uppdragsforskningen subventioneras av anslagen till den reguljära forskningsorganisationen. I någon mån kan detta också gälla uppdragsforskning beställd av företag. Vid beslut om det framtida styr- och anslagssystemet är detta naturligtvis frågor som bör finnas med i bilden.

## Nytt förslag brådskar

De brister som vi sålunda anser att det finns i propositionen leder oss till ställningstagandet att frågan om formerna för den framtida högskolepolitiken bör bli föremål för ytterligare överväganden innan riksdagen fattar slutgiltigt beslut. Detta bör ske så snabbt som möjligt. Ett nytt förslag bör presenteras som kan ligga till grund för beslut under riksmötet 1990/91. Om regeringen vill ha parlamentarisk medverkan i det arbetet är folkpartiet självfallet berett att delta i en sådan utredning. Om en parlamentarisk utredning bedöms försena reformarbetet avsevärt är det emellertid bättre att regeringen bedriver arbetet i andra former.

## Treåriga budgetramar från nästa år

Intill dess att ett nytt och mer genomarbetat förslag kan presenteras bör emellertid en viktig förändring omedelbart göras i anslags- och styrsystemet. I likhet med regeringen anser vi nämligen att övergången till treåriga budgetperioder bör ske redan fr o m budgetåret 1990/91. I den delen tillstyrker vi alltså propositionen, även om det naturliga självfallet varit att det nya regelsystemet trätt i kraft samtidigt som de förlängda budgetperioderna. Men regeringens senfärdighet och beslutsvånda har alltså omöjliggjort det.

## Riktlinjer för en mer långtgående reform

För den vidare beredningen av frågan anser vi alltså inte att det är regeringens nuvarande förslag som skall utgöra utgångspunkt. Förutom de brister som vi har pekat på ovan menar vi att ett förslag till nytt anslags- och styrsystem inte nödvändigtvis behöver ha som utgångspunkt att det skall vara enhetligt för högskolan i sin helhet. Det kan enligt vår uppfattning vara svårt och olämpligt att finna en ordning som är funktionell för alla universitet och högskolor oavsett storlek och struktur.

I propositionen föreslås att varje högskoleenhet skall tilldelas ett samlat anslagsbelopp för grundläggande högskoleutbildning och att medel för forskning skall anvisas under ett anslag till varje universitet och de högskolor som har forskningsorganisation. Vi anser att denna modell i flera avseenden är mindre lyckad. På de stora universiteten kan den komma att leda till att de redan i dag alltför strikta gränserna mellan forskning och grundutbildning

förstärks samt att prioriteringen mellan ämnena kan komma att leda till svårigheter för mindre institutioner och "smala" ämnen att hävda sig.

Vi förordar i stället en ordning som innebär att riksdagen skall anvisa medel till varje högskola sektorsvis, gemensamt för grundutbildning och forskning. Den prioritering av medel som alltså måste ske på lokal nivå skall göras mellan resurser till grundutbildning och forskning. Riksdagens styrning bör göras genom att det vid medelsanvisningen ställs prestationskrav, t ex i form av förväntat antal utexaminerade inom en viss sektor eller viss utbildning, vilka forskningsfält som bör prioriteras etc. Riksdagens nationella ansvar kräver vidare att riksdagen skall kunna ålägga en enhet att bedriva utbildning i visst ämne. Denna möjlighet måste riksdagen ha för att kunna garantera att vissa smala ämnen kommer att ges på någon högskola över huvud taget.

Inom de angivna ramarna bör högskolan ha stor frihet att göra prioriteringar: vilken exakt dimensionering som skall gälla, hur resurser skall överföras mellan utbildningar inom sektorn, hur antagningssystemet skall utformas, vilka tjänster, inkl professorer, som skall inrättas, hur lokalförsörjningen skall ordnas, etc. I frågor av vetenskaplig karaktär bör gälla det vi tidigare nämnt om fakulteternas medverkan.

Ett så radikalt ökat ansvar för de enskilda högskolorna som vi här föreslår kräver att högskolorna samråder med varandra i samband med utbildningsplaneringen, för att undvika onödiga kollisioner, t ex att en viss utbildning läggs ned på flera orter samtidigt etc.

## Slutsatser

Eftersom förslagen i propositionen enligt vår uppfattning varken kommer att leda till nödvändig avbyråkratisering eller ge högskolorna den autonomi som folkpartiet anser angelägen är vi inte beredda att tillstyrka förslagen. Riksdagen bör därför som sin mening ge regeringen till känna att den så snart som möjligt, och med utgångspunkt från de riktlinjer vi har angivit, skall återkomma med ett nytt förslag till styr- och anslagssystem för högskolan.

Däremot anser vi det angeläget att högskolan omedelbart får möjlighet att arbeta med treåriga budgetramar.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen avslår propositionen, med undantag av förslaget om övergång till treåriga budgetramar från 1990/91,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag till styr- och anslagssystem utifrån de riktlinjer som angivits i motionen.

Stockholm den 3 februari 1989

*Lars Leijonborg (fp)*

*Carl-Johan Wilson (fp)*

*Barbro Westerholm (fp)*

*Isa Halvarsson (fp)*

*Karl-Göran Biörsmark (fp)*

