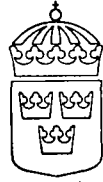


Regeringens proposition

1988/89:65

om formerna för högskolepolitiken



Prop.
1988/89:65

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 8 december 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Lenart Bodström

Propositionens huvudsakliga innehåll

Högskolereformen år 1977 innebar bl. a. att en ändamålsorienterad styrning från riksdagens och regeringens sida kombinerades med ett ökat lokalt ansvar för verksamhetens genomförande. Efter år 1977 har det lokala ansvaret ökat ytterligare.

I kompletteringspropositionen (prop. 1987/88:150 bilaga 1 s. 68 f, FiU 24, rskr. 398) redovisade regeringen det pågående arbetet med utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten. Detta syftar till att skapa bättre förutsättningar för en långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys och planering. I föreliggande proposition föreslås förändringar av formerna för högskolepolitiken i enlighet med dessa riktlinjer.

Förslaget är att riksdagen fr. o. m. budgetåret 1990/91 skall besluta om treåriga ekonomiska ramar för högskolans utbildning och forskning. Medel för grundläggande högskoleutbildning anvisas högskolevis under ett samlat anslag fr. o. m. budgetåret 1993/94. Medel för forskning och forskarutbildning anvisas fakultetsvis under ett anslag till vart och ett av universiteten och till de högskolor som har fakultetsorganisation fr. o. m. budgetåret 1993/94. Budgetåret 1993/94 sker även en övergång till s. k. ramanslag, vilket ger möjligheter till såväl anslagssparande som anslagskredit.

Vidare föreslås att anslagen för högskolans lokaler på sikt skall utformas så att man vid varje universitet och högskola bättre än för närvarande även skall kunna väga kostnader för lokaler mot andra kostnader för verksamheten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 december 1988

Närvarande: statsministern I. Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hulterström, Lindqvist, Lönnqvist, Thalén, Norberg, Engström, Freivalds och Wallström.

Föredragande: statsrådet Bodström

Proposition om formerna för högskolepolitiken

1 Inledning

1.1 Allmän bakgrund

Den offentliga sektorn tar en betydande del av samhällets resurser i anspråk. Även denna del av folkhushållet behöver vara ändamålsenligt organiserat. Det är inte bara angeläget, att den offentliga sektorn inriktas på rätt uppgifter. Lika viktigt är att dessa uppgifter utförs väl. De offentliganställda måste också erbjudas rimliga och konkurrenskraftiga arbetsvillkor. Samtidigt är målet att inte öka skattekvoten. Detta innebär att produktiviteten och effektiviteten måste öka också i den offentliga sektorn. Vad som då fordras är bland annat en ständig omprövning av verksamheten och granskning av resursanvändningen.

Jag skall inte här närmare redogöra för regeringens syn på hur sättet att bedriva offentlig politik generellt bör utvecklas. Denna har senast beskrivits av chefen för finansdepartementet i 1988 års kompletteringsproposition (1987/88:150, bilaga 1, s. 68 f). Sammanfattningsvis rör det sig om två huvudfrågor.

Den ena av dessa gäller politikens form. För att skapa bättre förutsättningar för överblick och för en ändamålsenlig långsiktig planering och styrning är det nödvändigt att lägga om budgetprocessen till ett system med återkommande fördjupad verksamhetsanalys vart tredje år. Parallellt fortsätter utvecklingen av ekonomisk ramstyrning och resultatstyrning för olika verksamhetsområden. Ett viktigt inslag i utvecklingsarbetet är att klargöra rollfördelningen genom en noggrannare definition av de olika nivåernas ansvar och förpliktelser gentemot varandra. Kärnpunkten därvidlag är att rätt avväga vad som bör beslutas av förtroendevalda och vad som är att betrakta som yrkesutövning.

Den andra huvudfrågan i förnyelsearbetet gäller innehållet i det som kommuniceras mellan politik och förvaltning. Regering och riksdag skall ange mål och huvudinriktning för verksamheten. Underlaget från myndigheterna för den fortgående omprövningen av den offentliga verksamheten bör vara resultatorienterat. Verksamheten måste kunna beskrivas även i

andra termer än ren resursåtgång. Hur mycket en verksamhet kostar är förvisso intressant, men sällan isolerat utan mestadels bara i förhållande till resultatet.

Jag övergår nu till att ange hur dessa riktlinjer lämpligen bör komma till uttryck i den fortsatta utvecklingen av högskolepolitiken.

1.2 Högskolepolitiken inför framtiden

Högskolereformen år 1977 har varit en utgångspunkt för reformarbetet inom högskolan. Viktiga förändringar har skett därefter. Som exempel kan nämnas införandet av treåriga program för forskningen, lärartjänstreformen, ökad lokal självbestämmanderätt i vissa organisatoriska frågor, avskaffandet av regionstyrelserna och förändringen av högskolestyrelsernas sammansättning samt de nya regler för antagning till högskolan som beslöts vid förra riksmötet.

På samma sätt som för övrig offentlig verksamhet är det väsentligt att formerna för planering, styrning och verksamhetsuppföljning inom högskolan regelbundet omprövas. Endast genom detta kan rimliga garantier skapas för ett effektivt och auktoritativt beslutsfattande i frågor av strategisk betydelse för forskning och högre utbildning.

Inför 1990-talet måste högskolan ha en beredskap att kunna möta olika slag av samhällsförändringar, som vi i dag blott delvis kan förutse. Den offentliga sektorns begränsade expansionsmöjligheter medför att nya samhällsuppgifter oftare kommer att få lösas inom ramen för oförändrade resurser. Innebörden härav är att omprioriteringar också inom högskolan kommer att behöva bli vanligare.

Inte bara den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande strukturförändringar på arbetsmarknaden, utan även t. ex. förändringar betingade av åldersfördelningen inom olika yrkesgrupper, kommer att medföra krav på förändringar av högskolans utbildningsutbud. Till detta kommer att antalet ungdomar minskar under det närmaste årtiondet. Den satsning som i andra länder görs på högre utbildning och forskning kommer att medföra skärpta krav på verksamheten inom den svenska högskolan, om vi även fortsättningsvis skall kunna hävda oss internationellt.

Utvecklingen av högskolans planering, styrning och verksamhetsuppföljning bör fortsättas i linje med 1977 års högskolereform. Regeringens ledning och planering bör enligt min mening i än högre grad koncentreras på avvägningar i fråga om verksamhetens inriktning och omfattning. Regering och riksdag har emellertid också ett övergripande ansvar för att verksamheten organiseras och bedrivs med högt ställda kvalitetskrav. Förutsättningarna måste fortsatt förbättras för lokala insatser, när det gäller såväl verksamhetens uppläggning och genomförande som hushållning med olika slag av knappa resurser i form av såväl personal, utrustning, lokaler som de studerandes tid. Strävan måste hela tiden vara att förbättra verksamheten liksom att ställa den mängd resurser som åtgår i förhållande till resultatet.

Verksamhetsansvaret är inom högskolan decentraliserat inte bara till högskolestyrelserna utan även till sektors- och fakultetsnivån samt till

institutionerna. Denna långt drivna decentralisering är nödvändig mot bakgrund av den starkt specialiserade verksamheten och att många beslut på lokal nivå är kopplade till inomvetenskapliga bedömningar. Högskolans autonomi är inte bara en autonomi för högskolans ledning – dvs. styrelsen och rektorsämbetet – utan i stor utsträckning även ett självbestämmande på verkställande nivåer inom högskoleorganisationen i frågor som rör den egna verksamheten.

Samtidigt har styrelsen för varje högskoleenhet det övergripande ansvaret för högskolans verksamhet, vilket tydligt anges i högskolelagen (SFS 1977:218 17§). Detta innebär att högskolestyrelsen bl.a. ansvarar för verksamhetens bedrivande, utformning och vidareutveckling inom de ramar som regering och riksdag anger. Högskolestyrelsen skall samtidigt komma med förslag, som gagnar enhetens utveckling på längre sikt. I detta ligger att den skall kunna initiera en fortlöpande utvärdering av verksamheten och att den skall ta initiativ till en förnyelse inom olika sektorer och fakultetsområden.

I den senaste propositionen om forskning (prop. 1986/87:80, bilaga 6, s. 44) betonade jag vikten av att de lokala högskoleorganen även tar ansvar för arbetsenheternas integritet på längre sikt. Samverkan med det omgivande samhället i form av externt finansierade uppdrag får inte ha en sådan inriktning eller omfattning att den inkräktar på möjligheterna att fullgöra högskolans centrala uppgifter inom grundläggande utbildning, forskarutbildning och forskning på eget programansvar.

Detta ansvar innebär att högskolestyrelsen bör ha en klar uppfattning om önskvärd omfattning och inriktning av det arbete som bedrivs vid sidan av den anslagsfinansierade verksamheten. Som ett led i ett sådant ansvarstagande är det angeläget, att styrelsen avstår från viss externt finansierad verksamhet, om denna inte är förenlig med högskolans grundläggande uppgifter. Härvid måste bl.a. styrelsens övergripande personalpolitiska ansvar beaktas.

1.3 Tre grundprinciper

Sammanfattningsvis är det tre principer, som bör ligga till grund för den svenska högskolepolitiken.

En första princip är hög och likvärdig kvalitet inom hela högskolan. Verksamhetens omfattning varierar högst avsevärt mellan olika högskoleenheter. Vid de största universiteten finns praktiskt taget alla specialiteter representerade, medan verksamheten har en smalare bas vid de mindre och medelstora högskolorna. Likafullt är normen densamma vid samtliga högskolor och universitet. Verksamheten skall vara likvärdig, oavsett var den bedrivs. Det viktiga är inte *var* någons studier har ägt rum utan *vad* vederbörande har studerat. Motsvarande gäller för forskningen. Forskningsresurserna inom högskolan fördelas så, att den forskning som bedrivs skall kunna möta det internationella vetenskapssamhällets krav.

Den andra principen är en sammanhållen högskoleorganisation. I motsats till vad som är vanligt i många länder hör även jämförelsevis praktiskt orienterade studier hemma i den svenska högskolan. Kravet på högskole-

mässighet och forskningsanknytning gäller även de medellånga vårdutbildningarna och alla former av lärarutbildning. Samma är förhållandet vad gäller forskningen. Till skillnad från vad som är fallet på den europeiska kontinenten har Sverige i görligaste mån undvikit att skapa en särskild struktur av forskningsinstitut. All forskning bör bedrivas med beaktande av de kvalitetskrav, som gäller för verksamheten inom högskolan. Även uppdragsforskning och uppdragsutbildning bidrar till att utveckla verksamheten, förutsatt att den inte inkräktar på högskolans huvuduppgifter.

Som en tredje princip gäller att styrningen av forskning och utbildning i huvudsak bör vara mål- och resultatorienterad. Vissa typer av mål anges i högskolelagen och högskoleförordningen. I samband med högskolereformen 1977 övergavs det tidigare systemet med central reglering av hur tillgängliga medel skulle fördelas på löner och andra typer av kostnader. I stället anger regering och riksdag genom att högskoleanslagen går till utbildningssektorer och fakulteter för vilka ändamål anslagsmedlen är avsedda. Högskolor och universitet får därefter själva avgöra hur verksamheten skall läggas upp för att kunna genomföras på bästa sätt.

1.4 Formerna för högskolepolitiken

Jag kommer så till frågan om formerna för högskolepolitiken.

Ansvar för styrningen av den högre utbildningens och forskningens omfattning och inriktning måste ligga hos regering och riksdag. Likaså måste regering och riksdag kunna kontrollera att verksamheten upprätthåller en standard, som innebär att man lever upp till högt ställda kvalitetskrav. För den närmare utformningen och genomförandet av verksamheten, liksom för preciseringen av kvalitetskraven svarar sedan olika organ inom högskolan och – inte minst – yrkesutövarna, högskolans lärare och forskare. Verksamheternas skilda karaktär gör att besluten om omfattning och inriktning får olika utformning med avseende på grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning.

För den grundläggande högskoleutbildningen svarar regeringen och riksdagen för den övergripande styrningen genom beslut om de mål för utbildningen som finns angivna i 2 § högskolelagen. Det sker genom beslut om inrättande av allmänna utbildningslinjer och dessas lokalisering till olika högskoleenheter samt genom beslut om antalet nybörjarplatser på varje linje – eller en grupp av linjer – vid berörda högskoleenheter. Beträffande lokala och individuella linjer samt fristående kurser beslutar riksdagen om antalet årsstudieplatser vid varje högskoleenhet och anger samtidigt en riktning för antalet nybörjarplatser på lokala linjer.

Inte bara *hur många* utan också *vilka* studenter som skall antas till högskolan är av intresse i ett styrningsperspektiv. Regering och riksdag anger även reglerna för behörighet och urval till grundläggande högskoleutbildning. Jag anser emellertid att det är viktigt att i detta sammanhang framhålla att de nyligen beslutade förändringarna av dessa regler (prop. 1987/88:109, UbU 32, rskr. 330) kommer att ge högskoleenheterna ett betydande inflytande över och ansvar för antagningen till fristående kurser.

Regering och riksdag svarar således för de övergripande besluten om den grundläggande högskoleutbildningens struktur, lokalisering och dimensionering avvägt mot samhällets behov, individernas efterfrågan och tillgängliga resurser.

För denna typ av övergripande beslut infördes genom högskolereformen år 1977 de fem yrkesutbildningssektorerna, vilka behandlas var för sig vid planering, beslut och uppföljning. Dessa yrkesutbildningssektorer utgör enligt min mening en naturlig grundstruktur för planeringen av högskolans grundläggande utbildning även om anslagssystemet skulle organiseras på annat sätt än för närvarande.

De omfattande statliga forskningsansatningar, som görs inom en rad vitt skilda områden, kräver en samordnad forskningspolitik, om samhällets resurser skall kunna användas på bästa sätt. En avgörande förutsättning för en sådan samordnad politik, där insatser inom olika forskningsområden vägs mot varandra, är möjligheterna att aktivt planera och dimensionera forskningen och forskarutbildningen inom högskolan. De avvägningar, som görs i form av prioriteringar mellan olika forskningsområden, kommer till uttryck genom medelsanvisningar till dessa områden.

Planeringsområdena för forskning och forskarutbildning inom högskolan bygger på en internationellt vedertagen indelning av de vetenskapliga disciplinerna i fakultetsområden för naturvetenskap, medicin, humaniora etc. Det är en indelning som ter sig rimlig i verksamhetens eget perspektiv, samtidigt som den ger en lämplig struktur för riksdagens och regeringens prioriteringar.

För forskningen finns inte samma möjligheter att styra verksamhetens inriktning och omfattning i andra mått mätt än anslagsbeloppens storlek. Regeringens och riksdagens beslut om verksamhetens omfattning och inriktning kommer således här till uttryck genom anslagsbeloppens storlek för olika fakultetsområden. Därtill kommer det inflytande på forskningsprofilen inom olika fakultetsområden, som regering och riksdag har genom att inrätta nya tjänster som professor.

Forskarutbildningen finansieras från samma anslag som forskningen och inom samma organisatoriska ramar. I högskoleförordningen (SFS 1988:1060 8 kap. 17 §) föreskrivs att till forskarutbildning får endast antas det antal studerande som kan erbjudas godtagbara studievillkor med hänsyn till befintliga handlednings- och andra resurser.

Ansvar för resultat och kvalitet åvilar beslutsorganen inom varje högskoleenhet. Dessa skall se till att forskningen och forskarutbildningen planeras och bedrivs på ett effektivt sätt och att en internationellt sett god nivå nås.

1.5 Kvaliteten måste mätas internationellt

Högskolesystemet är samtidigt inriktat på en hög och likvärdig kvalitet och en sammanhållen organisation. Det medför en mängd olikartade förpliktelser och mot dessa svarande olika finansieringskällor för institutionerna inom högskolan. En normal högskoleinstitution av i dag skall uppfylla vissa huvudbeställningar – grundläggande utbildning samt forskning och

forskarutbildning på eget programansvar. Ofta tillkommer minst ett tiotal andra förpliktelser av sidokaraktär.

Detta leder till att de som är ansvariga för verksamheten i praktiken har att räkna med mål och krav av i princip två olika slag. Regering och riksdag fordrar av högskolan att den med stöd av utbildningsanslag, fakultetsanslag och anslag från forskningsråden utbildar och forskar på eget programansvar. Normsystemet är i denna del internationellt. Regering och riksdag fordrar vidare att högskolan i rimlig utsträckning även tar på sig uppdrag från myndigheter, kommuner och enskilda. Kravet är i denna del att uppfylla förpliktelser i respektive kontrakt.

De yrkesverksamma på institutionsnivå skall med andra ord med hjälp av finansiering ur en mångfald olika källor skapa, vidmakthålla och utveckla intellektuella miljöer som är så bra som möjligt.

Den samtidiga närvaron av såväl uppdrag som verksamheter på eget programansvar ställer särskilda krav på planering och uppföljning av hur resurserna för utbildning och forskning faktiskt utnyttjas.

Den frihet för yrkesutövarna, som gäller och måste gälla inom dessa högt specialiserade verksamheter gör, att de samhällliga beställningarna inte kan preciseras på samma sätt som för flertalet mer avgränsade uppdrag till högskolan. De prioriteringar och konkretiseringar, som regeringen och riksdagen gör genom att ange vilka resurser som skall komma olika områden till del, måste dock självfallet komma till uttryck i verksamheten. Det är högskolemyndigheternas ansvar att så sker.

Institutionsstyrelser, linjenämnder, fakultetsnämnder och högskolestyrelser liksom universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) måste utveckla rimliga mått på resultat, som på ett för allmänheten begripligt sätt belyser hur svensk högskoleutbildning och forskning står sig vid en internationell jämförelse i fråga om examinationsfrekvens, utbildningskvalitet, vetenskaplig produktivitet och forskningskvalitet. Det måste också redovisas hur verksamheten lever upp till de mål som angetts bl. a. i högskolelagen (SFS 1977:218).

Utmärkande för forskningen är den prövning av verksamheten som fortlöpande görs. Kritisk debatt utgör arbetssättet inom det internationella vetenskapssamhället. Genom publicering i vetenskapliga tidskrifter blir forskningsresultat tillgängliga för granskning internationellt. Väsentlig är den prövning av vetenskaplig kvalitet och relevans som görs innan forskningsarbetet inleds genom t. ex. forskningsrådets granskning av projektansökningar och genom den mycket noggranna tillsättningsproceduren för t. ex. tjänsterna som professor. Men även utvärderingar i efterhand görs i betydande omfattning och i en rad olika former. Avhandlingar kritiserar vid offentliga disputationer. Forskningsråden gör med hjälp av utländsk expertis systematiska utvärderingar av verksamheten inom olika forskningsområden.

1.6 Uppdragsverksamheten får inte subventioneras

Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad jag anförde i prop 1986/87:80 bil. 6, s. 13 om forskning. Den externt finansierade verksamheten har nu

fått en sådan omfattning att dess andel av den totala verksamheten knappast bör öka ytterligare. Det är de lokala högskoleorganen, som måste ta ansvar för att de externfinansierade uppdragen inte får en sådan omfattning att de inkräktar på möjligheterna att fullgöra högskolans centrala uppgifter inom grundläggande utbildning, forskarutbildning och forskning på eget programansvar. Detsamma gäller också utvecklingen av praxis när det gäller högskolelärares bisysslor.

Sedan länge gäller principen att full kostnadsersättning skall utgå för verksamhet inom högskolan som bekostas med externa medel. I praktiken tillämpas denna princip dock inte konsekvent. Frågan behandlades i prop. 1986/87:80 om forskning. Jag påpekade där, att vissa kostnader för externt finansierade uppdrag drabbar högskolans egna anslag. Därmed minskar utrymmet för bland annat den obundna och grundläggande forskning, som enligt regeringens och riksdagens intentioner skall komma till stånd genom dessa anslag.

Jag vill samtidigt erinra om vad jag då framhöll, nämligen att nuvarande praxis bör få gälla också under treårsperioden fram till och med budgetåret 1989/90, men att principen om full kostnadstäckning därefter skall tillämpas fullt ut. Som framgår av kompletteringspropositionen (prop. 1987/88:150, bil. 1 s. 74) kommer en översyn att ske av styrningen av verksamheter som finansieras med inkomster.

1.7 Samlad redovisning

Beslutsunderlaget på alla nivåer behöver i ökad utsträckning innehålla information om högskolans samlade verksamhet. Det innebär att inte bara de lokala högskoleorganen utan också regering och riksdag inför sina anslags- och planeringsbeslut måste få uppgifter om omfattning och inriktning även av den externt finansierade verksamheten, som pågår eller planeras inom högskolan. Planeringsdokumenten från högskolan, bl. a. anslagsframställningarna, måste fortsättningsvis – i likhet med vad som gäller för övrig statlig verksamhet – utformas med beaktande av detta.

Verksamhetsredogörelser av skilda slag har en lång tradition inom högskolan. Under den senaste tioårsperioden har dessa utvecklats så att varje universitet och högskola upprättar en årlig verksamhetsberättelse. Lokalt görs också ett stort antal årsberättelser för olika institutioner, linjer, linjenämnder etc. UHÄ:s årliga verksamhetsberättelse för hela högskolan, *Året som gick*, ger numera också en god bild av verksamheten inom högskolan, samtidigt som den belyser förändringar och problem. Till detta kan även läggas såväl UHÄ:s olika uppföljnings- och utvärderingsprojekt som de forskningsutvärderingar som görs av olika forskningsråd.

Ändå kan det med fog hävdas, att den uppföljning och utvärdering som regelmässigt sker har varit otillräcklig för att komma tillrätta med lätt iakttagbara missförhållanden. Det gäller i första hand

- de låga examinationsfrekvenserna på vissa utbildningslinjer,
- påtalade kvalitetsproblem inom vissa utbildningar,
- de långa studietiderna och den låga examinationen inom forskarutbildningen,

– tveksamheter om forskningens omfattning och kvalitet inom skilda vetenskapsområden.

Den decentralisering av beslut och ansvar för högskolans verksamhet som successivt har skett medför ett växande behov av lokal uppföljning och utvärdering. Samtidigt behövs beskrivningar och värderingar av högskolans verksamhet och resultat. Förtroendet för högskolan kräver att den kulturellt och ekonomiskt betydelsefulla verksamhet som där bedrivs kan presenteras på ett enkelt och meningsfullt sätt. De uppnådda resultaten måste kunna bedömas i förhållande till såväl resursåtgången som till internationellt förankrade kvalitetskriterier. Vikten av detta har också framhållits vid en rad tidigare tillfällen.

Vad som nu fordras är inte i första hand mera registrering och statistik utan snarare att tillgängliga uppgifter i större utsträckning bearbetas, analyseras och värderas. En riktlinje måste vara att uppgifterna skall läggas till grund för att ytterligare utveckla respektive utbildning eller forskningsområde. Ansvaret härför måste i första hand åvila institutioner, linje- och fakultetsnämnder samt i sista hand styrelserna vid universitet och högskolor.

För den rent ekonomiska verksamhetsuppföljningen är boksluten och i viss mån verksamhetsberättelserna de centrala dokumenten. De detaljerade boksluten för alla interna konton är främst av lokalt intresse. Bl. a. bör utfallet jämföras med den lokala budget som gällt för budgetåret. För externt bruk är det främst medelsförbrukningen i förhållande till resultaten som är av betydelse.

Högskolans nuvarande boksluts- och bokföringsrutiner följer bokföringsförordningen (SFS 1979:1212). Eftersom högskolans bokföring i huvudsak avser utgifter – dvs. utan periodiseringar av investeringar – ger boksluten som regel inte en helt rättvisande bild av verksamhetens kostnader. Det är önskvärt att bokslutsreglerna på sikt utvecklas mot de bokföringsregler, som för närvarande gäller för myndigheter med uppdragsverksamhet. Genom att såväl internt som externt kunna redovisa periodiseringar, fordringar och tillgångar skulle både den interna och den externa ekonomiska redovisningen kunna göras mera rättvisande. UHÄ och rikskontrollverket (RRV) bör därför få i uppdrag att i samverkan se över hur formerna för högskoleenheternas redovisning och bokslut kan utvecklas med sikte på en mera rättvisande redovisning av det faktiska utfallet.

Att på en gång övergå till de bokslutsregler, som normalt gäller för uppdragsmyndigheter, synes för närvarande inte möjligt. UHÄ bör emellertid få i uppdrag att i samverkan med RRV överväga om högskolemyndigheter med intresse för detta och som har erforderlig ekonomiadministrativ kompetens kan inleda försök. Det bör i så fall ske med en redovisning, som är bättre anpassad än nuvarande regler till den omfattande ekonomiska planering som är en förutsättning för verksamheten vid universitet och högskolor.

Den utveckling av styrningen av den statliga verksamheten som chefen för finansdepartementet har redogjort för i kompletteringspropositionen (prop 1987/88:150 bil. 1 s. 71) innebär bl.a. övergång till fördjupad verksamhetsprövning vart tredje år och införande av en ny typ av anslag, s.k. ramanslag, som medger friare disposition av anslagsmedlen över tiden.

Övergången till den nya budgetprocessen har förutsatts ske under de tre budgetåren 1991/92–1993/94. Med hänsyn till att budgetåren 1991/92 och 1992/93 kommer att omfattas av treårsplaneringen i den forskningsproposition som regeringen avser att förelägga riksdagen år 1990 bör övergång till det nya budgetsysteem och därmed införandet av ramanslag för högskolan anstå till budgetåret 1993/94. Fram till denna tidpunkt bör formerna för budgetdialogen och verksamhetsuppföljningen kunna utvecklas ytterligare för högskolans del. Jag vill här i korthet redogöra för hur de riktlinjer som har redovisats i kompletteringspropositionen för den mer konkreta utformningen av budgetprocessen bör tillämpas inom högskolan.

De allmänna förutsättningarna för samtliga myndigheters arbete med anslagsframställningarna kommer att finnas i gemensamma regler som ersätter den nuvarande budgethandboken. Dessa torde emellertid normalt för högskolans del behöva kompletteras med *särskilda direktiv* inför varje treårsperiod i juni året innan anslagsframställning skall lämnas. I sådana direktiv bör riktlinjer för planeringen ges, särskilda redovisningar eller analyser begäras etc.

UHÄ bör efter att ha inhämtat underlag från de lokala enheterna avge en *fördjupad anslagsframställning* vart tredje år. En sådan fördjupad framställning skall omfatta högskolans hela verksamhet oavsett hur den finansieras. En sådan bör lämnas första gången den 1 september 1992.

För att förbättra möjligheterna till en fördjupad prövning inom regeringskansliet är det lämpligt att regeringen ger UHÄ i uppdrag att komma in med en *särskild rapport* under våren samma år som fördjupad anslagsframställning skall lämnas, med redovisning av viktigare frågor som preciserats i direktiven. Därigenom får regeringen möjlighet att ge ytterligare direktiv om vad som skall behandlas i anslagsframställningen.

UHÄ kommer att få i uppdrag att under de två mellanliggande åren senast den 15 september lämna en *förenklad anslagsframställning* till regeringen. En sådan kommer normalt att kunna begränsas till tekniska beräkningar.

Den nya budgetprocessen förutsätter också att universitet och högskolor lämnar en *årlig resultatredovisning* till regeringen där de kortfattat och lättillgängligt informerar om olika nyckeltal, t.ex. vad avser kostnader, prestationer och produktivitetsutveckling.

Detta bör för högskolans del inte medföra en utökad redovisning, utan en bättre anpassning till den information som regering och riksdag behöver som underlag för sina beslut. Ett utvecklingsarbete avseende detta bör ledas av UHÄ i nära samarbete med såväl högskoleenheterna som statskontoret och RRV.

De förslag som jag redovisar i det följande har utretts inom utbildningsdepartementet. Överläggningar har vid ett flertal tillfällen under arbetets gång skett med företrädare för högskolornas ledningar, lärare, studerande och olika organ.

2 Överväganden och förslag

2.1 Treåriga budgetramar

Mitt förslag: Treåriga budgetramar införs för samtliga högskoleanslag fr. o. m. budgetåret 1990/91.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Sedan budgetåret 1981/82 har riksdagen antagit flerårsprogram för forskningen. Senast antog riksdagen ett treårsprogram för budgetåren 1987/88–1989/90 (prop. 1986/87: 80. UbU 26, rskr. 282). Även för högskolans grundutbildning är det angeläget att uppnå en motsvarande långsiktighet i planeringen. Samtidigt innebär ett slopande av det för närvarande mycket omfattande arbetet med årliga anslagsframställningar en minskning av det administrativa arbetet inom högskolan.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har vid föregående riksmöte på grundval av bl. a. verksledningskommitténs förslag beslutat att försök med fördjupad anslagsframställning och treåriga budgetramar för olika förvaltningsmyndigheter bör fortsätta (prop. 1986/87: 99 s. 34 resp. 150, KU 29, rskr. 226). Som grund för sådana långsiktiga planer och verksamhetsförutsättningar krävs att ett bättre beslutsunderlag för regering och riksdag utarbetas inom berörda myndigheter. Det innebär bl. a. att regeringen måste ställa mera preciserade krav på resultatredovisning från myndigheterna.

Genom prop. 1981/82:106, UbU 37, rskr. 397) om forskning fastlades ett flerårsprogram för forskningen vid universitet och högskolor och för forskningsråden. Genom prop. 1983/84: 107 om forskning (UbU 28, rskr. 401) antogs ett treårsprogram för budgetåren 1984/85–1986/87. På grundval av prop. 1986/87:80 om forskning (UbU 26, rskr. 282) har riksdagen antagit ett nytt treårsprogram för forskningen, som även innebär treåriga budgetramar. Det finns inom denna del av högskolans verksamhet positiv erfarenhet av en långsiktig planering, varför det inte är nödvändigt att i detta avseende dröja med införande av treåriga budgetramar till den angivna genomförandeperioden för budgetomläggningen. Det bör därför vara möjligt att med giltighet redan fr. o. m. budgetåret 1990/91 införa ett system med treårsramar även för grundutbildningen och för lokalkostnaderna. Det nödvändiga underlaget härför måste utarbetas under budgetåret 1988/89.

Anslagsframställningarna för högskolan bygger på underlag från institutionerna och övriga organ inom högskoleenheterna. Det är ett betydande arbete lokalt, som föregår UHÄ:s årliga anslagsframställning. Riksdagens

ställningstagande varje år till förslagen i budgetpropositionen sker som regel sent på våren, varför högskoleenheterna, främst när det gäller grundutbildningen, ofta får en relativt kort förberedelsestid från det att slutligt beslut har fattats till dess att eventuella ändringar av olika utbildningar skall börja gälla.

En övergång för grundutbildningens del till treåriga planeringsperioder med beslutade budgetramar liknande dem som för närvarande gäller för forskning och forskarutbildning skulle innebära att arbetet med anslagsframställningarna också här kunde förenklas två år av tre, under vilka endast en förenklad anslagsframställning behöver lämnas. Samtidigt uppnås även för grundutbildningen en ökad långsiktighet i planeringen bl. a. genom att längre tid lokalt kan disponeras för förberedelser för olika förändringar.

2.2 Grundläggande utbildning

Mitt förslag: Varje högskoleenhet tilldelas fr. o. m. budgetåret 1993/94 ett samlat anslagsbelopp för grundläggande högskoleutbildning.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Den grundläggande högskoleutbildningen skall tillgodose både samhällets behov av kvalificerad arbetskraft och individernas efterfrågan på utbildning. De avvägningar i fråga om utbildningens omfattning och inriktning, som måste göras med hänsyn till bl. a. de begränsade samhälleliga resurserna måste ankomma på regering och riksdag. Lokala högskoleorgan skall dock ges ett ökat ansvar för den närmare uppläggningsplaneringen av olika utbildningar.

Skälen för mitt förslag: Den högre utbildningen har stor betydelse inte bara för möjligheterna att få dagens samhälle att fungera väl. Genom omfattningen och inriktningen av dessa utbildningsinsatser ges också väsentliga förutsättningar för morgondagens samhälle. Det är därför nödvändigt att de övergripande avvägningarna här görs av regering och riksdag.

Beslut om att inrätta en allmän utbildningslinje, liksom om var linjen skall vara lokaliserad fattas av riksdagen.

I dag anvisas medel för högskoleutbildningen på allmänna linjer under ett anslag till var och en av de fem utbildningssektorerna. Det innebär att statsmakterna i viss utsträckning också ger förutsättningarna för hur utbildningen närmare skall utformas.

Riksdagen har våren 1988 (prop. 1987/88:100 bil. 10, UbU 20, rskr. 205) godkänt regeringens förslag att utbildningsplaner, med vissa undantag, inte längre skall fastställas centralt av UHÄ utan av lokala högskoleorgan. Det lokala ansvaret för att varje utbildningslinje får en adekvat uppläggningsplan markerades därmed. Detta bör enligt min mening gälla fullt ut i så måtto, att lokala högskoleorgan också får svara för den närmare fördelningen av de samlade resurserna för grundläggande högskoleutbildning.

Vägledande för de lokala besluten i dessa frågor bör vara, att all verksamhet inom högskolan skall bedrivas med beaktande av internationellt och nationellt jämförbara kvalitetskrav.

Riksdagen har vid föregående riksmöte beslutat om en ny anslagstyp, nämligen *ramanslag*. Denna anslagstyp skall ge myndigheterna fasta ekonomiska ramar utan onödig ekonomisk detaljreglering. Detta uppnås genom att för anslaget gäller möjligheter till såväl anslagssparande som anslagskredit, dvs. myndigheten får överföra sparade medel till påföljande budgetår och har även möjlighet att få kredit som sedan belastar kommande års anslag (prop. 1986/87 bil. 1, s. 62 resp. 68, FiU 10, rskr. 122). I enlighet med förslagen om införande av nya former för budgetprocessen under budgetåren 1991/92 – 1993/94 och enligt vad jag tidigare anfört om anpassningen till nuvarande treårsramar för forskningsanslagen blir det aktuellt att införa ramanslag för anslagen till högskolans grundutbildning först fr. o. m. budgetåret 1993/94.

Den ökade frihet för de lokala högskoleorganen, som ligger i ett samlat anslagsbelopp för den grundläggande högskoleutbildningen, ställer samtidigt krav på att regering och riksdag regelbundet får ta del av en grundlig genomlysning av verksamhetens omfattning, inriktning och kvalitet. Övergången till den nya budgetprocessen kräver ett omfattande förberedelsearbete. Det är angeläget att erforderlig tid ges för detta. Anslagsomläggningen bör därför genomföras samtidigt som ramanslag införs dvs. budgetåret 1993/94.

Jag avser att återkomma med förslag att regeringen uppdrar till UHÄ att i samarbete med statskontoret och RRV förbereda övergången till det nya systemet. Ett viktigt inslag i ett sådant förberedelsearbete måste vara att utforma ett nytt redovisningssystem för högskolan. Vidare bör särskild uppmärksamhet ägnas frågan hur informationen från högskolan till regering och riksdag skall utformas.

Riksdagens revisorer har särskilt undersökt skillnaderna i kostnaderna per utbildningsplats på olika utbildningslinjer inom högskolan (rapport 1986/87:00) och har med anledning härav föreslagit att en översyn skall ske av hur högskoleenheternas anslagsmedel fördelas på olika anslagsposter. Rapporten utgör en värdefull bakgrund för det arbete UHÄ måste utföra inför anslagsomläggningen. Särskilt de påvisade skillnaderna mellan motsvarande utbildning på olika orter bör analyseras.

2.3 Lokala och individuella linjer samt fristående kurser

Mitt förslag: Omfattningen per högskola av resurser för lokala och individuella linjer samt fristående kurser skall även i fortsättningen styras av regering och riksdag.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Lokala och individuella linjer utgör ett viktigt komplement till de allmänna utbildningslinjerna medan fristående kurser utgör en betydelsefull resurs för fortbildning, vidareutbildning och vissa typer av ämnesstudier. Ansvaret för hur tilldelade

medel används åvilar högskolestyrelsen. I budgetpropositionen skall i framtiden anges ett lägsta belopp som skall användas för dessa ändamål.

Skälen för mitt förslag: Anslaget för lokala och individuella linjer och enstaka kurser fördelades tidigare av riksdagen på högskoleregionerna, varefter regionstyrelserna fördelat medlen på olika högskoleenheter. Riksdagen har med anledning av prop. 1985/86: 127, UbU 1987/88: 1, rskr. 1 om fortsatt decentralisering inom högskolan beslutat att anslaget tills vidare skall fördelas direkt på olika högskoleenheter

Lokala och individuella linjer och fristående kurser är en viktig del av högskolans grundläggande utbildning, för vilken varje högskolestyrelse i fortsättningen måste ta ett direkt ansvar inom de ekonomiska ramar som regering och riksdag anger. Lokala linjer ger högskolestyrelsen möjlighet att inrätta utbildningar av lokalt intresse eller att göra försök med nya utbildningar av riksintresse — i båda fallen förutsatt att utbildningens syfte och uppläggning är väl skilda från allmänna utbildningslinjer. De individuella linjerna innebär att det vid högskolan skall finnas möjlighet att bedriva sammanhängande studier baserade på fristående kurser med sikte på att avlägga en fil.kand.examen. De fristående kurserna skall erbjuda möjligheter till fortbildning och vidareutbildning samt möjligheter till grundläggande ämnesstudier och påbyggnadsutbildning inom ämnesområden där sådana studiemöjligheter inte ryms inom linjesystemet.

I syfte att underlätta för högskolestyrelserna att anpassa utbudet av dessa olika utbildningsformer till samhällets behov och individernas efterfrågan och samtidigt garantera en minsta omfattning bör inom varje högskoleenhets grundutbildningsanslag finnas ett lägsta belopp angivet för dessa fyra ändamål. I konsekvens med vad jag tidigare har anfört innebär detta att nuvarande anslag för lokala och individuella linjer samt fristående kurser bör bestå t. o. m. budgetåret 1992/93.

Bidrag till fristående kurser inom kommunal högskoleutbildning har fr. o. m. budgetåret 1988/89 beräknats under anslaget D 14. Bidrag till kommunal högskoleutbildning m. m.

2.4 Dimensionering av grundläggande högskoleutbildning

Inom grundläggande högskoleutbildning skall riksdagen fastställa antalet nybörjarplatser per högskola på varje allmän linje eller på grupp av allmänna linjer. Beträffande lokala och individuella linjer samt fristående kurser skall riksdagen per högskola fastställa antalet årsstudieplatser samt ange en riktpunkt för antalet nybörjarplatser på lokala linjer.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Omfattningen av högskolans grundläggande utbildning är av stor betydelse för samhällets försörjning med kvalificerad arbetskraft. Beslut om omfattningen totalt och fördelat på olika utbildningsområden och högskoleenheter bör därför fattas av riksdagen.

Skälen för mitt förslag: Högskolans utbildningskapacitet är av stort intresse för i stort sett samtliga samhällssektorer. Högskolan utbildar för många yrken som är nödvändiga samhällets utveckling. Det är därför naturligt att regering och riksdag skall fatta de avgörande besluten om högskolans dimensionering. Besluten bör även i framtiden i första hand avse de nationella utbildningsbehoven. Därefter fördelas antalet nybörjarplatser på varje allmän linje – eller grupp av linjer – på berörda högskoleenheter. Beträffande lokala och individuella linjer samt fristående kurser bör riksdagen besluta om antalet årsstudieplatser vid varje högskoleenhet och samtidigt ange en riktning för antalet nybörjarplatser på lokala linjer.

Övergången till treåriga budgetperioder innebär att även dimensioneringen av högskolans grundutbildning skall beslutas för treårsperioder. Det måste dock vara möjligt för regeringen och riksdagen att i undantagsfall i samband med besluten ange att vissa utbildningar t.ex. på grund av planerade omläggningar – skall behandlas senare i särskild ordning. Under pågående budgetår måste högskolestyrelserna kunna vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att tillgängliga utbildningsresurser utnyttjas på bästa sätt. Om det uppstår ett begränsat antal outnyttjade platser bör resurser i första hand överföras till utbildningslinjer inom samma sektor och i andra hand till fristående kurser. Om ett mer betydande antal outnyttjade platser skulle uppstå måste det emellertid vara möjligt för regeringen att omfördela ekonomiska resurser och utbildningskapacitet inom högskolesystemet.

Regering och riksdag kan av olika skäl ändra anslag och dimensioneringstal i budgetbeslut för återstående budgetår under pågående treårsperiod. Detta bör dock normalt höra till undantagen. De lokala högskoleorganen skall så långt möjligt kunna utgå från de planeringsförutsättningar, som har angivits i treårsbesluten.

2.5 Forskning och forskarutbildning

Medel för forskning och forskarutbildning anvisas fr. o. m. budgetåret 1993/94 fakultetsvis under ett anslag till vart och ett av universitetet och de högskolor som har fakultetsorganisation.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Riksdagens och regeringens avvägningar rörande resurserna för forskning och forskarutbildning skall som hittills göras mellan fakultetsområdena. Samtidigt bör de lokala beslutsorganens ansvar för verksamhetsanalys och resultatvärdering markeras.

Skälen för mitt förslag: Planeringen av forskningen och forskarutbildningen bygger internationellt på en indelning av ämnen och vetenskapsområden i fakulteter. Detta ger som jag tidigare utvecklat, en lämplig struktur för riksdagens och regeringens långsiktiga planering och prioriteringar. Därtill kommer det självklara förhållandet, att det är inom denna verksamhetsindelning som en meningsfull resultatorienterad utvärdering på verksamhetens egna villkor kan äga rum.

För att underlätta överblicken högskolevis bör till varje universitet och högskola med fakultetsorganisation anvisas ett anslag till forskning och forskarutbildning. Under varje anslag anges anslagsposter för vart och ett av de fakultetsområden som finns vid högskoleenheten i fråga. Någon omfördelning mellan anslagsposter får, med hänsyn till den forskningspolitiska innebörden av riksdagens och regeringens anslagsbeslut, inte göras av högskolemyndigheterna.

Den ändrade anslagsindelningen skall, som framgått, inte innebära att regering och riksdag frångår nuvarande planerings- och beslutsordning, som innebär att frågor om omfattningen och inriktningen av högskolans forskning och forskarutbildning behandlas fakultetsområdesvis. I budgetpropositionen, forskningspropositionen, och i andra motsvarande sammanhang bör fakultetsområden således som hittills redovisas och behandlas var för sig.

De föreslagna förändringarna möjliggör således för regering och riksdag att bibehålla och ytterligare utveckla nuvarande former för den övergripande planeringen för forskningen och forskarutbildningen inom högskolans fakultetsorganisation, samtidigt som anslagssystemet tydligare markerar det lokala ansvaret för genomförandet av verksamheten.

I enlighet med vad jag nyss anförde beträffande anslagsomläggningen och införandet av ramanslag för grundläggande högskoleutbildning bör de angivna förändringarna liksom ramanslag för forskning och forskarutbildning gälla fr. o. m. budgetåret 1993/94.

2.6 Lokaler m. m.

Mitt förslag: Högskoleenheterna bör ges ett ökat inflytande över sina lokaler. Härigenom ökar möjligheterna till en bättre resurshushållning på lokal nivå. Varje högskoleenhet tilldelas fr. o. m. 1990/91 ett anslag för lokalkostnader.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Planeringssystemet för grundläggande högskoleutbildning resp. forskning och forskarutbildning gör det möjligt för regering och riksdag att göra de övergripande avvägningarna av resurserna för olika ändamål inom högskolan samtidigt som de verksamhetsansvariga inom högskolan ges stor frihet att på bästa sätt utnyttja de tilldelade resurserna. För att höja effektiviteten inom högskolan bör åtgärder vidtas i fråga om lokal planering så att de lokala myndigheternas ansvar och möjligheter inom detta område närmas till vad som gäller i fråga om resurserna i övrigt.

Skälen för mitt förslag: Nuvarande riktlinjer för lokal- och utrustningsplaneringen vid högskoleenheterna beslutades våren 1978 (prop. 1977/78:92, UbU 29, rskr 265). I fråga om lokalförsörjningen överensstämmer dessa i stort med vad som gäller för den civila statsförvaltningen i övrigt. Enligt dessa riktlinjer svarar högskolestyrelsen för användningen av befintliga lokaler och förvaltar inredning och utrustning. Högskolestyrelsen upprättar årligen planeringsredovisningar över lokal- och utrustnings-

behoven för de närmaste fem åren och utarbetar verksamhetsbeskrivningar med förslag till ramprogram för ny och ombyggnadsprojekt.

Byggnadsstyrelsen är lokalhållare för högskolan och fastställer lokalprogram och byggnadsprogram på basis av högskolans förslag. Byggnadsstyrelsen svarar även för projekt- och byggadministration samt svarar för köp, förhyrning och avveckling av lokaler. Lokalbeståndet förvaltas av byggnadsstyrelsen som debiterar marknadsanpassade hyror.

Nuvarande ordning har många fördelar och bidrar till en effektivare lokalplanering för den statliga verksamheten i dess helhet. För hela det stora lokalbestånd som förvaltas av byggnadsstyrelsen för olika statliga verksamheter finns det en allmän strävan att införa mera flexibla samarbetsformer mellan byggnadsstyrelsen och olika lokalutnyttjare. I princip bör avtalsliknande lokalupplåtelse upprättas mellan byggnadsstyrelsen och lokalbrukarna med marknadsmässiga hyror och i övrigt marknadsanpassade villkor bl. a. möjlighet för lokalbrukarna att säga upp lokaler. Hithörande frågor har behandlats i lokalförsörjningsutredningens rapport (DsC 1986:3) Statens lokalförsörjning och i betänkandet (DsFi 1986:28) Statliga lokalkostnader. I prop. 1987/88:100, bilaga 9, s. 38 har chefen för finansdepartementet redovisat riktlinjer för det fortsatta utvecklingsarbetet. Avsikten är att ansvaret för lokalförsörjningen inom givna ekonomiska ramar skall kunna delegeras till myndigheter. En strävan är därvid att åstadkomma ett mer tydligt kund – leverantörsförhållande mellan enskilda myndigheter och byggnadsstyrelsen.

Det är med nuvarande regler möjligt att via förslag i anslagsframställningarna överföra resurser mellan lokalkostnadsanslaget och övriga anslag för att härigenom påverka högskolans lokaler – antingen i form av lokalbesparingar eller nya lokalinhav. Jag räknar vidare med att det pågående arbetet med att åstadkomma mer flexibla samarbetsformer mellan byggnadsstyrelsen och de olika lokalbrukarna skall kunna leda till ett smidigare hanterande av lokalfrågor även inom högskolan. För högskolans del gäller det dock att snabbt kunna ta ytterligare steg. För att möjliggöra ett bättre utnyttjande av de totala resurserna anser jag att högskolan bör få möjlighet att använda även anslagen för utbildning och forskning till lokalkostnader. Det kan gälla både förhyrningar och mindre investeringar med åtföljande driftskostnader. På samma sätt bör inkomster från externa finansiärer få användas till lokalkostnader enligt lokala beslut.

För att det nyssnämnda systemet skall kunna tillämpas på ett enkelt och enhetligt sätt fordras vissa anslagstekniska omläggningar. Vidare måste nuvarande hyresaviserings- och debiteringssystem ses över. Jag avser att senare återkomma till de anslagsmässiga konsekvenserna av dessa frågor. Vidare bör genomförda lokalbesparingar få omfördelas till verksamheter på i princip samma sätt som enligt regeringens beslut den 6 juni 1987 gäller för försöksverksamhet med lokalkostnader på ramanslag.

På det sätt som jag nu nämnt blir det möjligt att snabbare än i dag anpassa lokalbeståndet på marginalen till uppkommande omständigheter. Fr. o. m. 1990/91 bör varje högskoleenhet tilldelas ett anslag för lokalkostnader.

Jag utgår från att den nuvarande ordningen för större nyinvesteringar, som innebär att riksdagen efter förslag av regeringen i budgetpropositionen beslutar om kostnadsramar för ny- och ombyggnader, skall finnas kvar och i princip inte påverkas av vad jag nyss har förordat.

Vad gäller formerna för högskolans utrustnings- och inredningsplanering avser jag att i annat sammanhang återkomma till regeringen.

2.7 Universitets- och högskoleämbetet

Mitt förslag: Universitets- och högskoleämbetets roll bör förtydligas genom att ökade krav ställs på verket både inom planering, uppföljning och utvärdering och i arbetet som tillsynsmyndighet för högskolan.

Skälen för mitt förslag:

Det nya styr- och anslagssystemet medför ändrade krav på högskolans myndigheter både centralt och lokalt.

De krav, som kommer att ställas på de lokala högskoleorganen med avseende på bl. a. verksamhetens kvalitet och resultat samt effektiviteten i användningen av tilldelade resurser, har framgått av vad jag tidigare anfört.

En förändring är här det ansvar som universitet och högskolor nu får för fördelningen av de medel som ställs till förfogande för grundläggande högskoleutbildning.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) är central förvaltningsmyndighet för högskolan inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Det nya anslagssystemet innebär förändringar också i verkets roll och uppgifter.

Redan i prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 220 framhöll jag att en huvuduppgift för ämbetet borde bli att initiera och administrera olika slag av uppföljning av högskolans verksamhet. Denna uppgift blir om möjligt än viktigare med de förändringar jag nu föreslår av högskolans styr- och anslagssystem. Jag vill här beröra ytterligare några konsekvenser för UHÄ av mina förslag.

Verksamheten inom högskolan bedrivs vid mer än 1000 institutioner vid 33 högskoleenheter, utbildningen inom ett stort antal linjer och kurser, forskningen och forskarutbildningen inom tio fakultetsområden eller motsvarande. Inom högskolans olika delar finns ett rikt mått av sakkunskap, när det gäller forskning och utbildning inom olika områden. Regering och riksdag behöver dock för sina beslut underlag, som ger övergripande bedömningar och väger behoven inom olika delar av högskolans verksamhet mot varandra. Kraven i detta avseende kommer snarare att öka än att minska i framtiden. Här har UHÄ en central roll. En grannliga uppgift för UHÄ är – och blir i ökad utsträckning genom den föreslagna konstruktionen med ett enda anslag till grundläggande högskoleutbildning – att

bedöma i vilken utsträckning omfördelningar kan och bör göras inom ramen för befintliga högskoleresurser för att tillgodose nya angelägna ändamål.

Till de övergripande uppgifterna hör givetvis inte endast att göra avvägningar mellan olika önskemål som kommer inifrån högskolan själv. Väsentligt i detta sammanhang är också att svara för bedömningar av hur högskolan kan tillgodose olika samhällsliga behov av utbildning och forskning. I detta ligger att UHÄ måste arbeta med frågor om t. ex. arbetsmarknadens behov av skilda slag av arbetskraft eller olika intressenters behov av forskningsinsatser.

Det nya budgetsysteem, som generellt kommer att tillämpas för den statliga verksamheten, innebär dels en mer långsiktig planering, dels att moment som uppföljning, utvärdering, resultatredovisning och analys betonas.

UHÄ skall redan enligt sin instruktion ansvara för uppföljning och utvärdering av verksamheten inom högskolan. Det nya budgetsysteem innebär att än större vikt läggs vid bl. a. dessa uppgifter. UHÄ:s ansvar när det gäller dessa och andra inslag i budgetsysteem är heller inte begränsat till det rena genomförandet av olika aktiviteter. UHÄ har även ett ansvar för utvecklingen av metodiken i dessa sammanhang.

Till UHÄ:s uppgifter hör sedan den 1 juli 1988 att utöva tillsyn över verksamheten inom högskolan. Att UHÄ gör allvar av denna nya roll som tillsynsmyndighet är en förutsättning för att den decentraliserade högskolan skall fungera enligt de riktlinjer som anges i högskole- och forskningspolitiken. Det innebär att UHÄ inte bara skall ta ställning till klagomål och förmodade missförhållanden inom högskolan. Tyngdpunkten måste i stället ligga på aktiva insatser från verkets sida i syfte att få verksamheten inom högskolan att fungera enligt intentionerna och att fungera väl.

I det sammanhanget måste särskild uppmärksamhet ägnas åtgärder för att se till att riksdagens och regeringens riktlinjer och beslut är kända och tillämpade inom alla berörda delar av högskoleorganisationen. Många problem skulle sannolikt aldrig uppstå om det för de inblandade stod klart hur verksamheten var tänkt att fungera. Självfallet är det alltid angeläget att en verksamhet fungerar på avsett sätt redan från början. Särskilt viktigt blir detta när verksamheten, som t. ex. utbildningen inom högskolan, gäller för enskilda individer ytterst avgörande frågor.

Det nya styr- och anslagssystemet för högskolan ger möjligheter till variationer mellan universitet och högskolor när det gäller resursinsatser för och uppläggning av enskilda utbildningslinjer. Samtidigt gäller, som jag inledningsvis anförde, principen att verksamheten inom högskolan skall vara av hög och likvärdig kvalitet. Här ställs ökade krav på UHÄ som tillsynsmyndighet, nämligen att gentemot regering och riksdag och gentemot de studerande ansvara för att en och samma utbildningslinje faktiskt håller samma kvalitativa nivå, oavsett lokala variationer till följd av högskoleorganens beslut.

Sammantaget leder de kommande förändringarna till en markering av UHÄ:s strategiska betydelse för utbildningen och forskningen inom högskolan. Detta bör komma till uttryck bl. a. genom att verkets interna

organisation anpassas till planerings- och anslagssystemet. Jag återkommer i annat sammanhang till regeringen med förslag till de ändringar som detta kan föranleda i instruktionen för UHÄ.

Prop. 1988/89:65

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag anfört om införande av treåriga budgetramar för samtliga högskoleanslag fr. o. m. budgetåret 1990/91,
2. godkänna förslaget att medel för grundläggande högskoleutbildning fr. o. m. budgetåret 1993/94 anvisas högskolevis under ett samlat anslag,
3. godkänna vad jag anfört om resurser för lokala och individuella linjer samt fristående kurser,
4. godkänna vad jag anfört om dimensioneringen av grundläggande högskoleutbildning,
5. godkänna att medel för forskning och forskarutbildning fr. o. m. budgetåret 1993/94 anvisas fakultetsvis under ett anslag till vart och ett av universiteten och de högskolor som har fakultetsorganisation,
6. godkänna vad jag har anfört om anslagen för lokalkostnader och anskaffning av utrustning,
7. godkänna vad jag anfört om universitets- och högskoleämbets roll.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1988-12-08	2
1 Inledning	2
1.1 Allmän bakgrund	2
1.2 Högskolepolitiken inför framtiden	3
1.3 Tre grundprinciper	4
1.4 Formerna för högskolepolitiken	5
1.5 Kvaliteten måste mätas internationellt	6
1.6 Uppdragsverksamheten får inte subventioneras	8
1.7 Samlad redovisning	8
1.8 Nya rutiner	10
2 Överväganden och förslag	11
2.1 Treåriga budgetramar	11
2.2 Grundläggande utbildning	12
2.3 Lokala och individuella linjer samt fristående kurser	13
2.4 Dimensionering av grundläggande högskoleutbildning	14
2.5 Forskning- och forskarutbildning	15
2.6 Lokaler m. m.	16
2.7 Universitets- och högskoleämbetet	18
3 Hemställan	20
4 Beslut	20

