

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Resursutredningen
(U 2004:03)

Dir.
2006:29

Beslut vid regeringssammanträde den 12 april 2006.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen beslutade den 22 september 2004 om kommittédirektiv för en översyn av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning (dir. 2004:49). Ett delbetänkande redovisades i maj 2005 (SOU 2005:48). I följande tilläggsdirektiv utvidgas uppdraget till att också omfatta en översyn av resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor inklusive Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Vad gäller SLU skall även resurstilldelningen till den grundläggande högskoleutbildningen ses över. Utredarens utgångspunkt för uppdraget skall vara behovet av hög vetenskaplig kvalitet samt ökad profilering, närmare samarbete och arbetsfördelning mellan olika lärosäten. Utredaren skall göra en översyn av de villkor för forskning och forskarutbildning som skapas med nuvarande styrning och finansiering av högskolesystemet.

Utredaren skall utifrån denna översyn föreslå förändringar i principer och former för högskolesystemets styrning och resurstilldelning avseende forskning och forskarutbildning samt även kunna överväga andra åtgärder som innebär att de övergripande målsättningarna uppnås.

Bakgrund

Universitet och högskolor har en central roll i den svenska forskningen genom sin dominerande roll som forskningsutförare. Merparten av offentligt finansierad forskning, undantaget försvarsforskningen, utförs vid universitet och högskolor. Jämfört med vissa andra länder finns det i Sverige relativt få forskningsinstitut. Lärosätena svarar därmed både för det fria kunskapssökandet genom grundforskning och för behovsmotiverad forskning till stöd för olika samhällssektorer.

De villkor för forskning och forskarutbildning som skapas genom högskolesystemets utformning, styrning och finansiering är centrala forskningspolitiska frågor. Forskarutbildningen är en väsentlig del av universitetens uppdrag, och doktorander utför en stor del av forskningen. Forskarutbildningen är både en integrerad del av forskningen och en utbildning som skall möta doktorandernas behov och bidra till högskolans behov av forskare och lärare, liksom det omgivande samhällets behov av vetenskaplig kompetens. Högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället är integrerad i hela högskolans verksamhet, inklusive forskning och forskarutbildning. Genom samverkan bidrar högskolan till både kunskapens nyttiggörande och forskningens förankring i samhället.

Högskolesystemets utbyggnad

Det svenska högskolesystemet har byggts ut kraftigt under de senaste decennierna. I slutet av 1970-talet fanns det tio lärosäten med forskarutbildning, av vilka sex var universitet och fyra fackhögskolor. Vid denna tid började etableringen av ett flertal nya högskolor. Uppbyggnaden av nya universitet och högskolor har därefter lett fram till att det idag finns 36 lärosäten med staten som huvudman. Av dessa är 14 universitet med generell rätt att utfärda examina inom forskarutbildning och fyra är högskolor med rätt att utfärda forskarexamina inom för respektive högskola särskilt beslutat vetenskapsområde. Antalet högskolor utan vetenskapsområde är 18. Utöver dessa lärosäten med staten som huvudman finns det tre enskilda utbildnings-

anordnare som har tillstånd att utfärda examina inom viss forskarutbildning.

Utbyggnaden har inneburit en kraftig ökning av forskning och forskarutbildning. Alla högskolor har sedan 1997 egna fasta forskningsresurser. Antalet lärosäten med rätt att utfärda examina inom forskarutbildning har nära fördubblats under de senaste decennierna. Även antalet examinerade inom forskarutbildningen har under 1990-talet fördubblats och därefter fortsatt att öka.

Regeringens ambition att det skall finnas minst ett universitet eller en högskola i varje län har uppnåtts. Universiteten och högskolorna har en viktig roll för utvecklingen såväl nationellt som internationellt. Genom det nu väl utbyggda högskolesystemet ges förbättrade förutsättningar för t.ex. breddad rekrytering av studenter och en regional anknytning av högre utbildning och forskning. I regeringens proposition Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) har regeringen uttalat att ett skede av konsolidering och profilering inom högskolesystemet bör inledas.

Finansieringsbilden för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor

De sammanlagda intäkterna för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor uppgick till drygt 23 miljarder kronor 2004. Av dessa svarade offentliga medel för 80 procent. Knappt 46 procent av de samlade intäkterna kommer via direkta statsanslag medan drygt 54 procent utgörs av externa intäkter från såväl offentliga som privata finansiärer.

De externa medlen fördelas ofta i konkurrens efter prövning av vetenskaplig kvalitet eller prövning av relevans för kunskap till stöd för olika samhällssektorer, t.ex. medel från forskningsråd och andra forskningsfinansiärer. Av lärosätenas samlade externa forskningsresurser 2003 var cirka hälften tilldelade efter vetenskaplig prövning enligt Högskoleverkets klassificering av intäkter från olika finansiärer.

Tilldelning av resurser för forskning och forskarutbildning

Lärosäten med rätt att utfärda examen i forskarutbildning tilldelas resurser för forskning och forskarutbildning samt konstnärligt utvecklingsarbete på ett för varje lärosäte separat anslag. Riksdagen beslutade med anledning av regeringens proposition Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) att anslag till forskning och forskarutbildning vid lärosäten under dåvarande Utbildningsdepartementet från och med den 1 januari 1999 huvudsakligen skulle fördelas till fyra vetenskapsområden benämnda humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde. Därtill infördes en särskild post för resurserna för konstnärligt utvecklingsarbete. Lärosäten med rätt att utfärda examina i forskarutbildningen disponerar inom sina anslag för forskning och forskarutbildning särskilda anslagsposter för de tilldelade vetenskapsområdena och i förekommande fall konstnärligt utvecklingsarbete och har möjlighet att omfördela tre procent av resurserna mellan posterna. Antalet vetenskapsområden per universitet varierar mellan ett och fyra.

De lärosäten som före den 1 januari 1999 var universitet har anslaget uppdelat i anslagsposter per vetenskapsområde och en anslagspost för lokalhyror m.m. För de lärosäten som blivit universitet efter den 1 januari 1999 ingår medel för lokalhyror i anslagsposterna för vetenskapsområdena. Universitet och högskolor med vetenskapsområde tilldelas även forskningsresurser på en anslagspost benämnd Övriga forskningsmedel där högskolan själv beslutar om medlens fördelning. De högskolor som inte är universitet eller har något vetenskapsområde disponerar forskningsmedel från anslaget Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor.

Sveriges lantbruksuniversitet, som ingår i Jordbruksdepartementets ansvarsområde, får ett samlat anslag för grundutbildning, forskning och forskarutbildning samt för en tredje verksamhetsgren, fortlöpande miljöanalys.

Forskarutbildningen styrs genom att regeringen sätter upp kvantitativa mål för antal doktorsexamina per lärosäte och

vetenskapsområde. Målen sätts med utgångspunkt i statsmakternas ambitioner och respektive lärosätes totala kapacitet inom forskarutbildning. De externa medlen utgör ofta en väsentlig och nödvändig förutsättning för att målen för antal examina skall kunna uppnås. Något särskilt belopp för forskarutbildning anvisas inte inom ramen för lärosätenas anslag för forskning och forskarutbildning.

Ansökan om rätt att benämnas universitet och att tilldelas vetenskapsområde

Ett lärosäte kan ansöka hos regeringen om att tilldelas rätten att benämnas universitet. På förslag av regeringen i budgetpropositionen beslutade riksdagen (prop. 1996/97:1, 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100) om vilka kriterier som skall gälla för att en högskola av regeringen skall ges rätten att benämnas universitet. Bl.a. fastslogs att högskolan skall ha grundutbildning och forskning av tillräcklig omfattning och kvalitet, goda infrastrukturella förutsättningar och internationella kontakter samt uppfylla kraven för att självständigt få inrätta professurer och att utfärda doktors-examen. Sedan 1999 har dock alla högskolor givits rätt att självständigt anställa professorer. Med benämningen universitet följer ett generellt tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen.

En högskola kan också ansöka hos regeringen om att tilldelas ett vetenskapsområde och därmed ges tillstånd att utfärda examina i forskarutbildning inom detta vetenskapsområde (prop. 1996/97:141). För att en högskola skall tilldelas vetenskapsområde skall den ha forskning och utbildning med tillräcklig kvalitet och omfattning inom det sökta området. Före beslut om universitetsstatus och nya vetenskapsområden har regeringen låtit Höskoleverket pröva ansökningarna.

Efter införandet av fastlagda kriterier för universitetsstatus fr.o.m. 1998 har regeringen med anledning av ansökningar från fyra högskolor beslutat att högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro skulle ges benämningen universitet fr.o.m. den 1 januari 1999 samt att Mitthögskolan skulle ges benämningen

universitet fr.o.m. den 1 januari 2005. Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan och Högskolan i Luleå bedömdes redan 1998 uppfylla kriterierna för att få benämnas universitet, varför dessa lärosäten utan ansökan benämns universitet. Vidare finns i dag fem högskolor som tilldelats vetenskapsområde: Högskolan i Kalmar 1999, Blekinge tekniska högskola 1999, Mälardalens högskola 2001 och Stiftelsen Högskolan i Jönköping 2004. Malmö högskola fick medicinskt vetenskapsområde 1999 då den odontologiska forskningen fördes från Lunds universitet till Malmö högskola.

Behovet av utredning

Det svenska högskolesystemet har genomgått stora förändringar och ställts inför nya utmaningar de senaste 10–15 åren. Förändringarna avser bl.a. ökad internationell konkurrens med nya krav på kraftsamling, prioritering och samarbete för en hög vetenskaplig kvalitet. Tvärvetenskaplig forskning har ökat i omfattning och betydelse. Antalet universitet och högskolor har ökat och fler lärosäten än tidigare har tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildning. En etablerad ordning för ansökan hos regeringen om rätt att benämnas universitet och tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen har medfört ökade ambitioner när det gäller forskning hos ett flertal högskolor. Forskarutbildningen har expanderat kraftigt, och forskarutbildningens kvalitet och dess roll som en utbildning också för arbetslivet utanför universitet och högskolor betonas starkare. Uppgiften att samverka med det omgivande samhället har givits allt större tyngd.

Införandet av systemet med mål- och resultatstyrning ger lärosätena stor handlingsfrihet samtidigt som större krav ställs på uppföljning och redovisning av verksamhet och resultat. Såväl inom statsförvaltningen generellt som inom högskolan har genomförts en betydande decentralisering med åtföljande ökade administrativa uppgifter i den direkta verksamheten. Nämnade förändringar har sammantaget resulterat i bl.a. utökade uppgifter för enskilda lärare och forskare.

Principerna avseende såväl möjligheten att få universitetsstatus eller vetenskapsområde som resurstilldelning till forskning och forskarutbildning har gällt sedan slutet av 1990-talet, men systemet har inte utvärderats. Vidare har forskningens finansiering över tid förändrats genom en ökad andel extern finansiering, men en samlad översyn av finansieringsbilden avseende högskolans forskning och tilldelningen av resurser för forskning och forskarutbildning har inte genomförts.

Behovet av profilering och samarbete mellan lärosäten har ökat, vilket ställer nya krav på formerna för styrning av högskolan.

Det finns mot bakgrund av ovanstående förändringar och nya utmaningar för universitet och högskolor skäl för en översyn av de villkor för forskning och forskarutbildning som skapas med nuvarande utformning, styrning och finansiering av högskolesystemets forskning och forskarutbildning.

De direkta statsanslagens roll och betydelse

För att svensk forskning skall kunna möta en ökad internationell konkurrens ställs ökade krav på kraftsamling inom viktiga forskningsområden. Det är viktigt att ge de mest framstående forskarna förutsättningar att bedriva långsiktig forskning i attraktiva miljöer med kritisk massa.

De medel för forskning och forskarutbildning som anvisas direkt till universitet och högskolor utgör grunden för lärosätenas verksamhet och skall ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta egna beslut om forskningens och forskarutbildningens inriktning. Det är angeläget att det finns möjlighet att pröva nya idéer och forskningsinriktningar. De direkt anvisade statliga medlen skall också ge förutsättningar för långsiktig planering av verksamheten. Universitet och högskolor har ansvar för att forskarutbildningen planeras och bedrivs så att de forskarstuderande ges en utbildning av hög kvalitet och med trygga villkor, vilket regeringen har anfört i prop. 2004/05:80.

För att åstadkomma nödvändig kvalitet och kraftsamling ställs allt högre krav på lärosätena att åstadkomma prioritering och profilering. Universitet och högskolor har enligt vad som anförts i prop. 1996/97:141 ett ansvar för att utveckla forskningsprofiler och genom omfördelning av resurser stärka angelägen forskning.

Externa forskningsresurser har stor betydelse för stödet till starka forskningsmiljöer. Samtidigt kan en mycket hög andel extern finansiering, t.ex. hos de lärosäten som har betydande bidrag från näringsliv och forskningsstiftelser, medföra minskade möjligheter för lärosätet att besluta om profilering av verksamheten. Extern finansiering som är förenad med krav på medfinansiering från lärosätets sida minskar ytterligare lärosätets möjligheter att självständigt besluta om prioritering av resurser och verksamhet.

Utöver behovet av kraftsamling inom forskningen finns det samtidigt ett behov av en kvalificerad bredd inom forskningen för att det inom Sverige skall finnas en bred vetenskaplig kompetens och för att säkra förnyelse och etablering av nya forskningsinriktningar. En bred forskningsbas är därmed en förutsättning för utveckling av de mest framstående miljöerna.

Fr.o.m. den 1 juli 2007 införs tre nivåer i examensstrukturen: utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Enligt regeringens mening skall forskarutbildningen vara en integrerad del av den forskning som bedrivs, inklusive den stora del av forskningen som finansieras genom bidrag från externa finansiärer (prop. 2004/05:80). Att separera resurserna för forskning och forskarutbildning för att åstadkomma en situation där all forskarutbildning enbart finansieras av direkta statsanslag är således inte önskvärt. Samtidigt riskerar ett alltför starkt beroende av externa medel att få negativa effekter för forskarutbildningen, eftersom det försvårar en samlad planering av forskarutbildningen utifrån utbildningens och doktorandernas behov. Forskarutbildningen skall dessutom inte bara vara en biprodukt av forskningen utan även vara föremål för såväl regeringens som lärosätenas överväganden om behovet av forskarutbildade.

Det finns mot bakgrund av ovanstående skäl att se över vilka effekter dagens former för finansiering har på lärosätenas forskning och forskarutbildning bl.a. avseende kvalitet samt lärosätenas möjligheter att åstadkomma såväl bredd inom forskning och forskarutbildning som prioriterade satsningar, profilering och samarbete med andra lärosäten. En översyn bör med beaktande av lärosätenas samlade intäkter belysa hur forskningsresurserna används, särskilt den roll de över statsbudgeten satsade resurserna har. Av belysningen behöver t.ex. framgå kort- respektive långsiktiga åtaganden och ändamålen för resursfördelningen. Vidare bör det framgå i vilken mån lärosätena använt sig av möjligheten att omfördela resurser mellan vetenskapsområden, särskilt hur små ämnen och ämnen under uppbyggnad finansierats. Översynen behöver visa vilka möjligheter högskolestyrelser och fakultetsnämnder har att åstadkomma omprioriteringar.

Det finns också skäl att utvärdera och analysera hur målen för antal examina i forskarutbildningen fungerar som styrinstrument och på vilka grunder de skall sättas.

Underlag för resurstilldelning

De externa medel som fördelas efter vetenskaplig prövning utgör ett viktigt instrument för att främja hög kvalitet i forskningen. De bidrar även till dynamik mellan såväl lärosäten som ämnesområden i fördelningen av lärosätenas samlade resurser för forskning och forskarutbildning. De direkta statsanslagen till forskning och forskarutbildning vid lärosäten har delvis en annan roll genom att ge förutsättningar för en stabil verksamhet och långsiktig planering, vilket är grunden för en högkvalitativ verksamhet. Det finns därmed ingen direkt uttalad koppling mellan tilldelningen av lärosätenas direkta statliga forskningsresurser och vissa specifika prestationer eller kvalitetsmått

I vissa länder finns det dock system med inslag av kvalitativa eller kvantitativa mått vid fördelning av direkta medel till universitet och högskolor. I syfte att utveckla regeringens beslutsunderlag vid resurstillskott avseende

forskning och forskarutbildning till lärosäten finns det skäl att kartlägga vilka erfarenheter som finns i andra länder av sådana rutiner eller system. Det är här särskilt intressant att kartlägga hur olika resurstilldelningsmetoder med kvalitets- eller prestationsrelaterade inslag påverkar lärosätens möjligheter till prioritering och profilering samt samarbete och arbetsfördelning mellan lärosäten och vilka effekter på verksamhetens kvalitet som kan påvisas. Vidare finns det skäl att analysera vad som kan utgöra objektiva kvalitetskriterier inom forskning och forskarutbildning samt för- och nackdelar med att använda vissa definierade kvalitetskriterier som ett underlag för regeringen. Här bör ingå att analysera effekterna för olika typer av lärosäten.

Det finns även skäl att analysera och överväga för- och nackdelar med att även andra aspekter avseende lärosätenas verksamhet skulle kunna utgöra underlag för regeringens överväganden. Som exempel kan nämnas samverkan mellan lärosäten samt utbildningens vetenskapliga förankring. Ett annat möjligt exempel är spridning och nyttiggörande av forskningsresultat. Även andra möjliga aspekter kan övervägas. Det behövs en analys av vilka sådana aspekter som skulle kunna ingå i underlag för regeringens överväganden samt av för- och nackdelar med att inbegripa dem i ett beslutsunderlag. Därvid behöver effekterna för olika typer av lärosäten analyseras. Internationella erfarenheter bör ligga till grund för analysen.

Samarbete och profilering

För att utbildning och forskning skall vara av hög kvalitet krävs ett effektivt resursutnyttjande såväl ur ett nationellt perspektiv som inom varje lärosäte. För att detta på bästa sätt skall kunna uppnås är det bl.a. angeläget med ett aktivt prioriterings- och profileringsarbete inom en högskola. Ett gott akademiskt ledarskap är nödvändigt för att skapa förutsättningar för både det interna prioriteringsarbetet och för samarbeten med andra lärosäten.

Regeringen har i den forskningspolitiska propositionen Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) uttalat att det

svenska högskolesystemet bör utvecklas mot samarbeten mellan lärosäten vad gäller såväl verksamhet som beslutsorgan och att arbetsfördelning bör eftersträvas. Vidare anförs i propositionen att det är regeringens mening att en sådan struktur bättre främjar kvaliteten i svensk forskning och forskarutbildning än en utökning av antalet universitet och högskolor med vetenskapsområde. Regeringen har i propositionen uttalat att utvecklingen kan leda till ett mer diversifierat system där universitet och högskolor samarbetar utifrån sina skilda profiler med olika tyngdpunkter inom forskning eller utbildning.

I ett effektivt forskningssystem är det nödvändigt att det finns goda förutsättningar för samarbete kring forskning och forskarutbildning. De 16 forskarskolor som startade med anledning av regeringens proposition Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) utgör samarbeten mellan lärosäten med och utan tillstånd att utfärda examina i forskarutbildningen. Även annat sådant samarbete finns inom forskarskolor eller avseende enskilda doktorander. Det finns skäl att göra en analys av möjligheter och hinder i sådana samarbeten för att underlätta fortsatt och ökat samarbete.

Nya behov av samarbete mellan lärosäten ställer nya krav på högskolans inre organisationsformer. Det har därför införts en ny bestämmelse i högskolelagen som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försöksverksamhet som avviker från organisatoriska bestämmelser i högskolelagen.

Det finns anledning att brett se över former och principer för styrning och resurstilldelning avseende forskning och forskarutbildning i syfte att underlätta olika former av profilering, samarbeten och arbetsfördelning.

Det finns även anledning att belysa vilken roll samverkan och profilering kan ha för att säkra ett nära samband mellan utbildning och forskning, vilket föreskrivs i högskolelagen (1992:1434). Sedan 1997 har alla högskolor egna fasta forskningsresurser. Att det finns en hög andel forskarutbildade lärare är väsentligt för utbildningens vetenskapliga förankring. Utbildningen formas och utvecklas genom forskningens framsteg. Sambandet mellan forskning och utbildning bygger

dock inte på något enkelt mekaniskt samband. Utbildningens vetenskapliga grund utgörs inte enbart av den forskning som bedrivs av den enskilde läraren eller vid det enskilda lärosätet utan bygger också på den kunskap som kommer fram i det globala forskarsamhället, vilket kräver att lärarna vid universitet och högskolor har en sådan kontakt med forskning att de uppmärksammar och förstår nya vetenskapliga rön och deras betydelse. Det innebär även att de studerande skall kunna anlägga ett vetenskapligt perspektiv på sin utbildning och sin kommande yrkesverksamhet. Resurstilldelningen till forskning och forskarutbildning måste därför göras utifrån aktuella forsknings- och utbildningspolitiska bedömningar av behoven. Det finns behov av att lyfta fram internationella exempel som visar hur man åstadkommer utbildningens vetenskapliga förankring i skilda nationella system, bl.a. om det har skett genom resurstilldelning.

Ansökan och beslut om universitetsstatus och vetenskapsområden

Det finns ingen internationellt enhetlig definition av vad som utgör ett universitet. Internationella jämförelser visar att universitet är beteckningen på lärosäten med skilda uppdrag och storlek. Likaså finns skilda former för att tilldela ett lärosäte status som universitet. Beslut om universitetsstatus kan t.ex. fattas av en regering eller av en instans med uppgift att bedöma kvalitet och andra förutsättningar hos ett lärosäte med ambition att bli universitet. Vidare finns det olika grad av koppling mellan beslut om universitetsstatus och ekonomiskt åtagande från staten.

I det svenska systemet före 1998 beslutade riksdagen om vilka universitet som skulle finnas. Det fanns inga utarbetade former för att ansöka om rätt att benämnas universitet eller rätt att bedriva forskarutbildning. Beslut om universitetsstatus var ett resultat av statsmakternas bedömning att det fanns ett behov av att etablera ett nytt universitet. I sådana beslut låg ett långsiktigt åtagande om ekonomisk uppbyggnad.

Sedan 1998 kan en högskola ansöka hos regeringen om att få rätt att benämnas universitet. Riksdagen har beslutat om vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att ett lärosäte skall få benämnas universitet. Regeringen har uttalat att beslut om universitetsstatus eller vetenskapsområde innebär ett åtagande om ekonomisk utbyggnad och att utbyggnaden måste ske utifrån en forskningspolitisk bedömning och utifrån vad som är statsfinansiellt möjligt. Möjligheten att ansöka om rätt att benämnas universitet eller tilldelas vetenskapsområde, och därmed ges tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen, har medfört att flera lärosäten ansökt hos regeringen om sådana rättigheter.

Ett system med fastlagda kriterier som skall uppfyllas för att en högskola skall benämnas universitet eller tilldelas vetenskapsområde leder till att en högskola som anser sig uppfylla kriterierna, också anser sig ha rätt att prövas och tilldelas den nya statusen. Då beslut om universitetsstatus och vetenskapsområde innebär ett ekonomiskt åtagande om fortsatt resursmässig utbyggnad kräver dagens system emellertid att regeringen också gör andra överväganden, utöver den prövande instansens bedömning av om högskolan uppfyller kriterierna.

Dagens system för att ansöka om vetenskapsområde och universitetsstatus kan kritiseras för att inte uppmuntra till profilering. En högskolas strävan att uppfylla kraven för tilldelning av vetenskapsområde eller universitetsstatus kan i stället leda till ansträngningar för att bredda verksamheten i syfte att utveckla tillräcklig kvalitet och omfattning av forskningen. Systemet ger inte heller incitament för samarbete mellan lärosäten.

En följd av dagens system är att högskolor gör stora ansträngningar för att ansöka om ett vetenskapsområde eller universitetsstatus, utan att regeringen bedömt att det föreligger forskningspolitiska och statsfinansiella förutsättningar för en sådan utbyggnad av forskningen. Det finns därför skäl att analysera konsekvenserna av att å ena sidan flera högskolor anser sig uppfylla kriterierna för universitetsstatus eller vetenskapsområde och därmed följande tillstånd att utfärda examen i forskarutbildning och att det å andra sidan finns behov

av ytterligare profilering och samarbete inom högskolesystemet. Nuvarande system för ansökan och beslut när det gäller rätten att benämnas universitet och tillstånd att utfärda examen i forskarutbildning behöver jämföras med andra möjliga system och för- och nackdelar med olika modeller bör analyseras. Denna typ av beslut kan t.ex. helt ligga inom ramen för statsmakternas övergripande forsknings- och utbildningspolitiska prioriteringar. Ett annat alternativ är att beslut om universitetsstatus fattas av en annan instans än regeringen och därmed frikopplas från åtagande om ekonomisk utbyggnad. Även andra möjliga former än de angivna exemplen behöver givetvis övervägas. De resursmässiga konsekvenserna av olika system behöver belysas. Internationella jämförelser bör ligga till grund för analysen.

Ett nytt system bör utformas så att det främjar prioriteringar hos lärosätena som kan leda fram till en nödvändig profilering och arbetsfördelning i det svenska forskningssystemet. Möjligheter att stimulera organiserat samarbete mellan lärosäten bör analyseras och bedömas.

Vetenskapsområde som indelningsgrund för resurstilldelning och examenstillstånd m.m.

Syftet med att 1999 införa vetenskapsområde som indelningsgrund för resurstilldelning till forskning och forskarutbildning för lärosäten under dåvarande Utbildningsdepartementet, i stället för den tidigare fördelningen till fakulteter, var att underlätta för universitet och högskolor att göra egna prioriteringar av forskningsresurserna. Fördelning till vetenskapsområden skulle ge bättre förutsättningar för tvärvetenskapligt samarbete. Tillstånd att utfärda examen inom forskarutbildning knöts till vetenskapsområden.

Begreppet vetenskapsområde används således dels vid tilldelning av anslagsmedel, dels som indelningsgrund för tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen. Det finns dock ingen fullständig koppling mellan de två användningsområdena för begreppet vetenskapsområde. Ett universitet har ett generellt tillstånd att utfärda forskarexamina, även om

lärosätet inte tilldelas medel för samtliga vetenskapsområden. Vid vissa universitet bedrivs en betydande andel av forskarutbildningen inom forskningsområden som ligger utanför det eller de vetenskapsområden som lärosätet tilldelas direkta statliga resurser för.

Ett ökat behov av prioriteringar och kraftsamling inom forskningen ställer krav på att de principer och regelverk som styr högskolan är anpassade till dagens verksamhet och förutsättningar.

Det finns anledning att se över om syftet med reformen avseende vetenskapsområde som grund för resurstilldelning – att skapa ökade omfördelnings- och prioriteringsmöjligheter – har uppnåtts eller om det finns behov av ytterligare möjligheter till lokala prioriteringar med beaktande av riksdagens och regeringens intresse av att kunna styra forskningsresurserna till olika områden.

Utöver indelningen i vetenskapsområden styr regeringen resurserna till forskning och forskarutbildning samt konstnärligt utvecklingsarbete för vissa särskilda ändamål, t.ex. ersättning för lokalhyror m.m. Denna styrning skiljer sig åt mellan lärosätena. Vid en översyn av tilldelning av resurser till vetenskapsområden behöver även dessa olika former av styrning analyseras och för- och nackdelar med modellerna belysas. Vidare behöver underlag för eventuella förändringar inhämtas. Vad gäller resurser för lokaler bör ett enhetligt system införas där lärosätena själva ansvarar för avvägningen mellan olika kostnadsslag. Det finns också anledning att överväga om nuvarande vetenskapsområden är en ändamålsenlig indelningsgrund för tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen och i samband därmed belysa hur forskningsområden av disciplinövergripande karaktär behandlas inom systemet med vetenskapsområden. Det innefattar även frågan om det är ändamålsenligt med en koppling av tillstånd att utfärda examina inom forskarutbildningen till de områden som utgör indelningsgrund för resurser.

Sveriges lantbruksuniversitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ligger under Jordbruksdepartementets ansvarsområde, till skillnad från övriga universitet och högskolor som Utbildnings- och kulturdepartementet svarar för.

Verksamheten vid SLU regleras dels genom högskolelagen (1992:1434), dels genom förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Förordningens föreskrifter är till stora delar desamma som de som finns i högskoleförordningen (1993:100).

SLU har ett väl definierat samhällsuppdrag och en tydlig koppling till de areella näringarna. Av 3 kap. 1 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet framgår att det vid Lantbruksuniversitetet bedrivs forskning, forskarutbildning och grundutbildning inom jord- och trädgårdsbruk, landskapsplanering, livsmedelsproduktion, naturvård, skogsbruk och vedråvarans förädling, vattenbruk samt veterinärmedicin och husdjursskötsel. SLU har som övergripande verksamhetsidé att utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans hållbara nyttjande av dessa.

Det offentliga intresset för de areella näringarna och livsmedelsproduktionen har av politiska skäl varit stort, och utbildning och forskning för dessa områden har därför varit starkt kopplade till jordbrukspolitiken. I propositionen *Forskning för kunskap och framsteg* (prop. 1992/93:170) slog regeringen fast att SLU skall vara ett samlat sektorsuniversitet för de areella verksamheterna. I propositionen anfördes också att SLU skall bedriva dels grundutbildning, dels grundforskning och tillämpad forskning med tillhörande försöksverksamhet. När det gäller tillämpad forskning har SLU en funktion som i de flesta andra europeiska länder innehas av särskilda forskningsinstitut. Den svenska modellen har bedömts ha en klar fördel genom större möjligheter till integration mellan tillämpad och grundläggande forskning, mellan utbildning och forskning samt mellan akademi och samhälle.

SLU har, enligt bilaga till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, tillstånd att utfärda dels generella examina,

dels ett antal olika yrkesexamina avsedda för verksamhet inom ovan definierade områden, företrädesvis inom jordbruks- och skogsbrukssektorn, i syfte att bl.a. förse sektorn med kompetent arbetskraft. Dessa yrkesexamina är exklusiva för SLU.

Vissa av de utbildningar som bedrivs vid SLU har ett litet antal platser. Dessa utbildningar fyller ett specifikt arbetskraftsbehov för de areella näringarna och torde vara angelägna ur ett samhällsperspektiv. Hur långt samhällets ansvar sträcker sig för utbildning och forskning för de areella näringarna och SLU:s roll i det svenska högskolesystemet utreds för närvarande i särskild ordning inom Jordbruksdepartementet (dnr Jo2005/2164).

Universitet och högskolor under Utbildnings- och kulturdepartementet har separata anslag för grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning.

Dessa lärosätens anslagsintäkter för grundutbildning är beroende av redovisat antal helårsstudenter och helårsprestationer samt av vilka utbildningsområden dessa tillhör, då ersättningsbeloppen för helårsprestationer och helårsstudenter är olika för olika utbildningsområden. Den totala ersättningen begränsas av ett takbelopp som tillsammans med eventuell ersättning för särskilda åtaganden utgör lärosätets grundutbildningsanslag.

SLU anvisas medel under ett sammanhållet anslag under utgiftsområde 23. Anslaget skall finansiera grundutbildning, forskning och forskarutbildning samt fortlöpande miljöanalys, som utgör en tredje verksamhetsgren för SLU och är unik inom högskolan. Verksamhetsgrenen tillkom 1997.

SLU har vid sin interna anslagsfördelning haft ovan nämnda ersättningsbelopp för helårsprestationer och helårsstudenter som riktmärke.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 22 september 2004 om kommittédirektiv för en översyn av resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen. I maj 2005 redovisades ett delbetänkande (SOU 2005:48). I följande tilläggsdirektiv

utvidgas uppdraget till att omfatta resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor, inklusive Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Vad gäller SLU skall även resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen ses över.

En utgångspunkt för uppdraget skall vara behovet av hög vetenskaplig kvalitet samt ökad profilering, närmare samarbete och arbetsfördelning mellan olika lärosäten.

Utredaren skall göra en översyn av de villkor för forskning och forskarutbildning som skapas av högskolesystemets nuvarande utformning, styrning och finansiering. Utredaren skall utifrån denna översyn föreslå förändringar i principer och former för högskolesystemets resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning i syfte att bl.a. ge lärosätena möjligheter, i förhållande till sina samlade verksamheter inom forskning och forskarutbildning, till egeninitierad långsiktig verksamhet. Utredaren skall även kunna överväga andra åtgärder som främjar forskningens och forskarutbildningens kvalitet, profilering och samarbete mellan lärosäten samt möjliggör långsiktig planering av lärosätenas verksamhet.

Utredaren skall särskilt:

- Belysa på vilket sätt lärosätenas samlade intäkter för forskning och forskarutbildning fördelas. Av belysningen bör lång- och kortsiktiga åtaganden och fördelning på olika typer av ändamål framgå, vilka möjligheter högskoleledningar och fakultetsnämnder har att åstadkomma omprioriteringar samt vad kraven på medfinansiering betyder för olika lärosäten.
- Inhämta internationella erfarenheter av tillämpning av kvalitetsrelaterade och prestationsrelaterade kriterier i resurstilldelning till universitet och högskolor avseende forskning och forskarutbildning. Utifrån dessa erfarenheter, och med beaktande av att lärosätenas finansiering innefattar en hög andel extern finansiering, analysera för- och nackdelar med att använda sådana kriterier som ett

underlag för regeringens tilldelning av resurser till lärosäten. Utredaren skall även analysera vad som kan utgöra kvalitetskriterier, och avseende forskarutbildning även prestationsrelaterade kriterier, vid resurstilldelning till forskning och forskarutbildning och beskriva för- och nackdelar med olika kriterier. Utredaren bör även analysera för- och nackdelar med möjligheten att även andra aspekter på lärosätenas verksamhet, t.ex. samverkan mellan lärosäten, utbildningens vetenskapliga förankring samt spridning och nyttiggörande av forskningsresultat, skulle kunna utgöra underlag för regeringens överväganden. Utredaren skall analysera vilka sådana aspekter som skulle kunna ingå i underlag för regeringens överväganden och beskriva för- och nackdelar med att inbegripa dem i ett beslutsunderlag. Därvid skall effekterna för olika typer av lärosäten analyseras. Internationella erfarenheter skall ligga till grund för analysen. Om utredaren finner det motiverat, skall förslag lämnas till möjliga kvalitets- eller prestationsrelaterade kriterier samt även andra möjliga aspekter på ett lärosätes verksamhet som kan utgöra underlag för regeringens resurstilldelning till forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor.

- Analysera för- och nackdelar med olika system för ansökan, prövning och beslut om rätt att benämnas universitet eller ges tillstånd att utfärda examen inom forskarutbildning. Internationella jämförelser bör ligga till grund för analysen. Utredaren skall utifrån denna analys föreslå ett nytt system för beslut om universitetsstatus och tillstånd att utfärda examen inom forskarutbildning. Utredarens förslag skall främja hög kvalitet och vetenskaplig bredd i verksamheten samt samarbete och profilering.
- Analysera för- och nackdelar med dagens vetenskapsområden som indelningsgrund för resurstilldelning respektive tillstånd att utfärda examen inom forskarutbildning. Vidare skall utredaren analysera lämpligheten av en gemensam indelningsgrund för

tilldelning av resurser och tillstånd att utfärda examen inom forskarutbildning. Om utredaren finner det motiverat skall förslag lämnas om ett nytt system som underlättar vetenskaplig förnyelse och främjar hög vetenskaplig kvalitet. Förslaget skall beakta behovet av samarbete mellan lärosäten samt riksdagens och regeringens möjlighet att kunna styra forskningsresurserna till olika områden.

- Analysera hur övriga lärosätens prestationsbaserade resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning skulle kunna tillämpas även för SLU. Härvid skall utredaren, efter samråd med utredningen om SLU:s roll i högskolesystemet, göra en bedömning av vilka konsekvenser ett sådant system skulle innebära för SLU:s möjligheter att ge sådan utbildning som jord- och skogsnäringen efterfrågar. Utredaren skall beträffande alla förslag som lämnas analysera konsekvenserna av eventuella förändringar för olika typer av lärosäten – äldre respektive unga universitet samt högskolor med respektive utan vetenskapsområde. Även aspekter som lärosätens storlek, inriktning och bredd avseende forskningsverksamheten samt olika omfattning av och möjligheter till extern finansiering bör beaktas.

Utredaren skall analysera vilka författningsändringar förslagen kan föranleda samt vid behov ge förslag till ny eller ändrad författning.

Utredaren skall redovisa uppdraget till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 1 oktober 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)