

KK-stiftelsens inspel till forsknings- och innovationspropositionen

Omställningsbehoven växer och endast genom att säkra forskning och kompetensförsörjning i hela landet kan det svenska näringslivet ges förutsättningar att möta utmaningarna. Politiken för högre utbildning, forskning och det livslånga lärandet behöver hänga samman för ökad konkurrenskraft och för att Sverige ska förbli en stark kunskapsnation.

I sitt inspel till den kommande forsknings- och innovationspropositionen har KK-stiftelsen valt att fokusera på fyra större reformförslag som långsiktigt stärker högskole- och universitetssektorn.

1. Förstärkt finansiering av högskolor och nyare universitet
2. Ny modell för fördelning av basanslaget för forskning
3. Reformerat resurstilldelningssystem för högre utbildning
4. Förstärkt fokus på det livslånga lärandet

Stockholm 2023-10-27



Elisabeth Nilsson
Styrelseordförande, KK-stiftelsen



Eva Schelin
Vd, KK-stiftelsen

Underlag till forsknings- och innovationsproposition

Sammanfattning

Behovet av omställning är stora för att säkra ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. Samtidigt krävs omfattande insatser för att säkra tillgång på kompetent personal i hela landet.

För att möta de nya kraven och utmaningarna föreslår Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, KK-stiftelsen, reformer inom fyra områden som långsiktigt stärker universitets- och högskolesektorns förmåga:

- **Förslag 1: Förstärkt finansiering av högskolor och nyare universitet.** Samtliga lärosäten i Sverige behöver tillgång till egna forskningsmedel som kan stödja en långsiktig och strategisk utveckling av profilerade forskningsområden. Studenterna på samtliga lärosäten måste erbjudas utbildning med god anknytning till aktiv forskning.
- **Förslag 2: Ny modell för fördelning av basanslaget för forskning.** Det saknas en sammanhängande modell för att fördela lärosätenas anslag till forskning och utbildning på forskarnivå utifrån prestation. En ny indikatorbaserad fördelningsmodell som ger incitament till alla lärosäten att driva kvalitet i form av vetenskaplig excellens, samverkansförmåga och internationalisering bör utredas.
- **Förslag 3: Reformerat resurstilldelningssystem för högre utbildning.** Modellen för att beräkna lärosätenas ersättning för högre utbildning bör reformeras så att den ger ökade resurser per studerande och släpper dagens starka inriktning mot produktivitet och i stället fokuserar på kvalitet.
- **Förslag 4: Förstärkt fokus på det livslånga lärandet.** Det livslånga lärandet måste bli en större och viktigare del av lärosätenas verksamhet. För att få tillräcklig kraft i arbetet behövs ett paket av olika insatser som stimulerar och ger rimliga ekonomiska villkor för den fortsatta utvecklingen.

Om KK-stiftelsen

KK-stiftelsen grundades år 1994 med uppdrag att stärka svensk konkurrenskraft genom att finansiera forskning och kompetensutveckling på avancerad nivå som sker i samverkan med näringslivet. KK-stiftelsen finansierar årligen projekt till ett värde av cirka 500 miljoner kronor och har hittills fördelat ca 11,6 miljarder kronor.

De forskningsprojekt KK-stiftelsen finansierar genomförs i nära samverkan mellan forskningsmiljöer vid högskolorna och de nyare universiteten och företag. I projekten förenas internationellt konkurrenskraftig forskning med tydlig näringslivsnytta. Genom lärosätenas geografiska spridning och nära kontakter med det regionala näringslivet bidrar KK-stiftelsens verksamhet till kunskap och kompetensförsörjning i hela Sverige.

Stora behov kräver stora reformer

Accelererande omställningsbehov

Världen står inför stora utmaningar. Koldioxidutsläppen måste minska drastiskt för att undvika alltför stora påfrestningar på livsmiljöerna på jorden. Ett nytt säkerhetspolitiskt läge påverkar tillgången på ny teknik och utmanar de senaste decenniernas globaliseringsparadigm. Artificiell intelligens transformerar branscher och värdekedjor i ett allt snabbare tempo. Samtidigt ställer en åldrande befolkning krav på nya lösningar för leverans av välfärdstjänster. Tillsammans skapar dessa utmaningar ett stort omvandlingstryck, både i ekonomin och i samhället i stort. Ny kunskap och rätt kompetens, både hos framtidens arbetskraft och de nu yrkesverksamma, är avgörande för att hela landet ska kunna utvecklas och att Sverige fortsatt ska vara ett av världens mest innovativa länder.

Industrietableringar skapar stora kompetensbehov

Det svenska näringslivet har tagit sig an både klimatutmaningarna och teknikutmaningarna på bred front bland annat genom nya industrietableringar runt om i landet. För att dessa ska lyckas är tillgång till personal med rätt kompetens helt avgörande. KK-stiftelsens arbete med att stödja högt profilerade miljöer som integrerar forskning och högre utbildning kommer vara en viktig faktor för att lyckas. Utan miljöer som knyter samman internationellt konkurrenskraftig forskning med utbildning av personer med rätt slags kompetens riskerar satsningarna att avstanna och att utvecklingen av framtidens teknik sker i andra länder. Tillgång till attraktiva, profilerade forskningsmiljöer i hela landet är också avgörande för att locka nya investeringar och för att etablerade aktörer ska göra FoU-satsningar som bidrar till Sveriges välstånd.

Samverkan mellan akademi och näringsliv är nyckeln

Lärosätenas samverkansuppdrag är brett och öppnar för många olika former av värdefull interaktion med andra samhällsaktörer vad gäller kunskapsspridning, gemensam kunskapsproduktion och olika former av nyttiggörande. Förmågan till samverkan mellan akademi och näringsliv är av särskilt stor vikt för ett litet land som Sverige, där näringslivets andel av FoU-investeringarna är hög och lärosätena är klart dominerande forskningsutförare vid sidan av näringslivet. Samverkan behöver här fungera särskilt väl för att få ut så stort värde som

möjligt ur de totala FoU-investeringar som görs inom landet. Forskningsfinansieringssystemet måste ha hög kapacitet att stödja långsiktiga forskningssatsningar inom områden där lärosäten, företag och även forskningsinstitut inom gemensamma projekt och program kan bearbeta forskningsområden av strategisk betydelse för Sveriges konkurrenskraft. De olika kunskaps- och innovationsbehov som hänger samman med klimatomställningen och digitaliseringen är självklara fokusområden för sådan samverkan.

Ökad mobilitet är viktigt för samverkan och kunskapsutbyte

Mobilitet mellan lärosäten, näringsliv, myndigheter och andra organisationer främjar alla parter kompetensförsörjning och är en viktig faktor för att kunna utveckla en nära och välfungerande samverkan. Inflöde av nya kompetenser, perspektiv och frågeställningar skapar mer dynamiska forskningsmiljöer och kopplar utbildningar bättre till praktik och professioner. Mobilitet ut från lärosätena till andra organisationer sprider forskningsrön och stimulerar vetenskaplig metodik. Det är också viktigt med mobilitet inom akademien. Att forskare rör sig mellan lärosäten främjar nätverksbyggande, kunskapsutbyte och förnyelse på liknande sätt som vid internationell mobilitet. Mobilitet är en kvalitetsfaktor och det finns skäl att eftersträva ökad mobilitet¹².

Hög kvalitet i alla delar av lärosätenas verksamhet

KK-stiftelsen instämmer i regeringens bedömning att svensk forskning bör vara excellent i den meningen att den håller hög kvalitet i ett internationellt perspektiv. Inom KK-stiftelsens forskningsfinansierande verksamhet är det en självklarhet att ansökningar ska knyta an till den internationella forskningsfronten och att ansökningars vetenskapliga kvalitet granskas av internationella sakkunniga. Publicering via internationella vetenskapliga tidskrifter och konferenser som tillämpar sakkunniggranskning är också den helt dominerande formen för att föra ut projektens vetenskapliga resultat till det internationella forskarsamhället.

Förmågan till vetenskaplig excellens är således central för utvecklingen av svensk forskning. För Sveriges fortsatta utveckling som innovativ kunskapsnation krävs dock även andra förmågor hos lärosäten och enskilda forskningsmiljöer. Sverige behöver hög kvalitet i alla delar av lärosätenas verksamhet. Det behövs högkvalitativ utbildning som också stödjer det livslånga lärandet, utvecklad förmåga att skapa synergier mellan forskning och utbildning samt välfungerande metoder för att i samverkan med externa parter utveckla kunskap och skapa nytta. Det behövs en samlad politik för högre utbildning, forskning och innovationer som främjar

¹ Enligt statistik på UKÄ:s hemsida i oktober 2023 utgör adjungerade forskare 3,9 % av forskarna vid landets lärosäten och är koncentrerade till medicin och teknik (8,2 respektive 6,6 %). Forskare med delade anställningar utgör 1,7 % av lärosätenas forskande och undervisande personal.

² I Vetenskapsrådet rapport *Rekrytering av forskare och lärare med doktorsexamen* (från 2016) konstaterades att strax över 60 procent av professorerna vid de större lärosätena var rekryterade internt. 70 % av lektorerna hade en doktorsexamen från det lärosäte där de var anställda vid mätillfället. Äldre uppgifter indikerar att 50-70 procent av professorerna vid de tio största lärosätena har en doktorsexamen från samma lärosäte (Gillström, Per. *Rörligheten mellan svenska lärosäten bland professorer, lektorer och adjunkter*, Statistisk analys. Högskoleverket, 2012).

utvecklingen av dessa olika förmågor. Alla förmågorna måste också erkännas som viktiga och meriterande delar av en forskarkarriär.

Förslag 1: Förstärkt finansiering av högskolor och nyare universitet

KK-stiftelsen föreslår: En substantiell ökning av de statliga anslagen för forskning till högskolorna och de nyare universiteten bör prioriteras i forsknings- och innovationspropositionen. Alla lärosäten behöver tillräckliga egna forskningsmedel för att stödja en långsiktig och strategisk utveckling av profilerade forskningsområden. Studenterna på samtliga lärosäten måste också erbjudas utbildning med god anknytning till aktiv forskning. Nya industrietableringar visar även behovet av att ha lärosäten i hela landet som förmår möta stora behov av FoU och kompetensförsörjning även när de uppstår på långt avstånd från landets stora lärosäten.

Fördelningen av anslag för forskning och högre utbildning är skev

Landets lärosäten har mycket olika ekonomiska förutsättningar att utveckla sin forskning och bedriva forskningsanknuten utbildning. Forskningsresurserna har över lång tid koncentrerats till de äldre lärosätena, samtidigt som högskolorna och de nyare universiteten bär en stor del av utbildningsuppdraget.

Breda och etablerade lärosäten³ samt fackinriktade⁴ lärosäten mottog år 2022 hela 85 procent av de totala anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå. Dessa två grupper av lärosäten svarade samtidigt för 47 respektive 14 procent av sektorns 268 000 helårsprestationer (HPR) av studenter. 39 procent av landets HPR producerades vid övriga lärosäten som samtidigt tilldelades endast 15 procent av forskningsanslagen.

Forskningsanslagen per anställd forskare/doktorand låg 55 procent högre för de breda etablerade universiteten än för gruppen nyare universitet och högskolor⁵. Även med beaktande av att skillnader i verksamhetens fördelning mellan olika vetenskapsområden påverkar kostnadsbild och därmed anslagsbehov vid olika lärosäten, innebär anslagsfördelningen en betydande skillnad i ekonomiska förutsättningar.

Den ojämna resursfördelningen visar sig också genom att landets två största lärosäten, Lunds universitet och Karolinska institutet, var för sig har större FoU-utgifter än vad de 40 minsta lärosätena har tillsammans.

³ Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet.

⁴ Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.

⁵ Utifrån UKÄ:s uppgifter om lärosätetsintäkter och personal år 2021. Skillnaden mellan breda, etablerade universitet och nyare universitet var 21 %.

Det långsiktiga problemet vad gäller fördelningen av de statliga anslagen för forskning och forskarutbildning är inte bristande koncentration av resurser, utan de bristande utvecklingsförutsättningar som nuvarande fördelning innebär för många lärosäten.

Nya industrietableringar innebär nya utmaningar

Lärosätenas ojämlika förutsättningar innebär en risk i arbetet för klimatomställningen och således för Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. Stora industriella etableringar sker nu på platser utan näraliggande stora lärosäten som automatiskt ger tillgång till högkvalificerad personal. Samtidigt är mobiliteten hos högutbildade låg, särskilt från storstadsregioner till landsbygd⁶. Northvolts etablering i Skellefteå, Volvo AB:s planerade batterifabrik i Mariestad, Hitachi Energys planerade utbyggnad i Ludvika och Smedjebacken samt företaget NKT:s utvidgade högspänningsfabrik i Karlskrona, sätter nu press på landets förmåga att både momentant och långsiktigt erbjuda kompetent personal samt FoU utanför de stora lärosätenas närområden. Med ökat befolkningsunderlag uppstår också ett ökat behov av kvalificerad personal inom offentlig verksamhet och inom servicesektorn.

Företagsetableringarna ovan skapar ett långsiktigt behov av att utveckla FoU-samarbeten. Detta behov kan med fördel mötas av lärosäten som är geografiskt nära, har god erfarenhet av djup FoU-samverkan och som är uppkopplade mot en internationell forskningsfront. KK-stiftelsen har länge bidragit till uppbyggnaden av profilerade och näringslivsrelevanta, profilerade forskningsmiljöer vid landets högskolor och nyare universitet. Stora värden skapas när företag och geografiskt näraliggande forsknings- och utbildningsmiljöer långsiktigt kan bygga upp sin samverkan⁷. För att vara relevanta för näringslivet behöver akademiska miljöer kunna erbjuda både högkvalitativ forskning och näringslivsrelevant utbildning.

Vikten av forskningsanknuten utbildning och fria forskningsresurser

Fortfarande saknar landets högskolor och nyare universitet tillräckliga resurser för att på ett verkningfullt sätt uppfylla högskolelagens krav på forskningsanknytning av högre utbildning⁸. Det är en viktig kvalitetsfråga att alla studenter, inte bara de som går utbildningar knutna till vissa vetenskapliga profilområden, får en utbildning baserad på aktuell vetenskapligt grundad kunskap. En långsiktig förmåga att integrera forskningsresultat i undervisningen förutsätter att det finns en anknytande och livaktig forskningsverksamhet. Forskningsanknytningen är central även för professionsutbildningar, där den är ett viktigt komplement till utbildningens praktikförankring.

⁶ C. Hammarlund, I. Lovén, M. Nordin: *Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort*; AgriFood Economics Centre; RAPPORT 2016:3; s. 47 ff.

⁷ Exempel på sådan samverkan är samarbetet mellan Högskolan i Skövde och AB Volvo, Blekinge Tekniska Högskola och Ericsson, GKN och Högskolan Väst samt Jönköping Universitys täta samarbete med ett stort antal företag inom gjuteribranschen.

⁸ Enligt högskolelagens 1 kap 2 § ska "Staten som huvudman anordna...utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet" och i 3 § anges att "Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning".

Särskilt högskolorna har inte tillräckliga resurser för att långsiktigt, och utifrån egna strategier, utveckla sin forskningsverksamhet. Långsiktig kompetensuppbyggnad inom de profilmråden som högskolorna utvecklat kräver tillräckliga egna resurser för rekryteringar, investeringar i utrustning, medfinansiering av externfinansierade projekt och för att utveckla internationella nätverk. Egna resurser behövs också för att bearbeta mer grundläggande vetenskapliga frågeställningar som inte kopplar direkt till intressen hos samverkande företag eller svarar mot riktade utlysningar från externa finansiärer. Det handlar om att säkra forskningsmiljöernas grundläggande vetenskapliga kompetens och förmåga att möta omvärldens framtida kompetensbehov. De nyare universiteten behöver också rimliga förutsättningar för att långsiktigt leva upp till de krav som bör ställas för universitetsstatus.

Ökade basanslag för forskning är en god investering

Det finns skäl att förvänta sig god marginalnytta av investeringar i ökade basanslag för forskning vid högskolor och nyare universitet. Dessa lärosäten har under 2000-talet haft en snabbare utveckling än andra grupper av lärosäten vad gäller vetenskaplig produktion, forskningsintäkter och andel högciterade publikationer⁹. En nyligen genomförd studie av hur den vetenskapliga produktionen förändrades när högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro blev universitet visade på en uppväxling av berörda forskares produktion som var större än vad som kunde förväntas utifrån storleken på de nya forskningsresurser som tillfördes¹⁰. Högskolorna och de nya universiteten har forskare och miljöer som kan utnyttja ökade resurser till att genomföra forskning av god kvalitet. Forskning med stort vetenskapligt genomslag utförs vid alla grupper av lärosäten¹¹.

Landets lärosäten utgör stödjepunkter för kompetensförsörjning och forskning. Det är ett nationellt intresse att alla lärosäten har rimliga förutsättningar att erbjuda forskningsanknuten utbildning och strategiskt utveckla profilerade forskningsområden.

⁹ Enligt UKÄ ökade forskningsintäkterna för högskolor och nyare universitet år 2012–2022 med 65 % jämfört med 37 % för breda etablerade universitet och 41 % för fackinriktade universitet. Vetenskapsrådets rapport *Forskningsbarometern 2021* visade att antalet vetenskapliga publikationer vid högskolor mer än fördubblades mellan åren 2007–2009 och 2017–2019. För nya universitet var ökningen 70 % och för breda etablerade universitet och fackinriktade universitet drygt 30 %. Andelen artiklar bland de 10 procent mest citerade har under tidsperioderna ovan ökat snabbare för högskolor och nyare universitet än för övriga lärosätessgrupper. Fortfarande fanns dock en skillnad mellan lärosätessgrupperna vad gäller andel högciterade artiklar, från 12 % för fackinriktade universitet till 8 % för högskolorna.

¹⁰ Ejerme, O. och Safer, Y. *Vetenskaplig produktion och högskolors övergång till universitet – bakgrund, utveckling och analys av publikationsdata*, SNS Forskningsrapport 2023. Det kan noteras att publikationsökningen endast kunde beläggas för manliga forskare.

¹¹ Sandström, Ulf., *Bra forskning är jämnt fördelad över svenska lärosäten*, Rapport till KK-stiftelsen 2018. Rapporten delade upp forskare vid svenska lärosäten i deciler utifrån vetenskaplig produktion och genomslag. Breda och etablerade lärosäten hade en något högre andel forskare i decil 1, men samtidigt en förhållandevis stor grupp av forskare med lågt vetenskapligt genomslag. Högskolorna och de nyare universiteten hade en något mindre andel forskare i decil 1, men en högre andel forskare inom decilerna 2–3 och en mindre andel forskare i decilerna med lägst vetenskapligt genomslag.

Förslag 2: Ny modell för fördelning av basanslag för forskning

KK-stiftelsen föreslår: En utredning tillsätts med uppdrag att ta fram förslag till ny prestationsbaserad modell för fördelning av lärosätenas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. Modellen bör primärt baseras på indikatorer för vetenskaplig excellens, samverkan och internationalisering. Processen för bedömning av vetenskapliga profilområden vid lärosätena som föreslogs i förra forsknings- och innovationspropositionen bör inte inkluderas i en ny fördelningsmodell, utan genomföras som en särskild satsning.

Olika grunder för resursfördelningen över tid

Basanslagen utgör den största delen av statens årliga forskningssatsningar¹². De principer som styr fördelningen av dessa anslag har stor betydelse för lärosätenas utvecklingsmöjligheter.

Fördelningen av anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå är huvudsakligen historiskt framväxt. Den är ett resultat av beslut och reformer som växt fram över tid utan att helheten i fördelningen beaktats. Ett av få mer principiella beslut som påverkat anslagsfördelningen är införandet av en successivt uppjusterad ”basresurs” för forskning, vars storlek kopplas till lärosätenas utbildningsvolym¹³.

Sedan 2010-talet har en enklare indikatorbaserad resursfördelningsmodell tillämpats¹⁴. Modellen beaktar antalet helårsstudenter vid lärosätena samt forskningens kvalitet i form av vetenskapliga publiceringar/citeringar samt storleken på externa forskningsanslag. Tillämpningen har justerats över tid för att till exempel beakta skillnader mellan olika vetenskapsområden. Åren 2018–2020 vägdes samverkansförmåga in i modellen, men försvann sedan. En mycket begränsad andel av anslagen för forskning och forskarutbildning har omfördelats via resursfördelningsmodellen.

Efter den senaste forskningspolitiska propositionen har ett arbete pågått för att kombinera resursfördelningsmodellen med ett moment av sakkunnigbedömning¹⁵. Lärosätena ska lämna in ansökningar om medel för utvalda profilområden som granskas av internationella sakkunniga utifrån aspekterna vetenskaplig kvalitet, förutsättningar för kvalitet och kvalitet i samverkan med det omgivande samhället¹⁶. Via profilområdena ska först ca 500 mnkr och sedan en växande

¹² Staten fördelade i budgetpropositionen för år 2022 motsvarande 25 miljarder kronor i anslag direkt till lärosätena för forskning och utbildning på forskarnivå.

¹³ I KK-stiftelsen menar att denna basresurs fortfarande är klart otillräcklig (se stiftelsens förslag 1 i detta inspel).

¹⁴ Tidigare har både utredningsförslag om sakkunnigbedömning i kombination med ett större antal indikatorer och en reviderad bibliometrisk modell förkastats. En ansats i mitten av 2000-talet mot en modell helt baserad på sakkunniggranskning stupade redan i utredningssystemet. Se Resursutredningen (SOU2007:81) och *Prestationsbaserad medelstillsdelning för universitet och högskolor* (U2010/4151/SAM).

¹⁵ Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60), sid 49-53.

¹⁶ *Kvalitetsbaserad resursfördelning. Förslag till ny modell*. Vetenskapsrådet, 2021. *Kvalitetsbaserad resursfördelning – vidareutvecklat förslag till ny modell*. Vetenskapsrådet, 2022.

andel av forskningsanslagen fördelas. Ett eventuellt genomförande kan ske tidigast år 2025, men inga formella beslut om modellen är ännu fattade.

En bättre fördelningsmodell behöver tas fram

Den nuvarande fördelningsmodellen fångar bara en begränsad del av lärosätenas uppdrag och har alltför svaga fördelningseffekter. Den behöver ersättas av en modell som kan fungera kvalitetsdrivande för vetenskaplig excellens, men även för samverkansförmåga och internationalisering. En ny modell bör ha starkare fördelningseffekter och på så sätt vara mer tydligt prestationsbaserad.

En ny fördelningsmodell med den bredd som avses här behöver primärt vara indikatorbaserad. Ett alternativ med regelbundna sakkunnigbedömningar av forskning, samverkan och internationalisering vid samtliga lärosäten torde bli alltför resurskrävande¹⁷. Det är angeläget att lärosätena också har resurser att genomföra egna utvärderingar som stöd för sin verksamhetsutveckling.

En meningsfull fördelningsmodell bör omfatta en stor del av lärosätenas direkta forskningsanslag, men inte hela anslagen. Varje lärosäte bör fortsatt ha en garanterad basfinansiering för forskning som är relaterad till utbildningsvolymen. Anslagsfördelningen bör heller inte omprövas varje år, utan med 4–6 års intervall.

Självfallet är det en utmaning att konstruera en fördelningsmodell som på ett rimligt rättvisande sätt kan värdera lärosätenas relativa utveckling utifrån flera aspekter av verksamheten. Det är dock angeläget av effektivitets- och kvalitetsskäl att åtminstone pröva möjligheten. Internationellt finns mycket erfarenhet av olika typer av fördelningsmodeller att ta del av och det är hög tid att genom indikatorer ge mer konkretion åt förväntad utveckling vad gäller områden som samverkan och internationalisering. Lämpligen kan en utredning få i uppdrag att utforma förslag till ny prestationsbaserad fördelningsmodell. I uppdraget bör ingå att bedöma om modellen kan vara helt indikatorbaserad eller bör omfatta även inslag av kvalitativ bedömning, exempelvis sakkunniggranskning. En avgörande fråga är också hur modellen kan konstrueras för att på ett rimligt sätt väga in skillnader mellan olika vetenskapsområden och typer av lärosäten.

Profilområden genomförs bäst som särskild satsning

Planerna på sakkunniggranskning av profilområden, som föreslogs i förra forsknings- och innovationspropositionen, bör inte utgöra en del av en ny fördelningsmodell. Skälet är att det förväntas medföra betydande genomförandeproblem och kräva stora resurser. Däremot kan en satsning på profilområden, genomförd som en särskild satsning med egna resurser, ha ett stort värde som ett stöd för lärosätenas arbete för en starkare profilering av verksamheten.

¹⁷ Brittiska REF (Research Excellence Framework) är en fördelningsmodell baserad på regelbundna sakkunnigbedömningar av forskning och samverkan vid samtliga lärosäten. Kostnaden för REF år 2021 har beräknats till 6,3 miljarder kronor. <https://www.ukri.org/news/new-future-research-assessment-programme-reports-published/>.

Förslag 3: Reformerat resurstilldelningssystem för högre utbildning

KK-stiftelsen föreslår: En utredning bör ta fram förslag till ett reviderat resurstilldelningssystem för högre utbildning. Ersättningen per helårsstudent bör öka betydligt och utgöra en större andel av den totala ersättningen. Produktivitsavdraget vid pris- och löneomräkning för högre utbildning bör avvecklas och ersättas av mer utvecklade former för uppföljning av lärosätenas effektivitet.

Urholkade anslag och överdrivet produktivitsfokus hindrar kvalitet

Lärosätena får sedan 1990-talet ersättning för sitt utbildningsuppdrag dels i form av ett fastställt belopp per helårsstudent, dels som ett belopp per helårsprestation (en studerande som klarat det antal högskolepoäng som förväntas per år). Ersättningsbeloppen varierar stort beroende på vilket utbildningsområde en utbildning tillhör. Beloppet för en helårsstudent inom medicin är till exempel ungefär dubbelt så högt som motsvarande belopp inom humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde.

Ersättningsbeloppen för utbildning har till viss del justerats över tid¹⁸, men har ändå inneburit en betydande urholkning av lärosätenas resurser. UKÄ visade i en genomgång av utvecklingen åren 2007–2017 att utbildningsanslagen inte fullt ut kompenserat för faktisk kostnadsutveckling¹⁹. SULF har redovisat liknande slutsatser avseende perioden 1994/95 till 2016²⁰. Sveriges Ingenjörer drog nyligen samma slutsats efter analys av ersättningen för ingenjörsutbildningarna²¹.

Pris- och löneomräkningen för utbildningsanslagen omfattar dessutom ett så kallat produktivitsavdrag som innebär att en viss del av årliga kostnadsökningar förutsätts kunna mötas genom en ökad produktivitet som ligger i linje med utvecklingen inom den privata sektorn. Förhoppningen har varit att lärosätenas kvalitetskultur och kvalitetssäkringssystem med stöd av externa granskningar ska ”hålla emot” de ekonomiska incitamenten att tumma på utbildningarnas kvalitet och kraven på de studerande. Detta samtidigt som antalet studenter ökat kraftigt och studenterna har mer varierande förkunskaper. Antalet studerande som av olika skäl har behov av särskilt stöd har också ökat.

¹⁸ Under 2000-talet höjdes framför allt ersättningen till det utbildningsområde där humaniora och samhällsvetenskap ingår. Även ersättningen inom området naturvetenskap, teknik och farmaci har höjts, senast föreslogs en liten höjning på 1,6 % i budgetpropositionen för år 2024.

¹⁹ Rapport 2019:2. Rapporten konstaterade att den reala värdeminskningen var liten för humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde på grund av tidigare förstärkningar.

²⁰ *Systemfel i kunskapsfabriken - om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*, SULF, 2018.

Undantaget var även här hum-sam området, som dock redan från börjat haft förhållandevis låg ersättningsnivå.

²¹ *Minskade resurser till utbildning hotar Sveriges ställning som ledande ingenjörsländ. Sveriges ingenjörer*, 2023.

Underfinansieringen påverkar både studerande och lärare

Underfinansieringen av högre utbildning betyder mindre undervisningstid²², större undervisningsgrupper, mindre tid för lärare att utveckla utbildningsinnehåll och pedagogik, mindre tid till för- och efterarbete samt en sämre arbetsmiljö med ökad stress för både lärare och studenter. Mer tids- och kostnadskrävande moment inom utbildningar som laborationer, fältstudier och studiebesök riskerar att trängas undan, vilket minskar studenternas möjligheter att träna olika färdigheter och få en djupare förståelse. Det finns också signaler om att universitetslärare som både undervisar och forskar får ta av sin forskningstid för att kunna hantera undervisningsuppdraget. Resursbristen kan också bidra till att utbildningsuppdraget får sänkt status i förhållande till forskningen.

Inför ett rimligare resurstilldelningssystem

Resursfördelningssystemet behöver reformeras för att vända utvecklingen och ge förutsättningar för en högre utbildning av god kvalitet. Detta är väsentligt för landets kompetensförsörjning och konkurrenskraft, för att attrahera fler utländska studerande och för att ge goda förutsättningar för framtidens svenska doktorander och forskare. Kvalitet kräver adekvata resurser och även villkor för resurstilldelningen som stödjer kvalitet.

En utredning bör ta fram förslag till ett reviderat system som ger rimligare ekonomiska villkor för lärosätenas utbildningsuppdrag och reducerar den risk för eftersatt kvalitet som nuvarande system medför. Ersättningen per helårsstudent bör öka betydligt och utgöra en större andel av den totala ersättningen. Produktivitetsavdraget vid pris- och löneomräkning är inte adekvat för högre utbildning och bör ersättas av mer utvecklade former för uppföljning av lärosätenas effektivitet.

²² Enligt ovan nämnda rapport från Sveriges ingenjörer visade studentundersökningen Eurostudent VII att svenska ingenjörstudenters deltagande i lärarledd undervisning låg i bottenkiktet inom EU. Den lärarledda tiden i Sverige var ungefär hälften av nivån i Frankrike och Schweiz.

Förslag 4: Förstärkt fokus på det livslånga lärandet

KK-stiftelsen föreslår: För att förstärka arbetet med det livslånga lärandet föreslås följande:

- Särskilda projektmedel för utveckling av utbildningar för yrkesverksamma bör avsättas under en viss tid för att snabbt utveckla lärosätenas verksamhet inom detta område.
- Lärosätena bör ta fram strategier för den långsiktiga utvecklingen av arbetet med det livslånga lärandet. Strategier ger underlag för att planera omfattning av program och kurser direkt riktade till yrkesverksamma, vilket bör ingå i de årliga budgetunderlagen.
- Regeringen bör hitta former för att få grupper av lärosäten att i samarbete möta kompetensbehov som uppstår vid större industrietableringar, till exempel genom att utse särskilda samordnare och/eller ge relevanta lärosäten ett särskilt uppdrag att samverka.
- Ett effektivt arbete med validering inom lärosätena bör främjas genom justering av ekonomiska villkor samt utvecklad uppföljning och granskning.

Det livslånga lärandet viktigt för att hinna möta kompetensbehov

Kompetensutveckling och -omställning av yrkesverksamma är en nyckelfaktor för att säkra svensk konkurrenskraft, särskilt inom områden som samhällets klimatomställning och digitalisering/AI. Mer generellt behövs också livslångt lärande för att möta samhällsekonomiska behov av ett långt arbetsliv. Att bara utbilda ungdomsstudenter räcker inte för att möta kompetensbehoven. Möjligheterna att snabbt och kostnadseffektivt kompetensutveckla redan yrkesverksamma måste användas i mycket högre grad än idag. Det livslånga lärandet kommer att leda till en stor bredd av olika typer av utbildningsbehov som lärosätena behöver kunna hantera.

Utmaningar för lärosätenas arbete

Arbetet med att bättre anpassa utbildningsverksamheten till arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning och få in fler yrkeserfarna studerande kommer att berika lärosätenas verksamhet. Men utvecklingen innebär också ett antal utmaningar.

Lärosätena behöver arbeta strategiskt och brett med sitt utbildningsutbud, eftersom insatser för det livslånga lärandet bör ske i många olika former. Mindre anpassningar av befintliga program och kurser kan öppna för att fler yrkesverksamma samläser med ungdomsstuderande inom samma utbildningar. Nya utbildningar som är särskilt anpassade utifrån externa kompetensbehov och yrkesverksammas förutsättningar (halv- eller kvartsfart, undervisning på kvällstid, modularisering, distansundervisning eller förläggande av utbildningen till lärcentra med mera) behöver växa kraftigt i omfattning. En växande uppdragsutbildning kan också vara en del av det livslånga lärandet, men förutsätter att det finns juridiska personer som samlat kan beställa och finansiera utbildningsinsatser för hela grupper av (redan anställda) personer.

Utveckling av utbildningar för yrkesverksamma, i stället för ungdomsstuderande, ställer delvis nya krav på lärosätena. Det krävs närmare samarbete med externa parter för att förstå kompetensbehoven. Kommunikation och marknadsföring av utbildningar kräver ofta nya former anpassade till målgruppen. Kursgenomförande och examinationsformer måste anpassas för yrkesverksamma. Ofta behövs även validering av kompetens hos studerande som saknar formell behörighet eller vill tillgodoräkna sig tidigare högskolepoäng.

För enskilda lärare och forskare är det givande, men också krävande, att utveckla och genomföra utbildningar för yrkesverksamma. Trots detta tillmäts erfarenhet av utbildning för yrkesverksamma sällan ett tydligt meritvärde. Det livslånga lärandet kräver skicklighet och engagemang, något som behöver premieras tydligare i det akademiska karriärsystemet.

Att utveckla utbildningar för yrkesverksamma är resurskrävande, särskilt innan nya arbetsätt och metoder hunnit utvecklas och spridas bredare på lärosätena. Lägre genomströmning för yrkesverksamma skapar dessutom en ekonomisk osäkerhet för lärosätena. Utbildning för unga studerande framstår som ett ekonomiskt fördelaktigare och tryggare²³.

En rad åtgärder behövs för att få resultat

Viktiga reformer har redan genomförts för att stärka det livslånga lärandet och lärosätenas roll i detta²⁴. På lärosätena pågår också på flera håll ett seriöst arbete med att utveckla det livslånga lärandet. Utvecklingen är dock ojämn och takten för låg i förhållande till samhällets behov. Det finns fortfarande betydande utmaningar och hinder för en god utveckling. Lärosätenas fortsatta arbete behöver stödjas genom olika slags åtgärder.

De ekonomiska villkoren för lärosätenas arbete med det livslånga lärandet behöver förbättras. KK-stiftelsens förslag till förändringar av statens ersättning för lärosätenas utbildningsuppdrag (se förslagsområde 3) är en viktig ekonomisk grundförutsättning även för ett bärkraftigt arbete med det livslånga lärandet. Det är en fördel om det livslånga lärandet, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt, fortsatt kan utgöra en integrerad del av lärosätenas generella ansvar för högre utbildning. Särskilda anslag för det livslånga lärandet skulle minska möjligheterna att ta tillvara synergier mellan olika utbildningsinsatser samt ytterligare komplicera lärosätenas ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Riktade projektbidrag kan dock ha en central funktion för att öka utvecklingstakten i arbetet med det livslånga lärandet. Det bör på nationell nivå avsättas särskilda medel för projekt där lärosätena i samverkan med externa aktörer utvecklar och genomför utbildningar riktade mot

²³ Riksrevisionen menade i RIR 2016:15 att resurstilldelningssystemet ger lärosätena negativa incitament för fortbildning och att lärosätena riskerar att inte få ersättning för prestation. Styr- och resursutredningen (STRUT) gjorde en liknande bedömning i betänkandet SOU 2019:6.

²⁴ Högskolelagen anger särskilt att lärosätena ska främja ett livslångt lärande. Staten har också 2022–2024 fördelat särskilda medel motsvarande ca 3000 helårsstuderande. Det nya omställningsstudiestödet väntas fr.o.m. år 2026 kunna användas av ca 44 000 personer per år, varv en okänd andel väntas avse akademiska studier.

yrkesverksamma. Sådana projekt bör fördelas i konkurrens och vara särskilt inriktade mot att stimulera nya arbetssätt samt bidra till kunskapsspridning²⁵.

Samarbete mellan lärosäten är särskilt angeläget för att kunna hantera de kompetensbehov som uppstår i samband med stora industrietableringar på orter där det inte finns ett stort näraliggande lärosäte. Här kan särskilda insatser behövas från regeringens sida, till exempel i form av att utse en särskild samordnare eller ge särskilda uppdrag till vissa lärosäten, för att få till en god samverkan mellan relevanta grupper av lärosäten och säkra tillräckliga resurser. Uppdragen bör dock inte begränsas till att adressera frågor som rör det livslånga lärandet, utan även inkludera att se över hur tillgången på ungdomsstudenter kan öka.

Slutligen finns skäl att analysera och överväga åtgärder för att stärka lärosätenas arbete med validering, en uppgift som blir allt viktigare i samband med att det livslånga lärandet tar fart och som tidigare uppmärksammats i flera olika utredningar.

²⁵ KK-stiftelsen har i många år finansierat projekt där lärosäten i samverkan med företag utvecklar kurser och program på avancerad nivå som ska svara mot näringslivets kompetensbehov och fungera väl för yrkesverksamma. En erfarenhet från projekten är att det är svårt att få varaktiga resultat i form av vidgad verksamhet i stabila former och att erfarenhetsspridningen inom lärosätena borde vara starkare.

År 1994 bildades ett antal forskningsstiftelser av kapital från de avskaffade löntagarfonderna. Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, KK-stiftelsen, var en av dessa. KK-stiftelsens uppdrag sedan start är att finansiera forskning och kompetensutveckling vid Sveriges högskolor och nyare universitet, när det sker i samverkan med näringslivet. Vid starten fick stiftelsen också i uppdrag att särskilt främja informationsteknik men det ändamålet ansågs uppfyllt år 2016.

KK-stiftelsen finansierar projekt med målet att dessa ska bygga starka forsknings- och utbildningsmiljöer som skapar värden för såväl akademi som näringsliv och samhälle. Ett krav från KK-stiftelsens sida är att projekten alltid ska drivas i samverkan med näringslivet, då utbyte mellan akademi och företag är avgörande för svensk konkurrenskraft.

Det kapital som är grundförutsättningen för KK-stiftelsens verksamhet uppgick vid starten till 3,6 miljarder kronor. Genom god förvaltning har KK-stiftelsen hittills kunnat finansiera forskningsprojekt för över 11,5 miljarder kronor.

Läs mer om KK-stiftelsen på kks.se