

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

u.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm 2019-06-24

Remissvar av betänkandet: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Dnr: U2019/00304/UH

AstraZeneca har tagit del av betänkandet SOU 2019:6 "En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan" och vi vill med detta framföra våra synpunkter avseende delar av betänkandet.

Då betänkandet är mycket omfattande fokuserar vi i det följande på det som är av störst betydelse utifrån vårt perspektiv, dvs. ett globalt läkemedelsföretag med omfattande forskning och tillverkning i Sverige. AstraZeneca har 6 900 anställda i Sverige varav 2 400 i forskningen i Göteborg och övriga i Södertälje, där vi har bolagets största produktionsenhet som står för 35% av vår försäljning. AstraZeneca exporterade läkemedel från Sverige för 39 miljarder kronor 2017. Detta motsvarar ungefär 3% av den totala svenska varuexporten och gör AstraZeneca till ett av Sveriges största exportbolag. AstraZeneca investerar mer än 51 mdr kronor i forskning och utveckling globalt och en tredjedel av dessa medel investeras från Sverige (år 2017 15 mdr kronor). Detta motsvarar mer än en fjärdedel av vår omsättning. AstraZeneca har omfattande samarbeten med svensk akademi och hälso- och sjukvård.

Grundläggande perspektiv från AstraZeneca

- Ett gott samarbetsklimat mellan företag med forskning, utveckling och tillverkning i Sverige och svensk akademi främjar företagets forskningsinvesteringar och banar väg för framtidens exportintäkter – här krävs tydliga incitamentsstrukturer och öronmärkta anslag för explorativ forskningssamverkan
- Vikten av internationellt konkurrenskraftig kvalitet i forskning och utbildning är en självklarhet och även den nyfikenhetsdrivna forskningen bör styras mot hög kvalitet
- Sverige måste värna investeringar i forskningens infrastruktur för akademins förutsättningar att befinna sig i forskningens framkant och tillgängliggörandet av dessa infrastrukturer till företag med forskning och utveckling i Sverige behöver öka
- Incitamentsstrukturer vid fördelning av medel och meritvärdet för enskilda forskare bör inkludera aspekterna kvalitet, samverkan och nyttiggörande
- Som beslutsunderlag för regering, myndigheter och lärosäten bör den nödvändiga prestationsbaserade uppföljningen samt utvärderingar av akademins verksamhet ha fokus på kvalitet och samverkan. Analyserna bör inkludera en global kontext och internationella jämförelser samt belysa verksamhetens bidrag till innovation och nyttiggörande. Dessa uppföljningar och utvärderingar bör påverka framtida uppdrag och medelstillelse.
- Utbildningssystemet behöver sträva efter att möta arbetsmarknadens behov avseende volym, innehåll och kvalitet. Analyser för att prognosticera behoven ska inkludera en nära dialog med aktörer på arbetsmarknaden och utgöra en viktig grund för styrningen.
- Incitamentsstrukturer i form av meritvärde och öronmärkta anslag behövs för att öka samverkan och mobilitet mellan sektorer, vilket i sin tur ökar kunskapsutbyte och främjar samarbetsklimatet.

- I Sverige bör vi ta möjligheten att stärka vår konkurrenskraft genom fortsatta omfattande investeringar i forsknings- och utbildningssystemet.

Övergripande synpunkter på utredningen

Av de grundläggande perspektiven ovan framgår att AstraZeneca avstyrker ett flertal av betänkandets förslag.

- Bristen på konsekvensanalyser gör det svårt att bedöma de övergripande förslagen. Detta gäller särskilt när man försöker förstå de sammantagna konsekvenserna av de separat beskrivna förslagen.
- Aspekter såsom samverkan, nyttiggörande, innovation och internationalisering vägs inte in i betänkandets analys eller konsekvensanalys och förslag för att stimulera detta saknas i det närmaste helt – delar av detta hänvisas till utredningar. Samtidigt föreslås att de öronmärkta medlen från externa finansierare för detta ska urholkas. Detta ser vi som mycket oroande.
- Intentionen att närmare koppla forskning och utbildning till varandra är lovvärd liksom förslag om ökat samarbete mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet samt ökat fokus på livslångt lärande – däremot är förslagen för att åstadkomma detta i flera fall missriktade eller otydliga.
- Även ökade incitament för profilering mellan högskolor, dvs. ”Fokus på samarbete och arbetsfördelning snarare än konkurrens” är positivt.

Synpunkter på förslag i utredningen

Nedan redovisas våra viktigaste synpunkter på vissa av förslagen i betänkandet med en förklarande text samt vår slutsats i kursiv stil.

- **5.1.1 ”En samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.”**

Dessa propositioner har sedan 2008 kallats forsknings- och innovationspropositioner. Detta har understrukit och stärkt bejakandet av lärosätenas betydelse för innovation liksom vikten av ett gott samarbetsklimat mellan samhällssektorer.

Vi ser det som självklart att kommande propositioner inkluderar innovationsperspektivet.

Intentionen att knyta högre utbildning närmare forskning är positiv, men betänkandet presenterar inte några drivkrafter eller mekanismer för hur en samlad proposition och ett samlat anslag skulle leda till denna tätare koppling. Eftersom lärosätena enligt betänkandet i högre grad än i dag själva ska bestämma hur finansiering ska fördelas på olika verksamheter, finns inget som garanterar att sambandet mellan utbildning och forskning stärks, det skulle bli upp till respektive lärosäte.

Konsekvenserna av att lägga in även utbildning i en sammanhållen proposition och ett sammanslaget anslag går inte att bedöma utifrån betänkandet, då det inte framgår hur en sådan proposition skulle förhålla sig till det svenska utbildnings- och forskningssystemet som helhet. I betänkandet saknas analys av vilka konsekvenser det skulle kunna få relativt nuvarande styrning. Senare i betänkandet föreslås även att ta bort prestationsbaserade mål i utbildningen, det talas om istället om ramar, tak och antal helårsstudenter. Det är svårt att få en överblick över vilka konsekvenser de sammantagna förändringarna kommer att få. Förslagen inom utbildningsområdet är många och ofta övergripande och beskrivs i olika delar av texten med otydligt helhetsperspektiv.

Det finns fördelar med ett samlat anslag, då det blir lättare för lärosätena att hantera sina resurser och ökar handlingsfriheten. Men det behöver finnas styrinstrument med höga krav på uppföljning av mål, resultat och kvalitet. Frågan om uppföljning samt konsekvenser av

eventuell brist på måluppfyllelse, resultat och kvalitet har inte hanterats i utredningens betänkande. *Det är därför angeläget att frågan om ett samlat anslag utreds vidare. Vi ser risker med att samtidigt föra in högre utbildning i en samlad proposition som det föreslagna genomgripande nya dialogbaserade lärosätesspecifika styrsystemet. Det handlar om två stora omställningar som kan leda till omfattande konsekvenser som i betänkandet är otillräckligt analyserade. Vi avstyrker förslaget med en samlad proposition för utbildning och forskning.*

- **5.2.3 "En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning"**

En mer dialogbaserad styrning skulle innebära en genomgripande förändring. Samtidigt föreslås en större andel av resurserna än idag gå direkt till lärosätena. Återigen två samtidigt stora förändringar i forskningssystemet som skulle behöva en betydligt mer djuplodad konsekvensanalys innan genomförande.

Själva dialogförfarandet är otillräckligt preciserat i betänkandet. Det är otydligt hur rollerna i förhandlingen mellan regering och lärosäten ska fördelas, vilka som ska sitta runt bordet, avgränsningen av vad som ska beslutas vid dialogen, hur beslut ska fattas, kriterierna som ska vägleda dialogen och utifrån vilka underlag dialogen ska föras.

Det föreslagna systemet kräver en omställning av arbetssätt i regeringskansliet då man måste hantera många betydligt mer omfattande dialoger med enskilda lärosäten än i nuvarande modell. Förfarandet riskerar bli än mer administrativt betungande och kostsamt. Samtidigt behöver man tillföra dessa separerade processer ett nationellt helhetsperspektiv i en kontext där lärosätena, så som betänkandet påpekar, har ett informationsövertag. Detta accentueras ytterligare av att det gemensamma regleringsbrevet föreslås tas bort. Dialogerna ska leda till identifiering av "mål och uppföljningskriterier", men det framgår inte hur konsekvenserna avseende exempelvis brist på måluppfyllelse ska se ut. Återrapportering föreslås primärt ske i samband med ställningstagande inför kommande period. Det innebär att man med 4 års mellanrum ska ta fram information om hur det går. Dessutom ska även de årliga lärosätesspecifika regleringsbrev utformas "genom en fördjupad dialog med lärosätet" med utgångspunkt i propositionen vart fjärde år.

Vi ser en risk att systemet blir mer fragmenterat med "lärosätesspecifika" dialoger som kan minska den nationella styrningen ur ett helhetsperspektiv.

Systemet riskerar bli mer byråkratiskt och mindre transparent. Det finns också en ökad risk för godtyckliga principer om det finns begränsningar i underlag och/eller transparens. Vi ser större risker än nytta med betänkandets förslag. Vi avstyrker därför förslaget.

- **5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning**

Förslaget om en analysfunktion är positivt och ligger i linje med slutsatserna i betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79) som menar att regeringen behöver en analysfunktion om sektorn kännetecknas av stora kostnader, dominerande myndighet eller stark profession samt komplexitet.

Utformningen av funktionen, liksom funktionens uppdrag behöver utredas ytterligare innan funktionen inrättas.

Uppdraget behöver även sättas in i kontexten av redan existerande offentliga analysfunktioner, exempelvis de som finns inom forskningsfinansiärernas verksamheter, UKÄ och Tillväxtanalys. En effektiv användning av resurser, långsiktighet, tydlighet i uppdrag och styrning samt transparens talar för att analysfunktionen bör ha en fast organisatorisk form som en del av en redan existerande myndighet och inte vara en kommitté. Möjligen kan tydliga uppdrag med medföljande förstärkta anslag till existerande analysfunktioner täcka behovet. Samtidigt talar mycket för vikten av oberoende relativt sektorn.

Funktionens analyser bör inkludera prestationsbaserad uppföljning och utvärdering av lärosätenas forskning och utbildning, med fokus på kvalitet och samverkan. Global kontext och internationella jämförelser liksom verksamhetens bidrag till att möta samhällsbehov samt bidrag till innovation och nyttiggörande bör ingå i analyserna som med fördel kombinerar kvantitativa och kvalitativa metodiker. Dessa analyser, uppföljningar och utvärderingar bör påverka framtida uppdrag och medelstilldelning.

- **6.2 Utbildning på grundnivå och avancerad nivå**

I betänkandet står att "utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov". Samtidigt står det att "Etableringen på arbetsmarknaden är enligt vår mening viktig att följa, men bör inte ligga till grund för någon automatisk styrning t.ex. via resurstilldelningen, inte minst givet den snabbt föränderliga och svårprognosticerade arbetsmarknaden.". Det sistnämnda motverkar styrning av resurser utifrån prognoser om arbetsmarknadens behov.

Vi menar att utformningen av utbildningar och utbildningsvolymerna måste anpassas utifrån forsknings- och samhällsutvecklingen i stort samt analyser av arbetsmarknadens behov, inkluderande en dialog med aktörer på arbetsmarknaden.

Ett förslag är att mål ska finnas för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken, men att uppdraget för alla andra utbildningar endast ska innehålla mål om antal helårsstudenter. Detta skapar incitament att ta in många helårsstudenter utan att bry sig om genomströmning eller kvalitet. Ekonomiska incitament och drivkrafter som i dag finns för att universiteten ska se till att studenterna blir färdiga med sina utbildningar kommer därmed saknas i framtiden.

Prestationsbaserade mål behövs som drivkrafter för kvalitet i innehåll, kvalitet i genomförande samt genomströmning. Lägg dessutom till vikten av fortsatta och vidareutvecklade uppföljningar och analyser av var studenterna från respektive utbildning och lärosäte tar vägen efter avslutad utbildning och ser på nyttan av sin utbildning i sin yrkesutövning, för analys av relevans och anställningsbarhet.

Vi bejaktar förslagen att samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare samt att både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör ingå i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning. Även det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare. Nära samverkan med det lokala näringslivet och andra större arbetsgivare bör vara en del av lärosätenas utbildningsuppdrag, dvs. tydliga incitament som främjar att universitet och högskolor involveras i det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Ett sådant exempel är samarbetet mellan KTH och Scania och AstraZeneca i Södertälje. I uppbyggnaden av sådana initiativ krävs en långsiktighet och omfattande riktade informationsinsatser till sina målgrupper.

Vi håller med om bedömningarna i 6.3.1 "Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?", men anser att dessa bedömningar inte följs upp med förslag på relevanta förändringar i incitamentsstrukturer. Betänkandet anger endast att ansvar för fortbildning ska tydliggöras i författningen. Betänkandet menar sedan att förslaget att ta bort det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet skulle leda till en flexibilitet i utbildningsutbudet. Detta förslag skulle så som tidigare nämnts riskera andra negativa konsekvenser och innebär i sig inget incitament för större flexibilitet avseende kursutbud. Istället skulle betänkandet ha kunnat föreslå andra åtgärder för att stärka högskolans incitament att bidra till det livslånga lärandet via exempelvis medel för enstaka kurser, distanskurser eller för att öppna upp utbildningsprogrammets kursutbud för redan anställda på attraktiva sätt. Detta är ett viktigt

samhällsbehov som behöver stärkta insatser, t.ex. för att möta och ta tillvara digitaliseringens utmaningar/möjligheter.

- **6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå**

Även dimensioneringen av utbildning på forskarnivå bör ta hänsyn till prognoser av arbetsmarknadens behov.

- **6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel**

Utredningen föreslår att regeringen ska ha som mål att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala intäkterna till forskning. För exempelvis KI motsvarar de externa anslagen enligt UKÄ 66% av de totala intäkterna (3,97 av 6,02 mdr kr), från exempelvis svenska forskningsfinansiärer, EU, NIH och företag. Enbart att kompensera KI skulle innebära att regeringen i statsbudgeten skulle behöva föra över ca en tredjedel av Vinnovas anslag eller 15% av Vetenskapsrådets anslag till KIs direkta anslag. Ett alternativt sätt att nå betänkandets mål är ett tak på hur mycket externa anslag lärosätet får attrahera... Lärosätena önskar större direkta anslag, men detta ska inte ställas emot externfinansiering av forskning. Extern finansiering av forskning bidrar till att öka de totala tillgängliga medlen för forskning i Sverige, verkar kvalitetsdrivande och förbättrar samarbetsklimatet mellan akademi och det omgivande samhället liksom internationellt samarbete inom EU. *Förslaget angivet som andel av totala intäkterna till forskning är ogenomtänkt. Det finns inga skäl att jämföra totala intäkter med direkta anslag.*

Betänkandet föreslår att medel ska föras över från externa statliga forskningsfinansiärer till direkta anslag. Att minska möjligheterna att söka lärosätessoberoende extern finansiering i konkurrens innebär att den enskilde forskarens beroende av finansiering från det egna lärosätet ökar, vilket kan minska forskarens frihet. Ur ett internationellt perspektiv befinner sig de svenska lärosätenas andel basfinansiering någonstans i mitten. Dessutom visar undersökningar att lärosäten av hög kvalitet, med en öppenhet mot företag och forskningssamverkan är en kritisk faktor för att vända utvecklingen av minskande FoU-investeringar från näringslivet¹. Den internationella trenden har under en längre tid gått mot ökad konkurrensutsättning av universitetens forskningsfinansiering, något som stöds av OECD. Tesen att ökade basanslag leder till bättre forskningskvalitet saknar stöd².

I Sverige har de statligt finansierade forskningsfinansiärerna verkat kvalitetsdrivande i forskningssystemet. De har utformat effektiva sätt att granska och fördela forskningsanslag till högkvalitativ forskning i nationell konkurrens och med relevant transparens. Vinnova har framgångsrikt förbättrat samarbetsklimatet mellan sektorer och drivit på nyttiggörande och innovation. De öronmärkta externa statliga medlen för explorativ samverkansforskning mellan akademi och industri behöver öka då de förbättrar Sveriges konkurrenskraft för näringslivets forskningsinvesteringar och banar väg för framtidens svenska exportintäkter. Låt inte eventuella ökningar av de direkta anslagen ske på bekostnad av de externa statliga finansiärernas anslag, det gäller för Life Science särskilt Vinnova och Vetenskapsrådet. AstraZeneca avstyrker förslaget! Förmågan att attrahera externa anslag bör istället premieras, både på individnivå och lärosätetsnivå.

Såsom betänkandet föreslår kan det vara relevant att göra en översyn av det externa forskningsfinansieringssystemet. En sådan översyn bör ske utifrån tydliga direktiv, vilket saknas i betänkandet.

¹ Görnerup, Hur starkt står Sverige?, 2012

² Svensson R, Ekonomisk debatt, 2019

6.6.2 Fördelningen av direkta anslag

Förutom att föreslå att de kvalitetsdrivande externa medlens andel ska minska, så ska inte heller prestationsbaserade indikatorer användas vid fördelning av de direkta anslagen. Endast de medel som föreslås föras över från de externa forskningsfinansiärerna kan möjligen påverkas av kvalitetsindikatorer (bibliometri) samt historisk tilldelning. I utredningen anger man att "...andra styrformer än en prestationsbaserad resurstilldelning ofta kan vara mer ändamålsenliga." Styrningen ska enligt STRUT vara "tillitsbaserad", i motsats till ett "granskningssamhälle". Detta ska istället ersättas med ett "kvalitetssäkringssystem och en utvecklad dialogbaserad styrning". Akademin ska bli den sektor där fördelningsnycklar avseende kvalitet vid medelstillelning samt prestationskrav/granskning som leder till konsekvenser vid brist på måluppfyllelse, saknas. Kvalitetssäkringen avser i betänkandet analysera om verksamheten använder kvalitetsdrivande arbetssätt, inte avseende resultat/utfall. Lärosätena ska främst utvärdera sig själva då de är unika och så måste tillåtas vara.

Behåll och vidareutveckla prestationsbaserade kvantitativa och kvalitativa analyser, uppföljningar och utvärderingar avseende kvalitet, samverkan och nyttiggörande och låt resultaten påverka framtida uppdrag och medelstillelning i kommande propositioner/budgetar.

Lejonparten av de direkta anslagen behöver sannolikt fördelas enligt ungefärlig historisk tilldelning, men överväg att använda fördelningsnycklar för delar av de direkta anslagen. Ta fasta på betänkandets förslag att kvalitetssäkra lärosätenas arbetssätt och stöd lärosätenas lärandeprocesser.

Vidareutveckla incitamentsstrukturer som främjar kvalitet, samverkan, nyttiggörande, internationalisering, jämställdhet och mobilitet (geografiskt och mellan sektorer). Exempelvis vid rekrytering, som meritvärde, eller som fördelningsnycklar för en del av de direkta anslagen. Att lärosäten är unika eller att det är svårt att analysera kvalitet, samverkan och nyttiggörande är inte skäl att låta bli att nationellt följa upp och utvärdera resultat/utfall och dra lärdom och fatta beslut utifrån analysernas resultat.

- **7.8 Innovationssystemet**

En särskild utredning av Högskolans roll i det nationella innovationssystemet föreslås. Svårt att komma med synpunkter då det är otydligt vad den skulle belysa/granska.

- **9.3 Utbildningsramen**

Utbildningspengen föreslås bestå av "en fast bas och en årligt rörlig del.", "Den rörliga delen föreslås styras av antalet helårsstudenter."

Anpassa ersättningsnivåerna till kostnaden för respektive utbildning annars riskerar "dyra" utbildningar att inte prioriteras.

AstraZeneca står gärna till förfogande i de fortsatta diskussionerna om förslagen i detta betänkande och om hur det framtida styr- och resurstillelningssystemet till universitet och högskolor skulle kunna utformas.

Med vänliga hälsningar

Katarina Ageborg

VD, AstraZeneca AB