

## **Så ska produktiviteten effektiveras**

**Den 11.3.2005 fattade Finlands regering ett så kallat rambeslut enligt vilket man ska tillsätta endast hälften av de statliga tjänster som blir lediga under perioden 2005-2011. Syftet sägs vara att effektivera produktiviteten hos den offentliga servicen och förvaltningen.**

En minskning av antalet tjänster är enligt beslutet nödvändigt för att resurser knutna till tjänsterna ska kunna omdirigeras till nya, växande områden. Åtgärderna förväntas även stöda den offentliga ekonomin.

Finansministeriet (FM) har fått uppgiften att skapa ett produktivetsprogram som de olika ministerierna ska förverkliga. Av ministerierna förväntas bland annat klara målsättningar och beslut om samarbeten, medan de bör undvika att delegera ärendet till lägre instanser eller tillsätta utredningar utan klara mål.

**Jaakko Kuusela**, projektledare för produktivetsprogrammet, beskriver FM:s uppgift som att i samråd med alla ministerier utvärdera målsättningarnas och medlens lämplighet och det bästa sättet att förverkliga programmet på. Han inser också att ministeriernas områden i detta fall är mycket varierande.

– Därför har man samarbetat mycket. Undervisningsministeriet (UVM) har i sina rådslag med FM tydligt fört fram universitetens speciella karaktär, bland annat svårigheterna att definiera förhållandet mellan insats, avkastning och effektivitet, den stora mängden deltidsarbetare, samhällets ytterligare satsning på forsknings- och utvecklingsverksamhet och så vidare. Alla parter förstår situationen. Trots det så måste man uppriktigt söka sätt att förbättra universitetens produktivitet. Regeringen har förutsatt att ingen av statens uppgifter eller organisationer kommer att lämnas utanför programmet.

## **Enhällig kritik**

Universiteten har så gott som enhälligt kritiserat produktivetsprogrammet. I det manifest som Finlands universitetsrektors råd skrivit heter det bland annat att programmet ”är klart i strid med universitetens självstyrelse” och att det ”hotar universitetens grundlagsenliga autonomi”.

Rådet konstaterar också att antalet studerande och magisterexamina stigit under perioden 1994-2004, med 36 respektive 31 procent. Doktorsexamina har stigit med 100 procent. Under samma period, skriver rådet, ”har lärarnas antal stigit med 3 procent och den reella grundfinansieringen 13 procent.”

Kuusela försäkrar att man på FM noterat diskussionen och att rektorernas manifest lästs noggrant.

– Förhandlingar och diskussioner förs mellan FM och UVM. Diskussionen, som varit fruktbar, har på många plan fört produktivetsfrågorna framåt. Förhoppningsvis fortsätter den livligt när vi efter mars månad tar itu med att förverkliga programmet.

### **Variande siffror**

Inom UVM skulle antalet tjänster som inte tillsätts, enligt FM:s beräkning, uppgå till 5977 (hälften av 11594). Men enligt UVM uppgår antalet tjänster som blir lediga till 3695. Hälften av detta är 1848.

De varierande siffrorna beror enligt Jaakko Kuusela på att de förslag och förväntningar som FM:s tjänstemän presenterat för förvaltningsområdena har till en början grundat sig på beräkningar, men genom förhandlingar med ministerierna har man så småningom lyckats närma sig varandra.

– Utmaningarna är liknande för varje förvaltningsområde, fortsätter Kuusela. Alla ministerier förstår och accepterar regeringens övergripande mål men har oftast, enligt dem själva, speciella skäl till att hävda att målen inte kan förverkligas på deras förvaltningsområde – det finns många som vill åka snålskjuts.

## **Ökad genomströmning**

År 2001 var medelåldern för en person som inleder sina högskolestudier 21 år. Ett av produktivetsprogrammets mål är att sänka denna medelålder med ett år innan utgången av 2008. Likaså vill man sänka utexamineringsåldern, som år 2003 var ungefär 27 år, med åtminstone ett år. Som ett led i att nå denna målsättning har man bland annat ökat möjligheten att kunna överföra studiepoäng mellan olika högskolesektorer.

Genomströmningen ska alltså höjas och antalet avbrutna studier minskas. Man vill, enligt en rapport från UVM, öka de ungas arbetsmotivation och snabbare ge dem en hög utbildning.

Effektivitetsaspekten uppmärksammades ytterligare i slutet av 2005 när Jyväskylä Universitet presenterade en forskningsrapport i vilken man rangordnade de finländska universiteten enligt hur effektivt de utnyttjat statlig och extern finansiering. Åbo Akademi hade enligt rapporten producerat flest magister- och doktorsexamina, liksom flest internationella publikationer och konferenspapper, jämfört med den finansiering universitetet fått.

**Timo Tiihonen**, som ingick i forskningsgruppen, konstaterar att rapporten inte var ett beställningsarbete utan föddes ”organiskt” då arbetsgruppen för resultatstyrning vid UVM bekantade sig med högskolornas resultat- och finansieringsuppgifter. Han hoppas att rapporten ska göra de redan offentliga uppgifterna om resultat och kostnader mera överskådliga.

– Att rapporten uppmärksammades i nyheterna och fick extra publicitet skickar ett meddelande till högskolorna: i fortsättningen lönar det sig att satsa på uppgifternas tillförlitlighet.

Han konstaterar dock att forskningsgruppen inte kan ta ställning till kvalitetsaspekter, till detta fanns inget jämförbart material.

– I KOTA (statistisk databas som upprätthålls av UVM och innehåller uppgifter om universitetens verksamhet) och i www-bilagan till vår rapport finns mer material om både

högskolornas finansiering och verksamhet än det var möjligt att ta med i själva rapporten. Med hjälp av materialet kan den som känner till universitetens verksamhet och utbildningskultur sträva till att utvärdera verksamheten mera noggrant.

### **Produktivitetmätare**

Universiteten är ansvariga för att studierna och studiehandledningen planeras så att de studerande har en möjlighet att slutföra studierna inom perioden som enligt den ändrade universitetslagen gäller för högre och lägre högskoleexamen (se universitetslagen 556/2005 § 18d). Likaså ska universitetsfinansieringens ”produktivitetmätare” utvecklas. Universiteten kan således belönas på basis av slutförda avhandlingar och effektivitet.

Universitetens produktion höjs också, menar man på UVM, genom att ändra på universitetsstrukturen; större, internationellt mer konkurrenskraftiga universitetsenheter ska bildas. Det kapital som frigörs genom omvandlingen ska användas till att stöda universitetens profilering; till att utveckla nya forskningsområden och till spetsforskning.

Ett sätt att frigöra kapital vore, enligt UVM, att centralisera ekonomi- och personalförvaltningen. Istället för att som nu låta varje enskilt universitet sköta sin egen förvaltning, skulle man grunda en eller två centralenheter. En förutsättning för att dessa enheter ska kunna grundas är att innehållet och processerna är digitaliserade, förenklade, analoga och standardiserade.

### **Samarbeten och fusioner**

Samarbetet sträcker sig även över universitetens gränser. UVM har startat pilotprojekt i vilka universiteten och yrkeshögskolorna samarbetar i organisations-, verksamhets- och förvaltningsfrågor. När det gäller enbart universitetens verksamhet undersöker en arbetsgrupp möjligheten att slå samman universitetens vuxenutbildningsenheter. I dessa enheter arbetar för tillfället 1600 personer, konstaterar ministeriet.

Undervisningsminister **Antti Kalliomäki** uppfattar universitetens och

yrkeshögskolornas olika strukturer som en ineffektivitet ur regional synvinkel och vill i framtiden utveckla högskoleväsendet som en helhet bestående av universiteten och yrkeshögskolorna. Utmaningen ligger, enligt undervisningsministern, i att finna de strukturer som ger de bästa resultaten.

Strukturförändringarna, i sin tur, ska leda till en ökad konkurrens- och innovationsförmåga. Att snabbare utbilda unga människor och tidigare än förut introducera dem till arbetslivet sammanfaller med målen för den så kallade Lissabon-strategin, genom vilken Europa ska bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi. Den ekonomin ska, i enlighet med strategin, vara kunskapsbaserad, ha en hållbar tillväxt, skapa nya arbetstillfällen och leda till en högre grad av social sammanhållning.

### **Kvalitetssäkring**

UVM konstaterar även att det finns en konflikt mellan produktionskraven, som innebär personalminskningar, och den uttalade viljan att höja forskningsverksamhetens kvalitet och kvantitet. I produktivhetsprogrammet måste man beakta att forskning och högskoleutbildning prioriteras av regeringen.

Ett förslag från ministeriets sida gör gällande att universiteten blir ansvariga att införa sina egna system för att säkra kvaliteten och att delta i nationella och internationella utvärderingar. Man hoppas även på att ett nytt lagförslag som rör utvärderingen av universiteten kan träda i kraft den 1.1.2008.

Högskolesekreterare **Ole Karlsson** på Åbo Akademi konstaterar att ett led i Bologna-processen är att satsa på kvalitetssäkring.

– Istället för att satsa på en enhetlig utbildningsstruktur betonas jämförbarheten. Varje land skall utveckla system som redogör för utbildningens kvalitet. I Finland kommer man att införa externa revisioner av universitetens kvalitetssäkringssystem.

För att försäkra sig om att detta går rätt till har Rådet för utvärdering av högskolorna gett ut en handbok i förfarandet.

Dan Lolax

dan.lolax@abo.fi

(Översättningar: Jenny Wiik och Anssi Hynynen)