

Ds 2011:3

# Högre utbildning i utvecklingssamarbetet

*En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt  
utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling*



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23523-2  
ISSN 0284-6012

# Innehållsförteckning

<b>Bakgrund</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Perspektiv på högre utbildning - funktion, utveckling och utmaningar globalt och i utvecklingsländer</b> .....	<b>9</b>
1.1 Högre utbildning som drivkraft för utveckling .....	9
1.2 Utvecklingen globalt och i utvecklingsländer med särskild referens till Afrika.....	15
1.3 Utmaningar för utvecklingsländer, specifikt Afrika.....	26
<b>2 Högre utbildning och samhällsutveckling - egenskaper hos funktionella och ändamålsenliga system</b> .....	<b>33</b>
2.1 Uttryck för ett differentierat system: olika typer av institutioner .....	33
2.2 Önskvärda egenskaper i ett högre utbildningssystem.....	37
2.3 Grundläggande principer för styrning av högre utbildningssystem.....	40
<b>3 Politiken för Global Utveckling (PGU) och högre utbildning - instrument, verksamhet och förutsättningar för ökat samarbete</b> .....	<b>43</b>

3.1 Politiken för global utveckling (PGU) och högre utbildning .....	43
3.2 Politiken för global utveckling inom ramen för utbildningspolitikens perspektiv på högre utbildning .....	47
3.3 Huvudsakliga svenska aktörer inom högre utbildning och deras verksamhet av relevans för politiken för global utveckling.....	54
3.4. Övergripande reflektion .....	68
<b>4 Högre utbildning i utvecklingssamarbetet - förslag på områden och former för samarbete .....</b>	<b>71</b>
4.1 Utgångspunkter för samarbete och stöd .....	71
4.2 Utformning av stöd till kapacitetsutveckling inom högre utbildning.....	77
4.3 Befintliga program av relevans för högre utbildning .....	82
4.4 Stipendieprogram för studier i Sverige .....	89
4.5 Förslag på stödprogram inom högre utbildning .....	98
<b>Referenslitteratur .....</b>	<b>105</b>
<b>Bilaga I.....</b>	<b>110</b>
<b>Bilaga II.....</b>	<b>117</b>

# Bakgrund

En accelererande globalisering och teknisk utveckling minskar avstånd och främjar tillväxt, men rymmer också ett antal stora utmaningar främst relaterade till samexistens mellan människor och mellan människor och naturtillgångar. Allt fler röster gör gällande att dessa utmaningar inte kan lösas med existerande modeller för utveckling utan kräver i ökad utsträckning ny kunskap för att hanteras. Tillgången på kvalificerade system för kunskapsproduktion har därmed mer än någonsin kommit i fokus som en förutsättning för utveckling.

Med den ökade globala konkurrensen har också tillgången till och förutsättningarna för att omsätta kunskap blivit en allt viktigare utvecklingsfaktor. I detta ligger ett ökande behov av tillgång på kvalificerad och specialiserad utbildning för att utveckla och överföra ny kunskap relevant för en nationell utvecklingskontext. Primär- och sekundärutbildning är viktiga grundläggande beståndsdelar i ett lands kunskapsuppbyggnad, men den internationella utvecklingen signalerar allt tydligare betydelsen av satsningar på högre utbildning som en central komponent för utveckling.

Utrikesdepartementet har sett ett ökad behov av ett tydligare förhållningssätt mot högre utbildning inom ramen för det svenska utvecklingsarbetet och Politiken för Global Utveckling (PGU). Detta har sin främsta grund i i) en global utveckling som i ökad grad signalerar betydelsen av högre utbildning för samhällsutveckling, ii) en generellt ökad

efterfrågan på högre utbildning i utvecklingsländer, iii) en avsaknad av riktlinjer och insatser inom utvecklingssamarbetet riktat mot högre utbildning, iv) införandet av avgiftsbelagd utbildning för icke EES-medborgare i Sverige och v) en potential i högre utbildning för internationellt samarbete i linje med PGU och aktörssamverkan.

Enheten för utvecklingspolitik (UP) har mot denna bakgrund genomfört ett övergripande analysarbete i syfte att ta fram förslag på en grundläggande ansats och stödprogram mot högre utbildning inom ramen för PGU och utvecklingssamarbetet.

Arbetet har vägletts av en uppdragsbeskrivning (se bilaga I) med två huvudinriktningar:

1. Ansats mot högre utbildning som del i biståndspolitiken. Förslag på en bred kapacitetsbyggande ansats för stöd till högre utbildning i länder med vilka Sverige har långsiktigt samarbete och förslag på programstöd i enlighet med denna ansats inklusive ett biståndsfinansierat stipendieprogram.
2. Ansats mot högre utbildning som del i PGU. Förslag på förhållningssätt och samarbetsformer för relevanta aktörer inom politikområden utanför biståndet samt förslag på samarbetsformer mellan bistånd och svenska aktörer inom högre utbildning.

Arbetet har kontinuerligt stämts av med en för uppgiften särskilt utsedd referensgrupp bestående av representanter för svenska aktörer med kompetens och verksamhet inom högre utbildningsområdet. Dessa aktörer har varit Utbildningsdepartementet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Svenska Institutet (SI), Internationella Programkontoret (IPK), Stiftelsen för Internationalisering av Högre Utbildning och Forskning (STINT), Högskoleverket (HSV), Uppsala Universitet,

Högskolan Dalarna, Örebro Universitet, Göteborgs Universitet och Stockholms Universitet.

Referensgruppens huvuduppgift har varit att kommentera textutkast och tjäna som dialogpart för utvalda teman/frågor. Under arbetet har referensgruppen sammanträtt fem gånger. Ett antal möten och intervjuer med aktörer inom svensk högre utbildning har genomförts. UP har tillsammans med referensgruppen också genomfört en studieresa till Uganda under våren 2009 i syfte att stämma av arbetets olika delar (se rapport i bilaga II).

Arbetet är tänkt att användas som grundläggande referens för vidare beredning av eventuella policys, strategier, insatser och samarbeten mellan berörda myndigheter och samarbetsparter i Sverige och i utvecklingsländer – både i enlighet med PGU och inom ramen för utvecklingssamarbetet. Som sådan innehåller arbetet en kunskapsöversikt och en definiering av huvudskaliga utmaningar inom högre utbildning med särskilt fokus på situationen i utvecklingsländer. Utifrån detta ges förslag på vägledande principer och förhållningssätt, roller för myndigheter och andra relevanta aktörer och utformning av stöd. En rad förändringar inom rådande program inom högre utbildning föreslås. På en övergripande programnivå föreslås att ett stöd organiseras enligt tre huvudsakliga kanaler i) kapacitetsbyggnad på mastersnivå, ii) stipendieprogram för inresande studenter till Sverige och iii) kapacitetsbyggnad på grundnivå i utvecklingsländer – ICT, kvalitetssäkring, antagningsystem, administration, policyutveckling, etc.

Arbetet är i enlighet med uppdragsbeskrivning uppdelat i fyra kapitel. Kapitel 1 behandlar perspektiv på högre utbildning med fokus på funktion, utveckling, nuvarande situation och utmaningar globalt och i utvecklingsländer. Kapitel 2 tittar på den högre utbildningens organisering och funktion och försöker identifiera egenskaper och funktioner som gör att högre

utbildningssystem fungerar och utvecklas. Kapitel 3 behandlar PGU och högre utbildning med sikte på politiken som instrument för ökat deltagande i utvecklingssamarbetet bland svenska högre utbildningsaktörer. Det avslutande kapitel 4 försöker med ledning av ovanstående delar formulera förslag på en övergripande ansats och organisering av ett svenskt stöd inom högre utbildning. Detta görs genom att ringa in områden och relevanta aktörer och stödformer samt avslutningsvis ge förslag på ett övergripande program för stöd till högre utbildning inom utvecklingssamarbetet.



# 1 Perspektiv på högre utbildning - funktion, utveckling och utmaningar globalt och i utvecklingsländer

Syftet med denna del är att (i) ringa in huvudsakliga argument för betydelsen av högre utbildning för samhällsutveckling, (ii) ge en översiktsbild över den globala utvecklingen inom området, med särskild referens till utvecklingsländer och Afrika samt (iii) lyfta fram de viktigaste utmaningarna inom området för utvecklingsländer och Afrika specifikt.

## 1.1 Högre utbildning som drivkraft för utveckling

Samhällsutvecklingen globalt bygger allt mindre på traditionell kapital- och varuproduktion, genom förädling av råvaror och utnyttjande av billig arbetskraft, och allt mer på specificerad och kvalificerad kunskap, färdigheter och resursutnyttjande, en sk kunskapsbaserad ekonomi. Den sociala och ekonomiska utvecklingen förutsätter allt mer avancerad kunskap som utvecklas, förvärvas, överförs och används mer effektivt och rationellt av individer, företag, organisationer och stater. Med detta förändrar den kunskapsbaserade samhällsutvecklingen kraven på humankapitalförsörjningen (arbetsmarknaden) i hela världen. Där ny teknologi introduceras växer efterfrågan på kvalificerad kunskap.

Det går att härleda ett antal rörelser ur det vi kallar ett kunskapsbaserat samhälle. En första rörelse handlar om att kunskap utvecklas och tillämpas på nya sätt. En viktig beståndsdel här är ökade kommunikationsmöjligheter och med detta ökad tillgång till information, främst genom utvecklingen av Internet. Den andra rörelsen handlar om mer resurskrävande produktionscykler och ökat behov av innovationer, där en accelererande produktionsutveckling ställer krav på ett korresponderande inflöde av innovationer. Vi har därför under de senaste tjugo åren sett en dramatisk ökning av antalet beviljade patent. En tredje rörelse är att handeln blir alltmer global vilket ökar konkurrensen mellan producenter. Länder med förmåga att integreras i världsekonomin är i allt högre utsträckning länder med tydligt fokus på kvalificerad kunskapsutveckling som bärande element för produktionen av varor och tjänster. Den fjärde och sista rörelsen är en ökad betydelse av små och medelstora företag, inom främst servicesektorn, för ekonomisk utveckling och för skapande av arbetstillfällen.

För att ett samhälle ska kunna ge kraft åt dessa rörelser krävs institutionella system där kunskap kan utvecklas effektivt. Grundpelarna i dessa system består främst av (i) en utbildad befolkning med kapacitet att utveckla, sprida och använda kunskap, (ii) en effektiv infrastruktur för informationsbehandling för att kommunicera, sprida och processa kunskap och (iii) effektiva innovationssystem bestående av universitet, företag, forskningsinstitutioner och ett samhälle där det är möjligt att utveckla, omsätta och anpassa kunskap till ny teknologi och nya institutionella lösningar för att möjliggöra en positiv samhällsutveckling och global positionering.

Mot denna bakgrund blir ett samhälles respons och anpassning till ökade globala krav på kvalificerad kunskapsproduktion tydligt kopplat till styrkan i länders utbildningssystem – eftersom detta är avgörande för deras förmåga att utveckla och distribuera kunskap. I ett utbildningssystem utgör primär- och sekundärutbildningen själva fundamentet, men den globala utvecklingen efterfrågar alltmer tillgång på mer kvalificerad kunskap genom högre utbildning. Det är med denna insikt vi ser betydande satsningar på högre utbildning och forskning bland höginkomstländer (Sverige är inget undantag) och medelinkomstländer. Sambandet mellan tillgång till kvalificerad kunskap och utveckling blir allt tydligare.

Även om den samlade forskningen inom området inte ger en enhetlig bild finns en tydlig samsyn kring positiva samhälleliga utväxlingseffekter kopplat till resurser för högre utbildning. Det ska dock sägas att dessa effekters giltighet för utvecklingsländer i delar är ett relativt underforskat område. Nedan lyfts i korthet ett antal utvecklingsparametrar inom vilka resurser till högre utbildning kan bidra till samhällsutveckling.

*Ekonomisk tillväxt.* Satsningar på högre utbildning kan skapa tillväxt både för enskilda individer och samhället i stort. Från ett individuellt perspektiv ökar möjligheterna för arbete, ökad inkomst, sparande och investeringar. Förbättrade ekonomiska villkor leder till bättre hälsa och livskvalitet som i sin tur ökar medellivslängden och produktiviteten över tid vilket påverkar livsinkomsten positivt. Samhället tjänar ekonomiskt på människor med högre utbildning genom ökade skatteintäkter och minskat tryck på offentliga finanser. Ökade inkomster omsätts också i ökad konsumtion.

*Ökat entreprenörskap.* Inom vissa områden (t ex teknikområdet) kan förutsättningarna för att utveckla och omsätta idéer till produkter och tjänster genom eget företagande öka med högre

utbildning. Det finns en tydlig dimension av högre utbildning i förmågan att utveckla idéer i relation till en uppskattad efterfrågan, vidareutveckla företag både vad gäller produkter och tjänster samt expansion av dessa.

*Genererar välutbildat och effektivt ledarskap.* Högre utbildning genererar kvalifikationer hos olika typer av företrädare (politik, näringsliv, offentlig sektor, civilsamhälle, etc) och ökar därmed kapaciteten att kunna möta ekonomiska, politiska och sociala realiteter och utmaningar, nationellt och internationellt. En mycket viktig komponent är också högre utbildningens roll för försörjningen av kvalificerade lärare inom alla nivåer av ett utbildningssystem.

*Ökar social mobilitet.* Högre utbildning kan bidra till att öka den socioekonomisk rörligheten i ett samhälle. Det ska dock sägas att system för högre utbildning både kan vara socialt konserverande och förlösande. Ett inkluderande system öppnar upp för grupper med otillräckliga ekonomiska och sociala resurser genom främst olika former av finansiellt stöd. En ökad inkludering kan också uppnås genom olika former av distansundervisning och folkbildningssatsningar. Förutsättningar för social mobilitet är nära kopplat till politisk stabilitet och demokratiutveckling.

*Ökar valmöjligheter.* Utveckling handlar mycket om att öka enskilda människors valmöjligheter. Högre utbildningssystem består i sig av ett relativt stort antal valmöjligheter med olika inriktningar, men utfallet av en genomförd utbildning är i många fall mer intressant. Det finns här en tydlig korrelation mellan nivå på utbildning och antalet valmöjligheter för individen generellt, både val som kräver kvalifikationer (arbetsliv) och ekonomiska resurser (privat- genom ökad inkomst).

*Tillgodoser behovet av specialisering.* Högre utbildning är en absolut förutsättning för samhällets behov av forskning och specialiserad kunskap. För att kunna möta olika slag av utmaningar, lokala och globala, behöver ett samhälle ha egna resurser för identifiering, utförande och implementering. Internationellt producerad kunskap behöver förstås och anpassas till lokala förhållanden och ny kunskap behöver utvecklas och spridas till nytta för både en nationell och internationell utveckling. Ett ökat behov av specialisering utgår inte bara från forskningens behov. Inom de flesta samhällssektorer finns idag delar som i allt högre utsträckning kräver olika former av specialisering.

*Genererar informerade och aktiva samhällsmedborgare.* Kunskap är en viktig förutsättning för samhälligt engagemang och politiskt deltagande. Högre utbildnings funktion att både förmedla kunskap och fostra kritiskt tänkande skapar förutsättningarna för ett större och mer informerat deltagande i olika samhällsfrågor.

*Stärker demokratiutveckling.* Naturligt länkat till ökade förutsättningar för kritisk kunskapsbearbetning och samhälleligt engagemang har högre utbildning en viktig funktion som drivkraft för demokratisk samhällsutveckling. Med en ökad internationalisering ökar universitetens roll som kontaktyta mot omvärlden, inom vilka studenter, lärare och forskare kommunicerar inom och över nationsgränserna. I länder med regeringar med uttalade ambitioner om demokratisk utveckling, kan högre utbildning få ett tydliga mandat att genom utbildningarna konsolidera denna. I svaga demokratier kan denna kontaktyta vara en viktig kanal för förmedling av erfarenhet och kunskap kring principerna för demokratisk samhällsutveckling. Med bakgrund i många utvecklingsländers koloniala förflutna, där högre utbildning många gånger haft och i viss utsträckning har en elitiskt maktkonserverande funktion,

finns dock anledning att förhålla sig kritiskt till den högre utbildningens demokratifrämjande funktion. Viktiga instrument för att bryta elit- och maktkonserverande mönster är ökad tillträde, social mobilitet och ICT.

*Stärker civilsamhällets aktörer.* Högre utbildning skapar förutsättningar för utvecklingen av ett livskraftigt civilsamhälle (en sfär som varken är staten eller marknaden men som länkar samman det offentliga och det privata). Jämfört med andra typer av sociala mötesplatser, som till exempel religiösa samfund, etniska och kulturella grupperingar, familjer, etc. är högre utbildning, i sin roll som främjare av kritiskt tänkande, värdemässigt ofta mer tillåtande och inkluderande. Högre utbildning utvecklar normer för social interaktion genom att främja öppen debatt och betona individens autonomi i förhållande till kön, etnicitet, religiös tro eller social klass. Det finns också ett samband mellan utbildning och människors förmåga och framgång att organisera och driva intressefrågor. Enskilda organisationers verksamhet kräver i ökad utsträckning tillgång till specialiserad kunskap.

*Ökar tolerans och jämställdhet.* Högre utbildningens kritiskt granskande funktion kan motverka främlingsfientlighet och andra former av social intolerans och ge bättre förutsättningar för ett tolerant och jämlikt samhälle. En ökad andel kvinnor i högre utbildning ökar förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Både genom kunskapsförmedling och likabehandling på universiteten, men kanske främst genom en ökad andel kvinnor i ledande samhällspositioner som förändringsagenter och förebilder.

*Ökar kvaliteten i primär- och sekundärutbildningen.* Ett holistiskt perspektiv på utbildning tydliggör ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan högre utbildning och samhällets övriga utbildningsnivåer, främst primär- och sekundärutbildning. På samma sätt som kvalitén i ett lands högre utbildningssystem i

förlängningen är en återspeglning av kvalitén i primär- och sekundärutbildningen är kvalitén inom dessa beroende av kvalitén på dessa nivåers främsta resurs - lärarna. Högre utbildning har därför en viktig roll som producent av lärare, både för den egna utvecklingen och för samhället i stort.

## **1.2 Utvecklingen globalt och i utvecklingsländer med särskild referens till Afrika**

En ansats mot högre utbildning inom ramen för PGU och utvecklingssamarbetet bör ta sin utgångspunkt i områdets utveckling globalt. Detta har främst sin grund i den högre utbildningens ökande internationalisering generellt, men också i att högre utbildningssystem i utvecklingsländer i stor utsträckning är och har varit föremål för olika former av internationell påverkan. Ett globalt synsätt handlar också om att skapa perspektiv på en utveckling där högre utbildningssystem i utvecklingsländer i allt större utsträckning relaterar till en global arena som i vissa avseenden synliggör brister inom dessa system – i hur de utvecklas i förhållande till politiska, sociala och ekonomiska påverkande faktorer nationellt och globalt.

De senaste fyrtio åren har sett en dramatiskt ökning av antalet studenter i högre utbildning, en expansion som i många avseenden har förändrat universitetens roll och förutsättningar. Från att i mycket varit ett socialt exkluderande system i syfte att reproducera en avgränsad samhällig elit, har högre utbildning omvandlats till något som kan liknas vid en global tjänsteproduktion som årligen omsätter miljontals studenter. Expansionen, det senaste årtiondet, har varit särskilt snabb i utvecklingsländer. 1991 fanns 68 miljoner studenter i högre utbildning globalt. 2004 hade denna siffra nästan fördubblats till 132 miljoner och 2025 räknar man med minst 150 miljoner studenter.

**Tabell 1.1** Bruttoandel (%) av befolkningen i högre utbildning<sup>1</sup>

	1997	2004	2006	2008
Höginkomst-länder	59,7	64,8	66,2	67,2
Afrika söder om Sahara	3,7	5,3	5,6	6,0
Mellanöstern och Nordafrika	16,9	21,7	23,3	26,6
Latinamerika och Karibien	19,0	28,9	32,8	38,0
Ostasien och Oceanien	8,9	18,7	21,1	i.u
Södra Asien	6,5	9,3	10,0	i.u

Den snabba tillväxten inom högre utbildning kan i huvudsak tillskrivas en ökad tillgång, deltagande och genomströmning på primär- och sekundärnivå, demografisk utveckling och ökade samhälleliga krav på specialiserad kunskap. I de länder som deltar i UNESCOs World Education Indicators (WEI), vilket är flertalet av länder i världen, ökade deltagandet i sekundärutbildning med i medeltal 39 procent mellan 1995 och 2003. Den demografiska strukturen i främst utvecklingsländer ökar också trycket på högre utbildning. Medan födelsetalen i många industrialiserade länder går ner går utvecklingen åt motsatt håll i utvecklingsländerna. I många asiatiska och afrikanska länder är mer än hälften av befolkningen under 30 år.

<sup>1</sup> siffrorna representerar studerande i alla åldrar och inkluderar även utbildningar som i svenskt mått räknat inte hör hemma under högre utbildning, t ex vissa yrkesutbildningar.  
Källa: Världsbanken EduStats



**Tabell 1.2** Reell och estimerad befolkningsutveckling åldersintervallet 15 till 25 år (milj)<sup>2</sup>

	1950	1980	2000	2010	2025	2050
Afrika	42	92	166	210	278	354
Asien	267	514	663	750	710	655
Europa	95	113	101	93	76	67
Latinamerika och Karibien	32	74	101	106	108	97
Nordamerika	26	48	43	50	51	53
Oceanien	2	4	5	5	6	6
Utvecklingsländer	325	664	916	1,054	1,087	1,100
Globalt	463	844	1,080	1,213	1,228	1,232

En ökad specialisering i kombination med en mer föränderlig och dynamisk arbetsmarknad har ökat behovet av sk livslångt lärande. En allt större andel av befolkningen utanför det traditionella åldersspannet 18-24 år deltar i idag i någon form av högre utbildning. Utvecklingen är tydligast i industriländer, där mellan 30 och 40 procent av studenterna i flertalet länder är över 25 år.

Högre utbildning är en snabbt växande tjänstesektor. Enligt UNESCOs beräkningar stod sektorn 2003 för mer än 3 procent av den totala globala marknaden och har sedan dess ökat ytterligare (2008: ca 140 miljoner studenter och 4 miljoner anställda). Den globala marknaden för högre utbildning uppskattas för närvarande till mer än två miljarder dollar.

Utvecklingen på den afrikanska kontinenten har i stort följt utvecklingen globalt, med en dramatisk ökning, främst under de

<sup>2</sup> Källa: Centre for Global Development, CGD

senaste tjugo åren, i antalet registrerade studenter. Som visas i tabell 1.1 har antalet studenter nästan tredubblats på 25 år. Även om detta proportionellt är en mycket betydande ökning är det viktigt att förstå att den sker från en mycket låg nivå. Afrika söder om Sahara är fortfarande den region i världen som har lägst antal registrerade studenter i högre utbildning. Till detta ska läggas stora variationer inom regionen, där länder som Sydafrika och Nigeria står för betydande bidrag till genomsnittet. Kanske mer än i andra regioner finns i Afrika också stora variationer mellan stad och landsbygd, rika och fattiga, kvinnor och män och etniska grupper vad gäller förutsättningar för deltagande i högre utbildning.

Med perspektiv på de senaste tjugo årens utveckling globalt och specifikt i utvecklingsländer kan man urskilja ett antal huvudsakliga riktningar (i) massintag av studenter (eng., massification) och ökning i antalet institutioner, (ii) ökad privatisering och kommersialisering av högre utbildningsinstitutioner och utbildning, (iii) ökad internationalisering och (iv) ökad tillgång och användning av ICT.

Den omfattande expansionen i termer av studenter och institutioner är kanske den mest dominerade och på många sätt revolutionerande utvecklingen inom högre utbildningssystemet. En ökad efterfrågan har i första hand mötts med ökat intag till befintliga institutioner som i många fall utvecklats till sk Mega-universitet. På National University of Mexico och universitetet i Buenos Aires finns idag mer än 300 000 studenter. Calcutta University med 200 anslutna högskolor påstår sig ha över 700 000 studenter. Trots ökat intag kan dessa och många andra institutioner bara ta emot ett litet antal av alla sökande. Av över 40 000 behöriga sökande till utbildningar i Kenya 2005 antogs endast 9 000 studenter. Kapacitetsbrist i många system gör att man globalt uppskattar att över 100 miljoner behöriga sökande

inte kommer att få en utbildningsplats. I ett akademiskt sammanhang kan konkurrens vara en kvalitetshöjande faktor, men eftersom antalet mycket kvalificerade sökande ständigt ökar blir urgallringen allt mer meritokratiskt grundad.

Den ökade efterfrågan på högre utbildning har också inneburit en dramatisk ökning av antal och typer av institutioner med olika inriktningar sk differentiering. Denna differentiering har skett dels genom en ökning av nya inriktningar (horisontellt differentiering) och dels genom avknoppning, särskild fokusering eller ytterligare specialisering inom befintliga inriktningar (vertikalt differentiering). Utvecklingen av nya institutioner har varit påtaglig i många utvecklingsländer, inte minst i Afrika, där det akademiska landskapet nu består av ett stort antal, i många fall sinsemellan ej koordinerade, institutioner med oklar status såväl nationellt som internationellt.

Ett tydligt inslag i denna utveckling är den betydande ökningen av antalet privata alternativ. I vissa länder svarar dessa institutioner för mer än 70 procent av antalet studenter i högre utbildning (ex Sydkorea, Indien, Brasilien, Chile). I Afrika är andelen privata institutioner generellt mindre än i t ex Latinamerika och Asien men tillväxttakten är högre. I länder som Botswana, Namibia, Rwanda, Burundi och Angola står privata alternativ för mer än 40 procent av det totala antalet registrerade studenter. I länder som Tanzania, Uganda och Etiopien är andelen privata alternativ betydligt mycket lägre.

Privatiseringen av högre utbildning kan ses som en indikation på oförmåga hos de offentliga systemen att möta en ökad efterfrågan kvantitativt och utbudsmässigt kvalitativt. I många utvecklingsländer ska framväxten av privata alternativ också förstås utifrån dessa institutioners relativt stora autonomi. Privata institutioner är mindre känsliga för politisk och ekonomisk styrning och instabilitet, något som är relativt vanligt

i många utvecklingsländer, och som allvarligt kan undergräva utbud och kvalitet.

I de flesta utvecklingsländer är privata institutioner inte prestigeuniversitet utan har ofta ett begränsat syfte och ett relativt smalt utbud, helt beroende av avgifter från studenterna för sin överlevnad. Många är formellt eller informellt vinstdrivande företag. Det privata alternativet är närmast per definition riktat mot den enskilda individens utveckling dvs. studenten betalar för en utbildning hon/han tror leder till en personlig karriär. Med få undantag utför dessa institutioner inte någon forskning eller annan allmän service verksamhet och de är sällan intresserade av de sociala och kulturella dimensionerna i högre utbildning.

Den ökade privatiseringen av högre utbildning har i många fall tvingat statliga universitet att begränsa och anpassa sitt utbud. Detta har främst att göra med en minskad andel statlig finansiering som gjort att man i ökad utsträckning måste förlita sin verksamhet på studentavgifter, konsultarbete, kommersiellt företagande, etc. Privatiseringen har med detta orienterat statliga universitet, inte minst i många utvecklingsländer, bort från dess mer breda traditionella roll, som i många fall inte är inkomstbringande, mot en verksamhet som tydligare är anpassat för att generera inkomst. Marknadsanpassning eller kommersialisering blir med detta ett allt vanligare inslag inom högre utbildningssystemet, även på statliga universitet.

Ett annat betydande inslag i de senaste tjugo årens utveckling inom högre utbildning är en ökad internationalisering. Även om universitet är nationella domäner så har de alltid varit bland de mest internationella institutionerna i ett samhälle, även i starkt nationalistiska tider. Stommen i denna internationella profil har alltid varit student- och forskarutbyten. Incitamenten för

studentutbyte har dock förändrats under de senaste tjugo åren. Från att vara tydligt kopplat till akademiska, politiska, geostrategiska, kulturella och biståndspolitiska motiv – en möjlighet för en elit att ta del av och skapa internationella nätverk – styrs dessa rörelser alltmer av ekonomiska överväganden. Regeringar ser i ökad utsträckning studentmobilitet som en viktig komponent för ekonomisk utveckling och som ett sätt att förbättra kvaliteten i de egna högre utbildningssystemen, ge dessa prestige, i vissa fall inkomster och inte minst skapa konkurrensfördelar. Så kallad cross- border education har med detta kommit att bli en marknadsanpassad handelsvara – en del i handelsförhandlingarna inom General Agreement on Trade and Services, GATS.

Sedan början av 1990-talet har en dramatisk ökning skett i termer av studentrörlighet över nationsgränserna. Under 2006 studerade nästan 3 miljoner studenter utanför sina hemländer och man uppskattar att denna siffra kommer att fördubblas fram till 2015. Kina tillsammans med Indien, Sydkorea och USA står för den största andelen studenter som väljer att studera utomlands. Föga förvånande, dominerar OECD-länderna marknaden för internationella studenter. Under 2006 tog OECD-länderna (främst USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Australien) emot mer än 83 procent av dessa studenter.

Afrika är den kontinent som har lägst internationell student mobilitet i termer av antal men högst i förhållande till det totala antalet studenter i högre utbildning. Statistiken, som i många fall är knapphändig, visar sammantaget att över 360 000 afrikaner reste utanför sitt hemland för att studera 2006. Merparten av dessa kom från Nigeria, Kenya, Senegal och Botswana. Räknar man på den relativa andelen utlandsstuderande i förhållande till det totala antalet studerade nationellt har länder som Kap Verde, Botswana, Namibia, Swaziland, Lesotho, och Mauritius den

störta anden utlandsstuderande. Ett tydligt mönster i den afrikanska studentmobiliteten är kopplingen till länders koloniala historia (mobiliteten kan här sägas reproducera koloniala förhållanden): södra och östra Afrika orienterat mot England, Västafrika mot Frankrike, Central- och Nordafrika mot Tyskland och Frankrike. Mer parten av studenterna fanns inom ämnesområdena ekonomi, ingenjörsvetenskap, medicin, ICT och samhällsvetenskap.

Även om antalet personer som rör sig över nationsgränserna för att studera, främst till amerikanska och europiska lärosäten, har ökat kraftigt under de senaste åren är fenomenet inte nytt i sig. Vad som däremot är ett nytt är det omvända, att institutioner i väst i ökad grad upprättar program i utvecklingsländer. Skälen för detta är i stort desamma som för den internationella studentmobiliteten, att öka inkomsterna och tillgång till en större grupp av studenter. Ytterligare skäl för etablering handlar om akademiskt status och varumärkesbyggande. I takt med minskade statliga anslag till universiteten (mellan 1991 och 2001 minskade andelen offentliga investeringar i forskning och utveckling med 6 procent inom EU och 11 procent i USA), har denna form av etablering blivit allt vanligare.

Det är svårt att få tillförlitliga uppgifter om omfattningen av dessa typer av program, eftersom de ofta faller utanför det offentliga system för datainsamling (det finns inga centrala register för dessa etableringar utan bedömningar får göras utifrån marknadsföring och press). Australien och Storbritannien är de enda OECD-länderna som i dagsläget har register för internationella studerande vid deras institutioner utomlands.

Förutom upprättandet av filialer/campus i utvecklingsländer, vilket är det tydligaste uttrycket, finns olika typer samarbeten med universitet i utvecklingsländer. Twinning- och franchisingsarbeten tillhör de vanligaste. Enligt

twinningmodellen görs de grundläggande delarna av utbildningen på hemmauniversitet för att sedan avslutas (examination) vid ett utländskt universitet. Enligt franchisingmodellen sker hela utbildningen i hemlandet men utifrån utländska institutioners läroplaner, bedömningar och certifiering.

Förutom att dessa sk. offshore program genererar intäkter och prestige till universiteten kan de också skapa gynnsamma förutsättningar för etablering av andra typer av samarbeten eller etableringar t ex mellan institutioner och företag. Det finns dock en del problem och risker inblandat i denna typ av program. Dessa handlar främst om svårigheter att hantera regelverk i mottagarländerna, frågor kring licensiering, ackreditering, bedömning av utländska examina, finansiering och upprätthållande av kvalitet. Till detta ska läggas en inte helt obetydlig kritik mot att dessa program bygger på importerade kursplaner med liten förankring i lokal kunskap. Programmen kan också bidra till att undergräva den enskilda statens reglering av utbildning och förmåga att bygga egen kapacitet. Eftersom denna typ av gränsöverskridande utbildning i huvudsak riktar sig till de övre socioekonomiska grupperna finns också risk att utländska aktörer bara ägnar sig åt att plocka russin ur kakan. Löneskillnader mellan utländska och inhemska institutioner och kan också leda till att de senare tappas på kvalificerade lärare och forskare.

Utvecklingen inom ICT-området har i många avseenden haft stor inverkan på organisering och utformningen av högre utbildning. En av de mest framträdande beståndsdelarna inom detta område är distansutbildning i form av e-lärande, en utbildningsform som ökat påtagligt under de senaste tio åren. Det finns många potentiella fördelar med utbildning genom e-lärande i utvecklingsländer, inte minst genom att formen erbjuder en helt annan tillgänglighet i jämförelse med traditionell

utbildning. Den möjliggör utbildning till många fler studenter utan de normalt sett höga omkostnaderna för campus-baserad utbildning. Utbildningsformen ger betydligt större flexibilitet för individer som på grund av olika skäl t ex arbete, familj, kultur, avstånd, transport inte har möjlighet att delta i traditionella klassrumsbaserad utbildning.

Det har skett en dramatisk ökning av tillgängliga kursprogram över Internet sk. open course wares. Sedan 2001 har t ex MIT lagt ut sina kursprogram på nätet och har nu mer än 1500 kurser tillgängliga med över åtta miljoner besök på MIT OpenCourseWare. 2006 gick mer än 100 högre utbildningsinstitutioner i hela världen samman och lanserade Open Courseware Consortium, med en ambition att lägga ut kursmaterial för minst tio kurser online gratis per lärosäte. Många bedömare anser att denna form av utbildning ännu är i sin linda och att vi står inför en accelererande utveckling.

Även om få bestrider att e-lärande har ökat tillträdet, saknas enighet om den relativa kvaliteten i denna form av utbildning. Studier pekar dock på att det inte verkar finnas någon signifikant kvalitativ skillnad mellan distansundervisning och traditionell klassrumsledd undervisning. Detta till trots finns ändå ett betydande motstånd, inte minst inom utbildningsvetenskaperna. Kritiken här går ut på att virtuella utbildningar, som kanske är ett bra verktyg för ren kunskapsöverföring, missar viktiga kvalitetsmässiga utbildningskomponenter som diskussion, resonemang och samarbete. Denna kritik blir dock alltmer uddlös i takt med nya mer avancerade interaktiva mötestekniker som inkluderar online föreläsningar, seminarier och olika former av återkoppling. Dessa nya tekniker kräver dock betydande kapacitet för uppkoppling, vilket i många fall är en försvårande faktor för deltagande studenter från utvecklingsländer.



Både förespråkare och kritiker verkar dock vara överens om att e-lärande kräver nya former av pedagogik, särskilt anpassade till formens egenskaper och krav. Att överföra klassrumsbaserad pedagogik till Internet har inte visat sig vara något framgångsrecept. Det råder också enighet om att e-lärande kräver ett större deltagande, disciplin och självständighet från enskilda studenter.

Även om e-lärande ofta har en lägre marginalkostnad, är formen relativt kostnadskrävande. Studier visar att virtuella utbildningsprogram ofta är dyrare att utveckla än traditionella klassrumsbaserade program. Förutom stora uppstartskostnader för kommunikationssystem, webb-plattformar, support, tekniker, lärare, administratörer och inte minst infrastruktur krävs betydande resurser för underhåll och vidareutveckling.

En annan viktig fråga är vilka effekter e-lärandet kommer att ha på forskningsproduktionen vid universiteten. Här finns än så länge väldigt få studier att tillgå. Fråga är dock i hög grad befogad givet redan svaga strukturer för forskning i många utvecklingsländer.

Trots ökade resurser kvarstår problemet med allt för höga uppkopplingskostnader i många utvecklingsländerna. Mellan 1995 och 2005 har den globala användningen av Internet ökat från 3 procent till mer än 11 procent, men fortfarande använder bara knappt fyra procent av befolkningen i Afrika Internet. Inom denna siffra ryms också stora skillnader mellan stad och landsbygd (över två miljarder människor i världen är inte ens anslutna till ett elnät). Till detta ska läggas att Internet fortfarande är relativt dyrt i många utvecklingsländer, både i absoluta tal och i förhållande till disponibel inkomst. I t ex Bangladesh är den årliga kostnaden för anslutning till Internet lika stor som matkostnaderna för en hel familj under ett år. I mer

än hälften av alla länder i Afrika, överstiger den årliga kostnaden för Internet inkomsten per capita.

### 1.3 Utmaningar för utvecklingsländer, specifikt Afrika

Den globala utvecklingen inom högre utbildning har i hög grad också påverkat utvecklingsländer. Förutsättningarna för att möta de utmaningar som diskuterats ovan har dock många gånger varit sämre. Underdimensionerade system har på kort tid ställts inför dramatiskt ökade intag av studenter och nya former för kunskapsproduktion. Följande huvudsakliga utmaningar kan identifieras:

*Otillräcklig kapacitet för att möta en ökad efterfrågan.* Situationen är särskilt allvarlig när det gäller tillgången på forskarutbildade lärare. Många afrikanska universitet kan idag bara mobilisera mellan 50-70 procent av den erforderliga lärarkapaciteten för att med god kvalitet möta de ökade intagen. I vissa fall endast 30-40% . Denna brist har främst sin grund i bristande kapacitet inom forskarutbildningen och en oförmåga att attrahera och behålla kvalificerad personal pga. låga löner och dåliga arbetsvillkor. Stora pensionsavgångar är och har varit en bidragande orsak. Fakulteter och institutioner lider också stor brist på teknisk och administrativ personal.

*Svaga ledningar och administrativa strukturer.* Utvecklingen av högtstående institutioner för högre utbildning hålls tillbaka av otillräckliga resurser för förvaltning. Ineffektiva förvaltningssystem gör att många universitet misslyckas i sin ambition att öka tillgänglighet, kvalitet och relevans i utbildningarna. Fakultets- och institutionschefer är sällan administrativt utbildade och har otillräckliga kunskaper i strategisk planering, forskningsförvaltning, ekonomisk

planering, personalförvaltning och resultatstyrningen. Till detta ska läggas problem med korruption och nepotism.

*Brist på kvalitet och relevans.* Politisk nedprioritering och ekonomisk åtstramning under många år har gradvis undergrävt kvalitén på undervisning och forskning vid många universitet. Inför ökade krav på massintag står nu universiteten dåligt rustade med otillräckliga och dåliga fysiska resurser i form av lokaler och infrastruktur, begränsade och föråldrade biblioteksresurser, otillräcklig och gammal teknisk utrustning och instruktionsmaterial, föråldrade läroplaner och okvalificerade lärare. Otillräcklig resurstilldelning har också gjort att många afrikanska universitet saknar tillgång till globalt producerad kunskap, vilket gör dem internationellt isolerade med än mindre förutsättningar att komma ikapp. Det finns också anledning till oro över kursplanernas relevans och brist på samstämmighet mellan dessa och samhällets krav.

*Svag forsknings- och innovationskapacitet.* Många utvecklingsländer, inte minst i Afrika, saknar tillräckliga forskningsresurser som i sin tur har begränsat uppbyggnaden av nationella innovationssystem av betydelse för den nationella produktiviteten. Med en tilltagande uppdelning mellan utbildning på universitet och forskning på institut riskerar den för högre utbildning viktiga korsbefruktnings mellan dessa delar att hamna i marginalen. Forskning grundläggs med utbildning på master- och forskarutbildningsnivå. Otillräckliga resurser för egen forskarutbildning har dock resulterat i en alltför liten produktionen av forskningskompetent personal. Forskningskapaciteten i Afrika har på senare tid också begränsats av en markant ökad undervisningsbörda pga av politiska prioriteringar om kraftigt utökade grundutbildningsprogram. Dessa omständigheter har allvarligt begränsat uppbyggnaden av nationella innovationssystem av betydelse för den nationella utvecklingen.

*För stor eller liten politisk styrning.* Omfattande politisk inblandning i utformningen och driften av högre utbildningsinstitutioner är relativt vanligt i utvecklingsländer, vilket resulterat i bristande akademisk autonomi och kontinuitet. Politiska sympatier, etnisk bakgrund och olika former av nepotism har ibland använts av regeringar som urvalskriterier vid exempelvis tjänstetillsättning. Detta har inte gynnat kvaliteten och spetsen på den utbildning och forskning som förmedlas och producerats. Det finns också exempel på länder med för liten politisk inblandning. Dessa riskerar att få alltför autonoma institutioner med utbud som ligger långt från samhällets behov.

*Brist på kapacitet att hantera och attrahera olika finansieringskällor.* Högre utbildningsinstitutioner över hela världen måste i ökad utsträckning anpassa sin verksamhet efter minskad offentlig finansiering och lära sig att diversifiera sina finansieringskällor. Många universitet i Afrika har begränsad erfarenhet, kompetens och kapacitet att hantera de utmaningar som ekonomiska diversifiering och resursmobilisering innebär.

*Otillräcklig infrastruktur; laboratorier, bibliotek, ICT , klassrum, etc.*

Med minskade offentliga anslag har många universitet haft liten eller ingen resurstilldelning för infrastruktur. Otillräcklig tillgång och undermålig kvalitet vad gäller Internet, bibliotek och föreläsningssalar, klassrum, laboratorier och läroböcker har skapat flaskhalsar som i förlängningen försämrat kvaliteten på utbildning och forskning.

*Obalans mellan tillgång och efterfrågan inom vissa ämnesområden.* Trots massintag av studenter på grundnivå är andelen studerande på magister- och forskarutbildningsnivå fortfarande relativt liten. Ett stort problem är också låga inskrivningstal inom naturvetenskap, ingenjörsvetenskap och teknik och medicin.

Siffrorna varierar mellan länder, men i snitt är mindre än 30 procent av studenterna inskrivna vid dessa fakulteter. I länder som Uganda och Tanzania är siffran nere på 16 procent. Andelen har utvecklats negativt sedan 1980-talet. Höga inskrivningstal inom samhällsvetenskap och humaniora har resulterat i ett stora överskott på arbetsmarknaden för dessa grupper.

*HIV/AIDS.* Sjukdomen är kanske det enskilt största hotet mot de investeringar som görs och har gjorts inom högre utbildning, både för enskilda individer och för samhället i stort. De få studier som finns pekar på att andelen studenter och personal inom högre utbildning som bär på sjukdomen i stort är den samma som övriga samhället, liksom mörkertalet.

*Jämställdhet och diskriminering.* Även om antalet kvinnor i högre utbildning har ökat under de senaste åren har andelen inte gjort det. Det gäller både på student- och lärarnivå. Den låga andelen kvinnor är särskilt anmärkningsvärd inom ämnesområden som naturvetenskap och teknik.

*Brain drain.* Kompetensflykt, sk brain drain är och har alltid varit en stor utmaning att hantera i synnerhet bland afrikanska länder. Den migration som sker till länder utanför Afrika består till övervägande del av högutbildade människor. Bland de tio länder varifrån de största andelarna högutbildade människor utvandrat till OECD-länder finns sex afrikanska länder. Somalia ligger på andra plats efter Haiti. Statistiken är osäker men man beräknar att var sjätte student som utbildar sig vid ett afrikanskt universitet lämnar kontinenten, främst för Nordamerika och Europa. Sedan 1990 har mer än 20 000 högutbildade personer emigrerat varje år. På tio år mellan 1980 och 1990 förlorade t ex Etiopien 75 procent av sin högutbildade arbetskraft.

Kompetensflykten är förenat med stora finansiella, institutionella och samhälleliga kostnader. Utflödet av

kvalificerade personer i kombination med en växande efterfrågan inom vissa områden gör att många afrikanska länder tvingas rekrytera dyr utländsk personal – en dubbel kostnad för samhället (i Kenya kostar en läkarutbildning ca 40 000 US dollar). Man räknar med att det idag finns nästan 200 000 anställda experter i Afrika till en kostnad av fyra miljarder US dollar per år. Ca 35 procent av det samlade ODA biståndet går till att avlöna denna importerade arbetskraft.

Den omfattande utvandringen av vårdpersonal är kanske det enskilt största problemet kopplat till kompetensflykt från Afrika. Ett utflöde som under lång tid urholkat ländernas förmåga att tillhandahålla även den mest basala sjukvård (38 av 47 länder söder om Sahara klarar inte WHO:s lägsta standard på 20 läkare per 100 000 personer).

Utflöde av kvalificerad arbetskraft bidrar också till att öka forskningsklyftan mellan Afrika och andra världsdelar. Afrikas andel av de globala vetenskapliga produktionen har minskat från 0,5% i mitten av 1980-talet till 0,3% i mitten av 1990-talet. Det finns idag fler afrikanska forskare i USA än på hela den afrikanska kontinenten.

Hittills har den dominerande diskussionen handlat om att utvecklingsländernas knappa offentliga resurser till högre utbildning går förlorad genom utvandring. För att säkra dessa investeringar har man t ex förslagit olika former av utflyttningsskatter, dvs. att studenter återbetalar kostnaden för utbildningen vid utflyttning. De som läst kostnadskrävande utbildningar (medicin, ingenjör) ska betala mer medan de som läst samhällsvetenskap och humaniora mindre.

På senare tid har dock diskussionen om brain drain kommit att färgas av ett på många sätt motsatt resonemang som menar att kompetensflykten inte nödvändigtvis behöver vara ett problem.

Den kan till och med göra att fattiga länder växer ur sin fattigdom snabbare än de annars skulle ha gjort. I ett fattigt land är möjligheten för högutbildade att få välbetalda jobb utomlands en motiverande drivkraft, starkare än vad det egna landet kan erbjuda. När fler utbildar sig, gynnas det fattiga landet även om några av de utbildade senare flyttar utomlands. Tas möjligheten att flytta utomlands bort helt, blir utbildning för den enskilde individen ett mindre lönsamt projekt och utbildningsnivån i det fattiga landet riskerar att falla. En annan faktor kopplad till denna logik, och som ofta glöms bort i brain-draindebatten, är effekterna av remitteringar.





## 2 Högre utbildning och samhällsutveckling - egenskaper hos funktionella och ändamålsenliga system

Det övergripande syftet med denna del är att identifiera grundläggande egenskaper hos ett väl fungerande högre utbildningssystem. Tanken är att denna del tillsammans med föregående kapitel ska tjäna som vägledning och referens till de delar som handlar om lämpliga och tillgängliga kanaler och instrument för stöd. För att kunna orientera detta arbete mot relevanta områden behöver vi inblick i vilka grundläggande faktorer som skapar fungerande system för högre utbildning. Detta görs genom att (i) identifiera vilka olika typer av högre utbildnings institutioner som finns i ett differentierat system, (ii) lyfta fram önskvärda egenskaper för effektiva och relevanta system, och (iii) identifiera viktiga element (verktyg) för effektiv och relevant styrning.

### **2.1 Utryck för ett differentierat system: olika typer av institutioner**

Något förenklat kan man säga att ett högre utbildningssystem består av tre grundläggande element: (i) enskilda lärosäten (statliga och privata institutioner, vinstdrivande eller ideella, akademiska eller mer yrkesinriktade, grundutbildnings- och

magisternivå, etc.) inkluderat fakulteter/institutioner, studenter, infrastruktur, uppdrag och strategiska mål, (ii) organisationer/institutioner (statliga och privata) som bidrar med finansiering och som är inblandade i förvaltning och styrning av verksamheten och (iii) formella och informella regelsystem som styr institutionellt och individuellt handlande och växelspelet dem emellan.

Högre utbildningssystem utgör inte isolerade enheter i samhällen. I olika grad är dessa system länkade till övriga nivåer i ett lands utbildningssystem (grund- och gymnasieskola), arbetsmarknad, näringsliv, kommunal verksamhet och inte minst de myndigheter/organisationer som svarar för styrningen av verksamheten. Systemen är också länkade till olika internationella och regionala institutioner och aktörer – samarbete/utbyte mellan lärosäten i andra länder, bilaterala och multilaterala givare, stiftelser, och frivilligorganisationer. Otillräckliga resurser till högre utbildning i många utvecklingsländer gör dessa länkar svaga. Den samlade effekten av de påfrestningar som systemen står inför (se del I) gör att dessa inte utvecklar funktion och kapacitet att möta och samspela med övriga områden i samhället.

För kunna identifiera de egenskaper och förutsättningar som är styrande för effektiva och relevanta högre utbildningssystem behöver man förstå det institutionella landskapet. Grovt går det att göra en uppdelning i offentliga, privata icke vinstdrivande och privata vinstdrivande institutioner. I viss utsträckning är målen, verksamheten och graden av självständighet inom dessa likartade – undervisning, forskning och olika typer av service, men det finns också grundläggande skillnader. Allmänheten (skattebetalare) ställer ofta större krav på offentliga institutioners verksamhet jämfört med privata alternativ. Offentliga institutioner tenderar också att bli föremål för större byråkratisk kontroll, vilket både kan begränsa och säkerställa

institutionernas autonomi. Offentliga institutioner är i mindre utsträckning föremål för kommersiella marknadskrafter, vilket ger mer stabilitet åt verksamheten. Privata icke vinstdrivande institutioner är också utsatta för statlig kontroll men är oftast betydligt mer autonoma i sin utformning av verksamheten vad gäller utbud, tjänstetillsättning och inte minst ekonomi. Alla privata institutioner måste ha full kostnadstäckning. Privata vinstdrivande institutioner har dessutom överskott som centralt mål för sin verksamhet, vilket på många sätt begränsar och ramar in verksamheten.

Med ledning av denna uppdelning går det att identifiera ett antal kategorier av institutioner.

*Forskande nationella universitet.* Dessa institutioner kan sägas befinna sig längst upp i den institutionella hierarkin. I de flesta länder (nästan undantagslöst i utvecklingsländer) är dessa institutioner offentliga icke vinstdrivande universitet till övervägande del finansierade genom statliga anslag. Det övergripande och främsta målet för dessa institutioner är att producera spetsforskning inom många områden och leverera högkvalitativ utbildning och examina i enlighet med internationell standard. Tonvikten ligger dock på forskning och forskarrekrutering genom noggrann selektering bland intagna studenter. Dessa institutioner står för den största andelen ny kunskapsproduktion, forskningsgenombrott, etc. I allmänhet erbjuder de också de mest kompletta programmen inom sk allmän utbildning (eng. general education). Universitet inom denna kategori befinner sig internationellt på olika nivåer. I den mån universitet i utvecklingsländer i huvudtaget kvalificerar/tillhör denna kategori är avståndet till motsvarigheter i USA och Europa väldigt långt.

*Provinsiella och regionala universitet/högskolor.* Denna typ av institutioner har som primär uppgift att leverera kurser och

utbildningsprogram till studenter. Utbudet är i skiftande grad utformat efter arbetsmarkandens behov i den region institutionen är lokaliserad. Inom den typ av institutioner finns både offentliga och privata aktörer ofta geografiskt utspridda för att öka närheten. I många fall står dessa institutioner för majoriteten av ett lands examinationer inom högre utbildning och är ofta de som i första hand känner av effekterna av utbildningskonjunkturer och utbildningspolitiska direktiv. Med ett nuvarande politiskt fokus på ökad genomströmning (massifikation) i många utvecklingsländer har denna typ av institutioner ökat dramatiskt. Många av de större och äldre nationella universiteten som tidigare haft en tydlig forskningsprofil har i allt större omfattning fått karaktären av utbildningsfabriker (se Del:I).

*Yrkesinriktade skolor på högre nivå.* Denna typ av institution består ofta av professionsinriktade fakulteter inom universiteten och fristående aktörer (skolor) inom ämnen som juridik, medicin, företagsekonomi och pedagogik (lärarutbildning). Det stora behovet av dessa utbildningsgrupper i många utvecklingsländer har gjort att dessa institutioner ökat i betydelse och omfattning. Inom detta område finner vi störst andel utbildningar som drivs i vinstsyfte.

*Yrkesinriktade skolor på lägre nivå.* Dessa fungera på ungefär samma sätt som professionella skolor, men på en annan nivå. Här ligger tyngdpunkten på praktiska färdigheter inom områden som vård, mekanik, bokföring, datorhantering, elektronik, och maskinteknik. Dessa typer av institutioner ligger någonstans mitt emellan sekundärutbildning och högre utbildning. I vissa fall kan de vara en del av en högre utbildning. Det privata vinstdrivande utbudet av denna typ av utbildning har vuxit enormt i många utvecklingsländer.

*Virtuella universitet och distansundervisning.* Distansutbildning blir en allt viktigare del av den högre utbildningen. Distansutbildning ges både av etablerade lärosäten och nya institutioner som specialiserar sig på denna typ av studier. Formen erbjuder en enorm potential för förmedling av utbildning i utvecklingsländer. Även om utvecklingen av denna typ av utbildning och institutioner hålls tillbaka av höga kostnader och otillräcklig Internetkapacitet i många utvecklingsländer så finns en stor efterfrågan och en växande marknad.

## 2.2 Önskvärda egenskaper i ett högre utbildningssystem

Det är ofta en kombination av olika egenskaper som skapar effektiva och relevanta system för högre utbildning. Det är svårt att sortera ut och vikta enskilda egenskapers betydelse i denna kombination, men det går att urskilja några generella egenskaper som eventuellt har större inverkan .

*Tydlig differentierad struktur i termer av uppdrag.* I ett uppdragsdifferentierat system uppnås mål för kunskapsproduktion (forskning och utbildning) genom en tydlig arbetsdelning mellan olika typer av institutioner. Vissa är orienterade mot forskning och andra mot utbildning. På detta sätt befäster man den åtskillnad som beskrivits ovan mellan forskande universitet och provinsiella och regionala universitet/högskolor och slipper därmed problem med dubbla roller, som med ökade krav på specialisering blivit allt svårare att kvalitativt fullfölja.

*Avpassad och stabil långsiktig finansiering.* Det är svårt att tänka sig hur ett system kan utvecklas utan att tillräckliga resurser tillförs verksamheten. Långsiktig planering är avgörande för institutioners förutsättningar att svara på samhälleliga behov,

inte minst vg forskning. Regeringar har här en viktig roll att spela som garant för kontinuitet och stabilitet i finansieringen, både inom offentliga och privata institutioner.

*Konkurrens.* Traditionellt har konkurrensen inom system för högre utbildning varit liten, men med en tilltagande internationalisering och kommersialisering ser vi nu en alltmer intensivare konkurrens mellan institutioner av samma typ. En ökad konkurrens om medel för utbildning och forskning bidrar till förbättra kvaliteten. Ökad student-, lärar- och forskarmobilitet, som ofta blir resultatet av en ökad konkurrens, främjar också kvaliteten i systemen. Även om man kan skönja en tilltagande konkurrens mellan institutioner i utvecklingsländer är dessa system i nuläget inte särskilt konkurrensutsatta (nationellt såväl som internationellt).

*Flexibilitet.* System för högre utbildning behöver vara flexibla i sin verksamhet för att effektivt kunna svara mot ändrade politiska anvisningar, intag av studenter (förändringar i antal studieplatser, söktryck), studie- och forskningsområden och arbetsmarknad. System med kapacitet att engagera studenter och forskare i olika typer av forsknings- och utbildningssamarbeten (nationellt och internationellt), kontinuerligt se över sina läroplaner och investera i en nära koppling till globalt producerad kunskap (ICT) är de som bäst utvecklar flexibilitet.

*Tydliga och definierade krav på standard.* Funktionella system har tydligt utformande föreskrifter för verksamheten (nivåer och krav) som ligger i linje med samhällets behov i stort och arbetsmarknaden specifikt. En ökad internationalisering har bl.a. av konkurrensskäl ökat betydelsen av detta. För att utveckla och bevaka dessa föreskrifter behöver ett system innehålla funktioner med ansvar för kvalitetsgranskning, värdering (examina) och utvärdering. Det är dock viktigt att förstå att höga internationella krav på standard inte per automatik leder till

högre kvalitet och ökad prestige, utan dessa måste formuleras utifrån en realistisk bild av systemens kapacitet.

*Begränsad politisk inblandning.* Kopplat till behovet av långsiktig och stabil finansiering utvecklas högre utbildningssystem bäst med begränsad politisk inblandning (främst av kortsiktig karaktär). Ett framgångsrikt system kräver överensstämmelse och kontinuitet vad gäller institutionella beslut om ledning, läroplaner, meritokratiska system och inte minst forskningsresurser.

*Centralisering av allmänna resurser och verktyg.* En del komponenter i ett system får bäst genomslag om de utvecklas centralt och sedan sprids över hela systemet t ex olika typer av förvaltningssystem, standardiserade tester ( ex högskoleprov), grundläggande läroplaner inom vissa områden och ämnesspecifika kunskapsdatabanker. Genom att dessa verktyg utvecklas centralt och sprids nationellt sparar man stora kostnader och får ett mer samstämmigt och uppföljningsbart system som på många sätt underlättar samarbete mellan institutioner.

*Tydliga kopplingar till andra sektorer i samhället.* Högre utbildningssystem utvecklas inte isolerat från omvärlden utan är beroende av en nära koppling till andra sektorer i samhället, inte minst andra former och nivåer inom utbildningsområdet (grundskola, gymnasium). Ett nära relation behövs för att uppmuntra individer till högre studier och förse utbildningssystem på lägre nivåer med kompetens (lärare). System utvecklas och växelverkar också i samarbete med andra samhällssektorer – näringsliv, offentlig sektor.

*Stödjande lagstiftning och reglering.* Lagstiftning kring högre utbildning bör vara inriktad på att uppmuntra prestation och innovation. Samtidigt bör den avskräcka korrupcion, plagiering

och exploatering. Lagstiftningen ska frigöra, inte förhindra individers potential.

*Inkluderande icke-diskriminerande system.* Elitistiskt präglade system riktade mot vissa socioekonomiska grupper kan ha konserverande effekter på samhällsutvecklingen. System som strävar efter att tillvarata de mest ambitiösa och duktiga studenterna innehåller instrument som verkar för att undanröja ekonomiska, sociala och kulturella hinder för inträde, ex studielånssystem.

### **2.3 Grundläggande principer för styrning av högre utbildningssystem**

Det finns en relativt stor variation mellan länder vad gäller styrningen av högre utbildningssystem. Ytterst handlar dessa skillnader om graden av självbestämmande. På ena sidan finns system föremål för omfattande statlig detaljstyrning och på andra sidan system med stor autonomi i förhållande till staten. Omfattande statlig kontroll har varit den dominerande styrningen i många utvecklingsländer, inte minst i Afrika. Utvecklingen går dock mot ökad autonomi, främst genom översyn istället för detaljstyrning. Graden av styrning varierar också mellan offentliga och privata institutioner, där den senare i de flesta fall har en större grad av självbestämmande, liksom inom enskilda institutioner där graden av autonomi kan se olika ut på universitets- fakultets- och institutionsnivå.

Även om variationerna är stora finns ett antal grundläggande principer av allmän karaktär som bör beaktas i styrningen av ett högre utbildningssystem.

*Akademisk frihet.* Den sk akademiska friheten är central för verksamheten i högre utbildningssystem. Den är i huvudsak



knuten till forskningens villkor och innebär i grunden fri problemformulering, fri metodutveckling och fri publicering (spridning) av forskningsresultat. Genom föreställningen om samverkan mellan forskning och utbildning berör den akademiska friheten också den senare. Utan denna frihet har universiteten ingen möjlighet att uppfylla sin primära uppgift, att vara en katalysator och en fristad för utvecklandet av nya idéer. Den akademiska friheten har dock inte ett oinskränkt utrymme, den är inte ett absolut begrepp, utan har begränsningar och kräver ansvar i frågor som t ex etik och diskriminering. Frågan om akademisk frihet har inget entydigt svar utan är föremål för kontinuerlig diskussion och tolkning, inte sällan i förhållande till resursallokering och politiskt identifierade samhällsbehov. Den bör detta till trots alltid utgöra en grundpelare i styrningen av ett högre utbildningssystem.

*Delad eller kooperativ styrning.* För att ett system ska vara effektivt och relevant bör beslut rörande verksamhetens olika delar delegeras till de som är bäst lämpade att göra korrekta bedömningar. Ett system bör därför definiera områden och nivåer (från övergripande systemnivåer till institutionsnivåer) och deras relevans för bedömning av verksamhetens innehåll. Om man utgår från logiken att den som står närmast verksamheten är den som bäst kan bedöma innehållet och fatta beslut uppstår frågan om studenternas utrymme till inflytande. Som mottagare av både utbildning och forskning och framtida potentiella lärare/forskare ingår studenterna i den inre kärnan av verksamheten och bör således ha inflytande. Det som talar emot detta är att studenter som individer inte är en del av den långsiktiga verksamheten – något identifierats som mycket viktigt för systemets kvalitetsutveckling.

*Tydliga rättigheter och skyldigheter.* Organisation och verksamhet i ett högre utbildningssystem utvecklas bäst i en miljö med tydliga föreskrifter kring rättigheter och skyldigheter. I likhet

med resonemanget kring kooperativt styre bör det finnas klara regler kring vilka rättigheter och skyldigheter som gäller på olika nivåer i ett system, från nationella policydokument ner till enskilda institutioner och studenter.

*Meritokratiskt baserat urvalssystem.* Ett högre utbildningssystem har svårt att utvecklas utan att urval för antagning och anställning görs på meritbaserad grund. Genom tydliga regler för urval och kontrollfunktioner (peer reviews, samråd) baserat på meritokratisk bedömning minskar risken för nepotism.

*Finansiell stabilitet.* En grundkomponent i styrningen av högre utbildningssystem är tillförseln av finansiella resurser för verksamheten. Eftersom verksamheten är beroende av långsiktig planering för att kunna utveckla forskning och utbildning måste tillgången till resurser vara relativt stabil över tid. Stora finansiella svängningar skapar osäkerhet och diskontinuitet i verksamheten. Stort beroende av en finansiär kan öka sårbarheten och minska autonomin, men många olika finansiärer kan också, genom sina olika krav, splittra verksamheten och försvåra långsiktig planering.

*Ansvarsskyldighet.* Institutioner inom ett högre utbildningssystem måste hållas ansvariga för sin verksamhet gentemot uppdragsgivarna, offentliga eller privata. Systemet måste ha tydliga regler kring resultatredovisning, dialog med och öppenhet mot samhället.

*Regelbunden kvalitets- och standardprovning.* För utveckling och bibehållen kvalitet i utbildningar bör ett systemet regelbundet utsättas för oberoende kvalitetsgranskning.

### 3 Politiken för Global Utveckling (PGU) och högre utbildning - instrument, verksamhet och förutsättningar för ökat samarbete

Syfte med denna del är att utifrån de ambitioner som är formulerade i Politiken för global utveckling (PGU) få en bild av dess relevans för ökat deltagande från icke biståndsfinansierade svenska aktörer inom området högre utbildning. Detta görs genom att identifiera potentiella aktörer och delar i deras verksamhet som kan vara relevant för olika former av samarbete/utbyte med system för högre utbildning i utvecklingsländer – dvs. vilka är de svenska aktörerna, hur ser verksamheten ut, hur kan denna verksamhet länkas till behov inom högre utbildningsystem i utvecklingsländer och på vilka sätt kan samarbete utvecklas inom ramen för verksamhetens nuvarande mandat och finansiering, alternativt ändrat mandat och kompletterande finansiering.

#### **3.1 Politiken för global utveckling (PGU) och högre utbildning**

I proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, formulerade regeringen grunden för en sammanhållen svensk politik för global utveckling. Med fokus på

fattiga människor i utvecklings- och transitionsländer har politiken ett övergripande mål: att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. PGU vilar på grundtanken att detta mål är en angelägenhet för hela det svenska samhället och därmed ska samtliga politikområden (departement) engageras och ta ansvar.

Inom utbildningsområdet framhåller propositionen vikten av aktivt kunskapssökande medborgare och en välutbildad befolkning för demokratiutveckling. Att höja utbildningsnivån är en av de främsta åtgärderna för utveckling i fattiga länder. I linje med detta konstaterar man att Sverige genom utvecklingssamarbetet fortsatt bör ge ett stort stöd till fattiga länders forsknings- och utbildningssystem och att kontaktytorna med omvärlden bör vidgas genom vetenskapligt utbyte, utbytesprogram för studenter och ökad öppenhet för utländska studenter i Sverige. Insatser bör också göras för internationalisering av utbildning i gymnasieskolan och högskolan.

Den högre utbildningens roll, betydelse och hantering ägnas relativt lite utrymme i propositionen. Bortsett från allmänna formuleringar kring betydelsen av utbildningen för samhällsutveckling och explicita skrivningar kring ökat studentutbyte och ökad öppenhet för utländska studenter lyfts inte högre utbildning som enskild utbildningsnivå. Formuleringarna inom området utbildningspolitik följer i mycket inriktningen på befintliga insatser inom svenskt utvecklingssamarbete - grundskola och forskning.

Frågan om svenska myndigheters roll som aktörer lyfts genom att de i tillägg till redan pågående samarbeten med internationella organisationer bör verka för att målen för PGU uppnås inom sina respektive områden. Man konstaterar att utökad samarbete mellan svenska offentliga aktörer och deras motparter i

utvecklingsländer är värdefullt i sig och har positiva effekter såväl i Sverige som i samarbetslandet .

Med undantag av att regeringen i propositionen konstaterar att Sverige både ska bidra genom utvecklingsarbetet och en fortsatt internationalisering av svensk utbildning ges lite vägledning om vilka aktörer inom högre utbildning som kan tänkas vara relevanta utanför utvecklingssamarbetet. Propositionen uttrycker endast i övergripande ordalag att samarbetet mellan svenska offentliga aktörer och deras motsvarigheter i utvecklingsländer bör vidareutvecklas, bl.a. genom sk twinning som en del av det internationella utvecklingssamarbetet.

Med regeringens skrivelse 2007/08:89 aviserades en nystart för Sveriges politik för global utveckling genom att ökad fokusering och konkretisering av samstämmigheten och samverkan för ett samlat svenskt bidrag till en rättvis och hållbar global utveckling. Med skrivelsen ville regeringen understryka det gemensamma ansvaret för utvecklingspolitikens genomförande.

Konkretiseringen har formen av sex globala utmaningar (med arton underordnade fokusområden, tre under varje utmaning): Förtryck, Ekonomiskt utanförskap, Klimatförändringar och miljöpåverkan, Migrationsströmmar, Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot samt Konflikter och sviktande situationer.

Trots betydelsen av tillgång till kunskap för en framgångsrik hantering av identifierade utmaningar är utbildningsdimensionen generellt och högre utbildning specifikt relativt frånvarande i skrivelsen. Behovet av en ökad generell kunskapsnivå, i vissa fall kombinerat med specialiserat kunnande (högre utbildning), lyfts fram under fokusområden som yttrandefrihet ( som argument: central för utövandet av tanke- och yttrandefrihet, demokratiskt inflytande och förbättring av levnadsvillkor), sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) (som mål: utbildning

kring SRHR-frågor), finansiella marknader (som mål: stödja kunskap om bl.a. lantmäteri), arbetskraftsinvandring till Sverige och EU (som mål: verka för internationellt utbyte av studenter och lärare), kvinnor, fred och säkerhet (som argument: uppbyggnad av förstörda skolor, som mål: kvinnors utbildning), hållbara hälsosystem och ökad tillgång till läkemedel (som argument: pågående utbildningsinsatser för kapacitetsuppbyggnad på immaterialrättens område, som mål: utbildning av hälsovårdspersonal) och hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder (som argument: flickor och pojkars tillgång till utbildning som del i en hälsobefrämjande uppväxt). Särskilda skrivningar kring betydelsen av utbildning återfinns i enstaka fall, men det finns få resonemang kring betydelsen av högre utbildning. Det framhålls dock att de erfarenheter som människor får genom vistelse vid svenska universitet och högskolor stärker deras möjligheter och att de har investerat sina sparade medel, kunskap, erfarenheter och engagemang i företag, och inom utbildnings- och forskningsmiljöer i sina gamla ursprungsländer.

Genom skrivelsen 2007/08:89 skärper regeringen också kravet på politikens genomförande. En tydlig resultatorienterad ansats ska styra arbetet genom bl.a. verksamhetspecifika och uppföljningsbara mål och resultatindikatorer, uppdrag till berörda myndigheter, inrättande av ett PGU-forum och riktade utvärderingar. Genomförandet behandlar inte åtgärder inom enskilda verksamhetsområden.

*Reflektion:* Propositionen och skrivelsen ger begränsad vägledning för hur frågor om högre utbildning i förhållande till PGU ska behandlas samstämmigt mellan olika politikområden, vilka typer av samarbete som kan vara lämpliga och vilka aktörer som bör involveras. Bortsett från vikten av student- och lärarutbyte ur ett arbetskraftsinvandringsspektiv är vägledningen vad gäller högre utbildning i det närmaste

obefintlig. Detta skapar både ett svagt incitament för deltagande från andra politikområden och en oklar orientering vid ett eventuellt deltagande.

Trots frånvaron kan man nästan undantagslöst härleda tydliga utbildningsdimensioner i alla identifierade utmaningar och fokusområden. Inom varje utmaning ryms behov av kvalificerad kompetens för genomförandet – praktik/tillämpning, förhandling, bedömning, etc. Det är tydligt att utvecklingen kräver att organiseringen av kunskapsförsörjningen i ett land måste innehålla delar som kan svara mot detta behov av kompetens. Identifierade utvecklingsparametrar (se del I) kopplat till behovet av högre utbildningen ger detta samband ökad tydlighet.

### **3.2 Politiken för global utveckling inom ramen för utbildningspolitikens perspektiv på högre utbildning**

Den avgjort mest framträdande anledningen till att högre utbildning har en nära koppling till PGU är områdets internationalisering (se del 1). Drivkraften bakom den ökade internationaliseringen handlar mycket om en ökning av antalet studenter i högre utbildning globalt i kombination med en växelverkan mellan ökad rörlighet bland studenter och lärare och utvecklingen av internationellt anpassade utbildningar.

Den ökade internationaliseringen är i hög grad en angelägenhet för svensk högre utbildning. Inflödet av utländska studenter vid svenska universitet och högskolor har t ex ökat kraftigt de senaste fem åren<sup>3</sup>. Under läsåret 2008/09 fanns 36 600 utländska studenter vid svenska lärosäten . Ett stort antal av dessa sökande

---

<sup>3</sup> Intressant i sammanhanget är Högskoleverkets rapport om utländska doktorander i svensk forskarutbildning (Rapport 2009:14R) som bl a visar att nästan hälften (44%) av alla utländska doktorander stannar i Sverige efter examen (tidsperiod 5 år efter examen).

kommer från transitions- och utvecklingsländer (se statistik kapitel 4)<sup>4</sup>.

I propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) aviserade regeringen en sammanhållen syn på internationaliseringen inom svensk högre utbildning. Propositionen tar sin utgångspunkt i globaliseringens effekter och behovet av att positionera Sverige genom kunskap, kompetens, kreativitet och kvalitet i den högre utbildningen. Ett viktigt skäl för internationalisering handlar, enligt propositionen, om ökad kvalitet på utbildningar vid svenska lärosäten. Genom en ökad närvaro av internationella studenter, lärare, doktorander och forskare tillförs utbildningarna nya perspektiv. Utbildningarna både formas och prövas av en mer mångfacetterad kritisk massa, vilket har en kvalitetshöjande effekt. Dessutom ökar möjligheten till kvalitativ jämförelse med andra länder. Från ett utvecklingsperspektiv är det särskilt intressant att notera att propositionen framhåller betydelsen av internationalisering för att främja förståelsen och respekten för andra kulturer, traditioner och internationell solidaritet. Man konstaterar här att många avgörande livsfrågor som t ex hållbarhet är av en global karaktär som endast kan lösas genom internationellt samarbete och att ”det är därför nödvändigt att för studierna relevanta internationella frågor är integrerade i utbildningen”(prop. 2004/05:162 s:32).

---

<sup>4</sup> Under läsåret 2007/08 fanns 31 000 utländska studenter. Den globala studentrörligheten i världen har under de senaste fem åren ökat med 50 procent. Enligt OECD studerade 2006 mer än 2,9 miljoner studenter i ett annat land än sitt hemland. För Sveriges del har ökningstakten med avseende på utländska studenter som studerar i Sverige också varit snabb. Sedan 1999 har ökningstakten i genomsnitt varit 13 procent per år och de inresande studenternas antal har därigenom trefaldigats på tio år. Antalet inresande studenter till Sverige är numera fler än antalet utresande studenter. Under läsåret 2007/08 fanns det närmare 31 200 studenter från andra länder vid svenska universitet och högskolor, vilket var 12 % fler än läsåret innan, och deras andel av den totala studentpopulationen är uppe i över 8 %. Ökningen av antalet utländska studenter tycks fortsätta om än i en lägre takt än tidigare.( Gränslös kunskap – den högre utbildningen i en globaliseringens tid, prop 2008/09:175)



I propositionen görs en tydlig referens till politiken för global utveckling, främst de delar som handlar om utbildningssamarbete med utvecklingsländer. Ambitionen om ett gemensamt ansvar mellan politikområden tillvaratas genom att man inom utbildningssektorn bör beakta de utvecklingspolitiska målen och agera i samstämmighet med dessa i sin reguljära verksamhet. Propositionen framhåller att "Inom den högre utbildningen kan detta innebära att de utvecklingspolitiska prioriteringarna avspeglar sig i universitets och högskolors samarbeten, utbyten och rekrytering av utländska studenter." (prop. 2004/05:162 s.46).

För att omsätta tankarna kring internationaliseringens betydelse för utvecklingen av den högre utbildningen innehåller propositionen en nationell strategi med de övergripande målen att: (i) Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter, (ii) de högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, (iii) universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelsen för andra länder och internationella förhållanden, (iv) hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt och (v) uppföljningen av högskolans internationella verksamhet ska utvecklas och förbättras. För ett närmande mellan utvecklingsarbetet och utbildningspolitiken inom högre utbildning är mål tre kanske mest intressant. De specificeringar som görs under detta mål om att internationaliseringsarbetet ska ingå i lärosätenas reguljära kvalitets- och utvecklingsarbete, att den internationella rörligheten bland lärare i högskolan ska öka, att den internationella rörligheten bland studenter i högskolans lärarutbildning ska öka och att den internationella dimensionen i utbildningarna ska stärkas innehåller alla dimensioner av relevans

för ökad samverkan och samstämmighet med utvecklingssamarbetet.

I propositionen "Gränslös kunskap – den högre utbildningen i en globaliseringens tid" (prop 2008/09:175) ger regeringen fortsatt giltighet för ovan refererade nationella strategi för internationalisering, men framhåller att även om den utgör en bra grund för lärosätenas internationaliseringsarbete behöver den utvecklas och anpassas till rådande utveckling inom området bl. a. i fråga om ökad global studentrörlighet, ökad global konkurrens mellan lärosäten och framväxten av en global utbildningsmarknad.

För en samverkan på det utvecklingspolitiska planet innehåller propositionen ett antal intressanta delar främst kopplade till en utveckling av den nationella strategins mål. Regeringen aviserar ytterligare insatser för ökad studentrörlighet, särskilt för svenska studenters internationella rörlighet genom ett nytt stipendieprogram för studier i länder utanför EU/EES-området. Programmet ska enligt regeringens bedömning riktas mot ekonomiskt expansiva länder med prioritet för länder med vilka Sverige av politiska, kulturella och ekonomiska skäl har intresse av att bygga långsiktiga relationer. Särskilda medel för denna satsning ska tillföras Internationella programkontoret (IPK). Särskilda medel ska också tillföras IPK för att fördela till universitet och högskolor i syfte att öka antalet utresande lärare inom framför allt Erasmus och Linnaeus Palme men även inom andra former av utbyten.

En framtida viktig fråga som berörs i propositionen, av särskild relevans för utvecklingssamarbetet, handlar om införande av studieavgifter för studenter utanför EES-området. Regeringen bedömer att internationaliseringen på sikt gynnas av ett införande av avgifter, dels för att det ökar friheten för svenska universitet och högskolor att agera och profilera sig på den

växande och alltmer konkurrensutsatta globala utbildningsmarkanden (svensk utbildnings främsta konkurrensfördel bör vara kvalitet och inte avgiftsfrihet) men också för att det i allt högre utsträckning har blivit svårt att samhällsekonomiskt motivera att skattemedel används till att finansiera ett växande antal studenter från icke EES-länder.

*Reflektion:* I ljuset av regeringens ambitioner för en ökad internationalisering av svensk högre utbildning finns en betydande potential för samverkan och samstämmighet både i enlighet med grundläggande intentioner i PGU och mål för utvecklingssamarbetet. Även om betydelsen och rollen för den högre utbildningen inte uttrycks i klartext i PGU har den i viktiga delar omsatts i utbildningspolitiken för högre utbildning – inte minst när det gäller inriktning på universitetens och högskolornas verksamhet, utbyte och samarbete.

Det finns med detta anledning att vidareutveckla tankarna och intentionerna kring den roll samarbete och utbyte med utvecklingsländer kan spela i sammanhanget – på vilket sätt kan dessa berika svensk högre utbildning och samhälle i stort och hur man kan få en växelverkan mellan dessa och utvecklingspolitiska mål kring kapacitetsbyggnad för högre utbildning i samarbetsländerna. En aspekt av det är frågan om vilka regioner/länder/universitet som är intressanta/relevanta motparter för utbyte och samarbete. Alltför ensidigt fokus på länder som bedöms som ekonomisk expansiva riskerar generera ett ensidig utfall i termer av bredd och inriktning och i slutändan kvalité på den högre utbildningen. Även om det är naturligt att Sverige satsar på utbyte och samarbete med ekonomiskt expansiva regioner utifrån ekonomiska (tillväxtbefrämjande) överväganden kan perspektivet breddas och kompletteras med dimensioner som syftar till att öka kunskapen om globala utmaningar och ödesfrågor. Kunskap och kompetens kring globala frågor som miljö och klimat, migration, konflikt och

säkerhet, hälsofrågor, livsmedelsproduktion, samhällsutveckling (demokrati, mänskliga rättigheter, civilsamhälle) kan föranleda samarbeten med fler länder än bara de just nu ekonomiskt expansiva. För att t.ex. närma oss en förståelse av dynamiken och komplexiteten i globala migrationsrörelser behöver vi utbyten och samarbeten med länder och universitet i de delar av världen där merparten av migrationsrörelser äger rum, dvs. Asien och Afrika.

Även om utvecklingsländer generellt har svagare utbildningsmiljöer finns i dessa viktiga kunskapsmässiga dimensioner som kan berika och höja kvaliteten i svensk högre utbildning. Till detta ska läggas globala prognoser för demografisk utveckling. Det är inte säkert att nuvarande expansiva regioner också är de regioner som kommer att vara mest expansiva i framtiden. Den framtida stora potentiella studentpopulationen finns inte i Europa eller USA utan i Afrika och Asien och till viss del i Latinamerika (se del 1). En internationalisering av svensk högre utbildning behöver ta detta i beaktande för en strategisk hantering.

På samma sätt kan vikten av utbyte och samarbete mellan starka utbildningsmiljöer kompletteras med dimensionen att öka studenters förståelse för politiska, sociala och ekonomiska samband och relationer i hela världen. Utifrån målet att främja förståelsen för andra länder och internationella förhållanden är samarbete/utbyte med utvecklingsländer relevant. Det handlar om ökad närvaro av studenter från utvecklingsländer på svenska universitet, svenska studenters möjligheter studera i utvecklingsländer och kursutveckling och lärarutbyte i samarbetet med utvecklingsländer.

Regeringen har beslutat om att avgiftsbelägga studier vid svenska universitet för studenter från länder utanför ESS. Det innebär att alla studenter från DAC-länder fr o m höstterminen 2011

kommer att få betala en avgift om de vill studera i Sverige. Avgifter införs med motivet att Sverige ska konkurrera med kvalitet och inte avgiftsfrihet. Oavsett giltighet i detta motiv är det ett faktum att avgiftsbelägningen innebär ett PGU mässigt tillbakasteg. Detta eftersom tidigare avgiftsfrihet i praktiken innebar att studenter från DAC-länder finansierades av utgiftsområde 16: utbildning och universitetsforskning.

Effekten av en avgiftsbeläggning beräknas bli en nedgång i antal sökande från tredje land. Det finns anledning att förvänta sig en proportionellt större nedgång av sökande från utvecklingsländer, inte minst Afrika, där avgiftsfriheten sannolikt är ett större incitament för studier i Sverige.

Inom utvecklingssamarbetet bör man ställa sig frågan om vilken biståndspolitisk betydelse man ska tillskriva deltagandet av studenter från utvecklingsländer i svensk högre utbildning. Det finns ett antal aspekter att ta hänsyn till, men grovt framträder två perspektiv med en viss spänning dem emellan. Å ena sidan kan man argumentera för att vi genom att erbjuda möjligheter att studera i Sverige i) bidrar till kvalificerad kunskapsförsörjning i utvecklingsländerna, ii) bidrar till internationaliseringen av högre utbildningssystemen i utvecklingsländerna och iii) avlastar redan hårt överbelastade system i dessa länder. Å andra sidan finns farhågor om att Sverige genom att bereda plats för studenter från utvecklingsländer i) lockar till sig de bästa förmågorna som sedan i hög grad inte återvänder till sina hemländer, och därigenom ii) hämmar uppbyggnad av kapacitet för högre utbildning i utvecklingsländerna.

Även om sådan kunskapsflykt (sk. brain drain) är en riskfaktor som måste beaktas och hanteras kan, som regeringen anförde i skrivelsen om Sveriges politik för global utveckling, erfarenheter och kunskap från svenska universitet och högskolor återföras och återinvesteras inom företag eller inom utbildnings- och

forskningsmiljöer i ursprungsländerna. Regeringen framför också i skrivelsen att fokus på att försöka förhindra kompetensflykt genom att på olika sätt stävja migration är ett felaktigt angreppssätt. Istället är insatser för att stärka kapaciteten utvecklingsländerna viktiga.

Ökad internationell studentrörlighet kan vidare i grunden ses som något positivt för utvecklingen, både inom nationella system för högre utbildning och för samhället i övrigt. Väl utformade stipendieprogram kan bidra till kapacitetsbyggande dvs. uppbyggnad av en fungerande bas för högre utbildning – administrativa system, kvalitetssäkring, program- och kursutveckling, infrastruktur, ICT, policyutveckling, etc. De kan dessutom kombineras med direkta insatser för kapacitetsbyggande i dessa länder och på så sätt tillvarata identifierade förutsättningar för samverkan och samstämmighet i frågan om högre utbildning. En balans bör därför eftersträvas mellan stipendieprogram för studier i Sverige och direkta insatser för kapacitetsbyggnad på plats i utvecklingsländer. Biståndets huvudsakliga uppgift att bygga kapacitet i utvecklingsländer bör vara vägledande för utformningen av insatser.

För att och arbeta fram och upprätthålla en balans mellan olika program och insatser inom området i enlighet med PGU och målen för svensk högre utbildning och målen för utvecklingsarbetet krävs kontinuerlig dialog mellan relevanta departement, myndigheter andra aktörer inom området högre utbildning.

### **3.3 Huvudsakliga svenska aktörer inom högre utbildning och deras verksamhet av relevans för politiken för global utveckling**

För att kunna närma oss en ansats för samverkan och samstämmighet mellan olika politikområden inom högre

utbildning behöver vi få en bild av vilka aktörer inom området som kan tänkas beröras och vad specifikt inom deras verksamhet som kan vara intressant från ett PGU och utvecklingspolitiskt perspektiv på högre utbildning. Nedan följer ett försök att ringa in dessa aktörer, identifiera relevant verksamhet inom dessa och föra fram några tankar kring roller och förslag på utformning av verksamheten.

### *3.3.1 Departementsnivå: Utrikesdepartementet (UD) och Utbildningsdepartementet*

Politiken för global utveckling är hela regeringens politik. Det innebär att regeringen har ansvar för politikens genomförande. UD har en sammanhållande funktion för genomförande vilket inbegriper främst resultatredovisning och metodutveckling. Eftersom UD hanterar utvecklingsarbetet kan departementet också tjäna som stöd i frågor av utvecklingsspecifik karaktär. I övrigt har UD samma roll och ansvar som övriga departement.

En utvecklingsorienterad samverkan och samstämmighet mellan departement inom området högre utbildning bör utgå från ett nära samarbete mellan främst utbildningsdepartementet och UD. Utbildningsdepartementets ansvar för högre utbildningsområdet generellt och arbetet med internationalisering specifikt är centrala delar i ett samarbete. Departementet ansvarar också för styrningen av flertalet myndigheter identifierade som relevanta för samverkan och samstämmighet, bl. a. universiteten och högskolorna, Högskoleverket, Internationella programkontoret och Verket för högskoleservice.

Ämnesspecifika inriktningar inom högre utbildning öppnar också för samverkan och samstämmighet med andra departement.

*Reflektion:* Ett nära samarbete mellan UD och Utbildningsdepartementet och mellan myndigheter under dessa departement är en grundförutsättning för PGU samverkan och samstämmighet inom högre utbildningsområdet. Dessa två departement behöver initialt driva arbetet framåt för att uppnå ett samstämt perspektiv i frågan. Det finns en rad argument för ökat samarbete mellan departementen. Den högre utbildningens ökade aktualitet i ett utvecklingssammanhang och internationalisering av svensk högre utbildning är kanske de mest tydliga incitamenten för samverkan.

### 3.3.2 *Universitet och högskolor*

Universitet och högskolor är centrala aktörerna för genomförandet av program och insatser inom högre utbildning i linje med PGU och utvecklingssamarbetet. Myndigheterna är tillsammans också huvudaktör för internationaliseringen av svensk högre utbildning.

Av särskild relevans för högre utbildning inom ramen för utvecklingssamarbetets kapacitetsbyggande är samarbete/utbyte inom lärosätenas kärnverksamhet – utbildning och forskning, men också inom ledning, administration, ICT och policyutveckling.

Omfattningen av och inriktningen på internationella samarbeten/utbyten skiftar av naturliga skäl stort mellan lärosätena. Än större variation gäller forskning och utbildning av ämnesmässig relevans för utvecklingssamarbetet och samarbete med universitet i utvecklingsländer. Även om flera universitet och högskolor har omfattande verksamhet riktat mot globala utvecklingsfrågor är det få universitet som idag har formella avtal



med utvecklingsländer kring samarbete inom utbildning och forskning – särskilt avtal med afrikanska universitet.

En del universitet och högskolor har tidigare haft återrapporteringskrav för PGU, men för närvarande saknas detta i regleringsbrevet för samtliga lärosäten.

*Reflektion:* Även om internationaliseringsfrågan i sig inte är ny så har den med tiden blivit en allt viktigare del i universitetens och högskolornas övergripande strategiska planer. Utan internationella samarbeten inom olika områden minskar förutsättningarna för kvalitativ, relevant och konkurrenskraftig utbildning och forskning. Kärnan i internationaliseringen handlar mycket om att delta i kunskapsprocesser och hämta in och omsätta dessa. För detta krävs en rörelse i lärosätenas humankapital – till stor del lärare och forskare, men till viss del också administratörer.

Av tidigare nämnda skäl bör lärosätena i sitt strategiska tänkande kring internationalisering ge samarbete med universitet i utvecklingsländer ökat utrymme. Eftersom universiteten och högskolorna inte primärt är biståndsaktörer och universitet i utvecklingsländer i många fall bedöms som mindre attraktiva kan incitamenten för samarbete verka svaga, men lärosätena kan här fundera kring förutsättningarna för och konsekvenserna av ett bredare perspektiv på vad som kan vara relevanta samarbeten/utbyten och urvalskriterier för dessa. Utfallet av en sådan tankeövning kan ge en mer realistisk bild av förutsättningarna för samarbete/utbyte med utvecklingsländer utifrån svenska lärosätens egenintresse och i förlängningen ge en indikation på behovet av biståndsfinansiering inom vissa områden.

Från ett utvecklingspolitiskt perspektiv är verksamheten vid universitet och högskolor i Sverige en viktig resurs. Även om

man inom vissa områden har betydande samarbeten kan lärosätenas roll utvecklas ytterligare. Exempel på sådana områden är olika former av lärarutbyte/samarbete och utbildningssamverkan på olika nivåer för såväl reguljära utbyten av studenter/doktorander och program för sk sandwich-utbildning som utbildning på plats med ett svensk lärosäte som huvudman. Dessa modeller kan alla inriktas mot utvalda universitet, länder eller regioner i världen. På lång sikt är också uppbyggnaden av stabila system och institutioner för högre utbildning helt avgörande för utvecklingsländernas förmåga att tillgodose behovet av högre utbildning och forskning på hemmaplan. Ökade kontakter på ledningsnivå, stöd till uppbyggnad av administrativa stödfunktioner och erfarenhetsutbyte är exempel på aktiviteter där svenska lärosäten kan bidra. Tillgång till annan avancerad experimentell utrustning för forskning kan också säkras genom samarbeten och avtal om utbyten.

Svenska lärosäten kan också i ökad utsträckning bjuda in studenter från utvecklingsländer i sina alumninätverk och aktivt arbeta med att tillvarata dessa studenters erfarenheter och aktivt bygga långsiktiga relationer. Detsamma gäller utvecklingen av olika utbildningsprogram inom ramen för Erasmus Mundus.

Internet-revolutionen och den ökande bandbredden globalt, skapar helt nya möjligheter att bedriva gemensamma utbildningar i realtid mellan svenska lärosäten och i utvecklingsländer. Högre utbildning som utvecklas gemensamt, med start i enskilda seminarier och planeringsträffar i webbkonferensform, med målet att utveckla hela program med s.k. joint degrees, bidrar till kvalitetsutveckling och globala perspektiv, inte minst i forskningsbaserad kunskapsbildning kring hållbar utveckling. En sådan gemensam utveckling kan i förlängningen påverka hela lärosäten, såväl utbildningsformer- och innehåll som kvalitetssystem, förvaltning och styrning.

### 3.3.3 Sida

Rollen som expertmyndighet och huvudsaklig kanal för svenskt bistånd gör generellt Sida till en nyckelaktör för en satsning på högre utbildning inom ramen för PGU och utvecklingssamarbetet. Sida har i nuläget dock få insatser inom det högre utbildningsområdet av den art som avses i detta arbete, dvs. nivåer under forskarutbildning. De insatser som finns kan härledas till forskningssamarbetet som ger stöd till masterutbildningar, främst i syfte att successivt bygga upp forskningskapacitet i svenska samarbetsländer.

Två områden/verksamheter inom Sida är särskilt intressanta i detta sammanhang i) utbildningsområdet där policy- och samordningsansvaret för närvarande ligger på teamet för Kunskap, Utbildning och ICT, ii) forskningssamarbetet där motsvarande roll ligger på Sekretariatet för forskningssamarbete.

Inom stödet till utbildningsområdet finns idag inte några insatser riktade mot högre utbildning. Fokus ligger på primärutbildning, främst stöd till Education for All (EFA) genom Fast Track Initiatives (FTI) två fonder; Katalytiska fonden (CF) och Education and Program Development Fund (EPDF) och stöd till United Nations Girls Education Initiative (UNGEI). Stöd till utbildningssektorn ges också till en rad länder inom ramen för bilateralt utvecklingssamarbete. I exempelvis Tanzania ingår utbildningssektorn i budgetstödet till landet. De bilaterala delarna hanteras i huvudsak av handläggare på de olika landteamen i organisationspelaren "Operations" med policy- och metodstöd från team kunskap, utbildning och ICT. Naturligt i förhållande till inriktning är teamets personella resurser vg utbildningsdelen uppbyggt kring kompetens riktat mot primärutbildning. Av hög relevans för detta arbete är också ICT-området.

För en kapacitetsbyggande dimension inom högre utbildning utgör den kunskap och kompetens som finns på Sekretariatet för forskningssamarbete och ute i landteamen en viktig resurs. Forskningssamarbetet har under lång tid inriktats mot kapacitetsbyggnad för forskning i olika samarbetsländer, främst genom stöd till forskarutbildning, forskningsadministration och policyutveckling. Bilateralt forskningssamarbete finns för närvarande i merparten av svenska långsiktiga samarbetsländer med tonvikt på Afrika. Tematiskt forskningsstöd ges också till regionala och internationella organisationer inom ramen för forskningssamarbetet samt till svensk forskning riktad mot utvecklingsfrågor.

*Reflektion:* Omfattningen och den breda inriktningen tillsammans med erfarenhet gör myndigheten till en aktör med betydande kunskaper kring internationellt utvecklingsarbete både vad gäller metodutveckling och specifik områdeskunskap. Denna kunskap är en avgörande faktor för utformningen av ett stöd till högre utbildning inom ramen för PGU. I Sida har övriga relevanta myndigheter och aktörer inom området alltså en mycket viktig dialog- och samarbetspart.

Sida kan också vara en egen aktör inom högre utbildning. Genom ett aktivt deltagande från de myndigheter som nu ligger utanför utvecklingssamarbetet inom områden som knyter an till internationaliseringsfrågan och PGU från ett i huvudsak svenskt perspektiv, så kan Sida vara huvudaktör inom den del som handlar om kapacitetsbyggnad i utvecklingsländer – biståndsdimensionen. I detta sammanhang finns betydande kunskap att hämta från forskningssamarbetet.

Sida har i nuläget inga direkta insatser riktade mot högre utbildning (exkluderat forskning) och därmed inga personella resurser inom området. Ska Sida med trovärdighet ta sig an uppgiften att utveckla ett stöd krävs ett tillskott av personal med

för området relevanta kvalifikationer. Inledningsvis bedöms behovet vara störst på policynivå (för att utveckla tänkandet i form av mer konkreta förslag på insatser), men på sikt behöver kompetens tillföras landteamen i berörda länder. En annan fråga handlar om högre utbildningens organisatoriska hemvist på Sida. Eftersom högre utbildning organisatoriskt befinner sig i gränslandet mellan utbildning och forskning bör man inom ramen för pågående omorganisation fundera över var/vilka beröringspunkter som finns mellan dessa för att organisatoriskt placera området i ett sammanhang där den kan utvecklas på bästa sätt.

#### 3.3.4 Höskoleverket (HSV)

Myndigheten som sorterar under utbildningsdepartementet ansvarar för frågor som rör universitet och högskolor. I detta ligger i huvudsak ansvar för kvalitetsgranskning av högre utbildning, värdering av utländska betyg, statistikföring, analys och utredning av system samt rättssäkerhet för studenter och information.

I myndighetens regleringsbrev för 2009 återfinns ett antal uppdrag med återrapporteringskrav av relevans för högre utbildning inom ramen för PGU och utvecklingssamarbetet. Av intresse här är främst det forum för internationalisering som bildats för att förbättra samordningen mellan svenska myndigheter och organisationer i frågor av internationell karaktär. Förutom HSV och Internationella programkontoret (IPK), som delar på ordförandeskapet, består forumet av representanter från Centrala studiestödsnämnden, Utbildningsdepartementet, Migrationsverket, Sida, Svenska institutet, Verket för högskoleservice, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Stiftelsen för internationalisering

av högre utbildning och forskning, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. HSV har i uppdrag att redovisa utfallet av arbetet i detta forum med särskild tonvikt på frågor som rör rekrytering och mottagning av utländska studenter och samordning av dessa.

Ett angränsade uppdrag av intresse handlar om redovisning och analys av den internationella rörligheten bland lärare, forskare och studenter inom olika högre utbildningsnivåer.

Myndigheten har i 2010 års regleringsbrev ingen särskild instruktion om uppdrag eller rapporteringsuppdrag kopplat till PGU (detta har dock funnits i ett tidigare regleringsbrev). HSV har under det senaste året inlett ett samarbete med Sidas sekretariat för forskning. Vilken roll som HSV ska ha är inte beslutat, men i de diskussioner som pågår är tanken främst att verket ska vara rådgivare på systemnivå, samt kunna förmedla kontakter med lärosäten i den mån det behövs. HSV har under senare tid, på Sidas uppdrag, gjort bedömningar av pågående och planerad forskarutbildning i ett par samarbetsländer. Även i dessa fall handlar det om insatser på systemnivå, t.ex. bedömning av nödvändiga regelverk för forskarutbildning.

*Reflektion:* HSVs roll och verksamhet är central i ett högre utbildningssystem. Kvalitetsaspekten är en av de absolut största och viktigaste utmaningarna för högre utbildningssystem i utvecklingsländer. Massifieringen inom högre utbildning både i termer av studenter och institutioner, inte minst i Afrika, har på ett markant sätt ökat behovet av kvalitetsgranskning, men beredskapen i form av fungerade institutioner för detta är i många fall mycket svag (se del 1).

Den kunskap och kompetens som HSV besitter inom främst området kvalitetsgranskning är direkt relevant för

kapacitetsbyggande insatser i utvecklingsländer. HSV kan här spela en mycket viktig roll som dialog- och samarbetspart.

Svårigheten i att engagera HSV i denna typ av samarbete ligger främst i myndighetens nationellt orienterade mandat: att sörja för svenska universitet och högskolor samt i en avsaknad av instruktion alternativt återrapportering i regleringsbrevet kring PGU. Samarbete finns dock mellan HSV och Sida inom ramen för forskningssamarbetet.

### 3.3.5 Svenska Institutet (SI)

Svenska institutet är en statlig myndighet som verkar för att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige. Genom kommunikation och utbyte inom kultur, utbildning, vetenskap och näringsliv ska samarbete och långsiktiga relationer med andra länder främjas.

SI har i sin instruktion ett tydligt utvecklingspolitiskt mandat. Anslag till denna verksamhet kommer från UD och Sida. Myndigheten har nyligen antagit en policy för hur verksamheten inom utvecklingssamarbetet ska bedrivas. Det övergripande syftet med denna policy är ”att skapa hållbara relationer, nätverk och ömsesidiga läroprocesser mellan aktörer i Sverige och i utvecklingsländer för att stärka demokrati, öppenhet, jämställdhet och respekt för mänskliga rättigheter”. Policyn omsätts i verksamhet främst genom en rad utbytesprogram inom ett flertal områden.

Av särskild relevans för samarbete/utbyte inom det högre utbildningsområdet är institutets gäststipendieprogram som riktar sig till doktorander och forskare från länder utanför Norden. Institutet har också ett nära samarbete med generalkonsulatet i Istanbul för administration av ett

stipendieprogram på masters- och forskarnivå riktat till turkiska studerande inom samhällsvetenskap. Av relevans är också ett Sida finansierat masterprogram inom demokrati, ekonomi och hållbar utveckling riktat till länder i Östeuropa och Centralasien. SI har även nätverksbyggande verksamhet för stipendiater, bl.a. genom det virtuella nätverk som tillhandahålls via webbsidan [www.swedenintouch.se](http://www.swedenintouch.se), i syfte att stödja uppbyggnaden av långsiktiga relationer mellan Sverige och studenter och forskare från andra länder.

**Reflektion:** Eftersom SI både är en Sverigefrämjande aktör och en biståndsaktör har institutet, med utgångspunkt i målet om ökad internationalisering av svensk högre utbildning, en potential att tjäna som katalysator/plenum för denna fråga – mötet mellan biståndspolitiska mål och mål för svensk högre utbildning. Den kunskap som SI har kring utbytesprogram och stipendiehantering är av stor relevans för uppbyggnad och hantering av te x stipendieprogram riktat mot utvecklingsländer.

### 3.3.6 Internationella programkontoret (IPK)

Myndighetens övergripande uppdrag är att främja internationellt kunskapsutbyte och samarbete inom utbildningsområdet. IPK sorterar under utbildningsdepartementet men har också uppdrag från EU kommissionen, Nordiska ministerrådet och Sida. Verksamheten är i huvudsak inriktat mot olika program för stöd till internationella utbytesprogram/samarbeten inom skola, universitet, företag, organisationer och enskilda individer med betoning på utbyten för ungdomar och lärare.

Av relevans för utvecklingssamarbetet och med stöd från Sida hanterar IPK fyra program, Linnaeus-Palme, Minor field studies (MFS), Den Globala Skolan, Sidas resestipendium och Athena, varav de två först nämnda tangerar högre utbildning.



Syftet med Linnaeus-Palme programmet är att stimulera ett ökat utbyte mellan utvecklingsländer och svenska lärosäten. Programmet har två delar, Linnaeus: stöd till svenska studenter och lärare för vistelse i utvecklingsländer och Palme: stöd till lärare och studenter i utvecklingsländer för vistelser i Sverige.

Minor Field Studies (MFS) syftar till att öka kunskap och engagemang för globala utvecklingsfrågor genom stöd till kortare fältstudier. Stipendiet riktar sig till svenska studenter på högskolenivå som är i slutet av sina utbildningar – kandidat-, magister- och masteruppsatser. Stödet hanteras av utvalda institutioner på lärosätena.

Andra program av intresse är Erasmus (EU-program för student utbyte och institutionssamarbete inom Europa), Tempus (program rikta mot lärare och administrativ personal på högskolenivå inom EU för samarbete med OSS-länder, länder på södra Balkan och Medelhavsländer), Nordplus högre utbildning (utbyte/samarbete mellan studenter och lärare i norden) och Edulink, ett nätverkssamarbete mellan lärosäten i EU och ACP-länder (Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet).

*Reflektion:* Myndigheten har, genom främst Linnaeus- Palme programmet och MFS-stipendieprogrammet, ett tydligt uppdrag att hantera stöd av utvecklingspolitiskt relevans. Det finns anledning att titta närmare på dessa två program, både ur ett stipendie- och ett kapacitetsbyggande perspektiv. Programmen bedöms rymma potential för utveckling både för ambition om ökad svensk internationalisering av högre utbildning och kapacitetsbyggande utbyte/samarbete med utvecklingsländer.

Den kunskap som finns på IPK generellt kring utbildningsrelaterade utbytesprogram bör också i högre utsträckning kunna tillvaratas. Här finns det anledning att bl.a.

titta på innehåll och hantering av Tempus och Edulink programmet samt Erasmus.

### *3.3.7 Stiftelsen för Internationalisering av Högre Utbildning och Forskning (STINT)*

Stiftelsen ger stöd till olika former av internationellt samarbete/utbyte mellan forskare/lärare i syfte att öka internationaliseringen vid svenska lärosäten.

Av särskild relevans för högre utbildning inom ramen för PGU är stiftelsens stipendieprogram riktat mot studenter vid vissa universitet i Kina, Ghana, Mexico och Sydkorea, i syfte att rekrytera akademiker och etablera samarbeten mellan dessa och svenska lärosäten. Stiftelsen erbjuder också korttidsstipendier som kan sökas löpande och ger möjlighet för svenska forskare och lärare till kortare perioder utomlands. På samma sätt kan utländska lärare och forskare finansieras för en tids vistelse och verksamhet vid svenska lärosäten.

**Reflektion:** Även om stiftelsen inte är en mottagare av myndighetsstyrning och har som primärt syfte att stärka svensk högre utbildning och forskning är den kunskap och erfarenhet som STINT har av olika former av stöd för ökad internationalisering av högre utbildning av relevans för uppbyggnaden av andra program riktat mot utvecklingsländer. Det finns ur ett kapacitetsbyggande perspektiv särskild anledning att titta på erfarenheterna kring korttidsstipendier för lärarutbyte/samarbete och de erfarenheter som finns kring tidigare former av stipendieprogram.

### 3.3.8 Verket för högskoleservice (VHS)

VHS som sorterar under utbildningsdepartementet har till uppdrag att biträda universitet och högskolor vid bl.a. antagning, rådgivning och service i fråga om studieadministration.

Relevant för detta arbete är främst det uppdrag som VHS har från universitet och högskolor att leda och samordna antagning till programutbildningar och kurser. I detta ligger ett ansvar för systemdriften av de för högskolesektorn gemensamma antagningssystemet NyA.

**Reflektion:** Utvecklingen inom högre utbildning i många utvecklingsländer har blottat stora brister i ländernas administrativa system för bedömning och antagning. Den kunskap och erfarenhet som finns på VHS inom detta område är därför mycket relevant.

Internationalisering ställer ökade krav på ett VHS att vidga sitt internationella fält, främst avseende kvalitetsgranskning av internationella utbildningar i Sverige och granskning av utländska betyg. Det finns i det senare en dimension som återkopplar till behovet av kapacitet för kvalitetsgranskning i utvecklingsländer. I takt med ett ökande antal sökande från utvecklingsländer (se del I) och med det ökat behov av resurser för bedömning av utländska betyg finns incitament för VHS inom nuvarande instruktioner att inleda samarbeten med länder varifrån man har i) många sökande och ii) har resurskrävande verifieringsproblem pga. svaga system för kvalitetsgranskning och ackreditering inom landet (huvudsakligen i utvecklingsländer). Sådana samarbeten kan t ex läggas inom ramen för kapacitetsbyggnad i nära samarbete med Sida, lärosätena och Högskoleverket.

### 3.4. Övergripande reflektion

Sverige har förutsättningar att bli en betydande samarbetspart inom högre utbildning på premisser som både berikar svensk högre utbildning och bygger kapacitet i utvecklingsländer. Grundförutsättningen för denna roll ges i samspelet mellan målen för Politiken för Global Utveckling och regeringens internationaliseringspolitik inom högre utbildning.

I en sammanvägd bedömning av den globala utvecklingen inom högre utbildning, identifierade utmaningar för utvecklingsländer och svenska högre utbildningsaktörers verksamhet inom området framträder en betydande potential för samverkan och utbyte med utvecklingsländer. För att svara mot regeringens ambition om resultatorienterat arbete inom regeringskansliet och berörda myndigheter kan dock tydligare krav ställas på kapacitet, analys och effektivt utnyttjande av befintliga system för genomförandet av PGU i ett högre utbildningssammanhang. För att öka medvetenheten kring politikens syfte och sätta detta i relation till ambitionerna om ökad internationalisering bör tydligare instruktioner kring PGU formuleras till berörda myndigheter.

En bred ansats mot högre utbildning kan byggas på en tanke om samverkan mellan olika svenska aktörer. Förutsättningar för detta finns, men behöver utvecklas och framförallt koordineras. Något slags forum kan skapas för detta arbete - kanske som en del i pågående Forum för internationalisering. Det är också rimligt att Sida som del i ett eventuellt framtida arbetet med att utveckla och bereda program/insatser inom det högre utbildningsområdet tar en huvudroll, främst avseende koordinering och involvering av relevanta myndigheter (se avsnitt 3.3).

Universitet och högskolor har förutsättningar att på egna premisser och med egna resurser utveckla samarbete med utvecklingsländer. Krav om ökad internationalisering är en drivkraft för detta, men för att få in en tydlig utvecklingsdimension i detta arbete behövs en fördjupad dialog med relevanta aktörer inom utvecklingsområdet - Sida och UD.

Generellt kan sägas att avsaknaden av etablerade former för stöd till högre utbildning inom utvecklingssamarbetet kan skapa en mer förutsättningslös ingång till nya former av utvecklingssamarbete utanför traditionellt bistånd inom ramen för PGU.

#### *Möjliga vägar framåt*

För att få upp styrfart i ett realiserande av program och insatser inom högre utbildning bör en samrådsgrupp för konsekvensbedömning, analys, kunskapsöverföring och utveckling av samarbete inom högre utbildning av relevans för utvecklingsländer inrättas. Samrådsgruppen bör gemensamt ledas av Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet och bestå av relevanta myndigheter och aktörer inom högre utbildning – Sida, HSV, IPK, SI, STINT, VHS samt universitet och högskolor. Inför utvecklandet av en samrådsgrupp kan man titta på om/hur denna kan integreras i pågående Forum för internationalisering.

För att lägga en grund för ökat engagemang och samverkan inom högre utbildning mellan myndigheter behövs en förnyad diskussion om införandet av uppdrag och återrapporteringskrav kring PGU i regleringsbrev alternativt instruktioner till berörda myndigheter. Detta bedöms vara en viktig faktor för att initialt få styrfart i ett engagemang och samverkan mellan berörda myndigheter.

För att ta vidare denna ansats och utveckla kapacitetsbyggande program och insatser inom det högre utbildningsområdet i samverkan/samarbete med universitet och högskolor och andra relevanta myndigheter/aktörer behöver Sida få en tydlig signal. Kommande policy inom områdena utbildning och hälsa är i sammanhanget ett viktigt dokument för att förmedla en eventuell ökad ambition inom området.

## 4 Högre utbildning i utvecklingssamarbetet - förslag på områden och former för samarbete

Syftet med denna del är att ge förslag på olika områden och former för samarbete inom högre utbildning. Förslagen utgår från bakgrund, situation, perspektiv och politiskt ramverk som behandlats i tidigare delar av detta arbete. Förslagen ska ses som förslag för vidare utveckling och konkretisering av program och insatser inom högre utbildning. Avsnittet ger i) förslag på vägledande principer för ett stöd, ii) förslag på områden för kapacitetsutveckling inom högre utbildning, iii) förslag på program och samarbetsformer inom dessa.

### 4.1 Utgångspunkter för samarbete och stöd

Utformningen av program och insatser inom högre utbildning kan formuleras utifrån följande grundläggande principer: i) nivå, ii) typ av stöd och iii) administrativ hantering. Nivå på programmet eller insatsen handlar om var fokus bör ligga i termer av mottagarnivå. En vanlig uppdelning av nivåer inom utvecklingssamarbetet är sektor (ex utbildning), system (ex högre utbildning), institution (ex departement, universitet, fakultet, institution) och individ (ex student, lärare, administrativ personal). Dessa nivåer är i de flesta fall relativt

sammanflätade, men kan spela olika roller beroende på syftet med ett program eller en insats.

Med referens till angränsande stöd till forskning och forskningssamarbete kan man hos givarna se ansatser som spänner över hela fältet från sektor till individ, med tonvikten placerad på olika nivåer. Projektbaserat stöd på individnivå har kanske varit mest den mest framträdande nivån, med givare som Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) och Ford Foundation. Dessa har, främst genom stipendieprogram, riktat sitt stöd mot potentiella nyckelpersoner i syfte att dessa senare ska bidra till utveckling i sina hemländer. Allt fler givare börjar dock, utifrån ett mer holistiskt perspektiv, orientera sig mot beredare program med stöd inom olika nivåer ur ett kapacitetsutvecklande syfte och med ledning av övergripande strategier. Sverige tillsammans med Norge, Danmark och Holland ligger relativt långt fram i tillämpningen av denna ansats. Det verkar också som stipendieprogram, vilka i allmänhet är individorienterade, i ökad utsträckning innehåller delar som syftar till institutionell utveckling i utvecklingsländerna, t ex kursutveckling och fortbildning för lärare. Gränsen mellan rena kapacitetsutvecklande program och individfokuserade program har blivit mindre tydlig.

Går man vidare från dessa nivåer och ser på typer av stöd framträder i huvudsak tre områden: i) utbildning, ii) samarbete (partnerskap) och iii) tekniskt bistånd. Dessa områden kan renodlas (t ex stipendieprogram), men interagerar ofta på olika sätt med varandra. Samarbete eller partnerskap mellan institutioner i Syd och Nord är den form som kanske bäst kan inkorporera ett brett spektrum av stödtyper. Dessa brukar ha ett tydligt fokus på kapacitetsutveckling i Syd och innehåller klara intentioner om ömsesidigt utbyte och långsiktigt åtagande. Erfarenheten visar att denna typ av stöd kräver relativt lång tid för att utveckla ett ömsesidigt förhållande mellan parterna.



Samarbete/partnerskap mellan institutioner i Syd och Nord kan också organiseras i nätverk baserade på tematik eller geografi. Det bör tilläggas att samarbeten/partnerskap inom högre utbildning inte alltid organiseras utifrån en Nord-Sydrelation utan kan också, vilket sker i ökad utsträckning, handla om Syd-Syd samarbeten/partnerskap.

Samarbete i form av tekniskt bistånd handlar om att genom mer direkt stöd förse parter i utvecklingsländer med verktyg för att stärka den högre utbildningen. Detta kan ske i form av rådgivning, projektbaserat direktstöd ex ICT-utveckling med utlandsstationerad personal, där parter i Nord i huvudsak tjänar som tjänsteleverantörer och inte som samarbetsparter.

Summerar man resultaten av biståndsrelaterat stöd inom högre utbildning och forskning framkommer några viktiga erfarenheter att beakta. Ett område handlar om ägandeskapet inom olika typer av stöd. Denna fråga är inte helt lätt att hantera inom stödet till högre utbildning, särskilt i samarbets-/partnerskapsprogram med utgångspunkt i ömsesidiga intressen. Oavsett detta finns en över- och underordning i de flesta samarbeten mellan aktörer i Nord och Syd som kräver särskilt beaktande vad gäller ägandefrågan. Generellt utvecklas ägandet genom att parterna i utvecklingsländer från starten är med och identifierar utmaningar och behov samt deltar i programutformningen och inte minst dess genomförande. Förutsättningarna för ökat ägande stärks om man inom ramen för programmets utformning, genom tydliga instruktioner, skapar utrymme för utvecklingsländer att utöva ägande.

Det bör också finnas en samstämmighet mellan program/insatser och övergripande policystyrning och administrativa system inom högre utbildningsområdet. Inte sällan finns motsättningar mellan specifika syften i enskilda program/insatser och mer övergripande policys, inte minst vad gäller prioriterade områden för utbildning. Implementering och hantering av

insatser/program kan också ligga utanför befintliga strukturer för administration, vilket skapar parallella icke önskvärda strukturer för stödet.

För att ett samarbete ska bli framgångsrikt visar erfarenheterna att strategisk planering är avgörande. I detta ligger matchning mellan intressen och förutsättningar hos olika parter i samarbetet. Även om relationen mellan parterna är ojämn i termer av resurser och kvalitet i utbildningen så bör man i den strategiska planering identifiera områden (ex kurser) av ömsesidigt karaktär – områden där utbytesrelationen mellan båda parter är i relativ jämvikt. Detta för att undvika ett unilateralt förhållande mellan parterna – överföring istället för utbyte. Samarbetet bör i linje med detta så långt som möjligt utgå från parternas styrkor istället för svagheter. Det gäller särskilt resurser hos den deltagande institutionen i utvecklingslandet. Samarbeten fokuserar alltför ofta ensidigt på kapacitetsbristen hos dessa institutioner istället för att utgå från styrkorna.

En strategiska planering bör också utgå från en långsiktig vision om hur samarbetet ska utvecklas. Inom högre utbildningsområdet är det vanligt att samarbeten inleds som resultat av kontakter mellan enskilda lärare eller forskare, men för att samarbetet ska utvecklas över tid och bli mindre sårbart krävs att det breddas och får en mer institutionell karaktär. Eftersom det ena ofta föregår det andra bör det i ett stöd till samarbete inom högre utbildning finnas utrymme både för kontaktskapande projekt på individnivå och större institutionsamarbeten.

Även om den strategisk planeringen är tänkt att ge vägledning är det ofta svårt att förutsäga utvecklingen av ett samarbete. Vad som fungerar i ett sammanhang t ex utbildningsprogram behöver inte fungera i ett annat. Samarbete handlar om lärande. Därför är

det viktig att bygga in ett utrymme för flexibilitet så att varje samarbete utgår från egna regler och förutsättningar.

Ägande- och ansvarsfrågan är nära sammankopplade. För att samarbetet ska bli hållbart krävs ett delat ansvar. Parterna måste arbeta tillsammans för att detta ska uppnås. Den strategiska planeringen bör innehålla delar med fokus på hur ansvaret inom samarbetet ska fördelas. Ansvarsfrågan kan delas in på olika nivåer och områden i ett samarbete. Det kan handla om delar i kursutveckling, lärar- och studentutbyte, kvalitetsgranskning, ICT-utveckling, etc. Det är dock viktigt att ansvarsfrågan inte blir för komplex, då den riskerar att bli svårförstålig och förlora i uppföljningsbarhet. Frågan om ansvar är särskilt viktig i relationen med olika givare, som kräver tydlighet i detta.

Som diskuterats i del I kan det finnas en spänning mellan politiska mål för högre utbildning i ett land och organiseringen av samarbete mellan institutioner inom högre utbildning i Syd och Nord. Det är inte alltid politiska intentioner stämmer överens med innehållet i ett högre utbildningssamarbete. Avsaknad av de grundläggande premisser (personliga kontakter) som styr utvecklingen av ett fungerade samarbete gör att hållbarheten och kvalitén i politiskt initierade samarbeten generellt blir svagare. Det kan också finnas en spänning mellan samarbetens inriktning och biståndspolitiska mål – t ex att stöd bör riktas mot de områden eller institutioner som är allra svagast. Det är svårt att bygga ett samarbete inom högre utbildning på en sådan premiss eftersom incitamentet för samarbete i grunden bör vara inriktat på ömsesidigt utbyte. Ju svagare part i Syd desto mindre incitament för samarbete hos parten i Nord.

Summerar vi ovan resonemang kring nivåer/inriktning/samarbetsformer inom stöd till högre utbildning och sätter dessa i relation till situation och identifierade utmaningar i utvecklingsländer (se del I)

framkommer en relativt tydligt bild: (i) många utvecklingsländer saknar grundläggande kapacitet för en hållbar och kvalitativ högre utbildning och (ii) olika former av bredare institutionella samarbeten mellan institutioner i Nord och Syd verkar vara den mest framkomliga vägen för att utveckla denna kapacitet. Med ledning av ovanstående formuleras följande förslag på ansats.

#### **Förslag på grundläggande ansats**

Ett övergripande mål för stöd till högre utbildning inom ramen för utvecklingssamarbetet och PGU bör vara att bidra till utvecklandet av kapacitet för ökad kvalitet i system för högre utbildning i utvecklingsländer.

Med detta förstås i huvudsak ett system med:

- kapacitet att tillhandahålla utbildningar av hög kvalitet/standard och relevans
- stark ledning och tydliga och ändamålsenliga administrativa strukturer (strategi, ekonomi, personal, övrig förvaltning)
- tydlig och väl avvägd policystyrning på nationell nivå
- tydliga och ej diskriminerande urvalskriterier för antagning.
- ändamålsenlig och kvalitativ infrastruktur (byggnader, ICT, laboratorier, etc.)
- tillräckliga resurser för kvalitetsgranskning av utbildningsprogram och kurser
- förmåga att ingå i internationella sammanhang – nätverk, utbyte, etc.
- tydliga och aktiva kopplingar och samarbeten med andra sektorer i samhället
- generera studenter och resurser för forskarutbildning och forskning

## 4.2 Utformning av stöd till kapacitetsutveckling inom högre utbildning

### 4.2.1 Förslag på vägledande principer.

Nedan följer ett antal förslag på vägledande principer för hur ett stöd kan utformas med ledning av den övergripande ansatsen.

*Institutionellt samarbete som bas.* Kapacitetsutveckling bör i första hand bygga på samarbete/partnerskap mellan parter i Syd och i Nord, alternativt mellan parter i Syd. För att dessa ska bli hållbara över tid bör de ha formen av institutionella samarbeten med bred förankring. Samarbeten baserat på enskilda individers intresse är en viktig grund och inkörsport för bredare institutionella samarbeten. Det finns därför anledning att organisera ett stöd som tillvaratar potentialen i enskilda individers engagemang och ambition om samarbete. Ett stöd bör dock över tid verka för att dessa samarbeten breddas och övergår till större institutionella samarbeten – detta för att minska sårbarheten och uppkomsten av isolerade små samarbeten med svagt kapacitetsutvecklande utfall. Lärdomar kan dras från forskningssamarbetet.

*Prioritet sätts i Syd.* Stöd till samarbeten bör så långt om möjligt vara efterfrågestyrda, med utgångspunkt i prioriterade områden hos parterna i Syd – från institutionella prioriteter till nationella policys. En matchning mellan parterna i Syd och i Nord måste dock i grunden vara baserade på ömsesidigt intresse och engagemang för utveckling.

*Fördelning av ägande och ansvar.* För att ett samarbete ska fungera och utvecklas över tid är det viktigt att ägandet för samarbetet så långt som möjligt är lika fördelat mellan parterna. Stöd bör därför sträva efter att ägandet och ansvaret gradvis

flyttas över till parterna i Syd allteftersom dessa utvecklar kapacitet, tills man uppnår en för samarbetet gynnsam jämvikt.

*Strategisk plan för samarbetets utveckling.* Stöd till institutionell kapacitetsutveckling bör vara förankrade i strategiska planer som beskriver hur det enskilda samarbetet ska utvecklas både specifikt och i ett större sammanhang samt kopplat till eventuella nationella sektorpolicyer. Behovet av detta tilltar med samarbetets storlek och bredd. I svaga miljöer där detta saknas bör stöd riktas mot framtagande av policyer och strategier. Här finns också lärdom att dra från forskningssamarbetet.

*Fokus på utbildningar på avancerad nivå.* Även om formulerade ansats inbegriper ett brett perspektiv på kapacitetsutveckling bör ett stöd vägledas av en viss fokusering vad gäller utbildningsnivå. Det finns ett stort behov i många utvecklingsländer att utveckla program på mer avancerad nivå (master) för att möta en ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft inom olika områden. Mer avancerade nivåer som masterutbildningar lämpar sig också bättre för olika former av samarbeten. Det finns flera anledningar till detta, i) utbudet av engelskspråkiga program är större på denna nivå (om vi utgår vi från Syd – Nordsamarbeten/utbyten) och ii) utbildningsprogrammen är kortare i tid, vilket gör att de kan utvecklas fortare och risken för kompetensflykt blir mindre. Från ett svenskt perspektiv utgör pågående forskningssamarbeten i många samarbetsländer ett ytterligare skäl att fokusera på masternivå.

*Geografisk inriktning.* Med anledning av ökade krav på fokusering av utvecklingssamarbetet och i linje med detta genomförd landkoncentration finns skäl att rikta huvuddelen av ett kapacitetsutvecklande stöd mot svenska samarbetsländer, främst länder med vilka Sverige avser att bedriva ett långsikt samarbete. Förutom ett politiskt fokuseringsskäl finns det anledning styra samarbeten geografiskt till dessa länder av två

anledningar. i) högre utbildning syftar primärt till att förse olika samhällssektorer med kvalificerad arbetskraft och synergieffekter kan här uppnås mellan högre utbildning och svenskt stöd inom andra områden/sektorer i dessa länder och ii) i merparten av långsiktiga samarbetsländer finns stöd till forskningsarbete, som i många avseenden kan tjäna som dialogpart för kapacitetsutveckling.

Det finns också tydliga förutsättningar för synergieffekter mellan dessa områden - grundat i ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan högre utbildning och forskning. Även om det är förenat med vissa svårigheter finns det anledning att också titta på förutsättningarna för stöd till högre utbildning i konflikt- och postkonfliktländer i vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete. Här är strukturerna svaga och i vissa fall sönderslagna och behoven därmed som störst. Ser man på fördelningen av svenska samarbetsländer i Afrika finns merparten av konflikt- och postkonflikt länder i samma regioner som merparten av svenska långsiktiga samarbetsländer, dvs i södra och östra Afrika. Olika former av regionala flerpartssamarbeten (ex Sverige, Rwanda och Kongo) kan vara en intressant form att titta vidare på.

*Syd – sydsamarbeten en framkomlig väg.* Det är inte alltid som Syd – Nordsamarbeten har bäst utsikter att utvecklas till hållbara och kapacitetsutvecklande utbyten. Följer vi resonemanget ovan kring flerpartssamarbete finns det anledning att se närmare på kapacitetsförutsättningar och utbildningsprogram i olika länder i samma region. Kapaciteten inom ett högre utbildningssystem kan skifta inom en och samma region, såväl som utbudet av utbildningar. I utformningen av stöd på landnivå bör man därför kartlägga kapaciteten och utbildnings utbudet inom högre utbildning i den aktuella regionen i syfte att få en bild över förutsättningarna för regional samverkan (kapacitetsutveckling – policy, kvalitetssäkring, ICT, kursutveckling, kurs- lärarutbyte,

etc.). I en del fall kan man få större utväxling på ett stöd genom regionalt samarbete.

*Dialog och samverkan med andra givare.* Det är viktigt att det fortsatta arbetet med att utveckla ett stöd inom det högre utbildningsområdet innehåller en dialog med andra givare. Dels för att ta lärdom av program och erfarenheter bland givare, men också för att påverka dessa att röra sig i riktning mot ett mer koherent stöd till kapacitetsutveckling, i linje med den ansats som formulerats i detta arbete. Ett nära samarbete bör också finnas av samverkansskäl generellt.

Förutom ovan förslag till vägledande principer bör utformningen av stödformer och bedömning av samarbetsförslag relatera och vägledas på en generell nivå av resonemangen i kapitel 2 kring önskvärda egenskaper hos högre utbildningssystem och grundläggande principer för styrning av dessa system.

#### 4.2.2 Förslag på stödområden för kapacitetsutveckling

Nedan följer ett antal förslag på stödområden som kan tänkas rymmas under den kapacitetsutvecklande ansatsen. Förslagen ska i enlighet med ansatsen ses som komponenter i ett sammanhållet stöd.

*Samarbete kring utbildningsprogram/kurser.* Samarbete på institutionell nivå mellan två eller flera parter – lärosäten i Syd och Nord – i syfte att utveckla utbildningsprogram/kurser företrädesvis på avancerad nivå (master).

*Lärrutbyte.* Samarbete/utbyte mellan lärare ryms inom ramen för samarbete kring utbildningsprogram/kurser och utgör ofta själva navet i ett samarbete. Stöd till lärrutbyte kan tjäna som inkörsport till större institutionella samarbeten.



*Läroarutbildning.* Stöd till utveckling av läroarutbildning på avancerad nivå. Samarbete mellan lärosäten kring pedagogisk utveckling – påbyggnadsutbildningar/kurser för universitetsläroare.

*Administrativt samarbete.* I detta ligger stöd till samarbete/utbyte mellan administrativ personal vid lärosäten i Syd och Nord. Det kan handla om samarbete/ utbyte kring ekonomisk administration, utbyte med lärosätens ledningar, förvaltning, personalfrågor, organisering av internationellt samarbete, etc.

*ICT-utveckling.* Stöd till uppbyggnad av infrastruktur och tillhandahållande av teknisk personal. Samarbete kring utbildning inom ICT och uppbyggnad av webbaserade utbildningsprogram/kurser inom olika områden.

*Kvalitetssäkring.* Samarbete/utbyte mellan lärosäten/relevanta myndigheter i syfte att stärka kapaciteten för kvalitetsgranskning av utbildningar och öka samstämmigheten mellan dessa och samhällets behov.

*Antagning och studiefinansiering.* Samarbete mellan lärosäten/relevanta myndigheter kring utveckling av funktionella och icke diskriminerande antagningsystem gällande bedömning av betyg, antagningskrav, former för finansiering av studier, information, etc.

*Infrastruktur.* Stöd till uppbyggnad av infrastruktur - föreläsningssalar, laboratorier, bibliotek, etc.

*Policyutveckling.* Samarbete mellan lärosäten/myndigheter i syfte att stärka policystyrningen på nationell nivå, men även på andra nivåer och områden, t ex strategier för högre utbildning inom lärosäten, strategier för hantering av jämställdhets- och diskrimineringsfrågor, Internetutveckling och användning, etc.

### 4.3 Befintliga program av relevans för högre utbildning

Ett stöd inom högre utbildning i enlighet formulerad ansats bör både på generell och specifik nivå baseras på så anpassade verktyg som möjligt. På en generell nivå finns anledning att i första hand titta på befintliga stödformer (svenska och andra länder). Detta främst för att tillvarata befintliga kanaler för stöd och utnyttja kunskap och potential inom dessa för en eventuell utveckling av nya program. Generella stödformer bör sedan kompletteras och understödjas av specifika stöd- och samarbetsformer i respektive samarbetsland.

Det finns på en övergripande nivå anledning att lyfta fram några befintliga stödformer (program). Bland svenska program är främst Linnaeus-Palmeprogrammet av intresse, men även Tempusprogrammet och MFS-programmet. Ur ett kapacitetsbyggande perspektiv finns det också anledning titta närmare på det norska NOMA-programmet.

#### 4.3.1 *Linnaeus-Palmeprogrammet*

Linnaeus –Palme är ett utbytesprogram för lärare och studenter som läser grund- eller avancerad nivå vid högskolor i Sverige och i utvecklingsländer. Programmet omfattar två delar: Linnaeusbidrag för utresande svenska deltagare och Palmebidrag för hitresande utländska deltagare. Tanken är att ett ömsesidigt samarbete mellan högskolor och universitet på sikt skall berika deltagande länder och utgöra en bas för bredare partnerskap mellan dessa. Programmet administreras av Internationella programkontoret och finansieras av Sida. Giltiga samarbetsländer definieras genom OECD:s DAC-lista. I programbeskrivningen dras paralleller till EU:s högskoleprogram Erasmus, dock med något mer begränsade samarbetsambitioner och med större andel egenfinansiering.

Kärnan i programmet är stöd till etablerandet av långsiktiga ämnesbaserade samarbeten på institutionsnivå mellan lärosäten i Sverige och i utvecklingsländer. Inom ramen för detta ges studenter och lärare i Sverige och i ett utvecklingsland möjlighet att genom en utbytesperiod bredda sin akademiska kompetens. Programmet ska ses som ett komplement till högskolornas internationaliseringsarbete och integreras i detta genom samlade ansökningar (ramansökning) med yttrande från lärosätena. Medel kan beviljas ett år i taget i upp till åtta år. Lärare förväntas uppbära lön under lärarutbytet och deltagande studenter har rätt till studiemedel. Inga studie- eller kursavgifter får tas ut. Programmet finansierar i huvudsak merkostnader för utbytet.

Lärarytbyte avser heltidsundervisning på kurser inom den reguljära utbildningen på grundnivå och avancerad nivå. Undervisningen kan bestå av föreläsningar, seminarier, grupp- eller individuell handledning. Utbytesperiodens omfattning skall vara minst 3 veckor (21 dagar inklusive resdagar) och högst 8 veckor. Medel för planeringsresa och språkutbildning kan sökas inom ramen för programmet. Inom studentutbytet utgår stipendier för merkostnader i samband med utlandsstudierna. Stödet inom Palmeprogrammet, dvs. inresande lärare och studenter, är något mer omfattande för att öka deltagandet bland de generellt resurssvagare institutionerna i samarbetsländerna.

Enligt IPKs årsrapport för 2008 så har intresset för programmet ökat för varje år sedan starten 2000. För läsåret 2007/08 beviljades 257 ansökningar av 310. Ca 40 miljoner kronor delades ut till olika lärosäten. Under läsåret 2007/08 deltog 209 studenter i programmets utresande del (Linnaeus) och 245 i den inresande delen (Palme). Antalet in- och utresande har legat relativt konstant över tid (från 2004/05), med en viss ökning i antalet inresande studenter. En intressant notering är den generellt höga andelen kvinnliga studenter i båda programmen (mellan 60 och 75 procent)

Deltagandet inom lärarutbytesprogrammet har sedan 2004/05 ökat från 217 till 273 för utresande och från 203 till 280 för inresande. Ökningen beror i huvudsak på ökad medelstillsättning. Lärarutbytesprogrammet ses också som en förlöpare till studentutbytesprogrammet. Merparten av alla lärosäten deltar, dock i olika omfattning. Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Högskolan i Jönköping, Karolinska Institutet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Växjö universitet tillhör de lärosäten som har ett högt deltagande i programmet. Sammanlagt bedrevs under läsåret 2007/08 samarbete med 49 länder varav merparten i Asien, där Kina och Indien står för merparten. Afrika har en relativt liten andel av samarbetena, med undantag av Sydafrika som är det land som totalt har flest samarbeten (41 stycken). Merparten av samarbeten i Afrika är koncentrerade till södra och östra Afrika. Svenska samarbetsländer finns bland merparten av dessa länder. Tematiskt dominerar medicin följt av samhällsvetenskap, företagsekonomi och ingenjörsvetenskap.

*Reflektion:* Programmets syfte att stödja utvecklingen av långsiktiga samarbeten på institutionsnivå ligger väl i linje med det förslag på ansats för stöd till högre utbildning som formulerats i detta arbete. Särskilt den del som riktar sig mot lärarutbyte. Eftersom institutionellt samarbete utgör kärnan i programmet finns potential att bredda programmet till att omfatta andra institutionella samarbetsområden. Genom programmets placering på Internationella Programkontoret finns också potential för bredare PGU finansiering dvs finansiering utanför biståndsbudgeten.

#### *4.3.2 Tempus (Trans-European Mobility Scheme for Higher Education)*

Programmet som till största delen finansieras av EU (Internationella Programkontoret har särskilda nationella medel

för att främja ett svenskt deltagande) riktar sig mot lärare och administratörer vid lärosäten i EU och i partnerländer inom OSS (Oberoende staters samvälde), västra Balkan och länder i MENA regionen. Programmet syftar till reformering av den högre utbildningen i partnerländerna genom samarbete kring institutions- och kursutveckling. Programmet ger också stöd till utveckling av högskoleadministrationer och nationella utbildningsreformer. En ambition är att få med partnerländerna i den process för ökad konvergens som sker i EU utifrån Lissabonagendan och Bolognaprocessen. Programmet är uppdelat i två delar: gemensamma projekt (institutionell nivå med samarbeten kring kursutveckling, ökad lärarkompetens, modernisering av organisation och administration, kvalitetssäkring och kommunikation mellan högre utbildning och näringsliv) och 2) och strukturella åtgärder (bidra till systemförändring på nationell nivå inom högre utbildning i partnerländerna - nationella kriterier för kvalitetssäkring, tillgodoräknande och rutiner kring antagning av studenter, utredningar, utbildning, nationella, regionala och tematiska konferenser och seminarier samt informationsspridning.

*Reflektion:* Även om programmet inte riktar sig mot utvecklingsländer är syftet och formerna intressanta ur ett kapacitetsutvecklande perspektiv. Särskilt intressant i sammanhanget är den del som riktar sig mot bredare systemförändringar på nationell nivå. En breddning av programmet mot utvecklingsländer kan stärka dessa länders deltagandet i Erasmus Mundus programmet. Det finns anledning att titta på erfarenheterna från programmet, särskilt avseende delen: strukturella åtgärder. Lärdomar bör tillvaratas från erfarenheter kring bredare reformarbeten inom högre utbildning.

#### 4.3.3 *Minor field studies (MFS)*

Minor Field Studies (MSF) är ett stipendium för mindre fältstudier i ett utvecklingsland som vänder sig till studerande på svenska universitet och högskolor med minst 150 högskolepoäng. Syftet med stipendieprogrammet är att fördjupa den internationella kompetensen bland svenska lärosäten och därigenom bredda den svenska resursbasen för internationella frågor. Stipendiet ska möjliggöra fältstudier under minst 8 veckor för insamling av material för uppsatsarbete på kandidat-, magister- eller masternivå. Stipendiet finansieras av Sida och administreras av Internationella Programkontoret. Vid alla lärosäten finns en eller flera utvalda institutioner med ansvar för utlysning, bedömning och beviljande.

Under 2008 avsattes ca 15 miljoner till programmet, motsvarande 540 stipendier till 107 deltagande institutioner. 519 stipendier beviljades (397 kvinnor och 122 män). De stora universiteten står för största andel utresande, med universiteten i Göteborg, Uppsala, Lund i topp, men även en del mindre universitet och högskolor har ett förhållandevis stort antal utresande bl.a. Växjö universitet och högskolan i Jönköping. Merparten av utresande studenter åker till Afrika (mer än 50% - främst Tanzania, Sydafrika och Uganda) och Asien (främst Indien, Vietnam, Kina). Studenter från samhällsvetenskapliga institutioner dominerar, följt av medicin, ingenjörsvetenskap och naturvetenskap.

**Reflektion:** Programmet bidrar till att öka kunskapen och engagemanget för globala utvecklingsfrågor vid svenska lärosäten och bidrar på så sätt till internationaliseringen av svensk högre utbildning. Även om programmet i första hand avser att utveckla kapacitet i Sverige så utgör det i förlängningen en viktig komponent för profileringen av utvecklingsfrågor på svenska lärosäten. Programmet har potential att ingå både som

fristående komponent och som en integrerad del i större kapacitetsutvecklande program på landnivå. Ser man på det geografiska utfallet dvs. var studenterna gör sina fältstudier, finns i nuläget ingen anledning att rikta programmet specifikt mot svenska samarbetsländer. Merparten av studier sker redan i dessa. Framtida kapacitetsutvecklande samarbeten inom högre utbildning bör generera fler sökande riktade mot dessa länder. Det finns heller inget som direkt talar för någon form av tematisk styrning.

#### *4.3.4 Norad's Programme for Master Studies, NOMA*

Programmet, som är relativt nytt (2006) finansieras av Norad och administreras av the Norwegian Centre for International Cooperation in Higher Education (SIU), syftar till att bygga kapacitet på masternivå i utvecklingsländer (nationellt och regionalt). Med utgångspunkt i utvecklingsländernas prioriteringar inleds samarbeten mellan institutioner i samarbetsländer och norska högre utbildningsinstitutioner. Målet är att uppnå kvalitativt hållbara utbildningar inom utvalda områden som svarar mot nationella behov. Programmet avser också att stärka ett utvecklingsperspektiv i norsk högre utbildning.

Programmet är uppdelat i två typer av stöd, i) bilaterala masterprogram och ii) multilaterala masterprogram. Den förra avser ett- eller tvåårigt stöd (max 4,5 milj NOK) till samarbete mellan två institutioner, en i Syd och en i Norge. Den senare avser ett två- eller fyraårigt stöd (max 6 milj NOK) till samarbete mellan fler än två parter (två huvudparter, en i Syd och en i Norge, med ytterligare parter i Syd och i Norge).

Programmet är tematiskt styrt mot identifierade behov i utvecklingsländer och prioriteringar i det norska utvecklingssamarbetet. Under perioden 2006-2010 är dessa

områden: utbildning, miljö, ekonomisk utveckling, handel, genus, god samhällsstyrning, demokratisk utveckling, MR, hälsa, HIV/AIDS, olja och energi och freds- och konfliktlösning.

Programmet utgår från tydliga projektplaner för hur kapacitetsutveckling ska uppnås. Viktiga komponenter i dessa är institutionell utveckling, utveckling av läroplaner (curriculum), utveckling och fördelning av delmoment i utbildningar mellan parterna, personalutbyte (lärare, administrativ personal), stipendier för studenter, seminarier/workshops, utveckling av utbildnings/undervisningsformer (ex webbaserade kurser), forskarutbildning och studiebesök. Ägande och ansvar flyttas under programmets utveckling gradvis från Norge till institutionerna i Syd.

*Reflektion:* Programmets syfte och upplägg ligger i sin helhet mycket nära den kapacitetsutvecklande ansatsen och förslag på nivå (master) i detta arbete. Institutionellt samarbete utifrån tydliga projektplaner ger bra förutsättningar för delat ägande (ansvar) och uppföljning. Programmet har både en nationell och en regional dimension vilket svarar mot behovet av samverkan och synergi. Programmet bidrar också till internationalisering av norsk högre utbildning. Eftersom programmet är relativt nytt är resultat och erfarenheter begränsade. En utvärdering av programmet har nyligen genomförts som visar att programmet på ett tydligt sätt bidragit till kapacitetsutveckling, både i berörda utvecklingsländer och i Norge.

Enligt SIU har intresset för programmet varit stort och ansökningarna hållit hög kvalitet. Sökande har i hög utsträckning varit redan etablerade institutioner inom utvecklingsområdet med viss överrepresentation av hälsorelaterade områden.



#### 4.4 Stipendieprogram för studier i Sverige

Regeringen har beslutat att nuvarande system med kostnadsfri högre utbildning för studenter utanför EES ersätts med ett avgiftssystem från och med 2011. För att i viss utsträckning kompensera en förväntad nedgång i antalet studenter från dessa länder har regeringen beslutat att stipendieprogram bör inrättas som i delar finansieras genom biståndsanslaget.

UD har i denna diskussion sett ett biståndsfinansierat stipendieprogram som en del i en eventuell bredare satsning på kapacitetsutveckling i utvecklingsländer inom högre utbildning. Med en övergripande kapacitetsutvecklande ansats som riktmärke följer med nödvändighet därför en avgränsningsdiskussion om vilka kriterier ett stipendieprogram ska utgå ifrån. På ett övergripande plan bör denna diskussion handla om i) geografiskt fokus, ii) nivå på utbildning, iii) tematiskt styrning, iv) kvotering av särskilda grupper och v) administration av stipendierna.

##### *4.4.1 Studenter i Sverige från svenska samarbetsländer: nuvarande situation och förväntade effekter av en avgiftsbeläggning*

Erfarenheter från andra länder som infört avgifter för studenter, bl.a. Danmark, visar att andelen utländska studenter minskar drastiskt. Särskild gäller detta studenter från utvecklingsländer. I Danmark minskade antalet studenter med mer än 80 procent. Det är svårt att tolka detta frånfall som något annat än att ett avgiftsbefriat system har vissa konkurrensfördelar, kanske särskilt för studenter från utvecklingsländer som många gånger med begränsade resurser söker efter utbildningar internationellt.

Det är svårt att förutsäga hur stort frånfallet kan komma att bli i Sverige eftersom detta är avhängig en rad faktorer som ändras över tid. Den globala nedgången i ekonomin föranlett av den

finansiella krisen har t. ex. inneburit en generell nedgång i antalet studenter som rör sig internationellt. Detta tillsammans med en tilltagande internationell konkurrens inom högre utbildning gör att man förmodligen måste prognostisera för ett betydande frånfall.

För att kunna prognostisera effekterna av en avgiftsbeläggning och få en bild av de förutsättningar inom vilka ett stipendieprogram kommer att fungera bör man titta på den utländska studentpopulationen som i dagsläget finns vid svenska lärosäten. Ur ett biståndsperspektiv är det särskilt intressant att titta på grupper av studenter från svenska samarbetsländer. Nedan följer en sammanställning av antalet studenter (freemovers och inom utbytesprogram) från dessa länder vilka befann sig i Sverige läsåret 2008/09 och uppskattad kostnad för dessa. Den intressanta gruppen för ett stipendieprogram är kategorin freemovers. Utbytesprogram kommer inte att omfattas av avgiftsbeläggnigen.

**Tabell 4.1 Landkategori 1: Länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingsarbete**

Länder	Freemovers	Utbytesprogram	Totalt
Kambodja	5	0	5
Bangladesh	803	0	803
Zambia	17	6	23
Uganda (f)	29	8	37
Etiopien (f)	154	5	159
Mocambique (f)	24	0	24
Rwanda (f)	6	0	6
Bolivia (f)	23	0	23
Kenya	55	8	63
Tanzania (f)	41	16	57
Burkina Faso (f)	0	0	0
Mali	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>1157</b>	<b>43</b>	<b>1198</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>161,980,000</b>	<b>6,020,000</b>	<b>167,720,000</b>

(f)=forskningssamarbete. Notera: Bangladesh står för ca  $\frac{3}{4}$  (76,300,000 kr) av det sammanlagda estimerade kostnaden för freemoves i denna landkategori.

**Tabell 4.2 Landkategori 2: Konflikt och postkonfliktländer med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete**

Länder	Freemovers	Utbytesprogram	Totalt
Västbanken-Gaza	0	0	0
Sudan	48	0	48
Guatemala	7	0	7
Liberia	0	0	0
Colombia	70	8	78
DR Kongo	0	0	0
Sierra Leone	6	0	6
Somalia	6	0	6
Afghanistan	36	0	36
Östtimor	0	0	0
Irak	43	0	43
Burundi	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>216</b>	<b>8</b>	<b>224</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>30,240,000</b>	<b>1,120,000</b>	<b>31,360,000</b>

**Tabell 4.3 Landkategori 3: Länder i Östeuropa där Sverige ska bedriva reformsamarbete**

Länder	Freemovers	Utbytesprogram	Totalt
Albanien	36	0	36
Kosovo	0	0	0
Serbien	30	0	30
Ukraina	160	91	251
Turkiet	334	280	614
Makedonien	38	51	89
Moldavien	26	0	26
Bosnien- Hercegovina	15	0	15
Georgien	40	0	40
<b>Totalt</b>	<b>679</b>	<b>422</b>	<b>1101</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>95,060,000</b>	<b>59,080,000</b>	<b>154,140,000</b>

**Tabell 4.4** Landkategori 4: Länder där Sverige ska bedriva MR och demokratiinsatser i alternativ form

Länder	Freemovers	Utbytesprogram	Totalt
Burma	6	0	6
Kuba	6	11	17
Vitryssland	94	5	99
Nordkorea	0	0	0
Zimbabwe	12	0	12
<b>Totalt</b>	<b>118</b>	<b>16</b>	<b>134</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>16,520,000</b>	<b>2,240,000</b>	<b>18,760,000</b>

**Tabell 4.5** Landkategori 5: Utfasningsländer där Sverige ska bedriva selektivt samarbete

Länder	Freemovers	Utbytesprogram	Totalt
Botswana	0	0	0
Namibia	0	9	9
Sydafrika	16	47	63
Vietnam	115	71	186
Kina	2708	495	3203
Indonesien	87	16	103
Indien	797	184	981
<b>Totalt</b>	<b>3723</b>	<b>822</b>	<b>4545</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>521,220,000</b>	<b>115,080,000</b>	<b>636,300,000</b>

Tabell 4.6 Sammanställning av samtliga landkategorier

Landkategori	Freemovers	Utb program	Totalt
Landkategori 1	1157	43	1200
Landkategori 2	216	8	224
Landkategori 3	679	422	1101
Landkategori 4	118	16	134
Landkategori 5	3723	822	4545
<b>Totalt</b>	<b>5893</b>	<b>1311</b>	<b>7204</b>
<b>Uppskattad kostnad</b>	<b>825,020,000</b>	<b>183,540,000</b>	<b>1,008,560,000</b>

Det finns idag ungefär 4 300 sk freemovers vid svenska lärosäten som kommer från länder med vilka Sverige har någon form av utvecklingssamarbete. Merparten av dessa studenter kommer från Kina, Indien och Bangladesh. Studenter från Afrika utgör en ganska blygsam andel av det totala antalet (281 stycken). Från de afrikanska länder som Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete med kommer ungefär 200 studenter.

För att täcka ett hypotetiskt frånfall på 70 procent från samtliga kategoriländer (1-5) skulle mer än 420 miljoner årligen behöva tillföras ett stipendieprogram. För en full täckning av ett lika stort bortfall av studenter från långsiktiga samarbetsländer krävs ca 75 miljoner (ca 20 miljoner för studenter från afrikanska långsiktiga samarbetsländer).

Införande av studieavgifter i Danmark resulterade i ett stort bortfall av studenter från länder utanför ESS. Särskilt stort var frånfallet av studenter från utvecklingsländer, inte minst från afrikanska länder. Andel utländska icke-ESS studenter har gradvis ökad i Danmark, men med förändrad nationell sammansättning. Den tidigare andelen afrikanska studenter har i hög utsträckning ersatts av studenter från Östeuropa.

#### *4.4.2 Stipendier som en del i utvecklingssamarbetet och internationaliseringen av svensk högre utbildning*

Inrättandet av ett biståndsfinansierat stipendieprogram för studier i Sverige rymmer en del utvecklingspolitiska legitimitetsfrågor. Den mest grundläggande av dessa handlar om det biståndspolitiska mervärdet i att studenter från utvecklingsländer studerar i Sverige - på vilket sätt bidrar Sverige till fattigdomsbekämpning i utvecklingsländer genom att utbilda studenter från dessa länder i Sverige? Frågan har inget entydigt svar eftersom utfallet av investeringar i humankapital många gånger både är rörligt och svårtbedömt. Att detta är särskilt problematiskt i utvecklingsländer vet vi t ex från erfarenheter inom hälsosektorn i många länder. Oavsett om utbildningar genomförs i Sverige eller i utvecklingsländer kan studenter inte låsas vid regler kring individers rörlighet och val av yrkesutövning. Detta bör vara en utgångspunkt i synen på ett stipendieprogram. Ur ett biståndspolitiskt perspektiv bör alltså investeringar i ett stipendieprogram göras utifrån en förhoppning om att studenterna återvänder till sitt hemland och genom sin utbildning bidrar till utveckling. Detsamma bör gälla högre utbildningsinsatser som görs i utvecklingsländer. Frågan om individens rörlighet kopplat till mervärdet av ett stipendieprogram bör följaktligen ses ur ett långsiktigt perspektiv.

Mervärdet i ett stipendieprogram bör också mätas i termer av kvalitetsmässiga skillnader mellan utbildningar i Sverige och i utvecklingsländer. Studier i Sverige är motiverat när kapacitet och resurser inom hela eller delar av en utbildning saknas eller är undermåliga i utvecklingsländer. I dessa fall kan studier i Sverige ge viktiga tillskott av kompetens inom olika områden och bidra till att de kvalitetsmässiga kraven på inhemska utbildningar över tid ökar. För att få utväxling på studierna i Sverige krävs dock att utbildningarna svarar mot behov i utvecklingsländer och är innehållsmässigt applicerbara.

Stipendier är också ett verktyg för ökad internationalisering av svensk högre utbildning och högre utbildning i utvecklingsländerna.

#### *4.4.3 Avgränsningar*

För att ett biståndsfinansierat stipendieprogram så långt som möjligt ska harmonisera med övergripande utvecklingspolitisk mål generellt och kapacitetsutvecklande insatser inom högre utbildning i synnerhet kan det finnas anledning att överväga ett antal avgränsningar

*Regioner/länder.* Utgår vi från tanken om ett stipendieprogram som en integrerad del i en större biståndssatsning mot högre utbildning är det rimligt att en första avgränsning görs mot de 45 länder med vilka Sverige har utvecklingssamarbete. En ytterligare avgränsning kan sedan göras mot länder med vilka Sverige har ett långsiktig samarbete. Ett fokus på denna kategori kan motiveras genom att biståndet resursmässiga är koncentrat till dessa länder och med en särskild motivering om redan etablera stöd till utbildning och forskning i många av dessa länderna. Inte minst erfarenheten från etablerade forskningssamarbeten med dessa länder kommer att vara av betydelse för olika former av kapacitetsbyggande insatser inom det högre utbildningssystemet. En ökad biståndsfokusering på Afrika talar också för ett stipendieprogram riktat mot denna landkategori.

*Utbildningsnivå.* Ett kapacitetsutvecklande fokus på masterutbildning talar av synergiskäl för ett stipendieprogram riktat mot studenter på mastersnivå. Genom att rikta ett program mot denna kategori studenter finns potential för samarbete t ex inom ramen för ett program liknande NOMA. Ett intressant spår är att undersöka möjligheten till sk "joint



degrees” mellan lärosäten i samarbetsländerna och Sverige, där studenter läser delar av utbildningen vid två lärosäten – ett i Syd och ett i Nord. Krav på engelska som programspråk talar också för fokus på mastersnivå.

*Tematisk inriktning.* Det finns många sätt skära ett stipendieprogram tematiskt. Nedan följer ett antal i sammanhanget möjliga tematiska avgränsningar.

*Ingen styrning.* Stipendier ges till studier inom alla ämnesområden. Urval baseras på studiemeriter och kvalitet på projektformulering (tidigare examensarbete, uppsats)

*Tematisk styrning utifrån prioriterade områden i samarbetsländerna.* Denna typ av styrning kan vara komplicerad eftersom den rymmer en spänning mellan prioritering och förutsättning. Ett program skulle kunna utformas med fokus på tematiska prioritering i samarbetsländerna, men för att utfallet av denna styrning ska bli bra måste dessa ställas mot tillgången vid svenska lärosäten.

*Disciplinär styrning.* Detta är en mildrare form av tematisk styrning på disciplinnivå - samhällsvetenskap, humaniora, medicin, naturvetenskap och teknik. Kvotering kan göras mellan disciplinerna.

*Styrning mot innehåll i kapacitetsbyggande program.* Stipendier kopplas till kapacitetsutvecklande samarbeten mellan lärosäten i Sverige och i samarbetsländerna. Innehåll och omfattning är avgörande för tilldelning av stipendier.

#### 4.5 Förslag på stödprogram inom högre utbildning

Med ledning av den samlade analys som gjorts i detta arbetet förslås en programansats riktad mot tre huvudområden:

- 1) kapacitetsutveckling i utvecklingsländer
- 2) kompetensförsörjning och internationalisering i utvecklingsländer
- 3) kompetensutveckling och internationaliseringen inom svensk högre utbildning

Utvecklingen inom dessa områden föreslås ombesörjas av fyra program för stöd:

- 1) kapacitetsutveckling på mastersnivå i utvecklingsländer
- 2) kapacitetsutvecklande grundstöd i utvecklingsländer
- 3) stipendieprogram för studier i Sverige
- 4) aktörssamverkan inom högre utbildning

Utöver dessa föreslås revideringar i befintliga program till stöd för högre utbildning; Linnaes-Palmeprogrammet, MFS och Tempusprogrammet.

##### *4.5.1 Kapacitetsutveckling på mastersnivå i utvecklingsländer.*

Ett program riktad mot institutionellt samarbete mellan institutioner i Sverige och i utvecklingsländer föreslås utvecklas. Det övergripande syftet med programmet ska vara att utveckla mastersutbildningar i utvecklingsländer och på så sätt bidra till kompetensförsörjning inom olika samhällsområden. Programmet ska också syfta till att utveckla breda kapacitetsutvecklande samarbeten mellan institutioner i Sverige och i utvecklingsländer samt att bidra till ökad kunskap om utvecklingsrelaterade områden och internationalisering inom svensk högre utbildning.

Programmet föreslås utvecklas med det norska NOMA-programmet som förebild med beaktande av de slutsatser och rekommendationer som framkommit i genomförd utvärdering 2009.

Programmet föreslås utgå från ett institutionellt perspektiv och vara öppet för både bilaterala och multilaterala samarbeten mellan svenska institutioner och institutioner i utvecklingsländer – ex Syd-Syd-Nordsamarbeten.

Fokus föreslås ligga på utveckling av mastersprogram på nationell och regional nivå, med särskilt fokus på utveckling av regionala mastersprogram. Programmet föreslås i huvudsak riktas mot utveckling av mastersprogram på plats i utvecklingsländer, men även öppna för ICT-utvecklingens möjligheter till webbaserade program. Inom ramen för programmet föreslås det även finnas utrymme för olika former av administrativt samarbete, ICT- stöd och stipendieprogram för studenter i utvecklingsländer för deltagande i mastersprogrammen.

Programmet föreslås vända sig till ackrediterade högre utbildningsinstitutioner i Sverige och länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete. Konflikt- och postkonfliktländer där Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete kan bli aktuellt i ett senare skede. Med tanke på utveckling av regionala mastersprogram föreslås konflikt- och postkonfliktländer som gränsar till koncentrationen av långsiktiga samarbeten i Östafrika beaktas i detta sammanhang. Samarbetet föreslås utgå från behov och prioriteringar ställda i samarbetande utvecklingsländer i samklang med svenska biståndspolitiska prioriteringar och mål. I enlighet med dessa kriterier föreslås programmet styras av ett begränsat antal utvalda tematiska områden.

Mot bakgrund av erfarenheter och kunskap kring internationellt samarbete och stipendiehantering föreslås att Svenska Institutet, SI utvecklar och administrerar programmet. Utvecklingen av programmet föreslås ske i samråd, i första hand med UD och Sida, men också med andra relevanta myndigheter/aktörer – IPK, VHS, HSV, STINT och lärosäten. Dialog föreslås även föras med relevanta aktörer i utvecklingsländer. Potentiella synergieffekter med andra stödprogram bör tillvaratas, ex Linnaes-Palmeprogrammet.

#### *4.5.2 Kapacitetsutvecklande stöd till högre utbildning i utvecklingsländer*

Inom ramen för Sidas stöd till utbildningsområdet föreslås att insatser utformas som syftar till grundläggande kapacitetsutveckling inom högre utbildningsområdet i länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete. Stödet ska till viss del ses som understödande föreslagna program för kapacitetsutveckling på mastersnivå och befintliga stödprogram t ex Linnaeus –Palmeprogrammet.

Med grundläggande kapacitetsutveckling avses stöd till områden/funktioner som är av relevans för hela området högre utbildning och som utgör en bas för verksamheten. I enlighet med detta föreslås stöd riktade mot:

ICT utveckling. Stöd till uppbyggnad av IT-infrastruktur och uppkoppling inom högre utbildningsinstitutioner, teknisk support, utbildning/kompetensutveckling.

Infrastruktur. Stöd till uppbyggnad av bibliotek, laboratorium, undervisningssalar, byggnader för administration, etc.

Administration. Stöd till uppbyggnad av administrativa system inom högre utbildningsinstitutioner ex finansiella system, system och rutiner för personal- och studenthantering, intagningsystem/rutiner, etc. Sida bör verka för att administrativa funktioner på svenska lärosäten involveras i samarbete med högre utbildningsinstitutioner i berörda utvecklingsländer.

Kvalitetssäkring. Stöd till uppbyggnad av kvalitetssäkrande system/funktioner på institutionell och nationell nivå. Sida föreslås inleda ett samarbete med Högskoleverket.

Antagning och studiefinansiering. Stöd till uppbyggnad av nationella antagningssystem och system för studiefinansiering. Sida föreslås inleda ett samarbete med Verket för högskoleservice och Centrala studiestödsnämnden.

Lärarytbildning: Stöd till lärarytbildning på avancerad nivå. Sida bör initiera och stödja kapacitetsutvecklande samarbete mellan lärarytbildningar i Sverige och i berörda utvecklingsländer.

I samtliga förslag på stöd bör samarbete sökas med forskningsarbetets bilaterala insatser i berörda utvecklingsländer.

Kapacitetsutvecklande stöd genom olika multilaterala kanaler som t.e x. UNESCO bör utvecklas.

#### *4.5.3 Stipendieprogram för studier i Sverige*

Ett stipendieprogram för studier i Sverige för studenter från utvecklingsländer föreslås utvecklas. Det huvudsakliga syftet med programmet föreslås vara att bidra till kompetensförsörjning inom prioriterade samhällsområden i utvecklingsländer. Programmet föreslås också svara mot

ambitionen om ökad internationalisering av svensk högre utbildning och ökad kompetens kring utvecklingsrelaterade områden hos svenska lärosäten.

Programmet föreslås riktas mot studier på avancerad nivå (masters, magister) inom områden av relevans för utvecklingsländer och i linje med svenska biståndspolitiska prioriteringar och mål. Innehållet i utbildningarna ska vara tillämpbara i utvecklingsländer.

Programmet föreslås vända sig till studenter från ackrediterade högre utbildningsinstitutioner i länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete. Studenter från konflikt- och postkonfliktländer där Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete kan bli aktuellt i ett senare skede.

Kvotering mellan aktuella länder kan eventuellt göras utifrån kriterier kring omfattning/storlek på utvecklingssamarbete och stöd till utbildning och forskning inom detta.

Programmet föreslås utlysas i konkurrens, där sökandes akademiska meriter är överordnat. Vid likvärdigt kvalitativt utfall kan prioritet ges till sökande från institutioner med någon form av institutionellt samarbete med svenska institutioner. Potentiella synergieffekter mellan stipendieprogrammet och det föreslagna programmet för kapacitetsutveckling på mastersnivå ska tillvaratas.

Programmet bör i sitt beviljande sträva efter en jämn könsfördelning. Kvalitet ska dock alltid vara överordnat. Införande av eventuell könskvotering bör ske efter en första genomförd utlysning/sökomgång.

Svenska Institutet, SI föreslås få ansvar för utveckling och administration av programmet. Valet av SI baseras på institutets

erfarenheter av stipendiehantering, internationellt samarbete (så väl generellt som inom ramen för utvecklingssamarbetet) och Sverigefrämjande roll. En samlad placering på SI med stipendieprogrammet och det föreslagna programmet för kapacitetsutveckling på mastersnivå i utvecklingsländer ökar också förutsättningarna för samverkan mellan programmen.

#### *4.5.4 Aktörssamverkan inom högre utbildning*

Universitet och högskolor ingår i gruppen aktörer som avses med begreppet aktörssamverkan. Med ledning av resonemanget i den del som behandlar PGU och högre utbildning i detta arbete finns en tydlig potential för samverkan inom ramen för aktörssamverkans tanke kring samarbete byggt på ömsesidigt intresse och ansvar. Dessa samarbeten kan över tid utvecklas utan finansiellt stöd från utvecklingssamarbetet.

Aktörssamverkan inom högre utbildning kan riktas mot utfasningsländer där Sverige ska bedriva selektivt samarbete. Särskilt intressanta länder i sammanhanget är Sydafrika, Botswana och Namibia. I synnerhet Sydafrika, som är en nod för högre utbildning för hela Afrika söder om Sahara.

För att skapa största möjliga bärighet i samarbeten mellan högre utbildningsinstitutioner föreslås fokus ligga på lärarutbyte och utveckling av gemensamma utbildningsprogram/kurser – på plats eller genom internetbaserad kommunikation.

#### *4.5.5 Förslag på revideringar inom befintliga program*

Som tidigare angivits finns för närvarande två huvudsakliga program som tangerar ansatsen i detta arbete; Linnaeus – Palmeprogrammet och MFS-programmet. I synnerhet Linnaeus –Palmeprogrammet rymmer en tydlig potential som

kapacitetsutvecklande instrument. Utifrån ambitionen om ett mer samlat institutionellt stöd inom högre utbildning med ett tydligt kapacitetsutvecklande fokus finns dock anledning att fundera över några justeringar i dessa program.

Linnaeus –Palmeprogrammet. För att detta stöd ska kunna bli till en viktig beståndsdel för utvecklingen av kapacitet i utvecklingsländer behöver mer resurser tillföras programmets lärarutbytesdel. Tydligare instruktioner kring formerna för lärarutbytet föreslås också utarbetas – med större fokus på gemensam kursutveckling (på plats i respektive land eller genom webbaserade program) istället för deltagande i befintliga kurser. Detta gäller främst inresande lärare från utvecklingsländer. Man bör också överväga en geografisk fokusering mot långsiktiga samarbetsländer och längre sammanhängande avtalsperioder. Programmet bör även kunna utvidgas till att omfatta utbyte mellan administrativ personal.

Genom tydligare fokus på program/kursutveckling kan programmet få en tydligare svensk internationaliseringsprofil. Detta borde kunna öppna för en bredare finansiering (ex UD – Utbildningsdepartementet). Förutsättningar för mer långsiktig finansiering bör också ses över.

MFS. Programmet är en viktig del i internationaliseringen av svensk högre utbildning och har genom ökade resurser och justeringar i inriktning och utformning potential att utvecklas ytterligare. Internationaliseringsdimensionen i programmets syfte föreslås kunna öppna upp för finansiering från källor utanför biståndet. Man bör kunna fokusera programmet tematiskt och geografiskt – samstämmigt med förslagna kapacitetsutvecklande program. Man bör också utveckla kraven och formerna för samarbete med lärosäten i utvecklingsländerna – ex deltagande i kurser, handledning, etc.



# Referenslitteratur

African Union (2004). "The Road to gender equality in Africa: an overview." Addis Ababa, Ethiopia.

Altbach, Philip (1996). "Patterns in Higher Education Development." In *Higher Education in an International Perspective*, eds. Zaghoul Morsy and Phillip Altbach. New York: Garland cop.

Banya, Kingsley (2005). "Globalization and Higher Education Policy Changes." In *International Handbook on Globalization, Education and Policy Research*, eds. Joseph Zajda. Norwood, MA: Springer.

Bennell, P. and Pearce, T. (2003). "The Internationalization of Higher Education: Exporting Education to Developing and Transitional Economies." *International Journal of Educational Development* 23: 215-232.

Birdsall, Nancy (1996). "Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?" *Economics of Education Review* 15 (4): 407-19.

Bloom, D. Canning, D. and Chan, K. (2006). "Higher Education and Poverty in Sub-Saharan Africa." *International Higher Education* 45.

Brock-Utne, Birgit (2003). "Formulating higher education in Africa – the pressure from external forces and the neoliberal agenda." Institute for Educational Research, University of Oslo, Norway.

Bloom, D. Canning, D. and Chan, K. (2005). "Higher education and economic development in Africa." Harvard University.

Chapman, David and Austin, Ann (2002). "The Changing Context of Higher Education in the Developing World." In Higher Education in the Developing World, eds. Chapman and Austin. London: Greenwood Press.

Global University Network for Innovation, GUNI (2008). "Higher Education in the World 3: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development" GUNI series on the social commitment of universities 3. New York: Palegrave Macmillan.

Guruz, Kemal (2003). "Higher education in the global knowledge economy." CMU Assembly November 2003, Bari, Italy.

Högskoleverket (2010). "Statistiskt meddelande: Internationell mobilitet i högskolan 2008/09".

Högskoleverket (2009). "Utländska doktorander i svenska forskarutbildningar." Högskoleverket Rapport 2009:14R.

Högskoleverket (2005a). "En gränslös högskola? Om internationalisering av grund- och forskarutbildning." Högskoleverket Rapport 2005:1R.

Högskoleverket (2005b). "Akademisk frihet i praktiken: en rapport om tillståndet i den högre utbildningen." Högskoleverket Rapport 2005:45R.

IOM (2008). "World Migration Report 2008: Managing Labour Migration in the Evolving Global Economy." Geneva: IOM.

Kapur, Devesh and Crowley, Megan (2008). "Beyond the ABCs: Higher Education and Developing Countries." Working Paper no 139. Center for Global Development. Washington D.C.

Knight, Jane (2004). "Internationalization remodeled: Definition, Approaches, and Rationales." *Journal of Studies in International Education*, 8(1): 5-31.

Knight, Jane (2006). "Higher education crossing borders: a guide to the implication of the GATS for cross-border education." Paris: UNESCO.

Mohamedbhai, Goolam (2002). "Globalization and its Implications on Universities in Developing Countries." Presented at the Conference 'Globalization: what issues are at stake for universities?' Université Laval, Quebec, Canada, 19 September 2002.

Ngetehe Njuguna, Subotzky George and Afeti, George (2008). "Differentiation and Articulation in Tertiary Education Systems: A study of Twelve African Countries." World Bank Working Paper no 145. Washington D.C.

Norad (2010). "Evaluation of the Norwegian Programme for Development, Research and Education (NUFU) and of Norad's Programme for Master Studies (NOMA)."

Norwegian Centre for International Cooperation in Higher Education and Norad (2008). "Norad's programme for master

studies (NOMA) guidelines – application for master programmes.”

Psacharopoulos, G. Tan, J. and Jimenez, E. (1986). “Financing Education in Developing Countries.” Washington D.C.: The World Bank.

OECD (2006). “Education trends in Perspective: Analysis of the World Education Indicators.” Paris, France.

OECD (2005a). “Education Trends in Perspective: Analysis of the World Education Indicators.” Paris, France.

OECD (2004). “Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges.” Paris, France.

OECD (2000). “Education at a Glance.” Paris, France.

OECD (1999). “Quality and Internationalisation in Higher Education.” Paris, France.

Oketch, Moses (2003). “The growth of private university education in Kenya: the promise and challenge.” Peabody Journal of Education 78 (2).

Regeringens proposition 2002/03:122 (2003). ”Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.”

Regeringens skrivelse 2007/08:89 (2008). ”Sveriges politik för global utveckling.”

Rizzo, Michael J. (2006). “What’s Happening to Public Higher Education? State Preferences for Higher Education Spending” in What’s Happening to Public Higher Education?, ed. Ronald Ehrenberg. Westport, CT: Praeger Publishers.

Sidhu, Ravinder (2006). "Universities and Globalization: To Market, To Market." London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

The World Bank (2000) "Higher education in developing countries: peril and promise". The Task Force on Higher Education and Society. Washington: The World bank.

The World Bank (2007). "Expanding the Possible in Sub-Saharan Africa: How Tertiary Institutions Can Increase Growth and Competitiveness." Draft, September 7, 2007.

The World Bank (2003) "Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries." World Bank Report. Washington, D.C.

The World Bank (2002). "Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education". World Bank report. Washington, D.C.

The World Bank (1994). "Higher Education: The Lessons and Experience". World Bank Report. Washington, D.C.

UNESCO (2005). "Towards Knowledge Societies." Paris, France: UNESCO Publishing.

UNESCO (2006a). "Education Counts: Benchmarking Progress in 19 WEI Countries." Quebec: UNESCO Publishing.

UNESCO (2006). "Global Education Digest 2006." Montreal: UNESCO Publishing.

Varghese, N.V. (2007). "GATS and higher education: the need for regulatory policies." UNESCO Research Papers IIEP. Paris: UNESCO.

# Bilaga I

## Uppdragsbeskrivning

Högre utbildning inom ramen för Politiken för Global Utveckling, PGU och utvecklingssamarbetet

### *1. Bakgrund*

Utrikesdepartementet ser ett ökad behov av ett tydligare förhållningssätt mot högre utbildning inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet och PGU.

Detta ökade behov har främst sin bakgrund i:

- en global utveckling som i ökad grad signalerar betydelsen av högre utbildning för samhällsutveckling.
- utbildningsdepartementets internationaliseringsproposition med förslag på införande av avgiftsbelagd utbildning för icke EES-medborgare.
- en allmän frånvaro av riktlinjer och insatser riktat mot högre utbildning i utvecklingsländer.
- en potential i högre utbildning för internationellt samarbete i linje med PGU och aktörssamverkan.

### *2. Syfte*

Det övergripande syftet är att ta fram ett förslag på en grundläggande ansats mot högre utbildning i ramen för PGU och utvecklingssamarbetet.

Syftet kan delas in i följande två huvudinriktningar:

- En ansats mot högre utbildning som del i PGU
- ta fram förslag på förhållningssätt och samarbetsformer för relevanta aktörer inom politikområden utanför biståndet.
- ta fram förslag på förhållningssätt och samarbetsformer mellan bistånd och svenska aktörer inom högre utbildning.
- ta fram förslag på förhållningssätt och samarbetsformer inom ramen för aktörssamverkan.

- En ansats mot högre utbildning som del i biståndspolitik
- ta fram ett förslag på en bred kapacitetsbyggande ansats för stöd till högre utbildning i länder med vilka Sverige har långsiktigt samarbete, kategori 1.
- ta fram förslag på en operationalisering av ett biståndsfinansierat stipendiesystem.

Arbetet är tänkt att användas som en grunddokument för vidare beredning av insatser och samarbeten mellan berörda myndigheter och samarbetsparter i utvecklingsländer.

### 3. Frågeställning

Realiserandet av syftet bör vägledas av följande huvudsakliga frågor:

#### Övergripande frågor

- Högre utbildningens samhällsfunktion – vilken roll spelar högre utbildning för ett samhälles utveckling? Vad kan sägas vara generellt och vad är kontextspecifikt i relation till utvecklingsländer?
- Hur ser utvecklingen och förutsättningarna ut inom högre utbildningssystem globalt och specifikt i utvecklingsländer? Vilka huvudsakliga positiva och negativa aspekter är kopplade till denna utveckling?
- Inom vilka huvudsakliga områden finns behov av stöd?

*PGU-relaterade frågor*

- På vilket sätt kan vi se på högre utbildning som en del i PGU?
- I vilken omfattning och på vilket sätt är högre utbildning en del i PGU idag? Vilka områden och aktörer är inblandade?
- Vilka är de potentiella aktörerna inom området? Hur ser dessa aktörers verksamhet ut i förhållande till behoven inom högre utbildning i utvecklingsländer. Vilka öppningar/incitament finns för samarbete med aktörer i utvecklingsländer?
- Vilka typer av samarbeten är lämpliga och realiserbara?

*Biståndspolitiska frågor*

- Utifrån generella antaganden om den högre utbildningens roll för samhällsutveckling, hur bör vi se på dess roll ur ett biståndspolitiskt perspektiv med fokus på fattigdomsminskning och kapacitetsbyggnad?
- Vilken kunskap och erfarenhet finns inom det nuvarande utvecklingsarbetet (bilateralt och internationellt) som kan vara relevant för insatser mot högre utbildning? Hur kan denna användas?
- Givet svenska komparativa fördelar, hur kan ett stöd utformas? Vilka samarbetsformer är tillgängliga och vilka är framkomliga?
- Hur ser den biståndspolitiska terrängen ut i termer av andra givares insatser inom området? Hur ser förutsättningarna för samverkan ut?
- Vilka internationella/regionala aktörer är verksamma inom högre utbildning i utvecklingsländer? Hur ser verksamheten ut och vilka förutsättningarna finns för samarbete?

*Stipendierelaterade frågor*

- Hur bör man se på stipendiens funktion ur ett utvecklingsperspektiv?
- Hur bör man se på stipendiens funktion ur ett svenskt biståndspolitiskt perspektiv?
- Hur kan stipendier integreras i en kapacitetsbyggande ansats mot högre utbildning i linje med biståndspolitiska målsättningar?



- Vilka nivåer och kriterier för stipendier ska gälla?
- Vilka länder och vilka typer av högre utbildningsinstitutioner ska omfattas?
- Finns det anledning att rikta stipendierna mot särskilda områden, t. ex. i enlighet med utmaningarna och fokusområdena i PGU-skrivelsen?
- Vilka svenska aktörer bör vara inblandade i utformning och genomförande av stipendieprogrammet?
- Hur ska uppföljningen av pilotprogrammet utformas? Vilka aktörer bör vara inblandade?

### *3. Huvudsakliga mottagare*

Arbetets slutsatser ska tjäna som underlag för en vidareutveckling av samarbeten och insatser inom högre utbildning riktat mot utvecklingsländer generellt och svenska långsiktiga samarbetsländer specifikt.

Slutsatserna ska också utgöra underlag för en operationalisering av ett stipendiesystem riktat mot studenter från utvecklingsländer i enlighet med framkomna riktlinjer.

Berörda myndigheter ska i första hand vara: Utrikesdepartementet, Utbildningsdepartementet, Sida, samtliga svenska lärosäten, Svenska Institutet, Högskoleverket, Internationella Programkontoret och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT).

Mottagare ska också vara universitet och myndigheter inom högre utbildningssektorn i utvecklingsländer, liksom andra internationella givare och aktörer inom området.

Slutsatserna ska också tjäna som grund för svensk position i EUs arbete inom högre utbildning och forskning riktat mot utvecklingsländer.

### *4. Metod*

Arbetet ska ledas av enheten för utvecklingspolitik (UP) på utrikesdepartementet (UD) med stöd av en särskilt tillsatt arbetsgrupp. UD ska ansvara för processen och den färdiga departementspromemorian .

Arbetsgruppen ska bestå av representanter för svenska aktörer med verksamhet och kompetens inom högre utbildningsområdet. Arbetsgruppen ska i huvudsak att tjäna som informations, dialog- och referenspart.

Förslag på myndighetsrepresentation i arbetsgruppen:

Utrikesdepartementet (ordförande och sekreterare)

Utbildningsdepartementet

Internationella Programkontoret

Svenska Institutet

Sida

Stiftelsen för Internationalisering av Högre Utbildning och Forskning, STINT

Högskoleverket

Stockholms Universitet

Dalarnas Högskola

Örebro Universitet

Uppsala Universitet

Göteborgs Universitet

Representanterna för arbetsgruppen ska konsulteras kontinuerligt och samlas för diskussion och avstämning 3-4 gånger under arbetsprocessen.

Arbetet ska baseras på tre huvudsakliga informationskällor:

Sekundärdata i form av befintlig forskning och studier inom området. Information från svenska aktörer, andra givare och internationella aktörer samt aktörer i utvecklingsländer i form av policy, program, insatser och utvärderingar.

Primärdata från svenska aktörer inom området i form av arbetsgruppens bidrag till processen och enskilda interjuver med dessa och andra relevanta aktörer.

Primärdata från aktörer i utvecklingsländer. I huvudsak interjuver med relevanta aktörer i länder med vilka Sverige har långsiktigt samarbete, kategori 1 länder.

#### *5. Tidtabell*

Ett förslag till betänkande ska presenteras för den politiska ledningen senast 30 maj 2009.

Januari - Arbetsgruppen samlas för ett första möte för en genomgång och diskussion av uppdragsbeskrivningen samt övergripande presentation av de verksamheter arbetsgruppen representerar. Färdigställande av uppdragsbeskrivning.

Februari - Insamling och bearbetning av information i enlighet med källbeskrivning. Separata möten med enskilda arbetsgruppsmedlemmar och andra relevanta aktörer i specifika frågor. Arbetsgruppsmöte för avstämning av förslag på upplägg och rubriksättning. Avstämning med politisk ledning.

Mars - Fortsatt informationsbearbetning, sammanställning och författande. Avstämning arbetsgruppen. Eventuell resa med arbetsgruppen för möte med aktörer i något eller några samarbetsländer. Avstämning politisk ledning.

April – Fortsatt informationsbearbetning, sammanställning och författande. Första utkast för avstämning till arbetsgruppen. Avstämning politisk ledning.

Maj – Andra utkast till arbetsgruppen. Slutmöte för arbetsgruppen. Allmän beredning. Presentation för politisk ledning.

### 6. Budget

Huvudsakliga kostnader rör:

- resor till och från arbetsgruppsmötena för fyra av arbetsgruppen medlemmar, ca 3 000 kr x 4 = 12 000 kr
- resor för arbetsgruppens sekreterare till svenska lärosäten och ev. andra givarländer av relevans för arbetet samt ev. resa till något eller några samarbetsländer relevanta för arbetet, ca 30 000 kr
- Möteskostnader, ca 8 000 kr

Summa: 50 000 kr

Eventuell gemensam resa till något samarbetsland bekostas av representanternas egna myndigheter.

### 7. Publikation

Arbetet publiceras som en departementspromemoria i regeringskansliets departementsserie (ds).

## Bilaga II

### **Rapport från studieresan till Uganda 2009 med arbetsgruppen för högre utbildning i ramen för PGU och utvecklingssamarbetet.**

#### *Bakgrund*

UD arbetar med att ta fram ett förslag på en grundläggande ansats mot högre utbildning inom ramen för PGU och utvecklingssamarbetet vilket ska ligga till grund för samarbeten inom högre utbildning med utvecklingsländer, i synnerhet svenska långsiktiga samarbetsländer.

UD har tillsatt en arbetsgrupp bestående av svenska aktörer med verksamhet och kompetens inom högre utbildning. Som en del i pågående arbete har delar av gruppen genomfört en resa till Uganda för att studera landets högre utbildningssystem.

Syftet med resan var att i praktiken få nationella/lokala perspektiv på situationen och utmaningarna inom högre utbildning i ett utvecklingsland och genom detta stämma av det arbete som gjorts angående högre utbildningens relevans för samhällsutveckling och identifiering av utmaningar.

#### *Deltagare*

Måns Fellesson (UD-UP), Anders Steinvall (Utbildningsdepartementet – högskolenheten), Andrew Casson (Högskolan Dalarna), Åke Nagrelius (Stockholms universitet), Ulrika Outline (Uppsala universitet), Kurt Bratteby (Svenska institutet) och Inger Lundgren (Sida).

*Program*

Möten med Ministry of Education and Sports, National Council for Higher Education, Uganda National Council for Science and Technology, Makerere University, Mbarara University, Mukono Ugandan Christian University, Nkozi, Uganda Martyrs University, Inter University Council for East Africa, Association for the Advancement of Higher Education and Development (Ford Foundation), British Council samt möte och mottagning på svenska ambassaden.

*Perspektiv på högre utbildning i Uganda*

Ugandas befolkning ökar närmast lavinartat med ca 1,2 miljoner nya medborgare varje år. Den snabba demografiska utvecklingen har gjort att mer än 50% av landets befolkningen nu är under 15 år. Konsekvensen blir ett enormt tryck på landets utbildningssystem, från primärskola till högre utbildning. Trots att politiskt fokus legat på att tillgodose behoven i primär skolan är 150 -200 elever per klass och lärare inte ovanligt. Därtill finns en underkapacitet av utbildade lärare.

Högre utbildning i Uganda har följt den internationella trenden (initierat av Världsbanken och internationella givare) kring relativ nedprioritering i förhållande till primärutbildning, och är i idag gravt underfinansierad (statliga medel) i förhållande till söktryck. Trots detta har antalet institutioner ökat kraftigt de senaste tjugo åren, främst privata alternativ. Fram till 1988 fanns bara ett universitet i Uganda – Makerere University. Idag finns det 28 universitet i landet, varav fem är statliga.

Generellt för utbildningsområdet kan man säga att med en tillväxt på 9,5 % per år borde Uganda kunna allokera mer resurser till utbildning i synnerhet som nuvarande tilldelning ligger på samma nivå sedan mitten 90-talet. Detta trots betydande ökning både i antal institutioner och studenter.

*Ekonomiska resurser*

Endast 10 % av den totala statliga budgeten till utbildning går till högre utbildning. Ökat intag och bibehållen resurstilldelning tillsammans med det faktum att högre utbildning generellt är mer kostnadskrävande jämfört med primär- och sekundärutbildning per student har gjort det helt omöjligt att få resurserna att räcka till. På statliga universitet har man har försökt lösa detta genom införande av avgifter. Dock är inte avgifterna kostnadstäckande och på de statliga universiteten utgör de endast en tredjedel av de avgifter som de privata universiteten tar.

Den ökade framväxten av privata universitet ses både som en lösning på den offentliga sektorns oförmåga att möta den ökade efterfrågan på högre utbildning och som ett problem eftersom kvalitén på utbildningen i många fall är undermålig. Enligt National Council for Higher Education, motsvarande Högskoleverket, höll endast ett fåtal (6-7 av 23) av de privata universiteten måttet.

För att möjliggöra ett ökat deltagande från svagare socioekonomiska grupper finns planer på att starta ett program för studielån. Dock kvarstår grundproblemet med finansiering till programmet och regler kring selektering, återbetalning och uppföljning.

Sammantaget går högre utbildningssystemet i Uganda mot en ökad grad av privatfinansiering, i antal privata institutioner och inom statliga universitet, i form av avgifter och ökad marknadsanpassning. Universitetens fristående roll som forum för kritisk och alternativ kunskap blir alltmer undergrävd.

#### *Lärraresurser*

Bristen på kvalificerade lärare/lektorer i landet är omfattande och i takt med en ökad massifiering av högre utbildning växer problemet. De privata universiteten täcker en del av sina personalbehov genom att hyra in lektorer från det statliga

universitetet, främst från Makerere, som extraknacker på dessa för att toppa upp sina låga löner. En stor risk med bristen på lektorer är att man anställer icke kvalificerade lärare vilket får negativa konsekvenser för utbildningens kvalitet. Bristen på kvalificerade lärare är särskilt påtaglig inom naturvetenskaperna och teknik. Regeringen har en tydlig prioritet mot dessa ämnen, bl.a. utifrån nyligen upptäckta olje- och mineralfyndigheter. Med bristande intern kompetens inom dessa områden kan utvecklingspotentialen i dessa fyndigheter gå landet ur händer och istället tillfalla internationella intressen.

På Makerere universitet håller man på att ta fram en strategi för ICT-utveckling, där ett sätt att möta den ökade efterfrågan på högre utbildning och lärarbrist är att erbjuda nätbaserade kurser. Detta ger ökade möjligheter att stärka regionala universitetscentra och förhindra att all högre utbildning i landet centreras till huvudstaden. Universiteten liksom landet i övrigt har dock problem med kapaciteten i nuvarande satellituppkoppling mot Internet, som både är oerhört dyr och otillräcklig för att möta efterfrågan. Enligt personal på Makerere är en rimlig tid för uppkoppling och nedladdning bara möjlig nattetid. Fler och fler ansluter sig utan att kapaciteten ökas. Detta leder bl.a. till att kostsamma prenumerationer på Internetbaserade tidskrifter, vilket bl.a. det svenska stödet går till, inte kan utnyttjas på ett effektivt sätt. Man fäster dock stort hopp vid kommande kabelanslutning, som är beräknat till december 2009.

#### *Styrning och koordinering*

Det finns i dagsläget ingen nationell policy för högre utbildning. Alla aktörer som arbetsgruppen mötte talade om vikten av högre utbildning för landets utveckling och för att uppnå målen i den nationella utvecklingsplanen men märkligt nog reflekteras inte detta i densamma. Enligt de tillfrågade beror detta dels på en brist på koordinering och dialog mellan de olika policyenheterna på berörda ministerier och dels på att Världsbankens tidigare



politik med fokus på stöd till enbart primärutbildning fanns kvar i Afrika. Man tror dock och hoppas att en förändring kommer att ske (vilket man kan se i länder som Rwanda, Etiopien och Tanzania som nu genom budgetspecifiseringar tydligt satsar på högre utbildning och forskning). Inte heller mellan universiteten fanns det någon tydlig koordinering eller överenskommen specialisering av de utbildningar som erbjuds på de olika lärosätena. Efterfrågan på utbildning är i hög grad efterfrågestyrd – marknadsanpassad, men svarar på inte fullt ut på övergripande nationella behov – särskilt inom de naturvetenskapliga och tekniska disciplinerna. Även om tilldelningen av statligt finansierade stipendier för universitetsstudier tydligt riktas mot dessa ämnen, är tillväxten allt för långsam och kvalitetsmässigt många gånger undermålig. En nationell policy för högre utbildning kan vara ett viktigt steg för att kraftsamla kring dessa områden specifikt och få upp betydelsen av högre utbildning och forskning på den nationella agendan.

På Makerere, liksom på många andra universitet, finns en strategi för den egna verksamheten, men trots ledning från dessa har man problem med intern koordinering och kostnadseffektivisering, mycket pga en alltför omfattande decentralisering av universitetets styrning. Det förekommer att flera fakulteter erbjuder samma kurser och program. Det finns dock en medvetenhet om detta och arbete pågår för att omorganisera och effektivisera verksamheten.

#### *Kvalitetssäkring och ackreditering*

Kvalitet är en central fråga i Uganda och togs upp av alla aktörer som arbetsgruppen samtalade med. På Makerere, som tidigare varit rankad som ett av Afrikas toppuniversitet, är man starkt bekymrad över att ha hamnat långt ner på rankinglistan (44:e plats). För att säkerställa kvalitet i utbildningen har man tagit fram nya riktlinjer för kvalitetssäkring av program och kurser. Ett tydligt fokus på forskning och forskarutbildning anses vara av central betydelse för hög kvalitet och det finns en ambition

att alla lektorer som undervisar på Makerere ska ha PhD-examen. Idag har 500 lektorer av 2000 PhD och MSc. Medlen för forskning och forskarutbildning är dock begränsade och starkt beroende av externa medel, men universitetet tänker nu avsätta en del av sin budget till forskning. De privata universiteten har inte alls några möjligheter att erbjuda utbildningar utöver grundutbildningen.

Ugandas motsvarighet till Högskoleverket, National Council for Higher Education (NCHE) är en relativt ny (2001) semi-autonom institution under Utbildningsministeriet. NCHE har tagit fram nationella riktlinjer för kvalitetsbedömning och ackreditering av lärosäten och deras olika kurser och program. Det generella intrycket arbetsgruppen fick var att de överlag var väldigt kritiska till kvaliteten på många utbildningar som erbjuds i landet. Av totalt 28 institutioner ansågs att endast 6-7 håller måttet. Institutionen saknar dock mandat att avsluta och stänga högre utbildnings institutioner och program utan har endast en rådgivande funktion till ministeriet för utbildning. Det politiska fokus som nu finns på att expandera högre utbildningssystemet gör dock institutet bakbundet då det fanns tydliga signaler från personalen att regeringen sätter kvantitet före kvalitet.

Många av de som undervisar på universiteten är underkvalificerade i förhållande till nivån på utbildningen och har i många fall inte högre utbildning än de studenter som de undervisar. Otillräcklig resurstilldelning i kombination med underkvalificerade lärare gör att kurser och program inte utvecklas i nivå med vad som kan förväntas på ett universitet. NCHE är i förhållande till sitt mandat minst sagt underbemannade (4 personer). Detta gör att den viktiga kvalitetsgranskande uppgift som institutionen ska sörja för utvecklas långsamt. Man har t. ex. ännu inte lyckats ta fram riktlinjer och resurser för att bedöma MSc- och PhD-utbildningar än mindre utvärdera alla program och utbildningar som erbjuds.

Arbetsgruppen kunde konstatera att det finns en stor medvetenhet kring kvalitetsaspekterna i nuvarande expansion, men att resurser för detta i förhållande till problemets omfattning är i väldigt begränsade. Inom ramen för PGU-dimensionen i pågående arbete finns här en viktigt roll att spela för Högskoleverket.

#### *Framtida stöd till högre utbildning i utvecklingsländer*

Det är tydligt att långivares och givares ensidiga fokus och stöd till primärutbildning i utvecklingsländer nu uppenbarar sig som en utvecklingsmässig begränsning. Primär- och sekundärutbildning är grundläggande nivåer, men inte tillräckliga för att möta de i många fall komplexa problem som länder som Uganda står inför. Nationell kompetens behövs för att i egen kraft kunna diktera, skiva och implementera fattigdomsreducerande strategier och nationella utvecklingsplaner.

Betydelsen av utbildning generellt och högre utbildning specifikt behöver lyftas högre upp på den nationella agendan och bland internationella givare. Ökad resurstilldelningen till utbildningsområdet är avgörande för hur Uganda ska klara att möta många av de utmaningar landet står inför, inte minst vad gäller demokratiutveckling och mänskliga rättigheter. Eftersom utbildning organisatoriskt är en verksamhet som spänner över hela samhället finns anledning att inom givarsamfundet där Sverige ingår börja diskutera frågan om sektorsindelningens relevans gällande utbildning. Stödet till utbildning blir mer och mer beroende av ett holistiskt perspektiv.

Utbildning, forskning och ICT-kunskap måste finnas i alla sektorer. De är varken sektorverksamheter eller mål för utveckling. Däremot är dessa verksamheter sektoröverskridande verktyg för att uppnå de nationella målen i varje sektor.

# Departementsserien 2011

---

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingssamarbetet  
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. UD.

# Departementsserien 2011

---

## *Systematisk förteckning*

---

### **Justitiedepartementet**

---

Olovlig fotografering. [1]

### **Utrikesdepartementet**

---

Högre utbildning i utvecklingssamarbetet  
En analys av högre utbildning inom ramen för  
svenskt utvecklingssamarbete och politiken  
för global utveckling. [3]

### **Miljödepartementet**

---

Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen. [2]