

Resurser för utbildning och forskning

SUHF april 2014

Lena Eriksson, fristående utredare
Ulf Heyman, Uppsala universitet

Innehåll

Bakgrund	3
Utgångspunkten för innehållet i rapporten	3
Finansieringens utveckling	3
Utveckling av det statliga finansieringssystemet	6
Mål- och resultatstyrning införs	6
Ny princip för pris- och löneomräkning av myndigheternas anslag	7
Utbildning på grundnivå och avancerad nivå	8
Styr- och resurstilldelningssystemet i 1977 års reform	8
Styr- och resurstilldelningssystemet i 1993 års universitets- och högskolereform	9
Resurstilldelningssystemet	9
Hur har det blivit?	11
Vem bestämmer om utbildningsutbudet?	11
Målen för grundutbildningen har förändrats liksom regeringens styrning men resurstilldelningssystemet är i princip oförändrat	14
Utbyggnaden av grundutbildningen under 1990-talet och några år in på 2000-talet	15
”Det raka ackordet”	16
Kommentarer	17
Den interna resursfördelningen inom lärosätena	18
Forskning och forskarutbildning	19
Kommentarer	22
Framsyn	23
Eget kapital	23
Ett samlat anslag	24
Anslagsmodeller för mångfald	24
Anslagsmodeller för långsiktighet	25
Modeller måste utvärderas och vårdas – det behövs ett högskoleobservatorium	26
Transparenta kalkyler och korrekt statistik	27
En sammanfattning – inte ett förslag	28
Bilaga 1	29
Bilaga 2	30
Referenser	31

Bakgrund

Utgångspunkten för innehållet i rapporten

Resurstilldelningssystemet för grundutbildning (utbildning på grundnivå och avancerad nivå) har i sin huvudsakliga konstruktion varit densamma sedan 1993. Den är begränsat utvärderad och framför allt dåligt underhållen. Effekterna på lärosätenas stabilitet och autonomi är inte utredd.

Anslagsmodellen för forskning/forskarutbildning är bara sex år men de tidigare förskjutningarna mot konkurrensutsättning (statliga medel kanaliserade genom bl.a. forskningsråd), särskilda program osv, har knappast heller de utvärderats och nu tycks regeringen vilja förändra modellen igen utan att ens försöka värdera.

Resurstilldelningssystemen är självklart av stor betydelse för lärosätenas möjligheter att utföra sitt uppdrag och inom SUHF har ett antal problem som kan vara effekter av anslagsmodellerna för utbildning respektive forskning identifierats. Framför allt tycks nuvarande styrning och resurstilldelning till utbildning och forskning vid landets lärosäten medföra ryckighet och kortsiktighet – missgynnar långsiktighet och mångfald. SUHF har därför initierat en diskussion om vad som brister i finansieringsmodellen och vad som eventuellt brister i lärosätenas hantering av densamma.

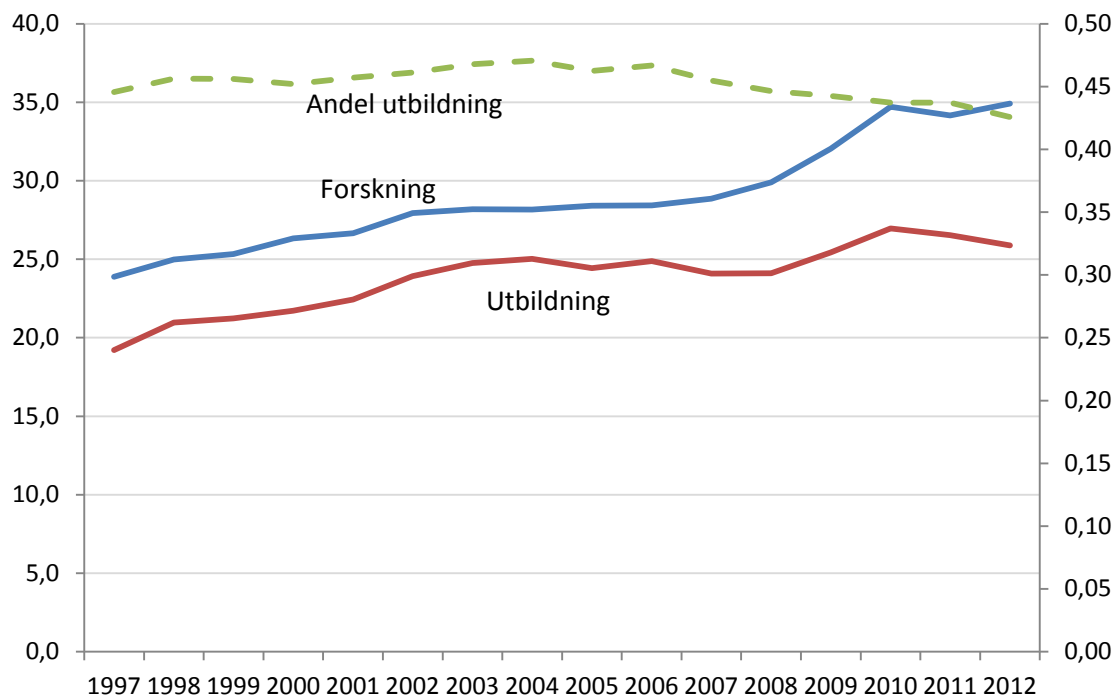
Rapporten syftar till att utgöra underlag för diskussioner såväl inom SUHF som externt med kanske framför allt regering, riksdag och politiska partier. Den tid som stått författarna till buds har varit begränsad och rapporten gör inte anspråk på att ge en fullständig beskrivning av vare sig modellerna eller deras effekter men samtidigt bedömer vi att rapportens resonemang vilar på en sund faktagrund av tillräckligt omfång för syftet.

Under arbetet har rapporten diskuterats med grupper inom SUHF och med andra personer och vi vill tacka för detta stöd och för alla förbättringsförslag som framförts men samtidig understryka att författarna ensamma står för rapportens innehåll.

Finansieringens utveckling

Under 1990-talet ökade finansieringen av både utbildning och forskning i ungefär samma takt så att utbildningen utgjorde ungefär 45 procent av finansieringen (Figur 1). Under första hälften av 2000-talet fortsatte finansieringen av utbildningen att öka medan forskningsfinansieringen stagnerade, vilket ledde till en försiktig ökning av andelen utbildning. 2006 minskade studenttillströmningen, vilket ledde till minskad finansiering 2007 och 2008 samtidigt som forskningsfinansieringen började öka och ökade kraftigt t o m 2010. Andelen utbildning minskade således igen och 2012 hade den sjunkit till 43 procent. Balansen mellan utbildning och forskning har således inte varierat särskilt mycket utan istället beskrivit en mycket flack parabel med minimum för andel utbildning 1993/94 och 2012.

Den totala finansieringen av högskolan har ökat från ungefär 43 till 61 miljarder kronor mellan 1997 och 2012 räknat i fast penningvärde (implicitprisindex, statlig konsumtion). Det är en inte föraktlig ökning även om den är uppblåst av att kostnader tillsammans med anslag flyttats in till lärosätena (kanske främst övertagandet av pensionskostnaderna men också överföring av resurser från andra organisationer och andra smärre förändringar). Samtidigt kan det konstateras att det svenska högskolesystemet i ett internationellt perspektiv knappast har utvecklats särskilt positivt i ekonomiska termer.

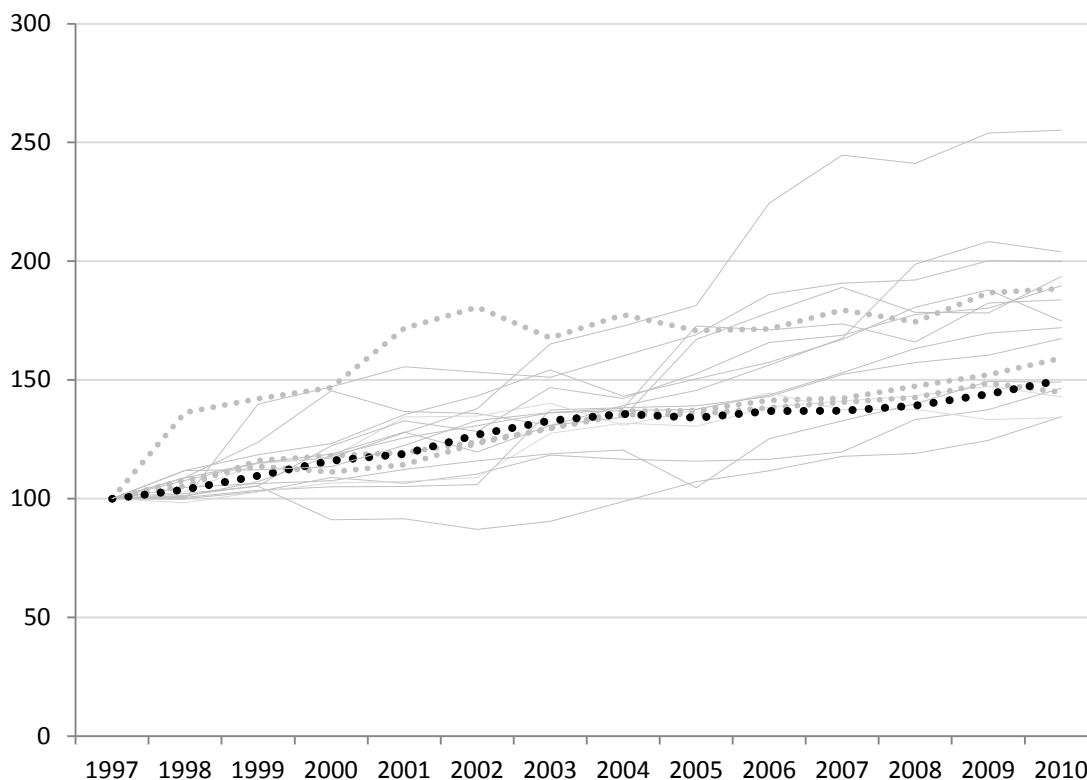


Figur 1. Finansiering av utbildning och forskning inom högskolan 1997-2012. Miljarder kronor i 2012 års priser. Andelen utbildning av total finansiering anges efter höger skala. Källa: Universitetskanslersämbetet.

Utvecklingen av resurser till *tertiary education* har i Sverige sedan 1997 varit relativt svag i ett internationellt perspektiv. Endast Norge, Italien, Österrike och Belgien har haft en sämre utveckling och för Holland, Japan och Tyskland har utvecklingen varit densamma som för Sverige. Övriga OECD-länder har haft en mer gynnsam utveckling (Figur 2). Särskilt sedan 2004 utmärker vi oss som stagnanta i utbyggnaden av högskoleutbildning men man bör komma ihåg att detta till en del har varit en effekt av lågt studentintresse.

Finansieringen är en funktion av total dimensionering, ersättningen per student samt andelarna av dyra och billigare utbildningar. Den internationella statistiken vad gäller ersättningen per student är svag men antyder att Sverige också på denna punkt halkar efter.

Utbyggnaden av grundutbildningen i Sverige under 1990-talet och början av 2000-talet innebar att det gavs utrymme för både ökning av antalet nybörjare och förlängda utbildningstider. I början av 1990-talet hade cirka 40 procent av antalet examinerade en utbildning som var kortare än 3 år medan 25 procent hade en utbildning som var 4 år eller längre. 15 år senare var den största gruppen av de examinerade de som hade avlagt en minst 4-årig examen medan examinerade med en kortare utbildning än 3 år utgjorde endast några procent av de examinerade (Högskoleverkets årsrapport 2009, s. 33-34). Under perioden 1990 – 2001 ökade andelen personer som påbörjat en högskoleutbildning senast vid 24 års ålder från 31 procent till 45 procent. Därefter har denna andel sjunkit något, till knappt 44 procent (Statistiska meddelanden UF20SM 1301, s. 97). Utbyggnaden har resulterat i att andelen av befolkningen 25 – 34 år med minst en treårig högskoleutbildning har ökat betydligt mer än genomsnittet för OECD under de senaste tio åren. Den genomsnittliga ökningen inom OECD var 60 procent medan den var 72 procent för Sverige. Andelen av befolkningen 25 – 34 år i Sverige med en minst treårig högskoleutbildning var 34 procent 2010 vilket trots den kraftiga ökningen innebär en åttondeplats. Högst andel hade Norge med 46 procent (Universitetskanslersämbetets årsrapport 2013, s. 97).



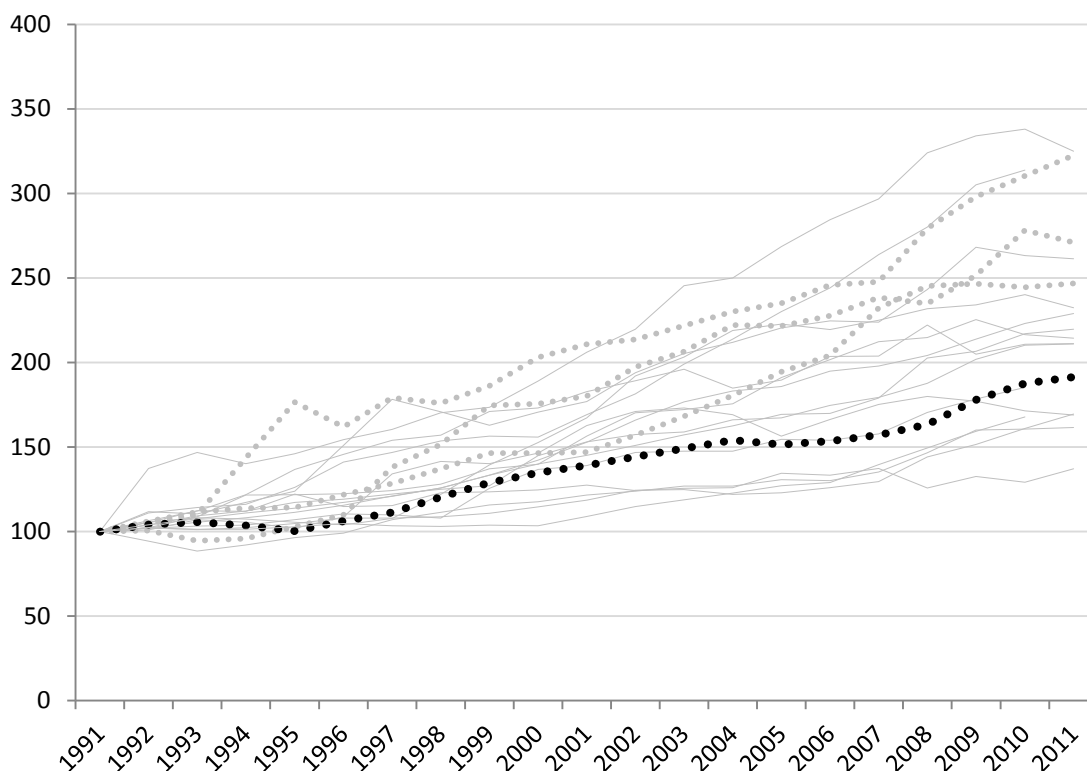
Figur 2. Utveckling av anslag till *tertiary education* för ett antal länder. Index 1997=100, fast penningvärde lokal valuta. Sverige markeras med punktad svart linje, övriga Norden med gråa punktade linjer. Källa: OECD statistics 2013.

Finansieringen av högskolesektorns forskning och forskarutbildning har även utvecklats sämre i Sverige än i de flesta andra länder. Inte heller den förhållandevis kraftiga ökningen från 2008 påverkar vår ranking i någon utsträckning (Figur 3).

Samtidigt har Sverige en hög FoU-andel och hade fram till 2011 störst högskole-FoU som andel av BNP av samtliga OECD-länder (numera passerad av Danmark). Att andra länder ökar sin forskning mer än Sverige kan alltså till en del bero på en "komma ikapp effekt", åtminstone för de länder som även idag har en väsentligt lägre andel än Sverige.

Direkta jämförelser av finansieringsnivåer mellan länder måste dock hanteras med mycket stor försiktighet. Närliggande data som antalet forskande helårspersoner inom högskolan stämmer dåligt överens med finansieringen och antyder att kostnaden per forskare är mycket hög i Sverige. Sett bara till lönekostnader är detta knappast sant och det pekar på osäkerheterna i jämförelser. Den jämförelse vi använder här, där bara den relativa utvecklingen jämförs, belastas dock av väsentligt mindre fel.

Det är viktigt att komma ihåg den förhållandevis svaga finansieringsutvecklingen eftersom den självklart påverkar lärosätens produktion. Exempelvis måste jämförelser mellan länders citeringar ta hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna eftersom 50-70 procent av de relativa citeringsökningarna förklaras av finansieringen (Sandström, Heyman & Besselaar 2014). Flera rapporter har visat att Sveriges vetenskapliga publicering under det senaste decenniet varit förhållandevis svag både kvantitativt och kvalitativt men den utvecklingen kan i stor utsträckning förklaras av en relativt sämre finansiering.



Figur 3. Utveckling totala medel till FoU inom högskolesektorn för tidigare västländer. Index 1991=100, fast penningvärde och lokal valuta. Variationen till följd av organisatoriska förändringar (såsom inflyttning av institut i högskolan) har korrigerats i den mån de beskrivits i databasens fotnoter. Punkterad fet linje markerar Sverige och övriga punkterade linjer markerar övriga nordiska länder. Irland och Portugal har lyfts ur diagrammet av läsbarhetsskäl. Källa: OECD statistics 2014.

Totalt sett har Sverige sedan 1990 satsat tydligt mindre på högskolesektorn än andra länder och ökningen av forskningsmedel de senaste åren har inte påverkat den bilden nämnvärt. Svenska lärosäten har alltså en tydlig nackdel i den internationella konkurrensen – sett bara utifrån den ekonomiska utvecklingen bör vi tappa i konkurrenskraft. Hur 2012 och 2013, som inte är med i statistiken, utvecklats är svårt att bedöma eftersom de flesta länder har en svag ekonomi med medföljande möjliga anslagsminskningar till högskolesystemet. Samtidigt är högskolesektorn internationellt ett prioriterat område och minskningen av resurser till svensk högskoleutbildning relativt stor, varför det inte är troligt att vår position förbättrats nämnvärt.

Utveckling av det statliga finansieringssystemet

Mål- och resultatstyrning införs

Med syfte att bl.a. förbättra den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet infördes succesivt mål- och resultatorienterad styrning i slutet av 1980-talet. Styrfilosofin innebar att statsmakterna skulle ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av myndigheternas verksamhet samt ange de ekonomiska ramarna. Detta skulle göras för en treårsperiod. Myndigheterna skulle ges ansvar för att driva verksamheten med egen beslutskompetens och detaljregelningen skulle därför minska både vad gällde utnyttjandet av förvaltningsanslaget och förordningar som reglerade hur verksamheten

skulle organiseras och genomföras. Kraven skulle samtidigt skärpas vad gäller redovisning och analys av vilka resultat som uppnåts.

Den nya styrfilosofin innebar bl.a. att beslut om lokalförsörjning, löner och investeringar i anläggningstillgångar decentraliserades till myndigheterna. Ekonomiska incitament för god kassahållning infördes genom att bl.a. myndigheternas anslag betalades in på räntekonto i Riksgälden med tolfte-delar varje månad och lånefinansiering blev obligatorisk vid investeringar i anläggningstillgångar.

Ny princip för pris- och löneomräkning av myndigheternas anslag

En ny princip för pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheternas anslag infördes inför budgetåret 1993/94. Den innebar att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn skulle vara utgångspunkt vid PLO-omräkning. Tidigare hade exempelvis löneomräkningen i PLO:n inneburit en kompensation för faktiska löneökningar; vilka var centralt beslutade. Decentralisering av beslut om löner innebar att en sådan ordning inte längre kunde behållas. Den nya principen innebar att myndigheternas kompensation för lönekostnadsökningar skulle utgå från lönekostnadsutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn för att upprätta en naturlig koppling till tillväxten i ekonomin som helhet (prop. 1992/93:100, bilaga 1, s.106).

Redan året därpå, dvs. inför budgetåret 1994/95 infördes principen med produktivetsavdrag vid beräkning av PLO.

Produktivetskravet

I budgetpropositionen för 1994/95 återkommer alltså regeringen till beräkningen av PLO.

”Kompensation för lönekostnadsökningar har skett med utgångspunkt i den konstaterade lönekostnadsutvecklingen inom tillverkningsindustrin. [...] Lönehöjningar inom industrin motsvaras emellertid till en del av produktivetsförbättringar. Möjligheten att öka produktiviteten varierar dock mellan olika verksamheter, t.ex. mellan varu- och tjänsteproduktion. Det väsentliga är att alla möjligheter som finns att öka produktiviteten tas till vara. Mot denna bakgrund har myndigheternas förvaltningskostnadsanslag bl.a. beräknats med utgångspunkt i lönekostnadsutvecklingen avseende löner i den konkurrensutsatta sektorn med avdrag för produktivetsförbättringar” (prop. 1993/94:100, bilaga 1, s.107).

Med några meningar i Finansplanen i budgetpropositionen för budgetåret 1994/95 infördes därmed en form av besparing på universitet och högskolor som nu funnits i 20 år. För en besparing blir det om myndigheterna inte kan öka produktiviteten varje år och detta är svårt i den typ av verksamhet som bedrivs inom universitet och högskolor.

I budgetpropositionen för 2014 redovisar regeringen (för första gången sedan BP 1993/94 såvitt vi har kunnat se) hur beräkningen av PLO görs. Där anges att löneomräkningen bygger på ”arbetskostnadsindex avseende utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin”. Det innebär att det inte längre gäller lönekostnadsutveckling totalt i den konkurrensutsatta sektorn, utan utvecklingen för tjänstemän inom tillverkningsindustrin. I BP för 2014 anges också att arbetskostnadsindex för 2014 är 5,01 procent. Vidare anges att arbetskostnadsindex har minskats med ett produktivetsavdrag som motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivetsutveckling inom den privata tjänstesektorn, vilket inte tydligt framgick av beskrivningen i BP för 1994/95. Produktivetsavdraget för 2014 är 1,11 procent och därmed blir det slutliga löneindex 3,90 procent för 2014 (prop. 2013/14:1, finansplan, s.591-592).

Produktivetskravet behandlades i betänkandet *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81, s.189-190).

Utredningen ansåg att högre utbildning borde undantas från det årliga kravet på ökad produktivitet med motiveringen att ständigt ökad produktivitet, utan att kvaliteten sänks, är svårt att åstadkomma inom sådan verksamhet som bygger på mötet mellan studenter och lärare. Utredningen hänvisade

bl.a. till *European Advisory Group: Report on the European Economy 2006*. I den rapporten beskrevs bl.a. ekonomen W. Baumols analys av "The cost disease in economics" dvs. hur vissa typer av verksamhet såsom skapande konst och utbildning har mycket litet utrymme för att åstadkomma produktivitetsökningar.

Inom forskningen ökar förvisso produktiviteten mycket snabbt (beräkningskapacitet, genteknik) men det medför att informationsmängden i den vetenskapliga produktionen ökar kraftigt. I en jämförelse med tillverkningsindustrin skulle det betraktas som en förändring av varan som bör leda till högre pris, vilket raderar ut kostnadsminskningen till följd av produktivitetsökningen.

Insikten om att det är administrationen men inte själva utbildnings- och forskningsverksamheten som kan jämföras med vanlig tjänsteproduktion fanns hos den dåvarande regeringen som i en skrivelse till riksdagen om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna (Skr. 1990/91:50, s.12) i oktober 1990 föreslog ett treårigt program där hela den statliga administrationen genom produktivitetsförbättringar och strukturella förändringar skulle reduceras med 10 procent. Denna effektivisering gällde för universitet och högskolor endast själva administrationen som vid denna tidpunkt ansågs utgöra 12 procent av lärosätenas omslutning. Inget krav på produktivitetsökning ställdes således på själva utbildnings- och forskningsverksamheten.

Som jämförelse kan också nämnas att utbildningsverksamheten inom yrkeshögskolan som finansieras under anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildning* räknas om med ett specialindex som heter skolindex. Enligt förordning (1993:167) om skolindex ska detta index beakta dels löneutvecklingen för samtliga offentliganställda (vikt 0,716) dels varuprisutvecklingen (vikt 0,284). Något produktivitetsavdrag tillämpas inte. I genomsnitt under den senaste sexårsperioden har skolindex legat 0,9 procentenheter högre än den PLO som tillämpas för universitet och högskolor.

Det vore angeläget att gå till botten med frågan om produktivitetsavdraget. Rimligtvis borde detta gälla den statliga administrationen och inte själva utbildnings- och forskningsverksamheten. Krav på ökad produktivitet i utbildning leder erfarenhetsmässigt till färre undervisningstimmar eller större undervisningsgrupper.

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Mål- och resultatstyrning infördes för grundutbildningen genom 1993 års universitets- och högskole-reform och sammanföll tidsmässigt med de generella förändringarna som gällde hela statsförvaltningen. 1993 års reform var på många sätt en reaktion mot den ordning som hade gällt sedan 1977 års högskolereform.

Styr- och resurstilldelningssystemet i 1977 års reform

1977 års högskolereform präglades av en utvecklad planeringsfilosofi och ett stort mått av detaljstyrning som byggde på central planering där de s.k. planeringsramarna var ett viktigt styrinstrument. Planeringsramarna bestod av antalet nybörjarplatser på samtliga allmänna utbildningslinjer fördelade på lärosäten. Riksdagen inrättade de allmänna utbildningslinjerna och beslutade om planeringsramarna medan Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) beredde förslagen som lades fram av regeringen. Även innehållet i de allmänna utbildningslinjerna var centralt reglerat i utbildningsplaner.

Varje lärosätes anslagspost under respektive sektorsanslag var beräknad utifrån antalet årsstudieplatser baserat på antalet nybörjarplatser, men beräkningarna skilde sig mellan lärosätena. Både planeringen och resurstilldelningen var inputorienterad och lärosätena tilldelades således resurser utifrån tillhandahållna utbildningsplatser, oberoende av om dessa var utnyttjade eller inte.

Den centralplanerade grundutbildningen med hög grad av detaljreglering ledde till missnöje och kritik från lärosäten och studenter. Studenterna klagade på den låga kvaliteten och lärarnas ointresse för grundutbildningen. Lärosätena hade inget direkt inflytande över inriktningen och dimensioneringen av utbildningen utan denna byggde på de prognoser som UHÄ gjorde över det framtida behovet av olika yrkesgrupper.

Styr- och resurstilldelningssystemet i 1993 års universitets- och högskolereform

1993 års reform var som redan sagts i stor utsträckning en reaktion på den centralt planerade och i detalj styrda grundutbildningen. Ett stort mått av decentralisering av beslut från statsmakterna till lärosätena genomfördes.

Regeringens dåvarande mål och ambitioner i 1993 års reform var ökad kvalitet och effektivitet – genom konkurrens. Dessa mål skulle uppnås genom dels ett resurstilldelningssystem som skulle stimulera och belöna höjd kvalitet och ökad effektivitet dels att statsmakternas styrning av lärosätenas utbildningsutbud skulle avse resultaten av utbildningen. Styrning och resurstilldelning skulle samspela och vara förutsättningar för varandra. Principerna presenterades i propositionen *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) och förslagen preciserades i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169).

Huvudtanken i *resurstilldelningssystemet* var att det skulle gynna de universitet och högskolor som dels var attraktiva för studenterna, dels presterade goda studieresultat. Ersättning för helårsstudenter skulle vara den rörliga resurs som varje aktiv student förde med sig och därmed ge studenternas efterfrågan genomslag, både vad gällde val av utbildning och lärosäte. Ersättning för studieresultat, dvs. för helårsprestationer, skulle leda till olika insatser inom lärosätet för att förbättra undervisningen och stimulera till ett aktivare stöd till och uppföljning av studenter. Ersättning för helårsprestationer skulle således inte enbart vara effektivitetshöjande utan också kvalitetshöjande. Därmed fanns en stark koppling mellan regeringens uttalade mål för grundutbildningen och resurstilldelningssystemets utformning för att nå målen.

Grundprincipen vad gällde *utbildningsutbudet* var i 1993 års reform att lärosätena själva skulle besluta om detta och att studenternas val skulle vara styrande. Lärosätena skulle bli lyhörda för studenternas önskemål och krav.

Statens styrning skulle inskränkas till att ange mål för antal examina för utbildningar till vissa viktiga yrken inom vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade. Detta gjordes i lärosätenas utbildningsuppdrag där regeringens och riksdagens övergripande styrning av varje lärosäte samlades. Utbildningsuppdragen var treåriga och målen avsåg hela treårsperioden samtidigt som beräknade takbelopp för de tre åren inom treårsperioden angavs. Ambitionen var att planeringsförutsättningarna för treårsperioden skulle vara kända inför perioden och att resultatet för treårsperioden för varje lärosäte skulle ligga till grund för nästa treårsperiods utbildningsuppdrag (prop. 1992/93:169, s.16 ff.).

Resurstilldelningssystemet

Det resurstilldelningssystem som infördes med 1993 års reform är i sin konstruktion detsamma i dag. Systemet innebär att samtliga resurser för ”ordinarie” grundutbildning, numera utbildning på grundnivå och avancerad nivå, beräknas utifrån varje lärosätes redovisade helårsstudenter och helårsprestationer, dvs. samtliga resurser är rörliga. Den årliga tilldelningen begränsas av ett takbelopp som utgör den högsta möjliga ersättningen. Den slutliga ersättningen för ett budgetår beräknas utifrån antalet redovisade helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på olika utbildningsområden och de ersättningar dessa genererar. Redovisningen av helårsstudenter och

helårsprestationer per utbildningsområde baseras på vilket utbildningsområde den kurs tillhör, som studenterna är registrerade på.

Klassificeringen av kurser på utbildningsområden görs av varje lärosäte och är en fråga som varit föremål för diskussion alltsedan resurstilldelningssystemet infördes. Ett skäl till detta är att begreppet utbildningsområde i vissa fall är problematiskt. Den enda definition som finns är drygt tjugo år gammal och säger att utbildningsområde ska motsvara de traditionella fakultetsområdena. Eftersom fakultetsindelning av grundutbildningen upphörde att gälla 1977 så var definitionen av utbildningsområden problematisk redan när systemet infördes. Ett annat skäl är de stora skillnaderna i ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena som innebär att en eventuell omklassificering av en kurs får stora ekonomiska konsekvenser. Ersättningsbeloppen är i hög grad historiskt betingade och har inte anpassats till de förändringar som skett beträffande undervisningsformer, framväxten av tvärverenskapliga utbildningar och införandet av nivåer (*Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor*, Rapport 2012:25 R).

Skillnaderna mellan ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena är alltså stora. Utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik har den lägsta ersättningen. Ersättningen 2014 för en helårsstudent med genomsnittlig prestationsgrad inom dessa utbildningsområden är 44 112 kronor. Utbildningsområdet media har den högsta ersättning med 511 197 kronor för en helårsstudent med genomsnittlig prestationsgrad. De olika ersättningsbeloppen utgör endast ett beräkningsunderlag och är inte tänkta att vara styrande för hur de samlade intäkterna fördelas internt inom lärosätet.

Lärosätena kan spara outnyttjat takutrymme dvs. anslagssparande, respektive överproduktion, från ett budgetår till nästa. Denna möjlighet är dock begränsad och ackumulerat anslagssparande respektive överproduktion kan uppgå till högst 10 procent av årets takbelopp. Om ett lärosäte ett år endast kan avräkna exempelvis 90 procent av sitt takbelopp får det uppkomna anslagssparandet utnyttjas ett kommande år om lärosätet då överproducerar. Om lärosätet två år i rad endast avräknar 90 procent av takbeloppet kan inte det uppkomna anslagssparandet det andra året sparas, eftersom den maximala gränsen för sparande uppnåddes redan efter det första året. Det anslagssparande som överstiger 10 procent dras in. På samma sätt försvinner möjligheten att få ersättning för den överproduktion som överstiger 10 procent av takbeloppet. Ett lärosäte som överproducerar ett år och har ett tidigare anslagssparande kan utnyttja detta och redovisar då en intäkt från grundutbildningsanlaget som överstiger takbeloppet.

Begreppet "platser"

Vid införandet av 1993 års reform och det nya styr- och resurstilldelningssystemet blev "platser" ett begrepp som inte längre var relevant i regeringens uppdrag till lärosätena. Det var lärosätena som avgjorde omfattningen av platser som skulle erbjudas. Hur många platser som erbjuds inom ramen för takbeloppet varierar beroende på sammansättningen. Platser uttrycker den planerade omfattningen av verksamheten medan helårsstudenter uttrycker resultatet. Det dröjde inte länge efter 1993 förrän regeringen började tala om platser. Syftet var då att förklara vad takbeloppsökningar motsvarade i volymökning. I de senaste budgetpropositionerna har dock regeringen flyttat om "platser" mellan lärosätena på ett sätt som påminner om tiden före 1993 års reform. Se vidare avsnittet *Vem bestämmer om utbildningsutbudet*.

Egen anslagsmodell

Resurstilldelningssystemets konstruktion innebar således att intäkterna från grundutbildningsanlaget var beroende av redovisade resultat för det aktuella budgetåret. För övriga myndigheter gällde och gäller fortfarande att anslaget avräknas med de utgifter (numera kostnader) som uppstår i verksamheten, vilket också gällde för universitet och högskolor före 1993. Men för universitet och

högskolor skulle nu anslagen inte avräknas med utgifter utan avräknas med de *intäkter* som redovisade helårsstudenter och helårsprestationer genererade. Oberoende av vilka kostnaderna för grundutbildningen hade varit under året, blev intäkterna från anslaget de som helårsstudenter och helårsprestationer genererade. Således krävdes en egen anslagskonstruktion för grundutbildningen som var (och fortfarande är, så vitt vi vet) unik för universitet och högskolor. Av praktiska skäl gäller samma modell för anslagen till forskning och forskarutbildning som avräknas med de 12-delar som överförs från anslagen till lärosätenas konto hos Riksgälden varje månad. För universitet och högskolor kan alltså inte kostnaderna för verksamheten avläsas i anslagsförbrukningen, vilket gäller för övriga myndigheter.

Hur har det blivit?

Statsmakternas styrning av lärosätenas utbildningsutbud skulle, som framgår ovan, uttyckas i mål för minsta antal examina under den kommande treårsperioden för utbildningar till vissa viktiga yrken. Detta skulle framgå av de treåriga utbildningsuppdragen. Men grundprincipen var att studenternas val skulle styra utbildningsutbudet vid lärosätena. Resurstilldelningen skulle ske på ett sådant sätt att lärosätena sporrades att ständigt förbättra sin verksamhet. Det skulle därför finnas ett samband mellan utbildningsuppdrag, studenttillströmning och resurstilldelning (*Fria universitet och högskolor*, Ds 1992:1, s.36).

En analys av utvecklingen under de 20 år som gått sedan 1993 års reform visar bl.a. att

- olika regeringarnas styrning av utbildningsutbudet sedan 1993 har inneburit att långsiktiga mål har ersatts med olika former av kortsiktiga mål till att regeringen ingriper i själva planeringen
- mål för grundutbildningen har förändrats liksom regeringens styrning men resurstilldelningssystemet är i princip oförändrat
- den kraftiga utbyggnaden av grundutbildningen under cirka 15 år har upphört.

Vem bestämmer om utbildningsutbudet?

Den första treårsperioden 1993/94 – 1995/96

Redan inför det andra året i den första treårsperioden, dvs. inför budgetåret 1994/95 grep regeringen in och ändrade förutsättningarna för de lärosäten som gav läkar- och tandläkarutbildning. Endast några månader före höstterminsstarten föreslog regeringen att antagningen till läkarutbildningen skulle minska med 120 nybörjare, vilket innebar en minskning med cirka 15 procent och att antagningen till tandläkarutbildningen skulle minska med 40 procent.

Per Unckel som var ansvarig minister hade cirka ett år tidigare genomfört den reform som innebar att lärosätena skulle ha huvudansvaret för utbildningsutbudet, med beaktande av de långsiktiga målen för antal examina för vissa utbildningar. (I berörda lärosätens utbildningsuppdrag för den första treårsperioden fanns bl.a. mål för minsta antal läkarexamina under treårsperioden.) Trots detta föreslog alltså Unckel en minskning av nybörjare på läkar- och tandläkarutbildningarna – med omedelbar verkan. I varje fall minskningen av läkarutbildningen fick mycket allvarliga konsekvenser. Redan innan minskningen av nybörjare hade fått genomslag i utflödet från läkarutbildningen hade en påtaglig läkarbrist uppstått, som naturligtvis accelererade när utflödet började minska.

I detta fall kan man nog säga att regeringens ingripande i planeringen inte bara var onödig och stred mot de principer som lagts fast utan att det medförde att den läkarbrist som senare uppstod förvärrades påtagligt. Detta visar också svårigheten för politiker att avstå från detaljstyrning i vissa

lägen. En av motiveringarna till minskningen var att det fanns några hundra arbetslösa läkare i landet – vid just denna tidpunkt.

1997 - 2006

I budgetpropositionen för 1997 ändrades regeringens styrning av lärosätenas utbildningsutbud. Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1994 ändrade inte de grundläggande principerna för utbildningsuppdragen som gällde för perioden 1993/94 – 1995/96. Men inför den nya treårsperioden 1997 – 1999 fick de politiska ambitionerna klart genomslag i lärosätenas utbildningsuppdrag.

Den tidigare principen att lärosätenas utbildningsutbud skulle anpassas till studenternas efterfrågan ersattes med att lärosätena skulle *anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedömdes öka*. Examensmål behölls och därtill angav regeringen i BP 1997 att lärosätena skulle få ett generellt uppdrag vad gällde fort-bildning, vidareutbildning, rekrytering, jämställdhet, distansutbildning och för studenter med invandrarbakgrund. Regeringen styrde också genom uppdrag till lärosätena att öka utbudet generellt inom naturvetenskap och teknik samt inom vissa specifika utbildningar och utbildningsinriktningar. Därtill pekades också vissa utbildningar ut där antalet helårsstudenter borde minska under treårs-perioden, t.ex. läkarutbildningen och vissa lärarutbildningar. I regleringsbrevet gavs lärosätena preciserade uppdrag avseende minsta antal helårsstudenter totalt och minsta antal helårsstudenter inom områdena naturvetenskap och teknik för det aktuella budgetåret (prop. 1996/97:1, utgiftsområde 16, s.94-95).

Från och med 2001 övergick de treåriga examensmålen till att bli fyraåriga. Den första fyraårs-perioden omfattade åren 2001-2004. Inför budgetåret 2005 avskaffades målen i regleringsbrevet för antalet helårsstudenter totalt.

Sammanfattningsvis kan man säga att utbildningsministrarna i de socialdemokratiska regeringarna 1994 – 2006 hade starka önskemål att styra lärosätena mer än vad principen om att styra genom långsiktiga mål för antal examina tillät. Denna önskan att styra utbildningsutbudet skulle visa sig bli problematisk när den kolliderade med resurstilldelningssystemets princip att tilldela resurser utifrån studenternas val (se nedan).

Vad man kan notera är att uppdragen i lärosätenas regleringsbrev att öka, och i några fall minska, utbudet inom vissa områden och utbildningar inte var kopplade till resurser. Å andra sidan pågick en årlig utbyggand av grundutbildningen under denna period.

2006 -

Under de första åren efter regeringsskiftet hösten 2006 föreslår alliansregeringen fortsatt utbyggnad av läkarutbildningen och tandläkarutbildningen. När det gäller styrning i övrigt av utbildnings-utbudet tas målen för minsta antal helårsstudenter inom NT-områdena bort ur regleringsbrevet för 2009. I regleringsbrevet för budgetåret 2010 försvinner målen för minsta antal examina under kommande fyraårsperiod. Det innebär att styrning av utbildningsutbudet genom mål helt har upphört.

I budgetpropositionen för 2011 inleds en period som präglas av indragningar av anslagsmedel för att finansiera reformer. Anslagen minskas med hänvisning till införandet av studieavgifter för tredjehandsstudenter, inaktiva studenter och effektivitetsvinster i anslutning till införandet av den nya lärarutbildningen. Det sätt på vilket indragningarna har genomförts skapade oklarheter och ryckighet i finansieringen, som knappast är förenliga med modellens idé.

I budgetpropositionen för 2012 tar regeringen plötsligt över ansvaret för dimensioneringen av vissa utbildningar. (Detta har förvisso gällt läkar- och tandläkarutbildningen sedan 1994, men dessa utbildningar är speciella eftersom en del av ersättningen betalas till landstingen utifrån ALF/TUA-avtalen.) Trots att det påpekats i fler budgetpropositioner tidigare att det är lärosätenas ansvar att

anpassa utbildnings-utbudet efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov anför regeringen i BP 2012: *”Enligt regeringens uppfattning är det angeläget med ökad dimensionering av vissa utbildningar. Det handlar om fortsatt utbyggnad av läkarutbildning, tandläkarutbildning, sjuksköterskeutbildning och civilingenjörsutbildning. En sådan utbyggnad föreslås delvis finansieras genom omfördelningar mellan lärosäten. Härtill kommer som nämnts ovan behov av omfördelning av platser för att hålla uppe dimensioneringen av lärar- och forskollärarytbildningarna.”* (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s.73).

Nu är det inte fråga om att regeringen anger en önskad inriktning vad gäller ökning och minskning av vissa utbildningar som gjorts tidigare. Nu handlar det om omflyttning av s.k. platser med tillhörande pengar. För de lärosäten som får ”nya platser” uttrycks detta i form av nybörjarplatser. Hanteringen från regeringens sida påminner starkt om tiden före 1993 års reform.

I budgetpropositionerna för 2013 och 2014 fortsätter denna så kallade utbyggnad av vissa utbildningar. ”Platsökningarna” finansieras på olika sätt. Ett är omfördelning av platser mellan lärosätena, ett annat är att lärosätena uppmanas finansiera utökningen inom takbeloppet, dvs. intern omfördelning, ett tredje är nytillskott. När man studerar effekterna av omfördelning av ”platser” mellan lärosätena för perioden 2014–2017 enligt härledningstabeller och övrig information under respektive anslag i BP 2014 blir resultatet följande.

Förändring av anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå åren 2014–2017 på grund av överföring till/från andra anslag för att finansiera ”platsökningar”, miljoner kronor.

Uppsala universitet	15,8
Lunds universitet	22,9
Göteborgs universitet	35,0
Stockholms universitet	-40,6
Umeå universitet	1,4
Linköpings universitet	36,9
Karolinska institutet	8,1
Kungl. Tekniska högskolan	47,7
Luleå tekniska universitet	-30,3
Karlstads universitet	-6,6
Linnéuniversitetet	-22,2
Örebro universitet	37,0
Mittuniversitetet	-34,4
Summa universitet	70,7
Blekinge tekniska högskola	-34,4
Malmö högskola	-5,8
Mälardalens högskola	-33,7
Högskolan i Borås	0,6
Högskolan Dalarna	-24,2
Högskolan i Gävle	-23,7
Högskolan i Halmstad	-18,5
Högskolan Kristianstad	-14,0
Högskolan i Skövde	-32,4
Högskolan Väst	-8,4
Södertörns högskola	-24,8
Summa högskolor	-219,3

Den ”utbyggnad” som finansieras genom omfördelning består i stor utsträckning av utbyggnad av läkarutbildning, tandläkarutbildning och civilingenjörsutbildning men även omfördelning mellan lärar- och förskolläraryt utbildning vilket totalt resulterar i en omfördelning från högskolorna och några av universiteten till de övriga universiteten.

Sammanfattningsvis har de senaste årens styrning inneburit att grundprincipen att regeringen sätter upp långsiktiga mål för vad som ska uppnås i grundutbildningen ersatts av att regeringen ingriper i själva planeringen av utbildningsutbudet. Detta innebär en besvärlig situation för lärosätena och dessutom en stor osäkerhet om vad nästa omflyttningsobjekt ska bli. Det här förklarar nog en hel del att lärosätena upplever att styrningen utmärks av ryckighet och kortsiktighet.

Målen för grundutbildningen har förändrats liksom regeringens styrning men resurstilldelningssystemet är i princip oförändrat

Inför budgetåret 2001 blev styrningen mot de nya målen problematisk för den dåvarande socialdemokratiska regeringen. Regeringens krav på ökning av helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik, som motiverades med behovet på arbetsmarknaden, började bli svårt för lärosätena att uppfylla. Nu uppstod en tydlig kollision mellan regeringens mål och resurstilldelningssystemet. Lärosätena klarade inte av att uppfylla målen för minsta antal helårsstudenter inom NT-områdena. Samtidigt innebar detta inga direkta ekonomiska sanktioner så länge man uppnådde takbeloppet eftersom styrningen inte var kopplad till resurstilldelningen. Det märkliga var att regeringen beskrev problemet som om vissa resurser faktiskt var kopplade till att uppnå målen för antalet helårsstudenter inom NT-områdena. I BP 2001 uttrycktes detta på följande sätt:

”Flera lärosäten möter nu svårigheter i att fortsätta den kraftiga expansionen inom naturvetenskap och teknik. Regeringen har därför beslutat att ge lärosätena rätt att omvandla utbildningsplatser från naturvetenskap och teknik till platser inom samhällsvetenskapliga, humanistiska och juridiska ämnesområden om högskolan eller universitetet bedömer att utbildningsuppdraget inte kan fullgöras, vad avser naturvetenskapliga och tekniska utbildningar” (prop. 2000/01:1 utgiftsområde 16, s.43).

Skrivningen indikerar att lärosätena skulle ha tilldelats ett visst antal platser (och därmed pengar) inom olika utbildningsområden alternativt att den utbyggnad som pågick var villkorad på något sätt. Inget av detta gällde dock.

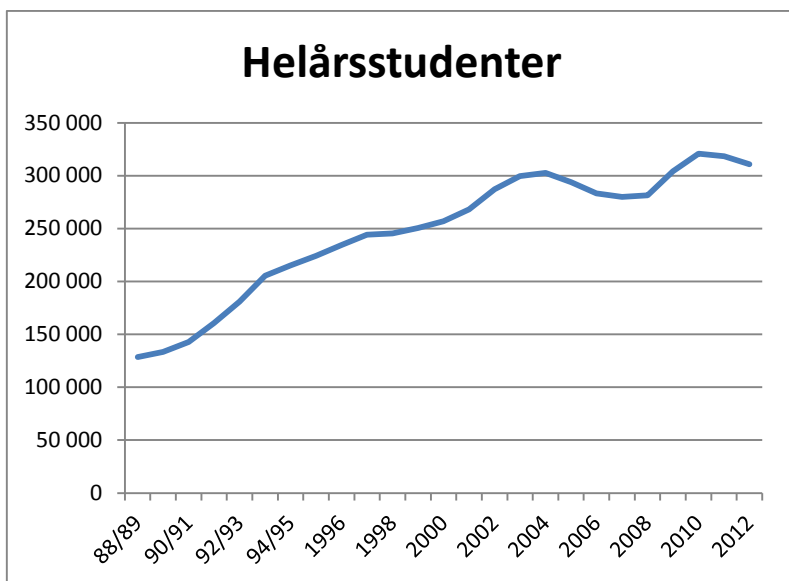
Den dåvarande regeringens problem med att vilja uppnå ett visst mål samtidigt som resurstilldelningssystemet inte understödde detta fortsatte i nästa budgetproposition. Där beklagar sig regeringen över att universitet och högskolor haft svårigheter att få tillräckligt antal sökande till NT-utbildningar och att lärosätena därför har haft möjlighet att omfördela utbildningsplatser från NT-områdena till andra utbildningsområden (prop. 2001/02:1, utgiftsområde 16, s.92). Eftersom regeringen aldrig har tilldelat lärosätena några platser och eftersom det enda som räknas i det befintliga resurstilldelningssystemet är helårs-studenter och helårsprestationer är detta ett mycket märkligt resonemang. Regeringen vill så innerligt gärna se en ökning av antalet helårsstudenter inom NT-områdena och säger sig därför ha tilldelat lärosätena NT-platser. Regeringen ger sken av att tillämpa det styrsystem som gällde före 1993 – att tilldela lärosätena platser. Men vad som gäller är att regeringen tilldelar lärosätena takbelopp som endast kan ge lärosätena resurser om det finns registrerade studenter och avklarade poäng. Så kallade platser har inget ekonomiskt värde.

Regeringen har inte de rätta instrumenten för att åstadkomma det man vill. Resurstilldelningssystemet belönar lärosätena när de anpassar utbudet till studenternas efterfrågan men inte nödvändigtvis när de anpassar utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov. Ett sådant beteende kan till och med bestraffas. Om lärosätena erbjuder sådan utbildning som arbetsmarknaden behöver men studenterna inte efterfrågar i tillräcklig omfattning, uteblir intäkterna.

Trots att flera utredningar tillsätts för att föreslå förändringar av resurstilldelningssystemet sker ingen förändring, varken under de socialdemokratiska regeringarna eller under de borgerliga regeringarna.

Utbyggnaden av grundutbildningen under 1990-talet och några år in på 2000-talet

Mellan 1990 och 2004 mer än fördubblades antalet helårsstudenter. En kraftfull utbyggnad av grundutbildningen var en del av reformstrategin när 1993 års reform presenterades. Denna strategi fortsatte sedan efter regeringsskiftet 1994 och pågick fram till 2004 då efterfrågan från studenterna sviktade och antalet helårsstudenter för första gången sedan mitten av 1980-talet minskade.



Figur 4. Antal helårsstudenter totalt 1988/89 – 2013. Källa: Universitetskanslersämbetets årsrapport 2013.

Före 1993 bestod de så kallade sektorsanslagen av medel för att täcka utbildningskostnader, dvs. lönekostnader och övriga kringkostnader medan medel för lokaler och inredning och utrustning hanterades och tillhandahölls i särskild ordning. Resursberedningen diskuterade om dimensioneringsförändringar skulle medföra resurstilldelning som byggde på marginalkostnadsprincipen eller styckkostnadsprincipen och kom fram till att styckkostnadsprincipen var att föredra. Konstruktionen med per capitaersättningar som inkluderade samtliga resurser för grundutbildningen var en utomordentlig modell för att genomföra den snabba och kraftiga utbyggnaden av grundutbildningen. Fördubblingen av antalet helårsstudenter under en 15-årsperiod innebar en kraftfull ökning av såväl lärare som lokaler och andra resurser, resurser som alltså följde med varje student. Den snabba utbyggnaden innebar dessutom att lärosätena under en period tillfördes resurser i snabbare takt än förbrukningen.

Situationen efter 2004 är en annan. Den dåvarande socialdemokratiska regeringens ambitioner var att fortsätta utbygganden även efter 2004 för att nå 50-procentsmålet, men tillströmningen av studenter minskade alltså, vilket innebar att utbyggnaden avstannade. Den borgerliga regeringens strategi var att satsa på ”kvalitet i stället för kvantitet” vilket har inneburit att någon permanent utbyggand inte skett efter 2006. Dock har regeringen gjort tillfälliga satsningar av konjunkturskäl.

I en situation där utbildningen inte längre byggs ut är det rimligt att analysera om resurstilldelningssystemet behöver anpassas. Den långvariga utbyggnaden innebar ett årligt tillskott av ”nya pengar” som kunde användas för olika satsningar och profilering. När detta upphört behöver förutsättningarna för lärosätena att på annat sätt få fram fria resurser diskuteras.

”Det raka ackordet”

Det som var systemets styrka vid den långvariga och kraftiga utbyggnaden har kanske blivit dess svaghet när studentantalet minskar – nämligen att samtliga resurser följer med/försvinner med studenterna.

Efter 2004 har situationen varit den att vissa år har studentantalet minskat beroende av arbetsmarknadsläget, minskande ungdomskullar och under senare år regeringens indragningar av takbelopp. Med ett system som innebär att alla resurser följer studenterna blir detta problematiskt eftersom kostnaderna inte försvinner samma år som antalet studenter minskar. Detta blev tydligt för bl.a. Blekinge tekniska högskola (BTH) och Mithögskolan i början av 00-talet när antalet studenter

minskade framför allt inom teknikutbildningar och naturvetenskapliga utbildningar. För BTH innebar de omedelbart minskade intäkterna när IT-bubblan sprack att regeringen 2003 flyttade 20 miljarder kronor från takbeloppet till ett särskilt åtagande som därmed inte krävde avräkning med helårsstudenter och helårsprestationer. Detta gjordes således för att högskolan inte skulle drabbas alltför hårt av de omedelbart minskade intäkterna för helårsstudenter och helårsprestationer.

Studentantalet minskade vid så gott som alla lärosäten (de konstnärliga högskolorna i Stockholm samt GIH undantaget) flera år i rad under perioden 2004 – 2008, vanligtvis tre år i rad. När minskningen inträffade hade drygt 70 procent av lärosätena sparad överproduktion som kunde utnyttjas, men minskningen i studentantal i kombination med höjda takbelopp resulterade snabbt i anslagssparande – för många maximalt sådant. Utvecklingen vände 2009 och studentantalet ökade vilket ledde till att många lärosäten återigen hade överproduktion efter några år – närmare hälften av dessa maximal sådana.

De påtagliga svängningarna under senare år i både takbelopp och antal studenter, och därmed intäkter från grundutbildningsanslagen, har resulterat i att alla lärosäten som omfattas av resurstilldelningssystemet utom Chalmers under den senaste tioårsperioden har haft antingen anslagssparande eller överproduktion – många bådadera – som överstigit 10 procent av takbeloppet. (Se bilaga 1.) De stora anslagssparanden som uppkom under perioden 2005 – 2008 berodde på att studentantalet minskade men också på att samtidigt som detta inträffade ökade lärosätenas takbelopp påtagligt.

Ser man i stället till det summerade resultatet för den senaste tioårsperioden blir bilden en annan. Avvikelsen mellan de summerade resultaten (över eller under takbeloppet) för alla tio åren i relation till de summerade takbeloppen för alla tio åren är lägre än fem procent för alla lärosäten utom ett; Luleå tekniska universitet. Det pekar på att det raka ackordet ger en kraftfull effekt på de årliga utfallen medan över- respektive underproduktion jämnar ut varandra sett över en längre period.

Årligt ackumulerat anslagssparande över 10 procent dras in. Detsamma gäller överproduktion. Värdet av de anslagssparanden som överstigit 10 procent och således enligt modellens konstruktion har dragits in under perioden 2003 – 2012 är drygt 2,6 miljarder kronor och värdet av överproduktionen som överstiger 10 procent av takbeloppet och som således aldrig kommer att ersättas är närmare 1,2 miljarder kronor.

Kommentarer

När resurstilldelningssystemet infördes var ambitionen att systemet skulle korrigeras vartefter. ”Om det visar sig vara nödvändigt med förändringar för att de avsedda målen ska kunna uppnås är jag beredd att återkomma till regeringen med sådana förslag” (prop. 1992/93:169, s.27).

Det dröjde inte länge förrän resurstilldelningssystemet började betraktas som något som sköter sig själv och inte är kopplat till styrning. Både socialdemokratiska och borgerliga regeringar har haft som mål att utbildningsutbudet ska anpassas till studenternas efterfrågan *och arbetsmarknadens behov*. Men resurstilldelningssystemet premierar huvudsakligen en anpassning till studenternas efterfrågan.

Den besvärliga planeringssituation som nu gäller för lärosätena med kortsiktighet och ryckighet beror, som redovisningen ovan har visat, bl.a. på att resurser flyttas runt mellan lärosätena med hänvisning till behovet att öka vissa utbildningar. För att finansiera nya satsningar dras takbelopp in grundat på vissa antaganden (avgiftsstudenter, inaktiva studenter och tänkta effektivitetsvinster). Därmed blir planeringsförutsättningarna kortsiktiga och ingen vet vad nästa åtgärd kan tänkas bli. Det är i det närmaste omöjligt att följa effekterna av alla indragningar, omflyttningar och nysatsningar i budgetpropositionerna. Det rimmar också dåligt med ett resurstilldelningssystem som

i grunden bygger på att lärosätenas egna beslut är avgörande för resurstilldelningen. Det rimmar också dåligt med att det är lärosätenas ansvar att besluta om sitt utbildningsutbud.

När regeringen nu går in och flyttar om ”platser” och resurser och ålägger lärosätena att öka vissa utbildningar med ett visst antal platser görs detta utan att principerna för lärosätenas ansvar för utbildningsutbudet har ändrats. Det görs till och med samtidigt som regeringen påpekar att universitet och högskolor ansvarar för dimensioneringen av utbildningsutbudet och att lärosätenas frihet och självbestämmande ska öka och den politiska detaljstyrningen av verksamheten ska minska. Det behövs ett klargörande beträffande ansvaret för utbildningsutbudets dimensionering.

Alla resurser är rörliga dvs. resultatbaserade – samma år. Resurstilldelningssystemet ska förse lärosätena med de resurser som krävs för att fullgöra ett utbildningsuppdrag samtidigt som de är rörliga i sin helhet. Per capitabeloppen innehåller alla resurser som krävs för att genomföra grundutbildningen, även sådana som ska täcka kostnader som inte är särskilt rörliga. Om resurstilldelningssystemet ska premiera ett visst beteende och samtidigt ge en rimligt stabil och förutsägbar finansiering av grundutbildningen kan man diskutera om alla resurser ska vara resultatberoende – samma år. I exempelvis Norge består resurstilldelningen till lärosätena av tre komponenter, 25 procent av lärosätenas resurser är beroende av utbildningsresultat, 15 procent är beroende av forskningsresultat och 60 procent utgörs av en bastilldelning (se bilaga 2). Man kan tänka sig olika modeller för att dämpa de omedelbara effekterna av upp- och nedgång i studentantalet.

Den interna resursfördelningen inom lärosätena

I SUHF:s debattbok *Framtiden börjar nu* skriver Mikael Alexandersson i sitt bidrag ”Profilering för olikhet och mångfald” att problemet med det svenska högskolesystemet inte är att det är för många lärosäten eller för små, utan att de är för lika. Han framhåller att lärosätesledningarna måste mera aktivt identifiera och stödja interna drivkrafter för profilering så att excellenta profilområden kan utvecklas. Man måste kunna prioritera och koncentrera utbildning och forskning till de områden inom vilka lärosätet har de bästa förutsättningarna att bli framgångsrika.

Både resurstilldelningssystemets konstruktion och hanteringen av den interna resursfördelningen inom lärosätena pekar mot att resurstilldelningssystemet missgynnar mångfald. Systemet som sådant ger inte särskilt stort utrymme för djärva prioriteringar samtidigt som systemet för tilldelning till lärosätena har fortplantats inom lärosätena. Då skapas små möjligheter till den koncentration och prioritering som efterlyses.

När systemet infördes förutsatte regeringen att lärosätenas styrelser skulle besluta om de tilldelade medlens fördelning internt och att ansvaret för kvaliteten i verksamheten skulle vara vägledande för de fördelningsprinciper som lärosätena tillämpade internt. I propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169) erinrar utbildningsministern om att ”*de principer jag här redogör för avser statsmakternas resurstilldelning till universitet och högskolor. Det ankommer sedan på respektive styrelse att besluta om hur de tilldelade medlen fördelas och används internt för att fullgöra utbildningsuppdraget. Ansvaret för kvaliteten i verksamheten måste vara vägledande för de fördelningsprinciper som universiteten och högskolorna tillämpar internt*” (prop. 1992/93:169, s.17).

I själv verket följer lärosätena i hög grad de ”centrala prislapparna” i den interna fördelningen. Varför har det blivit så och är det något som kan ändras på? Lärosätenas möjlighet att profilera sig genom att satsa extra resurser på profilområden för att bli särskilt framgångsrika inom dessa tycks vara svåra att åstadkomma. Att omfördela i förhållande till ”regeringens prislappar” möts med motstånd från de ämnen och institutioner som det omfördelas från. Problemet är att detta över huvud taget betraktas som omfördelning. Lärosätena har ett takbelopp att fördela internt, inte ett antal per

capitaersättningar. Möjligheten att i den interna fördelningen av grundutbildningsresurserna avvika från de ”externa prislapparna” har inte tagits till vara i den utsträckning som förutsattes när systemet infördes, vilket alltså skulle behövas för profilering. En annan viktig förutsättning saknas, nämligen tillgången till eget kapital som ger tillräcklig handlingsfrihet.

Forskning och forskarutbildning

Fördelningen av statliga medel till forskning är jämförelsevis komplex och består av ett antal olika delar:

- Direkta anslag för forskning fördelade historiskt och politiskt
- Direkta anslag för forskning fördelade efter peer review (strategiska forskningsområden)
- Direkta anslag fördelade efter indikatorer
- Direkta anslag för klinisk utbildning och forskning (ALF)
- Anslag till forskningsråd och Vinnova för projektbidrag
- Anslag till myndigheter som används för bidrags- och uppdragsforskning
- Medlemsavgift till EU som går till EU-finansierad forskning
- Möjligen kan också de statliga stiftelsernas bidrag räknas som statlig finansiering

Därutöver finansieras ca 13 procent av ickestatliga organisationer, huvudsakligen stiftelser, utländska organisationer och landsting (framförallt till medicinska fakulteter).

Resursfördelningsmodellen för forskning har inte genomgått någon radikal förändring motsvarande den för grundutbildningen men över tid har ändå förutsättningarna för lärosätena ändrats avsevärt. Politiken har oavsett regeringens färg varit positiv till forskning och bejakat en finansieringsmodell bestående av direkta statsanslag, anslag till råd samt till andra forskningsfinansierande myndigheter. Forskningsfinansieringen har inte varit planerad på samma sätt som grundutbildningen under 1980-talet utan innehållit en inte föraktlig prestationsrelaterad del från de externa finansiärerna. Diskussionerna har därför huvudsakligen rört vilka lärosäten som ska erhålla direkta anslag, hur stora dessa ska vara och balansen mellan direkta anslag och externfinansiering. Resursberedningen föreslog införandet av en prestationsdel i de direkta anslagen för forskning och forskarutbildning (SOU 1993:102) och en minimal sådan föreslogs också av regeringen 1994 men genomfördes aldrig på grund av regeringsskiftet.

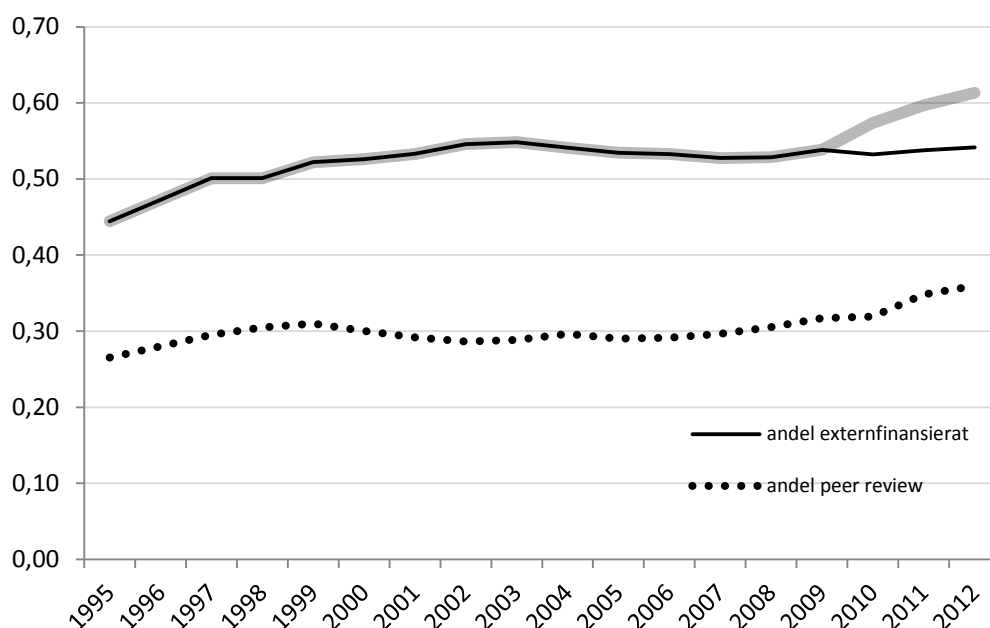
Den borgerliga regeringen skapade också ett antal forskningsfinansierande stiftelser med medel som från början var avsedda för löntagarfondstiftelser. Stiftelserna innebar en ganska rejäl ökning av finansieringen men också av exterfinansieringsandelen och eftersom den efterföljande socialdemokratiska regeringen tog stiftelserna till intäkt för att spara på de direkta statsanslagen blev nettoeffekten huvudsakligen en ökning av externfinansieringen på bekostnad av de direkta statsanslagen.

Den totala finansieringen av högskolans forskning ökade dock under 1990-talet men stagnerade under en stor del av 00-talet. 2008 – 2011 skedde en betydande ökning av den statliga finansieringen så att ökningen över hela perioden 2002 – 2012 var nästan lika stark som ökningen 1993 – 2002 (Jfr Figur 1).

Nettoeffekten av forskningsstiftelserna och besparingen 1993 – 1997 var, som påpekats ovan, en tydlig ökning av andelen externa medel till lärosätena. Ökningen fortsatte eftersom politiken inriktades mot att fördelningen av statliga medel till forskning skulle ske i konkurrens och först omkring 2003 stabiliserades andelen externa medel till ungefär 55 procent. Andelen har sedan varit ungefär konstant ända fram till 2012 (Figur 5).

Även externfinansieringen är huvudsakligen statlig och inom denna har det funnits en tydlig trend att öka inslaget av fördelning efter peer review. Det har inneburit att forskning finansierad av sakmyndigheter ersatts av finansiering från råd och Vinnova men också krav på myndigheterna att öka inslaget av peer review vid fördelning av forskningsbidrag.

Forskningspropositionen 2008 innebar en kraftig ökning av andelen av finansieringen som baseras på prestation eller förväntad prestation genom att en stor del av ökningen i form av strategiska forskningsområden fördelades med peer review och övrig ökning baserades på indikatorer. Mer än 60 procent av finansieringen var prestationsbaserad 2012 och andelen har ökat 2014 genom att den indikatorbaserade fördelningen fördubblats.



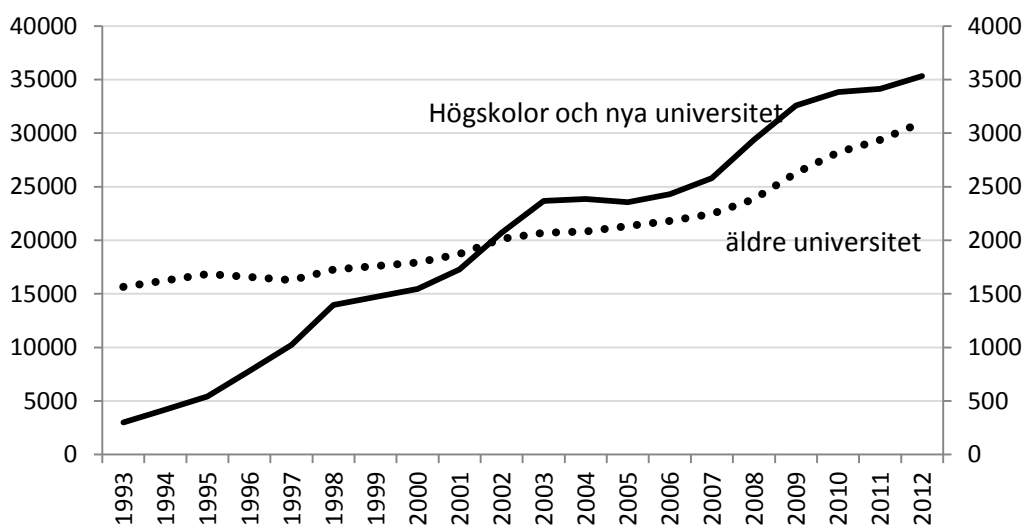
Figur 5. Utvecklingen av andelen prestationsbaserade medel, andelen externa medel och andelen fördelat med peer review (försiktig uppskattning utifrån finansiär) av totala forskningsmedel till högskolesektorn. Data från UKÄ. 1993-1996 uppskattat från SCB:s forskningsstatistik. Inkomster uppskattade från försändringen av oförbrukade bidrag.

Högskolorna och de nya universiteten har ökat sin finansiering tydligt mer än de äldre lärosätena 1993 – 2009 då deras andel av forskningsfinansieringen ökade från knappt 2 procent till 11 procent (Figur 7). Trenden med en ökande andel bröts dock 2009 och 2012 hade andelen minskat till 10,2 procent. Utvecklingen har i hög grad varit politiskt styrd där de socialdemokratiska regeringarna gjort särskilda satsningar på högskolor och nya universitet medan den nuvarande regeringen dels avslutat de särskilda satsningarna, dels fortsatt att förändra finansieringssystemet mot finansiering där de äldre och större lärosätena kommit bättre ut än de mindre (framför allt en ökad andel medel fördelade efter peer review).

Universitets- och högskoleforskning har både i Sverige och internationellt ökat som andel av statens utgifter och detta har lett till krav på samhällsnytta och då särskilt ekonomisk sådan, men också ökade krav på kvalitet och effektivitet. Konkurrensutsättning och större andel peer review har setts som garantier för kvalitet och effektivitet men effekten av den större andelen medel fördelade på detta sätt har egentligen inte utvärderats. I debatten har väl främst svårigheterna att strategiskt styra ett lärosäte med hög andel externfinansiering och kortsiktigheten till följd av små projekt förts fram som negativa effekter. Både politiken och finansiärer har försökt möta detta genom att skapa stora projekt med finansiering under längre tid och där lärosätesledningarna är sökande eller medsökande. Linnéstöden och stora SSF-projekt är utgör goda exempel på denna typ av bidrag.

Också då det gäller de större projekten saknas på det hela taget ordentliga genomlysningar av huruvida de lett till bättre forskning. Rapporten "Hans Excellens" (Delegationen för jämställdhet i högskolan, 2010) visar dock att de storskaliga projekten dels lett till att finansieringen nästan uteslutande gått till män, dels att det är svårt att visa på någon bättre kvalitet eller effektivitet i de stora projekten – möjligen tycks det omvända gälla. Studien visar också väldigt tydligt att forskningsmedel har koncentrerats till några få mycket välfinansierade individer.

2009 införde regeringen en ny mellanform genom de Strategiska Forskningsområdena, som ges som direkta anslag men som fördelades på ungefär samma sätt som de olika storprojekt som förekommit under perioden. Dessa anslag är heller inte utvärderade men man kan konstatera att införandet innebar en förstärkning av de äldre universiteten på högskolornas och de nyas bekostnad (Heyman & Sandström 2012).



Figur 6. Utveckling av total forskningsfinansiering för högskolor och nya universitet (heldragen linje, höger axel) samt för de äldre universiteten (punktad linje, vänster axel). Källor: UKÄ och SCB.

Forskningspropositionen 2008 innebar också att en helt ny indikatorbaserad modell för fördelning av anslaget för forskning infördes. Indikatorerna baseras på antalet citeringar och på externa medel och är inte på något sätt unik i ett internationellt perspektiv samtidigt som beräkningarna för att normalisera indikatorerna är specifika för den svenska modellen.

Modellen baseras på förslagen i *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81) men regeringen införde i propositionen särskilda områdesfaktorer, vilka huvudsakligen tycks ha bestämts genom att försöka minimera omfördelningen mellan lärosäten (det är inte möjligt att härleda faktorerna från något av oss känt datamaterial). Faktorerna tillsammans med det faktum att en fast summa om i storleksordningen 7 procent av anslagen omfördelats har inneburit att den faktiska effekten av systemet varit mycket liten (1 procent av anslagen till forskning) och det har sannolikt bidragit till att kritiken av modellen varit förhållandevis svag under senare år.

Faktorerna, omräkningen till lärosätesfaktorer samt det faktum att Vetenskapsrådet beräknar den bibliometriska indikatorn baserat på områdesnormaler som inte uppdaterats och alltså baseras på mycket gammal statistik har medfört att det är väldigt svårt att förstå vad som egentligen påverkar anslagsfördelningen, samtidigt som indikatorn fungerar allt sämre som mått på lärosätenas "impact". Regeringens totala ovilja att diskutera och anpassa modellen har knappast gjort sakernas tillstånd bättre.

Det är naturligtvis väldigt svårt att bedöma om en indikatorbaserad modell för fördelning av resurser ger en omfördelning till de lärosäten som är ”bäst” men detta gäller också det dominerande systemet i form av peer review. Någon ordentlig uppföljning har inte gjorts av vare sig det ena eller andra. Man kan dock konstatera att peer review tycks gynna stora lärosäten medan indikatormodellen inte tycks gynna någon särskild typ. Jämförelser mellan bibliometriska mått och peer review i lärosätenas egna forskningsutvärderingar indikerar en relativt stark samvariation men där enskilda utvärderingsenheter dock kan erhålla ganska olika resultat med de olika mätmetoderna. Vilken metod som i sådana fall anses som ”sann” tycks variera och bero av annan information.

Under perioden 1993 – 2012 har forskningsfinansieringen i ett internationellt perspektiv utvecklats förhållandevis dåligt för lärosätena men har ändå inneburit en tydlig real ökning. Ökningens effekter på resultaten har dock påverkats negativt av politiskt beslutade kostnadsökningar som kompenseras med anslag och således endast innebär att statistiken blåses upp utan att reella resurser tillförs eller inte kompenseras alls och således inneburit en faktisk resursförsvagning. Samtidigt bör det erkännas att några beslut inneburit minskade kostnader och därmed reella förstärkningar som inte syns i statistiken.

Kommentarer

Eftersom antalet finansörer av forskning och forskarutbildning är stort och systemet diverst och komplext är det svårt att tala om en finansieringsmodell – det är frågan om flera modeller och avvägningen mellan dessa. Det något spretiga finansieringssystemet har kritiserats för att vara ineffektivt där resurser inte kan fokuseras och användas effektivt och där forskarna får lägga alltför mycket tid till att skriva ansökningar. Å andra sidan speglar finansieringen den akademiska mångfalden som ger fördelar i ökad frihet för enskilda forskare och sannolikt en större total motståndskraft mot kraftiga förändringar.

Koordineringen mellan finansörer skulle dock må bra av att öka kanske särskilt då alla finansörer ofta tycks springa åt samma håll, vilket tenderar till att de samlat överkompenserar för någon allmän brist i systemet (för många små bidrag, för lite stöd till unga forskare osv.). En gemensam och välinformerad bild av det svenska forskningssystemets ställning skulle sannolikt vara tillräckligt för att finansörer och lärosäten tillsammans skulle kunna utveckla former för finansieringen som förbättrar strukturen. Inte minst är det viktigt att staten som största aktör kan förmedla sin bild och ta till sig andras.

I Sverige används högskolan för huvuddelen av offentligt finansierad FoU så att institutssektorn är förhållandevis liten. Modellen har kritiserats för att inte i tillräcklig grad ta hänsyn till forskningens relevans för samhället och då särskilt för näringslivet. Den internationella trenden är emellertid att flytta in institut i högskolesektorn och alltså gå mot ett svenskt system. Vikten av inomvetenskaplig kvalitet även för tillämpad forskning medför att bäst resultat uppnås i en akademisk miljö.

Samtidigt innebär den institutsliknande forskningen att kriterierna för bra verksamhet kompletteras med en stor dos relevans och för många områden innebär det att forskningsverksamhetens mål blir otydligare. Om dedicerade institut saknas eller är små måste högskolan vara beredd att utföra uppdrag även om de snarast kan betraktas som konsultverksamhet. Den allmänna trenden för finansiering är å andra sidan mer och mer inriktad mot vetenskaplig kvalitet och det finns risk att lärosätenas ”institutuppdrag” kommer i kläm. Det saknas en sammanhållen idé om hur institutsforskningen inom lärosätena ska hanteras och i diskussionerna kring samverkan och eventuella indikatorer för sådan vore det av vikt att beskriva och bedöma denna del av lärosätenas verksamhet.

När vi försökt beskriva anslagsmodeller i relation till högskolesystemet har det framstått som klart att Sverige saknar sammanhängande studier och utredningar av hur systemet egentligen ser ut och fungerar. Hur mycket bidrag har egentligen enskilda forskare? Fungerar rådets bidragsfördelning

optimalt i ett kvalitets- och relevansperspektiv? Hur god är egentligen återväxten av forskare? Hur omfattande är de internationella samarbetena?

Det finns många frågor som är relevanta när finansieringsmodeller diskuteras och med dagens brist på gemensamma bilder hamnar diskussionen snarast i hur det egentligen ligger till än vad man kan göra för att lösa eventuella problem.

Den kollegiala granskningen är en omistlig del av vetenskaplig utveckling. Modellen har dock byggts ut från att omfatta granskningar av forskning inom eller nära den egna kompetensen till att bedöma hela högskolesystemet samtidigt som en allt större del av finansieringen fördelas efter peer review. Det ter sig lite underligt att en fördelningsmodell som utnyttjas i så hög grad inte kritiskt utvärderas.

Internationellt finns olika modeller för att fördela direkta statsanslag både baserade på kollegial granskning och på indikatorer men det saknas även här på det hela taget studier över vilka som förefaller fungera bäst. Underlaget för den svenska regeringens val av kollegial granskning är med andra ord mycket svagt och dessutom har de två statliga utredningar som behandlat frågan på senare tid förordat en annan modell.

Finansieringen blir allt mer prestationsbaserad vilket gör lärosätenas ekonomi mindre stabil. De alltmer ackordliknande förhållandena medför också att det blir svårare att få fram medel för investeringar i framtida forskning. Samtidigt kritiserar lärosätena för att samla pengar på hög, vilket minskar deras möjligheter att skapa buffertar och bygga resurser för investeringar i t ex yngre forskare.

Framsyn

Eget kapital

Det har visat sig svårt att kombinera lärosätesautonomi med myndighetsrollen och ett viktigt skäl för detta är att lärosätena ingår i ett sammanhållet statligt system där årliga budgetar styr verksamheten samtidigt som kapitalbildning endast får ske i begränsad omfattning. Lärosätena befinner sig i en miljö med risk för stora svängningar i intäkter men där de samtidigt inte är tillåtna att skapa ekonomiska buffertar. Då är det svårt att hålla fast vid långsiktiga strategier och att inte utnyttja tidsbegränsade anställningar maximalt.

I förslag till ökad autonomi för lärosätena har det ekonomiska regelverket utgjort ett huvudproblem eftersom den demokratiska styrningen av statliga verksamheter är uppbyggd kring årliga anslag och ett för staten gemensamt kapital. Riksdagens styrning ligger dessutom i hög grad kvar som regelstyrning där anslag anpassas för den förväntade kostnaden för det kommande årets verksamhet. Att övergå till ett synsätt där statsmakterna accepterar att de ekonomiska resultaten kommer att variera beroende på studenternas val, externa medel, utfallet av anslagsfördelningsmodeller, valutakursförändringar, variation i effektivitet osv och att dessa variationer inte förväntas kompenseras i budgetpropositionerna tycks väldigt svårt. Sett under den senaste tioårsperioden har lärosäten först haft problem med underskott i verksamheten, sedan alltför stora överskott varefter de senaste neddragningarna inom grundutbildningen håller på att leda till nya underskott. Med förnuftiga ledningar och möjlighet att skapa kapital skulle mycket av den ryckighet i intäkterna som har uppstått kunnat hanteras på lärosätesnivå.

Huvudskälet för att ge lärosätena möjlighet att bygga upp kapital är dock att skapa autonomi och göra det möjligt för lärosätena att genomföra större satsningar. Ett eget kapital torde vara den enskilt viktigaste faktorn för att ge lärosäten frihet att själva besluta om sin verksamhet och självständigt

pröva olika vägar för utveckling. Det är överhuvudtaget svårt att föreställa sig ett system där lärosätena ges stor autonomi utan att de samtidigt har tillgång till eget kapital.

Statsmakterna måste till slut acceptera att mål- och resultatstyrning inte är kostnads- och finansiell kontroll utan uppföljning av resultatens måluppfyllelse. Självklart är det besvärligt att inom det statliga systemet skapa autonoma lärosäten med eget kapital av någon storlek och det finns många budgetpolitiska och tekniska svårigheter. Det vore tråkigt om dessa svårigheter får stå i vägen för att skapa ett högskolesystem där lärosätena ges möjligheter att själva bestämma över sin verksamhet.

Ett samlat anslag

Universitetsledningarna har stor frihet att fördela forskningsanslag i den mån de inte måste användas för att medfinansiera externfinansierade projekt, vilka leder till väsentligt minskade frihetsgrader för lärosäten med hög externfinansieringsgrad. Även när det gäller fördelning av grundutbildningsmedel är friheten stor. Däremot saknar lärosätena formell möjlighet att omfördela mellan utbildning och forskning.

I övriga nordiska länder tilldelas resurser för utbildning på grundval av vad lärosätena har presterat, precis som i Sverige. Sverige skiljer sig dock från de övriga nordiska länderna (och flertalet övriga europeiska länder) genom att låsa in resurserna i två separata anslag på statsbudgeten. Regelverket som gäller för statsbudgeten innebär att ett anslag endast får användas för det ändamål anslaget är anvisat för – av riksdagen. Det betyder att *förbrukningen* av anslaget är låst till ändamålen utbildning respektive forskning.

En sådan uppdelning i två anslag var intressant när statsmakternas styrning skedde med just resurser och anslagen avräknades i takt med förbrukningen. I dag är lärosätenas intäkter från anslagen beroende av resultat. Resultaten i både utbildningen och forskningen avgör anslagens storlek. Då borde det inte vara något problem att anvisa samtliga resurser för både utbildning och forskning under ett gemensamt anslag. Självklart ska det framgå under anslaget hur stor tilldelningen är för utbildning på grund- och avancerad nivå respektive för forskning och forskarutbildning. Men hur lärosätena förbrukar medlen för att prestera resultat borde inte vara intressant. I såväl Danmark, Finland som Norge disponerar lärosätena fritt anvisade medel för utbildning och forskning.

Det bör påpekas att lärosätenas reella möjligheter att omfördela mellan utbildning och forskning i hög grad begränsas av att anslaget även fortsättningsvis fördelas efter prestation inom redovisningsområdena. Ett lärosäte som flyttar en betydande del av resurserna för exempelvis utbildningen till forskning kommer att tydligt minska insatserna per student och snabbt få kvalitetsproblem, som leder till sämre ansökningstryck och i förlängningen minskade anslag. Inte minst kommer lärosätets rykte att försämrats för en lång tid. För att klara prestationskraven kommer resurser som ganska nära motsvarar ersättningen för prestationerna att behöva läggas inom respektive verksamhet.

Trots att omfördelningen blir relativt liten skulle ett samlat anslag innebära en ekonomisk redovisning och budgetering som väsentligt bättre överensstämmer med den faktiska verksamheten. Inte minst gäller det verksamheter som idag egentligen inte kan föras till vare sig forskning eller utbildning.

Anslagsmodeller för mångfald

Resultatbaserade tilldelningsmodeller är i grunden bra eftersom de ger större förutsägbarhet än fördelning efter den politiska dagordningen. De ger också en rimligt rättvis, eller åtminstone stabil, spelplan för konkurrens mellan lärosäten. Samtidigt är det svårt att bygga in diversitet i "automatiska" anslagsmodeller, eftersom de måste byggas för att ersätta uppfyllelsen av för

högskolan allmänna mål, vilket riskerar att skapa ett alltför homogent system. Profilerings och mångfald både inom och mellan lärosäten motverkas.

Det nuvarande samlade systemet för finansiering av högskolesektorn innebär ett stort mått av mätande, vilket sedan resulterar i anslagsförändringar. Kravet på någon form av bedömning av resultaten innebär att bedömningsmetoden blir avgörande och det är nog på det hela taget omöjligt att skapa ett bedömningssystem som inte med fog kan kritiseras för att inte mäta rätt saker. Samtidigt tycker sannolikt de flesta att det är bättre med någon form av bedömningssystem för kvalitet och effektivitet än att antingen ge helt statiska anslag till lärosätena eller att låta de som har makten bestämma anslagsfördelningen utan riktmärken och riskera att fördelningen baseras på för högskolan oväsentliga kriterier.

Fördelningsmodeller utgör incitamentssystem och det är viktigt att modellerna faktiskt ger incitament för att uppnå de mål som politiken sätter. Det gör i sin tur att systemen behöver utvecklas och vårdas i samverkan mellan politik och akademi och att lärosätena måste klara av att lyfta sig ovan egen snöd vinning.

En viktig fråga är om anslagsfördelningsmodeller ska fungera så att de i realiteten kan avveckla lärosäten genom att långsamt gröpa ur anslagen till en nivå som gör det omöjligt att driva verksamheten. En så drastisk förändring kan dock självfallet inte överlåtas till ett antal algoritmer och ett fungerande styrsystem måste också innehålla särskilda delar för att hantera större förändringar där en aktiv dialog mellan regeringen, lärosätet och nära intressenter kan förväntas utgöra ett viktigt inslag. Dålig prestation måste, om resurstilldelningen alls ska ha någon trovärdighet, utgöra ett starkt kriterium för att inleda diskussioner om väsentliga förändringar.

Fördelningsmodeller måste således kompletteras med bedömningar av hur väl systemet fungerar och med alternativa bedömningar av lärosäten. Dessutom måste mångfald bejakas genom att se prestationsbaserad tilldelning som en del av ett finansieringssystem som också innehåller ersättningar för speciella uppdrag, vilka måste definieras i dialog mellan lärosäte och uppdragsgivare.

Högskolesystemet har ett komplext uppdrag med förväntningar om kunskapsutveckling, en välutbildad befolkning, samhällskritik, regional tillväxt, stöd till näringslivet, bildning, statligt beslutsstöd osv. Lärosätena lever alltså med en stor mångfald mer eller mindre uttalade mål som knappast kan byggas in i en rimligt enkel anslagsmodell. Istället får man tänka sig att anslagen fördelas i delar med olika modeller för fördelning – såsom redan idag görs vad gäller ALF-medel, strategiska forskningsområden och den indikatorbaserade fördelningen av forskningsanslagen. Det är dock viktigt att inte delarna blir alltför många, vilket skulle göra anslagsfördelningen ogenomskinlig, och att lärosätenas huvuduppgift i form av utbildning och forskning av hög internationell kvalitet alltid ska utgöra en dominerande bedömningsgrund.

Anslagsmodeller för långsiktighet

Den nuvarande indikatorbaserade modellen för fördelning av forskningsanslag baseras på utveckling under flera år och avser endast drygt 15 procent (2014) av det totala anslaget för forskning. Det är således en anslagsmodell som är dämpad och dessutom utgörande en liten del av resurserna. Anslaget till utbildning är betydligt mer direkt eftersom varje student och prestation ges resurser motsvarande hela den tänkta kostnaden. I systemet är inbyggt buffertar i form av möjlighet att spara prestationer och att ”anslagsspara”.

Det går att argumentera för att indikatormodellen ger alltför små utslag, särskilt med de faktorer som införts. Modellens beskedliga utslag ger emellertid lärosätena en viss långsiktig stabilitet.

Prestationsmodellen för grundutbildning ger dock kraftiga utslag för de lärosäten som är känsliga för studenternas övergång till högskolan och årskullarnas storlek. En minskning av studentantalet ger direkt en proportionell minskning av anslaget samtidigt som kostnaderna inte går att minska lika mycket, eftersom marginalkostnaden för den sist antagna studenten är väsentligt lägre än för den förste. Mycket snabbt kan lärosäten få ekonomiska problem i ett sådant system och det leder gärna till räddhågsen planering och stora störningar i verksamheten.

För att möjliggöra god långsiktig planering är det rimligt att inte mer än hälften av anslaget direkt kopplas till studenter och prestationer som då ersätts med motsvarande 50 procent av kostnaden. Den mer långsiktiga effekten av utbildningens omfattning och sammansättning i förhållande till målen kan erhållas genom att resultatet under en viss period, exempelvis en fyraårsperiod, påverkar den fasta delen i nästa period. Ett lärosäte som inte lyckas attrahera studenter kommer därmed i längden att få ett minskat uppdrag men till en del slippa de kraftiga svängningar som då och då har uppstått med nuvarande utformning.

Modeller måste utvärderas och vårdas – det behövs ett högskoleobservatorium

Genomgången av vad som hänt de senaste decennierna visar tydligt att regeringarna varit mycket ovilliga att förändra i anslagsfördelningsmodeller. En sådan hållning är rimlig för att ge lärosätena förutsägbara förhållanden men den är orimlig i ljuset av att världen utvecklas och att ingen modell kan förväntas vara optimal vare sig vid införandet eller efter en tid då förutsättningarna förändrats.

Anslagsfördelningsmodeller måste vårdas genom att uppmärksamma och motverka negativa effekter, förändra korrekationer och dylikt med utvecklingen av verksamheten och genom att förändra modellerna i de stycken där de varit ofullständiga från början. Däremot är det viktigt att behålla principerna om en fördelningsmodell alls ska finnas kvar och den återgång till fördelning av platser som den nuvarande regeringen alltmer ägnat sig åt är exempel på förändring av principer utan att över huvud taget föra en diskussion om konsekvenserna för anslagssystemet.

Staten är, direkt eller indirekt, den helt dominerande finansiären av lärosätena och sätten att fördela resurser är helt avgörande för utvecklingen av högskolesystemet. En god utveckling av hur resurserna fördelas förutsätter en aktiv och kritisk diskussion baserad på en gemensam bild av tillståndet i sektorn. Det är svårt att skapa en accepterad gemensam bild men åtminstone inom akademien finns en stor acceptans för slutsatser från väl genomförda och genomtänkta studier. Det är inte sannolikt att lärosätena kommer överens om vilka fakultetsområden som är mest underfinansierade men det borde vara möjligt att konstatera om karriärmöjligheterna för yngre forskare försämrats eller förbättrats.

Högskole- och forskningspolitiken bygger idag alltför mycket på anekdotisk kunskap, vilket leder till att olika intressenter utnyttjar ”lämpliga” beskrivningar utan att kritiskt betrakta dem i sammanhang av hela systemets funktion och styrsystem. UKÄ, SCB, VR och i viss mån Universitets- och högskolerådet (UHR) genomför i och för sig många studier av god kvalitet. Dock ger bristen på samordning en splittrad bild där ingen tar ansvar för helheten, även om UKÄ:s effektivitetsuppdrag tycks föra med sig ett bredare synsätt från deras sida.

UKÄ, VR och UHR är dock tätt knutna till regeringen. Deras utredningar sker i stor utsträckning på uppdrag av utbildningsdepartementet och bristen på kritisk analys av effekterna av de olika resurstilldelningssystem som sätts under den senaste 20-årsperioden visar att regeringen inte maktar med att följa upp och förändra systemen. Det tycks som om politikens krav på nya reformer och en politisk agenda gör att vårdandet av tidigare beslut sätts på undantag. Det behövs ett nytt organ, som inte är så hårt knutet till dagspolitiken och som har stor acceptans inom akademien, för att följa upp högskolans verksamhet och föreslå förändringar i resurstilldelning och regelverk.

I och med att forskningsråden övergått till att bli myndigheter med generaldirektör har de knutits starkare till regeringen och kan inte idag längre fungera som akademins röst – den friare roll som valda huvudsekreterare har, har flyttats ner i organisationen och lärosätenas/akademins roll har minskats, särskilt då det gäller frågor utanför den rena bidragsfördelningen. I *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81, s.315 ff.) föreslogs istället att ett nytt organ i form av en nämndmyndighet med stort inflytande från lärosätena skulle inrättas som övervakare av resurstilldelningssystemet.

I den här rapporten har vi inte utrett vilken form en organisation för studium av högskolan ska ha men konstaterar att det förefaller nödvändigt att en sådan finns och att den ges ett brett uppdrag att kritiskt granska högskolesystemet. Den bör inte ta över statistikansvaret från nuvarande myndigheter och inte heller utgöra granskningsmyndighet utan utnyttja den information som är tillgänglig och initiera egna studier – gärna tillsammans med befintlig forskning. Det är rimligt att organisationen får uppdrag från regeringen men absolut nödvändigt att uppdragen inte kommer bara därifrån. Ett "Högskoleobservatorium" skulle kunna nå acceptans som en kritisk och obunden beskrivare av hur högskolesystemet fungerar och därmed ge möjlighet till en, åtminstone i många stycken, gemensam verklighetsbild som kan utgöra underlag för utveckling av utbildning, forskning och samverkan.

Transparenta kalkyler och korrekt statistik

Regeringar, oavsett färg, vill gärna berätta om insatser de gör och att de ökar anslagen för snart sagt alla ändamål. Det innebär att nya satsningar redovisas mycket tydligt medan besparingar göms undan och det medför risker att diskussioner om vad som egentligen bör göras vilar på felaktig grund. Summerar man takbeloppsökningarna under 2000-talet så ser det ut som en anslagsökning som är 2,6 miljarder större än den faktiskt utbetalade summan. En sådan summering är inte osann men den ger inte något vettigt underlag för att diskutera utvecklingen av utbildning.

De internationella jämförelser vi gjort i inledningen ger en ganska annorlunda bild av finansieringen av den svenska högskolan än den som förekommit i den politiska diskussionen. Vare sig forskningen eller utbildningen har i jämförelse med de flesta övriga länder utvecklats särskilt väl medan den politiska bilden på det hela taget är stora satsningar och ett gott konkurrensläge. Två så skilda verklighetsbilder kommer självklart att leda till relativt olika förslag på utveckling av högskolan och möjligheterna till samsyn blir små. Ska dialogen mellan statsmakterna och lärosätena fungera väl är det viktigt att tillsammans utveckla verklighetsbeskrivningen men självklart ligger inte hela ansvaret på regeringen. Lärosätena tenderar att minimera effekten av totalt inaktiva studenter, att överskatta kostnader till följd av regler, att glömma satsningar som inte syns i anslagen (t.ex. borttagande av högskolemoms), forskningssatsningar över EU-avgiften osv.

Det borde föreligga ett gemensamt intresse att få fram underlag som beskriver den faktiska utvecklingen av resurser till högskolan. Verksamhet som flyttas in eller ut från högskolesektorn måste i underlagen hanteras så att de inte får effekt av ökade eller minskade resurser genom att räkna om statistiken bakåt i tiden. System där staten först fördelar anslag och sedan drar in dem ska inte betraktas som att högskolan får ökade resurser där exempelvis en ökning av avkastningen från Akademiska hus bör betraktas som en anslagsminskning (här finns en hel del problem i kalkylen men principen bör vara klar).

Med stöd av ett fungerande högskoleobservatorium borde det vara möjligt att få fram nettoutvecklingen för högskolesystemet och förhoppningsvis använda detta mått i diskussioner om finansieringens storlek. I det sammanhanget bör också kalkylen av pris- och löneomräkningen diskuteras och i den mån fortsatta besparingar genom produktivitetsavdraget ska ske, bör de betraktas som just besparingar. Allra bäst vore om detta inte tillämpades på själva utbildnings- och forskningsverksamheten – i likhet med vad som gäller yrkeshögskoleutbildning.

Frågan om gemensamt överenskommen statistik kan tyckas teknisk och av mindre betydelse men värdet av en gemensam verklighetsbild kan inte överskattas.

En sammanfattning – inte ett förslag

Genomgången ovan kan sammanfattas i ett antal punkter som tillsammans utgör en modell för resurstilldelningen till högskolan. En sådan sammanfattning kan utgöra utgångspunkt för diskussioner men bör inte betraktas som ett förslag, eftersom ett sådant skulle kräva avsevärt mer utredande.

- Tillåt ett rejält kapital för varje lärosäte – minst en årsförbrukning.
- Fördela medel med ett samlat anslag
- Skapa ett högskoleobservatorium gemensamt styrt av regering och lärosäten med uppdrag att följa upp verksamheten, föreslå förändringar av anslagsmodeller och bedöma kvaliteten i verksamheten.
- Låt högskoleobservatoriet ta fram förslag till gemensamt accepterad statistik över resurser och prestationer.
- Upphör med omflyttning av platser mellan lärosätena och återgå om det är nödvändigt till långsiktiga mål för examina.
- Minska det raka ackordet i utbildningsanslaget till 50 procent av anslaget och låt den övriga hälften vara förutbestämd under fyraårscykler. Den fasta delen bör variera som funktion av lärosätets prestation men också tillåtas avvika från detta om planerad verksamhet bedöms vara av tillräcklig vikt, t ex ur ett regionalt perspektiv.
- Se över prislapparna.
- Bibehåll mångfalden i forskningsfinansieringen och undvik ett alltför stort beroende av peer review, åtminstone så länge som effekterna och kvaliteten av kollegial granskning är outredda.
- Bibehåll ett indikatorbaserat system men tillåt att högskoleobservatoriet kan föreslå avvikelser från det.
- Bibehåll en del av anslaget för forskning frikopplat från prestation och låt dess storlek vara en funktion av diskussioner mellan regering och lärosäte.

Bilaga 1

Akkumulerat anslagssparande resp. överproduktion över 10 procent 2003 – 2012 (tkr). De konstnärliga högskolorna i Stockholm samt GIH är exkluderade. Källa: Universitetskanslersämbetets NU-statistikdatabas.

	Anslagssparande över 10 procent	Överproduktion över 10 procent
Uppsala universitet	78 213	0
Lunds universitet	0	202 199
Göteborgs universitet	0	249 747
Stockholms universitet	387 149	104 681
Umeå universitet	110 213	0
Linköpings universitet	23 633	1 824
Karolinska institutet	38 662	102 970
Kungl. Tekniska högskolan	170 193	0
Chalmers tekniska högskola	0	0
Luleå tekniska universitet	369 179	0
Karlstads universitet	91 072	0
Linnéuniversitetet	11 023	35 888
Örebro universitet	68 918	43 280
Mittuniversitetet	277 125	35 961
Blekinge tekniska högskola	48 189	69 879
Högskolan i Jönköping	0	124 154
Malmö högskola	95 332	21 420
Mälardalens högskola	211 200	0
Högskolan i Borås	0	73 630
Högskolan Dalarna	112 648	0
Högskolan på Gotland	8 716	11 567
Högskolan i Gävle	64 616	0
Högskolan i Halmstad	0	59 761
Högskolan Kristianstad	82 510	0
Högskolan i Skövde	87 897	29 969
Högskolan Väst	56 830	0
Södertörns högskola	100 671	0
Alla	2 493 989	1 166 930

Bilaga 2

Den norska resurstilldelningsmodellen

Beskrivningen grundas på information från det norska Kunnskapsdepartementets webbsida kompletterat med information från Ola Stave, uhr (den norska motsvarigheten till SUHF).

I korthet består den norska ”rammebevilgningen” till universitet och högskolor sedan 2006 av dels en bastilldelning som utgör i genomsnitt 60 procent av medlen, dels resultatbaserad tilldelning för utbildning respektive forskning.

Bastilldelningen utgör således i genomsnitt 60 procent av tilldelningen; en högre procentsats för högskolorna (65-70 procent) och en lägre för universiteten (50-55 procent). Bastilldelningen är till stor del historiskt betingad och ska säkra stabilitet och också ge utrymme för politiska prioriteringar. Den varierar mellan lärosätena och beror bl.a. på sammansättningen av utbildningsutbudet, regionala hänsyn, kostnader för lokaler och särskilda prioriteringar. Bastilldelningen förändras när politiska beslut om förändrad dimensionering fattas (se nedan).

Den resultatbaserade tilldelningen för utbildning (Utdanningskomponenten) utgör 25 procent av ”rammebevilgningen” för såväl universitet som högskolor. Den baseras på antalet avlagda 60-studiepoängsenheter, vilket verkar vara detsamma som våra helårsprestationer, samt antal in- och utresande utbytesstudenter. Utbildningen är indelad i sex olika kostnadskategorier där den högsta, kategori A, avser kliniska studier inom medicin och odontologi med ett samlat ersättningsbelopp för en producerad studiepoängsenhet om 318 000 norska kronor (2010). Den lägsta, kategori F, avser samhällsvetenskap och humaniora på grundnivå med ett samlat ersättningsbelopp 2010 om 80 000 norska kronor.

Det samlade ersättningsbeloppet delas i två delar varav 60 procent tillförs bastilldelningen utifrån planerat antal studieplatser och återstående 40 procent utbetalas två år efter genomförandet utifrån rapporterat antal avlagda 60- studiepoängsenheter.

Den resultatbaserade komponenten för forskning (Forskningskomponenten) utgör i genomsnitt 15 procent av ”rammebevilgningen”. För universiteten utgör den dock 20-25 procent och för högskolorna 5-10 procent. Den resultatbaserade forskningskomponenten baseras på antal vetenskapliga publikationer, en bonus i förhållande till omfattningen av externa medel från nationella forskningsråd och från europeisk finansiering samt antal doktorsexamina.

NIFU STEP har genomfört en studie inom ramen för ett OECD-projekt, *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems (National Study – Norway)* där man bl.a. framhåller att både önskade och möjliga oönskade effekter av det resultatbaserade tilldelningssystemet ständigt diskuteras bland de olika intressenterna och att det är viktigt att följa upp effekterna av systemet. Bland de positiva effekterna nämns förbättrad planering på lärosätena, ökad kvalitet i utbildning och forskning och ökade intäkter till lärosätena. Bland de negativa effekterna nämns ökad sårbarhet för små ämnen, risk för att kraven för godkänt sänks, risk för minskade intäkter pga. rörlighet bland studenter, minskade resurser för undervisning.

Referenser

Propositioner och skrivelser:

Prop. 1992/93:100, bilaga 1 (Budgetproposition för 1993/94)

Prop. 1992/93:169 Högre utbildning för ökad kompetens

Prop. 1993/94:100, bilaga 1 (Budgetproposition för 1994/95)

Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 1997)

Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2001)

Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2002)

Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2011)

Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2012)

Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2013)

Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16 (Budgetproposition för 2014)

Prop. 2013/14:1, finansplan (Budgetproposition för 2014)

Skr. 1990/91:50 Regeringens skrivelse om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna

Departementspromemorior och betänkanden:

Ds 1992:1 Fria universitet och högskolor

SOU 2007:81 Resurser för kvalitet

Övrigt

Universitet & Högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2009 (2009:12 R)

Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor (Rapport 2012:25 R) Högskoleverket

Universitet & Högskolor, Årsrapport 2013, Universitetskanslersämbetet (Rapport 2013:2)

Universitet och högskolor, Studenter och examina på grundnivå och avancerad nivå 2011/12. Statistiska meddelanden (UF20SM 1301). Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån

Sandstrom U, Heyman U & van den Besselaar P. 2014. Bang for the Bucks: Is Competitive Funding the Road to Better Performance? Abstract to STI 2014 Leiden conference

Heyman U & Sandström U, 2012. Indikatorbaserad fördelning av statsanslag för forskning: har det fungerat? Dnr SLU ua Fe.2012.5.1-3527