



Styr- och resursutredningen (Strut)
U 2017:05

Bilaga 3 Resursfrågor

Det finns ett antal frågor för utredningen att ta ställning till när det gäller användning och tilldelning av resurser till högskolan. I detta PM väljer vi att fokusera på de två mest centrala frågorna. Den första handlar om huruvida den ekonomiska redovisningen av verksamheten ska fortsätta att vara i uppdelad i två delar, utbildning och forskning eller om den ska ses som helhet. Den andra frågan gäller hur tilldelningen av medel till lärosätets ska utformas.

Allmänt om resurstilldelning och resursanvändning i högskolan

Även om statliga universitet och högskolor inte har någon egen juridisk form, utan är myndigheter, skiljer sig finansieringen av universitet och högskolor från huvuddelen av övriga myndigheter på många sätt. Bara en del av verksamheten finansieras med ett fast anslag och graden av extern finansiering med bidrag och avgifter är stor. Utbildningen finansieras förvisso till stor del av anslagsmedel men dessa tilldelas prestationsbaserat utifrån antalet studenter och deras poängprestationer. Forskningen finansieras endast till cirka 40 procent av direkta anslag. Det är en andel som succesivt minskat över tid. Resterande finansiering av forskning är en blandning av statliga och till en mindre del privata medel. Särskilt i forskningen men också i utbildningen finns ingen tydlig gräns mellan vad som är finansierat med direkta anslag eller med externa medel. I stället finansieras en viss verksamhet ofta med flera olika finansieringskällor.

En hög grad av extern och prestationsbaserad finansiering ställer krav både på god planeringsförmåga hos lärosätet och en stor grad av flexibilitet i resursanvändningen. På så sätt kan lärosäten både hantera kortsiktiga variationer mellan åren och osäkerheten i den långsiktiga utvecklingen av

intäkternas storlek. Även om variationerna ofta är små på lärosätetsnivå så kan den vara stor för olika delar av lärosätet. Studenternas efterfrågan och den externa finansieringen förändras succesivt och olika områdens attraktionskraft varierar. Självklart ställer det krav på hur verksamheten organiseras, men det ställer också krav på att regeringens styrning ger lärosätena möjlighet att vara flexibla och att kunna hantera statliga medel på ett ändamålsenligt sätt.

Lärosätenas särskilda verksamhet och finansieringssätt har också lett till att ett eget regelverk kring deras resursanvändning utvecklats där t.ex. möjligheten att spara medel mellan åren är stort. Utgångspunkten för reglerna kring lärosätets medelsanvändning är att de ska underlätta möjligheterna att genomföra verksamhet med en rad olika finansieringskällor där olika aktörer ställer olika krav. Genom detta minskas onödig ineffektivitet till följd av att olika regelverk krockar.

Den flexibilitet som dagens regelverk för medelsanvändningen innebär har tjänat verksamheten väl och bör bibehållas. En god förmåga till anpassningsbarhet är till nytta både för verksamhetens kvalitet och för regeringens styrning. Genom en flexibel resursanvändning kan lärosätet självt hantera många omvärldsförändringar utan att regeringen behöver blandas in och medel förbrukas inte i onödan för att undvika att de blir indragna. Snarast finns det anledning att överväga en ökad flexibilitet i medelsanvändningen i första hand för att stärka sambandet mellan forskning och utbildning men också för att underlätta samverkan med det omgivande samhället.

En samlad resursanvändning, men tilldelning i delar

I direktiven framhåller regeringen att det är angeläget att styrning och resurstilldelning inte motverkar högskolelagens krav på ett nära samband mellan utbildning och forskning. Detta samband kan sägas vara en del av universitetets grundidé. Andrén visar hur denna princip har gått som en röd tråd genom den svenska högskoledebatten under hela efterkrigstiden, samtidigt som sambandet försvårats av flera reformer som genomförts för att möta den stora expansion av utbildningen som skett i flera vågor.¹ Inrättandet av universitetslektoraten som rena undervisningstjänster och av högskolor som rena utbildningsanstalter har senare ändrats så att forskning

¹ Carl-Gustaf Andrén (2013), *Visioner, vägval och verkligheter: Svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*.

bedrivs även inom ramen för lektorat och vid högskolor. Uppdelningen från 1970-talet i två separata anslag för utbildning respektive forskning har dock bestått. Utbildning och forskning hanteras således som två olika verksamhetsområden med separat ekonomisk verksamhet som ska hållas isär i redovisningen.

Utbildning och forskning är förvisso delvis skilda verksamheter, men den ena vilar på den andra och det är i många fall, och i idealfallet, samma individer som genomför verksamheten. Båda utnyttjar också ofta samma infrastruktur och andra gemensamma resurser. Forskarutbildningen (som bokförs som forskning) är avgörande för att säkerställa tillgången på lärare. Uppdraget för flertalet forskningsfinansiärer är att finansiera forskning samtidigt som de är angelägna att den kunskap som skapas kommer samhället till godo inte minst via studenternas kompetens. Regeringen har också, bland annat i utredningens direktiv, betonat betydelsen av att lärosäten kan utveckla sammanhållna kunskapsmiljöer där utbildning, forskning och samverkan ingår som en helhet.

Att utbildning och forskning delas upp i två verksamhetsgrenar som tilldelas separata anslag av riksdagen gör att verksamhet och resurser som i många fall är gemensamma måste delas upp på ett konstruerat sätt. Det innebär att tillfälliga överskott i den ena verksamheten inte får balansera underskott i den andra, vilket exempelvis påverkar uppbyggnaden av myndighetskapital. Uppdelningen underblåser också, tillsammans med bl.a. en ökad andel externa forskningsbidrag, en olycklig uppdelning i forskande och undervisande personal där forskningsmedel kan användas för att ”köpa sig fri” från undervisning. Det är en fråga som påverkas av flera faktorer, men vår uppfattning är att en samlad resursanvändning skulle göra sambandet mellan utbildning och forskning tydligare och understödja en utveckling där synsättet är att lärosätet har ett samlat uppdrag som innebär både utbildning och forskning och där samverkan är en integrerad del. En samlad användning är också normen bland våra grannländer. Därutöver är det självklart angeläget att externa finansiärer i sin bidragsgivning tar hänsyn till att personal ska delta i både utbildning och forskning samt att lärosätena ger utbildning ett tydligt meritvärde.

Även om användningen bör vara samlad är det enligt vår mening naturligt att regering och riksdag beräknar och tilldelar resurser utifrån dels forskning, dels utbildning. Även detta är normen i våra grannländer. Att koppla en del

av anslagstilldelningen till utbildningsvolymen betonar både utbildningens betydelse i sig och att det finns mål för hur stor andel av befolkningen som ska utbildas. Ett exempel är EU-målet om att minst 40 procent av 30–35-åringarna ska ha högre utbildning 2020. Ett krav på utbildningsvolym kombinerat med ett välutvecklat kvalitetssäkringssystem för utbildningen möter också farhågan att en samlad resursanvändning skulle leda till att mer resurser skulle riktas till forskningen på utbildningens bekostnad. Hur kopplingen mellan utbildningsvolym och tilldelning bör utformas beskrivs senare i dokumentet.

Vi föreslår att tilldelningen görs i delar i likhet med i dag, men att dessa samlas i ett anslag per lärosäte som är uppdelat i anslagsposter. De olika delarna bör vara (1) takbelopp som kopplas till utbildningsvolymen, (2) en basresurs för forskning och (3) medel för särskilda åtaganden. Utgångspunkten är de resurser högskolan tilldelas i dag och att införandet av förslaget i sig inte ska innebära någon omfördelning mellan lärosätena av resurser. Hur eventuellt nya resurser till ett lärosäte bör fördelas beskrivs i nästa avsnitt.

Tilldelning av forskningsmedel

Merparten av forskningsmedlen (39,5 miljarder kronor år 2017) är tilldelade i konkurrens från olika finansiärer. Basanslag till forskning och utbildning på forskarnivå omfattade 2017 16,2 miljarder kronor varav 1,5 miljarder kronor medel för strategiska forskningsområden (SFO) som infördes 2009. Det motsvarar cirka 40 procent av lärosätenas totala intäkter för forskning och forskarutbildning. Basanslagen är tänkta att ge lärosätet en handlingsfrihet över användningen för att bland annat fatta strategiska och långsiktiga beslut. Den höga andelen extern finansiering bidrar dock till att basanslagen till stor del används för att möjliggöra en framgångsrik tilldelning av extern finansiering. Till en del handlar det om direkt medfinansiering för att få del av externa medel, men i första hand finansierar medlen anställningar, lokaler och anläggningstillgångar som utgör grunden för forskningen. För ett lärosäte finns det tydliga incitament att rikta sin basanslagsmedel till områden där möjligheten att få externa medel är stor. På så sätt får man en maximal utväxling av sina medel uttryckt i pengar. En sådan resursanvändning kan många gånger vara den bästa men risken är också stor att det leder till att områden som till stor del saknar externa medel, och investeringar inom områden som i framtiden kan leda till viktig forskning men i dag har svårt att få externa medel, nedprioriteras. Dagens resursfördelningsmodell som i

huvudsak bygger på två indikatorer - mängden externa medel och bibliometri - har också kritiserats för att bland annat förstärka denna tendens.

En ökad andel basresurs för forskningen ger lärosätena större inflytande över både forskningens inriktning och hur den genomförs och det är angeläget att en sådan ökning inleds. Så länge som den externa finansieringen är dominerande ställer vi oss tveksamma till att dagens basanslag ska omfördelas i konkurrens med hjälp av någon eller några indikatorer t.ex. ett bibliometriskt index eller erhållna externa medel. Skälen är flera. Det viktigaste är att en förutsägbar nivå på basanslaget ger lärosätet möjlighet att långsiktigt utveckla verksamheten utan att snegla på kortsiktiga resultat enligt ett fåtal nationella kvantitativa indikatorer. På så sätt finns det möjlighet att göra mer riskfyllda satsningar på forskning och satsningar inom angelägna områden där tillgången till externa medel är låg. Ett annat är att högskolans mål är många och risken är stor att man genom valet av indikatorer missgynnar vissa angelägna mål eller områden.

Om regeringen vill öka basresursen för forskning kan den självklart vilja koppla fördelningen av nya medel till olika kvalitetsmått. Vi ser tre lämpliga sätt att göra det på. Grundläggande för alla är att de ska ge ökade förutsättningar att ta långsiktigt ansvar för utvecklingen av den svenska forskningen. Vad som väljs och relationen dem emellan är ett politiskt ställningstagande styrt av vilka politiska mål man vill uppnå.

1. Det är vår uppfattning att basresursen även fortsättningsvis ha en koppling till antalet studenter och motsvara minst 12 000 kr per helårsstudent. Om ett lärosäte tillförs resurser för att bygga ut utbildningen ska också basresursen öka. Ökningen ska självfallet tillfalla alla lärosäten oavsett anslagsnivå. Vill en regering göra en generell ökning av basresursen på ett sätt som tillfaller alla högskolor kan det ske genom att höja minimibeloppet per helårsstudent.
2. Vill regeringen öka basresursen kopplat till forskningsvolymen kan det göras i proportion till dagens tilldelning. Om andelen basanslag ökas genom att merparten av ökade medel till forskning fördelas genom höjd basresurs kommer förändringen mot ökade basanslag att gå långsamt. Vi ser skäl till att den förändringen bör genomföras i en snabbare takt och kommer att utveckla det i slutbetänkandet. En sådan förändring bör genomföras genom att resurser flyttas från

statliga forskningsfinansiärer till lärosätenas basresurs. Det bör göras succesivt och bygga på att lärosäten tilldelas högre basanslag i proportion till tidigare tilldelning av de externa medel som berörs. En ökad andel basanslag bör också medföra ett ökat finansieringsansvar för exempelvis anställningar eller infrastruktur. Frågan kommer att belysas i detalj i betänkandet.

3. Vill regeringen rikta resurser mot utpekade mål kan en modell liknande de strategiska forskningsområden som infördes i 2009 år forskningsproposition tillämpas. Då ges alla lärosäten möjlighet att konkurrera om medel som sakkunniggranskas av forskningsråden samtidigt som regeringen kan ställa upp villkor som är kopplade både till område och arbetssätt. Tänkbara krav kan röra koppling till utbildning, samverkan, ämnesöverskridande och samarbeten mellan lärosäten. Från start bör det finnas beslut om utvärdering och vid samarbeten mellan lärosäten bör medlen fördelas direkt till respektive lärosäte för att möjliggöra att medlen efter en viss tid går in i den ordinarie verksamheten.

När den externa finansieringen inte längre är dominerade bör en omfördelning av basanslag baserat på kvalitet övervägas. Liksom i de flesta andra fall är det dock viktigt att först göra en bedömning om angelägen uppföljning behöver kopplas till resursfördelning för att nå önskvärda resultat. Det är också svårt att skapa en rättvis modell som verkligen mäter kvalitet i ett brett perspektiv och som tar hänsyn till olika lärosätens och inte minst ämnens traditioner och förutsättningar. Detta är något som bland annat Vetenskapsrådet framfört, i resonemang om att det är betydligt enklare att utforma en uppföljning på nationell nivå än en uppföljning på lärosätetsnivå.²

Den omfördelning av anslagen till forskning och utbildning på forskarnivå som gjordes mellan 2010 och 2015 innebar för de flesta högskolor små finansiella förändringar. För de allra flesta högskolorna påverkade fördelningen av nya medel i långt högre grad anslagsnivån.³ Modellen för

² Vetenskapsrådet (2018) *Redovisning av regeringsuppdrag att utveckla uppföljning av svensk forskning*.

³ UKÄ (2015) *Forskningsresurser baserade på prestation. Tilldelning och omfördelning av basanslag till forskning och utbildning på forskarnivå baserat på indikatorer 2009–2014*. Rapport 2015:15

omfördelning som användes har också kritiserats ur olika aspekter, bland annat för bristen på transparens. I betänkandet kommer vi att mer ingående redogöra för detta.

Beräkning av medel för utbildning

Lärosätenas anslag till utbildning är hög grad relaterade till prestationer i olika form. Utbildningssidans totala intäkter 2017 om 29 miljarder kronor är till den allra största delen kopplade till antalet studenter och deras prestationer. Vårt förslag är att minska den direkta kopplingen till antalet studenter något genom att införa en fast ersättning och särskilt tona ned betydelsen av helårsprestationen genom att ge den en lägre vikt. På så sätt motverkas en del av de nackdelar eller risker som påpekats med prestationsersättningen, såsom att den riskerar att leda till sänkta kunskapskrav eller att kurser för livslångt lärande blir ekonomiskt olönsamma på grund av lägre prestationsgrad. Om regeringen väljer att införa examensmål för professionsutbildningar inom vård- och skolområdet bör ersättningen för dessa utbildningar kunna kompletteras med en examenspremie för att koppla till examensmålen.

Vi ser fyra tänkbara sätt att utforma tilldelningen av medel för utbildning. Det *första* innebär att dagens system med ett stort antal ämnesbaserade ersättningsbelopp behålls. Dagens modell har dock länge kritiserats för att ämnestillhörighet inte bör avgöra ersättningen, och även vi i utredningen menar att ämnesbaserade ersättningsbelopp har uppenbara nackdelar. Det finns också en stor variation i hur kurser klassificeras vid olika lärosäten samtidigt som det är svårt att skapa ett så tydligt regelverk att det är möjligt att granska klassificeringen. Detta är något som både Riksrevisionen och UKÄ framfört. Ett annat argument⁴ för att överge dagens system är att ersättningsbeloppen i så hög grad används i lärosätenas interna resursfördelning vilket försvårar samarbeten kring utbildningar.

En stark synpunkt som många fört fram är som redan nämnts att ersättning för helårsstudent bör ges en större tyngd, bland annat för att underlätta det livslånga lärandet. Detta skapar dock vissa komplikationer vid för övrigt oförändrade ersättningsområden. Då prestationsgraden varierar mellan olika

⁴. Riksrevisionen (2010) *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning*. RiR 2010:4.

lärosäten, bland annat till följd av olika utbildningsutbud, leder redan små förändringar i viktningen mellan helårsprestation och helårsstudent till att det uppstår vinnare och förlorare. Eftersom ersättningsbeloppen är samma för alla lärosäten kommer lärosäten som i dag har högre prestationsgrad än genomsnittet att bli förlorare i den meningen att de behöver utöka antalet helårsstudenter för att kunna avräkna hela sitt takbelopp, med lägre ersättning per helårsstudent som följd. Lärosäten med prestationsgrad lägre än genomsnittet kan däremot minska antalet studenter.

Ett *andra* alternativ är att tilldela de högsta ersättningsbeloppen utanför systemet som lärosätetillägg och radikalt minska antalet ersättningsbelopp till exempelvis

- HS,
- NT farmaci, vård och utbildning och
- medicin.

Det finns i huvudsak två brister med en sådan modell. Det redan nämnda problemet med variationer i kursklassificering och svårigheter att samarbeta inom lärosäten på grund av olika ersättningsnivåer uppstår ofta i gränslandet mellan samhällsvetenskap och naturvetenskap/teknik och mellan vård och medicin, och åtgärdas således inte av en gruppering i färre ämnesbaserade ersättningsområden.⁵ Ett andra problem är att vinnare och förlorare uppstår både på grund av olika tyngdpunkt inom de olika grupperna där de ingående ersättningsbeloppen i dag har olika värde men också på samma sätt som i det första alternativet om tyngdpunkten förskjuts mot helårsstudenten. I detta alternativ är det också svårt att införa examenspremier för professionsutbildningar inom vård- och skolområdet.

Ett *tredje* alternativ är att ersättningsbeloppen helt tas bort. Ett lärosäte tilldelas då ett takbelopp och ett mål om antalet helårsstudenter. Det är också så SLU styrs i dag och utredningen har inte i uppdrag att föreslå att det ska förändras. Indirekt får då varje lärosäte ett eget ersättningsbelopp genom att dela målet med resurserna. Rent teoretiskt skulle alternativet gå att kombinera med prestations- och examensersättningar men det är svårt att se

⁵ UKÄ (2017) *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning*. Rapport 2017:6.

hur det skulle kunna göras på ett rimligt och förståeligt sätt. En kritik mot alternativet är att det inte gör det möjligt för ett lärosäte att förändra sitt utbildningsutbud mot ”dyrare”⁶ utbildningar och därmed minska det totala antalet helårsstudenter. Omvänt finns det inte någon spärr emot att ett lärosäte förändrar sitt utbildningsutbud mot ”billigare” utbildningar utan att samtidigt öka antalet studenter. Rimligen styrs utbildningsutbudet i huvudsak av andra överväganden än ersättningsnivåer, men en modell där ersättningsnivån i praktiken är lärosätesspecifik ger inga tydliga former för dynamik.

Ett *fjärde* alternativ som vi i utredningen har laborerat med är att bygga vidare på det förslag som föreslogs av Resursutredningen, RUT 2⁷. Deras förslag innebar att klassificeringen i stället bygger på hur utbildningen genomförs. RUT 2 föreslog följande:

Resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av en grundersättning per helårsstudent för samtliga helårsstudenter samt tre olika tilläggsersättningar som är beroende av undervisningsmetod m.m., men inte av vilket ämne kursen tillhör. Modellen innebär att kvalitetshöjande och särskilt resurskrävande undervisningsmetoder, på såväl grundnivå som avancerad nivå, kan få tilläggsersättning, som dock måste rymmas inom utbildningsramen. Per capitaersättning för helårsprestationer avskaffas.

RUT 2s förslag var en vidareutveckling av förslaget i utredningens delbetänkande. På samma sätt ser vi att RUT 2s förslag kan behöva vidareutvecklas. Antalet nivåer på tilläggsbelopp kan minskas till ett eller två och i stället kan ersättning för andra påtagligt dyra utbildningar t.ex. läkarutbildning läggas in i en lärosätesresurs. Modellen bör också vidareutvecklas genom att inkludera en prestationsdel i grundersättningen och en examenspremie för utpekade utbildningar. En stor fördel med förslaget är att det är tydligt att tilläggsbeloppen är schablonersättningar. De kostnadsskillnader som finns mellan olika utbildningar får istället hanteras där de görs bäst - internt på respektive lärosäte. Vi menar att detta system, kanske främst vid tilldelningen av nya utbildningsplatser, kommer att medföra en intern diskussion på lärosätena vad olika utbildningar, oavsett ämnestillhörighet, ska få kosta.

⁶ Utbildningar som i dag avräknas en högre ersättning per student t.ex. ingenjörsutbildningen jämfört med ekonomutbildningen.

⁷ SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*.

RUT 2s förslag byggde på en schabloniserad översättning från dagens avräkning kombinerat med en avsevärd resursförstärkning per student. Vi ska enligt vårt direktiv inte lämna förslag som ökar kostnaderna eller påverkar antalet studenter i högskolan. I linje med det föreslår vi att antalet tilläggsbelopp fördelas på ett sådant sätt att vinnare eller förlorare bland lärosätena, vare sig i termer av resurser eller antalet studenter som krävs för att avräkna hela takbeloppet så långt som möjligt undviks.

Det finns goda argument för att ökade resurser skulle behövas för att säkerställa kvaliteten i den högre utbildningen. Bland annat SULF, TCO och SFS har presenterat underlag som visar på den urholkning av resurserna per student som skett över tid och att den lärarledda tiden minskat i högskolan. Utifrån vårt direktiv kommer vi inte att lämna några förslag om detta. Ersättningsmodellen är dock utformad för att lätt möjliggöra en kvalitetssatsning, antingen på bredden genom att höja ersättningen per student, eller riktad för att öka grad av dyrare utbildningsmoment genom att öka antalet tilläggsbelopp.

På samma sätt som RUT 2 anser vi att inte hela takbeloppet ska vara kopplat till antalet studenter, utan en del ska vara fast. Antingen avräknas den prestationsbaserade delen varje år eller också får antalet studenter påverka kommande fyraårsperiod i enlighet med RUT 2s förslag. Ett ökat utbildningsuppdrag ska självklart påverka både den fasta och den rörliga delen. Om regeringen väljer att bygga ut en specifik utbildning ökas tilldelningen med en schablonersättning som tar hänsyn till hur utbildningen genomförs översatt i motsvarande tillskott av tilläggsbelopp.

Utöver den fasta delen kan lärosäten tilldelas lärosätetsresurser med medel för olika lärosätesspecifika åtaganden.

Valideringsdelegationen har i betänkandet SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande* föreslagit att en högskolas tillgodoräknande av reell kompetens bör ersättas med en schabloniserad ersättning. Ett sådant förslag kan enkelt ingå i den föreslagna modellen.

Dagens system med en möjlighet att spara oförbrukat anslag (upp till 10 procent) och icke ersätta prestationer (10 procent) bör behållas om avräkningen görs årligen. Det ger en flexibilitet att hantera variationer i studenttillströmningen något som visat sig vara ändamålsenligt och som bland annat innebär att anslagsnivåerna behöver justeras mellan åren för att

hantera mindre variationer. Om antalet studenter i stället påverkar de kommande fyra åren enligt RUT 2s modell föreslog RUT 2 att möjligheten till sparande tas bort.

