

Fem utgångspunkter för ett nytt system för resurstilldelning till högskolan

SFS

Efter 30 år med det nu gällande systemet för resurstilldelning för högskoleutbildning är det dags att tänka nytt och reformera systemet efter morgondagens behov. I denna PM presenterar Sveriges förenade studentkårer, SFS, en bakgrund till dagens system, varför det behöver reformeras samt fem centrala utgångspunkter för ett nytt system. Det är hög tid att sätta i gång med en reform av resurstilldelningssystemet, och det kräver nog ännu en utredning.

1. Bakgrund

Nedan presenteras kortfattat bakgrunden till dagens system samt några av de centrala frågorna för resurstilldelningen till högre utbildning.

Denna PM avgränsas till resurstilldelningssystemets utformning och behandlar endast i förbigående betydelsen av ökad internationalisering och digitalisering inom högskolan. Internationaliseringen har påverkat sektorns utveckling och ökad digitalisering har möjliggjort nya inslag och studieformer. Utvecklingen av administrativa- och kommunikativa kostnader vid lärosätena är också aspekter att beakta, men är snarare föremål för lärosätenas interna styrning och prioritering än utformningen av resurstilldelningssystemet. Därför lämnas resonemang om detta också utanför denna genomgång.

1.1 Det svenska resurstilldelningssystemet

Det nuvarande resurstilldelningssystem infördes i samband med högskolereformen 1993.¹ Reformen syftade till att minska regeringens detaljstyrning av högskolan och att statens resurser skulle användas mer effektivt. Systemet har därefter genomgått en rad förändringar.

Resurstilldelningssystemet bestämmer anslagen till högre utbildning och forskning och presenteras årsvis i regeringens regleringsbrev till högskolorna samt styrs av regeringens budgetar. Anslaget till högre utbildning och forskning är idag uppdelat i två separata anslag. Medlen kan således inte omfördelas mellan posterna. Ersättningen till högre utbildning baseras på antalet registrerade studenter (omräknade till helårsstudenter) och avklarade poäng vid högskolan (antalet helårsprestationer) per år. Ersättningsbeloppen varierar beroende på utbildningsområde. Det är regeringen som utifrån riksdagens beslut om budget beslutar om ersättningsbeloppens storlek och dess omfattning.

¹ [UKÄ. Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020 \(2020\). Johan Gribbe](#)

Ersättningsbeloppen räknas årligen upp utifrån en pris- och löneomräkning. Men därutöver görs ett så kallat produktivitetsavdrag, vilket baseras på en generell beräkning av effektivitetsökningarna i näringslivet. Produktivitetsavdraget syftar till att effektiviteten inom högskolan ska öka årligen, i takt med näringslivets utveckling.

1.2 Styr- och resursutredningen (2019)

Sedan införandet 1993 har nuvarande resurstilldelningssystem utretts i flera omgångar, bland annat år 2004 (RUT1) och 2007 (RUT2). Den senaste utredningen, Styr- och resursutredningen (Strut), tillsattes 2017 för att genomföra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning.²

Utredningen presenterade flera slutsatser. Ett betydande förslag var att utbildning och forskning bör ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid ett lärosäte ingår och således att ett samlat anslag för högre utbildning och forskning bör införas. Vidare föreslogs att anslaget ska redovisas i en utbildningsram och en forskningsram, där särskilda medel för utpekade ändamål ingår i det samlade anslaget. Förslaget skulle därmed ge lärosätena bättre möjlighet att säkerställa ett nära samband mellan utbildning och forskning.

Utredningen föreslog även att ersättningsmodellen för utbildning ska bygga på en fast basdel och en årlig rörlig del baserat på antalet helårsstudenter. För att skapa en ökad stabilitet i finansieringen, undvika incitament som sänker examinationskraven samt underlätta utvecklingen av nya utbildningar, föreslog utredningen att den prestationsbaserade delen av ersättningen ska utgå. Även den ämnesbaserade ersättningen bedömde utredningen skulle slopas för att ge lärosätena ökat bestämmande över resursfördelningen. Lärosätena ansågs mest kompetenta att själva avgöra hur hög utbildningskvalitet och ett attraktivt utbildningsutbud främjas genom resurstilldelningen.

Därutöver föreslogs att en ökad utbildningsvolym ska innebära en ökad forskningstilldelning med 12 000 kronor per ny helårsstudent, för att tydliggöra kopplingen mellan utbildning och forskning och skapa en bättre balans mellan basanslag och externa bidrag. Förslaget innebär att mer forskningsmedel ska kanaliseras som direkta anslag, istället för via externa forskningsfinansiärer. Vidare menade utredningen att överenskommelser om fyra år mellan Utbildningsdepartementet och lärosätena ska införas för att öka långsiktigheten och skapa en mer dialogbaserad styrning av högskolan. Därtill föreslogs att samverkan ska främjas genom att ingå i nationella bedömningar och överenskommelserna.

² [En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan SOU 2019:6](#)

En genomgång av remissvaren till utredningen som redovisats i artikeln *Den högre utbildningens organisation och finansiering i stöpsleven* visar på mycket spridda reaktioner från såväl lärosäten som andra aktörer.³

Flera lärosäten, däribland Lunds universitet, Mittuniversitetet, Luleå tekniska universitet och Göteborgs universitet, samt student- och akademikerorganisationer, SULF och Vinnova, hade generellt en positiv inställning till utredningen. Särskilt till förslag gällande normstyrning, förbättrad balans mellan forskning och utbildning samt mellan fasta anslag och externa bidrag. Även centrala fackliga organisationer var generellt positivt inställda. Fackförbund som samlar högskolans personal, så som SULF, är positiva, SACO, vilka representerar akademiker i allmänhet, intar en mittenposition medan Statstjänstemannaförbundet (ST), ställde sig negativa till utredningen.

Företrädare för näringslivet såsom Svenskt Näringsliv, Almega, Teknikföretagen, Volvo Cars, Ericsson med flera, var kritiska till utredningen och avstyrkte flera förslag. Även forskningsfinansiärer och andra forskningsaktörer, så som Vetenskapsrådet, Kungliga Vetenskapsakademien, Forte och Statens energimyndighet, var mer negativt inställda. Svenskt Näringsliv kritiserade förslagen för att vara ofullständiga och att utredningen inte presenterat tillräckliga åtgärder för att tillgodose Sveriges kompetensförsörjning och arbetsmarknadens behov. Dessa aktörer var även kritiska till förslag som innebär en försvagning av externfinansierad och konkurrensutsatt forskning.

1.3 Ett breddat utbildningsutbud

Lärosätena har successivt tilldelats ett utökat ansvar att bidra till utbildning för omställning och livslångt lärande, bland annat i syfte att förse arbetsmarknaden med rätt kompetens. I regleringsbrevet till universitet och högskolan för 2023 uppdras lärosätena att särskilt redovisa hur utbildningsutbudet utvecklas för att stärka tillgången till utbildning för livslångt lärande och omställning samt redovisa hur utbudet möter samhällets utbildningsbehov samt studenters och arbetsmarknadens behov regionalt och nationellt.⁴

Sedan högskolereformen 1993 har ett bredare utbildningsutbud vuxit fram med införande av bland annat yrkeshögskolor, certifikatsutbildningar och distanskurser (bland annat MOOC), i syfte att bidra till flexibilitet på arbetsmarknaden samt för att möta ett vidgat perspektiv på breddad rekrytering.⁵ Därutöver har flera utbildningsanordnare anslutit till högskolesystemet genom att ges examinationsrätt, såsom Beckmans designhögskola och Brunnsviks folkhögskola. Den digitalisering som

³ [Mikael Börjesson, Moa Lindqvist, Rebecka Göransdotter. Den högre utbildningens organisation och finansiering i stöpsleven. Statsvetenskaplig tidskrift Vol 124 Nr 1 \(2022\): 211 - 259](#)

⁴ [Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor](#)

⁵ [UKÄ, Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020 \(2020\). Johan Gribbe](#)

följde pandemin har dessutom inneburit ökade förutsättningar för nya utbildningsformer på distans eller av hybridkaraktär.

Utöver fler utbildningsformer tillkom flera nya högskolor och universitet på flera platser i landet från 1990-talet. Utbyggnaden av grundutbildningen, framför allt vid högskolor utanför storstäder, innebar ökad decentralisering av högskolan, samtidigt som autonomi hos lärosätena och konkurrensutsättning av lärosätenas verksamhet ökade. Lärosätena fick större ansvar för planering och dimensionering av utbildningen för att svara mot arbetsmarknadens behov av utbildning för omställning och vidareutbildning inom olika sektorer samt ett utbud som skulle svara mot studenternas efterfrågan. Det presenterades även flera idéer om högskolans roll att utveckla lärosätenas roll i det ”livslånga lärandet”.

I oktober 2022 uppdrogs lärosätena av regeringen att genomlys utbildningsutbudet för livslångt lärande och omställning för att möta behovet som det nya omställningsstudiestödet kan innebära. Skälen till uppdraget var att ”skapa förutsättningar för att ta till vara allas kompetens, möjliggöra för alla att skaffa sig ny kompetens och möta arbetsmarknadens behov”.⁶ I och med den forskningspolitiska propositionen Forskning, frihet, framtid - kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) förtydligades lärosätenas ansvar att erbjuda utbildning för det livslånga lärandet.

1.4 Ett nytt landskap, snabbare omställning och begränsade resurser kräver nya grepp

Det befintliga resurstilldelningssystemet har sedan införandet kritiserats för att leda till ett utbildningsutbud som matchar varken efterfrågan eller behov, leder till sänkt kvalitet och en orättvis fördelning mellan olika utbildningsområden. Därutöver har det lett till en successiv urholkning av resurserna och därmed allt färre undervisningstimmar med risk för påföljande lägre kvalitet. I denna kritik återfinns flera målkonflikter där kritikerna har olika utgångspunkter och önskemål på systemet, så oavsett systemets inriktning hade det fått kritik. Men tre argument lägger likväl grunden för behovet av ett nytt resurstilldelningssystem.

- För det första är dagens utbildningslandskap betydligt mer diversifierat än vad som var fallet 1993. Vi har fler studenter, flera nya utbildningsanordnare och betydligt fler utbildningsinriktningar än då inom högskolan. Därutöver har yrkeshögskolan växt fram som komplement till högskoleutbildning. Digitaliseringen och den snabba utvecklingen av distansoberoende utbildning som inte minst pandemin medförde ger också helt nya förutsättningar för samarbeten och anpassning av utbildningsutbudet.

⁶ [Utbildningsdepartementet. Uppdrag att genomlys utbildningsutbudet för livslångt lärande \(2022\)](#)

- För det andra leder den allt snabbare omställningen av arbetslivet, med bland annat nya och ökade krav på enskilda yrken till ett ökat behov av återkommande kompetensutvecklingsinsatser, eller utbildning för karriärbyten. Detta exempelvis av tillkomsten av omställningsstudiestödet och de förtydligade uppdragen till lärosätena att bidra i livslångt lärande och omställning.
- För det tredje gör ökade försvarsinsatser, lågkonjunktur samt hög inflation det svårt att kraftigt öka de offentliga anslagen till högre utbildning och forskning. Särskilt i ljuset av en ökande och allt äldre befolkning kommer de offentliga resurserna att behöva användas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Samlat gör detta att vi behöver tänka nytt och skapa ett system som utgår från de behov vi ser i dag och redan nu kan ana kommer i framtiden.

2. Fem utgångspunkter för en utredning

SFS har idag inte en färdig bild av hur ett nytt system för resurstilldelning till högre utbildning och forskning ska utformas. Men vi har tagit fram fem centrala utgångspunkter som ett nytt system behöver sträva mot och där vi identifierat några möjliga lösningar som bör övervägas.

2.1 Bidra till kvalitet i högre utbildning

Resurstilldelningssystemet bör vara utformat på ett sådant vis att det bidrar till att säkerställa kvaliteten i utbildningen vid svenska lärosäten. Frågor rörande exempelvis kostnader för nödvändig utrustning, andel lärarledd tid för föreläsningar och handledning bör användas för att beräkna behoven. Därutöver bör frågan om ersättning i förhållande till de studerandes prestation ses över. En möjlighet är att låta prestationen påverka en mindre del och då snarare den långsiktiga medelstillelningen där framgångsrika lärosäten tillåts expandera utbildningsutbudet om de önskar. Skillnader i studentpopulationernas förkunskaper och individuella förutsättningar bör i så fall också beaktas.

2.2 Ett effektivt resursutnyttjande

Resurstilldelningssystemet bör utformas på ett sådant vis att det skapar incitament för ett effektivt resursutnyttjande, exempelvis genom högre grad av samnyttjande och samarbete mellan lärosäten. Detta gäller såväl samordning av utbildningsutbud som samverkan i utbildningarna i sig. Det kan till exempel handla om att uppdra åt lärosäten att samordna delar av utbildningarna inom vissa breda utbildningsområden, exempelvis utbildningar till lärare, sjuksköterska, civilingenjör, för att använda specialiserade lärarresurser på bästa sätt.

2.3 Fördelningen utbildning respektive forskning

Resurstilldelningssystemet behöver ta till hänsyn relationen mellan resurstilldelningen till forskning och till utbildning så att det säkerställer att all högskoleutbildning är forskningsbaserad. Vidare bör utredningen klargöra hur lärosätena får flytta resurser mellan forskning och utbildning. Sannolikt bör möjligheterna att använda anslaget bli mer flexibelt i förhållande till nuvarande system. Detta skulle bland annat kunna kombineras med krav på att inte bygga upp onödigt stora myndighetskapital, och i stället använda tilldelade resurser till fler ändamål. I förhållande till nuvarande system bör utredningen också överväga om ett visst antal utbildningsplatser eller utbildningsanslag ska resultera i en viss miniminivå på forskningsanslaget, eller vice versa.

2.4 Avvägning mellan kort och lång sikt

Resurstilldelningssystemet behöver utformas så att det möter behov på såväl lång som kort sikt. Det vill säga både ger en grund för det livslånga lärandet och snabbt kan anpassas efter uppkomna behov. Faktorer att beakta är:

1. Studenternas efterfrågan på utbildning
2. Samhällets kompetensbehov
3. Högre utbildnings roll för demokratin, som institution för bildning samt hur andra aktörer, såsom bildningsförbund och civilsamhället, skulle kunna bidra.

2.5 Vem som ska ha löpande inflytande över dimensionering och utbud?

För att resurstilldelningssystemet ska kunna anpassas efter både kort- och långsiktiga behov samt studenters intressen behöver det också inkludera aktörer utanför högskolesektorn i frågor som rör prognoser och förlängningen dimensioneringen av utbudet.

En ny utredning av resurstilldelningssystemet behöver därför också överväga vilka aktörer som ska få påverka utbudet. Sannolikt behövs också en större samordning av utbudet, och därför behöver en utredning också se över hur man kan underlätta för enskilda och autonoma lärosätena att samlat anpassa utbudet efter behov och efterfrågan. Detta gäller såväl nationellt som regionalt.

3. Förslag på utredningens utformning

För att en ny utredning om resurstilldelningssystemet ska bli framgångsrik och kunna föreslå ett genomförbart system kommer den att kräva en hög grad av involvering av berörda aktörer i processen. Därutöver behöver den bred politisk acceptans på både nationell och lokal nivå.

Därför föreslår SFS att en ny utredning får följande inriktning:

- En parlamentarisk utredning med företrädare för samtliga partier.
- En huvudsekreterare med djup kunskap om styrning av offentlig sektor och i synnerhet lärosätenas interna anpassning utifrån denna styrning.
- En referensgrupp med internationella företrädare som löpande kan kommentera och ge förslag utifrån flera länders perspektiv. Gärna med internationellt verksamma forskare med inriktning på utbildningspolitik, styrning av offentlig sektor och offentligt styrda system för högre utbildning.
- Ett tydligt uppdrag att löpande kommunicera med berörda aktörer och en utredningsform som uppmuntrar interaktion i processen.
- En studentrepresentation som säkerställer flera perspektiv, inklusive forskarstuderandes, och involverar studerande i hela processen.

SFS