

Har lärosätena slutat spara?

Uppföljning av lärosätenas myndighetskapital 2016–2023



Utgiven av Sveriges förenade studentkårer,
Stockholm 2024-03-20

Författare: Sebastian Lagunas Rosén

Formgivning: Leo Nyström

Diarienummer: P1-05/2324

Presskontakt: Leo Nyström,
073 041 33 25, leo.nystrom@sfs.se

www.sfs.se

Sammanfattning

Universitet och högskolor kan bygga upp myndighetskapital genom att spara oförbrukade medel från tidigare år. 2017 publicerade Riksrevisionen en granskning som visade att lärosätenas myndighetskapital hade ökat och uppgick till 19 procent av deras omsättning vid utgången av 2016.¹ Riksrevisionen ansåg att lärosätena inte fullt ut utnyttjade det utrymme som gavs för verksamheten.

Sedan dess har samhället genomgått förändringar som haft betydande effekter för universitet och högskolor. Coronapandemin ledde till att antalet studenter ökade samtidigt som förutsättningarna för verksamheten förändrades dramatiskt under en period. Därefter följde en period av kraftigt stigande inflation, vilket också har medfört ökade kostnader för lärosätena. Båda dessa händelser kan potentiellt ha påverkat lärosätenas ekonomi till den grad att det påverkar deras sparade myndighetskapital.

Denna rapport syftar till att följa upp hur lärosätenas myndighetskapital har utvecklats under perioden 2016–2023. Trots att Riksrevisionen rekommenderade att myndighetskapitalet skulle följas upp, har det saknats en systematisk uppföljning på nationell nivå.

Vi kan konstatera att myndighetskapitalet för forskning är mer eller mindre oförändrat. Det finns vissa skillnader mellan olika typer av lärosäten, då forskningskapitalet vid exempelvis högskolor och nya universitet har stärkts något, medan det har minskat vid breda etablerade universitet. Allt som allt tyder utvecklingen på att forskningen har relativt stabila och långsiktiga förutsättningar.

Vår uppföljning tyder på att utbildningsverksamheten präglas av större utmaningar. Myndighetskapitalet för utbildning har minskat markant de senaste åren, särskilt åren 2021–2023. De flesta lärosäten har gjort minusresultat och måste ta från det sparade kapitalet för att finansiera utbildningarna. Det har även lett till att lärosätenas myndighetskapital totalt sett har minskat.

Som en kortsiktig lösning föreslår vi att regeringen inför mer flexibla regler för hur forskningsanslag och utbildningsanslag kan användas. Genom att använda mer stabila forskningsanslag för att täcka tillfälliga budgetunderskott på utbildningssidan går det att stabilisera och öka långsiktigheten för verksamheten. På sikt behöver dock utbildningsanslagen öka för att täcka de senaste årens ökade kostnader. Alternativet vore att sänka förväntningarna på den högre utbildningen, något vi som kunskapsamhälle inte har råd med.

¹ Riksrevisionen, [Varför sparar lärosätena – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor](#) (RiR 2017:28)

Summary in English

Higher education institutions (HEIs) can accumulate agency capital by saving unused funds from previous years. In 2017, the Swedish National Audit Office (Riksrevisionen) published an audit which showed that the higher education institutions' agency capital had increased and amounted to 19 percent of their turnover by the end of 2016. The Swedish National Audit Office was of the opinion that the higher education institutions did not fully utilize the resources they had been given.

Since then, society has undergone changes that have had significant effects on HEIs. The corona pandemic led to an increase in the number of students and the conditions for on-campus teaching changed dramatically. This was followed by a period of sharply rising inflation, which has also led to increased costs for HEIs. Both of these events could potentially have affected the higher education institutions' finances to the extent that it affects their saved agency capital.

This report aims to follow up how the HEIs agency capital has developed during the period 2016–2023. Despite the fact that the National Audit Office recommended that the agency capital be followed up, there has been a lack of systematic follow-up at national level.

We can state that the agency capital for research is more or less unchanged. There are certain differences between different types of HEIs, as the capital for research at, for example, colleges and new universities has been somewhat strengthened, while it has decreased at broad established universities. All in all, the development indicates that research is characterized by relatively stable and long-term conditions.

Unfortunately, our follow-up indicates that higher education faces bigger challenges. The agency capital for education has decreased significantly in recent years, especially in the years 2021–2023. Most HEIs have made losses and have to draw from the saved capital to finance higher education. This has also led to the overall reduction of the HEIs agency capital.

As a short-term solution, we suggest that the government introduce more flexible rules for how research funding and education funding can be used. By using more stable research resources to cover temporary budget deficits on the education side, it is possible to stabilize the conditions for higher education. In the long term, however, educational funding must increase to cover higher costs. The alternative would be to lower the standards and quality of higher education, something we as a knowledge-based society cannot afford.

Bakgrund

Myndighetskaptal vid statliga lärosäten

Merparten av Sveriges universitet och högskolor är formellt sett statliga myndigheter. Till skillnad från andra myndigheter har de dock möjlighet att bygga upp ett eget kapital i form av sparade anslag över tid. Skälet till att lärosätena är undantagna från reglerna och tillåts spara myndighetskaptal, är för att tillåta ökad flexibilitet och ge långsiktiga planeringsförutsättningar för universitet och högskolors verksamhet. Det kan vara svårt att omsätta nya medel direkt och systemet ger utrymme för viss trögrörlighet utan att lärosätena måste betala tillbaka oförbrukade medel. Det kan till exempel handla om fleråriga forskningsprojekt med extern finansiering eller behov av att bygga upp en buffert för att kunna investera i forskningsinfrastruktur.

Lärosätenas anslag är i huvudsak fördelade mellan utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. De två verksamhetsgrenarna är åtskilda på så sätt att anslag avsedda för utbildning inte får användas för forskning och vice versa. Detta återspeglas även i myndighetskaptalet, som kan bestå av utbildningsanslag, forskningsanslag eller både och. Ett särskilt fall utgörs av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) som har ytterligare ett verksamhetsgren för fortlöpande miljöanalys och dessutom kan omfördela pengar mellan olika verksamhetsgrenar.

Riksrevisionens rapport 2017

2017 genomförde Riksrevisionen en granskning av myndighetskaptal vid statliga universitet och högskolor. Granskningen belyste myndighetskaptalens utveckling under perioden 2007–2016.

Under den period som Riksrevisionen undersökte skedde en markant ökning av lärosätenas myndighetskaptal, från cirka 10 procent av lärosätenas omsättning 2007 till 19 procent 2016. Nästan hela ökningen skedde under de första fyra åren 2007–2010. Under perioden 2010–2016 skedde däremot inga väsentliga förändringar. Det samlade myndighetskaptalet vid samtliga statliga lärosäten uppgick till 12,3 miljarder kronor, vilket motsvarade 19 procent av lärosätenas omsättning (kostnader).

Riksrevisionen föreslog ett antal olika förklaringar till varför myndighetskaptalet hade ökat. En viktig orsak tycks vara att lärosätena har haft svårt att anpassa verksamheten i samband med ökade anslag: Det tar ett tag mellan att anslagsökningar träder i kraft och lärosätena har rekryterat personal, antagit nya studenter och i praktiken får ökade kostnader. I mellanrummet uppstår ett överskott som inte omsätts. Riksrevisionen pekade också på flera andra orsaker, exempelvis en vilja att bygga upp en buffert inför sämre ekonomiska tider eller svårigheter att prognostisera framtida kostnader.

Riksrevisionen ansåg visserligen att det kunde finnas rimliga förklaringar till det ökade myndighetskaptalet, men menade ändå att lärosätena inte hade utnyttjat det ekonomiska utrymmet som riksdag och regering hade beslutat om tillräckligt. Riksrevisionen lämnade flera rekommendationer. Dels att regeringen borde vidta åtgärder för att bättre följa myndighetskaptalens utveckling. Dels att lärosätena borde utveckla sina rutiner och bli bättre på att planera för och följa upp hur myndighetskaptalet användes.

Det har gått sju år sedan Riksrevisionen presenterade sin granskning. Det har inte genomförts några politiska initiativ som adresserat myndighetskapitalet. Det sker fortfarande ingen systematisk uppföljning. Däremot har det skett två stora omvärldshändelser som har påverkat lärosätenas ekonomi. Först ledde coronapandemin till utbyggnadsupprag för lärosätena och en ökning av antalet studenter inom den högre utbildningen. Alltså precis den typ av händelse som Riksrevisionen identifierade som en tänkbar orsak till att lärosätenas myndighetskapital tidigare hade ökat. Därefter började inflationen att stiga kraftigt, vilket förändrade lärosätenas ekonomiska situation. I början av 2024 kommer allt fler rapporter om att lärosätenas ekonomi är ansträngd och budgetarna inte går ihop. Alltså precis den typ av händelse som Riksrevisionen identifierade att myndighetskapitalet kunde behövas för att stävja.

Det finns därmed skäl att följa upp hur myndighetskapitalet har utvecklats, inte minst för att bättre förstå hur lärosätena har valt att hantera dessa omvärldshändelser. Det är syftet med denna rapport.

Kort om siffrorna

Den absoluta merparten av myndighetskapitalet består av ackumulerat överskott från tidigare år, alltså i form av anslagssparande, som redovisas som balanserad kapitalförändring. I den balanserade kapitalförändringen ingår även överskott av avgiftsfinansierad verksamhet, såsom uppdragsutbildning och beställd utbildning. Därutöver kan lärosätena ha myndighetskapital i form av donationskapital och statskapital, som dock utgör en mindre andel av lärosätenas totala myndighetskapital. I den här skrivelsen använder vi den balanserade kapitalförändringen och årets kapitalförändring som ett ungefärligt mått på lärosätenas myndighetskapital. Det är samma mått som användes i Riksrevisionens granskning. Även Universitetskanslersämbetet (UKÄ) anger att uppgifterna om den balanserade kapitalförändringen och årets kapitalförändring sammantagna utgör en uppskattning av lärosätenas myndighetskapital.

Uppgifter om balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring för perioden 2016–2022 är hämtade från Universitetskanslersämbetets databas [Högskolan i siffror](#). Motsvarande uppgifter för 2023 är hämtade direkt från respektive lärosätes årsredovisning. Endast statliga universitet och högskolor ingår i undersökningen, eftersom enskilda utbildningsanordnare inte omfattas av samma regelverk.

För att få en rättvis bild av hur myndighetskapitalet har förändrats över tid behöver vi även ta hänsyn till lärosätenas kostnader. I likhet med Riksrevisionen har vi valt att redovisa myndighetskapitalet på två sätt. Dels presenterar vi myndighetskapitalet utifrån en fastprisberäkning, där summorna räknas om till det senaste årets penningvärde.

Det ger en bild av förändring som inte påverkas av inflationen. Dels presenterar vi myndighetskapitalet som andel av lärosätenas totala omsättning. Det ger en bild av hur stor "buffert" lärosätena har som inte påverkas av om antalet studenter eller forskningsverksamheten ökar i omfattning.

Fastprisberäkningen utgår från en BNP-deflator. Detta skiljer sig från Riksrevisionens rapport, vars fastprisberäkning utgick från Statistiska centralbyråns (SCB) implicitprisindex för statlig konsumtion. Skälet till att använda BNP-deflatoren är att det följer UKÄ, som övergick från implicitprisindex till att använda BNP-deflatoren i sin årsrapport 2023. BNP-deflatoren härleds från BNP i löpande och fasta priser. Måttet återspeglar utvecklingen i hela ekonomin, till skillnad från andra index som härleds från specifika varor eller tjänster. Siffrorna till och med 2022 är hämtade från UKÄ. Siffran för 2023 är hämtad direkt från SCB. Samtliga fastprisberäkningar utgår från 2023 års priser.

I rapporten redovisar vi lärosätenas omsättning i form av intäkter. Även detta skiljer sig från Riksrevisionens rapport, som redovisade myndighetskapitalet i relation till omsättning i form av verksamhetens kostnader. Skillnaden blir marginell. Riksrevisionen angav i sin beräkning att myndighetskapitalet 2016 uppgick till 19 procent av omsättningen. Med vår definition är motsvarande siffra 18,76 procent. Lärosätenas sammanlagda intäkter översteg kostnaderna med 267 miljoner kronor, vilket motsvarar mindre än 1 procents skillnad.

Vad gäller SLU så har vi inte räknat med myndighetskapitalet för fortlöpande miljöanalys. Vi har enbart räknat med kapitalen för utbildning och forskning som de är fördelade i nuläget.

Myndighetskaptal vid universitet och högskolor 2016–2023

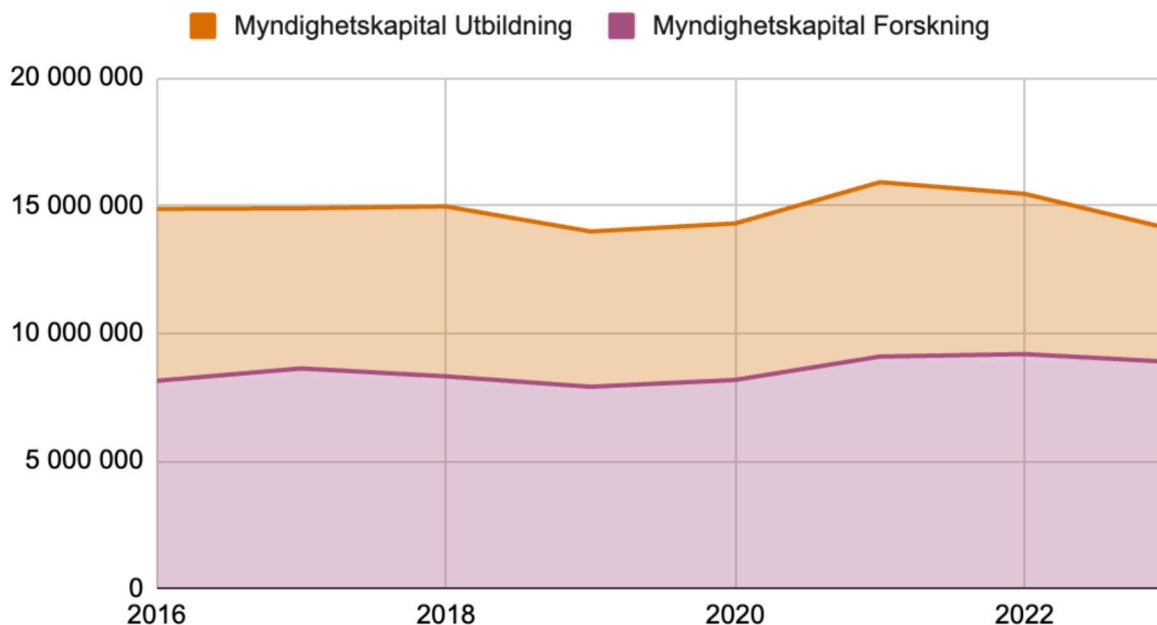


Diagram 1: Myndighetskaptal för utbildning och forskning 2016–2023.
Tusentals kronor. 2023 års priser.

Lärosätenas sammanlagda myndighetskaptal uppgick vid slutet av 2023 till 14 101 853 tusen kronor. Jämfört med 2016 är det en minskning med 5,2 procent eller 773 476 tusen kronor i fasta priser.

MYNDIGHETSKAPITAL FÖR UTBILDNING

Myndighetskaptalet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå uppgick till 5 213 426 tusen kronor vid utgången av 2023. Det är en minskning med 22,56 procent eller 1 519 010 tusen kronor sedan 2016.

Under perioden har summan fluktuerat och var som störst under 2021, då den uppgick till 6 825 831 tusen kronor. Det kan troligtvis förklaras av att lärosätena fick ökade anslag i samband med tillfälliga utbyggnader under pandemin. En sådan förklaring går i linje med Riksrevisionens analys från 2017, som bland annat påpekade att lärosäten kan ha svårt att snabbt omsätta nya resurser i verksamheten i samband med utbyggnadsuppdrag

Visserligen ökade antalet studenter under pandemins första år, men det tar tid för lärosätena att anställa lärare och på andra sätt anpassa verksamheten efter det utökade utbildningsuppdraget.

Från toppen 2021 till 2023 minskade myndighetskaptalen för utbildning med 23,6 procent eller 1 612 405 tusen kronor. Det kan åtminstone delvis förklaras med att anslagen inte har räknats upp tillräckligt för att kompensera för lärosätenas ökade kostnader till följd av den höga inflationen under perioden.

MYNDIGHETSKAPITAL FÖR FORSKNING

Myndighetskaptalet för forskning och utbildning på forskarnivå uppgick till 8 888 427 tusen kronor vid utgången av 2023. Det är en ökning med 9,16 procent eller 745 534 tusen kronor sedan 2016.

Även myndighetskapitalet för forskning har både ökat och minskat vissa år. Som lägst uppgick det till 7 910 222 tusen kronor 2019, för att sedan öka till 9 189 106 tusen kronor 2022. Från toppen 2022 till 2023 minskade myndighetskapitalet för forskning med 3,3 procent, vilket motsvarar 300 679 tusen kronor. Forskningsverksamheten har troligtvis också påverkats av inflationen, men inte alls i samma utsträckning som utbildningsverksamheten.

Myndighetskapital som andel av omsättningen

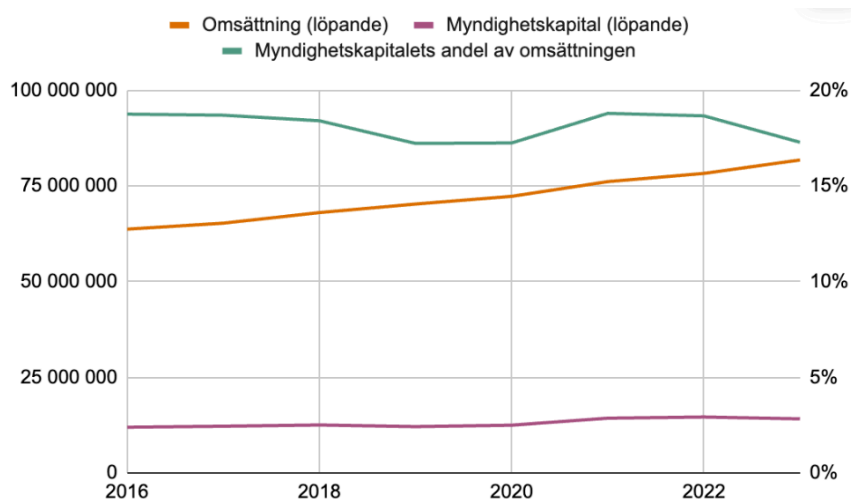


Diagram 2:
Myndighetskapitalets andel av omsättningen 2017-2023. Tusedals kronor. Observera att summorna anges i löpande priser.

Det totala myndighetskapitalet motsvarar 17,28 procent av lärosätenas omsättning 2023. Det är en viss minskning sedan 2016, då myndighetskapitalet motsvarade 18,76 procent av omsättningen. Förändringen utgör en minskning med 1,45 procentenheter.

Omsättningen ökade under samma period från 63 718 390 till 81 810 713 tusen kronor i löpande priser, vilket i fasta priser motsvarar en ökning från 79 553 089 tusen kronor till 81 810 713 kronor eller 2,8 procent.

Myndighetskapital efter typ av lärosäte

Myndighetskapitalet utgörs till 36,97 procent av utbildningsmedel och 63,3 procent av forskningsmedel. Sammansättningen skiljer sig dock mellan olika typer av lärosäten. Hos de breda etablerade universiteten utgörs myndighetskapitalet till 36,64 procent av utbildningsanslag.

De fackinriktade universiteten har betydligt större andel myndighetskapital för forskning. Myndighetskapitalet för utbildning motsvarar 10,29 procent av deras totala myndighetskapital. Myndighetskapitalet vid övriga kategorier av lärosäten utgörs till en oproportionerligt stor del av utbildningsmedel.

För nya universitet utgör utbildningsmedel 60,21 procent, inom kategorin högskolor är det 83,83 procent och vid de konstnärliga högskolorna är det 63,98 procent.

Att olika kategorier av lärosäten har olika stora myndighetskapital är varken förvånande eller anmärkningsvärt i sig. Det kan till stor del förklaras av att olika kategorier av lärosäten har olika stor omsättning och har påverkats olika av utbyggnadsuppdrag och forskningsinsatser.

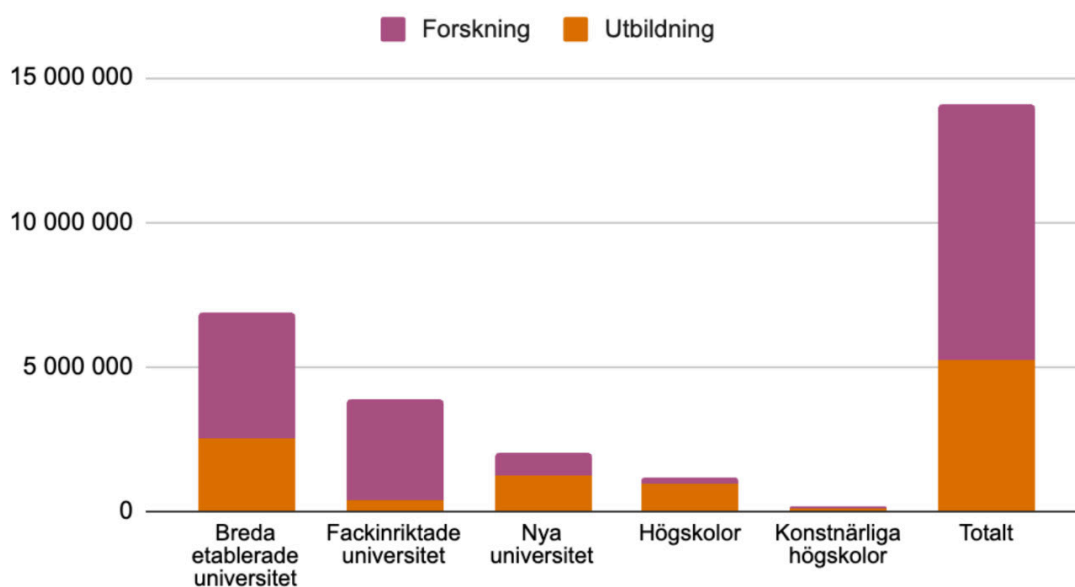


Diagram 3: Myndighetskapital efter typ av lärosäte 2023. Tusentals kronor.

Myndighetskapitalet för utbildning efter typ av lärosäte

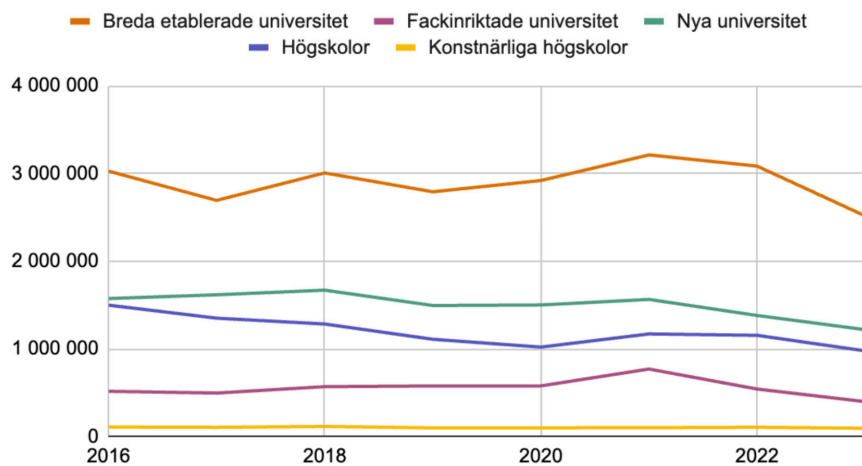
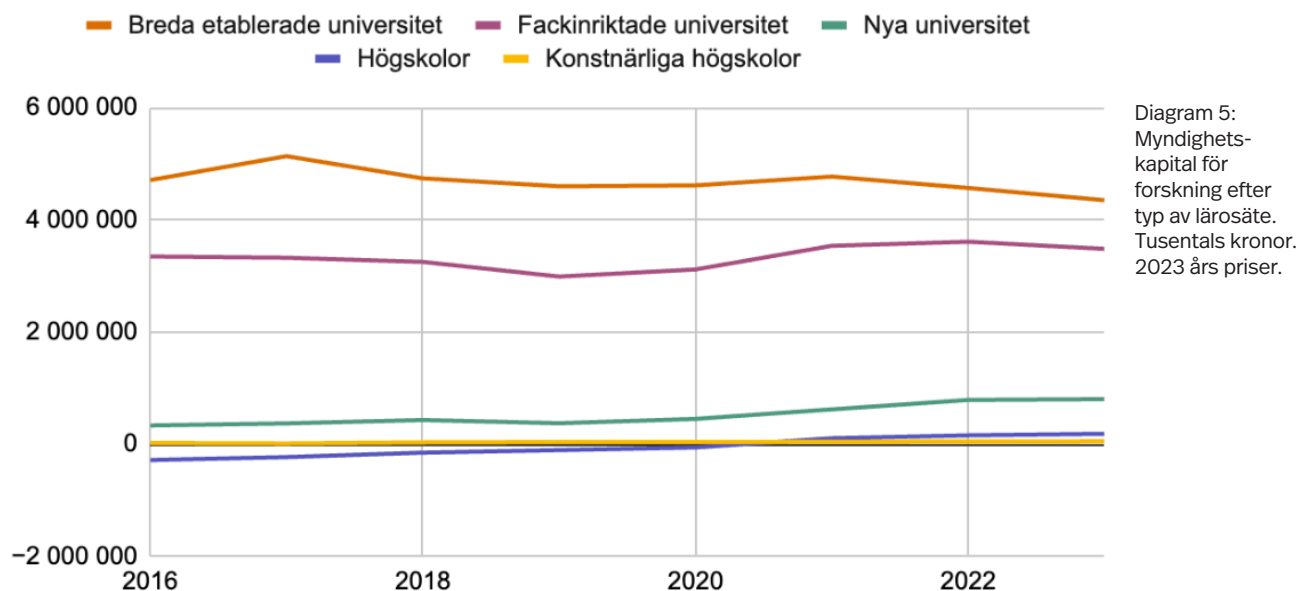


Diagram 4:
Myndighetskapital för
utbildning efter typ av
lärosäte. Tusentals
kronor. 2023 års
priser.

Myndighetskapitalet för utbildning har minskat för samtliga kategorier av lärosäte under perioden 2016–2023. Den procentuellt största förändringen avser högskolor, vars myndighetskapital minskade med 34,74 procent eller 521 238 tusen kronor. För fackinriktade

universitet var minskningen 22,79 procent, följt av nya universitet där minskningen var 22,52 procent. Vid de breda etablerade universiteten var minskningen 16,87 procent. Vid de konstnärliga högskolorna var minskningen 12,67 procent, dock från mycket låga nivåer.

Myndighetskapital för forskning efter typ av lärosäte



Vid de flesta typer av lärosäten ökade myndighetskapitalet för forskning under perioden 2016–2023. I kategorin högskolor ökade kapitalet från ett negativt värde om -279 367 tusen kronor till 188 892 tusen kronor, en ökning med 468 259 tusen kronor. Myndighetskapitalet vid nya universitet ökade med 139,31 procent, från 337 010 tusen kronor till 469 483 tusen kronor. Konstnärliga högskolor ökade forskningskapitalet med 127,90 procent, från 23 814 tusen kronor till 54 272 tusen kronor. Forskningskapitalet inom dessa tre lärosäteskategorier var små vid periodens början och har ökat kontinuerligt.

Vid de fackinriktade universiteten var ökningen 4,06 procent, från 3 349 698 tusen kronor till 3 485 671 tusen kronor. Inom denna kategori skedde en minskning mellan 2016 och 2019 följt av en ökning åren därpå.

Vid de breda etablerade universiteten minskade myndighetskapitalet för forskning med 7,61 procent, från 4 711 737 tusen kronor till 4 353 099 tusen kronor. Inom denna lärosäteskategori har kapitalet minskat kontinuerligt sedan 2017, med undantag för en mindre uppgång 2021.

Slutsatser

Vi kan identifiera två tydliga tendenser under perioden 2016–2023. Myndighetskapitalet för utbildning minskar, medan myndighetskapitalet för forskning på det hela taget ligger ganska stabilt på samma nivå som tidigare. Breda etablerade universitet sticker dock ut genom att myndighetskapitalet har minskat för både utbildning och forskning.

Myndighetskapitalet för utbildning har minskat markant de senaste åren. En tänkbar förklaring är att lärosätenas intäkter inte har följt med kostnadsutvecklingen, vilket gör att samma verksamhet som tidigare nu ger minusresultat. De flesta lärosäten har fortfarande tillräckliga myndighetskapital för att parera tillfälliga budgetunderskott. På sikt kommer det dock att bli svårt för lärosätena att bibehålla utbildningskvaliteten och antalet studenter om intäkterna inte kommer ikapp de ökade kostnaderna.

Fackinriktade universitet sticker ut som en kategori av lärosäten som kommer att få svårt att bibehålla utbildningsverksamheten under det svåra ekonomiska läget. De har redan en relativt liten andel myndighetskapital på utbildningssidan. Samtidigt finns det en tydlig förväntan, inte minst på de tekniska lärosätena, att utöka utbilda fler studenter för att möta behoven på arbetsmarknaden. Regeringen har visserligen tillfört medel men kostnaderna har ökat i snabbare takt. Det finns en stor risk att dessa lärosäten kommer att få det svårt att hantera situationen utan resurstillskott de närmsta åren.

Lärosätena tycks inte ha något motsvarande problem på forskningssidan. Myndighetskapitalet för forskning ligger generellt kvar på tidigare nivåer. Till viss del kan myndighetskapitalet för forskning förklaras av att forskningsmedel kommer i form av externa anslag som är uppbundna för fleråriga projekt. Att myndighetskapitalet totalt sett ligger kvar på samma nivåer tyder på att lärosätena fortsätter att attrahera nya forskningsanslag i samma takt som tidigare.

I och med att forskningsverksamheten generellt tycks vara mindre känslig för omvärldshändelser, kan det finnas skäl att låta lärosätena använda sparade forskningsmedel för att hantera tillfälliga nedgångar på utbildningssidan. Detta gäller inte minst de fackinriktade universiteten, vars myndighetskapital till större delen består av forskningsmedel. På längre sikt måste dock intäkterna inom respektive verksamhetsgren kunna täcka kostnaderna.

Förslag

Med anledning av ovanstående slutsatser föreslår vi följande:

Universitet och högskolor ser över sina rutiner för hur myndighetskapitalet ska omsättas.

Detta gäller särskilt för lärosäten som har myndighetskapital för utbildning, eftersom den verksamhetsgrenen tycks vara mer känslig för förändringar i omvärlden. I perioder med ökade kostnader och risk för budgetunderskott är det viktigt att göra långsiktigt hållbara avvägningar mellan att använda sparade kapital eller genomföra kostnadsbesparande åtgärder. Rutiner bör tas fram och utvärderas i samverkan med studenterna.

Regeringen tillåter att lärosätena omfördelar medel mellan utbildning och forskning.

Detta föreslogs bland annat av Styr- och resursutredningen och förslaget fick stort frångående från remissinstanserna.² Genom att kunna använda sparade medel mer flexibelt skulle det bli lättare för lärosäten att parera svackor i ekonomin som framförallt påverkar utbildningarna. En sådan ordning finns redan vid SLU samt hos enskilda utbildningsanordnare, bland annat Chalmers och Högskolan i Jönköping, och tycks inte ge upphov till några problem.

² Börjesson et al. "[Den högre utbildningens organisation och finansiering i stöpsleven – Ställningstaganden till Strutens huvudbetänkande](#)", *Statsvetenskaplig tidskrift* 2022/1, s. 219.

Regeringen och riksdagen stärker utbildningsanslagen så att de motsvarar förväntningarna. Redan idag finansieras utbildningarna delvis av sparade kapital. På sikt måste lärosätenas intäkter öka om inte verksamheten ska minska i omfattning eller kvaliteten försämras.