

**Inspel:**

# Regeringens kommande utredning av resurstilldelningssystemet

I budgetpropositionen för 2025 aviserade regeringen att den avser tillsätta en utredning för att utveckla styrningen mot prioriterade områden samt se över resurstilldelningssystemet för utbildning vid universitet och högskolor för att möjliggöra en ökad effektivitet i resursfördelningssystemet samtidigt som lärosätenas autonomi och rådgivning värnas. Utredningen ska också lämna förslag som kan förbättra uppföljning och kontroll av myndighetskapitalet.

Sveriges förenade studentkårer, SFS, ser mycket positivt på att regeringen tar initiativ för att reformera resurstilldelningssystemet. Det finns några områden som är särskilt angelägna att inkludera i en översyn:

- Utredningen bör belysa behovet av att stärka finansieringen per student (HST).
- Utredningen bör få i uppdrag att lämna förslag på hur resurstilldelningssystemet kan bidra till hög kvalitet i utbildningen genom att minska betydelsen av helårsprestation (HPR).
- Utredningen bör lämna förslag på hur finansieringen av högre utbildning kan vara kvalitetsdrivande och uppmuntra till effektivisering utan att leda till urholkning och försämrad kvalitet.
- Utredningen bör ges i uppdrag att lämna förslag på hur resurstilldelningssystemet kan främja anknytning mellan forskning och utbildning.
- Utredningen bör värna den akademiska friheten och förslagen bör inte medföra att den statliga styrningen eller administrativa bördan totalt sett ökar.

SFS har även förslag kring utredningens utformning.

## Ersättningsbeloppen behöver höjas

*Direktivet bör därför inte kräva att utredningens förslag ska vara kostnadsneutrala, utan att utredningen i första hand ska utgå från samhällets behov av högre utbildning av hög kvalitet.*

*Däremot kan utredningen få i uppdrag att lämna alternativa förslag varav ett ska vara kostnadsneutralt.*

Sedan nuvarande resurstilldelningssystem infördes på 1990-talet har lärosätena fått allt mindre kompensation för sina faktiska kostnader. En nypublicerad undersökning av Sveriges universitetslärare och forskare, SULF, visar att ersättningen per student har minskat med mellan 18 och 42 procent.<sup>1</sup> Det här får allvarliga konsekvenser för kvaliteten i högre utbildning. I snitt är den lärarledda tiden för heltidsstuderande 11 timmar i veckan på svenska högskolor och universitet, vilket är näst lägst i Europa.<sup>2</sup> Inom vissa utbildningsområden är den dessutom betydligt lägre.

SFS gjorde även en undersökning bland universitets- och högskolelärare 2023 som visar att de allt minskade resurserna har haft reella konsekvenser för utbildningen och lärarnas arbete.<sup>3</sup> Undersökningen visar exempelvis att en majoritet av lärarna uppger att de ekonomiska förutsättningarna har försämrat deras möjligheter att utforma en kvalitativ utbildning. De sätt på vilka flest uppger att ekonomin påverkar kvaliteten är genom att leda till mindre tid med studenterna, försämrade möjligheter till utveckling, och större studentgrupper. De utbildningsmoment lärarna lägger mindre tid på idag är föreläsningar, förberedelser inför undervisande moment, och seminarier, vilket speglar en generell utveckling mot minskande lärarledd tid i högre utbildning.

Att den högre utbildningen i praktiken försämras till följd av underfinansiering får såklart konsekvenser för individen, vars utbildning inte håller den kvalitet som den borde, men i förlängningen också för hela samhället. Det behövs bra utbildningar för att arbetsmarknaden ska ha tillgång rätt kompetens. En underfinansierad utbildning är därför negativt för kompetensförsörjningen och leder inte till excellens.

Problemet med ersättningsbeloppen har även uppmärksammats av produktivitetskommissionens delbetänkande.<sup>4</sup> Produktivitetskommissionen föreslår en höjning av ersättningarna per student. De påpekar att detta går att göra utan att öka de totala anslagen. Som systemet är konstruerat kan varje lärosäte utbilda hur många studenter som helst, men det finns en gräns på den totala summan de kan få i anslag för jobbet. Förslaget innebär att lärosätena får mer utrymme att minska antalet studenter och prioritera kvalitetshöjande åtgärder vid utbildningar som idag dras med stora kvalitetsproblem. Det skulle leda till justeringar där det behövs, inte automatiska minskningar överallt.

Såsom SULFs rapport visar har ersättningsbeloppen minskat olika mycket för olika utbildningsområden, men den gemensamma nämnaren är att de alla har urholkats under en längre tid. Enskilda satsningar som har gjorts inom vissa områden är välkomna, men inte tillräckliga. Det krävs därför en generell höjning av ersättningsbeloppen för samtliga utbildningsområden.

---

<sup>1</sup> Sveriges universitetslärare och forskare, 2024, [30 år av underfinansiering hotar svensk högre utbildning](#).

<sup>2</sup> Eurostudent, 2024, [Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024](#).

<sup>3</sup> Sveriges förenade studentkårer, 2023, [Den dolda kostnaden. Urholkningens konsekvenser för utbildningens kvalitet](#).

<sup>4</sup> SOU 2024:29, [Goda möjligheter till ökat välstånd](#).

## Ta bort eller minska den prestationsbaserade delen

*Utredningen bör få i uppdrag att lämna förslag på hur resurstilldelningssystemet kan bidra till hög kvalitet i utbildningen genom att minska betydelsen av helårsprestation.*

Ersättningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras på två komponenter: antalet registrerade studenter omräknat till helårsstudenter (HST) och helårsprestationer (HPR) i form av avklarade högskolepoäng. Det innebär att lärosätet enbart får full ersättning för utbildningskostnader om studenterna tar poäng och fullföljer utbildningen.

Ett problem som detta medför är att det skapar ekonomiska incitament för lärosäten att sänka examinationskraven för att öka genomströmningen. Det får även konsekvenser för det livslånga lärandet. Fristående kurser, distansutbildningar och utbildningar med annan studietakt än heltid, som är viktiga inte minst för de som kompetensutvecklar sig eller arbetar parallellt med studier, missgynnas av systemet med HPR eftersom de ofta har en lägre prestationsgrad och därför blir ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena. Dessa problem har även framförts av Styr- och resursutredningen, som föreslog att HPR skulle utgå.<sup>5</sup> Det prestationsbaserade systemet medför också ett hinder i anpassningen av utbildningsutbudet, och utvecklandet av nya utbildningar ses som en finansiell risk.

Genom att helt ta bort, eller åtminstone minska, betydelsen av HPR så skulle en ökad stabilitet i finansieringen möjliggöras och vi skulle komma till bukt med det nuvarande problematiska incitamentet att öka genomströmningen genom sänkta kunskapskrav, och samtidigt möjliggöra en utveckling av utbildningsutbudet.

Detta har redan föreslagits av produktivitetskommissionen, som anser att ersättningen i resurstilldelningssystemet inom den högre utbildningen bör viktas om, från HPR till antal HST, just för att minska incitamentet att sänka kunskapskraven.<sup>6</sup>

Kvalitetssäkring bör i första hand ske genom det nationella kvalitetssäkringssystemet, inte genom resurser.

## Produktivitetsavdraget urholkar och försämrar utbildningen kvalitet

*I utredningens uppdrag bör ingå att lämna förslag på hur finansieringen av högre utbildning kan vara kvalitetsdrivande och uppmuntra till effektivisering utan att leda till urholkning och försämrad kvalitet.*

Varje år räknar staten upp myndigheternas anslag så att de ska följa den allmänna prisutvecklingen i samhället, i pris- och löneomräkningen (PLO). Produktivitetsavdraget infördes på 1990-talet och innebär att cirka en till två procent dras av från uppräknningen av anslagen. Syftet är att effektivisera de statliga verksamheterna genom att de för varje år förväntas arbeta mer effektivt. Över tid så har ett årligt avdrag från högskolornas anslag lett till att lärosätena inte kompenseras för sina egentliga kostnader.

---

<sup>5</sup> SOU 2019:6, [En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan](#).

<sup>6</sup> SOU 2024:29, [Goda möjligheter till ökat välstånd](#).

Det är självklart att högskolor och universitet, liksom annan verksamhet finansierad via statliga anslagsmedel, ska bedrivas kostnadseffektivt. Effektivisering handlar dock om effektiv verksamhet med bibehållen kvalitet. Det stora problemet grundar sig i att universitets- och högskolelärare inte kan undervisa snabbare år för år, och samtidigt bibehålla kvaliteten i undervisningen. Det blir studenterna, och ytterst övriga samhället, som drabbas när utbildningen försämras. Som tidigare nämnt står Sverige ut i Europa med mycket låg lärarledd tid, i snitt 11 timmar i veckan.<sup>7</sup>

Produktivitetsavdraget är inget naturtillstånd. Exempelvis har yrkeshögskolan inget produktivtavsdrag. Även Danmark har för några år sedan tagit bort sin motsvarighet till produktivtavsdraget.

För att högre utbildning ska ha en chans att hålla hög kvalitet och inte fortsätta urholkas behöver lärosätena undantas från produktivtavsdraget.

## Samlat anslag för utbildning och forskning

*Utredningen bör ges i uppdrag att lämna förslag på hur högskolornas finansiering kan främja att utbildning och forskning sker i nära anknytning.*

Lärosätena tilldelas två separata anslag: ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning för forskarnivå. Idag går dessa två inte att blanda, det innebär att det inte går för ett forskningstungt lärosäte att omfördela anslag för att stärka utbildningen, och inte heller för ett utbildningstungt lärosäte att skjuta till mer resurser till forskningen.

SFS gjorde våren 2024 en sammanställning av hur lärosätenas myndighetskapital har utvecklats under perioden 2016–2023, som en uppföljning av Riksrevisionens granskning från 2017.<sup>89</sup> Sammanfattningsvis visar uppföljningen att myndighetskapitalet för forskning är mer eller mindre oförändrat. Det finns vissa skillnader mellan olika typer av lärosäten. Forskningskapitalet vid exempelvis högskolor och nya universitet har stärkts något, medan det har minskat vid breda etablerade universitet. Sammantaget tyder utvecklingen på att forskningen har relativt stabila och långsiktiga förutsättningar. Däremot visar uppföljningen 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.<sup>10</sup>

Utbildning och forskning går hand i hand: utbildningen behöver stark forskningsanknytning för att hålla hög kvalitet, och framtida forskning kommer inte att bli till utan en kvalitativ

---

<sup>7</sup> Eurostudent, 2024, [Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT 8 Synopsis of Indicators 2021–2024](#).

<sup>8</sup> Sveriges förenade studentkårer, 2024, [Har lärosätena slutat spara?](#)

<sup>9</sup> Riksrevisionen, 2017, [Varför sparar lärosätena – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor](#) (RiR 2017:28).

<sup>10</sup> Sveriges förenade studentkårer, 2024, [Har lärosätena slutat spara?](#)

grundutbildning som utbildar framtidens forskare. Det är inte lämpligt att anslagen för dessa är strikt åtskilda.

Det borde därför öppnas upp för att låta lärosätena omfördela medel från utbildning till forskning och vice versa i form av ett samlat, eller i vart fall mer flexibelt, anslag. Anslagen bör dock även fortsättningsvis ha åtskilda beräkningsgrunder och för det samlade anslaget skall behöva beräkningsgrunderna inte ändras. Det här är något som SFS tidigare framfört i vårt inspel till den kommande forskningspropositionen.<sup>11</sup>

Ett samlat anslag kan också öppna för möjligheten att externa medel betalas ut för projekt som kombinerar forskning med särskilda kurser på grundnivå, avancerad nivå eller inom uppdragsutbildning, vilket kan vara särskilt intressant inom näringsgrenar där det både finns behov av att flytta fram forskningsfronten och att utbilda eller vidareutbilda kvalificerad arbetskraft med spetskompetens. Här ser vi en outnyttjad potential i samverkan mellan näringsliv och akademi. Sådana projekt går dock inte att genomföra idag på grund av den skarpa uppdelningen av anslag.

Det sker redan idag att lärare behöver ta av sin forskningstid för att hinna med sitt undervisningsuppdrag, till följd av den allt ökande urholkningen av högre utbildning. Det rapporteras inte eftersom det inte är tillåtet med en sådan omfördelning, vilket innebär att ett tudelat anslag inte förhindrar en sådan omprioritering, det bara döljer den. Samtidigt har de flesta lärare incitament och en egen vilja att prioritera forskningstid och inte i högre grad ta av den till utbildningstid, inte minst för att forskning är mer meriterande. Det talar emot att ett samlat anslag skulle leda till att lärosätena omfördelar forskningsmedel för att stärka utbildningarna i någon större utsträckning. Det är samtidigt osannolikt att lärosätena skulle göra alltför stora omprioriteringar från utbildning till forskning. Utbildningsanslagen är baserade på antalet studenter och genomströmningen, vilket gör det svårt att använda utbildningsanslag till forskning utan att det på sikt leder till minskade anslag. I slutändan måste denna prioritering göras på lärosätet, där studenterna har möjlighet att påverka den slutgiltiga omfördelningen.

## Öka inte styrningen mot vissa utbildningsområden

*Av direktivet bör framgå att utredningens förslag inte ska medföra att statens styrning av universitet och högskolor totalt sett ökar och att den akademiska friheten därmed inskränks. Det bör även framgå att också studenters efterfrågan ska beaktas.*

Ett annat viktigt medskick från SFS är att styrningen mot vissa utbildningsområden inte bör öka – det är något som vi anser att lärosätena bör ta ansvar för baserat på studenternas efterfrågan och övriga behov i samhället. Det är viktigt att värna om lärosätenas autonomi vid dimensioneringen av utbildningen och studenternas vilja att fritt välja utbildning.

Idag dimensioneras utbildningsutbudet vid lärosätena så att det ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Det är därför centralt att båda dessa – särskilt studenternas efterfrågan – fortsatt beaktas, så att inte högre utbildning reduceras till ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg. SFS inställning är att lärosätena har ett välfungerande system för att identifiera behov i samhället och att studenterna efterfrågar utbildningar som

---

<sup>11</sup> Sveriges förenade studentkårer, 2023, [Inspel till forskningspropositionen 2024](#).

också är efterfrågade av samhället. Ett större hinder är den politiska styrning som redan finns på plats, och som inskränker lärosätenas möjlighet att vara flexibla i anpassandet av utbildningsutbudet, till exempel den finansiella risken (i form av helårsprestation) av att anpassa utbildningar som riskerar att leda till lägre genomströmning, eller den politiska styrning som finns i regleringsbrev och examensbilagan till Högskoleförordningen.

## Förslag på utredningens utformning

Slutligen har SFS ett antal förslag på utredningens utformning, vilket vi tidigare har framfört genom vårt PM “Fem utgångspunkter för ett nytt system för resurstilldelning till högskolan”.

<sup>12</sup>

SFS föreslår att utredningen 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.

---

<sup>12</sup> Sveriges förenade studentkårer, 2023, [Fem utgångspunkter för ett nytt system för resurstilldelning till högskolan](#).