

Särskilt yttrande

av Anders Hedberg, sakkunning Finansdepartementet

Inledning

Resursutredningen har regeringens uppdrag att göra en översyn av resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen. Översynen ska svara på frågan om det nuvarande systemet fungerar tillfredsställande.

Med utgångspunkt i nämnda översyn kan utredningen föreslå förändringar av resurstilldelningssystemet eller överväga andra åtgärder. Utredningens förslag ska bland annat göra det möjligt att även fortsättningsvis ta hänsyn till studenternas efterfrågan, och bedriva all högskoleverksamhet så effektivt som möjligt.

I det nuvarande resurstilldelningssystemets anslagskonstruktion är tilldelningen av hela anslaget prestationsbaserad. Där definieras prestationsbaserad som att ett lärosäte får ersättning i direkt förhållande till hur många studenter det utbildat och hur många högskolepoäng varje student har presterat.

Utredningens förslag

Resursutredningen föreslår att resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning förändras. Förslaget innebär att anslaget delas upp i en fast resurs, kallad grundersättning, som utgör 35 procent av anslaget, och en prestationsbaserad resurs som utgör 65 procent av anslaget. Utredningen anser att den fasta resursen, grundersättningen, är prestationsbaserad på längre sikt medan den rörliga delen är prestationsbaserad på kortare sikt – ett år.

Utredningens argument för sin definition av begreppet prestationsbaserad är att hela anslaget, inklusive grundersättningen, kan

prövas av regeringen och sänkas om inte det enskilda lärosätet presterar tillräckligt bra. Tilldelningen av anslaget skulle med andra ord vara prestationsbaserad i den meningen att det hanteras som övriga sak- och förvaltningsanslag på statsbudgeten. Utredningen anger inte något skäl till varför grundersättningen ska vara just 35 procent.

Invändningar mot utredningens förslag

Översynen visar att nuvarande system bör behållas

Mina invändningar mot utredningens förslag grundar sig för det första på det faktum att utredningens översyn visar att nuvarande system fungerar tillfredsställande och har fungerat tillfredsställande under de 12 år det varit i bruk, och att i princip samtliga lärosäten delar den uppfattningen. Översynen borde därmed, menar jag, enligt direktiven föranleda rekommendationen att resurstilldelningssystemet bibehålls oförändrat.

Utredningens förslag är inte förenligt med resultatstyrning

Utredningen för resonemanget att resurstilldelningssystemet visserligen fungerat under de senaste 12 årens omvärldsförändringar; men då det gäller framtidens förändrade omvärld, exempelvis att antalet studenter sjunker, anser utredningen att ett oförändrat system skulle äventyra lärosätenas ekonomiska förutsättningar. Eftersom lärosätenas ersättning baseras på antalet studenter och deras prestationer skulle, hävdar utredningen, ett minskat antal studenter få en negativ effekt på hur stora kostnader ett lärosäte kan hålla sig med vad gäller exempelvis personal och lokaler.

Jag anser inte att utredningen mot bakgrund av det framtids-scenario som målas upp, och som enbart grundar sig på demografiska faktorer, har någon grund för att föreslå sin ändring av resurstilldelningssystemet. Det nuvarande systemet infördes 1993 som en del i mål- och resultatstyrningen av högre utbildning. Det innebär att de anslagna resurserna tilldelas myndigheterna av regeringen för att uppnå vissa resultat, inte för att täcka utgifter. Om man hävdar att mål- och resultatstyrningen av lärosätena är ett väl fungerande system, då kan man svårigen samtidigt vara av

uppfattningen att det är en negativ effekt om ett lärosäte måste anpassa sina kostnader, t.ex. personal och lokaler, till det resultat som detsamma uppnår.

Grundersättningens storlek har inte analyserats

Utredningen menar att införandet av en grundersättning ger lärosätena större möjlighet att ägna sig åt andra uppgifter än studenterna och deras grundutbildning. Någon analys av varför grundersättningen bör uppgå till just 35 procent saknas.

Utredningens förslag leder till sämre effektivitet

Slutligen invänder jag mot utredningens förslag till förändring eftersom det riskerar att leda till försämrad effektivitet vilket bland annat står i strid med direktivens krav på att utredningens förslag, eller övervägda åtgärder, ska ge incitament för att all högskoleverksamhet ska bedrivas så effektivt som möjligt.

Detta blir extra tydligt i två av utredningens argument för att föreslå ovannämnda förändring av resurstilldelningssystemet:

1. att kunna "övervintra" kurser som inte bär sina kostnader eftersom de inte attraherar studenter,
2. att kunna bedriva kurser med låg prestationskvot, dvs. kurser som inte bär sina kostnader eftersom studenterna inte presterar några poäng.

I en situation med begränsade resurser är det inte möjligt att ur effektivitetssynpunkt motivera en förändring som leder till minskad effektivitet och därmed ökade kostnader. De båda argumenten ovan är närmast skolexempel på ineffektivitet i förbrukning av begränsade, i detta fall offentliga, resurser. Om en kurs inte har några studenter eller om de registrerade studenterna inte presterar några poäng, då har resurser satsats på en verksamhet som gett ett klen resultat. Om samma resurser i stället satsas på en verksamhet som attraherar fler studenter vilka presterar sina poäng, då har samma resurser gett ett bättre resultat än i det första exemplet.

Avslutande synpunkter

Min samlade bedömning är att utredningens förslag vare sig tjänar regeringen, studenterna eller skattebetalarna. Statens och samhällets intressen ligger i den rakt motsatta riktningen. De förändringar utredningen föreslår kan bara gagna dem som vill behålla friheten att själv styra över sin verksamhet, men inte axla ansvaret att genom ständiga omprioriteringar förnya och utveckla den högre utbildningen.