

Grundläggande högskoleutbildning:

Politik och planering eller den osynliga
handen i full verksamhet?

**Grundläggande högskoleutbildning: Politik och planering eller
den osynliga handen i full verksamhet?**

Producerad av Högskoleverket i februari 1997

Högskoleverkets skriftserie 1997:2 S

ISSN 1400-9498

ISRN HSV-SS--97/2--SE

Innehåll: Bedömnings- och utredningsavdelningen

Form: Informationsavdelningen

Tryck: AB PP Print, mars 1997

”Would you tell me, please, which way I ought to go from here?
That depends a good deal on where you want to get to, said the Cat.

I don't much care where, said Alice.

Then it doesn't matter which way you go, said the Cat.”

(Lewis Carroll: Alice's Adventures in Wonderland)

Förord

Den högre utbildningen och forskningen har under senare år genomgått flera viktiga förändringar. Studenternas och samhällets krav på förnyelse och förbättring ställer universitet och högskolor inför nya utmaningar. Detta innebär bl. a. att omfattningen och inriktningen av grundutbildningen blir allt viktigare. Frågor om vad som är möjligt och lämpligt att planera och "styra" är av stor betydelse inte bara för de direkt berörda såsom universitets- och högskoleledningar, lärare och studenter – de är väsentliga för samhället i dess helhet.

Högskoleverket har som en ambition att utgöra en träffpunkt där öppna och engagerade samtal kan föras kring strategiska frågor för högskolesektorn. Verket samlade den 6 februari 1997 företrädare för regeringskansliet, riksdagens utbildningsutskott, universitet och högskolor m. fl. till ett seminarium med syfte att diskutera övergripande frågor kring styrningen av den högre utbildningen. Som utgångspunkt för seminariet hade verket uppdragit åt direktören Sonja Dahl att utarbeta en promemoria. I promemorian tar Sonja Dahl sin utgångspunkt i utbildningsutbudet och studenternas efterfrågan läsåret 1994/95 för att sedan på ett initierat och skarpsinnigt sätt diskutera utformningen av och intentionerna bakom den stora omläggning av systemet för statsmakternas tilldelning av resurser för grundläggande utbildning till högskoleenheterna som skedde år 1993.

Genom att publicera denna promemoria i vår skriftserie är det min förhoppning att skriften skall stimulera till fortsatt reflektion och diskussion kring dessa både för högskolan och för samhället centrala frågor.

Stockholm i februari 1997

Agneta Bladh
generaldirektör

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Förord | 5 |
| 1 Inledning: Läsåret 1994/95 | 9 |
| 1.1 Så såg det ut | 9 |
| 1.2 Hur blev det som det blev? | 10 |
| 2 Planerings- och styrsystemet | 12 |
| 2.1 Hur var det före 1993? | 12 |
| 2.2 1993 års system | 13 |
| 2.3 Per capita-ersättningarna | 14 |
| 2.4 Prisnivåerna och prisrelationerna | 16 |
| 2.5 Lokalkostnaderna | 17 |
| 2.6 Lika tilldelning – lika kostnader? | 18 |
| 2.7 Hur ändrar man per capita-ersättningarna? | 18 |
| 2.8 Systemet och resurserna | 21 |
| 3 Tillbaka till 1994/95: Vem bestämde vad? | 23 |
| 3.1 Studenterna och utbildningsutbudet | 23 |
| 3.2 Pengarna | 27 |
| 4 Ändringar i systemet | 31 |
| 4.1 Budgetpropositionen för år 1997 | 31 |
| 4.2 Regleringsbrevet för budgetåret 1997 | 34 |
| 4.3 Systemförändring i det tysta | 35 |
| 5 Utbildningspolitik och utbildningsplanering eller den osynliga handen i full verksamhet? | 38 |
| 5.1 Centralplanering? | 38 |
| 5.2 Efterfrågestyrning? | 39 |
| 5.3 En tredje modell – ”utbudsstyrning” | 40 |
| 5.4 En fjärde väg | 41 |

I Inledning: Läsåret 1994/95

I.1 Så såg det ut

Studenterna och utbildningsutbudet

Läsåret 1994/95 är det senaste för vilket det nu finns uppgifter om verksamheten vid universitet och högskolor. Då *antogs* sammanlagt ca 62 900 nybörjare till grundläggande högskoleutbildning. Drygt en tredjedel, 23 400, av dessa började på något av de ca 50 program som leder till yrkesexamina. Två tredjedelar inledde studier på kurser av varierande omfattning. Ungefär tjugo procent av högskolenybörjarna, 14 280, antogs till studier i naturvetenskap eller teknik. Åttio procent antogs till studier inom humaniora, teologi, samhällsvetenskap, juridik, medicin, vård eller konstnärliga ämnen.

Hela antalet *registrerade* studerande (individer) i grundutbildning vid universitet och högskolor uppgick till 269 800. Många studerande är registrerade på flera kurser. Summan av antalet ”registreringar” – 391 300 – översteg därför väsentligt det registrerade antalet individer. Av alla registreringar avsåg 109 600 naturvetenskap och teknik. Mer än dubbelt så många – 224 600 – avsåg kulturvetenskapliga ämnen, dvs. humaniora, teologi, samhällsvetenskap eller juridik, varav 145 000 samhällsvetenskap eller juridik.

Sammanlagt motsvarade de registrerade studenterna ungefär 220 000 *helårsstudenter* – 60 000 inom naturvetenskap eller teknik, 106 000 inom humaniora, teologi, samhällsvetenskap eller juridik, varav 70 000 inom samhällsvetenskap eller juridik.

Studenterna genomförde sammanlagt något över 181 000 *helårsprestationer*. Av dessa var ungefär 49 000 inom naturvetenskap och teknik, ungefär 82 000 inom humaniora, teologi, samhällsvetenskap eller juridik, varav 54 000 inom samhällsvetenskap eller juridik.

Antalet *examina* uppgick till 33 500, varav 7 900 inom naturvetenskap eller teknik och 11 000 inom humaniora, teologi, samhällsvetenskap eller

juridik. Ungefär 22 800 av samtliga examina avsåg utbildning omfattande 120 poäng eller mer.

Drygt sexton procent – mer än 5 300 – av de examinerade *fortsatte sina studier inom grundutbildningen* direkt efter examen. Denna andel har ökat under hela nittioalet.

Sommaren 1995 var mer än 50 000 akademiker anmälda som *arbetslösa eller deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder* – den högsta siffran dittills.

Pengarna

Läsåret 1994/95 *utbetalades* från grundutbildningsanslagen drygt 9,7 miljarder kronor, varav drygt 8,7 miljarder kronor till universiteten och de statliga högskolorna. Från andra anslag utbetalades för grundutbildning ut sammanlagt drygt 1,2 miljarder kronor. Statens utbetalningar uppgick således sammantaget till i det närmaste 11 miljarder kronor.

Universitetens och de statliga högskolornas *sammanlagda kostnader* för grundutbildning uppgick detta läsår till 9,4 miljarder kronor. I detta ingick också kostnader för uppdragsutbildning. Om kostnaderna för uppdragsutbildningen direkt motsvarade intäkterna för denna var de ca 490 miljoner kronor. Kostnaderna för den reguljära grundutbildningen skulle då vara ungefär 8,9 miljarder kronor.

1.2 Hur blev det som det blev?

Var utbildningsutbudet ”rätt” eller ”fel”? Fick arbetsmarknad och studenter vad de efterfrågade? Användes resurserna så att det svenska samhället, som ytterst bar kostnaden för utbildningen, fick bästa möjliga utbyte?

Några bestämda svar på frågorna kan naturligtvis inte ges. Utbildningsinsatserna måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Ingen vet i detalj vad som i framtiden kommer att behövas av kompetens och personer med högre utbildning.

En övergripande bedömning som sedan länge gjorts är dock att det behövs kraftfulla utbildningsinsatser inom naturvetenskap och teknik. Den helt dominerande delen av utbildningsinsatserna läsåret 1994/95 avsåg trots det andra utbildningsområden. Inte heller avspeglade utbildningsutbudet studenternas

eller potentiella studenters önskemål, som dessa kommer till uttryck i ansökningarna till högre utbildning. Om man hade haft studentönskemålen som utgångspunkt skulle t.ex. mediautbildning, läkarutbildning och konstnärlig utbildning ha varit väsentligt mer omfattande än de var.

Det faktiska utbildningsutbudet stämde således egentligen inte med vare sig utbildningspolitikernas eller studenternas önskemål. Om man skall döma av den verksamhet som faktiskt bedrevs vid universitet och högskolor förefaller samhällsvetenskap vara det viktigaste utbildningsområdet inför framtiden.

Vem hade då beslutat att utbildningsutbudet och antalet studenter, och därmed indirekt också studenternas prestationer och examina, skulle vara just det som gällde läsåret 1994/95? Rätt svar är – ingen. Varken riksdag eller regering eller myndigheter har beslutat att verksamheten sammantaget skulle se ut just som den faktiskt kom att göra. Möjligen var alltihop resultatet av ”planerings- och styrsystemet” och den mängd beslut som inom ramen för detta fattas på olika nivåer.

2 Planerings- och styrsystemet

Hur ser då ”planerings- och styrsystemet” för den grundläggande högskoleutbildningen ut?

Övergripande mål för verksamheten vid universitet och högskolor anges av statsmakterna i Högskolelagen och Högskoleförordningen. Dessa är mycket allmänt formulerade: ”Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.” ”Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildning som i forskning och det konstnärliga utvecklingsarbetet.” etc.

I Högskoleförordningen anges vilka examina som skall finnas och, kortfattat, vilka krav som skall uppfyllas för att en viss examen skall få utfärdas (examensbeskrivningar). Högskoleverket beslutar med utgångspunkt i förordningens föreskrifter vilka examina som varje universitet eller högskola har rätt att utfärda. Även dessa föreskrifter och beslut sätter mycket vida gränser för verksamheten vid universitet och högskolor. Det är oklart hur examensprövningarna är tänkta att eller kan samordnas med planerings- och styrsystemet i övrigt.

Den huvudsakliga planeringen och styrningen ligger i budgetprocessen. Här infördes ett nytt system år 1993. Väsentliga förändringar i detta görs inför år 1997. De senare redovisas längre fram i promemorian i avsnitt 4.

2.1 Hur var det före 1993?

Formerna för planering av och resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning utgick tidigare från högskolereformen i mitten av 1970-talet. I huvuddrag innebar de följande:

- Statsmakterna angav vilka utbildningslinjer som skulle finnas vid olika lärosäten samt, genom planeringsramar, antalet nybörjarplatser per utbildningslinje eller grupp av linjer och lärosäte. Den samlade omfattningen av utbildning på fristående kurser utanför linjerna avgjordes också av statsmakterna genom planeringsramar för antalet årsstudieplatser.

- Utbildningsplaner fastställdes ursprungligen centralt av Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), men detta hade i huvudsak överlämnats till lokalt beslutsfattande redan före 1993.
- Medel för grundläggande högskoleutbildning anvisades under ett anslag till var en och av fem utbildningssektorer samt ett särskilt anslag för lokala och individuella linjer samt fristående kurser. Anslagen var indelade i anslagposter till vart och ett av de berörda lärosätena. Universitet och högskolor förfogade sedan inom dessa ramar fritt över de anvisade medlen. På statsmaktsnivå fattades dock besluten om de högsta tjänsterna, professurerna, samt om lokaler, inredning och utrustning.

2.2 1993 års system

Genom 1993 års högskolereform infördes ett system, där statsmakterna i *treåriga utbildningsuppdrag* till varje universitet och högskola anger

- det lägsta antalet examina omfattande 120 poäng som skall avläggas under treårsperioden och också krav på lägsta antal av vissa preciserade examina,
- det högsta antal helårsstudenter per år för vilket ersättning kan utgå samt
- de högsta antal helårsprestationer per utbildningsområde och treårsperiod för vilka ersättning kan utgå.

Systemet innehåller inga ekonomiska ”belöningar” eller ”sanktioner” kopplade till examenskraven.

Ersättning per helårsstudent och helårsprestation (per capita-ersättningar) ges utifrån en indelning av utbildningen i utbildningsområden. Ursprungligen omfattade systemet följande områden:

- humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap
- naturvetenskap, teknik, farmaci, vård
- odontologi
- medicin
- undervisning
- övrigt

Nu har systemet för per capita-tilldelning utvidgats till att omfatta också media, idrott och de konstnärliga utbildningsområdena (med skilda ersättningsbelopp för design, konst, musik, opera, teater och dans).

Per capita-ersättningarnas belopp skiljer sig avsevärt mellan olika utbildningsområden. Lägst är ersättningen för humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning. Ersättningen för t.ex. naturvetenskap och teknik är mer än två och en halv gång så stor. Allra högst är ersättningsbeloppen för vissa konstnärliga utbildningar.

Från och med läsåret 1994/95 ingår lokalkostnader i per capita-ersättningarna.

För varje universitet eller högskola anges *takbelopp*, den högsta sammanlagda ersättning som kan utgå ett enskilt budgetår. Takbeloppet är lägre än summan av maximal ersättning för helårsstudenter och maximala ersättningsbara helårsprestationer inom de olika utbildningsområdena.

Några lärosäten har verksamhet endast inom ett utbildningsområde. De har naturligtvis i praktiken mer begränsat utrymme för variationer i verksamheten. För de flesta lärosäten finns det dock många olika alternativa verksamhetsuppläggningar och studentantal som ryms inom takbeloppet.

Genom ”särskilda åtaganden” gör statsmakterna preciseringar av utbildningsutbudet vid ett universitet eller en högskola. Dessa åtaganden kan ge särskild ersättning eller täckas genom ersättning enligt per capita-tilldelningen.

Varje universitet och högskola svarar för den närmare planeringen och genomförandet av utbildningen. En viktig riktlinje för detta arbete gavs dock genom 1993 års reformbeslut: Utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen skulle *anpassas till studenternas efterfrågan*. Detta var en central riktlinje – anpassningen till studentefterfrågan har framhållits som ett av själva huvudsyftena med 1993 års reform.

2.3 Per capita-ersättningarna

Centrala i konstruktionen av resurstilldelningssystemet är per capita-ersättningarna per helårsstudent respektive helårsprestation. Innebörden av per capita-ersättningarna är därför viktig. Utmärkande för dessa är:

- Per capita-ersättningarna är *pris*, som statsmakterna betalar, inte ersättningar för faktiska kostnader.

I tidigare system fick anslagen bara belastas med de faktiska utbildningskostnaderna. Per capita-ersättningarna för studenter och helårsprestationer utgår oberoende av vilka kostnader universitetet eller högskolan faktiskt har haft.

Universitet och högskolor är inte vinstmaximerande företag och kan inte använda eventuellt överskott i form av skillnader mellan pris och kostnader hur som helst. Regleringsbrevet för 1994/95 föreskrev att ”De medel som utbetalas från anslagen för grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning skall användas för att långsiktigt med högsta möjliga kvalitet genomföra verksamhet inom ramarna för de angivna utbildnings- och forskningsuppdragen. Det ankommer på styrelserna för universitetet och högskolorna att besluta om hur medlen fördelas och används för att fullgöra dessa uppdrag.”

- Per capita-ersättningarna är *inte normer* för den lokala resursanvändningen.

Varje lärosäte förfogar fritt över sitt grundutbildningsanslag. Per capita-ersättningarna är således inte tänkta att direkt föras vidare som anslagstilldelning till all utbildning inom respektive utbildningsområde. Universitet och högskolor behöver inte fördela sina resurser så att det motsvarar per capita-ersättningarna för olika utbildningsområden. Bedömningar av ämnens och kursers behov måste göras lokalt. Statsmakterna svarar genom systemet inte för hur mycket resurser som går till olika utbildningsområden inom lärosätena.

Redan tidigare hade universitet och högskolor stor frihet när det gällde fördelningen av anslagsbeloppen till var och en av utbildningssektorerna. Omfördelningar mellan utbildningssektorerna fick emellertid inte göras. Friheten gäller nu utbildningsresurserna vid ett universitet eller en högskola i deras helhet. Ersättningar som intjänats inom teknisk utbildning kan – i princip, i praktiken kanske det inte är helt lätt – användas för kostnader för humanistisk utbildning etc.

- Per capita-ersättningarna är *genomsnittsbelopp* för hela utbildningsområdena.

Inom alla utbildningsområden finns såväl dyra som billiga utbildningar. Per capita-ersättningen är framräknad på nationell nivå för att fungera så att den totalt sett, för hela området, skall ge en rimlig ersättning.

I konstruktionen ligger att alla lärosäten bör ha ett ”normalt”, genomsnittligt, utbildningsutbud. En kraftig lokal profilering mot dyrare ämnen, t.ex. språk, inom det humanistiska området, är inte möjligt om den inte samtidigt kvittas mot ett utbildningsutbud inom ämnen med kostnader under genomsnittet.

2.4 Prisnivåerna och prisrelationerna

Resurserna för universitet och högskolor är historiskt framvuxna. Vid övergången till det nya resurstilldelningssystemet var den befintliga totala resurssituationen utgångspunkten. Det gjordes endast några smärre korrigeringar i medeltilldelningen med utgångspunkt i förslag från Högskoleutredningen. De samlade resurserna för grundläggande högskoleutbildning ökade något.

Per capita-ersättningarna bygger således på den resursnivå som under lång tid vuxit fram genom utbyggnaden av utbildningen vid universitet och högskolor och genom statsmakternas successivt uppbyggda medelsanvisningar till denna utbildning.

Högskoleutredningen visade att skillnaderna i kostnader/resurser mellan olika utbildningsområden var större i Sverige än i de andra länder, för vilka utredningen kunde redovisa uppgifter (Australien, Kanada/Ontario, Nya Zeeland och Storbritannien). Högskoleutredningen visade också att skillnaderna mellan olika utbildningsområden i Sverige minskat kraftigt sedan 1970-talet. I början av 1970-talet var kostnaderna per årsstudieplats inom naturvetenskaplig utbildning fyra och en halv gång så stora som för humanistisk och samhällsvetenskaplig utbildning. Civilingenjörutbildningen var tre och en halv gång så dyr som den humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningen. I början av 1990-talet hade kostnadsrelationen ändrats så att en årsstudieplats inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning bara var cirka två och en halv gång så dyr som humanistisk och samhällsvetenskaplig utbildning (SOU 1992:44, Resurser för högskolans grundutbildning).

Hur kom då prisrelationerna att se ut inom per capita-tilldelningssystemet?

De första ersättningarna, som inte innehöll lokalkostnader, hade följande inbördes storleksordning:

- Humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap 1,0
- Naturvetenskap, teknik, farmaci, vård 2,4
- Odontologi 2,7
- Medicin 4,6
- Undervisning 2,5
- Övrigt 2,0

Efter det att lokalkostnaderna lagts in i per capitaersättningarna förblev prisrelationerna i stort sett desamma (belopp för år 1997):

- Humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap 1,0
- Naturvetenskap, teknik, farmaci, vård 2,5
- Odontologi 2,7
- Medicin 3,7
- Undervisning 2,1
- Övrigt 2,0

Den enda större förändringen gäller medicin. Detta hänger dock samman med att lokalkostnader för de avslutande delarna i läkarutbildningen ingår i statens ersättning till sjukvårdshuvudmännen.

2.5 Lokalkostnaderna

Den ytterligare frihet som kan ligga i att lokalkostnaderna integrerats i den reguljära resurstilldelningen kan vara olika lätt att utnyttja i praktiken. Möjligheterna att påverka lokalkostnaderna varierar sannolikt både mellan olika utbildningsområden och mellan högskolorna. Laborativ utbildning kan t.ex. ha större krav på adekvata lokalutrymmen ”på skolan” än annan utbildning.

Akademiska Hus är många gånger den enda hyresvärd som universitetet eller högskolan kan vända sig till. Akademiska Hus ska i princip arbeta på marknadsmässiga villkor. Men för vissa typer av lokaler, som behövs inom högskoleutbildningen finns knappast någon marknad och det kan diskuteras utifrån vilka kriterier hyrorna egentligen ska sättas. Marknadsmässigt satta och framför allt höjda hyror kan – vare sig det är fråga om Akademiska Hus eller någon annan hyresvärd – också vara svåra att klara i ett system där universitet och högskolor inte själva har möjlighet att låta ökade kostnader slå igenom på ”priserna” eftersom inkomsterna regleras på annat sätt.

2.6 Lika tilldelning – lika kostnader?

Per capita-ersättningarna är, som framhållits, genomsnittsansättningar beräknade för ett nationellt genomsnittsutbud av utbildningar inom respektive område. För de lärosäten som har ett utbildningsutbud som avviker från det nationella genomsnittet, t.ex. genom att inom humaniora ha ett stort inslag av språkutbildning eller inom naturvetenskap ha en koncentration till laborativa ämnen, stämmer tilldelningen definitionsmässigt inte.

Lärosäten kan också ha andra systematiska avvikelser från genomsnittskostnaderna. Lokalkostnader och lärarlöner liksom t.ex. kostnader för resor skiljer sig mellan de olika universitets- och högskolorna. Stordriftsfördelar och smådriftsnackdelar spelar in liksom om viss utbildning redan är etablerad eller måste byggas upp från grunden vid ett lärosäte.

Beslutsfattarna var medvetna om att lärosätena inte har helt lika förutsättningar när det gäller utbildningskostnaderna. Man valde ändå att låta per capita-ersättningarna vara helt enhetliga över landet. Det har i samband med reformen och senare framhållits som en stor poäng att ersättningen är lika oavsett var i landet utbildningen bedrivs – och därmed ”rättvis”. Så var det inte tidigare, har det hävdats. Men i rättvisans namn måste det då påpekas att det som ersätts faktiskt inte alltid är lika. Studenter och prestationer inom ett utbildningsområde kan ha mycket olika ämnesmässig fördelning vid de skilda universiteten och högskolorna – och skulle därmed kanske också kunna motivera olika kostnader – men ger för alla ersättning enligt pristabellerna i regleringsbrevet. Den tidigare ”olika” tilldelningen kan möjligen tänkas ha varit anpassad till de skilda inriktningarna och förutsättningarna – och i så måtto kanske i annan bemärkelse mer ”rättvis”.

2.7 Hur ändrar man per capita-ersättningarna?

Utformningen av det nya systemet förefaller ha lett till viss oklarhet i fråga om formerna för att ändra ersättningarna för den grundläggande högskoleutbildningen.

Det finns inte någon ”rätt” resursnivå i så måtto att det skulle gå att objektivt fastställa hur mycket som totalt sett bör avsättas för högre utbildning eller hur mycket olika utbildningar bör få eller ”måste” kosta. Detta framhölls bl.a. av Högskoleutredningen, som i början av 1990-talet utredde resurserna för olika svenska universitets- och högskoleutbildningar:

”Redan inledningsvis måste det konstateras att den uppgift utredningen fått sig ålagd – att på pedagogiska grunder definiera det relativa resursbehovet för olika ämnesområden inom den högre utbildningen – i princip inte har någon lösning. Att på något objektivt sätt fastställa den optimala omfattningen av lärarstödet i olika utbildningar är inte möjligt. Varken den pedagogiska forskningen eller det empiriska material som föreligger ger någon egentlig vägledning för detta.” (SOU 1992:44, s. 7)

Resurserna för svensk högskoleutbildning kan naturligtvis jämföras med insatserna i andra länder. Men inte heller så är det möjligt att få fram någon entydig bedömning av situationen i Sverige eller någon ”sanning” i fråga om vad olika utbildningar bör tilldelas. Om svensk utbildningsstandard för varje utbildning jämförs med det land där just den utbildningen är ”bäst i världen”, kommer de svenska insatserna säkert att framstå som för låga. Samtidigt finns det säkert många länder där en jämförelse skulle få de svenska insatserna att framstå som synnerligen omfattande.

Varken pedagogiska bedömningar eller internationella jämförelser kan således ge underlag för bestämda slutsatser om hur mycket som bör satsas på utbildning, totalt eller inom olika områden.

Inte heller den faktiska resursanvändningen och de faktiska kostnaderna kan självfallet betraktas som normer. Givetvis bör man kunna anta att de ansvariga försöker fördela och nyttja tillgängliga resurser på bästa sätt. Men som i alla sammanhang påverkas beslut och agerande av traditioner och maktrelationer. Det som är, är således definitivt inte alltid det som bör vara. Att kartlägga hur universitet och högskolor i praktiken fördelat och använt sina anslag till grundläggande högskoleutbildning kan således inte i sig ge slutsatser för att fastställa eller förändra tilldelningsnormer.

Vilka resurser som ska ställas till förfogande för de olika verksamheter som finansieras med statliga medel avgörs genom budgetprocessen, där statsmakterna utifrån underlag från myndigheterna – tidigare i första hand anslagsframställningar, nu i ökande utsträckning andra typer av material såsom årsrapporter – beslutar om anslagen till olika ändamål.

Detta gäller också för resurserna för grundläggande högskoleutbildning. Det är rimligen i budgetprocessen som universitet och högskolor skall redovisa hur situationen är inom svensk högre utbildning – såväl kvalitativt som

kvantitativt – och behov av förändringar som kräver statsmakternas beslut.

Budgetprocessen har också redan använts för förändring av per capita-ersättningarna. I budgetpropositionen för år 1997, BP 1997, kommer detta till uttryck genom dels de nedskärningar av ersättningsbeloppen som gjorts på sådant sätt att de konstnärliga utbildningarna drabbas mindre än andra, dels genom att ersättningsbeloppen inom utbildningsområdet Dans har räknats upp med cirka 10 %.

Det nya systemet kan ha gjort det svårare för universitet och högskolor att argumentera för ökade resurser. Redan i det tidigare anslagssystemet förfogade universitet och högskolor över anslagsposter som var och en omfattade flera hundra miljoner kronor. Önskemål om förstärkningar, som inte var direkt kopplade till dimensioneringsökningar, kunde redan då mötas med motargumentet att lärosätena själva borde kunna prioritera angelägna insatser inom ramen för sina resurser. En begränsning för universitet och högskolor låg dock då i att medel inte fick flyttas mellan olika utbildningssektorer.

Nu har alla grundutbildningsmedel slagits ihop till ett anslag per lärosäte. Hur motiverar man behov av extra resurser när varje enskilt lärosäte utan några öronmärkningar eller andra restriktioner förfogar över hundratals miljoner, i något fall mer än en miljard kronor, för den grundläggande högskoleutbildningen och har rätt att fritt fördela dessa resurser? Möjligheterna att lokalt ta fram pengar till önskvärda insatser måste ju i princip vara ännu större än tidigare.

En annan uppenbar svårighet i det nya systemet är att ett universitet eller en högskola nu knappast kan argumentera bara för enskilda insatser och utifrån behoven och situationen vid just det egna lärosätet. Statsmakterna skall i det nya systemet i princip besluta om ersättningarna per hela utbildningsområden. Argumentation för ytterligare resurser måste föras i termer av per capita-ersättningar för hela utbildningsområden. Om statsmakterna skulle finna argumentationen övertygande och besluta om en ändring ökar ersättningarna för berörda utbildningsområden till alla berörda lärosäten.

Att argumentera för förändringar av ersättningarna är naturligtvis också särskilt svårt när det statsfinansiella läget kräver att varje resursförstärkning måste åtföljas av en motsvarande nedskärning någon annanstans. Om man

vill höja en eller flera per capitaersättningar inom ramen för oförändrade resurser måste man samtidigt ta ställning till vilka ersättningsbelopp som ska sänkas.

Och i praktiken skulle, i varje fall för de stora universiteten som har utbildning inom alla eller flertalet utbildningsområden, både de höjda och de sänkta ersättningarna komma tillbaka till lärosätet. Även om priserna ändrats är det ändå den lokala fördelningen som avgör vilka resurser som faktiskt går till olika utbildningar.

De reella konsekvenserna av ändrade ersättningsbelopp skulle i första hand beröra lärosätena med verksamhet huvudsakligen endast inom ett berört utbildningsområde. I realiteten skulle t.ex. eventuella utjämningar av ersättningsbeloppen alltså innebära – beroende på vilka förändringar som görs – ändrade villkor för de tekniska högskolorna, Karolinska institutet och de konstnärliga högskolorna.

2.8 Systemet och resurserna

Själva formen för medelstildelningen skall naturligtvis vara neutral i förhållande till de beslut man vill uttrycka i budgettermer. I det tidigare medelstildelningssystemet, där systemet innebar stora ”klumpanslag” för utbildningssektorerna m.m., kan knappast själva systemet i sig sägas ha påverkat resursnivån för de berörda utbildningarna. Visserligen gick gränser mellan de olika utbildningsområdena så att resurser t.ex. inte kunde föras över från medicin eller teknik till humaniora, eller vice versa. Men eftersom dessa gränser samtidigt fick antas vara uttryck för politiska prioriteringar kan det knappast sägas ha varit något ”systemfel” att lärosätena inte kunde göra omfördelningar här. I gränserna låg rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna. Inom dessa ramar fick lärosätena fritt fördela anslagsmedlen.

I det nuvarande systemet finns formellt sett inga sådana gränser för de lokala fördelningarna. Resursfördelningen är i sin helhet lärosätenas sak.

Men själva tilldelningstekniken skulle ändå kunna tänkas vara styrande för de lokala budgetbesluten och kanske till och med innebära att statsmakterna i praktiken nu fått ett större inflytande över budgetering och medelsanvändning lokalt än i det tidigare systemet:

- De lokala handlingsmöjligheterna kan påverkas av att alla vet hur mycket universitetet eller högskolan får betalt för studenter och prestationer. De som ordnar en utbildning kräver resurser i enlighet med den ”egna” per capita-ersättningen, eftersom det beloppet ju är vad lärosätet får in genom deras verksamhet. Tidigare fanns inga motsvarande ”rikttal” från statsmakterna som kunde användas i det interna budgetarbetet. Medelsanvisningen hade uteslutande formen av samlade anslagsbelopp som måste fördelas lokalt. Själva tydligheten i det nya systemet skulle kunna innebära risk för en större centralstyrning än i tidigare formellt mindre decentraliserade system.
- Det skulle ju också kunna förefalla rimligt för de lokala beslutsfattarna att det pris statsmakterna betalar någorlunda skall sammanfalla med vad just den verksamheten faktiskt kostar: att man får vad man betalar för.

Per capita-ersättningsbeloppens storlek förefaller otivelaktigt ha betydelse för den interna resursfördelningen. Även när de inte förs direkt vidare internt förefaller de ändå ofta fungera som utgångspunkter t.ex. i så måtto att diskussionen förs i termer av storlek och inriktning på avvikelser från ersättningsbeloppen.

Det kan alltså finnas tendenser till att statsmakterna paradoxalt nog, i det system vars motto var universitetens och högskolornas frihet, får ett större inflytande än tidigare över de lokala förhållandena. I det gamla systemet fanns inget som på motsvarande sätt styrde tankarna, när det gällde den lokala anslagsfördelningen.

3 Tillbaka till 1994/95: Vem bestämde vad?

3.1 Studenterna och utbildningsutbudet

Examenskraven

Den enda bindande föreskrift som statsmakterna gav med avseende på utbildningsutbudets omfattning var utbildningsuppdragets föreskrifter om antalet examina. Endast här användes ordet ”skall”. När det gäller ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer är relationen mellan statsmakter och lärosäten den att statsmakterna åtagit sig att betala ut ersättning om villkoren uppfyllts, men det finns ingen föreskriven skyldighet att svara för ett visst antal helårsstudenter eller helårsprestationer.

Hur omfattande var då den skyldighet som låg i kraven på vissa examina?

Utbildningsuppdragen för treårsperioden 1993/94 - 1995/96 innehöll krav på sammanlagt 51 610 examina om mer än 120 poäng, dvs. ungefär 17 200 sådana examina per år. Eftersom dessa examina kräver minst tre års heltidsstudier innebar examenskravet samtidigt ett krav på minst tre gånger så många helårsstudenter, dvs. ungefär $(3 \times 17\,200 =) 51\,600$ helårsstudenter. Om man därtill lägger en ”marginal” med hänsyn till att prestationsgraden i genomsnitt är 80% (för män) - 85% (för kvinnor) kommer man upp i ett antal helårsstudenter på ca 65 000. Läsåret 1994/95 var det faktiska antalet helårsstudenter 217 000. Helt uppenbart är således att examenskravet bara ”styrde” en begränsad del av den totala utbildningsvolymen.

Också som andel av de examina som faktiskt tas ut, var examenskravet lågt. Läsåret 1994/95 togs sammanlagt ut 33 500 examina, varav nästan 23 000 var examina från minst treåriga högskoleutbildningar.

Examenskraven angavs inte bara totalt utan också för vissa särskilda examina. De examina som fick preciserade examenskrav för perioden 1993/94 - 1995/96 var civilingenjörsexamen (ca 2 250 per år), grundskolläraryxamen 1-7 (ca 1 970 per år), grundskolläraryxamen 4-9 (ca 1 530 per år),

gymnasielärarexamen (ca 1 477 per år), läkarexamen (ca 740 per år) och tandläkarexamen (ca 190 per år) samt vissa konstnärliga examina.

Av Högskoleverkets årsrapport för 1994/95 framgår att, med ett undantag, har antalet examinerade varit lägre – med avseende på lärarexamen väsentligt lägre – än kraven i utbildningsuppdragen. Undantaget är civilingenjörsexamen. Där översteg i stället examinationen kraven med mer än 40 procent.

De examenskrav som statsmakterna angivit kan således knappast sägas ha varit avgörande vare sig direkt för den faktiska examinationen, varken totalt eller i fråga om fördelningen mellan olika examina, eller indirekt för antalet studenter.

Maximigränser för helårsstudenter och helårsprestationer

Som utbildningsuppdragen var utformade var det bara examenskraven som angav vad universitet och högskolor var skyldiga att åstadkomma. Övriga delar av utbildningsuppdragen sätter gränser för vad lärosätena har möjlighet att få finansiering för. Strikt formellt förefaller verksamheten över examenskraven att vara ”frivillig”. Men med tanke på den låga verksamhetsnivå som ligger i examenskraven måste statsmakterna rimligen ha utgått och utgå från att verksamheten ändå skall ha en väsentligt större volym. Statsmakterna förefaller ha förlitat sig på att ambitionerna och önskan om maximala ekonomiska resurser skall få universitet och högskolor att sträva efter att nå sina takbelopp.

Antalet studenter

Utbildningsuppdragen anger för varje universitet eller högskola det högsta antal helårsstudenter för vilka ersättning ges. Takbeloppen sätter också gränser för de samlade ersättningarna.

Universitet och högskolor har kunnat ta in fler än det maximala ersatta studentantalet om man har varit beredd att avstå från ersättning för alla studenter. Man har också kunnat ta in färre än det studentantal som maximala ersättningar och takbelopp medger.

I BP 1997 redovisas att

”Ett flertal universitet och högskolor har under den första treårsperioden redovisat betydligt fler helårsstudenter och helårsprestationer än vad som kunnat ersättas inom beslutat takbelopp. Det finns en mängd förklaringar till

detta; bl.a. har osäkerheten inför det nya resurstilldelningssystemet medfört att många universitet och högskolor gjort överintag. Därtill kommer att arbetsmarknadssituationen medfört att universiteten och högskolorna valt att ge tillträde till fler studenter än de kunnat få ersättning för." (prop 1996/97:1, Utgiftsområde 16, s. 93)

Utifrån aspekten vem-bestämde-vad kan således konstateras att statsmakternas takbelopp och maximala för helårsstudenter i varje fall inte varit helt styrande för den totala dimensioneringen av högskoleutbildningen.

Naturvetare eller samhällsvetare eller ...

Utbildningsuppdragen angav också för varje universitet eller högskola hur många helårsprestationer inom olika utbildningsområden (humaniora/teologi/juridik/samhällsvetenskap, naturvetenskap/teknik/farmaci/vård, odontologi, medicin, undervisning, övrigt), som högst kunde ge ersättning.

Dessa prestationstal är inte bindande för universitet och högskolor när det gäller uppläggningsen av verksamheten annat än just i det – förvisso viktiga – avseendet att de sätter gränser för hur mycket pengar som kan fås för olika slag av utbildning.

Många olika kombinationer av utbildningsutbud kan rymmas inom varje lärosätes takbelopp. Ändå visar det sig att den faktiska fördelningen av helårsprestationerna mellan olika utbildningsområden nära ansluter sig till den fördelning som ligger i statsmakternas maximala.

RUT-93 jämförde i betänkandet Reform och förändring fördelningen av helårsprestationer mellan utbildningsområden i regleringsbrevets utbildningsuppdrag och de faktiska prestationerna läsåret 1993/94. Fördelningen var i det närmaste identisk. (SOU 1996:21, s. 31)

För läsåret 1994/95 ligger huvuddragen i den faktiska fördelningen fortfarande nära regleringsbrevets, men dock med vissa avvikelser. Framför allt är andelen för naturvetenskap och teknik och högre för humaniora/teologi/samhällsvetenskap/juridik.

Styrningen via utbildningsuppdragen

Utbildningsuppdragen förefaller, sammanfattningsvis, ha inneburit endast en begränsad styrning från statsmakternas sida.

Kraven på viss total examination låg på en så låg nivå i förhållande till den faktiska examinationen att ”styrvärdet” var ringa. Examenskraven är heller inte kopplade till anslagstilldelningen. Examenskraven hade knappast någon reell betydelse för studentantalet. För att nå examenskraven krävdes endast en bråkdel av det faktiska antalet studenter. Kraven på vissa preciserade examina avspeglades heller inte i den faktiska examinationen. Det har blivit såväl betydligt färre som betydligt fler examina än vad som skrivits in i utbildningsuppdragen.

Inte heller har takbeloppen eller maximitalen för ersättningsbara helårsstudenter i praktiken satt gränser för dimensioneringen av högskoleutbildningen. Många lärosäten har tagit in betydligt fler studenter än vad som ryms inom dessa ramar.

Däremot förefaller det som formellt sett *inte* varit bindande – nämligen den utbildningsstruktur som har legat i maximitalen för ersättningsbara helårsprestationer – ha haft en stor styrande effekt på inriktningen av utbildningsutbudet.

En mer svårsmärkbar styrningseffekt ligger i det faktum att per capita-ersättningarna är genomsnittsansättningar och förutsätter ett genomsnittligt utbildningsutbud. I ersättningsystemen ligger då en styrning mot ”normalitet” vid alla lärosäten och bort från i varje fall mer påtagliga profileringar. Systemet fungerar bäst vid lärosäten med en bred uppsättning av olika kostnadskrävande utbildningar.

Lokaliseringsfrågan

En viktig del av statsmakternas beslutsfattande gäller lokaliseringen av universitets- och högskoleutbildningen.

1993 års reformmakare, som så betonade anpassningen till studentefterfrågan, var inte beredda att låta denna slå igenom på resursfördelningen mellan olika lärosäten. Resursfördelningen mellan universitet och högskolor avgörs på statsmaktsnivå genom att de av regering och riksdag fastställda takbeloppen och maximitalen sätter gränser för utbildningsresurserna vid de olika lärosätena.

De möjligheter som universitet och högskolor haft att göra överintag av studenter kan i viss mån ses i perspektiv av utbildningens lokalisering och

studenternas önskemål. Även om vissa undantag finns är sökandetrycket – och möjligheterna till överintagning – i regel större för universiteten och fackhögskolorna än för de mindre och medelstora högskolorna. Överintagning har knappast varit något problem för t.ex. högskolorna i Norrland.

Besluten vid universitet och högskolor

Efter den 1 juli 1993 är det lokala beslut vid de enskilda universiteten och högskolorna som avgör vilken utbildning som skall ges och hur många studenter som skall tas in. Formellt är det styrelsen för universitetet eller högskolan som ansvarar. I praktiken fattas besluten oftast på lägre nivåer, av fakultetsnämnder eller inom institutionerna. Det innebär att utbildningsutbudet och studentantalet är resultatet av hundratals beslut inom hela universitets- och högskoleorganisationen. Alla beslutsfattarna har knappast kunnat ha överblick över vad som görs på andra håll eller sätta in de egna planerna och besluten i ett sådant perspektiv.

De lokala beslutsfattarna har också i andra avseenden ett begränsat informationsunderlag för sina beslut. Ett av målen för 1993 års universitets- och högskolereform var ”att anpassa utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen till studenternas efterfrågan” (Dir. 1993:143). Men de som tar beslut om hur många studenter som skall antas vet knappast vad som är studenternas efterfrågan. En viss kunskap om detta kan möjligen finnas i uppgifter om hur ansökningarna – utbildningsval och rangordningar – såg ut tidigare år. Men att mönstret blir detsamma framöver kan man naturligtvis inte veta. Det tas inte in någon form av intresseanmälan och föreligger normalt inte heller något annat material om den aktuella studentefterfrågan som skulle kunna ligga till grund för beslut om ett utbildningsutbud anpassat till studenternas efterfrågan.

3.2 Pengarna

1993 års universitets- och högskolereform presenterades som en stor frihetsreform. Stor vikt lades vid friheten för det enskilda lärosätet att förfoga över resurserna och självständigt utforma verksamheten.

En väsentlig skillnad mellan det nuvarande systemet och det tidigare är att varje universitet och högskola förfogar över *ett* samlat anslag för den grundläggande högskoleutbildningen. Inom ramen för detta har lärosätet frihet att fördela medlen som man finner bäst. I det tidigare anslagssystemet

hade lärosätena inte rätt att göra omfördelningar mellan olika utbildningssektorer eller mellan sektorerna och fristående kurser.

Universitets- och högskolestyrelserna fattar övergripande beslut om medelsfördelningen mellan fakultetsområdena. Fakultetsnämnd eller motsvarande gör den närmare fördelningen till institutionerna. Institutionen gör den slutliga planeringen av verksamheten varav medelsanvändningen sedan följer.

Någon konsekvent beräkning/budgetering av kostnader förefaller normalt inte göras för enskilda kurser eller andra utbildningsmoment. Även om planering givetvis görs i termer av själva verksamheterna gäller budgeteringen i stället olika typer av resurser: lärare, lokaler, utrustning etc. Inte heller görs kostnadsuppföljning regelmässigt i termer av kurser eller motsvarande.

En viktig fråga i 1993 års system är i hur kurser klassificeras, dvs. till vilket utbildningsområde de hänförs, eftersom ersättnings storlek beror av detta och ersättningen varierar högst väsentligt mellan olika områden.

Friheten att göra omfördelningar av utbildningsresurserna

En första fråga är vad som ska menas med omfördelningar, eftersom medelsanvisningen till universitetet eller högskolan är grundutbildningsanslaget i dess helhet, som man fritt förfogar över.

Med omfördelningar menas här att den lokala resursfördelningen avviker från den som skulle blivit resultatet om statsmakternas per capita-ersättningar tillämpats vid den lokala fördelningen.

Omfördelningar *inom* varje utbildningsområde är en integrerad del av själva systemet och en förutsättning för att detta ska fungera. Per capita-ersättningarna är ju nationella genomsnittsbelopp för många olika utbildningsriktningar inom ett och samma utbildningsområde. Den lokala budgeteringen kan inte innebära att detta belopp går direkt vidare till varje institution och kurs. Så förefaller i regel heller inte ha skett.

Omfördelningar *mellan* utbildningsområdena/per capita-ersättningsområdena kan givetvis bara bli aktuella vid de lärosäten som omfattar mer än ett område. De fristående konstnärliga högskolorna, de tekniska högskolorna

och Karolinska institutet har således i huvudsak inte denna möjlighet.

Att resursnivån för utbildningen vid de nämnda lärosätena kommer att styras direkt av statsmakternas per capita-ersättningar kan ha konsekvenser också för övriga lärosäten. Det kan vara svårt för motsvarande utbildningar att låta resursstandarden markant understiga den vid de angivna lärosätena utan att riskera att kvalitetsskillnader uppstår.

Att utbildningar med hög, för att inte säga mycket hög, per capita-ersättning genom indelningen i självständiga lärosäten "ligger skyddade" för omfördelningar, kan således ha stor betydelse för omfördelningsmöjligheterna i praktiken. Sannolikheten borde naturligtvis vara större att universitet och högskolor skulle omfördela från mer inkomststarka utbildningsområden till fattigare områden. Men om de rikare områdena har en "rikslikare" i de högskolor, som bara har ett utbildningsområde, begränsas möjligheterna för lärosätena som har en bredare utbildningsverksamhet att ta från de rika och ge till de fattiga. Att några mer omfattande omfördelningar skulle göras i omvänd riktning, dvs. från de fattigare områdena till de rikare, förefaller osannolikt.

Omfördelningar över per capita-beloppsgränserna har i viss utsträckning gjorts i form av avsättning till en lärosätessgemensam pott för fördelning till extrainsatser eller för att möta "särskilda behov". Detta kan dock knappast sägas innebära en systematisk omfördelning mellan områdena.

Hur användes då universitetens och högskolornas anslag till grundutbildning läsåret 1994/95?

Av universitetens och högskolornas årsrapporter framgår *inte* hur mycket pengar som gick till olika utbildningsområden och än mindre hur mycket olika helårsstudenter och helårsprestationer faktiskt kostade.

1993 års system har inneburit en klart utökad skyldighet för universitet och högskolor att redovisa uppgifter av skilda slag om verksamheten. Men centrala uppgifter – såsom de faktiska kostnaderna för utbildning inom olika områden – lyser med sin frånvaro. Det är således inte möjligt att sätta de priser statsmakterna betalade för olika utbildningar i relation till vad dessa faktiskt kostade.

Statsmakterna betalade budgetåret 1994/95 för utbildning vid universiteten och de mindre och medelstora högskolorna (inklusive hyresersättning) mellan 28 373 kronor och 106 175 kronor *per helårsstudent och helårsprestation* (humaniora/samhällsvetenskap respektive medicin). För konstnärliga utbildningar var ersättningarna väsentligt högre. För operautbildning betalades t.ex. 202 699 kronor per helårsstudent exklusive ersättning för hyreskostnader och kostnader för lånefinansierade anläggningstillgångar.

Inga uppgifter finns, som sagt, om hur mycket utbildningen inom olika utbildningsområden *faktiskt kostade*, vare sig totalt eller per student. Redovisningen vid universitet och högskolor är normalt inte utformad så att dessa uppgifter kan tas fram utan särskilda undersökningar. Däremot redovisas många uppgifter som förefaller mindre relevanta i ett system med ”mål- och resultatstyrning”. Högskoleverkets årsrapport redovisar således för varje universitet och högskola hur kostnaderna fördelat sig på olika kostnadsslag: personalkostnader, lokalkostnader, övriga driftkostnader, avskrivningar, räntekostnader.

Läsåret 1994/95 var 57,3 % av kostnaderna för grundutbildningen personalkostnader, 18,3 % lokalkostnader, 18,4 % övriga driftkostnader, 3,3 % avskrivningskostnader, 2,0 ersättningar i samband med klinisk utbildning och 0,8 % räntekostnader.

Men vad dessa kostnader egentligen avsåg – vilka utbildningar etc. – går inte att utläsa. Man kan inte heller avgöra om priserna som statsmakterna betalade var rimliga i förhållande till kostnaderna.

Lärosätena behöver, enligt budgetsystemet, inte förbruka alla medel under ”intjänandeåret”. Läsåret 1994/95 fick lärosätena pengar över. Regeringen drog in delar av dessa belopp, som senare användes för att finansiera vissa insatser, som presenterades i BP 1997.

4 Ändringar i systemet

4.1 Budgetpropositionen för år 1997

I budgetpropositionen för år 1997 (BP 1997) aviserades förändringar i systemet på väsentliga punkter.

Begränsningar i totalantalet och antalet antagna studenter

1993 års system innebar att universitet och högskolor själva avgjorde hur många nya studenter de skulle anta och hur många studenter som sammanlagt skulle finnas vid respektive lärosäte. Eftersom ersättningarna var maximerade kunde dessa beslut fattas med risk för att få ”arbeta gratis”. Men uppenbarligen var många lärosäten beredda att ta denna risk för att i stället undvika risken att inte få maximal prestationsersättning eller av lojalitet med studenter som annars skulle varit arbetslösa. I BP 1997 redovisas således att ett flertal universitet och högskolor under den första treårsperioden haft betydligt fler helårsstudenter och helårsprestationer än vad som kunnat ersättas inom beslutat takbelopp.

BP 1997 betonar att universitet och högskolor skall eftersträva ”att planera antagningen av studenter med utgångspunkt från anvisat takbelopp. Stora överintag kan äventyra kvaliteten i utbildningen och bör inte förekomma.” (prop. 1996/97: 1, Utgiftsområde 16, s. 93). Visserligen ger takbeloppet i sig inte en absolut gräns med avseende på antalet studenter, men uttalandet markerar likväl en tydlig önskan att statsmakternas beslut skall ge ett fastare grepp om studentantalet vid de olika lärosätena. Samtidigt kan frågan ställas vilka kvalitetsgarantier som egentligen ligger i takbeloppet eller för den delen i per capita-ersättningarna. Ingetdera är ju normerande för den resursmässiga kvaliteten i enskilda utbildningar. Den avgörs av de lokala fördelningsbesluten.

Utgångspunkten för planering av utbildningsutbudet

1993 års system innebar i princip – hur mycket detta har slagit igenom i praktiken kan diskuteras – att planeringen skulle syfta till att tillgodose *studenternas efterfrågan*.

I BP 1997 föreslås följande för samtliga universitet och högskolor generella uppdrag:

”Universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behoven av välutbildad arbetskraft bedöms öka. Förändring och utveckling i samhället och den efterfrågan på högskoleutbildade som därmed uppstår bör leda till att nödvändiga omprioriteringar sker mellan olika ämnesområden i universitets och högskolors utbildningsutbud.” (prop. 1996/97: 1, Utgiftsområde 16, s. 94).

Till markeringen av *arbetsmarknadens behov* som planeringskriterium hör den betoning av universitetens och högskolornas samverkan generellt med samhället som görs i BP 1997 och i den senaste forskningspropositionen (prop. 1996/97:5). Här aviseras att en skyldighet att samverka med det omgivande samhället skall skrivas in i Högskolelagen. Den närmare innebörden av detta för utbildningsplaneringen utvecklas dock inte. För ”det omgivande samhället” torde dock möjligheter att få påverka utbildningsutbudet vara en mycket viktig del av en lagstadgad samverkansskyldighet.

Det är knappast rimligt att bokstavligen låta anpassning till studentefterfrågan vara styrande för all utbildningsplaneringen. De flesta menar säkert att det är rimligt att eftersträva att utbildningsutbudet skall möta arbetsmarknadens behov. Inte minst studenterna har intresse av detta. Sett ur ett snävt systemperspektiv var dock möjligen den ursprungliga inriktningen mer logisk. Det kan förefalla rimligare att universitet och högskolor skall planera utifrån studentefterfrågan, som kan mätas genom t.ex. ansökningstryck för olika utbildningar och lärosäten, än att de var och en för sig skall planera för att tillgodose arbetsmarknadens väsentligt mer svårbedömda behov. Att möta ”arbetsmarknadens behov” med utbildning vid mer än trettio lärosäten förefaller kräva någon form av samlad planering och arbetsfördelning utifrån någon form av samlad bedömning av vari dessa behov består. Någon sådan bedömning eller sådan samlad planering föreligger inte.

Utbildningsutbudets och studenternas fördelning på utbildningsområden

1993 års system innebar i princip att universitet och högskolor skulle besluta om utbildningsutbudets närmare inriktning med de begränsningar som låg i att högst ett visst antal helårsstudenter och högst ett visst antal helårsprestationer per utbildningsområde kunde ge ersättning.

Ur BP 1997:

”För perioden 1997-1999 avser regeringen att styra utbildningsutbudets inriktning på följande sätt. För de utbildningsområden där det är önskvärt att antalet studenter ökar kommer det i utbildningsuppdragen att anges att antalet helårsstudenter skall öka i förhållande till redovisat antal under perioden 1993/94 - 1995/96. Regeringens bedömning är att antalet helårsstudenter bör öka inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena. Den önskvärda ökningen kommer att preciseras för varje universitet och högskola. För de utbildningsområden där det är önskvärt att antalet studenter begränsas kommer det i utbildningsuppdraget för respektive lärosäte att anges ett högsta antal helårsstudenter under treårsperioden för vilka ersättning kan utgå. De utbildningsområden som berörs är de samhällsvetenskapliga, humanistiska, juridiska, medicinska och odontologiska samt de konstnärliga och idrottsliga utbildningsområdena. För de universitet och högskolor som har rätt att tillämpa någon av de konstnärliga ersättningsbeloppen kommer ett högsta antal helårsstudenter för treårsperioden att anges.” (prop. 1996/97: 1, Utgiftsområde 16, s. 94).

Utbildningsplatser tillbaka

Begreppen ”utbildningsplatser” och därmed också – och framför allt – ”tomma platser” försvann i princip med 1993 års reform. Systemet handlade ju i stället om faktiska helårsstudenter och helårsprestationer. I BP 1997 återfinns igen begreppet ”platser”, till yttermera visso också i sammanställningen ”permanent platser”. Utbyggnaden av högskoleutbildningen under perioden 1997-1999 och statsmakternas anvisningar för antagningen till vissa utbildningar presenteras således i dessa termer. Det förefaller således som man snart kan vara tillbaka till att ha ”tomma platser” – för vad är annars en ”permanent plats” som det inte funnits sökande till.

Tilldelning anpassad till de faktiska kostnaderna

Ett fundament i 1993 års system var den lika tilldelningen för helårsstudenter och helårsprestationer oberoende av var och i vilken omfattning utbildningen bedrivs och vilka skillnader i kostnadsläge, som eventuellt kan finnas mellan lärosätena. En viktig princip var också tilldelningen i form av ”pris”, inte ersättning för faktiska kostnader.

Att de enhetliga per capita-ersättningarna inte fungerar för lärosäten som befinner sig i skilda situationer framhålls i BP 1997 med avseende på t.ex. den nya Södertörns högskola:

”Uppbyggnaden av en ny högskola innebär att högskolan har stora svårigheter att finansiera sina utbildningskostnader inom de ordinarie ersättningsbeloppen för olika utbildningsområden. Ersättningsbeloppen är beräknade utifrån genomsnittliga kostnader för en student. Genomsnittliga kostnader och marginalkostnader varierar mycket inom t.ex. naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. En högskola som varit verksam under ett antal år har möjlighet att vid en ny utbildningssatsning omprioritera medel från andra verksamheter. Denna möjlighet finns dock inte när en ny högskola skall byggas upp och marginalkostnaderna är högre än de genomsnittliga kostnaderna för samtliga utbildningar. ... Uppbyggnaden av en ny högskola medför dessutom lånekostnader för investeringar som ej kan täckas av de ordinarie ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer. ... Regeringen avser med anledning av detta att ta ställning till särskilda medel till Södertörns högskola.” (prop 1996/97:1, Utgiftsområde 16, s. 70)

Redan tidigare kan statsmakterna, genom indragningen av ”överblivna” belopp, i viss mån sägas ha velat återknyta till principen att ersättning skall utgå för faktiska kostnader i stället för att ha karaktären av ”pris”.

Rimligheten i att skattemedel används för att betala ”pris” som ingen vet hur nära de ansluter till de faktiska kostnaderna kan självfallet diskuteras. För uppdragsverksamhet inom statsförvaltningen gäller att avgifter skall tas ut som täcker de faktiska kostnaderna. Denna princip tillämpas i dag inte mellan regering/riksdag och universiteten/högskolorna.

4.2 Regleringsbrevet för budgetåret 1997

Regleringsbrevet för budgetåret 1997 avseende anslagen till universitet och högskolor har givetvis utformats med utgångspunkt i budgetpropositionen. Något har dock tillkommit som inte kunde direkt utläsas ur propositionen medan samtidigt inte allt från budgetpropositionen kommit till direkt uttryck i regleringsbrevsföreskrifterna.

De tidigare föreskrifterna om *maximalt* antal helårsstudierande, som kan ge ersättning, har ersatts av ”mål” i fråga om det *minsta* antalet helårsstudenter per lärosäte. Takbeloppen finns kvar. Uttalandet i BP 1997 att lärosätena inte bör anta fler studenter än som ryms inom takbeloppen återfinns dock inte i regleringsbrevet.

Föreskrifterna i övrigt uttrycks också enbart i termer av helårsstudenter - inte som tidigare helårsprestationer. De tidigare föreskrifterna om *maximalt antal helårsprestationer* per ett antal utbildningsområden är således borta. I stället finns föreskrifter om *minsta antal helårsstudenter* inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena.

Det föreskrivs också att *antalet helårsstudenter skall öka* inom vissa områden nämligen de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena, kurser i biomedicin, det farmaceutiska utbildningsområdet, grundskollärarytbildningen med inriktning mot undervisning i årskurserna 4-9, gymnasielärarytbildningen, vissa vårdutbildningar, t.ex. logoped.

Vidare föreskrivs att *antalet helårsstudenter skall minska* inom läkarutbildningen, tandläkarutbildningen, den barn- och ungdomspedagogiska utbildningen, grundskollärarytbildningen med inriktning mot undervisning i årskurserna 1-7.

Det ges också föreskrifter om att andelen kvinnor respektive män inom olika utbildningar bör öka.

Allmänt skall gälla att universitet och högskolor skall anpassa utbildningsutbudet *i riktning mot områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka.* ”Detta bör ske på grundval av såväl nationella som regionala bedömningar. Förändringar och utveckling i samhället och den efterfrågan på högskoleutbildade som därmed uppstår bör utgöra underlag för omprioriteringar.”

Regleringsbrevet innehåller nu fler riktlinjer för universiteten och högskolorna än tidigare. Utöver de återgivna föreskrifterna anges t.ex. att universitet och högskolor skall samverka med näringsliv, organisationer, kulturliv och folkbildning, engagera omvärlden i verksamheten, intensifiera det pedagogiska utvecklingsarbetet, erbjuda lärarna utbildning och fortbildning i pedagogik och jämställdhet, etc.

4.3 Systemförändring i det tysta

Genom de förändringar, som anges i BP 1997 och regleringsbrevet för budgetåret 1997 har planerings- och resurstilldelningssystemet ändrats i fundamentala avseenden – utan att denna ”reform” egentligen motiverats

eller ens kommenterats. Det är snarare påfallande hur knapphändigt och undanskymt förändringarna presenterades i BP 1997. Inte bara är presentationen synnerligen kortfattad mänt i textrader. Den sätts heller inte in i ett utbildningspolitiskt sammanhang utan förefaller av presentationen att döma närmast ha karaktären av en administrativ-teknisk åtgärd. Detta är anmärkningsvärt inte bara i perspektiv av det omfattande utredningsarbete som föregick 1993 års reform och de utförliga propositionstexter som i flera steg ägnades systemet när det infördes. Det är också anmärkningsvärt utifrån perspektivet att utbildningspolitiken hittills i mycket gällt organisatoriska frågor och systemfrågor. Förändringar i organisation och system har varit centrala utbildningspolitiska frågor, för att inte säga de centrala utbildningspolitiska frågorna, medan innehållet i verksamhet i stället kommit i bakgrunden.

Den nya lågmäldheten i fråga om formerna kombineras dock inte med ökad tydlighet i fråga om innehållet. Vad de nya besluten i sak kommer att innebära redovisas inte för riksdagen i BP 1997. Sakinnehållet hänskjuts till regleringsbrevet. Storleken av de förändringar i utbildningsutbudet som universitet och högskolor skall göra tas inte upp i budgetpropositionen. Inte heller belyses eventuella konsekvenser för det totala antalet studenter av att andelen studenter på dyrare utbildningar skall öka, trots att detta rimligen har samband med den medelsanvisning som riksdagen har att ta ställning till.

Med de förändringar som nu gjorts kan det finnas anledning att tala om ”1997 års system”. Detta innebär i vissa avseenden en återgång till vad som gällde före 1993 – dock fortfarande med väsentligt större beslutanderätt för universiteten och högskolorna.

Före 1993 beslutade statsmakterna hur många studenter som skulle antas till angivna linjer eller grupper av linjer. Genom 1993 års reform blev det i princip universitet och högskolor som bestämde om utbildningsutbud, studerandeantal och antagning med en gräns för ersättning satt av respektive lärosätes takbelopp. Nu beslutar statsmakterna om ett minsta antal studerande och genom takbeloppen indirekt också om ett högsta antal studerande (i varje fall enligt BP 1997, där texten anger att lärosätena inte ska anta fler studenter än som ryms inom takbeloppet).

När det gäller utbildningens inriktning hade statsmakterna självfallet stort inflytande före 1993 genom de dimensioneringsbeslut som de då fattade. Inom 1993 års system förefaller ramarna för ersättning för olika utbildningsområden, om än inte formellt bindande, i praktiken ha haft stor betydelse för utbildningsutbudet. 1997 års system innebär att statsmakterna återigen ger mer uttryckliga anvisningar för utbildningsutbudets fördelning på olika områden. Dessa är dock väsentligt mer övergripande än före 1993.

Före 1993 uttrycktes statsmakternas riktlinjer i antagningstal för antalet nybörjarplatser. 1993 års system, som anknöt till mål- och resultatstyrningsfilosofin, uttrycktes i examina, helårsstudenter och helårsprestationer. 1997 års system bibehåller den begränsade ”styrningen” via examenskrav men de olika önskemålen om utbildningsutbud och -inriktning formuleras därutöver i termer av helårsstudenter, platser eller permanenta platser.

När det gäller pengarna fick universitet och högskolor före 1993 medel för grundutbildningen i form av anslag till utbildningssektorer och till fristående kurser med stor, men inte obegränsad frihet för den lokala medelsanvändningen.

1993 års system innebar ett samlat grundutbildningsanslag till varje lärosäte. I praktiken förefaller dock per capita-ersättningarna väsentligt ha påverkat resursfördelningen lokalt, möjligen i sådan utsträckning att statsmakterna i realiteten påverkat de lokala förhållandena mer än tidigare. I 1997 års system finns per capita-ersättningarna kvar, med möjligen samma effekter som tidigare.

5 Utbildningspolitik och utbildningsplanering eller den osynliga handen i full verksamhet?

5.1 Centralplanering?

Planerings- och styrsystemet för den grundläggande högskoleutbildningen innebär definitivt inte någon centraldirigering. Detta ligger närmast i sakens natur. Det kan räcka med att påminna om att det läsåret 1994/95 gavs ca 24 400 olika kurser vid ca 34 660 kurstillfällen vid de 26 lärosäten som detta år ingick i Statistiska centralbyråns undersökning av kursutbudet.

Att verksamheten inte rimligen låter sig centralplaneras i detalj innebär dock inte att den inte alls kan – eller behöver – styras utifrån övergripande bedömningar.

I viss utsträckning sker också detta. De beslut som tas centralt är dock ”ofullständiga”. Inget samlat, centralt beslut fattas om dimensioneringen av högskoleutbildningen. Budgetpropositionen för år 1997 innehåller inte heller någon prognos eller tentativ beräkning av studentantalet för den budgetperiod som förslagen avser. Uppskattningar av vad pengarna räcker till skulle ju kunna vara intressant information till riksdagen inför beslut om medelsanvisningen. BP 1997, som ligger till grund för treårsbesluten om högskoleutbildning under 1997-1999, innehåller enbart uppgifter om hur många registrerade studenter och helårsstudenter som hittills funnits vid universitet och högskolor, och de mest aktuella uppgifterna där avser läsåret 1994/95, dvs. de är nästan två år gamla. Det går således inte att ur BP 1997 utläsa vilken omfattning på högskoleutbildningen som regeringen finner rimlig.

När det gäller utbildningens inriktning har statsmakterna synpunkter bara på en begränsad del av högskoleutbildningen. I BP 1997 redovisas bedömningar av examensmål för lärare under perioden 1997-1999: en årlig examination på ca 2 700. Om lärarutbildningen tar fyra år förutsätter det fyra gånger så många helårsstudenter, dvs. ca 13 000 helårsstudenter. I BP 1997

tas också upp teknisk och naturvetenskaplig utbildning. Här blir det 15 000 nya ”platser”/helårsstudenter (utöver nu ca 70 000). Vidare kommenteras vissa konstnärliga utbildningar relativt ingående. Här rör det sig dock om mycket små studerandetal, t.ex. sammanlagt 50 studenter i design, 17 i kammarmusik.

Sammantaget kommenteras således i BP 1997 utbildningen av ca 100 000 helårsstudenter. Hur statsmakterna ser på utbildningen av återstående minst 150 000 helårsstudenter, dvs minst 60 procent av alla, framgår inte.

För hela den statliga verksamheten gäller nu i princip ”mål- och resultatstyrning”. Det är grundprincipen också för högskoleutbildning. Likafullt kan det konstateras att statsmakterna inte bara avstår från att fullt ut ange mål och resultat. Man ägnar sig också i stället åt frågor om medlen, som enligt den övergripande styrfilosofin egentligen inte ligger på deras bord. Så ägnar t.ex. BP 1997 stort utrymme åt pedagogiskt reformarbete med avseende på högskoleutbildningen.

Inte heller på myndighetsnivå görs någon samlad utbildningsplanering. Högskoleverket tar inte fram något underlag för detta, inte heller Arbetsmarknadsverket eller någon annan statlig myndighet. Det närmaste man kommer ett försök att ge en samlad överblick över framtidsutsikter för olika universitets- och högskoleutbildningar är den skrift som SACO årligen ger ut, Student 1997, -98, -99 etc.

5.2 Efterfrågestyrning?

Ett ledmotiv i 1993 års universitets- och högskolereform var att utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen skulle anpassas till studenternas efterfrågan. I huvudsak var detta en läpparnas bekännelse. Inga konkreta rutiner infördes för att ens försöka utröna studentefterfrågan än mindre anpassa utbildningsplaneringen därefter. Även reformmakarna själva fortsatte att tala om vilken utbildning som borde expandera – och det var naturvetenskap och teknik, som definitivt inte hade det största sökandetrycket.

I teorin ligger naturligtvis ett instrument för studentefterfrågan i per capitaersättningarna. Anstormningen av ansökningar till högskoleutbildning gör dock detta verkningslöst. Som arbetsmarknaden ser ut för närvarande får universitet och högskolor ”fulla hus” vad de än erbjuder.

1997 års system vänder sig till en annan efterfrågan än studenternas. Avsikten i 1997 års system är att arbetsmarknadens behov skall slå igenom i högskoleutbildningen. Frågan kan dock ställas hur man menar att detta konkret skall gå till och varför man utgår från att universitet och högskolor skall vara de som bäst kan bedöma arbetsmarknadens behov. Har Högskolan i Kristianstad möjligheter som Arbetsmarknadsverket saknar? Genom vilken mekanism menar man att agerandet från drygt trettioåriga självständiga lärosäten - med mer än tusen planerande och budgetterande institutioner - skall kunna ge ett ur arbetsmarknadens synpunkt bästa möjliga resultat?

Resurstilldelningssystemet kan sägas ha en viss ”marknadsutformning” genom att vara en form av köp- och säljsystem. Det är dock ett köp- och säljsystem där köparen har satt priserna och bestämt den totala köpesumman men inte mer än delvis preciserat vad som skall köpas. Det senare har överlämnats till säljarna, universitet och högskolor. Varken köpare eller säljare vet vad ”produkterna” egentligen kostar. Det finns inga konkreta former för att utröna eller integrera synpunkter och önskemål från de egentliga avnämarna, studenter och arbetsgivare.

5.3 En tredje modell - ”utbudsstyrning”

Varken centralplanering eller efterfrågestyrning har avgörande inflytande på högskoleutbildningens omfattning och inriktning. De svaga styrsignaler som ges i dessa former har i stället lämnat fältet fritt för en tredje modell som skulle kunna kallas ”utbudsstyrning”: befintliga resurser, framför allt befintliga lärarresurser, avgör i mycket vilken utbildning som skall ges och i vilken omfattning.

Någon fattar till sist besluten om vilka utbildningar och kurser som skall ges och hur många studenter som skall antas. I regel sker detta inom de drygt tusen institutionerna vid universitet och högskolor. Mot nyckelorden på statsmaktsnivå – studentefterfrågan i 1993 års reformbeslut och ”arbetsmarknadsbehov” i den senaste budgetpropositionen – står här (fullt förståeligt) ofta i stället två andra: ”arbetsrätt” och ”solidaritet” med arbetslöshets-hotade kolleger. Verksamheten anpassas till vad man kan göra med tillgängliga resurser, inte resurserna till den verksamhet man kanske borde bedriva. Lärare vid universitet och högskolor är närmast definitionsmässigt ofta starkt specialiserade. Det finns sannolikt ett starkt tryck att utnyttja dem för att ge just de kurser, som de hittills har gett och kan bra. Eventuell förändring

kanske begränsas till en viss ”rubrikmanipulation” för att antyda förnyelse.

Det är givetvis eftersträvansvärt att utnyttja de resurser man har på bästa sätt. Men det är tveksamt om detta bör få vara avgörande för en långsiktigt viktig verksamhet som högskoleutbildningen. I utbudsstyrningen ligger en stark konservatism. Lärarkåren vid svenska universitet och högskolor fick i mycket sin nuvarande struktur redan under 1960-talet.

5.4 En fjärde väg

Finns det en fjärde väg vid sidan av centralplanering, efterfrågestyrning och utbudsstyrning? En sådan borde bestå av en lämpligt avvägd kombination av inslag från alla tre modellerna. Det är svårt att se någon helt artskild styrmodell. Dagens system kan i och för sig sägas vara en blandning av de tre modellerna, men de olika komponenterna förefaller behöva förtydligas. Såväl politik och planering som efterfrågan från studenter och arbetsmarknad bör få komma till tydligare uttryck. I avsaknad av styrsignaler härifrån, och adekvata former för dessa, kan fältet alltför mycket lämnas till utbudsstyrningen.

Det kan till exempel konstateras att den fasta förvissning, som sedan länge finns, att det behövs fler utbildade inom naturvetenskap och teknik inte ännu avgörande förändrat utbildningsutbudets struktur. Det helt dominerande antalet studenter läser fortfarande annat än naturvetenskap och teknik. Antalet naturvetare och tekniker har ökat, men detta har ingått i den allmänna expansionen av högskoleutbildningen. Andelen naturvetare och tekniker har knappast ökat. Planerings- och styrsystemet har således inte förmått att fullt ut ge genomslag ens åt mycket starka önskemål.

Utbildning är viktig såväl för samhället som de enskilda individerna. Utbildningssystemet i Sverige är i stort sett helt ett offentligt åtagande. De politiskt valda och utsedda organen, riksdag och regering, har ansvar för att utbildningen har omfattning, inriktning och kvalitet som innebär bästa möjliga avvägning.

Utbildningen vid universitet och högskolor har expanderat mycket kraftigt. På de fem åren mellan 1989 och 1994 ökade antalet registrerade högskolestudenter med 40 procent. I ett något längre, men ändå inte särskilt långt perspektiv, är ökningen än mer dramatisk. När majoriteten av dagens

universitetslärare var unga – på femtio- och sextiotalen – gick bara några få procent av en årskull svenskar till studier på universitetsnivå. Nu ligger intagningen till universitet och högskolor nästan på nivån två tredjedelar av en årskull.

Läsåret 1994/95 var ungefär 270 000 individer registrerade för utbildning vid universitet och högskolor. Det är nästan lika många som antalet elever inom gymnasieskolan. Omfattningen, den närmare utformningen och inriktningen av den utökade universitets- och högskoleutbildningen har i förvånansvärt liten utsträckning blivit föremål för diskussion vare sig i den allmänna debatten eller partipolitiskt. Detta kan förefalla paradoxalt med tanke på den stora vikt som utbildningsfrågorna ges när det talas om framtiden i kunskapssamhället.

Universitets- och högskolefrågor har tagits upp i en relativt begränsad krets – och därtill ofta ägnats organisation och former, inte verksamheten som sådan, dess omfattning och innehåll. På ett helt annat sätt än ungdomsutbildningen har frågorna om högskoleutbildningen – trots att den nu berör så många – betraktats som ”professionella” och universitets/högskoleinterna och därmed undandragna diskussion utifrån mer allmänna värderingar och utgångspunkter.

Någon centralstyrning av hela utbildningsområdet kan det aldrig bli fråga om. Vad det gäller är att få en övergripande politik och planering med sakinnehåll och ställningstaganden till de väsentliga frågorna. Nu är det – för att ta ett exempel – knappast någon rimlig proportion mellan det utrymme och den intensitet som ägnas t.ex. diskussion om vem som skall vara ordförande i universitets/högskolestyrelsen och vad som ägnas åt själva verksamheten.

Mot övergripande utbildningsplanering brukar alltid framhållas de svårigheter som är förknippade med den, såväl med avseende på själva analyserna och bedömningarna som t.ex. möjligheterna att ligga rätt i tiden med planeringen. Det kan ibland rentav verka som man trodde att det samlade resultatet skulle bli sämre med försök till analyser – och medvetna prioriteringar – än utan. Så pessimistisk bör man definitivt inte vara. Men svårigheterna och osäkerheten måste naturligtvis tas med och redovisas när utbildningspolitik och utbildningsplanering utformas.

Bedömningar och prioriteringar av inte bara den totala omfattningen utan också den övergripande inriktningen av utbildningsutbudet bör tydligt redovisas i samband med de utbildningspolitiska besluten. Utgångspunkterna för utbildningspolitik och utbildningsplanering bör kunna diskuteras och rimligheten i gjorda bedömningar ifrågasättas. En sådan öppen redovisning och diskussion bör också bidra till att ge bättre utgångspunkter för enskilda studenters ställningstaganden och utbildningsval.

Studenters och blivande studenters val borde rimligen påverkas av information om inte bara utbildningsmål och utbildningsinnehåll utan också om hur många som utbildas inom olika områden och om läget på arbetsmarknaden, så långt det låter sig överblickas. De borde få möjlighet att se olika utbildningar i perspektiv av bedömningar av arbetsmarknadsmöjligheter och av analyser av t.ex. konkurrenssituationen inom olika områden. Intresset för samhällsvetenskaplig utbildning t.ex. kanske skulle minska om de enskilda studenterna fick bättre information om de hundratusentals studenter som läser detta och om prognosticerade minskningar av de offentliga verksamheter där de huvudsakliga arbetsgivarna för personer med samhällsvetenskaplig utbildning finns.

Vilket system som än tillämpas är det viktigt att alla berörda förstår det. Den reella innebörden av olika riktlinjer och beslut kan vara svårgripbar. Fortfarande, mer än tre år efter 1993 års reform, förefaller det inte vara helt klart för alla inblandade hur det systemet var tänkt att fungera.