

Finansieringen av svenska universitet och högskolor

De ekonomiska effekterna av statens
styrning och resurstilldelning 2007–2017



Rapport 2019:2

Finansieringen av svenska universitet och högskolor:

De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007–2017

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2019

Författare: Johan Gribbe och Hjalmar Skog

Universitetskanslersämbetet • Löjtnantsgatan 21 • Box 7703, 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Inledning.....	7
En översikt av högskolans ekonomi.....	9
Förteckning över olika grupper av lärosäten	11
Intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	14
Direkta statsanslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå	15
Takbelopp och anslagsintäkter	16
Utbildningspolitisk utveckling	19
Utvecklingen av utbildningsanslaget	22
Utbyggnader och omfördelningar	24
Förstärkningar av ersättningsbeloppen och besparingar.....	26
Medel för särskilda åtaganden	29
Avräkning mot takbeloppen	30
Balansmöjligheter i systemet med takbelopp	30
Takbelopp och ekonomiskt värde av utbildningsvolymen.....	32
Utbildningsvolymens sammansättning	34
Genomsnittlig ersättning per helårsstudent.....	35
Teoretisk utbildningskapacitet	38
Bidrag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå.....	41
Studieavgifter	42
Uppdragsutbildning och beställd utbildning	43
Intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå.....	45
Översikt – intäktsutveckling per finansiär.....	46
Intäktsutveckling per intäktslag	47
Direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå	49
Tilldelade och avräknade anslag.....	52
Forskningspropositionernas satsningar på basanslagen.....	52
Utvecklingen av forskningsanslagen.....	54
Prestationsbaserad fördelning av nya statsanslag	56
Strategiska forskningsområden.....	60
Anslagsutveckling per lärosätesgrupp.....	62

Forskningsbidrag	64
Forskningsbidrag från statliga myndigheter	67
Direkt och indirekt statlig forskningsfinansiering	69
De offentliga forskningsstiftelserna	71
Forskningsbidrag från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte	72
EU och övriga utlandet	73
Oförbrukade bidrag och upplupna bidragsintäkter	74
Uppdragsforskning	76
Kostnader och ekonomisk ställning	77
Ekonomiskt resultat	78
Myndighetskapitalets utveckling	79
Avslutande reflektioner	84

Sammanfattning

Denna rapport behandlar högskolans ekonomi under perioden 2007–2017. Lärosätenas samlade intäkter uppgick 2017 till 70,9 miljarder kronor, varav 29,1 miljarder utgjordes av intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och 41,3 miljarder av intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå.

Sverige är ett av få länder som under det senaste decenniet fortsatt har satsat på högre utbildning och forskning, medan många andra länder istället har tvingats skära ner resurserna till universitet och högskolor. Under perioden har de svenska lärosätenas resurser till framförallt forskning och utbildning på forskarnivå ökat väsentligt, medan intäktsökningen inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå varit betydligt mindre. Mellan 2007 och 2017 ökade forskningsintäkterna med 10,5 miljarder kronor, medan utbildningsintäkterna ökade med 2,6 miljarder kronor. Denna utveckling har inneburit att högskolan som helhet har blivit mer forskningsinriktad under det senaste decenniet.

Den mindre ökning av lärosätenas utbildningsintäkter som skett mellan 2007 och 2017 beror inte på tillskott av statliga anslagsmedel, utan framförallt på större intäkter från betalande studenter och ett högre anslagsutnyttjande. Ser man till de tilldelade takbeloppen har dessa istället minskat i reala termer. En förändring under perioden är att den studieavgiftsbelagda verksamheten vid flera lärosäten har utvecklats till en betydande del av utbildningen på grundnivå och avancerad nivå.

Under det senaste decenniet har antalet anslagsfinansierade helårsstudenter ökat, men det finns trots det plats för färre studenter i högskolan. Det beror på att studenterna läser dyrare utbildningar och på att staten under perioden har genomfört kvalitetsförstärkningar, dvs. ökning av den ekonomiska ersättningen per student, inom framförallt humaniora och samhällsvetenskap som är de utbildningsområden som har de lägsta ersättningsbeloppen. Eftersom förstärkningarna till stor del har finansierats inom befintliga ramar har effekten blivit att anslagen räcker till att finansiera färre studenter. Förstärkningarna har samtidigt motverkat urholkningen av ersättningsbeloppen totalt sett och den samlade effekten av förstärkningar och pris- och löneomräkning motsvarar kostnadsutvecklingen under perioden.

Mellan åren har det varit stora variationer i studenternas efterfrågan på högre utbildning, vilket har påverkat lärosätenas ekonomi. Under 2006–2008 fanns det ledig kapacitet i högskolan, men därefter skedde en stor tillströmning av studenter till följd av finanskrisen och den försämrade konjunkturen. Staten hanterade variationerna genom flera tillfälliga utbyggnader av högskolans utbildning, varav den största under

2010–2011. Dessutom utnyttjade lärosätena de balansmöjligheter som finns inbyggda i resurstilldelningssystemet och som gjorde att tidigare outnyttjade anslagsmedel kunde användas till att bygga ut utbildningen. Balansmöjligheterna har dock inte helt kunnat hantera periodens variationer. Under periodens första del återbetalade lärosätena anslagsmedel till staten, medan de under senare delen istället bedrev utbildning som inte kommer att ersättas.

Forskningsresurserna har till skillnad från utbildningsanslagen ökat betydligt under den senaste tioårsperioden. En stor del har utgjorts av statliga medel. Trots regeringens ambition att öka andelen direkt statlig finansiering av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå har de direkta statsanslagens andel av den statliga forskningsfinansieringen minskat. De direkta statsanslagen har även minskat i relation till de totala forskningsintäkterna. Utöver de stora tillskotten av statliga medel har lärosätenas intäkter från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte ökat betydligt, bland annat från de olika Wallenbergstiftelserna. Den långsiktiga trenden mot en ökad externfinansiering av lärosätenas forskning har fortsatt.

Statens andel av lärosätenas forskningsfinansiering har varit konstant, men det har under det senaste decenniet skett en förskjutning så att en lägre andel av de statliga medlen går till lärosätena direkt. En högre andel fördelas istället via forskningsråden och andra forskningsfinansierande myndigheter. De nya anslagsmedel som tillförts har huvudsakligen fördelats i konkurrens mellan lärosätena. Det gäller både inom den modell för prestationsbaserad resurstilldelning som introducerades 2009 och satsningen på strategiska forskningsområden, som i praktiken innebar att anslagsmedel utlystes och därefter fördelades mellan lärosätena. Endast en mindre del av de nya anslagsmedlen har fördelats direkt till lärosäten enligt särskilda beslut, vilket var det normala tidigare. Basfinansieringen har samtidigt blivit friare genom att fördelningen till vetenskapsområden har avskaffats. Istället erhåller de flesta lärosäten en basresurs som inte är öronmärkt utan som kan användas till forskning och utbildning inom olika vetenskapliga områden.

Under framförallt 2009–2010 ökade lärosätenas intäkter snabbt till följd av satsningarna i forskningspropositionen 2008 och regeringens tillfälliga utbyggnad av högskolans utbildning. Många lärosäten hade svårt att snabbt omsätta de ökade resurserna i verksamhet och redovisade överskott inom både utbildning och forskning, vilket ledde till en uppbyggnad av myndighetskapital. Nivån på myndighetskapitalet bör ses i relation till verksamhetens storlek och som andel av omsättningen (kostnaderna) ökade lärosätenas samlade myndighetskapital framförallt under periodens första del för att därefter plana ut. Under perioden 2010–2017 skedde endast mindre förändringar och 2017 uppgick kvoten mellan lärosätenas myndighetskapital och omsättning till 19 procent.

Inledning

Denna rapport behandlar utvecklingen av högskolans ekonomi under perioden 2007–2017 med utgångspunkt i den ekonomiska statistiken om högskoleväsendet. Under perioden har lärosätenas resurser till forskning och utbildning på forskarnivå ökat väsentligt i både fasta och löpande priser. Inom utbildningen på grundnivå och avancerad nivå har resurstillskotten varit betydligt mindre, men perioden har inte desto mindre varit händelserik bland annat mot bakgrund av olika tillfälliga utbyggnader, omfördelningar och andra satsningar som genomförts.

Huvuddelen av rapporten ägnas åt utvecklingen av lärosätenas intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. De behandlas i två separata avsnitt som tillsammans ger en detaljerad bild av hur högskolans finansiering har utvecklats under perioden 2007–2017. Därefter följer ett avsnitt som kort behandlar kostnadsutvecklingen och lärosätenas ekonomiska ställning.

Syftet med rapporten är att belysa det senaste decenniets ekonomiska utveckling inom högskolesektorn och samtidigt ge en bild av hur högskolans ekonomi är uppbyggd och fungerar. En särskild tonvikt ligger på statens finansiering av högskolans utbildning och forskning och hur resurstilldelningssystemen har utvecklats och fungerat under perioden. Några resultat och slutsatser beträffande styrning och resurstilldelning behandlas i den avslutande diskussionen.

Statligt implicitprisindex

För att beskriva den ekonomiska utvecklingen med hänsyn tagen till inflationen har uppgifterna från 1997–2016 räknats om till 2017 års priser, dvs. vad beloppen motsvarar i 2017 års penningvärde. En sådan beräkning tar bort effekterna av inflationen och mäter istället förändringar av volymen. Vid fastprisberäkningarna används SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion.

SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion 1997–2017 samt årlig förändring.

	Index	Årlig förändring
1997	61,64	
1998	62,10	0,75
1999	64,64	4,09
2000	67,92	5,06
2001	70,66	4,04
2002	72,67	2,86
2003	74,72	2,82
2004	74,97	0,33
2005	76,94	2,63
2006	80,08	4,07
2007	82,37	2,86
2008	84,98	3,17
2009	86,73	2,06
2010	87,03	0,35
2011	90,20	3,64
2012	91,89	1,88
2013	93,05	1,26
2014	93,85	0,86
2015	95,65	1,92
2016	96,02	0,38
2017	100	4,15

Underlaget till rapporten består huvudsakligen av de ekonomiska data som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) samlar in och producerar inom ramen för sitt ansvar för den officiella statistiken om högskoleväsendet. Statistiken baseras på lärosätenas egen redovisning och utgår från deras resultaträkningar och internredovisningar. Detta underlag har kompletteras med uppgifter från periodens budget- och forskningspropositioner. Utvecklingen redovisas vanligen i 2017 års priser och fastprisberäkningarna har genomförts med SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion. I vissa fall diskuteras den ekonomiska utvecklingen även i löpande priser.

Flera tidigare analyser och rapporter har använts som underlag och inspiration. Den ekonomiska utvecklingen under det föregående decenniet har analyserats i *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?* (HSV Rapport 2009:3). Statens resurstilldelning till forskning och utbildning på forskarnivå, och effekterna av det nya resurstilldelnings-system som infördes 2009, har behandlats i *Forskningsresurser baserade på prestation: Tilldelning och omfördelning av basanslag till forskning och utbildning på forskarnivå baserat på prestationer 2009–2014* (UKÄ Rapport 2015:15). Forskningsfinansieringen har behandlats i en tidigare rapport från UKÄ: *Forskningsfinansieringen vid svenska universitet och högskolor: Intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2005–2015* (UKÄ Rapport 2017:1), som här har använts som underlag bland annat för diskussionen om forskningsbidragens utveckling.

En metod för att analysera dimensioneringsförändringar i den högre utbildningen, som har tillämpats också i föreliggande rapport, introducerades i *Hur många platser finns det i högskolan?* (UKÄ Statistisk analys 2013:13). Flera aspekter av statens resurstilldelning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå, bland annat kursklassificering och ersättningsbeloppens användning, har nyligen undersökts i ett regeringsuppdrag som resulterade i rapporten *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning* (UKÄ Rapport 2017:6).

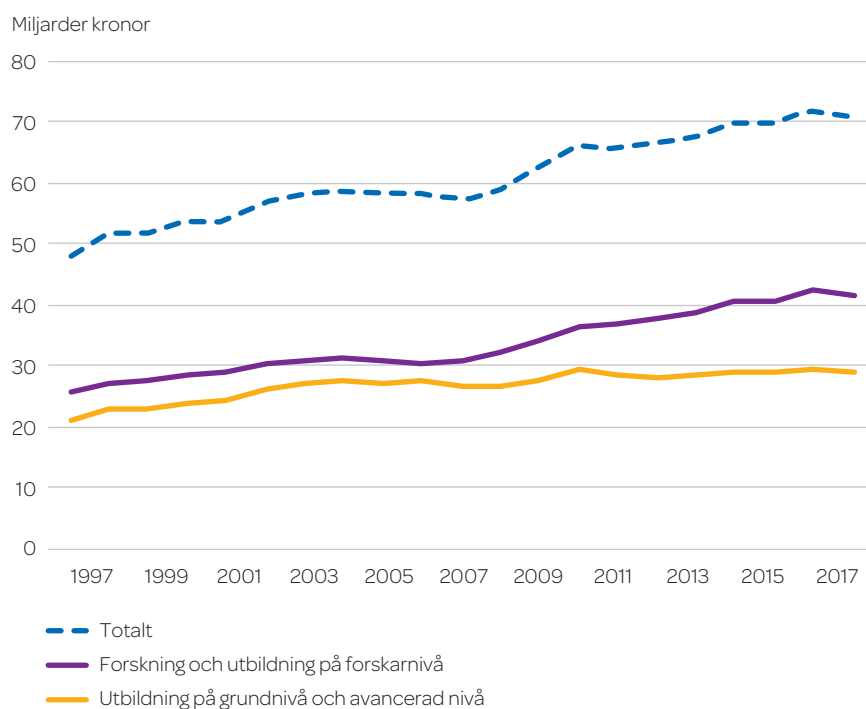
Ett viktigt material är vidare de analyser av högskolans ekonomi som UKÄ gör i sin årsrapport och av de separata analyser som UKÄ årligen publicerar med utgångspunkt i lärosätenas årsredovisningar. Flera avsnitt i rapporten bygger på analyser som publicerats i UKÄ:s senaste årsrapport. En källa till kunskap om högskolans utveckling i ett längre tidsperspektiv har varit *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt* (HSV Rapport 2006:3), som ger en utmärkt översikt av förändringarna inom utbildning och forskning under efterkrigstiden.

En översikt av högskolans ekonomi

Universitetens och högskolornas samlade intäkter uppgick 2017 till 70,9 miljarder kronor. Den statliga basfinansieringen av högskolan är uppdelad på två anslag: de olika lärosätena får ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Redovisningen har samma uppdelning. Samtliga intäkter och kostnader som lärosätena har i sin verksamhet ska fördelas på något av de två verksamhetsområdena utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Det enda undantaget är Sveriges lantbruksuniversitet, vars anslag inte är uppdelat och som dessutom har ett tredje verksamhetsområde: fortlöpande miljöanalys. Universitetens och högskolornas samlade utbildningsintäkter uppgick 2017 till 29,1 miljarder kronor, medan intäkterna till forskning och utbildning på forskarnivå uppgick till 41,3 miljarder kronor.

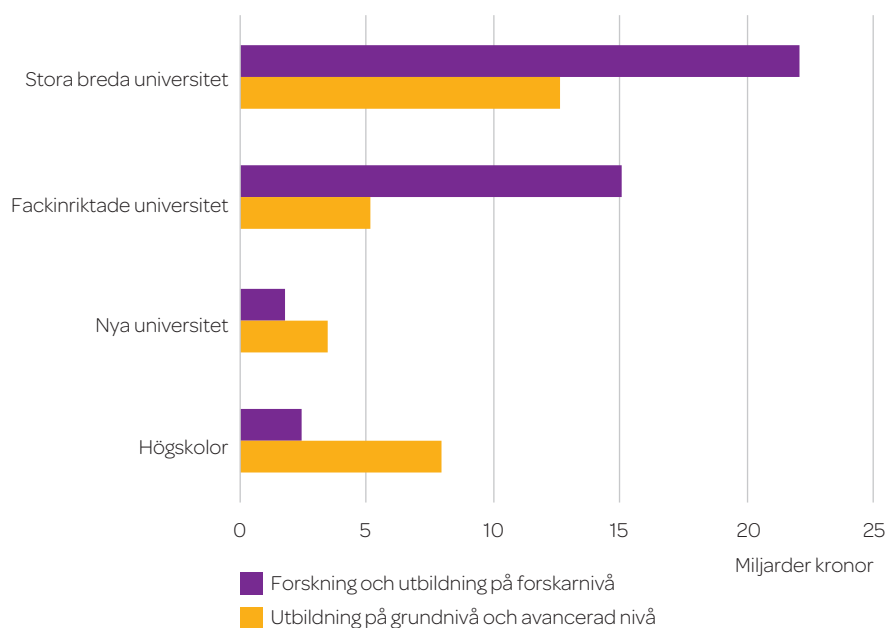
Under det senaste decenniet har lärosätenas intäkter ökat betydligt och huvuddelen av intäktsökningen avser forskningsverksamheten. Mellan 2007 och 2017 ökade lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå med 10,5 miljarder kronor i fasta priser, medan intäkterna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå ökade med 2,6 miljarder kronor. Det innebär att högskolan som helhet har blivit mer forskningstung under det senaste decenniet – forskningsintäkternas andel av de totala intäkterna har ökat med knappt fem procentenheter, från 53,6 procent till 58,3 procent, mellan 2007 och 2017.

Figur 1. Lärosätenas samlade intäkter samt intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser.



Fördelningen mellan forskning och utbildning i verksamheten skiljer sig betydligt mellan lärosäten och grupper av lärosäten. Huvuddelen av forskningen och utbildningen på forskarnivå bedrivs vid de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten. Dessa grupper har också den högsta forskningsandelen i sin verksamhet – i genomsnitt 64 procent respektive 74 procent. Forskningens koncentration till de stora universiteten har sin grund i historiska förhållanden. På samma sätt är utbildningen mer utspridd mellan lärosätena och en större andel utförs vid högskolorna och de nya universiteten. Därmed är också forskningsandelen betydligt lägre vid dessa lärosäten – i genomsnitt 32 procent av intäkterna vid de nya universiteten och 24 procent vid högskolorna.

Figur 2. Lärosätens intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå respektive utbildning på grundnivå och avancerad nivå 2017, per lärosäteskategori, miljarder kronor. I gruppen högskolor ingår här även konstnärliga högskolor och övriga enskilda utbildningsanordnare.



Finansieringen, dvs. intäkternas sammansättning, skiljer sig mellan de två verksamhetsområdena. Medan de direkta statsanslagen utgör huvuddelen av lärosätens intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå (85 procent), är andelen betydligt lägre inom forskning och utbildning på forskarnivå (44 procent). Till lärosätens forskningsverksamhet kanaliserar staten också betydande medel indirekt genom forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter. Statliga medel utgjorde 79 procent av högskolans samlade intäkter 2017.

Förteckning över olika grupper av lärosäten

Studien behandlar den ekonomiska utvecklingen för hela den svenska högskolan med undantag för ett fåtal enskilda utbildningsanordnare som bedriver psykoterapeututbildning, dvs. i underlaget ingår därmed samtliga lärosäten som bedrev utbildning på grundnivå och avancerad nivå som en huvuduppgift under perioden 2007–2017. Det är även intressant att studera utvecklingen för olika grupper av lärosäten och för det ändamålet har uppdelningen i tabell 1 nedan använts.

I tabellen anges om lärosätet har statlig eller enskild huvudman och om det ingår i resurstilldelningssystemet med takbelopp för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Där anges även om lärosätet har statligt anslag (eller motsvarande statsbidrag till enskilda utbildningsanordnare) till forskning och utbildning på forskarnivå samt om det omfattas av systemet med prestationsbaserad tilldelning av forskningsmedel.

Tabell 1. Översikt – förteckning över lärosäten och system för resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå 2017.

Lärosäte	Lärosätessgrupp	Huvudman	Takbelopp	Forskningsanslag (eller motsvarande)	Prestationsbaserad resurstilldelning
Uppsala universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Lunds universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Göteborgs universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Stockholms universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Umeå universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Linköpings universitet	Stora breda universitet	Statlig	•	•	•
Karolinska institutet	Fackinriktade universitet	Statlig	•	•	•
Kungl. Tekniska högskolan	Fackinriktade universitet	Statlig	•	•	•
Chalmers tekniska högskola	Fackinriktade universitet	Enskild	•	•	•
Luleå tekniska universitet	Fackinriktade universitet	Statlig	•	•	•
Handelshögskolan i Stockholm	Fackinriktade universitet	Enskild			
Sveriges lantbruksuniversitet	Fackinriktade universitet	Statlig		•	•
Karlstads universitet	Nya universitet	Statlig	•	•	•
Linnéuniversitetet	Nya universitet	Statlig	•	•	•
Örebro universitet	Nya universitet	Statlig	•	•	•
Mittuniversitet	Nya universitet	Statlig	•	•	•
Blekinge tekniska högskola	Högskolor	Statlig	•	•	•
Försvarshögskolan	Högskolor	Statlig		•	
Gymnastik- och idrotthögskolan	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan i Borås	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan Dalarna	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan i Gävle	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan i Halmstad	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan Kristianstad	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan i Skövde	Högskolor	Statlig	•	•	•
Högskolan Väst	Högskolor	Statlig	•	•	•
Malmö högskola	Högskolor	Statlig	•	•	•
Mälardalens högskola	Högskolor	Statlig	•	•	•
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	Högskolor	Enskild	•	•	•
Södertörns högskola	Högskolor	Statlig	•	•	•
Beckmans designhögskola	Konstnärliga högskolor	Enskild			
Konstfack	Konstnärliga högskolor	Statlig	•	•	
Kungl. Konsthögskolan	Konstnärliga högskolor	Statlig	•	•	
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	Konstnärliga högskolor	Statlig	•	•	
Stockholms konstnärliga högskola	Konstnärliga högskolor	Statlig	•	•	
Ericastiftelsen	Övriga	Enskild			
Ersta Sköndal Bräcke högskola	Övriga	Enskild		•	
Gammelkroppa skogsskola	Övriga	Enskild			
Johannelunds teologiska högskola	Övriga	Enskild			
Newmaninstitutet	Övriga	Enskild			
Röda Korsets högskola	Övriga	Enskild			
Sophiahemmet högskola	Övriga	Enskild		•	
Stockholms musikpedagogiska institut	Övriga	Enskild			
Teologiska högskolan i Stockholm	Övriga	Enskild			
Örebro teologiska högskola	Övriga	Enskild			

Några lärosäten har slagits samman under perioden. Uppsala universitet och Högskolan på Gotland gick samman 2013 och 2008 infogades verksamheten vid Lärarhögskolan i Stockholm i Stockholms universitet. Linnéuniversitetet bildades 2010 genom en sammanslagning av Högskolan i Kalmar och Växjö universitet. Stockholms konstnärliga högskola bestod före 2014 av Dans och cirkushögskolan, Operahögskolan i Stockholm och Stockholms dramatiska högskola, som i sin tur bildats genom en sammanslagning av Dramatiska institutet och Teaterhögskolan i Stockholm. Försvarshögskolan blev statlig högskola 2008 och tillkom då i statistiken.

Forskningsmedel motsvarande de statliga lärosätenas ramanslag till forskning och utbildning på forskarnivå tilldelas vissa enskilda utbildningsanordnare som statsbidrag från ett gemensamt anslag för enskilda utbildningsanordnare (2:63). I regleringsbrevet utgör statsbidragen för forskning och utbildning på forskarnivå vid Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping egna anslagsposter. För två andra högskolor, Ersta Sköndal högskola och Sophiahemmet högskola, som fick höjda statsbidrag 2014 för att stärka utbildningens forskningsanknytning, specificeras i regleringsbrevet till Kammarkollegiet hur stor del av deras samlade statsbidrag som avser forskning och utbildning på forskarnivå. Enligt avtal mellan staten och Handelshögskolan i Stockholm får statsbidraget användas till både forskning och utbildning. Detta bidrag höjdes 2018 för att stärka forskningsanknytningen i utbildningen, men eftersom tabellen utgår från situationen 2017 anges att Handelshögskolan i Stockholm saknar fasta statliga forskningsmedel.

Intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid svenska universitet och högskolor finansieras huvudsakligen genom anslag som riksdagen anvisar lärosätena direkt. De samlade direkta statsanslagen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå (inkl. anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen) uppgick 2017 till 24,8 miljarder kronor. Därutöver har lärosätena intäkter av anmälnings- och studieavgifter från betalande studenter och övriga avgiftsintäkter, totalt 1,8 miljarder kronor. I utbildningsverksamheten ingår även intäkter av bidrag från externa finansiärer, totalt 0,7 miljarder kronor, samt små och varierande finansiella intäkter.

Vid sidan om utbildning på grundnivå och avancerad nivå enligt uppdrag i regleringsbrev bedriver lärosätena uppdragsverksamhet i form av beställd utbildning och uppdragsutbildning. De samlade intäkterna av uppdragsverksamhet uppgick 2017 till 1,7 miljarder kronor, varav intäkter från uppdragsutbildning utgjorde huvuddelen.

Tabell 2. Lärosätenas samlade intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå 2007 respektive 2017, miljoner kronor i 2017 års priser.

	2007	2017	Förändring 2007–2017	
			Mkr	Procent
Utbildning på grundnivå och avancerad nivå enl. uppdrag i regleringsbrev	24 947	27 390	2 442	9,8 %
Direkta statsanslag (inkl. anslag fördelade via Kammarkollegiet)	23 057	24 846	1 789	7,8 %
Anmälnings- och studieavgifter		687	687	
Övriga avgiftsintäkter	1 055	1 157	102	9,7 %
Bidragsintäkter	591	670	79	13,3 %
Finansiella intäkter	245	31	-214	-87,4 %
Uppdragsverksamhet inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå	1 518	1 719	201	13,3 %
Beställd utbildning	159	111	-48	-30,0 %
Uppdragsutbildning	1 360	1 608	249	18,3 %
Summa intäkter	26 466	29 109	2 644	10,0 %

Därmed uppgick lärosätenas samlade intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå 2017 till 29,1 miljarder kronor. Det är en ökning med 2,6 miljarder kronor i fasta priser jämfört med 2007. Huvuddelen av ökningen utgörs av ökade direkta statsanslag, totalt 1,8 miljarder kronor. År 2011 infördes anmälnings- och studieavgifter för studenter från länder utanför EU/EES och Schweiz som inte deltar i utbytesprogram och intäkterna från betalande studenter har sedan dess ökat kontinuerligt. De uppgick 2017 till sammanlagt 0,7 miljarder

kronor och överstiger därmed den neddragning av utbildningsanslagen som genomfördes 2013 med anledning av studieavgiftsreformen. De finansiella intäkterna, som huvudsakligen utgörs av ränteintäkter, har minskat betydligt medan intäkterna av uppdragsutbildning har ökat.

Nedan behandlas utvecklingen av lärosätenas intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå mellan 2007 och 2017, med tonvikt på utbildningsanslagen för de lärosäten som ingår i resurstilldelnings-systemet med takbelopp. För att följa utvecklingen är det nödvändigt att titta både på de tilldelade anslagen, som beslutas av regering och riksdag och som anges i regleringsbrev, och de avräknade anslagen, dvs. lärosätenas anslagsintäkter.

Först ges en översiktlig bild av lärosätenas anslagsintäkter i fasta priser under perioden 2007–2017. Därefter diskuteras de viktigare utbildningspolitiska besluten under perioden och förändringen av lärosätens tilldelade utbildningsanslag. Det görs i löpande priser för att effekterna av olika beslut och satsningar ska kunna följas. Sedan följer analyser av lärosätenas avräkning mot takbeloppen, utbildningsvolymens sammansättning och högskolans utbildningskapacitet. Slutligen diskuteras den utbildningsverksamhet som inte finansieras genom utbildningsanslagen, framförallt lärosätenas intäkter från betalande studenter och uppdragsverksamhet.

Direkta statsanslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Huvuddelen av de direkta statsanslagen utgörs av ramanslag som ska finansiera lärosätenas utbildning på grundnivå och avancerad nivå. De flesta lärosäten tilldelas sina ramanslag i form av ett takbelopp som anger den högsta totala ersättning som lärosätet kan erhålla i anslag från staten för sin utbildning på grundnivå och avancerad nivå för ett år. I systemet med takbelopp ingår de statliga universiteten och högskolorna, med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan, samt de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. En förteckning över de lärosäten som ingår i systemet med takbelopp finns i tabell 1 ovan.

De samlade intäkterna av direkta statsanslag till lärosäten med takbelopp uppgick 2017 till 23,8 miljarder kronor, varav intäkter från ramanslag i form av avräknade takbelopp utgjorde 22,4 miljarder kronor. Utöver ramanslagen kan lärosätena erhålla andra anslagsmedel för sin utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Tidigare kunde ramanslagen innehålla en anslagspost med medel för särskilda åtaganden, men dessa överfördes 2012 till ett eget anslag. Förändringen gjordes enligt regeringen för att tydliggöra lärosätenas utbildningsuppdrag och innebär för de flesta lärosäten att ramanslagen från och med 2012 i sin helhet består av de tilldelade takbeloppen.

Tabell 3. Intäkter av direkta statsanslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå 2007–2017, miljoner kronor i 2017 års priser.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lärosäten med takbelopp	22 256	22 047	23 215	24 913	24 056	23 448	23 599	23 895	24 015	24 077	23 748
Ramanslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå	21 412	21 340	22 489	24 215	23 335	22 286	22 263	22 389	22 289	22 714	22 371
Ersättning för klinisk utbildning	568	576	578	583	599	671	706	675	714	724	706
Särskilda åtaganden						395	488	625	785	387	387
Övriga anslag*	276	132	147	115	121	96	141	206	227	252	285
Lärosäten utan takbelopp	800	826	1 001	1 081	1 023	988	1 007	1 024	1 043	1 102	1 098
Anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå*	800	826	1 001	1 081	1 023	988	1 007	1 024	1 043	1 102	1 098
Totalsumma	23 057	22 874	24 216	25 994	25 078	24 436	24 605	24 919	25 058	25 180	24 846

* Inklusive anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen

De sju lärosäten som bedriver läkarutbildning och två av de fyra lärosäten som bedriver tandläkarutbildning erhåller ersättning för klinisk utbildning som ska kompensera landstingen för deras medverkan i utbildningen. Nivån på ersättningen regleras genom avtal som sluts mellan staten och respektive landsting, varav det senaste gäller från 2014. Undantagen är Malmö högskola och Karolinska institutet som bedriver den kliniska utbildningen i egen regi och som har tandvårdscentraler inom lärosätet. De får istället ett tandvårdsanslag från anslaget för särskilda åtaganden och som förbrukas inom lärosätet. Det finns också övriga anslag som exempelvis avser kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk högskoleutbildning.

De statliga anslagen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid lärosäten som inte omfattas av systemet med takbelopp uppgick 2017 till sammanlagt 1,1 miljarder kronor. Störst bland dessa är Sveriges lantbruksuniversitet. Det har till skillnad från andra statliga lärosäten ett samlat ramanslag till utbildning och forskning, varav 0,5 miljarder kronor användes till utbildning på grundnivå och avancerad nivå under 2017. Försvarshögskolans anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå uppgick samma år till 0,2 miljarder kronor. Resterande del, omkring 0,4 miljarder kronor, utgörs av statsbidrag från ett särskilt anslag för enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Takbelopp och anslagsintäkter

Anslagsintäkterna i den ekonomiska statistiken avser lärosätenas avräknade anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, som ibland är lägre och ibland högre än de anslag som staten har tilldelat lärosätena. Det gäller framförallt de lärosäten som får sina ramanslag i form av ett takbelopp. Till dem utgår statens anslag som en ersättning

för helårsstudenter och helårsprestationer och takbeloppen anger den högsta ersättning som varje lärosäte kan få för sin utbildning ett visst år. Möjligheterna att balansera anslag mellan åren är relativt stora och de avräknade anslagen överensstämmer alltså inte alltid med de anslagsbelopp i form av takbelopp som staten har beslutat om.

För lärosäten med takbelopp har intäkterna av direkta statsanslag ökat med 1,5 miljarder kronor i fasta priser mellan 2007 och 2017. De tilldelade takbeloppen har däremot minskat med 0,4 miljarder under samma period, se vidare nedan. Skillnaden beror på att anslagsutnyttjandet har ökat under perioden, dvs. att lärosätena avräknade en större del av sina takbelopp 2017 jämfört med 2007.

Det finns alltså anledning att titta närmare på takbeloppens utveckling och lärosätenas anslagsavräkning. Det görs i två steg. Först diskuteras de beslut som regering och riksdag har fattat avseende finansieringen av den högre utbildningen och utvecklingen av de tilldelade takbeloppen genom bland annat utbyggnader och omfördelningar. Därefter behandlas anslagsintäkterna, dvs. lärosätenas redovisning mot takbeloppen och utbildningsvolymens utveckling.

Resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå infördes i samband med högskolereformen 1993. Statens tidigare detaljreglering av lärosätenas utbildning upphörde då och ersattes av ett mål- och resultatstyrningssystem som gav lärosätena betydligt större frihet att besluta om resursanvändning och intern organisation. Förändringen innebar framförallt att staten inte längre dimensionerade högskolans utbildning centralt. Den styrande principen blev istället att resurserna skulle följa studenterna och deras val av utbildning.

Utgångspunkten i systemet är att lärosätena får betalt för faktiskt genomförd utbildning, inte som tidigare för beslutat antal utbildningsplatser. All utbildning på grundnivå och avancerad nivå organiseras i kurser som klassificeras till ett eller flera utbildningsområden. För utbildningsområdena utgår olika ersättning från staten. Statens ersättning baseras på antalet registrerade studenter på kurser av olika längd (omräknade till helårsstudenter) och deras prestationer i form av avklarade poäng på kurserna (omräknade till helårsprestationer) inom de olika utbildningsområdena. Det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen, dvs. det belopp som summan av antalet helårsstudenter och helårsprestationer vid respektive lärosäte motsvarar, beräknas vid årets slut och stäms av mot lärosätets takbelopp, som anger den högsta ersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå som kan utgå från staten för ett enskilt år.

Ersättningsbeloppen är nationella, dvs. en helårsstudent och en helårsprestation inom ett visst utbildningsområde ger lika stor ersättning oavsett vid vilket lärosäte som utbildningen bedrivs. Storleken på takbeloppen varierar dock mellan lärosätena på grund av utbildningsinriktning och historisk utbildningsvolym.

Systemet med anslagsavräkning mot takbelopp omfattar de statliga universiteten och högskolorna samt de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, som omfattas av motsvarande reglering enligt avtal med staten. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är statliga lärosäten, men har inte takbelopp. En fullständig lista över de lärosäten som ingår i systemet med takbelopp finns i tabell 1 ovan.

De grundläggande principerna har varit desamma under hela den tid som resurstilldelningssystemet använts, men flera av de regleringar som inledningsvis fanns har efterhand lyfts bort. För varje lärosäte angavs inledningsvis ett högsta antal helårsstudenter per år och ett högsta antal helårsprestationer per utbildningsområde eller grupp av utbildningsområden som kunde ge ersättning under en treårsperiod. Det innebar en reglering av utbildningsvolymens sammansättning som tillsammans med takbeloppen på en övergripande nivå styrde omfattningen av utbildningen vid de olika lärosätena. Denna reglering avskaffades 1997. En begränsning finns nu bara för avräkningen mot de konstnärliga utbildningsområdena, som har de högsta ersättningsbeloppen. För de konstnärliga högskolorna, som bara avräknar inom ett utbildningsområde, fungerar takbeloppen i praktiken som en högstsättning.

Lärosätena gavs för vissa områden också utbildningsuppdrag i form av examensmål för en treårsperiod. Utbildningsuppdragen beslutades av regeringen. Från och med 1997 angavs bara ett takbelopp i lärosätenas regleringsbrev, som dock kompletterades med av regeringen specificerade mål för antalet examina och ett lägsta antal helårsstudenter totalt för de tekniska och naturvetenskapliga utbildningsområdena. Även dessa har tagits bort. Från 2002 angavs att detta antal borde öka i förhållande till 2001 och på samma sätt för 2003 och 2004. För 2005 gällde ett lägsta antal fram till 2008. För 2009 och 2010 angavs endast att antalet helårsstudenter inom högskoleingenjörsutbildningarna skulle öka med tre procent jämfört med föregående år.

Utbildningspolitisk utveckling

Systemet med takbelopp innebär att lärosätena har stor frihet att besluta om dimensioneringen av sin utbildning. Staten kan dock påverka inriktningen genom att koppla takbeloppshöjningar och omfördelningar av takbelopp mellan lärosäten till utbyggnader av vissa utbildningar. Det har skett vid flera tillfällen under perioden 2007–2017.

Tabell 4. Ersättningsbelopp per utbildningsområde och ekonomiskt värde av utfallet helårsstudenter och helårsprestationer 2017, procentuell fördelning av antalet helårsstudenter mellan utbildningsområden 2017 och förändring i procentenheter jämfört med 2007.

Utbildningsområde	Ersättning per helårsstudent 2017, kronor	Ersättning per helårsprestation 2017, kronor	Ekonomiskt värde utfall helårsstudenter 2017, miljoner kronor	Ekonomiskt värde utfall helårsprestationer 2017, miljoner kronor	Fördelning av helårsstudenter 2017, procent	Förändring jämfört med 2007, procentenheter
Humanistiskt, samhällsvetenskapligt, teologiskt, juridiskt	31 308	20 401	3 612	1 842	40,9 %	-2,0 %
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	53 385	45 020	4 867	3 354	32,3 %	2,1 %
Vård	56 755	49 156	1 291	1 038	8,1 %	0,1 %
Medicinskt	63 422	77 144	1 216	1 372	6,8 %	1,5 %
Undervisning	38 080	39 892	567	538	5,3 %	-3,1 %
Övrigt	42 873	34 827	241	161	2,0 %	-0,3 %
Verksamhetsförlagd utbildning	53 966	52 358	262	234	1,7 %	1,7 %
Design	151 278	92 169	325	191	0,8 %	0,0 %
Musik	130 511	82 519	263	155	0,7 %	0,0 %
Odontologiskt	46 934	54 673	77	84	0,6 %	0,1 %
Idrott	110 221	51 006	129	54	0,4 %	-0,1 %
Konst	214 764	92 202	159	65	0,3 %	0,0 %
Media	306 916	245 852	95	73	0,1 %	0,0 %
Teater	300 751	149 800	62	28	0,1 %	0,0 %
Dans	211 518	116 876	30	16	0,0 %	0,0 %
Opera	311 021	186 056	20	12	0,0 %	0,0 %
Summa			13 216	9 219	100 %	

När alliansregeringen tillträdde hösten 2006 ändrades de politiska prioriteringarna avseende högre utbildning. Den nya regeringens hållning var att kvalitetshöjande åtgärder skulle prioriteras framför en fortsatt utbyggnad av högskolan. För utbildning på grundnivå och avancerad nivå låg tonvikten på effektivare resursutnyttjande, bland annat genom omfördelning av anslag mellan lärosätena, och satsningar på att uppnå ökad kvalitet inom befintliga anslagsramar.

Den föregående socialdemokratiska regeringen hade haft som utbildningspolitisk målsättning att minst hälften av en årskull skulle ha påbörjat högskoleutbildning senast vid 25 års ålder. För att uppnå

detta hade staten byggt ut högskolan kraftigt och en ytterligare utbyggnad av högskolans utbildning planerades under 2006 och 2007. För 2006 höjdes anslagen genom tillskott av medel motsvarande 16 000 utbildningsplatser, totalt 1,1 miljarder kronor, och en ytterligare anslagshöjning skulle ske under 2007. När alliansregeringen tillträdde beslutade den att inte fortsätta utbyggnaden enligt planerna, med undantag för en del som gällde läkar- och tandläkarutbildningen.

De medel som frigjordes 2007 genom att den aviserade utbyggnaden inte genomfördes som planerat satsades på en förstärkning av ersättningsbeloppen till de utbildningsområden som har lägst ersättningsbelopp – humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik. Förstärkningen lades till den höjning av ersättningsbeloppen för 2007 som den tidigare regeringen redan aviserat för dessa områden samt för utbildningsområdena naturvetenskap, teknik och farmaci. År 2008 genomförde regeringen en ytterligare kvalitetsförstärkning, dvs. en höjning utöver pris- och löneomräkningen, för dessa sju utbildningsområden. Den finansierades dock genom en generell besparing på lärosätenas takbelopp med totalt 200 miljoner kronor. Förändringen innebar alltså att lärosätena fick lite mer betalt per student, men kunde utbilda färre studenter.

Under 2009 inleddes en ytterligare utbyggnad av läkar- och tandläkarutbildningarna. Utbyggnaden finansierades huvudsakligen genom omfördelningar mellan lärosäten och skulle fullt ut genomförd 2013 innebära 605 nya platser på läkarutbildningen och 200 nya platser på tandläkarutbildningen.

Under 2006–2008 fanns det ledig utbildningskapacitet i högskolan. Det innebar att det fanns fritt utrymme under takbeloppen eftersom lärosätena inte använde hela de utbildningsanslag som regeringen och riksdagen hade beslutat om. Tillströmningen av studenter ökade 2009 och 2010 genomförde staten en tillfällig utbyggnad av högskolans utbildning genom att skjuta till medel motsvarande 10 200 helårsstudenter, totalt 700 miljoner kronor. Utbyggnaden tillkom för att möta den ökade studentefterfrågan på utbildning som följde på finanskrisen och nedgången i konjunkturen och utbyggnaden gällde tidsbegränsat under 2010 och 2011. Regeringens bedömning var att den tillfälliga utbyggnaden under två år, tillsammans med satsningar på andra delar av utbildningssystemet och arbetsmarknadsåtgärder, skulle mildra effekterna av den ökade arbetslösheten.

En stor förändring som genomfördes 2011 var införandet av anmälnings- och studieavgifter för inresande studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå som kommer från länder utanför EU/EES och Schweiz och som inte deltar i utbytesprogram. Genom studieavgifterna menade regeringen att anslagsmedel motsvarande det utrymme som upptagits av tredjelandsstudenterna kunde frigöras för andra ändamål och utbildningsanslagen minskades. År 2011 minskade anslagen tillfälligt

med 110 miljoner kronor, men följande år återfördes medlen till högskolan eftersom regeringen ville underlätta lärosätenas omställning när den tillfälliga utbyggnaden 2010–2011 upphörde.

En permanent minskning av utbildningsanslagen med anledning av studieavgiftsreformen genomfördes 2013 med totalt 535 miljoner kronor. Under 2013 genomfördes dessutom en andra stor anslagsneddragning med totalt 440 miljoner kronor för så kallade inaktiva studenter, dvs. studenter som inte tar några poäng alls på de kurser de är registrerade för. De frigjorda anslagsmedlen användes bland annat till att finansiera en förstärkning av ersättningsbeloppen för humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik som genomfördes under 2012 och 2013. Ett nytt utbildningsområde, verksamhetsförlagd utbildning, infördes inom lärarutbildningen. Förändringen finansierades genom en minskning av ersättningen till utbildningsområdet undervisning. En del av de medel som dragits in med anledning av studieavgiftsreformen återfördes till lärosätena i form av kvalitetsbaserad medelstilldelning under åren 2013–2015, baserat på respektive lärosätes resultat i Högskoleverkets och Universitetskanslersämbetets kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Flera mindre utbyggnader av läkar- och tandläkarutbildningar, sjuksköterskeutbildningar samt civilingenjörs- och högskoleingenjörsutbildningar inleddes under 2012 och 2013. Enligt regeringens bedömning borde dimensioneringen av dessa utbildningar förändras för att bättre möta arbetsmarknadens behov (prop. 2012/13:1). Utbyggnaderna finansierades huvudsakligen genom omfördelningar mellan lärosäten. För utbyggnaden av läkar- och tandläkarutbildningarna användes också anslagsmedel som frigjorts genom neddragningarna med anledning av studieavgiftsreformen. En utbyggnad av sjuksköterskeutbildningen med 700 platser som aviserades i budgetpropositionen 2013 finansierades genom att respektive lärosäte internt omfördelade resurser till sjuksköterskeutbildningen.

Under 2013 och 2014 genomfördes två nya tillfälliga utbyggnader av högskolans utbildning. Den första gällde perioden 2013–2015 och innebar tillskott av medel motsvarande 4 200 utbildningsplatser, totalt 300 miljoner kronor. Den andra tillfälliga utbyggnaden aviserades i 2013 års ekonomiska vårproposition och innebar att medel motsvarande 1 400 platser, totalt drygt 100 miljoner kronor, fördelades mellan lärosätena för åren 2013 och 2014. Inriktningen var en utbyggnad av civil- och högskoleingenjörsutbildningar samt sjuksköterskeutbildningar (prop. 2012/13:100).

Under 2015 inleddes för första gången sedan 2006 en permanent utbyggnad av högskolans utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Utbyggnaden aviserades redan i 2014 års ekonomiska vårproposition, men ändrades av den nya regeringen i budgetpropositionen för 2015 och utökades då från 10 560 till 14 300 helårsstudenter. Den föreslagna utbyggnaden

blev friare än den planerade utbyggnad som aviserats i den ekonomiska vårpropositionen. Regeringen betonade att lärosätena hade stor frihet att besluta om sitt utbildningsutbud, men menade samtidigt att det mot bakgrund av bland annat matchningsproblem på arbetsmarknaden fanns anledning att peka ut vissa utbildningar som var i behov av att byggas ut. Av utbyggnaden på 14 300 helårsstudenter under perioden 2015–2018 avsåg 6 450 helårsstudenter olika lärarutbildningar och 2 600 helårsstudenter olika vårdutbildningar medan 5 250 helårsstudenter inte var bundna till av regeringen utpekade utbildningar (prop. 2014/15:1).

På grund av det parlamentariska läget gick regeringens budget inte igenom riksdagen och det blev istället alliansens budgetmotion som antogs av riksdagen. Den beslutade utbyggnaden blev mindre och mer riktad än den regeringen hade föreslagit. I vårändringsbudgeten för 2015 (prop. 2014/15:99) föreslog därför regeringen förändringar av den beslutade utbyggnaden i form av dels en omfördelning av medel mellan lärosätena, dels en utökad utbyggnad. Förslaget antogs av riksdagen i juni 2015. Förändringarna fick därmed genomslag på lärosätenas anslag redan under 2015. En ytterligare utbyggnad av lärar- och förskollärarytbildningen inleddes 2017. Den ska genomföras successivt under perioden 2017–2021 genom att medel motsvarande 720 helårsstudenter tillförs årligen. Fullt genomförd 2021 omfattar utbyggnaden 3 600 helårsstudenter.

Utvecklingen av utbildningsanslaget

De ovan behandlade besluten om utbyggnader och andra reformer avseende högre utbildning har till stor del finansierats inom befintliga ramar genom besparingar och omfördelningar av takbelopp mellan lärosäten. Förändringen av de samlade utbildningsanslagen har totalt sett varit liten. En summering av utbildningsanslagens förändring för lärosäten med takbelopp under perioden 2007–2017 finns i tabell 5 nedan.

Som framgår av tabellen uppgick de samlade ramanslagen till lärosäten med takbelopp 2007 till 19 miljarder kronor. År 2017 var de samlade takbeloppen 22,4 miljarder kronor. Till det ska läggas lärosätenas medel för särskilda åtaganden, totalt 0,4 miljarder kronor, som tidigare ingick i ramanslagen. Det ger en ökning av utbildningsanslagen med 3,8 miljarder kronor i löpande priser mellan 2007 och 2017. Huvuddelen utgörs av periodens pris- och löneomräkning som uppgått till totalt 2,8 miljarder kronor. Resterande del, omkring en miljard kronor, beror på beslutade nivåförändringar, framförallt den permanenta utbyggnad av högskolans utbildning som inleddes 2015.

Tabell 5. Utvecklingen av tilldelade ramanslag, eller motsvarande, till utbildning på grundnivå och avancerad nivå för lärosäten med takbelopp samt anslag för särskilda åtaganden enl. BP utg. omr. 16, miljoner kronor i löpande priser.

Källa: Budgetpropositioner för respektive år samt bet. 2014/15:UbU1. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal miljoner. I vissa fall har anslagsnivåerna inte helt kunnat härledas med uppgifter ur budgetpropositionerna och vissa mindre avvikelser kan därför förekomma. Uppgifterna för 2015 avser av riksdagen beslutad budget exkl. beslut om ändringar. De större förändringar som genomfördes i vårändringsbudgeterna 2013 och 2015 inkluderas i anslagsförändringen följande år. För 2012–2017 utgör takbeloppen hela ramanslaget, med undantag för Chalmers tekniska högskola som dessutom erhåller tio miljoner kronor för särskilda åtaganden inom sjöbefälsutbildningen och utbildning i entreprenörskap och innovation.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Förändring 2007–2017
Ramanslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå enl. BP utg. omr. 16	19 010	19 330	19 670	21 040	21 000	20 370	20 460	21 010	21 280	21 860	22 430	3 420
Pris- och löneomräkning		150	360	660	50	190	120	420	170	340	330	2 780
Utbyggnader		10	10	690		-760	310	190	160	40	240	880
Förstärkningar av ersättningsbeloppen		350				200	590			250		1 400
Besparingar		-200			-120	80	-990	-40	-30	-50	-10	-1 360
Övriga anslagsförändringar			-20	30	30	-350	50	-20	-20	10		-310
Medel för särskilda åtaganden						360	450	590	680	690	410	410
Summa ramanslag och medel för särskilda åtaganden	19 010	19 330	19 670	21 040	21 000	20 730	20 910	21 600	21 960	22 550	22 840	3 830

De många förändringar av utbildningsanslagen som genomförts under den senaste tioårsperioden gör utvecklingen svåröverblickbar. Nedan görs därför en kort sammanfattning per område av vad förändringarna har inneburit för takbeloppens utveckling.

Takbeloppens utveckling

Takbeloppet anger den högsta totala ersättning som ett lärosäte kan få för den utbildning på grundnivå och avancerad nivå som bedrivits under ett år. Det sätter tillsammans med helårsstudenternas fördelning mellan utbildningsområden ramarna för antalet studenter. Från 2012 utgör takbeloppen hela det tilldelade ramanslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för de flesta lärosäten som ingår i resurstilldelningssystemet.

Figur 3. Tilldelade takbelopp per lärosätesgrupp 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser.



Takbeloppens storlek anges i lärosätenas regleringsbrev. Förutom den årliga pris- och löneomräkningen påverkas de av politiska beslut om utbyggnader, kvalitetsförstärkningar, besparingar och omfördelningar mellan lärosätena.

I figuren ovan visas utvecklingen av lärosätenas takbelopp i reala termer under perioden 1997–2017. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet höjdes takbeloppen som ett resultat av den utbyggnad av den högre utbildningen som då pågick. Mellan 1997 och 2003 ökade de med omkring sju miljarder kronor i fasta priser, framförallt vid högskolor och nya universitet. En del av förändringen 2003 beror på att lärosätena då tog över kostnaderna för de statliga avtalsförsäkringarna. Detta var dock en ren kostnadsersättning och innebar inga faktiska resurstillskott. En förnyad utbyggnad av den högre utbildningen under 2005 och 2006 innebar att takbeloppen ökade till 23 miljarder kronor i dagens penningvärde. Som mest uppgick takbeloppen till 24 miljarder kronor i samband med den tillfälliga utbyggnad som genomfördes 2010–2011.

Utbyggnader och omfördelningar

Den permanenta utbyggnad av högskolans utbildning som inleddes 2015 har inneburit höjningar av de samlade takbeloppen med totalt 840 miljoner kronor för perioden 2015–2017. För 2015 fastställdes den slutliga höjningen av takbeloppen när riksdagen beslutade om vårändringsbudgeten i juni 2015. De samlade takbeloppen för 2015

höjdes med totalt 370 miljoner kronor. Under 2016 och 2017 höjdes takbeloppen med ytterligare omkring 230 respektive 240 miljoner kronor. Under 2017 höjdes dessutom takbeloppen med ytterligare drygt 50 miljoner kronor med anledning av den permanenta utbyggnaden av lärar- och förskollärarytbyggnader som då påbörjades.

De tre tillfälliga utbyggnader som genomförts under perioden har inneburit höjningar av takbeloppen under som mest tre år i följd. Den första utbyggnaden gällde under 2010–2011 och innebar att takbeloppen tillfälligt höjdes med 700 miljoner kronor under två år. De två följande tillfälliga utbyggnaderna var mindre omfattande och innebar att takbeloppen tillfälligt höjdes med 110 miljoner under 2013–2014 och 300 miljoner 2013–2015. När dessa upphörde minskade takbeloppen både 2015 och 2016, vilket bidrog till att dämpa effekten av den permanenta utbyggnad som inleddes 2015.

Under 2012 och 2013 inleddes flera mindre utbyggnader av läkar- och tandläkarutbildningar, vårdutbildningar samt ingenjörutbildningar som finansierades huvudsakligen genom omfördelningar mellan lärosäten. Sammantaget över hela perioden 2012–2017 har omfördelningarna inte resulterat i några större förändringar av de samlade takbeloppen. De höjningar av takbeloppen som genomförts vid vissa lärosäten har i stort sett motsvarats av lika stora minskningar vid andra.

Omfördelningarna har framförallt gått från högskolor och nya universitet och till de stora breda och fackinriktade universiteten som tillsammans fått höjningar motsvarande 250 miljoner kronor. För några högskolor har neddragningarna varit betydande. De utbildningar som byggts ut genom omfördelningar har samtidigt relativt höga ersättningsbelopp. Det betyder att de samlade takbeloppen efter att utbyggnaderna genomförts räcker till att finansiera färre helårsstudenter. Effekten av omfördelningarna på högskolans utbildningskapacitet diskuteras vidare nedan i avsnittet om teoretisk utbildningskapacitet.

I samband med att alla lärosäten behövde söka nya examenstillstånd när den nya lärarutbildningen infördes 2011 genomförde staten också vissa omfördelningar av takbelopp. Förslag till omfördelningar inom lärarutbildningen presenterades i budgetpropositionen för 2012 och har inneburit att högskolornas takbelopp minskat med omkring 70 miljoner kronor under perioden 2012–2016, medan de har ökat för framförallt de stora breda universiteten och de nya universiteten.

Sammantaget har de permanenta utbyggnader som inleddes 2015 och 2017 hittills inneburit att de samlade takbeloppen ökat med omkring 0,9 miljarder kronor i löpande priser, medan nettot av de utbyggnader som finansierats huvudsakligen genom omfördelningar är noll.

Förstärkningar av ersättningsbeloppen och besparingar

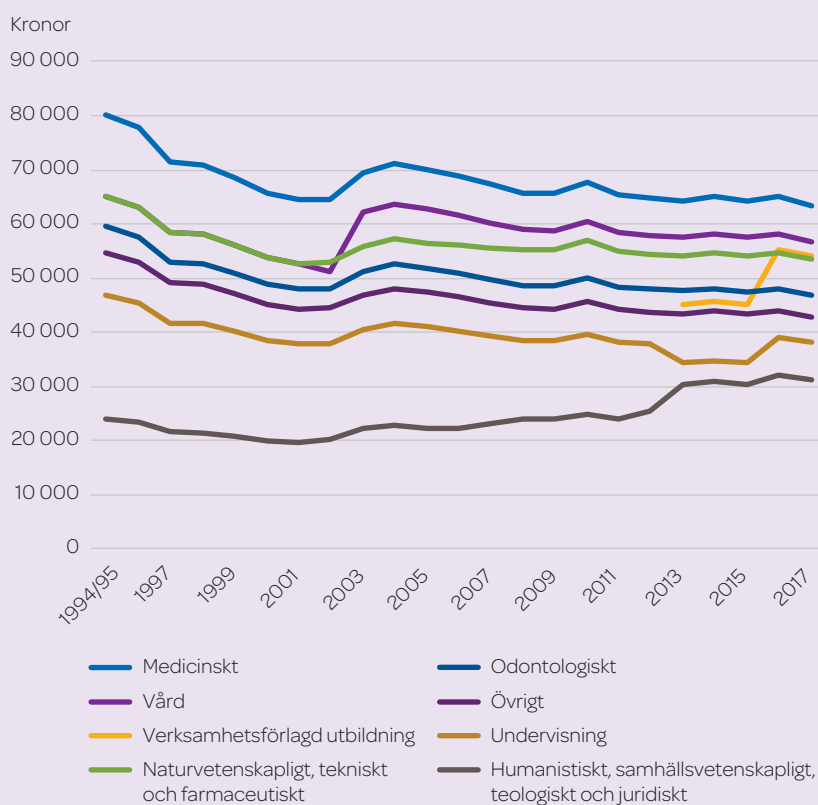
Under perioden 2007–2017 har staten genomfört så kallade kvalitetsförstärkningar av ersättningsbeloppen vid fem tillfällen. Förstärkningarna har inneburit en sammanlagd höjning av ersättningsbeloppen med 1,4 miljarder kronor jämfört med 2007 och motsvarande effekt på de samlade takbeloppen. Under 2008 höjdes takbeloppen med 350 miljoner kronor, 2012 med ytterligare 200 miljoner kronor, 2013 med 600 miljoner kronor och under 2015–2016 med totalt 250 miljoner kronor. Kvalitetsförstärkningarna har framförallt avsett humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik. Eftersom dessa utbildningsområden sammanlagda är stora med många helårsstudenter är förstärkningar av per capita-ersättningen inom dessa områden dyra att genomföra, men har av samma anledning stor effekt på lärosätenas utbildningsanslag.

Ersättningsbeloppens utveckling

Ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer inom olika utbildningsområden utgår från de nivåer som fastställdes när resurstilldelningssystemet infördes 1993. Tillsammans med takbeloppen räknas de årligen upp med pris- och löneomräkningen (PLO). Därutöver har ersättningsbeloppen vid flera tillfällen sedan systemet infördes påverkats av olika beslutade nivåförändringar. Det har gällt både besparingar och höjningar av ersättningsbeloppen utöver pris- och löneomräkningen.

Från början avräknades helårsstudenter och helårsprestationer mot tolv olika utbildningsområden, vilket ökades till tjugo när de idrottsliga och konstnärliga utbildningsområdena 1995/96 tillkom i systemet. De lägsta ersättningsbeloppen utgår för helårsstudenter och helårsprestationer inom humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik, medan de idrottsliga och konstnärliga utbildningsområdena har högst ersättning. Ursprungligen hade utbildningsområdet vård samma ersättning som de tekniska, naturvetenskapliga och farmaceutiska utbildningsområdena, men i samband med att staten 2002 övertog huvudmannskapet för vårdutbildningarna från landstingen gjordes en större uppräknings av ersättningsbeloppen för utbildningsområdet vård, som sedan dess legat högre än ersättningsbeloppen för de tekniska, naturvetenskapliga och farmaceutiska utbildningsområdena. År 2003 höjdes utbildningsanslagen med anledning av att lärosätena tog över kostnaderna för de statliga avtalsförsäkringarna från staten. Därför höjdes också ersättningsbeloppen för helårsstudenter inom samtliga utbildningsområden. Detta var dock en ren kostnadsersättning och innebar alltså inga faktiska resurstillskott.

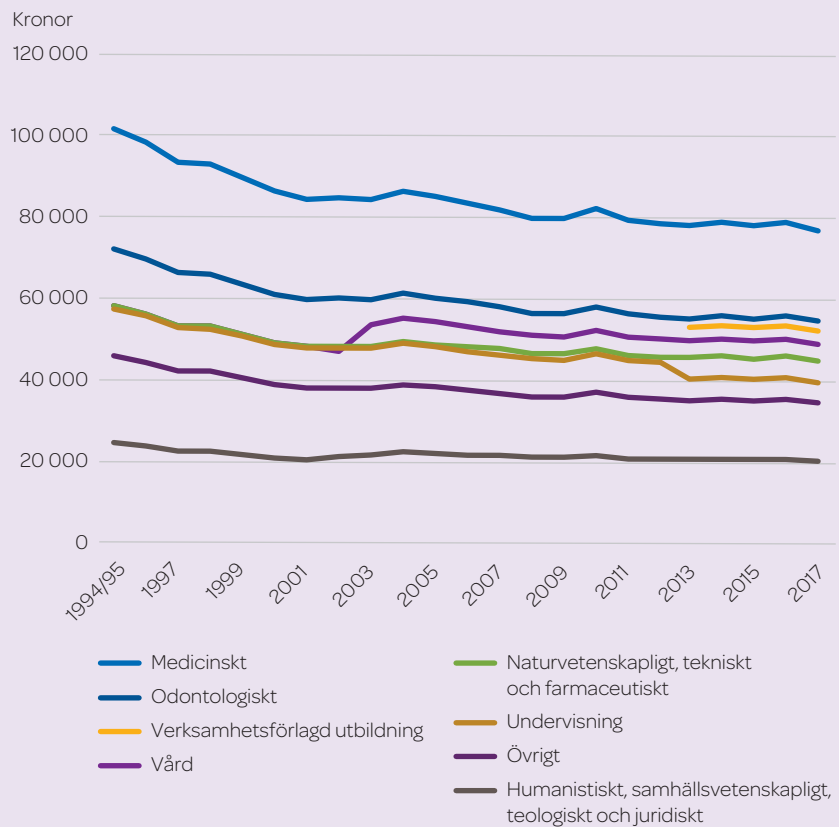
Figur 4. Utvecklingen av ersättningsbeloppen för helårsstudenter i 2017 års priser för olika utbildningsområden (exkl. de idrottsliga och konstnärliga utbildningsområdena) 1994/95–2017.



Sedan 1990-talet har ersättningsbeloppen för de flesta utbildningsområden haft en likartad utveckling genom den procentuella anslagsuppräknningen. Figuren 4 och 5 visar hur ersättningsbeloppen för en helårsstudent respektive en helårsprestation inom olika utbildningsområden (exklusive de konstnärliga och idrottsliga utbildningsområdena) har utvecklats i reala termer sedan 1994/95, som är det första jämförbara året.

Budgetnedskärningarna i slutet av 1990-talet innebar under några år neddragningar av ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer inom samtliga utbildningsområden, som då minskade också i nominella termer. Ersättningsbeloppen för både helårsstudenter och helårsprestationer inom humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik höjdes därefter både 2002 och 2003.

Figur 5. Utvecklingen av ersättningsbeloppen för helårsprestationer i 2017 års priser för olika utbildningsområden (exkl. de idrottsliga och konstnärliga utbildningsområdena) 1994/95–2017.



Sedan 2006 har flera ytterligare kvalitetsförstärkningar genomförts, framförallt av ersättningsbeloppen för helårsstudenter inom humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik. Även ersättningen till utbildningsområdena naturvetenskap och farmaci har höjts under åren 2006–2008. År 2013 tillkom verksamhetsförlagd utbildning som ett eget utbildningsområde, samtidigt som ersättningen för utbildningsområdet undervisning sänktes. Den höjning som genomfördes 2015–2016 innebar reellt ökade ersättningsbelopp för helårsstudenter inom framförallt undervisning och verksamhetsförlagd utbildning.

Som framgår av figurerna har pris- och löneomräkningen inte fullt ut kompenserat kostnadsutvecklingen, vilket har lett till reellt minskade ersättningsbelopp för de flesta utbildningsområden. Undantaget är ersättningen för helårsstudenter inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga, teologiska och juridiska utbildningsområdena som har ökat i reala termer sedan 1990-talet. Ersättningen för helårsprestationer inom dessa utbildningsområden har däremot minskat något jämfört med den nivå som gällde när systemet infördes.

Kvalitetsförstärkningarna motsvaras i storlek av de besparingar på takbeloppen som genomförts under perioden 2007–2017 och som sammanlagda uppgår till knappt 1,4 miljarder kronor. Besparingarna har till stor del, men inte enbart, använts till att finansiera regeringens olika höjningar av ersättningsbeloppen. Det gäller hela den neddragning av takbeloppen med totalt 200 miljoner kronor som genomfördes 2008 och den indragning av 440 miljoner kronor som genomfördes 2013 med utgångspunkt i lärosätenas respektive antal inaktiva studenter. Det gäller också 200 miljoner kronor av den besparing på takbeloppen om sammanlagt 535 miljoner kronor som genomfördes 2013 med anledning av studieavgiftsreformen. Resterande del av den senare besparingen användes bland annat till kvalitetsbaserad tilldelning av utbildningsmedel, stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter samt till delfinansiering av de utbyggnader av läkar-, tandläkar- och civilingenjörsutbildningar som diskuterats ovan. Att kvalitetsförstärkningarna till stor del finansierats genom besparingar på takbeloppen har fått till konsekvens att lärosätena får mer betalt per student, men kan utbilda färre studenter.

Vid sidan om de tre stora besparingarna 2008 och 2013 har det genomförts flera mindre besparingar på takbeloppen. Enligt regeringens bedömning skulle de nya lärar- och förskollärarytbildningarna som infördes 2011 leda till minskade avhopp och ökad genomströmning (prop. 2011/12:1). Därför sänktes takbeloppen för lärosäten med lärarutbildningar successivt under perioden 2012–2015 med totalt 70 miljoner kronor. Under 2014 genomförde staten besparingar på anslag som pris- och löneomräknas på grund av förväntade samordningsvinster med anledning av e-förvaltningsprojekt inom statsförvaltningen och även under 2015 och 2016 genomfördes besparingar. Besparingarna under 2014–2016 uppgår sammantaget till 100 miljoner kronor.

Medel för särskilda åtaganden

Tidigare ingick i lärosätenas ramanslag medel för särskilda åtaganden som skulle finansiera specifika uppdrag som lärosätena fått av regeringen, exempelvis åtaganden att bedriva utbildning på särskilda orter i landet. År 2012 flyttades dessa medel till ett eget anslag, vilket innebar att 360 miljoner kronor överfördes från ramanslagen. Enligt regeringen genomfördes förändringen för att förtydliga lärosätenas utbildningsuppdrag (prop. 2011/12:1). Från och med 2012 består ramanslagen till de lärosäten som ingår i resurstilldelningssystemet enbart av de tilldelade takbeloppen. En betydande del av medlen för särskilda åtaganden utgörs av finansiering av de tandvårdscentraler som finns vid Karolinska institutet och Malmö högskola i anslutning till tandläkarutbildningen.

Förutom till permanenta åtaganden har anslaget för särskilda medel använts till fördelning av medel inom särskilda satsningar. Anslaget var ovanligt högt 2013–2016, beroende på att medel för kvalitetsbaserad resurstilldelning ingick under denna period. De första medlen som fördelades 2013 uppgick till 95 miljoner kronor och under 2014 och 2015 utökades

satsningen i två steg till totalt 295 miljoner kronor. Fördelningen av medel baserat på kvalitetsutvärderingarnas resultat upphörde 2016. Under 2015 fördelades förstärkningen av ersättningsbeloppen, totalt 125 miljoner kronor, via anslaget för särskilda medel. Dessa medel överfördes till ramanslagen 2016 då ersättningsbeloppen samtidigt höjdes.

Avräkning mot takbeloppen

De förändringar som diskuterats ovan har inneburit att det samlade värdet av de tilldelade takbeloppen har minskat med 0,4 miljarder kronor i fasta priser mellan 2007 och 2017. Takbeloppen för de stora breda universiteten som grupp har ökat något, medan de minskat totalt sett för de fackinriktade universiteten, högskolorna och de nya universiteten.

Att lärosätenas samlade takbelopp har minskat i reala termer beror huvudsakligen på att pris- och löneomräkningen av anslagen inte har motsvarat kostnadsutvecklingen. Lärosätenas intäkter av takbelopp, dvs. de avräknade utbildningsanslagen, har däremot utvecklats i motsatt riktning och har istället ökat med 1,3 miljarder kronor i fasta priser under samma period.

Tabell 6. Tilldelade takbelopp per lärosäteskategori 2007 och 2017 samt förändring, miljoner kronor i 2017 års priser. För jämförbarhetens skull bygger indelningen i lärosäteskategorier på situationen 2017. Lärarhögskolan i Stockholm och Högskolan på Gotland ingår därför i gruppen stora breda universitet medan Högskolan i Kalmar räknas till de nya universiteten i uppgifterna för 2007.

	2007	2017	Förändring	
			Mkr	Procent
Stora breda universitet	10 117	10 197	80	1 %
Fackinriktade universitet	3 385	3 282	-103	-3 %
Nya universitet	3 038	2 956	-82	-3 %
Högskolor	5 715	5 437	-278	-5 %
Konstnärligt inriktade högskolor	543	546	3	1 %
Totalsumma	22 800	22 419	-381	-2 %

Skillnaden är en effekt av den särskilda modell för anslagsavräkning som gäller för lärosäten med takbelopp och som ger stora möjligheter för lärosätena att spara såväl outnyttjat anslagsutrymme som prestationer mellan åren. Det har blivit dags att titta närmare på hur denna modell har fungerat under den senaste tioårsperioden.

Balansmöjligheter i systemet med takbelopp

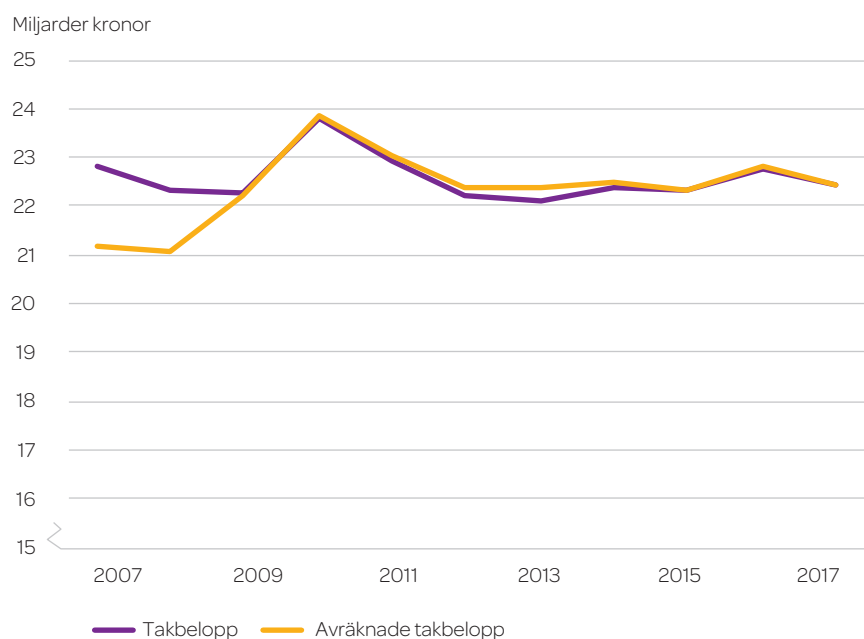
För de lärosäten som omfattas av systemet med takbelopp styrs anslagsavräkningen av utbildningens omfattning i form av antalet registrerade studenter och deras studieprestationer, alltså deras avklarade högskolepoäng. Lärosäten med takbelopp har också större möjligheter att balansera anslagsutrymme mellan åren, upp till tio

procent, jämfört med tre procent som gäller de flesta andra myndigheter. Efter avslutat budgetår redovisar lärosätena sin utbildningsvolym i form av det totala antalet helårsstudenter och helårsprestationer inom olika utbildningsområden och det ekonomiska värde dessa motsvarar. Utbildningsvolymens värde stäms sedan av mot det takbelopp som anges i lärosätets regleringsbrev, och som anger den högsta ersättning som kan utgå för den utbildning som bedrivits under ett visst budgetår.

Om utbildningsvolymens värde motsvarar takbeloppet får lärosätet räkna av hela takbeloppet. Detsamma gäller om utbildningsvolymens värde överstiger takbeloppet. I den situationen, vid så kallad överproduktion, får lärosätet emellertid inte mer pengar i ersättning från staten. Det överproducerande lärosätet kan istället spara överproduktionen, dvs. det överskjutande beloppet (upp till maximalt tio procent av takbeloppet), till framtiden för avräkning ett kommande budgetår när man inte uppnår tilldelat takbelopp.

Om lärosätet har en utbildningsvolym som understiger takbeloppet kan överproduktion från tidigare år användas för avräkning mot takbeloppet. Det finns också möjlighet att spara outnyttjat anslag till kommande år, så kallat anslagssparande. Det kan bli aktuellt i en situation när ett lärosäte har en utbildningsvolym vars värde understiger takbeloppet och inte har överproduktion från tidigare år. Då kan den outnyttjade delen av takbeloppet sparas till ett kommande år. Även för anslagssparande är gränsen tio procent av takbeloppet. Möjligheterna till anslagssparande innebär alltså att lärosäten som överproducerar, och som har sparade anslag sedan tidigare budgetår, kan avräkna ett högre anslagsbelopp än takbeloppet.

Figur 6. Tilldelade och avräknade takbelopp 2007–2017, miljarder kronor i 2017 års pris. Notera den brutna y-axeln.



Det som skett under den senaste tioårsperioden är att lärosätena har gått från en situation med betydande underproduktion och ett stort samlat anslagssparande till ett läge där utbildningsvolym och takbelopp är i balans. År 2007 kunde lärosätena inte utnyttja hela det belopp riksdagen hade avsatt till högre utbildning eftersom de sammantaget underproducerade kraftigt. Det rådde högkonjunktur och det fanns ledig kapacitet i högskolan. Sammantaget understeg de avräknade anslagen de samlade takbeloppen med knappt nio procent. År 2017 var lärosätenas utbildningsvolym däremot i nivå med takbeloppen och hela det tilldelade anslaget avräknades. Detta högre anslagsutnyttjande är anledningen till att lärosätenas intäkter från de avräknade takbeloppen har ökat under den senaste tioårsperioden, trots att de tilldelade anslagen alltså har minskat i fasta priser.

Relationen mellan lärosätenas tilldelade och avräknade takbelopp varierat betydligt under det senaste decenniet bland annat beroende på studenternas efterfrågan på högre utbildning och de olika tillfälliga utbyggnader av högskolans utbildning som diskuterats ovan. Det gör det intressant att titta närmare på hur det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen har utvecklats över tid och i relation till lärosätenas tilldelade takbelopp.

Takbelopp och ekonomiskt värde av utbildningsvolymen

Med undantag för 2007 och 2008 har utbildningsvolymens värde överstigit de samlade takbeloppen under hela tioårsperioden. År 2007 uppgick lärosätenas samlade takbelopp till 18,8 miljarder kronor i löpande priser, medan det totala antalet helårsstudenter och helårsprestationer motsvarade 17,2 miljarder kronor.

Utbildningsvolymens värde understeg alltså de samlade takbeloppen med 1,6 miljarder kronor. Den överproduktion som lärosätena hade sparad sedan tidigare år räckte inte för att täcka utrymmet under takbeloppen. Även under 2008 understeg de samlade takbeloppen utbildningsvolymens värde, totalt med 1,2 miljarder kronor.

Flera lärosäten hade uppnått gränsen för högsta tillåtna anslagssparande, dvs. hur mycket takbelopp som kan sparas mellan budgetåren. Det innebar att de inte kunde avräkna hela takbeloppet, varken aktuellt år eller senare, utan måste återbetala outnyttjade anslagsmedel till staten. Under 2008 återbetalade lärosätena tillsammans 0,9 miljarder kronor till staten och motsvarande belopp under 2007 var 0,7 miljarder kronor. Det motsvarar anslagsmedel för 14 000 respektive 11 000 helårsstudenter.

Tabell 7. Lärosätenas tilldelade och avräknade takbelopp i relation till det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen, utgående balanser av anslags-sparande och sparad överproduktion samt ej ersatt överproduktion och återbetalade anslagsmedel 2007–2017, miljarder kronor i löpande priser.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Takbelopp	18,8	19,0	19,3	20,7	20,7	20,4	20,6	21,0	21,4	21,9	22,4
Utbildningsvolymens värde	17,2	17,8	19,3	21,0	21,1	20,8	21,1	21,3	21,7	22,1	22,4
Differens	1,6	1,2	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	-0,6	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Utgående balans anslagssparande	1,3	1,5	1,2	0,9	0,6	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Utgående balans överproduktion	0,2	0,1	0,2	0,4	0,6	0,7	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
Ej ersatt överproduktion					0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1
Återbetalade anslagsmedel	0,7	0,9	0,4	0,2	0,2						
Avräknade takbelopp	17,4	17,9	19,3	20,8	20,8	20,5	20,8	21,1	21,4	21,9	22,4

Under 2009, i samband med finanskrisen, ökade antalet studenter i den svenska högskolan betydligt. Det totala värdet av utbildningsvolymen steg från 17,8 miljarder till 19,3 miljarder kronor i löpande priser, vilket innebar att den hamnade i nivå med de samlade takbeloppen. Under 2010 fortsatte studenternas efterfrågan på utbildning att öka och staten mötte efterfrågan med att tillfälligt höja takbeloppen med 0,7 miljarder kronor under 2010 och 2011. De samlade takbeloppen uppgick 2010 till 20,7 miljarder kronor, medan utbildningsvolymens värde uppgick till 21,0 miljarder kronor. Även under perioden 2009–2011 återbetalade flera lärosäten outnyttjade anslag till staten, totalt 0,7 miljarder kronor. Det innebär att delar av de medel som fördelats i samband med den tillfälliga utbyggnaden återfördes till staten. År 2012 minskade såväl takbelopp som det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen då den tillfälliga utbyggnaden upphörde.

Mellan 2010 och 2016 översteg utbildningsvolymens värde de samlade takbeloppen. Under sju år i följd utbildade lärosätena sammantagna alltså fler studenter än vad anslagen egentligen räckte till. Det innebar att lärosätenas samlade anslagssparande successivt minskade, medan den sparade överproduktionen ökade. Under perioden 2010–2014 kunde lärosätena sammantagna, tack vare tidigare anslagssparande, avräkna ett högre anslagsbelopp än takbeloppen. Flera lärosäten nådde under perioden samtidigt gränsen för maximal sparad överproduktion och kunde inte få ersättning för sin överproduktion, varken då eller senare. Tillsammans utförde lärosätena under 2011–2017 utbildning till ett värde av 1,3 miljarder kronor, motsvarande 18 000 helårsstudenter, som de inte kommer att få ersättning för.

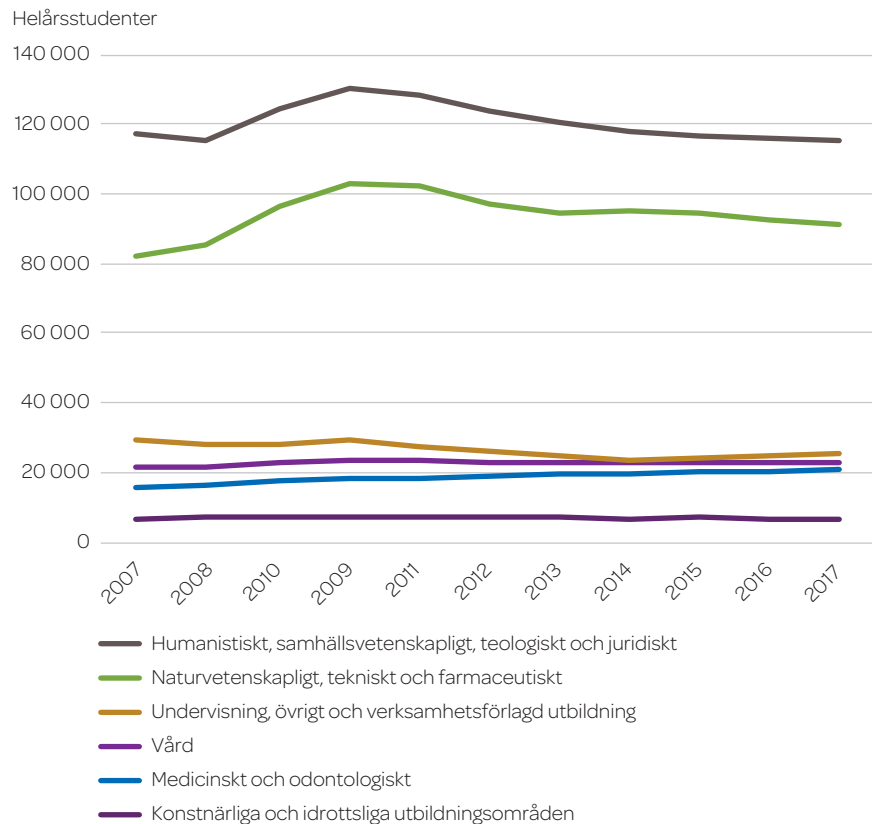
År 2017 anpassade lärosätena utbildningsvolymen till takbeloppen och överproduktionen minskade med 0,2 miljarder kronor. Den permanenta utbyggnad av högskolans utbildning som inleddes 2015 började få genomslag vilket skapade tydligare och stabilare planeringsförutsättningar. Flera lärosäten genomförde också neddragningar för att anpassa utbildningsvolymen till sitt takbelopp.

Utbildningsvolymens sammansättning

Det har under perioden också skett förändringar i utbildningsvolymens sammansättning, dvs. helårsstudenternas fördelning mellan olika utbildningsområden. På totalnivå har antalet helårsstudenter vid lärosäten med takbelopp ökat med 9 700 helårsstudenter, från 272 600 till 282 300, mellan 2007 och 2017. Det beror på att studenternas intresse för och efterfrågan på högre utbildning har ökat. Framförallt har antalet helårsstudenter inom tekniskt och naturvetenskapligt utbildningsområde ökat, med totalt 8 700 helårsstudenter. Även om inom utbildningsområdena medicin och vård har antalet helårsstudenter ökat, med 4 800 respektive 1 100 helårsstudenter. Denna utveckling ska ses mot bakgrund av statens satsningar på utbyggnad av ingenjörsutbildningar och utbildningar inom vårdområdet.

En motsvarande ökning av antalet helårsstudenter syns dock inte inom de utbildningsområden som är tydligt kopplade till lärarutbildningen, dvs. undervisning och verksamhetsförlagd utbildning. Även inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik har antalet helårsstudenter minskat något, med totalt 1 600 helårsstudenter, trots att regeringen satsat på en generell utbyggnad av högskolan under periodens senare del.

Figur 7. Utvecklingen av antalet helårsstudenter inom olika grupper av utbildningsområden 2007–2017.



Ser man till utbildningsvolymens sammansättning har andelen helårsstudenter inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga, juridiska och teologiska utbildningsområdena minskat med två procentenheter mellan 2007 och 2017, från 42,9 procent till 40,9 procent. En motsvarande ökning har skett inom de tekniska, naturvetenskapliga och farmaceutiska utbildningsområdena vars andel av det totala antalet helårsstudenter ökat från 30,2 procent till 32,3 procent. Som ett resultat av läkarutbildningens utbyggnad har andelen helårsstudenter inom utbildningsområdet medicin stigit med 1,5 procentenheter till 6,8 procent mellan 2007 och 2017.

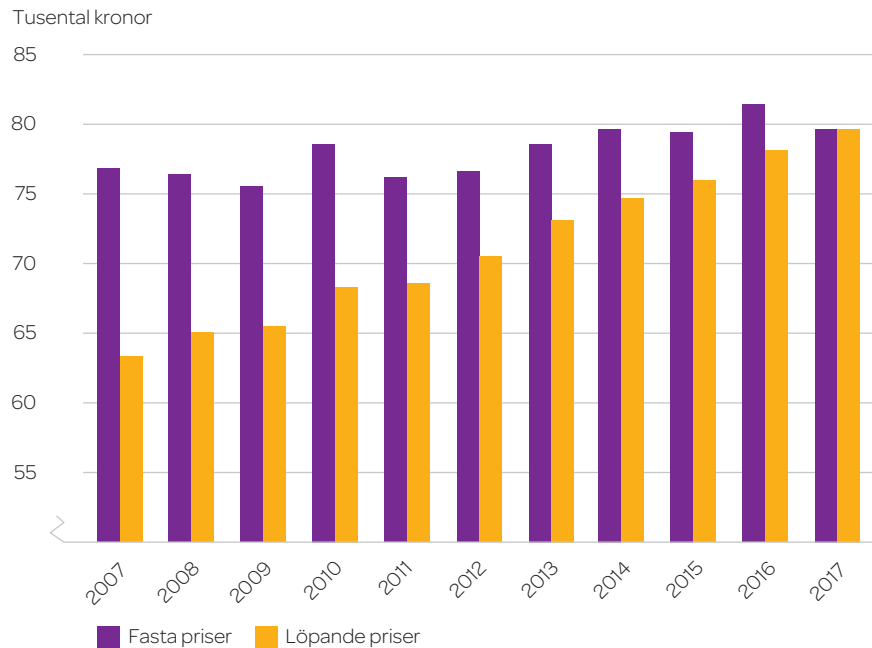
Den breda trenden är alltså att tyngdpunkten i utbildningsvolymens sammansättning har förskjutits mot dyrare utbildningsområden. En lägre andel av helårsstudenterna fanns 2017 inom de utbildningsområden som har de lägsta ersättningsbeloppen jämfört med 2007. Det betyder att den genomsnittliga studenten i högskolan har blivit något dyrare att utbilda under den senaste tioårsperioden.

Genomsnittlig ersättning per helårsstudent

Det finns inga uppgifter om kostnaden för att utbilda en student i lärosätenas resultaträkningar. Man kan däremot göra en uppskattning av den statliga ersättningen per student genom att beräkna en genomsnittlig ersättning per helårsstudent med hjälp av de uppgifter som finns i lärosätenas anslagsredovisning.

De lärosäten som ingår i systemet med takbelopp rapporterar i sin årsredovisning det totala antalet helårsstudenter och helårsprestationer inom olika utbildningsområden samt det ekonomiska värdet som den samlade utbildningsvolymen motsvarar. År 2017 var det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen vid dessa lärosäten 22,4 miljarder kronor medan antalet helårsstudenter var 282 300. Därmed uppgick den genomsnittliga totala ersättningen (inkl. ersättning för helårsprestationer) fördelat per helårsstudent till 79 500 kronor. År 2007 var den 63 200 kronor per helårsstudent. Det betyder att den genomsnittliga ersättningen har ökat med 16 300 kronor i löpande priser under den senaste tioårsperioden. I fasta priser är ökningen 2 700 kronor, motsvarande 3,6 procent.

Figur 8. Genomsnittlig ersättning per helårsstudent under perioden 2007–2017, tusental kronor i löpande och fasta priser (2017 års pris). Notera den brutna y-axeln.



Flera faktorer påverkar hur den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent utvecklas över tid. Ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer samt takbeloppen räknas årligen upp med pris- och löneomräkningen av de statliga anslagen. Därutöver har ersättningsbeloppen höjts vid flera tillfällen under de senaste åren genom periodens kvalitetsförstärkningar. Studenternas prestationsgrad, dvs. hur stor andel de tar av de poäng de är registrerade för, påverkar också den genomsnittliga ersättningen. Ju högre andel ersättning från helårsprestationer som lärosätena erhåller, ju högre blir den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent. Slutligen har utbildningsvolymens sammansättning, dvs. helårsstudenternas och helårsprestationernas fördelning mellan olika utbildningsområden, betydelse för den genomsnittliga ersättnings utveckling. En högre andel studenter inom utbildningsområden med höga ersättningsbelopp innebär att färre studenter ryms under takbeloppen.

Det kan vara intressant att beräkna hur stor effekt var och en av dessa fyra faktorer har haft i löpande priser på utvecklingen av den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent under perioden 2007–2017.

Effekten av de olika höjningar av ersättningsbeloppen som genomförts kan uppskattas genom att man räknar bort både pris- och löneomräkningen och de kvalitetsförstärkningar som gjorts under den senaste tioårsperioden, dvs. beräknar den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent 2017 med 2007 års ersättningsbelopp. Det ger en genomsnittlig ersättning på 65 500 kronor, vilket ska jämföras med den faktiska ersättningen som 2017 alltså uppgick till 79 500 kronor. Det betyder att den

samlade effekten av pris- och löneomräkning och kvalitetsförstärkningar uppgår till 14 000 kronor. Pris- och löneomräkningen under perioden har varit drygt 14 procent vilket ger ett bidrag om 9 400 kronor, medan effekten av kvalitetsförstärkningarna, dvs. höjningar utöver pris- och löneomräkningen, uppgår till 4 600 kronor.

Tabell 8. Genomsnittlig ersättning per helårsstudent 2017 jämfört med 2007 i löpande priser, med kvantifiering av uppskattade orsaker till förändring.

Genomsnittlig ersättning 2017	79 500
Pris- och löneomräkning 2007–2017	-9 400
Kvalitetsförstärkningar 2007–2017	-4 600
Beräknad genomsnittlig ersättning 2017 med 2007 års ersättningsbelopp	65 500
Förbättrad prestationsgrad	-500
Beräknad genomsnittlig ersättning 2017 med 2007 års ersättningsbelopp och 2007 års prestationsgrad	65 000
Ekonomisk effekt av förändringar i utbildningsvolymens sammansättning 2007–2017	-1 800
Genomsnittlig ersättning 2007	63 200

Återstående del av ökningen, totalt 2 300 kronor, beror på förändringar i utbildningsvolymens sammansättning och studenternas prestationsgrad. Effekten av en ökad prestationsgrad kan uppskattas till 500 kronor, medan förändringar i utbildningsvolymens sammansättning har inneburit att den genomsnittliga ersättningen ökat med 1 800 kronor. Detta kan delvis kopplas till den utbyggnad av ingenjörsutbildningar och läkarutbildning som genomförts under perioden och som till stor del finansierats genom omfördelningar mellan lärosäten. Som nämnts ovan har utbildningsvolymens sammansättning framförallt förändrats inom några utbildningsområden med koppling till dessa utbildningar. En del i förändringen av utbildningsvolymens sammansättning kan bero på skillnader i kursklassificering över tid, dvs. omklassificering eller nyklassificering av kurser till utbildningsområden med andra ersättningsbelopp. För en diskussion om lärosätenas kursklassificering, se *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning* (UKÄ Rapport 2017:6).

Förändringen av den genomsnittliga ersättningen kan jämföras med kostnadsutvecklingen i statlig sektor som under perioden 2007–2017 har varit 21 procent (enligt SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion). Det betyder att den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent skulle ha behövt öka med omkring 14 000 kronor under perioden 2007–2017 för att bibehålla sitt värde i reala termer. Det motsvarar nästan exakt den samlade effekten av kvalitetsförstärkningar (9 400 kronor) och pris- och löneomräkningarna (4 600 kronor), som beräknats ovan. Enbart pris- och löneomräkningen har alltså inte räckt som kompensation för

kostnadsutvecklingen, utan periodens kvalitetsförstärkningar har varit nödvändiga för att motverka en urholkning av ersättningsbeloppen.

På totalnivå har det alltså inte skett någon urholkning av ersättningsbeloppen under det senaste decenniet. Det gäller om man betraktar samtliga lärosäten och den sammantagna ersättningen per helårsstudent. Däremot har kvalitetsförstärkningarna i praktiken inneburit en omfördelning mellan de olika utbildningsområdena inom oförändrade ekonomiska ramar. Omfördelningen har inneburit att ersättningen ökat i reala termer för de lägst ersatta utbildningsområdena, humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik, medan den minskat för övriga utbildningsområden. Det betyder också att lärosäten med en hög andel utbildning inom dessa områden har gynnats.

Man kan också konstatera att den ökade genomsnittliga ersättningen per helårsstudent framförallt beror på att studenterna läser dyrare utbildningar och på att prestationsgraden har ökat, dvs. att de i högre grad tar de poäng de är registrerade för. Om studenternas fördelning mellan olika utbildningar hade varit densamma 2017 som 2007 skulle också den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent ha varit oförändrad i reala termer.

Den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent ger inte bara en bild av hur högskolans utbildningsresurser per student har utvecklats över tid, utan har också betydelse för hur många studenter som ryms inom de utbildningsanslag som riksdagen beslutar om.

Teoretisk utbildningskapacitet

Som framgått av ovan har det under perioden 2007–2017 varit ganska stora skillnader mellan det ekonomiska värdet av utbildningsvolymen och storleken på de statliga utbildningsanslagen. Det faktiska utfallet av helårsstudenter och helårsprestationer var i början av perioden mindre än det antal som skulle ha kunnat finansieras under takbeloppen. Det fanns alltså ledig kapacitet i högskolan och anslagen utnyttjades inte fullt ut. Från och med 2010 var situationen den omvända och högskolan utbildade fler studenter än anslagen räckte till. De enda åren under perioden som utbildningsvolymen har varit i balans med de samlade takbeloppen är 2009 och 2017.

Tabell 9. Beräkning av högskolans teoretiska utbildningskapacitet. Takbelopp omräknade till helårsstudenter och antal helårsstudenter vid lärosäten utan takbelopp samt årlig förändring av den teoretiska utbildningskapaciteten 2007–2017.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Takbelopp, miljoner kronor	18 780	18 972	19 303	20 718	20 658	20 405	20 569	21 001	21 353	21 853	22 419
Genomsnittlig ersättning per helårsstudent	63 200	64 500	65 400	67 700	68 500	70 400	73 000	74 700	75 900	78 100	79 500
Takbeloppen omräknade till helårsstudenter	297 100	292 200	295 300	306 200	301 400	289 800	281 600	281 300	281 300	279 800	282 100
Helårsstudenter vid lärosäten utan takbelopp	7 400	7 300	8 200	8 700	8 900	9 000	9 200	8 900	8 800	9 000	9 300
Total utbildningskapacitet	304 500	299 500	303 500	314 900	310 300	298 800	290 800	290 200	290 100	288 800	291 300
Förändring		-5 100	4 100	11 400	-4 600	-11 500	-8 000	-600	-100	-1 300	2 600

Ett sätt att följa hur utbildningskapaciteten förändras över tid är att undersöka hur många studenter som anslagen teoretiskt räcker till att finansiera, det som man kan kalla högskolans teoretiska utbildningskapacitet. Den kan beräknas genom att dividera lärosätenas samlade takbelopp med den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent, beräknad som ovan. År 2017 uppgick de samlade takbeloppen till 22,4 miljarder kronor, medan den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent var 79 500 kronor. Det ger en utbildningskapacitet vid lärosäten med takbelopp motsvarande drygt 282 100 helårsstudenter, vilket ganska exakt motsvarar det faktiska utfallet helårsstudenter. Till detta kommer helårsstudenter vid de lärosäten vars utbildning på grundnivå och avancerad nivå finansieras på annat sätt, totalt 9 300 helårsstudenter under 2017. En förteckning över dessa lärosäten finns i tabell 1 ovan. Man kan anta att den teoretiska utbildningskapaciteten vid dessa lärosäten är lika med den faktiska utbildningsvolymen. Därmed uppgick den teoretiska utbildningskapaciteten på grundnivå och avancerad nivå för riket år 2017 till totalt 291 300 helårsstudenter.

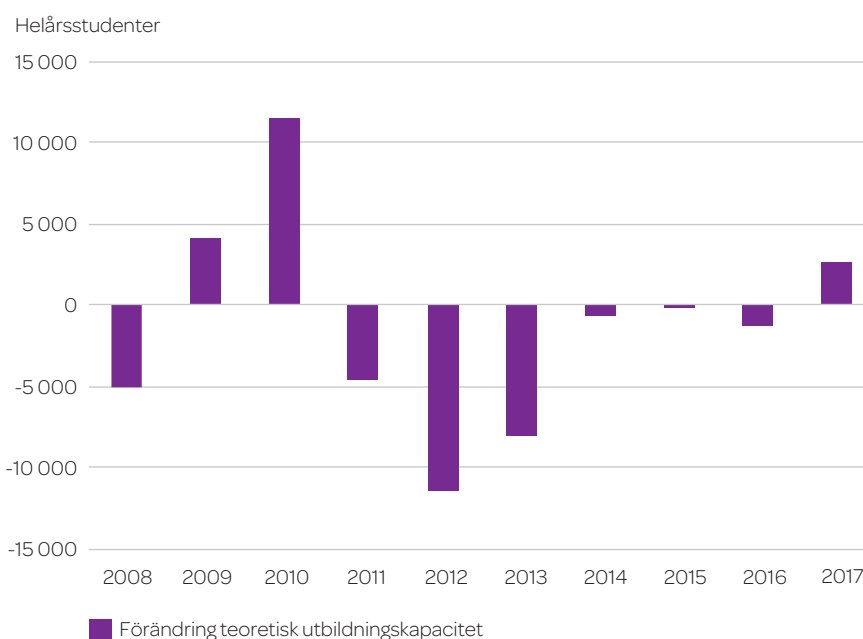
År 2007 var den teoretiska utbildningskapaciteten, beräknad på samma sätt, 304 500 helårsstudenter. Sett över den senaste tioårsperioden har högskolans utbildningskapacitet alltså minskat med 13 200 helårsstudenter. Minskningen har skett vid de lärosäten som omfattas av systemet med takbelopp, vars teoretiska utbildningskapacitet har sjunkit med 15 100 helårsstudenter. Samtidigt har utbildningskapaciteten ökat med 1 800 helårsstudenter vid lärosäten utan takbelopp.

Den teoretiska utbildningskapaciteten vid lärosäten med takbelopp påverkas framförallt av beslutade höjningar och sänkningar av takbeloppen med anledning av tillfälliga eller permanenta utbyggnader.

Omfördelningar av takbelopp mellan lärosäten påverkar också genom deras effekt på utbildningsvolymens sammansättning. Utvecklingen under det senaste decenniet har gått i riktning mot utbildningsområden med högre ersättningsbelopp, vilket minskar utbildningskapaciteten eftersom varje student kostar mer att utbilda. Betydelse har också förändringar av utbildningsvolymens sammansättning som beror på andra orsaker, exempelvis förändringar av lärosätenas utbildningsutbud inom sitt anslagsutrymme. Dessutom påverkar studenternas prestationsgrad den teoretiska utbildningskapaciteten. En ökad prestationsgrad höjer den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent, vilket innebär att färre helårsstudenter teoretiskt ryms inom takbeloppen. För en diskussion om prestationsgradens utveckling, se *Studenternas prestationsgrad fortsätter att öka* (UKÄ Statistisk analys 2018:9).

Kvalitetsförstärkningarna i sig har däremot ingen effekt på den teoretiska utbildningskapaciteten, eftersom takbeloppen samtidigt höjs för att motsvara höjningen av ersättningsbeloppen. Inte heller den årliga pris- och löneomräkningen har någon kapacitetspåverkan då den omfattar både ersättningsbelopp och takbelopp.

Figur 9. Årlig förändring av den teoretiska utbildningskapaciteten 2008–2017, antal helårsstudenter.



Periodens kvalitetsförstärkning har emellertid haft en indirekt betydelse genom att de delvis finansierats med besparingar. År 2008 minskade den teoretiska utbildningskapaciteten på grund av den besparing på takbeloppen som finansierade det årets kvalitetsförstärkning. De övriga förändringarna under åren 2008 och 2009 beror på förändringar av utbildningsvolymens sammansättning och en ökad prestationsgrad. Tillströmningen av studenter under 2009 innebar att antalet helårsstudenter ökade mer än poängproduktionen

(på grund av eftersläpning i poängproduktionen), vilket ökade den teoretiska utbildningskapaciteten.

Den tillfälliga utbyggnad av högskolans utbildning som genomfördes 2010 innebar att den teoretiska utbildningskapaciteten ökade betydligt. Kapacitetsminskningen 2011 beror på den tillfälliga anslagsminskningen med anledning av studieavgiftsreformen, men också på en eftersläpning av registreringen av helårsprestationer i samband med utbyggnaden. En del av minskningen 2011 är alltså kopplad till den snabba kapacitetsökningen 2010. Under 2012 upphörde den tillfälliga utökningen av takbeloppen, vilket ledde till minskad utbildningskapacitet. Under 2013 genomfördes flera volymmässiga besparingar på takbeloppen. Det ekonomiska utrymme som skapades genom anslagsminskningarna med anledning av studieavgiftsreformen och inaktiva studenter återfördes visserligen till lärosätena genom höjda ersättningsbelopp, men det motverkar inte kapacitetsminskningen.

Under perioden 2014–2016 skedde endast mindre förändringar av den teoretiska utbildningskapaciteten. Att den teoretiska utbildningskapaciteten inte ökade 2014, trots den tillfälliga utbyggnaden av olika ingenjör- och sjuksköterskeutbildningar, beror på förändringar i utbildningsvolymens sammansättning. Den permanenta utbyggnad som inleddes 2015 innebar ingen ökning av utbildningskapaciteten de första två åren eftersom två tillfälliga utbyggnader upphörde 2015 och 2016. Först 2017 fick den permanenta utbyggnaden genomslag i form av ökad utbildningskapacitet.

Bidrag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det som hittills har behandlats är den anslagsfinansierade utbildningen, men lärosätena har också andra intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. De samlade bidragsintäkterna uppgick 2017 till 670 miljoner kronor, vilket motsvarar omkring två procent av de totala intäkterna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Av de samlade bidragen kom omkring 200 miljoner kronor från statliga myndigheter, som stödjer utvecklingsarbete eller finansierar olika insatser vid lärosätena med koppling till högre utbildning. Ett exempel är Universitets- och högskolerådet (UHR) som på uppdrag av regeringen fördelar medel för att stödja lärosätens arbete med bedömning av reell kompetens.

Ungefär lika stora var bidragsintäkterna från olika privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte. Handelshögskolan i Stockholm är det lärosäte som har störst bidragsintäkter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå, totalt 160 miljoner kronor, varav merparten från stiftelser och organisationer utan vinstsyfte. En stor del av bidragsintäkterna kommer från Handelshögskoleföreningen, som ger medel till undervisning och hyresbidrag till lärosätet. Flera mindre

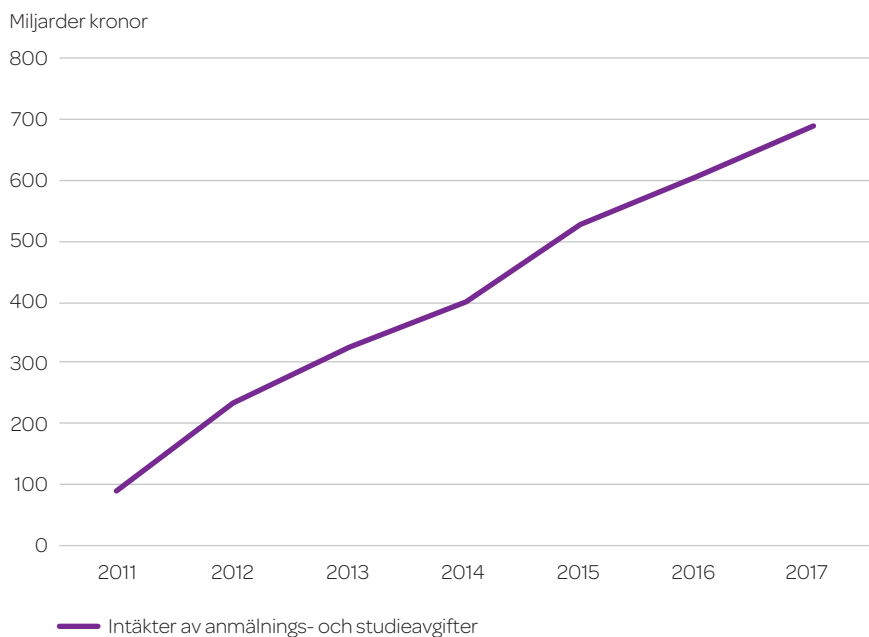
enskilda utbildningsanordnare som bedriver teologisk utbildning har i relation till sin omsättning också betydande intäkter av privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte.

Studieavgifter

En allt större del av lärosätenas intäkter till utbildning på grundnivå och avancerad nivå utgörs av anmälnings- och studieavgifter från betalande studenter. Skyldighet att betala en studieavgift infördes hösten 2011 för inresande studenter från länder utanför EU/EES och Schweiz som studerar vid svenska lärosäten utan att delta i något utbytesprogram. Intäkterna av anmälnings- och studieavgifter från betalande studenter har ökat varje år sedan studieavgifterna infördes. År 2017 uppgick de till 690 miljoner kronor, vilket är en ökning med omkring 100 miljoner kronor jämfört med föregående år. Förändringen ligger i linje med de senaste årens utveckling. Sedan 2013 har intäkterna från betalande studenter i reala termer ökat med i genomsnitt 90 miljoner kronor årligen.

Med anledning av studieavgiftsreformen genomfördes 2013 en permanent minskning av lärosätenas anslag med 535 miljoner kronor. Första året som lärosätenas samlade studieavgiftsintäkter översteg neddragningen var 2016. Totalt sett finansieras 30 procent av lärosätenas intäkter av anmälnings- och studieavgifter med olika stipendier. Huvuddelen utgörs av statliga medel från de stipendieprogram som inrättades i samband med studieavgiftsreformen 2011, men flera lärosäten har också byggt upp egna stipendieprogram. Resterande del av studieavgifterna finansierades med medel från de betalande studenterna själva.

Figur 10. Lärosätenas samlade intäkter av anmälnings- och studieavgifter från betalande studenter 2011–2017, miljoner kronor i 2017 års priser.



I stort sett alla lärosäten har betalande studenter, men de verkar satsa på denna verksamhet i olika utsträckning och intäkterna är därmed ojämnt fördelade. Störst intäkter 2017 hade Kungl. Tekniska högskolan (KTH) följt av Lunds universitet, Chalmers tekniska högskola och Uppsala universitet. Dessa fyra lärosäten omfattade tillsammans hälften av lärosätenas totala intäkter av anmälnings- och studieavgifter. Flera av högskolorna har många betalande studenter och högre intäkter av studieavgifter än några av de större universiteten.

I relation till de totala intäkterna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå utgör studieavgifterna fortfarande en mindre del, men den ökar stadigt. Genomsnittet var 2,9 procent och vid de flesta lärosäten uppgick studieavgifternas andel till mellan omkring 1 och 3 procent. Några lärosäten utmärker sig dock genom en betydligt högre andel studieavgiftsintäkter, närmare 10 procent. Dit hör Kungl. Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Blekinge tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. Det går därmed inte generellt att betrakta den studieavgiftsfinansierade utbildningen som en marginell företeelse i ekonomiskt avseende.

Studieavgifterna är i genomsnitt högre än ersättningen för anslagsfinansierade studenter. Det beror på att den studieavgiftsfinansierade verksamheten ska bära sina kostnader fullt ut, inklusive de extra kostnader som är förknippade med verksamheten som exempelvis studieadministration, studentstöd och marknadsföring. Den genomsnittliga studieavgiften uppgick 2017 till 124 000 kronor per helårsstudent, vilket kan jämföras med den genomsnittliga ersättningen på 79 500 kronor för en anslagsfinansierad helårsstudent. Mellanskillnaden ger en viss uppfattning om storleken på lärosätenas administrativa påslag, men beror också på att betalande studenter i mindre utsträckning än anslagsfinansierade studenter läser humaniora och samhällsvetenskap, som har de lägsta ersättningsbeloppen i det nationella resurstilldelningssystemet.

Uppdragsutbildning och beställd utbildning

Vid sidan om den reguljära utbildningen på grundnivå och avancerad nivå bedriver lärosätena uppdragsutbildning åt statliga myndigheter, kommuner och landsting och andra organisationer. Utbildningen finansieras med en avgift från den externa uppdragsgivaren som ska ge lärosätet full kostnadstäckning för utbildningsverksamheten. År 2017 uppgick lärosätenas totala intäkter av uppdragsutbildning till 1,6 miljarder kronor. För alla lärosäten sammantaget kom huvuddelen av intäkterna från statliga myndigheter (66 procent), kommuner och landsting (15 procent) och företag i Sverige (9 procent).

Sedan 2007 har intäkterna av uppdragsutbildning ökat med drygt 0,2 miljarder kronor i fasta priser. Hela ökningen beror på ökade uppdragsintäkter från statliga myndigheter, medan intäkterna från företag samt kommuner och landsting har minskat något. En del av de ökade intäkterna från statliga myndigheter beror på polisutbildningens utbyggnad. Utbildningen finansieras av Polismyndigheten och bedrivs vid Linnéuniversitetet och Umeå universitet samt vid Södertörns högskola, där verksamheten håller på att byggas ut. En annan stor statlig uppdragsgivare är försvaret som finansierar officersutbildning vid Försvvarshögskolan. I jämförelse med andra universitet och högskolor är en stor del av den utbildning som bedrivs vid Försvvarshögskolan avgiftsfinansierad – intäkter från uppdragsutbildning utgjorde 2017 mer än 40 procent av lärosätets totala intäkter till utbildning och forskning. Uppdragsutbildningar för lärare och rektorer inom skolan och vissa arbetsmarknadsutbildningar bedrivs också vid universitet och högskolor.

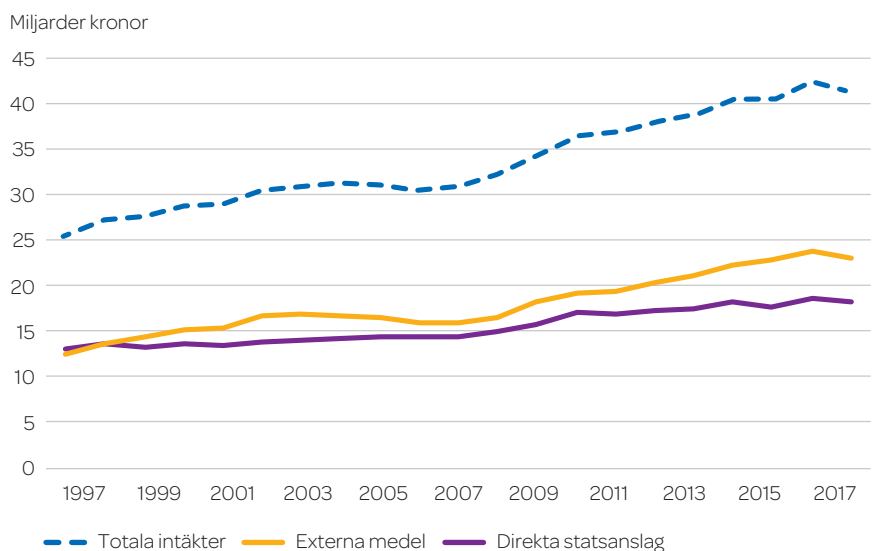
En mindre del av uppdragsverksamheten utgörs av beställd utbildning, vilket till största delen är utbildning på grundnivå och avancerad nivå som genomförs vid ett lärosäte på uppdrag av ett annat. I den beställda utbildningen kan också ingå viss utbildning inom ramen för Yrkeshögskolan. Sammantaget redovisade lärosätena 0,1 miljarder kronor i intäkter av beställd utbildning och deras samlade intäkter av uppdragsutbildning och beställd utbildning uppgick därmed till 1,7 miljarder kronor.

Intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå

Det har under det senaste decenniet kommit stora tillskott av statliga resurser till högskolans forskning, samtidigt som även intäkterna från övriga offentliga och privata finansiärer har ökat betydligt. Detta sammantaget har inneburit en väsentlig ökning av resurserna till lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå. År 2017 uppgick universitetens och högskolornas totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå till 41,3 miljarder kronor. Det är en ökning med 10,5 miljarder kronor i fasta priser jämfört med 2007, motsvarande 34 procent, då lärosätenas samlade forskningsintäkter var 30,8 miljarder kronor.

En tredjedel av den totala intäktsökningen utgörs av direkta statsanslag och två tredjedelar av externa medel till forskning och utbildning på forskarnivå. De direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå har ökat med 3,8 miljarder kronor i reala termer, från 14,4 miljarder till 18,2 miljarder kronor, mellan 2007 och 2017. Det motsvarar en ökning med 26 procent. Under samma period ökade lärosätenas intäkter av externa medel med 7,0 miljarder kronor, från 16,0 miljarder kronor till 23,0 miljarder kronor. Det motsvarar en ökning med 44 procent.

Figur 11. Lärosätenas totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå samt intäkter av direkta statsanslag och externa medel 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser.



De finansiella intäkterna, som till största delen utgörs av ränteintäkter, har minskat från 0,5 miljarder kronor 2007 till 0,1 miljarder kronor 2017.

Det har inneburit att den andel av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå som finansieras med externa medel har ökat med drygt tre procentenheter. Sedan 2007 har andelen externa intäkter (exklusive finansiella intäkter) ökat från 52,7 procent till 55,9 procent, medan andelen direkta statsanslag har minskat från 47,3 procent till 44,1 procent.

Översikt – intäktsutveckling per finansiär

Huvuddelen av de externa medlen till lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå utgörs av intäkter från offentliga finansiärer, huvudsakligen statliga. Staten kanaliserar nämligen betydande forskningsmedel till lärosätena via olika forskningsfinansierande myndigheter. Av de externa medlen på 23 miljarder kronor utgörs omkring hälften, eller 10,7 miljarder kronor, av statliga medel som tillkommer utöver de direkta statsanslagen på 18,2 miljarder kronor. Därmed uppgick 2017 lärosätenas totala forskningsintäkter från statliga finansiärer till 28,9 miljarder kronor.

Statens finansiering av högskolans forskning och utbildning på forskarnivå består alltså till drygt 60 procent av direkta statsanslag, medan resterande del kommer från olika statliga myndigheter. Huvuddelen av de externa statliga medlen fördelas via forskningsråden, som har extern finansiering av forskning vid universitet och högskolor som sin huvuduppgift. Därutöver har lärosätena också betydande intäkter från andra statliga myndigheter och från andra universitet och högskolor.

Tabell 10. Lärosätenas totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2007 respektive 2017 per finansiär, miljoner kronor i 2017 års priser.

	2007	2017	Förändring 2007–2017		Andel av total 2017
			Mkr	Procent	Procent
Statliga	21 629	28 921	7 292	34 %	70 %
Direkta statsanslag	14 366	18 158	3 792	26 %	44 %
Forskningsråd	3 631	6 421	2 790	77 %	16 %
Universitet och högskolor	601	1 104	503	84 %	3 %
Övriga myndigheter	3 032	3 238	206	7 %	8 %
Övriga offentliga	2 265	2 682	417	18 %	6 %
Kommuner och landsting	1 209	1 373	164	14 %	3 %
Offentliga forskningsstiftelser	1 056	1 310	253	24 %	3 %
Privata finansiärer	4 320	6 426	2 106	49 %	16 %
Företag i Sverige	1 510	1 483	-27	-2 %	4 %
Stiftelser och organisationer utan vinstsyfte i Sverige	2 810	4 944	2 133	76 %	12 %
Utländska finansiärer	2 120	2 938	818	39 %	7 %
EU	1 305	1 807	502	38 %	4 %
Övriga utlandet	815	1 131	316	39 %	3 %
Övrigt inkl. finansiella intäkter	513	346	-167	-33 %	1 %
Totalt	30 848	41 314	10 466	34 %	100 %

Statens finansiering av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå har ökat betydligt under det senaste decenniet – av lärosätenas totala intäktsökning på 10,5 miljarder kronor mellan 2007 och 2017 utgörs 7,3 miljarder kronor av statliga medel. Både de direkta statsanslagen och den indirekta finansieringen genom forskningsfinansierande myndigheter har ökat. De direkta statsanslagen har ökat med 3,8 miljarder kronor, medan intäkterna från forskningsråd och övriga statliga myndigheter har ökat med 3,5 miljarder kronor.

Eftersom det samtidigt har skett en motsvarande intäktsökning från övriga finansiärer har andelen statlig finansiering inte förändrats, trots de stora tillskotten av statliga forskningsmedel. Statens andel av lärosätenas totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå uppgick 2017 till 70 procent, vilket är samma andel som 2007. De direkta statsanslagen har emellertid inte ökat lika snabbt som de externa intäkterna från statliga myndigheter. Det har alltså skett en förskjutning så att en mindre del av den statliga finansieringen går direkt till lärosätena. Det är en anledning till att lärosätenas externfinansiering har ökat under perioden, trots en oförändrad andel statlig finansiering totalt sett.

I den offentliga finansieringen ingår förutom statliga medel även intäkter från kommuner och landsting samt medel från de så kallade offentliga forskningsstiftelserna, totalt 2,7 miljarder kronor under 2017. Det motsvarar sex procent av de totala forskningsintäkterna, vilket betyder att andelen offentlig finansiering uppgick till 76 procent. EU bidrar med betydande medel till lärosätenas forskning och de totala intäkterna från EU uppgick 2017 till totalt 1,8 miljarder, varav större delen utgjordes av medel från ramprogrammen. Eftersom den svenska staten bidrar till EU:s forskningsbudget kan lärosätenas medel från EU räknas till den offentliga finansieringen. Med detta sätt att räkna uppgick den totala offentliga finansieringen av högskolans forskning till 80 procent.

I ett internationellt perspektiv har svenska universitet och högskolor en hög andel av sin forskningsfinansiering från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte. Den bilden har förstärkts under den senaste tioårsperioden, bland annat tack vare stigande intäkter från de olika Wallenbergstiftelserna. År 2017 uppgick lärosätenas intäkter från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte till 4,9 miljarder kronor, vilket motsvarar 12 procent av deras totala forskningsintäkter. Lärosätenas intäkter från företag i Sverige utgör däremot en mindre del av den privata forskningsfinansieringen, omkring 4 procent.

Intäktsutveckling per intäktsslag

I den ekonomiska statistiken redovisas inte bara uppgifter om intäkternas ursprung utan också om deras ändamål, dvs. intäktsslag. Det gör det möjligt att följa både utvecklingen av intäkter per finansiär och intäkternas struktur och sammansättning. Därmed kan en mer komplett bild tecknas av finansieringen av universitetens och högskolornas forskning och utbildning på forskarnivå.

Lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå finansieras huvudsakligen genom direkta statsanslag och forskningsbidrag. Medan statsanslagen består av statliga medel som tilldelas lärosätena direkt, och som kan användas till forskning inom olika områden, består forskningsbidragen av medel som normalt har utlysts och fördelats efter vetenskaplig prövning. Det innebär att medlen i regel är konkurrensutsatta, vilket exempelvis är fallet med forskningsrådets bidrag och finansieringen från många forskningsstiftelser. Forskningsbidrag är avsedda att finansiera särskilda projekt och till skillnad från statsanslag är de tidsbegränsade. Det är vanligen den enskilda forskaren eller forskargruppen som utformar projektet och ansöker om bidrag. Men forskningsfinansierande organisationer, exempelvis statliga myndigheter eller privata stiftelser, kan även ge forskningsbidrag som inte utlysts och som därmed inte varit konkurrensutsatta.

Lärosätena har också intäkter av olika kostnadsersättningar, som i statistiken benämns övriga avgiftsintäkter. Det handlar om sådant som avgiftsintäkter från försäljning av material och tjänster, fakturerade kostnader eller uthyrning av lokaler, men även sponsring. En liten del av lärosätenas intäkter utgörs av finansiella intäkter, framförallt ränteintäkter.

Tabell 11. Lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå per intäktslag 2007 respektive 2017, miljoner kronor i 2017 års priser.

	2007	2017	Förändring 2007–2017		Andel av total 2017
			Mkr	Procent	Procent
Forskning och utbildning på forskarnivå	28 696	39 829	11 133	39 %	96 %
Direkta statsanslag	14 366	18 158	3 792	26 %	44 %
Intäkter av forskningsbidrag	12 435	19 540	7 105	57 %	47 %
Övriga avgiftsintäkter	1 440	2 021	581	40 %	5 %
Finansiella intäkter	456	110	-345	-76 %	0 %
Uppdragsforskning	2 152	1 485	-667	-31 %	4 %
Uppdragsintäkter	2 152	1 485	-667	-31 %	4 %
Totalt	30 848	41 314	10 466	34 %	100 %

En mindre del av lärosätenas forskningsverksamhet, motsvarande ungefär fyra procent av de totala forskningsintäkterna, utgörs av forskning som bedrivs på uppdrag av externa intressenter. Uppdragsforskning skiljer sig i viktiga avseenden från både bidragsfinansierad och anslagsfinansierad forskning. Forskningsuppdragen formuleras vanligen av den beställande organisationen, som ofta har tydliga krav på hur uppdraget ska genomföras och hur det ska avrapporteras. Uppdragsforskningen ska i regel bära sina kostnader fullt ut. Dessutom regleras dispositionsrätten till forskningsresultaten genom avtal. Förutom forskning kan uppdragen handla om sådant som tekniskt utvecklingsarbete, utrednings- eller konsultverksamhet och om andra tillämpade uppgifter som utförs med vetenskapliga metoder och instrument.

För att förstå intäktsutvecklingen under perioden är det särskilt intressant att studera forskningsbidragens och de direkta statsanslagens förändring. Det kommer att göras nedan i två längre avsnitt. Därefter följer en kort diskussion om intäktsutvecklingen inom uppdragsforskningen.

Direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå

Sammantagna uppgick lärosätenas intäkter av direkta statsanslag till forskning, konstnärlig forskning och utbildning på forskarnivå 2017 alltså till 18,2 miljarder kronor. De direkta statsanslagen varierar i storlek mellan olika lärosäten. Störst direkta statsanslag har de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten. Uppsala universitet, Lunds universitet och Göteborgs universitet samt Karolinska institutet har vardera statsanslag omkring två miljarder kronor, medan de minsta lärosätena har statsanslag som ligger under tio miljoner kronor årligen.

Huvuddelen av de direkta statsanslagen, totalt 15,1 miljarder kronor, utgörs av basfinansiering till de statliga universiteten och högskolorna under Utbildningsdepartementet och vissa enskilda utbildningsanordnare med forskningsverksamhet. Denna basfinansiering utgår i form av ramanslag, eller motsvarande för enskilda utbildningsanordnare, som ska finansiera forskning och utbildning på forskarnivå inom olika vetenskapliga områden. Det handlar om anslagsmedel som till stora delar kan användas fritt av lärosätena och som inte är öronmärkta för några specifika syften. Ett undantag utgörs av medel för de strategiska forskningsområdena som introducerades 2009. Ett annat undantag är vissa riktade anslag för särskilda ändamål som specificeras i lärosätenas regleringsbrev.

Tabell 12. Lärosätenas intäkter av direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå 2007–2017 samt transfererade medel som lärosätena erhållit från statsbudgeten för finansiering av bidrag, miljoner kronor i 2017 års priser. Basfinansieringen till högskolor utan examenstillstånd på forskarnivå fördelades tidigare från ett gemensamt anslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, medan sedan 2012 utgår även den i form av ramanslag direkt till högskolorna. Övriga anslag utgörs till största delen av medel från anslaget för särskilda utgifter inom universitet och högskolor som betalas ut av Kammarkollegiet efter beslut av regeringen.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Basfinansiering	12 446	12 979	12 985	15 054	14 976	15 481	15 513	16 242	15 688	16 615	16 179
Ramanslag eller motsvarande till forskning, konstnärlig forskning och utbildning på forskarnivå	10 972	11 491	11 538	13 501	13 348	14 386	14 416	15 090	14 556	15 466	15 066
Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete	466	459	458	452	533						
Sveriges lantbruksuniversitet	1 009	1 030	989	1 100	1 094	1 095	1 096	1 152	1 132	1 148	1 113
Övriga anslag	1 920	1 947	2 799	2 011	1 914	1 865	1 875	1 930	1 903	1 922	1 979
Ersättning för klinisk forskning	1 857	1 797	1 815	1 900	1 819	1 743	1 712	1 785	1 780	1 834	1 809
Övriga anslag	62	150	984	111	95	122	163	145	123	88	170
Totalsumma	14 366	14 926	15 784	17 065	16 890	17 346	17 388	18 172	17 591	18 536	18 158
Medel som lärosätena erhållit från statsbudgeten för finansiering av bidrag	155	128	112	241	261	400	521	588	1 063	569	536

Basfinansieringen har haft olika benämningar och var tidigare mer styrd. Mellan 1999 och 2008 tilldelades lärosätena basfinansiering till forskning och utbildning på forskarnivå i form av anslag till vetenskapsområden, som ersatte de tidigare fakultetsanslagen, och som ersättning för lokalkostnader eller övriga forskningsmedel. Från och med 2009 avskaffades fördelningen till vetenskapsområden. I stället fick lärosätena en så kallad basresurs att fritt disponera. Det har även skett förändringar i resursfördelningsmodellen, bland annat genom tydligare uttalade principer för medelstildelning. Tildelningen av basanslag till respektive lärosäte var tidigare helt beroende av historiska anslagsnivåer och särskilda beslut. Detta system ersattes 2009 av en prestationsbaserad fördelningsmodell som delvis innebär konkurrens om anslagen mellan lärosätena. Fördelning av nytillskott och en viss omfördelning av anslagsmedel mellan lärosätena görs baserat på indikatorer kopplade till lärosätenas vetenskapliga produktion och deras förmåga att attrahera externa forskningsmedel. År 2018 tillkom samverkan med det omgivande samhället som en tredje komponent i modellen.

Basfinansieringen till högskolor utan examenstillstånd på forskarnivå fördelades tidigare från ett gemensamt anslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, men sedan 2012 utgår dessa medel i form av ramanslag till direkt till högskolorna. Därmed upphörde den skillnad som tidigare fanns mellan olika statliga högskolor i hur forskningsanslagen fördelas. De enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska

högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping får statsbidrag från ett gemensamt anslag för enskilda utbildningsanordnare. Den del som avser forskning och utbildning på forskarnivå motsvarar de statliga universitetens och högskolornas ramanslag och räknas i den ekonomiska statistiken till dessa. Från och med 2014 tilldelas även två enskilda utbildningsanordnare som bedriver vårdutbildning, Ersta Sköndal Bräcke högskola och Sophiahemmet högskola, forskningsresurser från samma anslag, sammanlagt omkring 12 miljoner kronor.

Sveriges lantbruksuniversitet skiljer sig från övriga statliga lärosäten genom att det tilldelas sin basfinansiering i form av ett samlat ramanslag från Näringsdepartementet som universitetet själv fördelar mellan sina verksamhetsområden, dvs. både utbildning och forskning. Den del som användes till forskningsverksamheten uppgick 2017 till 1,1 miljarder kronor av totalt 1,8 miljarder kronor i tilldelat ramanslag. Försvarshögskolan har utöver sitt ramanslag till forskning och utbildning på forskarnivå från Utbildningsdepartementet även medel för forskning, utveckling och forskarutbildning inom officersutbildningens centrala ämnen från Försvarsdepartementet.

Vid sidan om basfinansieringen finns också andra anslag som finansierar forskningsverksamhet vid universitet och högskolor. De lärosäten som bedriver läkar- och tandläkarutbildning erhåller ersättning för klinisk utbildning och forskning, som ska kompensera landstingen för det intrång i deras verksamhet som lärosätena gör och för att finansiera klinisk forskning. Nivån på ersättningen regleras genom avtal som sluts mellan staten och respektive landsting, varav det senaste gäller från 2014. Den totala ersättningen för klinisk forskning och utbildning på forskarnivå uppgick 2017 till 1,8 miljarder kronor.

Resterande del av de direkta statsanslagen utgörs huvudsakligen av medel från ett anslag för särskilda utgifter som finansierar bland annat innovationskontor vid universitet och högskolor. Det har handlat om en mindre del av de direkta statsanslagen, med undantag för 2009 då hela nivåhöjningen av basanslagen fördelades från detta anslag. Medlen fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen och är därför i teknisk mening bidrag, men räknas i den ekonomiska statistiken till de direkta statsanslagen.

Det förekommer också att lärosätena transfererar anslagsmedel vidare till ett samarbetande lärosäte. I sådana fall minskar anslagsintäkterna vid det transfererande lärosätet och medlen syns vid det mottagande lärosätet som bidrag från andra statliga universitet och högskolor eller enskilda utbildningsanordnare. Det betyder att lärosätenas intäkter av anslag totalt sett blir något lägre än de tilldelade anslagen. Lärosätenas transfereringar av anslagsmedel har ökat under perioden och har de senaste åren uppgått till omkring 0,5 miljarder årligen.

Lunds universitet gjorde 2015 en stor transferering av anslagsmedel till forskningsanläggningen European Spallation Source (ESS), vilket innebar att transfereringarna de året ökade till drygt en miljard kronor.

Tilldelade och avräknade anslag

Sedan 2007 har lärosätenas intäkter av direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå ökat med 3,8 miljarder kronor i fasta priser. Huvuddelen beror på att lärosätenas intäkter av ramanslag (inkl. forskning och konstnärligt utvecklingsarbete) har ökat med drygt 3,6 miljarder under perioden, från 11,4 miljarder kronor 2007 till 15,1 miljarder kronor 2017. Intäkterna av direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå vid Sveriges lantbruksuniversitet har under samma period ökat med 0,1 miljarder kronor. Ersättningen för klinisk forskning har minskat något i reala termer, medan intäkterna från övriga anslag har ökat något.

Det finns vissa skillnader mellan uppgifterna i den ekonomiska redovisningen, som avser lärosätenas intäkter av anslag, och de anslag som regering och riksdag tilldelar lärosätena för forskning och utbildning på forskarnivå. Det beror, som redan nämnts, på att lärosätena inte alltid intäktför hela sina anslag, utan transfererar anslagsmedel vidare till samarbetande lärosäten. Därmed kan lärosätenas intäkter av anslag ibland vara lägre än det tilldelade beloppet enligt regleringsbrev. År 2017 uppgick lärosätenas tilldelade ramanslag sammantagna till 15,6 miljarder, dvs. en halv miljard kronor mer än de samlade intäkterna av ramanslag. De tilldelade ramanslagen har också ökat något mer än de avräknade anslagen under den senaste tioårsperioden. Skillnaden uppgår till omkring 0,4 miljarder och beror på större transfereringar mellan lärosätena, bland annat som en följd av periodens forskningspolitiska satsningar.

Forskningspropositionernas satsningar på basanslagen

Utvecklingen av de direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå under perioden 2007–2017 har framförallt påverkats av förslag som lagts fram i tre olika forskningspolitiska propositioner. Den forskningspolitiska propositionen *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) avsåg perioden 2005–2008. I propositionen ingick förslag om totalt 2,3 miljarder i ökade forskningsmedel. Huvuddelen skulle fördelas av de forskningsfinansierande myndigheterna, men drygt en halv miljard bestod av ökad basfinansiering till universitet och högskolor. Förslagen om anslagshöjningar var koncentrerade till de periodens senare del. Enligt förslagen i propositionen skulle basanslagen höjas med 105 miljoner 2007 och 300 miljoner kronor 2008.

Efter regeringsskiftet hösten 2006 aviserade den ny tillträdde alliansregeringen i budgetpropositionen för 2007 flera satsningar på

forskning och utbildning på forskarnivå, som gick utöver förslagen i den då aktuella forskningspolitiska propositionen. Basanslagen ökades med 200 miljoner kronor under 2007 och ytterligare 300 miljoner kronor 2008. Fördelningen av anslagsmedel skedde i proportion till lärosätenas medel från forskningsråden, vilket innebar en skillnad mot hur nya anslag tidigare hade fördelats. Medräknat förslagen i den forskningspolitiska propositionen innebar detta nivåhöjningar av basanslagen med totalt 900 miljoner kronor under 2007 och 2008.

Med propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) aviserade regeringen fortsatt höjda direkta statsanslag till högskolornas forskning och utbildning på forskarnivå. För det första skulle lärosätenas basanslag höjas med totalt 1,5 miljarder kronor under perioden 2009–2012. Det skulle ske genom nivåhöjningar om 750 miljoner 2009, 300 miljoner 2010, 200 miljoner 2011 och ytterligare 300 miljoner kronor 2012. En nyhet var att basanslagen skulle fördelas i konkurrens mellan universitet och högskolor enligt en prestationsbaserad modell som byggde på lärosätenas publiceringar och citeringar samt förmåga att attrahera externa forskningsmedel. Även en viss omfördelning av anslagsmedel mellan lärosätena skulle från och med 2010 ske enligt samma kriterier.

En andra huvudpunkt i regeringens forskningsproposition, som även den innebar höjda basanslag, var tilldelningen nya anslagsmedel till så kallade strategiska forskningsområden (SFO). Inriktningen var koncentrerad till ett antal forskningsområden som regeringen valt ut inom teknik, naturvetenskap och medicin, samt vissa områden inom humaniora och samhällsvetenskap. Huvuddelen av de strategiska forskningsmedlen – omkring 1,1 miljarder av totalt 1,3 miljarder kronor – skulle utgå som höjda basanslag till de lärosäten som sökt och beviljats medel, med omkring 400 miljoner kronor 2010, 300 miljoner 2011 och ytterligare 400 miljoner 2012.

Inriktningen mot förstärkta direkta statsanslag fortsatte efter 2012, men i något långsammare takt. I *Forskning och innovation* (prop. 2012/13:30) föreslogs nivåhöjningar av lärosätenas basresurser om sammanlagt 900 miljoner kronor för perioden 2013–2016. En första höjning om 600 miljoner kronor skulle genomföras under 2014 och resterande del 2016. En särskild satsning på ett nationellt centrum för livsvetenskaplig forskning gjordes utöver de generella höjningarna av lärosätenas basresurser. Finansieringen av centrubildningen, inklusive tillkommande medel för läkemedelsutveckling, innebar anslagshöjningar med 190 miljoner kronor 2013 och ytterligare 60 miljoner kronor 2016. *Kunskap i samverkan* (prop. 2016/17:1) innehöll förslag om anslagshöjningar på totalt 1,3 miljarder kronor för perioden 2017–2020. Nivåhöjningarna skulle dock huvudsakligen infalla under 2018–2020 och påverkar därmed inte anslagsutvecklingen under den period som studeras i den här rapporten.

Utvecklingen av forskningsanslagen

De ovan beskrivna politiska satsningarna på forskning och utbildning på forskarnivå vid universitet och högskolor har sammantagna inneburit resurstillskott på i storleksordningen fyra och en halv miljard kronor i löpande priser mellan 2007 och 2017. Omkring två tredjedelar har varit ökad basfinansiering till forskning och utbildning på forskarnivå, och en tredjedel mer riktade satsningar på strategiska forskningsområden och centrumbildningar. Medlen har kommit samtliga statliga universitet och högskolor och vissa enskilda utbildningsanordnare till del, men storleken på tillskotten varierar mellan lärosätena.

Merparten av medlen, omkring 4,3 miljarder kronor, har gått till lärosäten med ramanslag eller motsvarande till forskning och utbildning på forskarnivå från Utbildningsdepartementet (utgiftsområde 16 i statsbudgeten). En sammanställning av utvecklingen av de tilldelade anslagen till dessa lärosäten enligt periodens budgetpropositioner finns i tabell 13 nedan. Där framgår att de tilldelade ramanslagen 2017 sammantagna uppgick till 15,5 miljarder kronor. Det är en ökning med sex miljarder kronor i löpande priser jämfört med 2007 då de samlade ramanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå (inklusive forskning och konstnärligt utvecklingsarbete) uppgick till 9,5 miljarder kronor.

Ökningen består till största delen av generella höjningar av basfinansieringen med totalt 2,9 miljarder kronor i löpande priser mellan 2007 och 2017. Från och med 2009 skedde fördelningen i konkurrens mellan lärosätena i enlighet med den nya modellen för prestationsbaserad resurstilldelning som presenterades i forskningspropositionen 2008 (prop. 2008/09:50), se vidare nedan. En mindre del av medlen har dock fördelats till lärosäten enligt särskilda beslut. Det gäller bland annat förstärkningar av basanslagen till de konstnärliga högskolorna, som gjordes vid sidan om modellen för prestationsbaserad resurstilldelning. De enskilda utbildningsanordnarna Ersta Sköndal Bräcke högskola och Sophiahemmet högskola tilldelas från och med 2014 höjda statsbidrag för att stärka forskningsanknytningen i deras vårdutbildningar. Försvarshögskolan blev 2008 en statlig högskola och tilldelades då ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå.

För 2009 fördelades den höjda basfinansieringen via anslaget för särskilda utgifter och den syns först 2010 som en nivåhöjning av ramanslagen. Satsningen på strategiska forskningsområden (SFO) och ett centrum för livsvetenskaplig forskning och andra anslagsförändringar har inneburit tillskott på ytterligare knappt 1,4 miljarder kronor. Den årliga pris- och löneomräkningen av anslagen har uppgått till 1,7 miljarder kronor i löpande priser mellan 2007 och 2017.

Tabell 13. Basfinansiering till forskning och utbildning på forskarnivå från Utbildningsdepartementet. Utveckling av de tilldelade ramanslagen, eller motsvarande, enligt BP utg. omr. 16 under perioden 2007–2017, miljoner kronor i löpande priser.

Källa: Budgetpropositioner för respektive år samt bet. 2014/15:UbU1. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal miljoner. I vissa fall har anslagsnivåerna inte helt kunnat härledas med uppgifter ur budgetpropositionerna och vissa mindre avvikelser kan därför förekomma. I basfinansieringen ingår det gemensamma anslaget för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete 2007–2011. Notera att anslagshöjningen 2009 syns på ramanslagen först 2010 eftersom den första året fördelades via anslaget för särskilda utgifter inom universitet och högskolor. Endast den del av Försvärshögskolans anslag som kommer från Utbildningsdepartementet ingår i tabellen. Sveriges lantbruksuniversitet ingår inte i sammanställningen.

Miljoner kronor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Förändring 2007–2017
Basfinansiering till forskning och utbildning på forskarnivå enl. BP utg. omr. 16	9 540	10 210	10 530	12 180	12 670	13 490	13 820	14 660	14 750	15 230	15 540	6 000
Pris- och löne-omräkning (PLO)		80	190	350	30	120	80	290	120	240	230	1 700
Höjningar av basfinansieringen		570		1 000	190	280	10	580		280		2 910
Strategiska forskningsområden (SFO) och Science for Life laboratory				420	260	420	190			60		1 350
Övriga anslagsförändringar		20	130	-120	20		60	-30	-30	-30	20	40
Förändring		670	320	1 650	500	820	340	840	90	550	250	6 000

Till detta kommer höjningar av anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet, som får sitt anslag från Näringsdepartementet (tidigare Jordbruksdepartementet, utgiftsområde 23 i statsbudgeten) men som har omfattats både av den prestationsbaserade resurstilldelningen och fördelningen av resurser till de strategiska forskningsområdena. Den sammanlagda anslagshöjningen till Sveriges lantbruksuniversitet med anledning av dessa uppgår till i storleksordningen 0,2 miljarder kronor i löpande priser mellan 2007 och 2017.

En stor del av de tillförda anslagsmedlen har alltså fördelats i konkurrens. Det gäller både inom den modell för prestationsbaserad resurstilldelning som introducerades 2009 och satsningen på strategiska forskningsområden, som i praktiken innebar att anslagsmedel utlystes och därefter fördelades mellan lärosätena. Endast en mindre del av resurstillskotten under perioden har fördelats direkt till lärosäten enligt särskilda beslut, vilket var det normala tidigare. Det finns alltså anledning att titta närmare på resurstilldelningen och vilka effekterna har blivit för lärosätenas forskningsfinansiering.

Prestationsbaserad fördelning av nya statsanslag

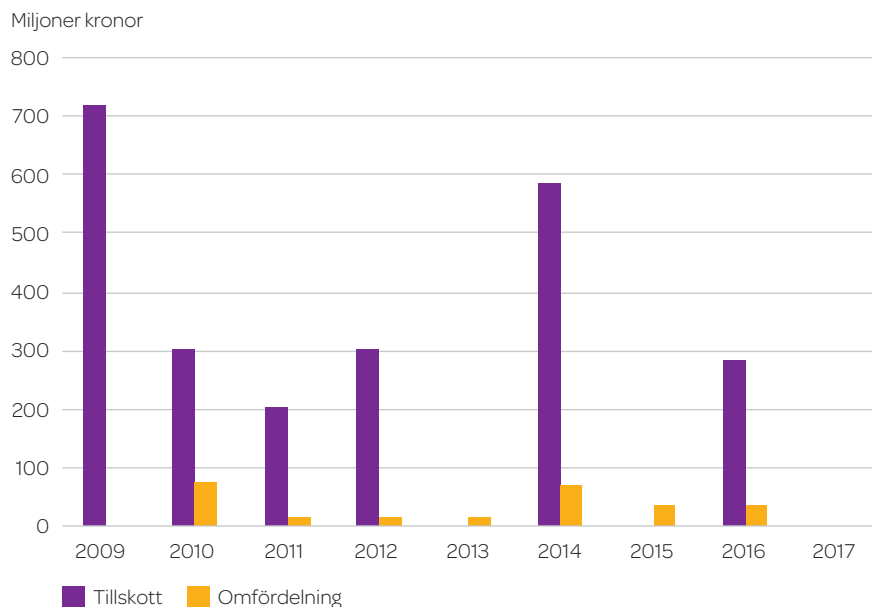
Den modell för prestandabaserad resurstilldelning baserat på resultatindikatorer som introducerades 2009 har använts till fördelning av anslagshöjningar om totalt 2,4 miljarder kronor i kronor i löpande priser. Under perioden 2009–2014 fördelades drygt 2,1 miljarder kronor, medan ytterligare 0,3 miljarder kronor fördelades 2016. En detaljerad beskrivning av modellen och dess utfall fram till och med 2014 finns i rapporten *Forskningsresurser baserade på prestation* (UKÄ Rapport 2015:15), som ligger till grund för detta avsnitt.

Första gången en form av prestandabaserad tilldelning av anslagsmedel användes var 2007 och 2008. Då skedde fördelningen baserat på lärosätenas tilldelning av externa medel från forskningsråd. Efter förslag i den forskningspolitiska propositionen 2008 (prop. 2008/09:50) infördes en mer utvecklad modell som byggde på två kvalitetsindikatorer: lärosätenas förmåga att attrahera externa forskningsmedel och deras vetenskapliga produktion (publicering och citeringar). De två indikatorerna gavs lika vikt. Modellen omfattade de statliga universiteten och högskolorna, förutom de konstnärliga högskolorna och Försvarshögskolan, samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. En lista med de lärosäten som omfattas av den prestandabaserade resurstilldelningen finns i tabell 1 ovan.

Den användes första gången 2009 då omkring 710 miljoner kronor av den totala anslagshöjningen på 750 miljoner kronor fördelades genom modellen. Därefter fördelades ytterligare 300 miljoner kronor 2010, 200 miljoner kronor 2011 och 300 miljoner kronor 2012. Ingen fördelning av nya medel gjordes 2013. Under 2014 fördelades huvuddelen av det årets anslagshöjning på 600 miljoner kronor genom modellen.

Figur 12. Tillskott och omfördelning av basanslag 2009–2017 genom modell för prestandabaserad resursfördelning, miljoner kronor i löpande priser.

Källa: Budgetpropositioner för respektive år samt bet. 2014/15 UbU1.



Höjningar av basanslagen 2009–2016

Den modell för prestationsbaserad resurstilldelning som introducerades 2009 har använts till att fördela omkring 2,4 miljarder kronor i höjd basfinansiering under perioden 2009–2016.

Under 2009 fördelades 710 miljoner av det årets anslagshöjning på 750 miljoner kronor genom modellen, medan omkring tio miljoner kronor användes till en garanterad minimiresurs. Resterande medel, omkring 30 miljoner kronor, fördelades till lärosäten som inte ingick i modellen eller reserverades för senare fördelning. Under 2010–2012 fördelades hela anslagshöjningarna genom modellen med undantag för marginella avdrag för att några lärosäten inte skulle få minskade resurser. Under 2014 användes modellen till att fördela totalt knappt 590 miljoner kronor av de årets anslagshöjning om 600 miljoner kronor. De återstående medlen användes till att förstärka vårdforskningen vid Ersta Sköndal högskola och Sophiahemmet högskola genom ökade statsbidrag och till högskolor utanför modellen. För 2016 fördelades 280 miljoner av totalt 300 miljoner kronor i anslagshöjning genom modellen, medan resterande medel gick till lärosäten utanför modellen eller reserverades för senare fördelning.

Detta ger sammanlagda tillskott genom modellen på omkring 2 380 miljoner kronor medan omkring 70 miljoner kronor har reserverats eller gått till lärosäten utanför modellen. Sveriges lantbruksuniversitet har som enda statliga lärosäte ett samlat anslag till forskning och utbildning. Detta anslag har genom fördelning och omfördelning inom modellen höjts med omkring 125 miljoner kronor under 2009–2016. Resterande medel har gått till lärosäten med ramanslag (eller motsvarande) till forskning och utbildning på forskarnivå från Utbildningsdepartementet.

Om enbart de två indikatorerna i modellen hade använts till fördelning skulle det ha givit lärosätena nya anslagsmedel motsvarande deras andel av universitetens och högskolornas samlade externa forskningsmedel och vetenskapliga produktion. Men för att bland annat garantera resurser till forskningsanknytning i den högre utbildningen vid alla lärosäten kompletterades modellen med andra villkor. Dessa har varierat mellan åren. För att säkra forskningsanknytningen i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå garanterades lärosätena vid fördelningen 2009 en miniminivå på 8 000 kronor per helårsstudenter. Det innebar att tio miljoner kronor reserverades till fyra av de mindre högskolorna. Detta belopp höjdes 2018 till 12 000 kronor per helårsstudent. Vid fördelningen 2014 garanterades lärosätena ett tillskott om minst en procent av sitt anslag för forskning och utbildning på forskarnivå.

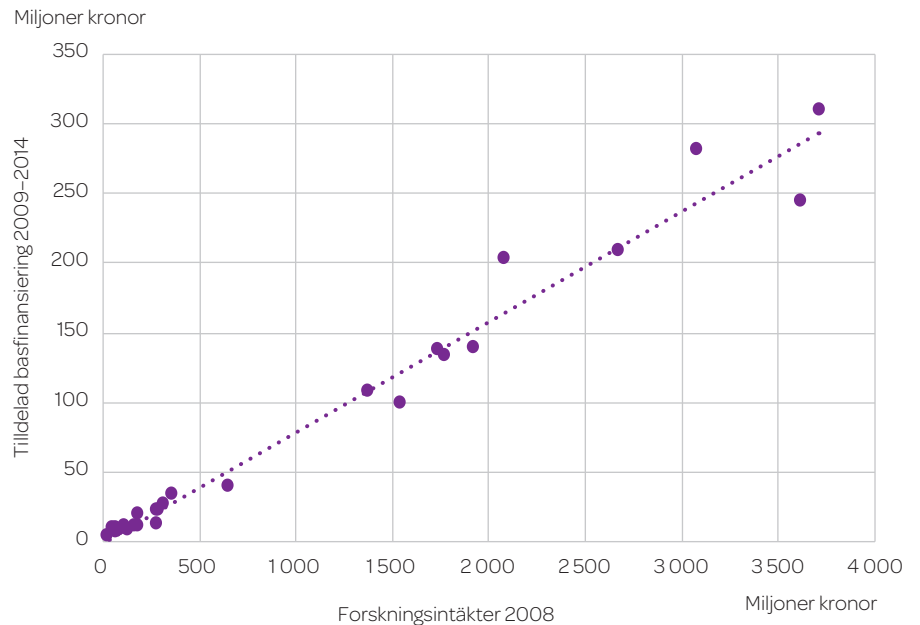
Tabell 14. Fördelade basanslag 2009–2014 i relation till intäkter av ramanslag respektive totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2008, miljarder kronor i löpande priser. Exkl. effekter av omfördelning

	Tilldelad basresurs 2009–2014	Intäkter av ramanslag 2008	Tilldelning, andel av ramanslag	Totala forskningsintäkter 2008	Tilldelning, andel av totala intäkter 2008
	Mdr	Mdr	Procent	Mdr	Procent
Stora breda universitet	1,2	6,3	20 %	14,7	8 %
Fackinriktade universitet	0,7	3,3	20 %	9,5	7 %
Nya universitet	0,1	0,8	13 %	1,2	8 %
Högskolor	0,1	0,6	18 %	1,5	8 %
Totalt	2,1	11,0	19 %	26,9	8 %

Den sammantagna effekten av modellen, inklusive ovan beskrivna dämpningskomponenter, blev att huvuddelen av de nya anslagsmedel som fördelades under perioden 2009–2014 gick till de stora breda universiteten och fackinriktade universiteten. Deras samlade tilldelning blev 1,2 miljarder kronor respektive 0,7 miljarder kronor, medan grupperna nya universitet och högskolor vardera tilldelades totalt 0,1 miljarder kronor. Också i relativa termer fick de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten de största tillskotten. I relation till 2008 års ramanslag fick de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten ett tillskott motsvarande 20 procent, medan grupperna nya universitet respektive högskolor tilldelades motsvarande 13 procent respektive 18 procent.

Denna skillnad beror delvis på att de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten har en högre andel externa forskningsmedel. Om man istället relaterar tillskotten till de totala forskningsintäkterna, dvs. summan av anslagsmedel och externa medel, blir den relativa fördelningen jämnare. Man kan då konstatera att fördelningen baserat på indikatorerna externa medel och vetenskaplig produktion har givit lärosätena nytillskott av anslagsmedel ungefär i proportion till deras totala forskningsresurser mätt i pengar, som framgår av figur 13. I genomsnitt har tilldelningen under perioden 2009–2014 motsvarat 8 procent av de totala forskningsintäkterna 2008. En tilldelning på den genomsnittliga nivån motsvaras av den streckade linjen i figuren. De flesta lärosäten har fått en tilldelning motsvarande mellan 6 och 10 procent av forskningsintäkterna 2008. Skillnaderna är större för lärosäten med mindre forskningsvolym, medan de stora universiteten ligger nära genomsnittet runt 8 procent.

Figur 13. Tilldelad basfinansiering 2009–2014 i relation till lärosätenas totala intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2008, miljoner kronor i löpande priser. Exklusive effekter av omfördelning.



En andra komponent i modellen, vid sidan om tilldelningen av nya anslagsmedel, är omfördelning av anslagsmedel mellan lärosätena. Omfördelning tillämpades för första gången 2010 och omfattade då tio procent av föregående års basanslag, med undantag för en minimiresurs kopplad till antalet helårsstudenter. För vissa lärosäten omfattade denna minimiresurs större delen av anslaget. Eventuell tilldelning av medel till strategiska forskningsområden skedde vid sidan om modellen. Denna tilldelning var också undantagen omfördelning. Under 2011–2013 omfattade omfördelningen det tillskott som lärosätena fått genom omfördelning året innan plus tio procent av årets tilldelning. För 2014 baserades omfördelningen ånyo på det totala basanslaget, men andelen som gick till omfördelning fördubblades från 10 procent till 20 procent. Därmed ökade beloppet som var föremål för omfördelning från 1,1 miljard till 2,4 miljarder kronor mellan 2013 och 2014.

Totalt sett har fördelningen av nya anslagsmedel genom modellen haft större betydelse än omfördelningarna, men det finns stora variationer mellan lärosätena. Det totala belopp som omfördelats, dvs. bytt ägare, uppgick 2010 och 2014 till 70 miljoner kronor. Under 2011–2013 omfördelades ett mindre belopp, omkring 15 miljoner kronor årligen. Framförallt de nya universiteterna, som har de lägsta andelarna externa medel, har fått ge ifrån sig resurser genom omfördelningarna. Deras nettoförlust genom omfördelningarna 2010–2014 uppgår till drygt 30 miljoner kronor, motsvarande en tredjedel av deras samlade nytillskott under perioden 2009–2014. Nettoförlusterna gjordes framförallt 2010 och 2014 då en andel av hela basanslagen var föremål för omfördelning. Även högskolorna har förlorat totalt sett på omfördelningarna. De omfördelade medlen har framförallt tillfallit gruppen fackinriktade

universitet, som i genomsnitt har de högsta andelarna externa medel och som därför gynnas när en andel av det totala basanslaget omfördelas. I regeringens budgetproposition för 2015 ingick inget förslag till omfördelning, men däremot i den budgetmotion som antogs av riksdagen. Omfördelningen, totalt 35 miljoner kronor, justerades inte i vårändringsbudgeten 2015 till skillnad från de beslutade satsningarna på utbyggnad av den högre utbildningen (bet. 2014/15 UbU1).

En modifierad form av modellen användes 2016 till att fördela 280 miljoner av det årets anslagshöjning om totalt 300 miljoner kronor. För att stärka forskningen vid högskolorna och de nya universiteten beslutade regeringen om medlens fördelning mellan tre olika lärosätesgrupper på förhand. Till högskolorna och de nya universiteten avsattes 90 miljoner (till vardera gruppen) medan de stora breda universiteten och fackinriktade universiteten tillsammans tilldelades 100 miljoner kronor. Modellens genomslag begränsades därmed till fördelningen av medel mellan lärosätena inom respektive grupp. Men eftersom högskolorna och de nya universitetens samlade anslag var betydligt lägre än de stora breda universitetens och de fackinriktade universitetens, fick de förra lärosätesgrupperna de procentuellt sett största ökningarna. För högskolorna och de nya universiteten motsvarade anslagshöjningarna i genomsnitt omkring tio procent av föregående års anslag, medan anslagshöjningarna för flertalet av de stora breda och fackinriktade universiteten uppgick till mindre än en procent.

För 2016 gjordes också en omfördelning av resurser mellan alla lärosäten, dvs. utan hänsyn till de tre lärosätesgrupperna. För att säkerställa att alla lärosäten fick tillskott garanterades alla lärosäten som ingick i resurstilldelningsmodellen minst fem miljoner kronor i ökade anslag till forskning och utbildning på forskarnivå när resultatet av omfördelning och fördelning nya medel slagits samman.

Ingen omfördelning av anslagsmedel mellan lärosätena gjordes 2017. En modifierad form av modellen användes till fördelning av anslagshöjningar till forskning och utbildning på forskarnivå 2018, då lärosätenas samverkan med det omgivande samhället tillkom som en tredje prestationsindikator vid sidan om externa medel och vetenskaplig produktion. Eftersom rapporten fokuserar på perioden 2007–2017 görs här ingen närmare analys av modellens utfall det året.

Strategiska forskningsområden

Forskningsanslagen har höjts också genom satsningen på strategiska forskningsområden (SFO) som aviserades i den forskningspolitiska propositionen 2008 (prop. 2008/09:50). Satsningen var tudelad. Huvuddelen av medlen, totalt 1,1 miljarder kronor, fördelades till universitet och högskolor. Medlen fördelades i konkurrens mellan lärosätena genom utlysningar inom de olika strategiska forskningsområden som definierats i den forskningspolitiska propositionen. De forskningsfinansierande

myndigheterna var ansvariga för bedömning av ansökningar, men medlen fördelades direkt till lärosätena genom stegvisa anslagshöjningar under 2009–2012. Totalt för alla lärosäten höjdes anslagen med 15 miljoner 2009, 420 miljoner 2010, 264 miljoner 2011 och ytterligare 432 miljoner kronor 2012. Dessa medel är permanenta i och med att de har tillförts ramanslagen och går till lärosätena direkt, men de är samtidigt mer uppbundna än andra anslagsmedel genom att de har utlysts i konkurrens och tilldelats lärosätena för specifika forskningsändamål.

I de fall flera lärosäten gått samman om en beviljad ansökan tilldelades hela anslaget det huvudsökande lärosätet, som sedan fördelar medel vidare till medsökande lärosäten. För statliga universitet sker detta genom transfereringar till de medsökande lärosätena, som redovisar medlen som bidragsintäkter från statliga universitet och högskolor. Sammantaget är uppskattningsvis 0,3 miljarder kronor, motsvarande en fjärdedel av den totala anslagshöjningen, föremål för transfereringar mellan lärosätena. I och med att anslagsmedlen är riktade till speciella forskningsområden har de inte ingått i den omfördelningsmodell som diskuterats ovan.

Tabell 15. Anslagshöjningar 2009–2012 med anledning av satsningen på strategiska forskningsområden i den forskningspolitiska propositionen 2008 (prop. 2008/09:50), miljoner kronor i löpande priser.

Källa: prop. 2008/09:50 och budgetpropositioner aktuella år.

	2009	2010	2011	2012	Totalt
Universitet och högskolor	15	420	264	432	1 131
Vetenskapsrådet		80	36	68	184
Totalt	15	500	300	500	1 315

Därutöver har Vetenskapsrådet tilldelats en anslagshöjning om totalt 184 miljoner kronor under 2010–2012 för finansiering av särskilda satsningar på forskningsinfrastruktur inom de strategiska forskningsområdena.

I den forskningspolitiska propositionen 2012 (prop. 2012/13:30) aviserades en satsning på ett nationellt centrum för livsvetenskaplig forskning. Det utgörs av ett samarbete mellan fyra lärosäten (Uppsala universitet, Stockholms universitet, Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan) och finansieras delvis genom medel från de strategiska forskningsområdena. I propositionen föreslog regeringen ytterligare finansiering för uppbyggnaden av den vetenskapliga infrastrukturen, totalt 200 miljoner kronor, och 50 miljoner kronor för läkemedelsutveckling. De fördelades som anslagshöjningar till Kungl. Tekniska högskolan, som samordnade satsningen, med 190 miljoner kronor under 2013 och ytterligare 60 miljoner kronor 2016.

En effekt av de politiska satsningarna på strategiska forskningsområden och anslagsfinansierade centrubildningar förefaller också ha blivit ökade betalningar mellan lärosätena. Under perioden 2007–2017 har

lärosätenas övriga avgiftsintäkter från statliga universitet och högskolor mer än fördubblats i reala termer och uppgick 2017 till totalt 0,5 miljarder kronor. En del av denna förändring kan sannolikt kopplas till exempelvis samutnyttjande av lokaler och annan infrastruktur mellan flera lärosäten.

Anslagsutveckling per lärosätesgrupp

De direkta statsanslagen till lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå ökade alltså med 3,8 miljarder kronor i fasta priser mellan 2007 och 2017. Samtliga lärosäten har fått ökade direkta statsanslag sedan 2007 och i stort sett hela ökningen har utgjorts av ökad basfinansiering i form av ramanslag (eller motsvarande) till forskning och utbildning på forskarnivå. De övriga anslagen, som till största delen utgörs av statens ersättning för klinisk forskning till landstingen, har varit oförändrade i reala termer.

Huvuddelen av den faktiska anslagsökningen, totalt 3,2 miljarder, har gått till de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten. De nya universitetens direkta statsanslag ökade med 0,2 miljarder kronor i reala termer, medan högskolornas intäkter av statsanslag ökade med 0,4 miljarder kronor. En del av den senare ökningen, drygt 60 miljoner kronor, beror dock på att Försvarshögskolan (FHS) sedan 2008 är en statlig högskola och därmed har tillkommit i statistiken.

Tabell 16. Lärosätenas intäkter av direkta statsanslag till forskning och utbildning på forskarnivå (inklusive anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen) 2007 respektive 2017, fördelat på lärosätesgrupp, miljoner kronor i 2017 års priser. I gruppen högskolor ingår statliga högskolor (inkl. konstnärliga högskolor) samt övriga enskilda utbildningsanordnare med forskningsresurser.

Miljoner kronor	Basfinansiering			Ersättning för klinisk forskning och övriga anslag			Totalt		
	2007	2017	Förändring	2007	2017	Förändring	2007	2017	Förändring
Stora breda universitet	7 104	9 020	1 916	1 410	1 388	-22	8 515	10 408	1 893
Fackinriktade universitet	3 717	5 011	1 294	503	540	37	4 220	5 551	1 330
Nya universitet	901	1 038	137	2	49	48	903	1 087	185
Högskolor	723	1 110	387	5	2	-2	728	1 112	384
Totalt	12 446	16 179	3 733	1 920	1 979	60	14 366	18 158	3 792

I gruppen högskolor inkluderas här också de konstnärliga högskolorna och övriga enskilda utbildningsanordnare med forskningsresurser. De konstnärliga högskolornas direkta statsanslag har ökat med omkring 40 miljoner kronor som en följd av politiska satsningar på konstnärlig forskning. Därutöver har det gjorts en mindre höjning av anslagen med anledning av att två enskilda utbildningsanordnare, Sophiahemmet högskola och Ersta Sköndal högskola, 2014 tilldelades ökade statsbidrag i syfte att öka forskningsanknytningen i vårdutbildningen.

Det kan också vara intressant att sätta anslagsutvecklingen i ett något längre tidsperspektiv. De forskningspolitiska prioriteringarna framträder tydligt om man ser till hur de faktiska anslagshöjningarna har fördelat sig mellan olika grupper av lärosäten under de två senaste decennierna. I fasta priser ökade de direkta statsanslagen med 5,1 miljarder kronor under perioden 1997–2017. Mellan 1997 och 2005 gick nästan 80 procent av den faktiska anslagshöjningen på 1,4 miljarder kronor till de nya universiteten och högskolorna. Det skedde visserligen inga omfördelningar av anslagsmedel mellan lärosätena, men koncentrationen av nya resurser till de nya universiteten och högskolorna innebar att de stora breda och fackinriktade universitetens andel av de direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå minskade från 96 procent till 89 procent mellan 1997 och 2005.

Tabell 17. Faktisk förändring av de direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå 1997–2017, miljoner kronor i 2017 års priser, och lärosätesgruppernas andelar av förändringen, procent. I uppgifterna ingår inte det direkta statsanslaget till Försvarshögskolan, som tillkom som statlig högskola 2008.

	1997–2005	2005–2008	2008–2011	2011–2014	2014–2017	Totalt
Faktisk förändring direkta statsanslag (miljoner kronor)	1 370	500	1 960	1 290	0	5 100
Stora etablerade universitet	13 %	76 %	54 %	44 %		42 %
Fackinriktade universitet	8 %	2 %	38 %	48 %		26 %
Nya universitet	47 %	6 %	2 %	2 %		17 %
Högskolor	32 %	16 %	6 %	5 %		15 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %		100 %

Därefter ändrades situationen. Om man ser till perioden efter 2005 har utvecklingen varit närmast den omvända. Mellan 2005 och 2014 steg de direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå med drygt 3,7 miljarder kronor i fasta priser och av denna faktiska anslagshöjning gick huvuddelen till de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten.

Det är till stor del en följd av de förändringar i resurstilldelningen som har diskuterats ovan. Den modell för prestationsbaserad resurstilldelning baserat på externa medel och vetenskaplig produktion som introducerades 2009 gav utfall som, med vissa variationer, stod ungefär i proportion till lärosätenas respektive forskningsvolym mätt i pengar. En del av periodens tillskott av anslagsmedel fördelades inom de strategiska forskningsområdena, som nästan uteslutande gick till de stora breda universiteten och de fackinriktade universiteten. Dessa lärosätesgrupper fick vardera drygt 49 procent av den totala anslagshöjningen, medan de nya universiteten och högskolorna tillsammans tilldelades under två procent av medlen (i samtliga fall som medsökande lärosäte). Inriktningen mot forskning inom teknik, naturvetenskap och medicin innebar att de fackinriktade universiteten fick den procentuellt sett största tilldelningen, vilket är en anledning till den ökning av medels-

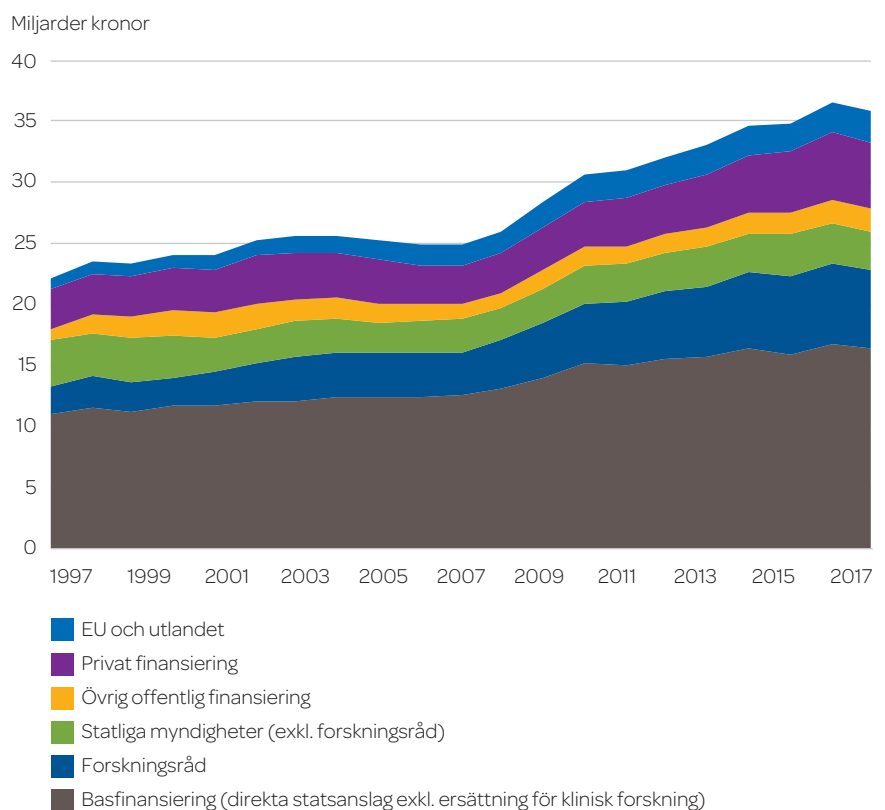
tilldelningen till dessa lärosäten som syns under perioderna 2008–2011 och 2011–2014. Under den sista treårsperioden, 2014–2017, var de direkta statsanslagen i stort sett oförändrade i reala termer.

Forskningsbidrag

Forskningsbidrag utgör huvuddelen av lärosätenas externa medel till forskning och utbildning på forskarnivå. Det handlar till största delen om medel som söks i konkurrens av olika forskargrupper vid universitet och högskolor och finansieringen kommer från ett stort antal offentliga och privata organisationer. Tillsammans med lärosätenas direkta statsanslag, som behandlats i föregående avsnitt, finansierar forskningsbidragen merparten av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå.

Lärosätenas samlade intäkter av forskningsbidrag uppgick 2017 till 19,5 miljarder kronor. Det är en ökning med 7,1 miljarder kronor i fasta priser, motsvarande 57 procent, jämfört med 2007 då de samlade intäkterna av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå var 12,4 miljarder kronor. Forskningsbidragen har under perioden 2007–2017 alltså ökat mer än de direkta statsanslagen till forskning och utbildning på forskarnivå, som under samma period ökade med 26 procent i reala termer.

Figur 14. Lärosätenas basfinansiering samt intäkter av forskningsbidrag per finansårsgrupp 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser. I basfinansieringen ingår här även övriga anslag och anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen.



Forskningsbidragen har under den senaste tioårsperioden därmed kommit att finansiera en allt större del av den forskning och utbildning på forskarnivå som bedrivs vid universitet och högskolor. Möjligheterna att få extern finansiering varierar dock betydligt mellan olika forskningsämnen beroende på inriktningen hos de forskningsfinansierande organisationerna. Tillgången på forskningsbidrag är exempelvis betydligt större inom medicinsk och teknisk forskning än inom humaniora och samhällsvetenskap där de externa finansiärerna är färre och de tillgängliga bidragen att söka mindre.

Forskningsbidragen räknas till den externa finansieringen, men omkring hälften av dem kommer från staten i form av finansiering från forskningsråden och andra forskningsfinansierande myndigheter. Den statliga forskningspolitiken har stor betydelse för utvecklingen av lärosätenas bidragsintäkter eftersom staten kan balansera sina tillskott mellan direkt och extern finansiering av högskolans forskning. En betydande del av forskningsbidragen utgörs av annan offentlig finansiering från kommuner och landsting samt de så kallade offentliga forskningsstiftelserna. Samtidigt utgörs omkring en tredjedel av lärosätenas externa bidragsintäkter av privat finansiering och finansiering från utlandet som inte beror på den svenska statens beslutsfattande. Intäktsutvecklingen från de olika privata finansiärerna varierar betydligt, bland annat har organisationer vars forskningsfinansiering hämtas från avkastningen på förvaltad kapital gynnats av en god utveckling på börsen under det senaste decenniet. I ett internationellt perspektiv har svenska lärosäten också en hög andel finansiering från privata stiftelser och icke vinstdrivande organisationer.

En forskningspolitisk förändring som förefaller ha haft betydelse för lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från icke-statliga finansiärer är avskaffandet av den så kallade högskolemomsen från och med budgetåret 2009. Det har påverkat lärosätenas intäktsutveckling på två sätt. Dels frigjordes medel till forskning; enligt regeringens beräkningar skulle effekten bli att resurser i storleksordningen 350 miljoner kronor frigjordes till forskning och utbildning på forskarnivå. Dels minskade de ekonomiska incitamenten att finansiera projekt som uppdrag istället för bidrag eftersom de skattemässiga skillnaderna försvann. I statistiken går det också att se en förskjutning från uppdrag till bidrag hos många finansiärer.

Som framgår av tabell 18 kommer lärosätenas bidrag för forskning och utbildning på forskarnivå från ett stort antal offentliga och privata organisationer. Dessa finansiärer har olika inriktning och de riktar sitt stöd i varierande grad till olika forskningsområden och i vissa fall till olika grupper av lärosäten. Från de flesta finansiärer har lärosätenas intäkter ökat i reala termer, men utvecklingen skiljer sig betydligt. Det finns alltså anledning att titta närmare på hur bidragen från olika grupper av finansiärer har utvecklats under den senaste tioårsperioden och hur dessa förändringar har påverkat lärosätenas ekonomi.

Tabell 18. Lärosätenas intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå 2007 och 2017, miljoner kronor i 2017 års priser. De anslag som Kammarkollegiet betalar ut efter beslut av regeringen ingår inte i sammanställningen. Dessa bidrag räknas istället till de direkta statsanslagen. I gruppen övriga statliga myndigheter ingår intäkter från Energimyndigheten som särredovisas i statistiken från 2008. Lärosätenas bidragsintäkter från Energimyndigheten uppgick 2008 till 346 miljoner kronor och 2017 till 716 miljoner kronor. Hjärt- Lungfonden ingår i gruppen övriga organisationer utan vinstsyfte i Sverige. Lärosätenas bidragsintäkter från Hjärt- Lungfonden uppgick 2008 till 75 miljoner kronor och 2017 till 156 miljoner kronor.

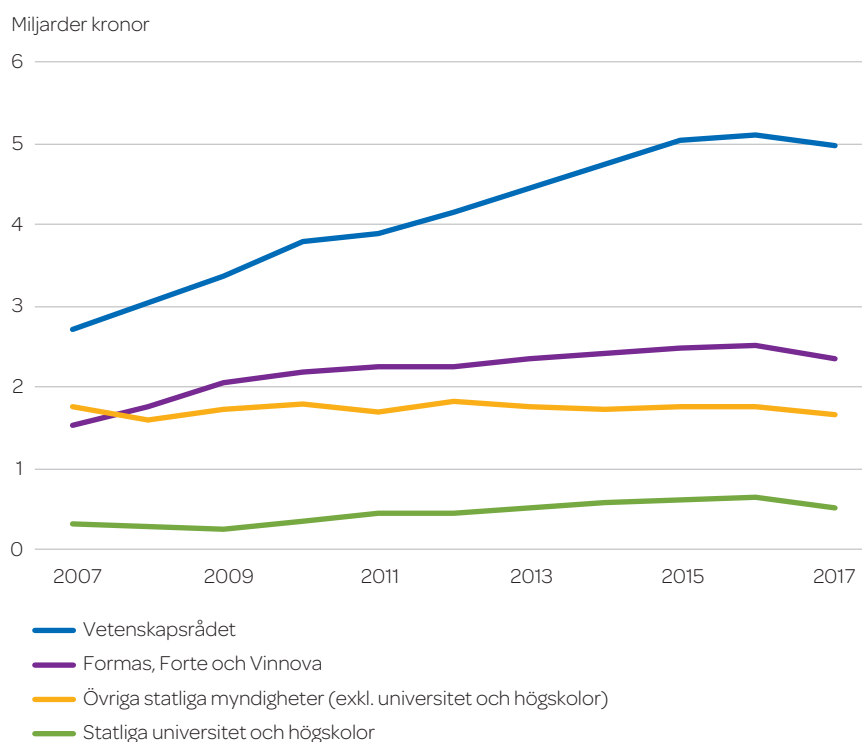
	2007	2017	Förändring 2007–2017	
			Mkr	Procent
Forskningsråd	3 631	6 421	2 790	77 %
Vetenskapsrådet	2 717	4 966	2 248	83 %
Formas	589	950	361	61 %
Forte	325	506	181	56 %
Statliga myndigheter	2 366	2 571	205	9 %
Vinnova	605	901	296	49 %
Sida/SAREC	384	187	-197	-51 %
Rymdstyrelsen	57	82	25	44 %
Övriga statliga myndigheter (inkl. Energimyndigheten)	1 321	1 401	80	6 %
Statliga universitet och högskolor	309	520	211	69 %
Stiftelser och andra organisationer utan vinstsyfte i Sverige	2 616	4 715	2 099	80 %
Wallenbergstiftelser	442	1 484	1 042	236 %
Cancerfonden	330	384	54	16 %
Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond	156	298	142	91 %
Stiftelser förvaltade av lärosäte	273	294	20	7 %
Övriga organisationer utan vinstsyfte i Sverige	1 415	2 256	840	59 %
Offentliga forskningsstiftelser	1 056	1 310	253	24 %
SSF	525	631	106	20 %
KK-stiftelsen	158	338	179	113 %
Östersjöstiftelsen	199	168	-30	-15 %
Mistra	125	132	7	5 %
Övriga offentliga forskningsstiftelser	48	41	-8	-16 %
EU	1 297	1 804	507	39 %
EU:s ramprogram exkl. ERC	1 101	1 197	97	9 %
Europeiska forskningsrådet (ERC)		339	339	
EU, ej ramprogram	197	267	70	36 %
Medel från övriga utlandet	458	776	318	69 %
Kommuner och landsting	300	650	351	117 %
Företag i Sverige	499	771	271	54 %
Övrigt	-98	3	101	
Totala bidragsintäkter	12 435	19 540	7 105	57 %

Forskningsbidrag från statliga myndigheter

Ett stort antal statliga myndigheter finansierar forskning och utbildning på forskarnivå vid universitet och högskolor och flera har det till sin huvuduppgift. År 2017 uppgick lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från statliga myndigheter till 9,5 miljarder kronor. Det motsvarar ungefär hälften av lärosätenas samlade bidragsintäkter. Merparten av de statliga medlen, totalt 6,4 miljarder kronor, kanaliseras genom de tre forskningsråden. Vid sidan om forskningsrådets finansiering har lärosätena även betydande intäkter, totalt 2,6 miljarder kronor, från andra statliga myndigheter. Det förekommer också att lärosätena fördelar medel mellan sig och 2017 redovisade lärosätena totalt 0,5 miljarder kronor i intäkter av forskningsbidrag från statliga universitet och högskolor, vilket till stor del är transfererade anslag.

Sammantaget ökade lärosätenas intäkter av bidrag från olika statliga myndigheter med 3,2 miljarder kronor i fasta priser mellan 2007 och 2017.

Figur 15. Lärosätenas intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från statliga myndigheter (exkl. anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen) 2007–2017, miljarder kronor i 2017 års priser.



Det är framförallt den statliga finansiering som kanaliseras genom forskningsråden som har ökat under perioden. Mellan 2007 och 2017 ökade lärosätenas intäkter av bidrag från de tre forskningsråden med totalt 2,8 miljarder kronor. Vetenskapsrådet, som har till uppgift att finansiera forskning inom alla vetenskapliga områden, är den dominerande statliga forskningsfinansiären och ökade bidragsintäkter från Vetenskapsrådet ligger bakom huvuddelen av tillskotten från

forskningsråden. Sett över hela perioden har lärosätenas intäkter från Vetenskapsrådet ökat med drygt 2,2 miljarder, medan intäkterna från de Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) sammantaget har ökat med drygt 0,5 miljarder kronor. Den stora intäktsökningen skedde under perioden fram till och med 2015. Därefter har lärosätenas intäkter av bidrag från forskningsråden varit i stort sett oförändrade i reala termer.

Det har också skett en viss ökning av lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från andra statliga myndigheter än de tre forskningsråden (exklusive statliga universitet och högskolor). Den är dock betydligt mindre, totalt 0,2 miljarder kronor under perioden 2007–2017, och beror framförallt på att lärosätenas intäkter från Vinnova och Energimyndigheten, de två största forskningsfinansierande myndigheterna vid sidan om forskningsråden, har ökat. I motsats till forskningsråden, vars medel nästan uteslutande går till universitet och högskolor, har de också andra uppgifter, bland annat forskningsstöd som riktar sig till näringslivet och institutssektorn. En stor del av de två myndigheternas finansiering går dock till forskning som bedrivs vid universitet och högskolor. Från Vinnova ökade lärosätenas intäkter kraftigt framförallt mellan 2007 och 2011 men har därefter legat konstant. Sett över hela perioden har intäktsökningen från Vinnova varit 0,3 miljarder kronor.

Energimyndigheten har funnits länge, men intäkterna särredovisas i den ekonomiska statistiken först från och med 2008. Under den period för vilken uppgifter finns har lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från Energimyndigheten ökat kontinuerligt. Totalt uppgår intäktsökningen fram till och med 2017 till omkring 0,4 miljarder kronor. Även från Rymdstyrelsen har forskningsbidragen ökat något. Från och med 2013 disponerar Vetenskapsrådet 170 miljoner kronor ur biståndsbudgeten för finansiering av utvecklingsforskning, medel som staten tidigare kanaliserade genom Sida. Därmed har lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från Sida minskat, medan intäkterna från Vetenskapsrådet har ökat. Lärosätenas intäkter från övriga statliga myndigheter har minskat. Med hänsyn tagen till att Energimyndigheten särredovisas i statistiken från och med 2008 kan minskningen i över hela perioden 2007–2017 uppskattas till omkring 0,3 miljarder kronor.

Sammantaget betyder detta att samtidigt som statens finansiering av högskolans forskning genom olika myndigheter totalt sett har ökat under den senaste tioårsperioden, har medlen koncentrerats till forskningsråden och några andra myndigheter med forskningsfinansierande uppgifter.

Det har också skett en ökning av lärosätenas intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från andra statliga universitet och högskolor. Det handlar huvudsakligen om anslagsmedel som ett lärosäte transfererar vidare till ett annat samarbetande lärosäte och då

byter intäkterna, som redan nämnts, skepnad från anslag till bidrag. Forskningsbidragen från andra universitet och högskolor uppgick 2017 till totalt 0,5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 0,2 miljarder kronor jämfört med 2007. Ökningen inträffade efter 2009 och sammanfaller med regeringens satsning på strategiska forskningsområden. Många av de strategiska forskningsområden som beviljats finansiering har sin grund i gemensamma ansökningar från flera lärosäten. Medlen läggs till de huvudsökande lärosätets basanslag och delar fördelas sedan vidare till medsökande lärosäten. I den ekonomiska redovisningen syns med andra ord delar av lärosätenas strategiska forskningsmedel som bidrag från universitet och högskolor och inte som anslag.

Det kan vara intressant att studera hur myndigheternas forskningsbidrag har utvecklats i relation till den del av den statliga forskningsfinansieringen som går direkt till lärosätena. Med viss eftersläpning följer lärosätenas ökade intäkter av bidrag från forskningsråden och andra statliga myndigheter periodens forskningspolitiska beslut, som har inneburit flera stora och på varandra följande tillskott av forskningsmedel för myndigheterna att fördela mellan forskare och forskargrupper vid universitet och högskolor. Därutöver har, som redan nämnts, de direkta statsanslagen till lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå förstärkts i flera omgångar.

Direkt och indirekt statlig forskningsfinansiering

Effekten av förändringarna på lärosätenas ekonomi kan studeras genom att undersöka hur de faktiska reala tillskotten av statliga forskningsmedel under perioden 2007–2017 fördelar sig mellan anslagsökningar och ökade bidrag från statliga myndigheter. År 2017 uppgick lärosätenas basfinansiering från staten och övriga anslag för forskning och utbildning på forskarnivå (exklusive ersättning för klinisk forskning) till drygt 16,3 miljarder kronor. Därutöver hade lärosätena totalt 9,5 miljarder kronor i intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från statliga myndigheter.

Därmed uppgick den samlade statliga forskningsfinansieringen 2017 till totalt 25,9 miljarder kronor. År 2007 var den statliga forskningsfinansieringen 18,8 miljarder kronor, varav 12,5 miljarder utgjordes av basfinansiering och 6,3 miljarder av forskningsbidrag. Det betyder att resurstillskottet mellan 2007 och 2017 uppgår till 7,0 miljarder kronor.

Tabell 19. Lärosätenas samlade intäkter av basfinansiering respektive bidrag från statliga myndigheter till forskning och utbildning på forskarnivå 2007 och 2017, miljoner kronor i 2017 års priser. De anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen är i teknisk mening bidrag, men räknas här till de direkta statsanslagen.

Förändring 2007–2017	2007	2017	Förändring 2007–2017		Andel av tillskott
			Mdr	Procent	Procent
Basfinansiering (inkl. övriga anslag och anslag fördelade via Kammarkollegiet)	12 508	16 349	3 840	31 %	54 %
Forskningsbidrag från statliga myndigheter	6 306	9 512	3 206	51 %	46 %
Universitet och högskolor	309	520	211	69 %	3 %
Vetenskapsrådet	2 717	4 966	2 248	83 %	32 %
Formas och Forte	914	1 456	542	59 %	8 %
Vinnova	605	901	296	49 %	4 %
Övriga statliga myndigheter	1 761	1 670	-92	-5 %	-1 %
Totalt	18 814	25 861	7 047	37 %	100 %

Lite mer än hälften av tillskottet, totalt 3,8 miljarder kronor, utgörs av ökad basfinansiering medan intäkterna av bidrag från statliga myndigheter ökade med 3,2 miljarder kronor mellan 2007 och 2017. I relativa termer ökade intäkterna av statliga forskningsbidrag snabbare än basfinansieringen – med 51 procent jämfört med 31 procent. Det betyder att en högre andel av den statliga finansieringen 2017 kanaliserades genom forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter jämfört med tio år tidigare.

Detta syns tydligt om man undersöker utvecklingen av den statliga forskningsfinansieringen, dvs. summan av lärosätenas basfinansiering och intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från statliga myndigheter, över tid. Mellan 2007 och 2017 har basfinansieringens andel av den totala statliga forskningsfinansieringen minskat med drygt tre procentenheter från 66,5 procent till 63,2 procent. Om man räknar bidragen från statliga universitet och högskolor, som huvudsakligen utgörs av anslagsmedel som transfereras mellan lärosätena, till basfinansieringen blir minskningen av anslagsmedlens andel något mindre (0,4 procentenheter).

Tabell 20. Lärosätenas samlade intäkter av direkta statsanslag (exkl. ersättning för klinisk forskning) och bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från statliga myndigheter, miljoner kronor i 2017 års priser, och finansierarnas andelar i procent.

	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Statlig forskningsfinansiering	18 814	21 358	23 318	24 761	25 725	25 861
Basfinansiering (inkl. övriga anslag och anslag fördelade via Kammarkollegiet)	66,5 %	65,4 %	64,6 %	63,3 %	61,5 %	63,2 %
Universitet och högskolor	1,6 %	1,2 %	1,9 %	2,0 %	2,4 %	2,0 %
Forskningsråden	19,3 %	20,8 %	21,9 %	23,6 %	25,3 %	24,8 %
Vetenskapsrådet	14,4 %	15,7 %	16,6 %	18,0 %	19,6 %	19,2 %
Formas och Forte	4,9 %	5,1 %	5,2 %	5,6 %	5,7 %	5,6 %
Övriga statliga myndigheter	12,6 %	12,5 %	11,6 %	11,1 %	10,8 %	9,9 %
Vinnova	3,2 %	4,5 %	4,5 %	3,9 %	3,9 %	3,5 %
Övriga statliga myndigheter	9,4 %	8,0 %	7,2 %	7,1 %	6,9 %	6,5 %
Totalsumma	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Under samma period har andelen av den statliga forskningsfinansieringen som utgörs av bidrag från olika statliga myndigheter ökat. Den andel av lärosätenas statliga forskningsfinansiering som utgörs av intäkter från forskningsråden har ökat med drygt fem procentenheter mellan 2007 och 2017, från 19,3 procent till 24,8 procent. Förändringen beror till största delen på en ökad andel intäkter från Vetenskapsrådet. Det har samtidigt skett en minskning av andelen forskningsintäkter från övriga statliga myndigheter.

De offentliga forskningsstiftelserna

Utöver statliga forskningsbidrag har lärosätena bidragsintäkter från andra offentliga finansiärer. Huvuddelen av den övriga offentliga finansieringen utgörs av medel från de så kallade offentliga forskningsstiftelserna som bildades 1993–94 i samband med att de tidigare löntagarfondsstiftelserna avvecklades. Dessa forskningsstiftelser har ett eget kapital och får inga anslag av staten, men eftersom de bildades med löntagarfondsmedel brukar de av både UKÄ och SCB räknas till de offentliga finansiärerna av svensk forskning.

De offentliga forskningsstiftelserna gavs vid bildandet ett tidsbegränsat uppdrag av regeringen och tanken var att stiftelsernas kapital successivt skulle förbrukas genom utbetalningar som över tid översteg den finansiella avkastningen. Ett undantag är Östersjöstiftelsen som har till uppgift att långsiktigt stödja forskning och utbildning vid Södertörns högskola. Fortfarande utgör de offentliga forskningsstiftelserna dock en betydelsefull grupp finansiärer för den svenska högskolan och 2017 uppgick lärosätenas samlade intäkter från dem till 1,3 miljarder kronor. Det är en ökning med 250 miljoner kronor i fasta priser jämfört med 2007, motsvarande 24 procent. Men som andel av lärosätenas totala bidragsintäkter har intäkterna från de offentliga forskningsstiftelserna minskat under perioden, från 8,5 procent till 6,7 procent mellan 2007 och 2017.

Från den största offentliga forskningsstiftelsen, Stiftelsen för strategisk forskning (SSF), som huvudsakligen stödjer forskning inom naturvetenskap, teknik och medicin, har intäkterna ökat med omkring 100 miljoner kronor mellan 2007 och 2017, vilket motsvarar 20 procent. Huvuddelen av lärosätenas intäktsökning, totalt 180 miljoner kronor, kommer dock från Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen). Det innebär att intäkterna från KK-stiftelsen har mer än fördubblats under perioden 2007–2017. KK-stiftelsen har en inriktning som skiljer den från många andra forskningsfinansiärer genom att den framförallt finansierar forskning vid högskolor och nya universitet. Samtidigt som finansieringen från KK-stiftelsen har ökat, har medlen också koncentrerats till en mindre grupp lärosäten. Som andel av externfinansieringen vid vissa av de nya universiteten och högskolorna har bidragen från KK-stiftelsen ökat markant under perioden.

I den övriga offentliga finansieringen av högskolans forskning ingår också bidrag från kommuner och landsting. De står tillsammans för en mindre, men ökande, andel av lärosätenas externa intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå. Mellan 2007 och 2017 mer än fördubblades lärosätenas intäkter av forskningsbidrag från kommuner och landsting till totalt 650 miljoner kronor. Delvis beror utvecklingen sannolikt på högskolemomsens avskaffande, som innebar att de ekonomiska incitamenten att finansiera projekt som uppdrag i stället för bidrag försvann. Sedan 2009 har nämligen lärosätenas intäkter av uppdrag från kommuner och landsting minskat successivt. Ser man till hela perioden 2007–2017 har det skett en minskning av uppdragsintäkterna som motsvarar större delen av lärosätenas ökade intäkter av bidrag från kommuner och landsting.

Forskningsbidrag från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte

En betydande del av lärosätenas intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå kommer från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte. Deras samlade bidrag till lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå uppgick 2017 till 4,7 miljarder kronor. Det motsvarar 11 procent av lärosätenas samlade intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå och 24 procent av forskningsbidragen.

Det är en hög andel i ett internationellt perspektiv. Den privata icke vinstdrivande sektorns andel av lärosätenas forskningsfinansiering har dessutom ökat under perioden 2007–2017, vilket är anmärkningsvärt mot bakgrund av de stora tillskotten av statliga forskningsmedel. Sedan 2007 har lärosätenas intäkter från denna grupp finansiärer ökat med 2,1 miljarder kronor i fasta priser, motsvarande 80 procent. Det betyder att lärosätena genom bidrag från olika privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte i Sverige under det senaste decenniet har fått ökade resurser i samma storleksordning som intäktsökningen från Vetenskapsrådet, det största av de tre statliga forskningsråden.

Till stor del utgörs intäktsökningen från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte av ökade bidrag från de olika Wallenbergstiftelserna. Det finns flera olika stiftelser som inrättats med medel från familjen Wallenberg, varav den största är Knut och Alice Wallenbergs stiftelse med inriktning mot teknisk, naturvetenskaplig och medicinsk forskning, och i statistiken redovisas de olika stiftelserna som en finansiärgrupp. Mellan 2007 och 2017 har lärosätenas samlade intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från de olika Wallenbergstiftelserna ökat kraftigt från 0,4 miljarder till 1,5 miljarder kronor i 2017 års priser. Det motsvarar en intäktsökning med 234 procent. Ökade medel från Wallenbergstiftelserna utgör omkring hälften av lärosätenas samlade intäktsökning från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte under den senaste tioårsperioden.

Resterande del kommer från ett stort antal andra privata stiftelser och organisationer. I den ekonomiska statistiken särredovisas förutom Wallenbergstiftelserna även intäkterna från Cancerfonden, en ideell organisation som ger bidrag till forskning om cancersjukdomar. År 2017 uppgick lärosätenas samlade intäkter av bidrag från Cancerfonden till 384 miljoner kronor, vilket är en ökning med 54 miljoner kronor i fasta priser sedan 2007. Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond, som har till uppgift att stödja humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning, fick ett tillskott av medel från löntagarfonderna när dessa avvecklades under 1990-talet och bygger alltså delvis på samma finansiering som de offentliga forskningsstiftelserna. Det finns dock andra skillnader och i den ekonomiska statistiken räknas den till gruppen privata stiftelser och icke vinstdrivande organisationer. Sedan 2007 har lärosätenas intäkter från Riksbankens jubileumsfond nära fördubblats i fasta priser och de uppgick till sammanlagt 0,3 miljarder kronor 2017.

Universiteten och högskolorna har även egna stiftelser som är knutna till och förvaltade av enskilda lärosäten. Det handlar inte om sparade anslagsmedel, utan ursprunget till dessa stiftelser är i regel privata donationsmedel eller liknande. De samlade intäkterna från egna stiftelser uppgick 2017 till 0,3 miljarder kronor, varav hälften utgjordes av intäkter som Uppsala universitet hade av anknutna stiftelser.

Omkring hälften av lärosätenas samlade intäkter av forskningsbidrag från privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte i Sverige, totalt 2,3 miljarder kronor under 2017, kom från finansörer som inte särredovisas i statistiken. Det handlar om ett stort antal olika organisationer som på olika sätt stödjer forskning och utbildning på forskarnivå, exempelvis branschorganisationer, ideella organisationer och mindre stiftelser. Det har skett en betydande ökning av lärosätenas intäkter från denna finansörsgrupp sedan 2007, totalt 0,8 miljarder kronor i fasta priser.

I förhållande till de privata icke vinstdrivande organisationerna är näringslivets forskningsbidrag till universitet och högskolor relativt blygsamt. De samlade intäkterna av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från företag i Sverige uppgick 2017 till 0,7 miljarder kronor, vilket motsvarar omkring fyra procent av lärosätenas forskningsbidrag. Jämfört med 2007 har bidragsintäkterna från företag ökat med 0,3 miljarder kronor, men precis som i fallet med kommuner och landsting har förändringen sammanfallit med en minskning av uppdragsforskningen. Företagen bidrar även på andra sätt till lärosätenas forskning, bland annat genom att finansiera adjungerade professorer och företagsdoktorander. Dessa insatser syns inte i den ekonomiska statistiken, men uppgifter om omfattningen finns i annan statistik.

EU och övriga utlandet

Merparten av lärosätenas bidragsintäkter från utlandet utgörs av finansiering inom EU:s ramprogram. Lärosätenas samlade intäkter

av forskningsbidrag därifrån uppgick 2017 till 1,5 miljarder kronor, vilket är en ökning med 0,4 miljarder kronor i fasta priser sedan 2007. Större delen av intäktsökningen består av medel från Europeiska forskningsrådet (ERC) som bildades 2007. ERC är formellt en del av EU:s ramprogram, men särredovisas i den ekonomiska statistiken eftersom medlen utgör en viktig del av EU:s stöd till lärosätenas grundforskning. Inledningsvis skedde en snabb ökning av lärosätenas intäkter från ERC, men intäktsutvecklingen planade ut från och med 2013 på en nivå runt 340 miljoner kronor årligen. Universitetens och högskolornas intäkter av bidrag från EU:s ramprogram (exklusive ERC) har också ökat, men betydligt långsammare, och uppgick 2017 till 1,2 miljarder kronor.

En tredje kategori medel från EU utgörs av forskningsbidrag som ligger vid sidan om ramprogrammen. Här återfinns bland annat bidrag från EU:s strukturfonder och regionalfonder. De samlade bidragsintäkterna från dessa uppgick 2017 till 0,3 miljarder kronor. Därmed uppgick lärosätenas samlade intäkter av bidrag till forskning och utbildning på forskarnivå från EU 2017 till 1,8 miljarder kronor. Det motsvarar drygt nio procent av de samlade bidragsintäkterna, vilket är en något lägre andel än 2007.

Förutom medel från EU har svenska lärosäten även intäkter av bidrag från andra utländska finansörer. De samlade intäkterna av forskningsbidrag från övriga utlandet uppgick 2017 till knappt 0,8 miljarder kronor. Merparten av medlen, drygt 0,5 miljarder kronor, kommer från stiftelser och organisationer utan vinstsyfte i utlandet, medan resterande del utgjordes av intäkter av forskningsbidrag från företag i utlandet. Lärosätenas samlade bidragsintäkter från National Institutes of Health, som särredovisas i den ekonomiska statistiken, uppgick till 60 miljoner kronor.

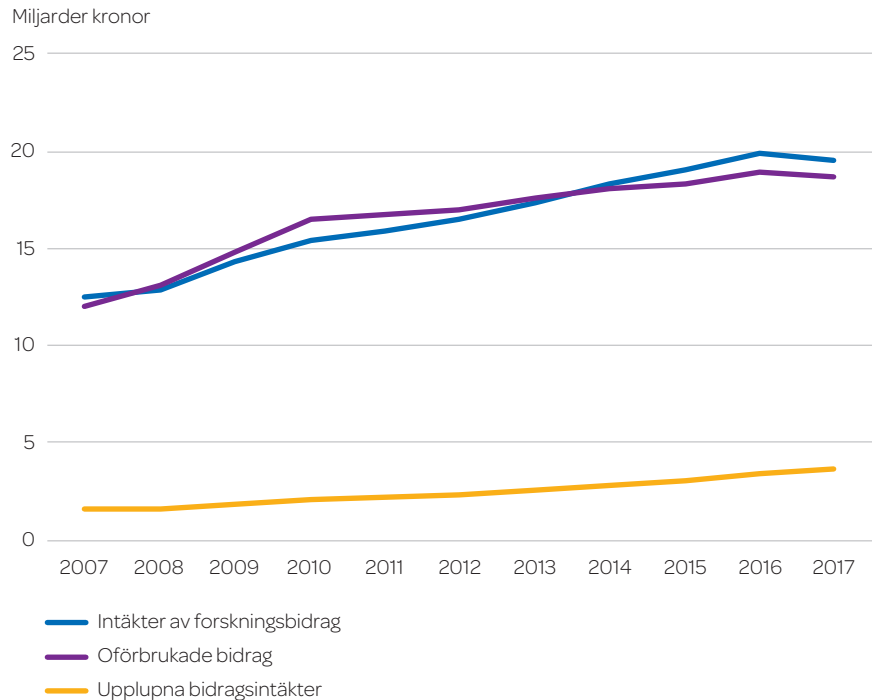
Oförbrukade bidrag och upplupna bidragsintäkter

De externa finansierarnas bidrag till lärosätena bokförs som intäkter vartefter de förbrukas. Bidrag som betalats ut till lärosätena men ännu inte har omsatts i verksamheten ingår därmed inte i intäkterna utan redovisas separat i balansräkningen som oförbrukade bidrag. Dessa medel utgör en fordran från finansören på lärosätena som förbundit sig att med medlen finansiera forskning och utbildning inom specifika projekt under kommande år.

Vid utgången av 2017 uppgick lärosätenas sammanlagda oförbrukade bidrag till 18,7 miljarder kronor, varav 17,8 miljarder kronor avsåg forskning och utbildning på forskarnivå. De oförbrukade forskningsbidragen kan ställas i relation till universitetens och högskolornas intäkter (förbrukning) av forskningsbidrag som under 2017 uppgick till 19,5 miljarder kronor. Detta innebär att lärosätena har oförbrukade bidrag som motsvarar elva månaders forskning. I fasta priser har de oförbrukade bidragen ökat med 6,8 miljarder kronor sedan 2007, vilket är i linje med utvecklingen av lärosätenas intäkter av forskningsbidrag som under samma period har ökat med 7,1 miljarder kronor.

Figur 16. Lärosätenas intäkter av forskningsbidrag samt oförbrukade bidrag och upplupna bidragsintäkter 2007–2017, miljarder kronor i 2017 års priser.

I oförbrukade bidrag och upplupna bidragsintäkter ingår även vissa bidrag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men andelen är liten. Den motsvarade knappt fem procent av de totala oförbrukade bidragen 2017.



Framförallt under perioden 2007–2010 tillfördes lärosätena forskningsresurser i snabb takt, medan verksamheten inte växte lika snabbt. Detta ledde till att de oförbrukade bidragen ökade. De senaste sju åren har intäkterna av forskningsbidrag utvecklats något snabbare än vad de oförbrukade bidragen har, vilket betyder att lärosätenas förbrukning har kommit mer i fas med inbetalningarna.

I det motsatta fallet, när lärosätena påbörjar avtalad verksamhet innan finansören har betalat in medlen, uppstår i stället en fordran på finansören från lärosätets sida. Denna fordran motsvarar lärosätets kostnader för den utförda forskningen eller utbildningen och redovisas som upplupna bidragsintäkter i balansräkningen. De upplupna bidragsintäkterna vid utgången av 2017 uppgick till 3,7 miljarder kronor, varav 3,5 miljarder inom forskningsområdet. I fasta priser har de upplupna bidragsintäkterna ökat med 2,2 miljarder kronor sedan 2007.

Att förbrukningen av forskningsbidrag är mer i fas med inbetalningen av projektmedel syns även genom att den nettoskuld som lärosätena har till sina finansörer, dvs. oförbrukade bidrag minus upplupna bidragsintäkter, har minskat de senaste åren. Nettoskulden uppgick till 15,0 miljarder kronor 2017, vilket är en minskning med 0,2 miljarder kronor jämfört med 2015. Jämfört med 2007 har dock nettoskulden ökat med 4,6 miljarder kronor.

Uppdragsforskning

Medan intäkterna av forskningsbidrag alltså har ökat betydligt under perioden 2007–2017, har uppdragsforskningen minskat i omfattning. Forskningsuppdragen kommer huvudsakligen från statliga myndigheter, andra offentliga uppdragsgivare inom kommuner och landsting samt från näringslivet.

Tabell 21. Lärosätenas intäkter av uppdragsforskning per finansiär 2007 respektive 2017, miljoner kronor i 2017 års priser.

	2007	2017	Förändring 2007–2017	
			Mkr	Procent
Statliga myndigheter	643	590	-53	-8 %
Kommuner och landsting	434	204	-229	-53 %
Företag i Sverige	699	391	-308	-44 %
EU och övriga utlandet	273	232	-41	-15 %
Organisationer utan vinstsyfte i Sverige	87	61	-26	-30 %
Finansiella intäkter och övrigt	17	7	-10	-59 %
Totalt	2 152	1 485	-667	-31 %

De samlade intäkterna av forskningsuppdrag uppgick 2017 till 1,5 miljarder kronor, vilket är en minskning med 0,7 miljarder kronor i reala termer jämfört med 2007. Intäktsminskningen inträffade efter 2009 och beror, som redan nämnts, åtminstone delvis på att högskoleomsen avskaffades det året, vilket minskade de ekonomiska incitamenten att finansiera forskning i form av uppdrag istället för bidrag. Det är också framförallt lärosätenas intäkter från företag samt kommuner och landsting som har minskat sedan 2009. Lärosätenas intäkter av uppdrag från statliga myndigheter har också minskat, men i betydligt mindre utsträckning.

Kostnader och ekonomisk ställning

De totala kostnaderna för verksamheten vid universitet och högskolor uppgick 2017 till 70,6 miljarder kronor, medan de samlade intäkterna alltså var 70,9 miljarder kronor. Det betyder att lärosätena tillsammans uppvisade ett överskott med 0,3 miljarder kronor i sin verksamhet. Jämfört med 2007 har lärosätenas totala kostnader ökat med 13,4 miljarder kronor i fasta priser. Inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå har kostnaderna ökat med 2,7 miljarder kronor mellan 2007 och 2017, medan kostnadsökningen inom forskning och utbildning på forskarnivå har varit 10,5 miljarder kronor. Kostnaderna för verksamheten inom fortlöpande miljöanalys vid Sveriges lantbruksuniversitet har ökat med 0,2 miljarder kronor.

Merparten av lärosätenas kostnader utgörs av kostnader för personal. Inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå har personalkostnaderna ökat med 2,4 miljarder kronor i fasta priser mellan 2007 och 2017, vilket utgör huvuddelen av periodens kostnadsökning. Inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå har också lärosätenas övriga driftskostnader och lokalkostnader ökat något, medan avskrivningarna har minskat. Även inom forskning och utbildning på forskarnivå har större delen av kostnadsökningen utgjorts av ökade personalkostnader. Men de övriga driftskostnaderna och avskrivningarna har ökat i motsvarande utsträckning, medan lokalkostnaderna har ökat något mindre.

Sammantaget innebär detta att personalkostnadernas andel av lärosätenas totala kostnader har ökat under den senaste tioårsperioden, medan lokalkostnadernas andel har minskat. En jämförelse mellan lärosätenas samlade resultaträkningar 2007 och 2017 visar att personalkostnadernas andel har ökat från 60,4 procent till 63,1 procent, medan lokalkostnadernas andel har minskat från 14,2 procent till 12,5 procent.

Tabell 22. Sammanställning av lärosätenas resultaträkningar 2007 och 2017 per verksamhetsområde, miljoner kronor i 2017 års priser. I total ingår också intäkter och kostnader för verksamheten inom fortlöpande miljöanalys vid SLU.

Miljoner kronor	Utbildning på grundnivå och avancerad nivå			Forskning och utbildning på forskarnivå			Totalt		
	2007	2017	Förändring	2007	2017	Förändring	2007	2017	Förändring
Summa verksamhetsintäkter	26 466	29 109	2 644	30 848	41 314	10 466	57 580	70 865	13 285
Intäkter av statsanslag	22 792	24 563	1 770	14 357	18 014	3 657	37 286	42 714	5 428
Intäkter av bidrag	967	1 008	41	12 469	19 695	7 226	13 461	20 836	7 375
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	2 423	3 507	1 084	3 556	3 494	-62	6 082	7 172	1 090
Finansiella intäkter	284	31	-252	467	111	-355	750	143	-607
Summa verksamhetskostnader	26 634	29 348	2 714	30 271	40 784	10 513	57 155	70 573	13 418
Personalkostnader	16 257	18 618	2 361	18 092	25 609	7 517	34 509	44 504	9 995
Lokalkostnader	4 398	4 500	102	3 694	4 284	590	8 121	8 803	682
Ersättning för klinisk utbildning / forskning	568	706	138	1 857	1 809	-48	2 425	2 515	90
Övriga driftskostnader	4 461	4 786	324	5 131	7 023	1 892	9 648	11 945	2 298
Finansiella kostnader	116	73	-43	161	165	4	277	238	-40
Avskrivningar	834	666	-167	1 336	1 894	558	2 175	2 569	394
Verksamhetsutfall	-169	-239		577	530		425	292	
Årets kapitalförändring	-166	-234		592	542		442	308	

De sju lärosäten som bedriver läkarutbildning ersätter landstingen för deras medverkan i klinisk utbildning och forskning enligt avtal som sluts mellan staten och respektive landsting. Det gäller också två av de fyra lärosäten som bedriver tandläkarutbildning och odontologisk forskning. För utbildning på grundnivå och avancerad nivå har denna kostnad ökat något mellan 2007 och 2017, medan den har minskat inom forskning och utbildning på forskarnivå.

Ekonomiskt resultat

Lärosätenas samlade ekonomiska resultat, dvs. verksamhetsutfall samt resultat från lärosätenas andelar i dotterföretag, uppbördsverksamhet och transfereringar, uppgick till drygt 0,3 miljarder kronor för 2017. Detta motsvarar 0,4 procent av lärosätenas totala omsättning (kostnader) under året.

Figur 17. Lärosätenas ekonomiska resultat (årets kapitalförändring) 2007–2017 uppdelat på verksamhetsområdena forskning och utbildning på forskarnivå respektive utbildning på grundnivå och avancerad nivå, miljarder kronor i 2017 års priser.



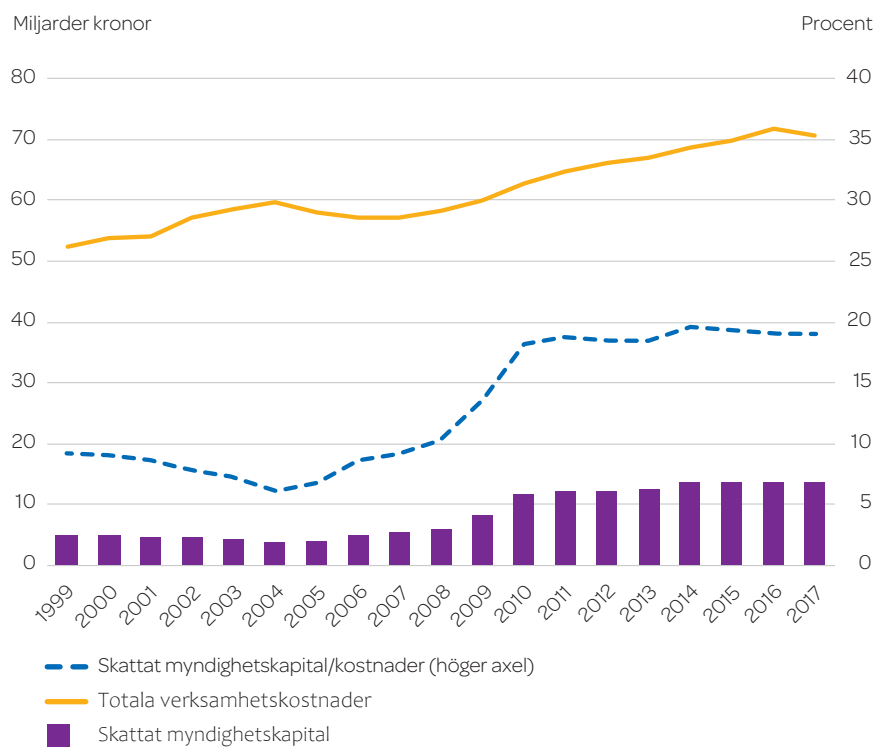
Sammantagna har lärosätena uppvisat positiva ekonomiska resultat varje enskilt år den senaste tioårsperioden. Framförallt 2009 och 2010 fanns stora överskott inom både utbildning på grundnivå och avancerad nivå och forskning och utbildning på forskarnivå. De åren ökade lärosätenas anslagsintäkter kraftigt inom både utbildning och forskning, till följd av en ökad efterfrågan på högre utbildning och tillfälliga utbyggnader av högskolan samt de förstärkningar av lärosätenas basfinansiering som presenterades i forskningspropositionen 2008. Delar av de resurser som tillfördes kunde inte omedelbart omsättas i verksamhet utan resultatet blev positiva ekonomiska utfall. Sett över perioden som helhet är det framförallt inom forskning och utbildning på forskarnivå som lärosätena har uppvisat positiva resultat, medan överskotten inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå har varit mindre.

Myndighetskapitalets utveckling

Till skillnad från andra statliga myndigheter behöver universitet och högskolor inte betala tillbaka outnyttjade anslagsmedel till staten utan det finns stora möjligheter att spara medel till kommande år. Det beror på den särskilda modell för avräkning av anslag som gäller för lärosätena och som innebär att anslagsförbrukningen inte är kopplad till verksamhetens kostnader. Det gäller både forskningsanslagen, som alltid avräknas i sin helhet, och utbildningsanslagen som för de flesta lärosäten avräknas genom att utbildningsvolymens värde relateras till lärosätets tilldelade takbelopp. Det positiva eller negativa resultat som uppstår i verksamheten ger upphov till en balanserad kapitalförändring i lärosätenas balans-

räkningar. Den utgör en reserv som de kan använda för att täcka framtida underskott i verksamheten, eller för att finansiera speciella satsningar inom utbildning eller forskning.

Figur 18. Lärosätenas totala kostnader respektive skattade myndighetskapital (summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring) 1999–2017, miljarder kronor i 2017 års priser, samt kvoten (höger axel) som visar det skattade myndighetskapitalets andel av kostnaderna.

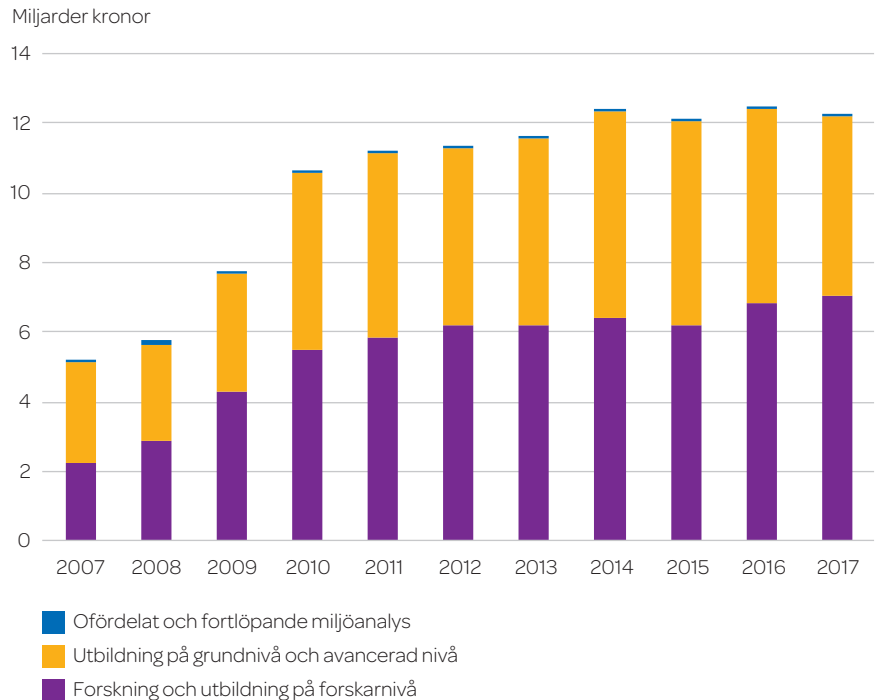


Den balanserade kapitalförändringen utgör tillsammans med årets kapitalförändring huvuddelen av lärosätenas myndighetskapital. I myndighetskapitalet kan det även ingå resultatandelar från dotterföretag, och vid många lärosäten finns dessutom statskapital och donationskapital. Det handlar dock i de flesta fall om mindre belopp och finns inte på alla lärosäten. En skattning av myndighetskapitalet, genom en summering av den balanserade kapitalförändringen och årets kapitalförändring, ger därmed en god grund för jämförelser mellan lärosäten och av myndighetskapitalets förändring över tid.

Det senaste decenniets positiva ekonomiska resultat har inneburit att lärosätenas ekonomiska ställning har stärkts betydligt. I fasta priser har det skattade myndighetskapitalet mer än fördubblats sedan 2007. Vid utgången av 2017 uppgick lärosätenas skattade myndighetskapital till 13,4 miljarder kronor, varav balanserad kapitalförändring 13,1 miljarder kronor. Av den balanserade kapitalförändringen fanns 6,6 miljarder inom forskning och utbildning på forskarnivå och 5,4 miljarder inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Anledningen till att beloppen inte summerar är att enskilda utbildningsanordnare inte behöver redovisa balanserad kapitalförändring per verksamhetsområde.

Figur 19. De statliga lärosätenas skattade myndighetskapital (summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring) per verksamhetsområde 2007–2017.

Källa: uppgifter om balanserad kapitalförändring åren 2007–2010 har hämtats ur lärosätenas balansräkningar.



Ett sätt att analysera lärosätenas ekonomiska ställning är att ställa det skattade myndighetskapitalet i relation till lärosätenas omsättning i form av verksamhetens kostnader. I slutet av 1990-talet uppgick kvoten mellan myndighetskapital och omsättning till omkring 9 procent, för att därefter sjunka till som minst 6,4 procent 2004. Därefter har kvoten ökat stadigt till följd av lärosätenas positiva ekonomiska resultat, som mest till 19,6 procent 2014. För 2017 uppgick kvoten till 19,0 procent.

För de statliga universiteten och högskolorna kan jämförelsen också göras per verksamhetsområde. Det skattade myndighetskapitalet inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå ökade framförallt under 2009 och 2010, till följd av de årens stora överskott (figur 17). Då steg kvoten mellan myndighetskapital och omsättning från 12 procent till omkring 20 procent. En ytterligare ökning skedde under 2013 och 2014 då kvoten uppgick till som mest 23 procent. De senaste två årens underskott inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå har inneburit att en del av myndighetskapitalet har förbrukats och för 2017 uppgick kvoten till 19,2 procent.

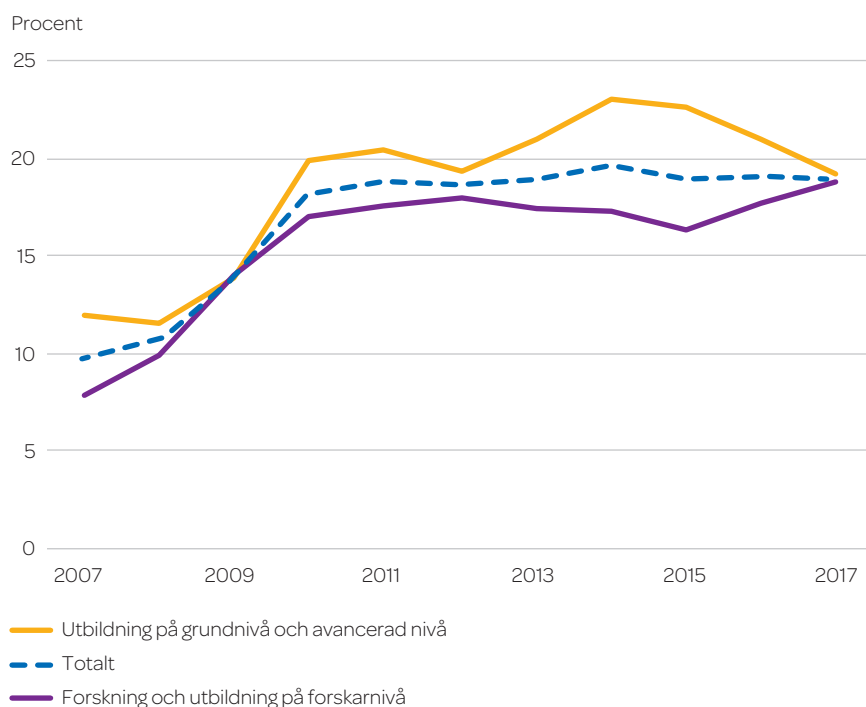
Inom forskning och utbildning på forskarnivå skedde ökningen av myndighetskapitalet från en lägre nivå och under en längre tidsperiod. Mellan 2007 och 2012 ökade kvoten mellan myndighetskapital och omsättning successivt från omkring 8 procent till 18 procent. År 2015 minskade kvoten mellan myndighetskapital och omsättning. Det beror

bland annat på den transferering av anslagsmedel som Lunds universitet då gjorde till forskningsanläggningen ESS. Därefter har myndighetskapitalet ökat och 2017 uppgick kvoten mellan myndighetskapital och omsättning till 18,8 procent.

De senaste två årens underskott inom utbildningen på grundnivå och avancerad nivå innebär att lärosätena har förbrukat en del av det myndighetskapital som byggts upp inom utbildningsområdet. Minskningen har dock uppvägs av att myndighetskapitalet inom forskning och utbildning på forskarnivå har ökat under samma period.

Figur 20. Skattat myndighetskapital per verksamhetsområde för statliga universitet och högskolor i relation till verksamhetskostnader 2007–2017, procent.

Källa: uppgifter om balanserad kapitalförändring åren 2007–2010 har hämtats ur lärosätenas balansräkningar. Det skattade myndighetskapitalet utgörs av summan av balanserad kapitalförändring och årets kapitalförändring.



Myndighetskapital och balanserad kapitalförändring

I myndighetskapitalet för statliga lärosäten ingår dels årets ekonomiska resultat (årets kapitalförändring), dels den balanserade kapitalförändringen. Därutöver kan även resultatandelar i hel- och delägda bolag ingå. Dessutom har många lärosäten statskapital och donationskapital som ingår i myndighetskapitalet.

Den balanserade kapitalförändringen utgör den största delen av lärosätenas myndighetskapital. Den har byggts upp av gångna års resultat och består därmed huvudsakligen av ackumulerade överskott respektive underskott från tidigare år.

Det ekonomiska resultatet, dvs. överskott eller underskott i resultaträkningen, blir en del i den balanserade kapitalförändringen året därpå. Exempelvis överförs 2017 års kapitalförändring till den balanserade kapitalförändringen 2018 och påverkar därmed inte 2017 års balanserade kapitalförändring. För enskilda utbildningsanordnare motsvaras den balanserade kapitalförändringen av fritt eget kapital exklusive årets ekonomiska resultat.

Anslagsmedel redovisas som intäkt i sin helhet och därmed inte alltid i samma takt som medlen förbrukas. Om anslagsmedlen inte förbrukas under året påverkar det årets resultat och senare även den balanserade kapitalförändringen. Erhållna bidrag som inte förbrukats under året redovisas däremot som en egen post i balansräkningen under kategorin "oförbrukade bidrag" och påverkar därför inte den balanserade kapitalförändringen.

Avslutande reflektioner

Denna rapport har behandlat utvecklingen av högskolans ekonomi under det senaste decenniet. Sverige är ett av få länder som under perioden fortsatt har satsat på högre utbildning och forskning, medan många andra länder istället har tvingats skära ner resurserna till universitet och högskolor. Staten har tillfört omfattande ekonomiska resurser framförallt till lärosätens forskning medan tillskotten till utbildningen har varit betydligt mindre. Inom forskningen har därutöver intäkterna från andra finansiärer, inte minst privata stiftelser och organisationer utan vinstsyfte, ökat betydligt. Detta sammantaget har inneburit att högskolan under det senaste decenniet blivit mer forskningsinriktad, med en ökad andel intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå.

Om man ser till den mindre ökning av lärosätens utbildningsintäkter som har skett mellan 2007 och 2017 beror den inte på tillskott av statliga anslagsmedel, utan på framförallt två andra faktorer. Ungefär en tredjedel av de ökade intäkterna kommer från betalande studenter. Dessa intäkter har ökat kontinuerligt sedan studieavgifterna infördes hösten 2011 och överstiger nu den anslagsminskning som genomfördes 2013. Resterande två tredjedelar beror huvudsakligen på ett ökat anslagsutnyttjande. År 2007 fanns det ledig utbildningskapacitet i högskolan. Det innebar att det fanns fritt utrymme under takbeloppen eftersom lärosätena inte använde hela de utbildningsanslag som regeringen och riksdagen hade beslutat om. Denna situation har ändrats. År 2017 var lärosätens samlade utbildningsvolym i balans med takbeloppen. Hela det tilldelade anslaget kunde avräknas och lärosätena utbildade lika många studenter som anslagen räcker till.

Ser man till de tilldelade takbeloppen har dessa istället minskat i fasta priser. Det beror till största delen på att pris- och löneomräkningen av anslagen inte har motsvarat kostnadsutvecklingen. Minskningen motsvarar i storlek ungefär den neddragning som gjordes med anledning av studieavgiftsreformen. En förändring som skett under perioden är att den studieavgiftsbelagda verksamheten vid flera lärosäten utvecklats till en betydande del av utbildningen på grundnivå och avancerad nivå.

Sett över hela perioden 2007–2017 har antalet anslagsfinansierade helårsstudenter ökat, men det finns trots det plats för färre studenter i högskolan. Den minskade utbildningskapaciteten beror dels på att studenterna läser dyrare utbildningar. Under perioden har det bland annat skett omfördelningar av takbelopp mellan lärosätena för utbyggnad av utbildningar inom teknik, vård och medicin. Utbyggnaden av programutbildningar har dessutom bidragit till att prestationsgraden ökat, dvs. att studenterna i högre grad tar poäng på de kurser de registrerat sig för. Det gör att färre studenter kan finansieras under takbeloppen ett givet år. Dels har staten

under perioden genomfört kvalitetsförstärkningar, dvs. öknings av den ekonomiska ersättningen per student, inom framförallt humaniora och samhällsvetenskap som är de lägst ersatta utbildningsområdena. Eftersom förstärkningarna till stor del har finansierats inom befintliga ramar har effekten blivit att anslagen räcker till att finansiera färre studenter.

Förstärkningarna har motverkat urholkningen av ersättningsbeloppen totalt sett. Den samlade effekten av förstärkningar och pris- och löneomräkning motsvarar tillsammans kostnadsutvecklingen. Det har i praktiken lett till en omfördelning till humaniora och samhällsvetenskap från övriga utbildningsområden.

Under den senaste tioårsperioden har det samtidigt mellan åren varit stora variationer i studenternas efterfrågan på högre utbildning. Det beror framförallt på finanskrisen och den försämrade konjunktur som följde under några år. Under 2006–2008 fanns det ledig kapacitet i högskolan, men en stor tillströmning av studenter skedde 2009 och 2010. Staten hanterade variationerna genom tillfälliga utbyggnader av den högre utbildningen. Den största av dessa utbyggnader gällde under två år 2010–2011 med några mindre och tidsbegränsade utbyggnader perioden efter. Därtill utnyttjade lärosätena de balansmöjligheter som finns inbyggda i resurstilldelningssystemet och som gjorde att tidigare outnyttjade anslagsmedel kunde användas till att bygga ut utbildningen. Balansmöjligheterna har dock inte helt kunnat hantera periodens variationer. Det skedde under periodens första del en återbetalning av anslagsmedel till staten, medan lärosätena under senare delen istället bedrev utbildning som inte kommer att ersättas.

Det leder vidare till frågan om hur resurstilldelningssystemet har utvecklats och fungerat. Merparten av lärosätenas utbildning på grundnivå och avancerad nivå finansieras genom systemet med takbelopp. Det är i grunden samma system som inrättades 1993, med samma principer och styrmekanismer. Flera mindre justeringar och anpassningar i systemet har dock gjorts, inte minst under det senaste decenniet. Det har skett när regeringen noterat att rådande system inte fungerat fullt ut för samhällets behov och politikens inriktning. Regeringen har i hög grad påverkat dimensioneringen av utbildningen genom detaljerade förändringar av takbeloppen. De utbyggnader som genomförts har till stor del varit tillfälliga och gällt under två- eller treårsperioder. Utbyggnaderna har också varit inriktade mot utpekade utbildningar. Det gäller inte bara de utbyggnader som finansierats genom omfördelningar mellan lärosätena, utan också den permanenta utbyggnad som inleddes under periodens senare del och där endast en mindre del utgörs av generellt höjda takbelopp.

Den sammantagna effekten av dessa många små beslut har blivit en tydligare styrning från regeringens sida, vilket har fått konsekvenser för lärosätenas handlingsutrymme. Någon större förändring av styr- och resurstilldelningssystemet har staten inte genomfört. Men styreffekten

av det senaste decenniets justeringar och anpassningar har bidragit till att den ursprungliga tanken bakom mål- och resultatstyrningssystemet, att lärosätena skulle styra dimensioneringen med utgångspunkt i studenternas intressen och arbetsmarknadens behov, har försvagats. Systemet har samtidigt blivit friare i andra avseenden. En stor del av den styrning och de ramar som inledningsvis fanns under 1990-talet i form av utbildningsmål och examensmål har sedan tidigare avskaffats.

Forskningsresurserna har till skillnad från utbildningsanslagen ökat betydligt under den senaste tioårsperioden. Det beror till stor del på tillskott av statliga medel. Något prestationsbaserat resurstilldelningssystem fanns inte tidigare för forskning och utbildning på forskarnivå, men infördes efter förslag i den forskningspolitiska propositionen 2008. I motsats till det system som gäller inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå omfattar det endast nytillskott och en mindre omfördelning, inte hela forskningsanslaget. På samma sätt som inom utbildningen har det skett flera mindre anpassningar och justeringar i modellen när regeringen sett att den inte motsvarat de aktuella behoven eller politikens inriktning. Förändringarna har varit stora sett till det faktiska utfallet. Under den första perioden 2009–2014 tilldelades lärosätena nya forskningsmedel ungefär i proportion till deras totala forskningsintäkter, dvs. både direkta statsanslag och externa medel. De omfördelningar som gjordes gick därför framförallt från lärosäten med liten externfinansiering till de med en hög andel externa medel. Fördelningen 2016 gjordes inom av regeringen beslutade grupper av lärosäten, vilket gav betydligt större procentuella höjningar till högskolor och nya universitet.

Trots regeringens uttalade ambition att öka andelen direkt statlig finansiering av lärosätenas forskning och utbildning på forskarnivå har de direkta statsanslagens andel av den statliga finansieringen minskat under 2007–2017. Också i relation till de totala forskningsintäkterna har andelen statsanslag minskat. Den långsiktiga trenden mot en ökad externfinansiering av högskolans forskning fortsatte därmed. En stor del av förklaringen ligger i forskningspolitikens inriktning. Statens andel av lärosätens forskningsfinansiering har varit ungefär konstant under det senaste decenniet. Men den andel av de statliga forskningsmedlen som går direkt till lärosätena har minskat, medan den indirekta finansieringen genom forskningsråden och andra forskningsfinansierande myndigheter har ökat.

Precis som inom utbildningen innebär det att styrningen av de statliga forskningsmedlen delvis har ändrat karaktär. Basfinansieringen har blivit mindre styrd genom avskaffandet av fördelning till vetenskapsområden, men utvecklingen har alltså gått i riktning mot att en större del av den statliga finansieringen kanaliseras indirekt. Dessutom är en stor del de nya anslagsmedlen uppbundna på andra sätt. En tredjedel av periodens anslagsökning har gått till utpekade strategiska forskningsområden. Dessa medel är permanenta och går till lärosätena direkt, men de är

samtidigt mer uppbundna än andra anslagsmedel genom att de har tilldelats lärosätena för specifika forskningsändamål.

Det har mellan åren skett flera snabba förändringar i lärosätenas intäkter för såväl forskning som utbildning. Framförallt under 2009–2010 ökade intäkterna till följd av satsningarna i forskningspropositionen 2008 och regeringens tillfälliga utbyggnad av högskolans utbildning 2010–2011. Stora tillskott under kort tid har inneburit svårigheter i planeringen och många lärosäten har haft svårt att snabbt omsätta de ökade resurserna i verksamhet. Sammantaget redovisade lärosätena betydande överskott inom både utbildning och forskning under flera år. En följd av tillskotten blev därmed en uppbyggnad av myndighetskapital, som senare visat sig vara svårt att omsätta i verksamhet. I den meningen riskerar stora tillskott av resurser under kort tid att leda till ett ineffektivt resursutnyttjande. När det görs så pass stora satsningar som vi exempelvis sett inom forskningen skulle en jämnare fördelning under längre tid göra att utbyggnaden av verksamheten kan hålla jämna steg med intäktsökningarna och därmed leda till ett bättre resursutnyttjande.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

uka.se

