

Förslag till riksdagen

1987/88: 22¹

Riksdagens revisorers granskning av kostnaderna för högskoleutbildningar



Förs.
1987/88: 22

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av kostnaderna för utbildningen på olika utbildningslinjer inom den statliga högskolan. Drygt ett 60-tal olika utbildningar vid 24 högskoleenheter har berörts. Revisorerna noterar i skrivelsen att de nuvarande formerna för anslag till högskoleutbildningen och återredovisningen till beslutande centrala organ av genomförd utbildning inte ger en fullgod bild av de egentliga kostnaderna för utbildningen. Därför förordar revisorerna att redovisningen av utbildningskostnaderna görs mer entydig och i huvudsak sker i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning skall kostnaderna avse den faktiska resursförbrukningen och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare förordar revisorerna att planerna på översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomförs. I anslutning härtill bör de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Dessutom bör intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan stimuleras.

1 Revisorernas granskning

Revisorerna beslutade våren 1986 att genomföra en studie av kostnaderna i den grundläggande högskoleutbildningen. Utredningens syfte var att genom en fördjupad analys av ett begränsat antal allmänna utbildningslinjer inom den statliga högskolan beskriva och i viss utsträckning också förklara sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader uppstår.

Den fördjupade kostnadsanalysen har avsett budgetåret 1985/86 och omfattar följande utbildningslinjer:

- datatekniklinjen
- kemistlinjen
- sociala linjen
- ekonomlinjen
- förskollärlinjen
- kulturvetarlinjen.

Drygt 60 olika utbildningar i landet ingick i undersökningen och 24 högskoleenheter berördes.

Underlag till revisorernas studie samlades in via enkäter.

Granskningen har redovisats i rapporten (1986/87: 3) En jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar. Över rapporten har yttranden i sedvanlig ordning inhämtats. Sammanfattningar av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är i *bilaga 1* fogade till denna skrivelse.

Syftet med den genomförda studien har varit att belysa sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader i högskoleutbildningen uppstår. Att det alltid kommer att finnas skillnader mellan utbildningar med olika inriktning är en självklarhet. I rapporten visas också att det för likartade utbildningar, anordnade på olika orter, går att finna ett antal förklaringar till varför kostnadsbilden varierar.

Rapportens syfte har inte varit att bedöma om de kostnader högskoleenheterna redovisat för de sex undersökta linjerna är rimliga. I detta avseende har det gjorda urvalet varit alltför begränsat med tanke på de decentraliserade befogenheter den enskilda högskoleenheten nu har.

I rapporten visas att det finns ett antal faktorer i högskolesystemet som påverkar utbildningskostnaden. Det är vanligt att flera faktorer uppträder samtidigt. Att entydigt utläsa effekterna kan därför vara svårt.

De orsaker till olikheter i kostnadsbilden som redovisas, och även exemplifieras, i rapporten är

- högskoleenhetens struktur och verksamhetens omfattning
- kostnader för gemensamma funktioner
- rutiner för att fördela kostnader
- utbildningens innehåll och uppläggning
- balansen mellan olika kostnadsslag (löner, driftkostnader m. m.)
- undervisningstätheten
- sättet att beräkna och redovisa kostnader.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Syfte och målsättning med granskningen

Skillnader i kostnadsstrukturen mellan helt olika utbildningar, där utbildningsmålen sinsemellan varierar och där innehåll och organisation bestäms av utbildningsmålen, är naturliga och kommer alltid att finnas. Vid granskningen har emellertid kommit fram att likartade utbildningar, anordnade på olika orter, uppvisar ganska stora variationer i kostnadsprofilen; se sammanställningen av totalkostnader och per capita-kostnader i *bilaga 2*. Genom en fördjupad studie har det varit möjligt att finna ett antal förklaringar till varför dessa variationer uppstår.

Det vidare målet för granskningen har varit möjligheterna att på sikt skapa en mer enhetlig bild av kostnadsstrukturen inom högskolan och att anvisa möjligheter att ge de kostnadsuppgifter om olika utbildningsprogram som högskoleenheterna årligen skall redovisa en mer entydig innebörd.

Revisorernas studie har visserligen omfattat ett begränsat antal utbild-

ningslinjer, men det är revisorernas bedömning att de slutsatser som kan dras av det undersökta materialet är tillämpliga på hela den grundläggande utbildningen.

Enligt vad revisorerna erfarit pågår på flera håll inom högskolevärlden utvecklingsarbeten, vars syften till stora delar överensstämmer med de förändringar revisorerna funnit önskvärda. Det är lovvärt att det tas lokala initiativ med målsättning att förbättra den ekonomiadministrativa hanteringen. När det gäller metoder för att redovisa vad enskilda utbildningsprogram kostar finns det emellertid anledning att efterlysa mer generella tillämpningar.

Revisorerna har vidare erfarit att man inom regeringskansliet överväger vissa förändringar som rör den grundläggande högskoleutbildningens planering och finansiering. Bl. a. har det antytts att en övergång till treåriga budgetramar vore önskvärd också för grundutbildningen. Sedan några år tillämpas detta för forskning och forskarutbildning. Enligt revisorernas bedömning kommer en förändring mot ett längre tidsperspektiv och med en fortsatt utvidgning av det lokala ansvaret att medföra ökade krav på uppföljning också i ekonomiska avseenden.

Den aviserade översynen av högskolans framtida styr- och anslagssystem har ännu inte slutförts inom regeringskansliet. Av årets budgetproposition (prop. 1987/88: 100, bil. 10, s. 206) framgår att en proposition som behandlar dessa frågeställningar förbereds. Såvitt revisorerna kunnat bedöma skulle vissa förändringar i högskolans anslags- och styrsystem kunna underlätta den ekonomiska uppföljningen. Många lärosäten har i sina yttranden över rapporten knutit stora förhoppningar till de aviserade förändringarna.

2.2 Nuvarande anslagssystem och det decentraliserade ansvaret

Nuvarande anslagssystem i högskolan bygger på principen om målstyrning. Basen i den grundläggande utbildningen utgörs av de allmänna utbildningslinjerna, dvs. sammanhängande utbildningsprogram, vanligtvis med en utbildningstid om 3–4 år. För dessa utbildningar fattar statsmakterna årligen beslut om lokalisering, dimensionering och anslagstilldelning.

Beslut om lokalisering fattas entydigt av riksdagen. Beslut om dimensionering anges i allmänhet i form av riktvärden. Den enskilda högskoleenheten kan därför i sina lokala beslut, inom ramen för dessa riktvärden, själv påverka dimensioneringen. Medel till den grundläggande högskoleutbildningen anvisas i huvudsak över sex reservationsanslag i den statliga budgeten. Föreskrifter för hur medlen i detalj skall användas saknas. Det är den lokala högskolestyrelsen som ansvarar för att medlen, mot bakgrund av de givna utbildningsprogrammen, fördelas och används på ett rationellt sätt inom enheten.

Det finns också stora möjligheter att lokalt påverka utbildningens innehåll och organisation. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i form av varianter och grenar inom utbildningen som utgår från de lokala förutsättningarna.

I regeringens årliga regleringsbrev föreskrivs vidare att högskolestyrelsen är skyldig att från anslagen till grundläggande utbildning (och i förekommande fall från anslagen till forskning och forskarutbildning) avsätta resurser för s. k. gemensamma funktioner. Vid så gott som samtliga högskoleenheter finns åtminstone tre grupper i vilka de gemensamma funktionerna grovt kan delas in, nämligen

- kostnader för central administration
- kostnader för bibliotek
- kostnader för gemensam service.

Av det ovan redovisade framgår att det ansvar som lagts på de lokala högskolestyrelserna i hög grad bidrar till att skillnader i kostnadsbilden uppstår. Några egentliga direktiv för vad en utbildning får kosta finns inte. De lokala bedömningarna och den lokala organisationen av utbildningarna kommer alltså att spela en avgörande betydelse för utbildningskostnaderna.

I ett decentraliserat system av det slag som ovan beskrivits blir det nödvändigt att till de anslagsbeviljande instanserna återrapportera hur de tilldelade medlen använts. Inom högskolan finns sedan några år en rutin vid vilken kostnader för de olika utbildningsprogrammen redovisas.

Eftersom utbildningar är av olika längd och dimensionerade för ett varierande antal elever har en praxis utvecklats, där vissa enhetskostnader utgör komponenterna. För att göra jämförelser möjliga redovisas ofta kostnaden per utbildningsplats. Sådana redovisningar gör högskoleenheterna varje höst. De samlas in och dokumenteras av UHÄ.

Den studie av sex allmänna utbildningslinjer revisorerna låtit göra visar att det finns en rad faktorer som lokalt påverkar kostnadsbilden. I upprättad rapport har dessa faktorer förts samman till tre grupper.

- a) Kostnadsskillnader som har att göra med olikheter i utbildningens innehåll och organisation.
- b) Kostnadsskillnader som har att göra med olikheter i den organisatoriska miljön.
- c) Kostnadsskillnader som har att göra med sättet att beräkna, fördela och redovisa kostnader.

Den genomförda undersökningen har också visat att intresset för ekonomisk uppföljning vid många lärosäten är svagt. Tyngdpunkten ligger i allmänhet i budgeteringsprocessen, och när verksamhetsåret är till ända anpassas det ekonomiska utfallet i stor utsträckning till den fastställda budgeten. Att detta inte ger helt korrekta uppgifter vid exempelvis kostnadsjämförelser är uppenbart.

Förutom de vid budgetårets början anvisade anslagen för grundläggande utbildning tillskjuts under pågående verksamhetsår ytterligare medel. Detta kan exempelvis avse kompensation för merkostnader som uppstått till följd av tecknade löneavtal. Den lokala hanteringen av dessa täckningsmedel uppvisar betydande variationer. De utgör därmed ytterligare en osäkerhetsfaktor i den ekonomiska uppföljningen.

Merparten av de remissinstanser som yttrat sig menar att rapporten innehåller en korrekt beskrivning av kostnadsstrukturen i den grundläggande högskoleutbildningen och att de orsaker till kostnadsskillnader som

2.3 Behovet av att redovisa kostnader i den grundläggande högskoleutbildningen

I det anslags- och styrsystem som sedan ett tiotal år tillämpas för högskolan är inbyggt ett relativt stort mått av decentralisering. Utbildningens dimensionering kan i viss utsträckning påverkas genom lokala beslut, och vad gäller dispositionen av anvisade medel är det den lokala högskolestyrelsen som, inom de ramar riksdagen angivit, självständigt fattar besluten.

I ett sådant system är det, enligt revisorernas bedömning, nödvändigt att information också återförs till den medelsbeviljande instansen. Detta gäller inte enbart den verksamhet som kommit till stånd utan också, med rimlig ambitionsnivå, en beskrivning av kostnaderna för verksamhetens genomförande.

Det är också revisorernas uppfattning att en uppföljning i kostnadstermer är nödvändig för den lokala nivån i högskolesystemet. Inom den grundläggande högskoleutbildningen pågår ständigt förändringar. Detta kan gälla de olika utbildningsprogrammets dimensionering, utbildningens innehåll och struktur, prioriteringar i olika riktningar m. m. Sådana förändringar reser i allmänhet också ekonomiska anspråk, oftast inom ramen för en given resursmängd. En god insikt i högskoleutbildningens ekonomiska struktur är därför en väsentlig förutsättning för de beslut som den lokala högskolestyrelsen har att fatta.

Remissorganen är också eniga om att det behövs en kostnadsuppföljning av den grundläggande utbildningen i högskolan. Flera menar att såväl den lokala som den centrala nivån behöver en klarare bild av kostnadsstruktur och kostnadsutveckling. Några högskoleenheter har, i likhet med vad granskningsrapporten antytt, pekat på att annan uppföljning utöver den rent ekonomiska är nog så viktig för att kunna utvärdera genomförd utbildning. Hit hör bl. a. studieresultat, utbildningens kvalitet och måluppfyllelse.

Även om det i remissyttrandena finns en samlad uppslutning kring det i rapporten redovisade behovet av ekonomisk uppföljning så framkommer i yttrandena ett antal faktorer som enligt revisorernas mening måste beaktas i det fortsatta arbetet.

Icke minst gäller detta avvägningen mellan administrativa insatser och kraven på precision i beräkningarna. Många högskoleenheter kan i och för sig instämma i önskemålet om bättre ekonomiska uppföljningar, till gagn såväl för den centrala som lokala nivån, men anför att detta i så fall skulle kräva en utbyggnad av de administrativa funktionerna i en omfattning som den egentliga verksamheten, dvs. utbildning och forskning, knappast skulle tillåta. Det betonas också att arbetsinsatserna måste upplevas som ett stöd för verksamheten och inte som en belastning.

I sina remissvar har UHÄ och de större universiteten berört kostnadsfrågorna och den organisatoriska strukturen. I det lokala perspektivet

koncentreras intresset snarare till finansieringen av en institutions samlade verksamhet än till institutionernas insatser i vissa utbildningslinjer. Det överensstämmer inte med de centrala kraven där utbildningslinjen eller en grupp, mot bakgrund av det gällande anslagssystemet, sätts i fokus. Revisorererna delar de synpunkter som några högskolor fört fram att en översyn av högskolans anslagssystem skulle kunna göra den ekonomiska uppföljningen mer meningsfull på alla nivåer.

2.4 Metoder för att redovisa utbildningskostnader

För att ange kostnaden för en utbildning används vanligtvis någon form av enhetskostnad. Eftersom utbildningslinjerna är olika långa och dimensionerade för ett varierande antal studenter är det numera praxis att relatera kostnaden till en utbildningsplats. För att kunna ta hänsyn till utbildningens längd används termen "årsstudieplats", där en årsstudieplats svarar mot en individs helårsstudier, dvs. 40 veckor.

Beroende på hur antalet studerande beräknas och vilka ekonomiska uppgifter som används kan åtminstone tre olika per capita-kostnader definieras.

Kostnad per tillhandahållen årsstudieplats beskriver en planeringssituation där utgångspunkten är det möjliga antal studerande som kan delta i utbildningen och de ekonomiska resurser som i budgetprocessen sätts av för utbildningen i fråga. Det är utifrån dessa värden högskolan i många fall planerar sin undervisning, exempelvis vad gäller lärare, lokaler m. m.

Kostnad per utnyttjad årsstudieplats är den relation som vanligen används för uppföljning i efterhand. Hänsyn har då tagits till det faktiska studerandeantalet, som kan avvika från det planerade, t. ex. genom att alla utbildningsplatser inte fyllts, att det förekommit studieavbrott, eller att man gjort överintag. Vad gäller de ekonomiska beräkningarna bör i denna relation användas de faktiskt förbrukade medlen. Om antalet utnyttjade platser understiger antalet tillhandahållna, vilket är det vanligast förekommande, kommer kostnaden per utnyttjad plats att bli högre än kostnaden per tillhandahållen årsstudieplats.

Kostnad per helårsprestation är ett mått som tar fasta på uppnådda studieresultat. En i sammanhanget relevant beskrivning av studieresultatet fås genom att använda termen helårsprestation, en term som anger antalet avklarade poäng per läsår. Det är mindre vanligt att samtliga studerande klarar de uppsatta studiemålen på föreskriven tid. Det normala är därför att kostnaden per helårsprestation blir högre än kostnaden för en utnyttjad årsstudieplats. I sammanhållna och undervisningstäta utbildningar där genomströmningen är hög kommer å andra sidan kostnaderna per utnyttjad plats och per prestation att ligga nära varandra.

Av granskningsrapporten framgår att revisorererna för kostnadsuppföljning i allmänhet förespråkat en användning av termen kostnad per utnyttjad årsstudieplats. Åtterrapporteringen kommer då att innehålla uppgifter om det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen ställt i relation till de medel som förbrukats under ett läsår.

Granskningen har visat att även om lärosätena årligen i sina verksamhetsberättelser och till UHÄ redovisar denna enhetskostnad så är innehållet i beräkningarna inte entydigt. Detta gäller i synnerhet kostnadssidan. I många fall används de budgeterade värdena i stället för det faktiska utfallet, och än vanligare är att bokslutets siffror friseras eller anpassas till det budgeterade. Ibland sker detta medvetet men oftast är det ett uttryck för de svårigheter enheterna har att inom nuvarande anslagssystem göra rättvisande kostnadsfördelningar.

En annan faktor som revisorerna uppmärksammat och som får konsekvenser för de kostnader som redovisats har att göra med hanteringen av de s. k. täckningsanslagen.

Anslagen till grundläggande utbildning är reservationsanslag, men merparten av utgifterna under anslagen går till lönekostnader av olika slag. För att kompensera högskolan för avtalsmässiga löneökningar och för att därigenom undvika anslagsöverskridanden har ett system införts där högskoleenheterna får täckning för de merkostnader som uppstått. Det nuvarande systemet med täckningsanslag försvårar möjligheterna till en god kostnadsuppföljning. En orsak är den sena tidpunkten vid vilken de anvisas. Det är inte ovanligt att högskoleenheterna får kännedom om täckningsanslagen först i anslutning till budgetårsskiftet. Av detta följer att dessa medel i större utsträckning än reguljära anslagsmedel i bokslutsarbetet kan användas som en fri resurs och där det kan vara andra behov än de som följer av verksamhetens faktiska genomförande som styr fördelningen. Förekomsten av täckningsanslag och sättet att hantera dem är alltså en beräkningsteknisk faktor som får effekt på utbildningskostnadens storlek. I den genomförda granskningen återfinns utbildningskostnader där hänsyn inte tagits till täckningsanslagen.

Enligt revisorernas uppfattning skall självfallet alla resurser som under ett verksamhetsår anvisats till en utbildning också ingå i den ekonomiska uppföljningen. För högskoleområdet är det nödvändigt att ett system som förenklar hanteringen av täckningsanslagen utformas.

I rapporten har också relationsmättet kostnad per tillhandahållen årsstudieplats samlats in och redovisats. Denna enhetskostnad bör utgå från budgeterade resurser och planerat antal studerande. Enligt revisorernas uppfattning blir den därmed ett instrument i första hand för den lokala nivån. Den kalkylerade kostnaden kommer där att vara ett viktigt underlag i det interna planerings- och budgeteringsarbetet.

Vidare har i rapporten redovisats en tredje enhetskostnad, nämligen kostnad per helårsprestation. Eftersom denna kostnad är den enda som innefattar relationen mellan kostnader och studieresultat bör den, enligt revisorernas mening, utgöra ett viktigt komplement till de rena kostnadsredovisningarna. För i första hand utbildningsansvariga ute i högskoleorganisationen bör kännedomen om den vara av stort värde.

I sitt yttrande över rapporten har UHÄ redovisat sin syn på kostnadsvariablerna. Ämbetets inställning, som delas av flera universitet och högskolor, innebär att kostnadsmättet i form av enhetskostnad per utnyttjad årsstudieplats är väsentligt men att det är otillräckligt och måste kompletteras med andra mått för att ge en realistisk kostnadsbild. Bl. a. finns det.

enligt UHÄ, skäl att komplettera redovisningarna med mer grupprelaterade mått. Som tidigare nämnts framhåller också flera högskoleenheter nödvändigheten av att en ekonomisk uppföljning i sin tur kompletteras med andra icke-ekonomiska variabler och indikationer för resultatvärdering.

Flera högskoleenheter har i sina remissvar pekat på svårigheterna att åstadkomma korrekta ekonomiska beräkningar. I allt väsentligt delar de de synpunkter som härvidlag analyserats i rapporten. Det är framför allt två företeelser som kommenteras. Den ena har att göra med samkostnaderna, dvs. kostnaderna för vissa gemensamma funktioner. En rik flora på hur dessa beräknas och fördelas återfinns i remissyttrandena. Den andra kommentaren gäller det särskilda anslaget till lokala och individuella linjer och enstaka kurser. Även här är de lokala rutinerna sinsemellan så olika att det i sista hand påverkar de redovisade utbildningskostnaderna. Hos flera högskoleenheter finns en förhoppning om att den översyn av högskolans anslags- och styrsystem som regeringen aviserat skall förbättra förutsättningarna för en mer korrekt kostnadsuppföljning.

Revisorerna anser det nödvändigt att enhetliga kostnadsbegrepp tillämpas och förordar att det i granskningsrapporten angivna begreppet kostnad per utnyttjad årsstudieplats används.

Självfallet är också den per-capita-kostnad i vilken helårsprestation ingår av betydelse i detta sammanhang.

2.5 Ökat intresse för ekonomisk uppföljning

En av de slutsatser som dras i rapporten är att intresset ute bland högskolorna för ekonomisk uppföljning generellt sett är svagt. Intresset kring de ekonomiska frågorna är i allmänhet koncentrerat till budgeteringsprocessen. Flera högskoleenheter menar att det är där de avgörande besluten om utbildningens dimensionering och finansiering fattas. Detta har lett till att budgeterade värden också får styra utfallet vid verksamhetsårets slut.

Revisorernas uppfattning är att intresset för ekonomisk uppföljning måste stimuleras. Det finns flera skäl till detta. Avvikelserna från en ursprungligen planerad verksamhet kan bli så omfattande att förändringarna fordrar kommentarer. För ansvariga ledamöter i nämnder och styrelser borde också utfallet från ett visst verksamhetsår vara ett viktigt underlag för den fortsatta planeringen.

Merparten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan instämmer i bedömningen att intresset för uppföljning och utvärdering av högskolans verksamhet måste ökas. Inte minst gäller detta det ekonomiska utfallet för olika utbildningsprogram. Från flera högskoleenheter redovisas också pågående arbeten som syftar till att förbättra den ekonomiska uppföljningen. Ett problem i detta sammanhang, som anförs från några remissorgan, är att skapa ändamålsenliga rutiner för uppföljning som samtidigt tillgodoser såväl de lokala som de centrala kraven. I dag tycks uppföljningen i alltför stor utsträckning styras av och vara till för de centrala intressena. Från några håll pekas också på att de besparingar av högskolans administrativa funktioner som regelbundet genomförs minskar möjligheterna att avsätta tillräckliga resurser för att bl. a. utveckla de ekonomiadministrativa systemen.

Revisorerna förordar att redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna vid de statliga högskolorna görs mer entydig och i huvudsak sker i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning skall kostnaderna avse den faktiska resursförbrukningen, och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare förordar revisorerna att den planerade översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomförs. Samma tidsperspektiv bör gälla för utbildning och forskning. I anslutning härtill bör de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Dessutom bör intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan på lämpligt sätt stimuleras.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna vid de statliga högskolorna,
2. översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen samt av de ekonomiadministrativa rutinerna på högskoleområdet,
3. förstärkning av intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Sören Lekberg (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och avdelningsdirektören Hans Norman (föredragande).

Stockholm den 18 maj 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Bo Willart

Sammanfattning av rapport 1986/87: 3, En jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar, och de remissyttranden som har avgetts över den

Förs. 1987/88: 22
Bilaga I

1 Rapporten

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer beslutade våren 1986 att genomföra en studie av kostnaderna i den grundläggande högskoleutbildningen. Utredningens syfte var att genom en fördjupad analys av ett begränsat antal allmänna utbildningslinjer inom den statliga högskolan beskriva, och i viss utsträckning också förklara, sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader uppstår.

Den fördjupade kostnadsanalysen kom att avse budgetåret 1985/86 och i den ingick följande allmänna utbildningslinjer:

- datatekniklinjen
- kemistlinjen
- sociala linjen
- ekonomlinjen
- förskollärlinjen
- kulturvetarlinjen.

Studien kom därmed att omfatta drygt 60 olika utbildningar vid sammanlagt 24 högskoleenheter.

Det bör särskilt framhållas att rapporten inte syftade till att bedöma om de redovisade utbildningskostnaderna är rimliga. Även om det material som legat till grund för rapporten är omfattande så är det endast en mycket begränsad del av högskolesektorn som studerats. De diskussioner som förs i rapporten bör, tillsammans med de redovisade exemplen, ändå kunna tjäna som utgångspunkt för en förbättrad kostnadsuppföljning inom högskolan och en ökad insikt om de mekanismer som påverkar kostnadsstrukturen.

1.2 Utredningens uppläggning

Underlag till rapporten har via enkät samlats in under hösten 1986. Tidsmässigt har enkäten därmed anpassats till det reguljära uppföljningsarbete som görs ute vid högskoleenheterna i anslutning till arbetet med bokslut och verksamhetsberättelse.

De uppgifter som legat till grund för rapporten har i några fall varit mer detaljerade än vad exempelvis vissa större högskoleenheter normalt arbetar med. Trots att ett omfattande arbete lagts ner på att besvara enkäten är uppgifterna på några punkter av varierande kvalitet. I rapporten gör revisorerna den bedömningen att det material som förelegat väl tjänat undersökningens syfte, nämligen att beskriva och förklara varför kostnadsskillnader inom den grundläggande högskoleutbildningen uppstår.

1.3 Högskolans nuvarande anslags- och styrsystem

Högskolans anslagssystem bygger i stor utsträckning på principen om målstyrning. För den grundläggande utbildningen fattar statsmakterna årligen, vad gäller allmänna utbildningslinjer och vissa påbyggnadslinjer, beslut om lokalisering, dimensionering och anslagstilldelning. Eftersom flera parametrar är av övergripande karaktär överläts till högskoleenheterna att inom givna ramar omsätta statsmakternas mål till lokala handlingsprogram.

Beslut om lokalisering av allmänna utbildningslinjer fattas entydigt av riksdagen.

Beslut om dimensionering av linjer anges i form av riktvärden som anger hur många studerande som årligen beräknas kunna påbörja utbildningen. För vissa linjer anges antalet nybörjare specifikt för linjen. För andra linjer gäller att talen i stället omfattar en grupp linjer.

I och med att statsmakterna formellt också fastställer utbildningens längd, är det totala antalet studerande, sett till samtliga årskurser, givet. I princip är det denna studerandepopulation som ligger till grund för medelstillelningen.

För den grundläggande utbildningen anvisar riksdagen årligen medel över i huvudsak sex reservationsanslag i statsbudgeten. Fem anslag följer den fasta indelningen i yrkesutbildningssektorer, det sjätte anslaget avser lokala och individuella utbildningslinjer och enstaka kurser.

En viktig ingrediens i det lokala ansvaret är att besluta om hur de anvisade medlen skall användas för att de av statsmakterna uppställda målen bäst skall kunna uppnås. Anslagen till grundläggande utbildning är ramanslag, vilket innebär att föreskrifter om hur mycket som får användas till löner, driftkostnader m. m. inte förekommer. Det är i sista hand högskolestyrelsen som formellt tar ansvar för resursavvägningarna.

Detta decentraliserade ansvar öppnar möjligheterna för högskoleenheterna att ganska fritt avgöra hur tilldelade anslag skall användas. Styrsystemet i sig självt leder alltså till att olika högskoleenheter kan göra skilda bedömningar av hur resurskrävande en utbildning får vara.

Från anslagen till grundläggande utbildning, och i förekommande fall även från anslagen till forskning och forskarutbildning, är högskolestyrelserna skyldiga att sätta av resurser för s. k. gemensamma funktioner. Dessa funktioner kan sammanföras till tre huvudgrupper, som förekommer vid så gott som samtliga enheter, nämligen:

- central administration
- bibliotek
- gemensam service.

Beroende på högskoleenhetens förutsättningar, organisatoriska struktur och egna bedömningar kommer dessa avsättningar att variera markant. I rapporten visas hur avsättningarna varierar för de i undersökningen ingående enheterna. Kostnaderna för gemensamma funktioner tenderar att bli lägre vid de större enheterna, där de kan fördelas på en bred och omfattande verksamhet. Eftersom de gemensamma kostnaderna avsätts från utbildningsanslagen skall de också i sista hand belasta de olika utbildningspro-

grammen. Kostnaden för exempelvis en utbildningslinje kommer därför i stor utsträckning att påverkas av de "overheadkostnader" enheten har och också av hur de fördelas på olika utbildnings- och forskningsaktiviteter.

1.4 Olika typer av enhetskostnader

Att redovisa utbildningskostnader som en enda totalkostnad för exempelvis en linje är ur analysynpunkt mindre meningsfullt eftersom utbildningarna sinsemellan är av olika längd och dimensionerade för ett varierande antal studerande. I rapporten redovisas därför genomgående olika former av enhetskostnader. Den minsta enhet till vilken kostnaden hänförs är antingen utbildningsplats eller studieresultat.

För att kunna jämföra utbildningar av olika längd används som mått på antalet utbildningsplatser termen årsstudieplats, där en årsstudieplats svarar mot en individs helårsstudier, dvs. 40 veckor eller 40 poäng. På motsvarande sätt har för studieresultaten begreppet helårsprestation använts. Härmed avses antalet avklarade poäng under ett läsår, och en helårsprestation motsvarar således 40 poäng.

De enhetskostnader som redovisas för de i studien ingående utbildningarna är följande:

- kostnad per tillhandahållen årsstudieplats, som beskriver kostnaden utifrån tilldelade medel och antalet planerade utbildningsplatser.
- kostnad per utnyttjad årsstudieplats, som beskriver kostnaden utifrån faktiskt förbrukade medel och det antal studerande som deltagit i utbildningen,
- kostnad per helårsprestation, där kostnader uttryckt som förbrukade medel ställs i relation till de studieresultat de studerande sammantaget uppnått under ett år.

1.5 Faktorer som bidrar till att kostnadsskillnader uppstår

Av det material revisorerna analyserat och bearbetat framgår att det finns ett antal faktorer som påverkar utbildningskostnaden. Som framgår av rapporten är det också vanligt att flera av dessa faktorer opererar samtidigt och att entydigt utläsa effekterna kan därför vara svårt.

I det följande sammanfattas de olikheter i kostnadsbilden som diskuteras i rapporten.

1.5.1 Högskoleenhetens struktur

Enhetens struktur och verksamhetens omfattning påverkar kostnadsbilden av två skäl. Det ena har att göra med möjligheterna att faktiskt redovisa kostnader och andra kvantitativa uppgifter. Ju mer komplex verksamheten blir desto svårare blir det att entydigt göra uppföljningar och beräkningar. I allt större utsträckning får schabloner och konstruerade fördelningsrutiner tillgripas.

En särskild grupp utgör härvid de högskoleenheter som förutom grund-

läggande utbildning också har fasta resurser för forskning och forskarutbildning, och i synnerhet då de enheter som har mer än en fakultet.

Vid dessa enheter är det vid institutionerna som den primära verksamheten, och därmed också merparten av resursförbrukningen, äger rum. Det blir i många fall svårt att göra en korrekt uppdelning av kostnaderna på utbildning resp. forskning. Bilden kan ytterligare kompliceras av att också externa medel medverkar i institutionens finansiering. Oftast får det bli bedömningar, schablonberäkningar m. m. som läggs till grund för den ekonomiska redovisningen. Ibland kan även rent taktiska överväganden, exempelvis för att undvika anslagsöverskridanden, få inverka på fördelningen av kostnader.

För det andra tycks också enhetens struktur direkt påverka kostnadsbildningen. Vid enheter med en koncentrerad utbildningsprofil, som exempelvis "fackhögskolorna", finns en viss rationalitet i verksamheten som kan vara kostnadsdämpande. Så blir t. ex. biblioteks- och litteraturförsörjning, verkstäder, laboratorier och annan service inriktade mot begränsade verksamhetsområden. Där finns också möjligheter att samordna lärarresurser, insatser av teknisk-administrativ personal osv..

Det finns också bland de mindre högskolorna sådana som har sin utbildningsprofil koncentrerad till ett område. Många av dem har fortfarande sin kärna i lärarutbildningen. En sådan koncentration innebär att ett anslag får bära merparten av alla overheadkostnader. Jämfört med andra enheter kommer i detta fall utbildningens totalkostnad att bli hög.

Redan det faktum att högskoleenheterna ser olika ut och att utbildningsutbudet är sammansatt på ett visst sätt leder till att kostnadsskillnader uppstår.

1.5.2 Kostnader för gemensamma funktioner

I rapporten visas att det finns stora variationer mellan enheterna då det gäller att definiera och dimensionera enhetens kostnader för gemensamma funktioner.

I rapporten används begreppet "samkostnad" för enhetens kostnader för central administration, bibliotek och övrig gemensam service. Kostnader som direkt kan hänföras till den egentliga utbildningsverksamheten benämns i rapporten "särkostnader". Bland särkostnaderna återfinns direkta kostnader för undervisning (t. ex. löner och arvoden till lärare), administration i anslutning till undervisningen samt kostnader för drift i exempelvis laboratorier och datoranläggningar.

En utbildnings totala kostnad kommer därför att bestå av linjens särkostnader samt en rimlig andel av enhetens samkostnader.

Definitionen av begreppet gemensamma funktioner, och därmed omfattningen av samkostnaderna, har mycket att göra med enhetens organisatoriska struktur och de interna ekonomiadministrativa rutinerna.

I rapporten diskuteras sålunda hur olika lokalmässiga förutsättningar påverkar kostnaderna för gemensam service, hur kostnader för administration kan delas upp mellan central förvaltning och institution samt de

variationer som finns enheterna emellan då det gäller att finansiera de gemensamma funktionerna.

I en tabell i rapporten redovisas hur stora kostnader för gemensamma funktioner de i undersökningen ingående högskoleenheterna har. I procent av de disponerade högskoleanslagen varierar dessa kostnader från ca 15–20 % för de större enheterna upp till 30 % och däröver för de mindre och medelstora högskolorna.

Av rapportens material kan den slutsatsen dras att det generellt innebär att utbildningar anordnade vid de större lärosätena skulle vara mindre resurskrävande än motsvarande utbildningar vid mindre enheter. Så tycks också ofta vara fallet, men som också visas i rapporten kan rutinerna i det interna budgetarbetet åstadkomma betydande förskjutningar i kostnadsstrukturen. Detta uppstår exempelvis i de fall en eller några utbildningar får bära ett förhållandevis större ansvar för de gemensamma funktionerna.

1.5.3 Fördelningen mellan sär- resp. samkostnader

Utifrån den definition av sär- och samkostnader som tidigare gjorts i rapporten visas genom en rad exempel från de analyserade utbildningslinjerna nödvändigheten av att bilda sig en uppfattning om samspelet mellan de olika kostnadskomponenterna.

Av det tabellmaterial som återfinns i rapporten framgår med all tydlighet dels att de faktiska undervisningskostnaderna varierar mellan de i studien ingående linjerna, dels att de i stor utsträckning lämnar skiftande bidrag till samkostnaderna. I detta hänseende är måhända antalet undersökta utbildningslinjer väl litet men det tjänar ändå som illustration till de vitt skilda lokala bedömningar som existerar.

1.5.4 Utbildningens innehåll och struktur

En stor del av kostnadsskillnaderna går att härleda till olikheter i utbildningslinjens innehåll och struktur. Detta gäller även för likartade utbildningar som anordnas på skilda orter.

Det är inte ovanligt att en högskoleenhet, inom ramen för vad som gäller för en viss utbildning, väljer att ge utbildningen en profil som gör att den skiljer sig från motsvarande utbildningar på andra orter. Det kan dels vara fråga om att ge hela utbildningsutbudet en egen profil, dels, som ofta är fallet vid de större enheterna, kan det visa sig i form av en eller flera varianter eller grenar på utbildningslinjen. I och med att sådana utbildningsvarianter ges ett något annorlunda innehåll kan också kostnadsprofilen komma att påverkas beroende på vilka utbildningsmoment som ingår.

En utbildningslinjes studieorganisatoriska uppläggning får också betydelse för kostnadsbildningen. Variationer kommer att uppträda därför att undervisning anordnas med skilda gruppstorlekar, alltifrån föreläsningar med många elever per lärarinsats ner till gruppövningar, laborationer m. m. med ett fåtal elever. Speciella förhållanden råder vid de utbildningar som har inslag av praktik.

Utbildningens lokala organisation kan också ha att göra med möjlighe-

terna till samläsning mellan elever från olika utbildningsprogram. Där förutsättningarna så medger är det vanligt att samläsning förekommer, i första hand mellan linjestuderande och enstaka kursstuderande men i vissa fall också mellan studerande från flera utbildningslinjer.

1.5.5 Särkostnadernas fördelning på kostnadsslag

I den genomförda enkätundersökningen har berörda högskoleenheter anmodats fördela de direkta utbildningskostnaderna, dvs. särkostnaderna, på kostnadsslag.

I rapporten har dessa kostnader förts samman till följande huvudgrupper:

- direkta kostnader för undervisning
- kostnader för administration
- kostnader för drift och övriga kostnader
- kostnader för praktik (i förekommande fall).

Genomgående är det de direkta undervisningskostnaderna, dvs. lön och arvoden till undervisande och handledande personal, som utgör den dominerande kostnaden.

Av naturliga skäl finns det dock skillnader mellan olika typer av utbildningslinjer. S. k. "torra" utbildningar får exempelvis en högre andel av kostnaden koncentrerad till själva undervisningsinsatsen, medan de laborativa utbildningarna, relativt sett, tar i anspråk en större andel av de samlade resurserna för laborationer, experiment, datorkörningar osv.

Kostnaderna för direkt undervisning beskriver entydigt själva undervisningssituationen. Utifrån denna går det att exempelvis analysera hur undervisningstäthet en utbildning är.

Det är däremot svårare att dra generella slutsatser utifrån de kostnader som redovisats för utbildningarnas administration. Förekommande variationer kan till stor del föras tillbaka till den enskilda högskoleenhetens organisatoriska struktur och de interna rutinerna för att fördela kostnader.

Även då det gäller redovisade driftkostnader uppvisas stora variationer. Att det lokalt satsas olika mycket på olika utbildningar är en bidragande faktor.

1.5.6 Undervisningstäthet

Eftersom de direkta undervisningskostnaderna är den tunga posten i en utbildningslinje redovisas också i rapporten uppgifter om hur undervisningstätheten de undersökta utbildningarna är. Undervisningstäta utbildningar och utbildningsmoment kommer naturligt att bli mer resurskrävande och om betydande delar av utbildningen genomförs i små undervisningsgrupper så kommer detta än mer att höja kostnaden.

Det ligger nära till hands att anta att en och samma utbildning, oavsett till vilken ort den är lokaliserad, uppvisar en någorlunda entydig struktur vad gäller mängden undervisning. För det begränsade urval revisorerna studerat tycks så också vara fallet, men det finns även här anmärkningsvärda variationer mellan enheterna.

För att på ett enkelt sätt illustrera undervisningstätheten har i rapporten antalet undervisningstimmar, gruppstorlekar m. m. räknats om till det genomsnittliga antal timmar per vecka som en studerande erhåller någon form av lärarledd undervisning.

Förs. 1987/88:22
Bilaga I

1.5.7 Sättet att redovisa kostnader

De faktorer som hittills belysts och som bidrar till att kostnadsskillnader uppstår har alla utgått från förutsättningen att den ekonomiska redovisningen gjorts utifrån samma utgångspunkter. Kostnadsskillnaderna skulle därmed kunna härledas enbart till en rad bakomliggande faktorer.

Så är emellertid inte fallet. På flera punkter skiljer sig högskoleenheternas sätt att beräkna kostnader. Sådana variationer i beräkningarna kan lika mycket som olikheter i utbildningens struktur, organisation och innehåll förklara skillnader i kostnadsbilden.

I rapporten ges ett antal exempel på skilda beräkningsmetoder. De kan härledas till svårigheter att i en komplex miljö entydigt beskriva kostnadsstrukturen, vara en följd av mindre välutvecklade ekonomiadministrativa rutiner eller vittna om ett ljust intresse för ekonomisk uppföljning.

Några iakttagelser diskuteras särskilt i rapporten. Hit hör det faktum att budgeterade värden i många fall används för att beskriva eller styra det ekonomiska utfallet, problematiken kring de täckningsanslag som utgår för att kompensera löneförändringar samt den rigiditet i det nuvarande anslagssystemet som leder till en rad taktiska överväganden.

1.6 Sammanställning av uppgifter för sex utbildningslinjer

Rapportens senare del innehåller en relativt ingående analys av de undersökta linjerna, linje för linje.

Här återfinns inledningsvis uppgifter om dimensionering och studiere-sultat. Ett avsnitt ägnas åt linjens kostnader. I detta redovisas totalkostnader samt enhetskostnader uppdelade på såväl sär- och samkostnader som kostnadslag. Uppgifter om undervisningstäthet redovisas också för varje linje.

För varje linje görs också en verbal beskrivning där de olika utbildningarnas lokala förutsättningar och eventuella särdrag belyses. Sammantaget ligger alla dessa uppgifter till grund för de analyser och kommentarer som avslutningsvis görs för varje utbildningslinje.

1.7 Förslag

På grundval av vad som redovisats i rapporten föreslås avslutningsvis i denna följande:

- högskoleenheterna måste förbättra sina ekonomiadministrativa rutiner i syfte att göra den ekonomiska uppföljningen mer exakt och mer rättvisande.
- intresset för ekonomisk uppföljning vid ansvariga organ inom högskoleenheterna måste stimuleras. För närvarande är det ekonomiska intresset

- i alltför hög grad koncentrerat till budgetprocessen,
- det är nödvändigt att högskoleenheterna årligen beräknar och redovisar kostnader för olika utbildningslinjer och att denna redovisning görs mer entydig än vad som nu är fallet,
- den redovisning som förutsätts ske gentemot UHÄ, regering och riksdag koncentreras till enhetskostnaden "kostnad per utnyttjad årsstudieplats", där kostnaden svarar mot den faktiska resursförbrukningen under året och där utbildningsplatserna svarar mot det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.
- vid omfördelningar av medel eller förändringar i medelstilldelningen måste renodlade kostnadsuppgifter behandlas med varsamhet; det är först genom fördjupade analyser som det blir möjligt att göra meningsfulla kostnadsjämförelser; jämförelser som också måste innefatta bedömningar av utbildningens effektivitet och kvalitet.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten (1986/87: 3). En jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar har efter remiss avgetts av universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). UHÄ har bifogat yttranden från universitetet i Stockholm, tekniska högskolan i Stockholm, universitetet i Uppsala, högskolan i Falun/Borlänge, högskolan i Örebro, universitetet i Linköping, högskolan i Jönköping, universitetet i Lund, högskolan i Växjö, högskolan i Kalmar, universitetet i Göteborg, Chalmers tekniska högskola, högskolan i Karlstad, högskolan i Skövde, universitetet i Umeå, högskolan i Luleå, högskolan i Sundsvall/Härnösand samt högskolan i Östersund. Ett fåtal lärosäten har bifogat yttranden från nämnder eller motsvarande organ inom organisationen. Yttrande har också avgetts av Landsorganisationen i Sverige (LO).

Personalorganisationerna Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR har också getts tillfälle att avge yttranden. TCO har avböjt att yttra sig.

2.1 Allmänna synpunkter

Så gott som samtliga remissinstanser uttrycker sin uppskattning över rapporten. I synnerhet högskoleenheternas omdömen i stort är klart positiva. Den allmänna bedömningen är att rapporten ger en korrekt bild av de redovisade kostnadsrelationerna, att den innehåller en utmärkt genomlysning av svårigheterna att göra kostnadsjämförelser och att den ger en balanserad bild av en komplicerad struktur.

Flera högskoleenheter framhåller att det värdefulla med rapporten är att den just pekar på de svårigheter som finns då det gäller att beräkna och analysera kostnader för olika högskoleutbildningar.

Universitetet i Uppsala anser sålunda att rapporten ger en utomordentligt klar bild av de svårigheter som är förknippade med en entydig kostnadsredovisning. De svårigheter som redovisas har i allt väsentligt varit

kända vid universitet och högskolor men har tidigare knappast redovisats samlat på ett så lättillgängligt sätt, påpekar universitetet.

Universitetet i Linköping framhåller inledningsvis att det initiativ som tagits av revisorerna att låta utreda kostnaderna för ett antal utbildningar och i samband därmed analysera kostnadsdifferenserna är mycket värdefullt. Universitetet ser denna studie som ett första steg på vägen mot säkrare och mer detaljerade kostnadsanalyser av utbildningslinjer.

Universitetet i Lund anför att rapporten ger en balanserad och klargörande redovisning av den ofta mycket komplicerade strukturen inom högskolans utbildningar vad gäller sätten att beräkna och fördela kostnader. Universitetet menar vidare att rapporten fyller en viktig funktion som överblickbar informationsskrift.

Högskolan i Växjö är mycket positiv till att revisorerna låtit ta fram föreliggande rapport. Högskolan uttrycker en förhoppning om att berörda myndigheter tar hänsyn till de resultat och förklaringar till kostnadsskillnader utifrån vad som framkommit i rapporten.

Högskolan i Sundsvall/Härnösand anser att rapporten utgör en väl dokumenterad sammanställning över högskolans ekonomiska planerings- och uppföljningssystem. De föreslagna åtgärderna leder högskolan till viss eftertanke, anser man.

De nyanseringar och kompletteringar som redovisas i yttrandena visar på en stor samsyn. Rapporten tolkas som ett steg till ökad samverkan och bättre förståelse mellan olika nivåer inom högskoleorganisationen. Den har också upplevts som stimulans i strävandena att underlätta och främja redovisnings- och uppföljningsarbetet.

2.2 Behovet av kostnadsuppföljningar inom den grundläggande högskoleutbildningen

Remissopinionen är i princip enig om behovet av en bättre kostnadsuppföljning. Både den lokala och den centrala nivån behöver en klarare bild av faktiska kostnader och kostnadsutveckling.

När det gäller behovet av uppföljning anför *LO* följande:

Den högre utbildningen är idag föremål för en omfattande reformering. De olika högskoleenheterna föreslås få en ökad självständighet i förhållande till universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Verksamheten skall i framtiden styras med mål och inte med regler. För att en sådan styrform skall fungera måste den emellertid kombineras med en god uppföljning och utvärdering. Som riksdagens revisorer anmärker så saknas idag adekvat kostnadsuppföljning. I den reformering av organisationen av den högre utbildningen som nu pågår är det därför enligt *LO*:s uppfattning mycket väsentligt att en väl genomtänkt uppföljnings- och utvärderingsverksamhet läggs in. Uppföljningsverksamheten bör resultera i att ett fåtal men strategiskt valda resultatvariabler över verksamheten redovisas kontinuerligt. Uppgifter om kostnader och studieresultat hör till dessa variabler.

Även *UHÄ* berör utvecklingen mot ökad målstyrning och ökad lokal frihet och ämbetet menar att det är nödvändigt att fortsätta utrensningen

av centrala regler som på högskoleområdet begränsar den lokala handlingsfriheten. Det behövs också. fortsätter ämbetet, en fortsatt utveckling av metoder och rutiner för redovisning, uppföljning och värdering med hänsyn till en ny syn på kontrollbehov och resultatkrav.

Universitetet i Lund är ett av de lärosäten som instämmer i att den nuvarande diskussionen om ökad decentralisering och ökad målstyrning måste kombineras med ett effektivt uppföljningssystem.

I rapporten nämns att det är önskvärt att rena kostnadsuppföljningar också åtföljs av mer verksamhetsinriktade utvärderingar. Flera lärosäten har i sina svar strukit under detta.

Högskolan i Karlstad sammanfattar detta sålunda:

Högskolan delar Riksdagens revisorers uppfattning att verksamhetens uppföljning måste grunda sig på ett mer kvalificerat underlag än den kvantifierbara kostnadsuppföljning som diskuteras i rapporten. Redovisningar av den gångna verksamheten kan inte endast bestå av aggregerade kvantitativa data utan måste nyanseras genom kvalitativa och differentierade analyser, som kan översättas till framtida behov. Först då kan uppföljningen ingå i underlaget för överväganden om framtida planering och beslut. Det gäller dock att finna indikatorer som på ett tillfredsställande sätt kan beskriva utbildningens och forskningens kvaliteter.

Högskolan i Luleå anser att de förslag till åtgärder som återfinns i rapporten överbetonar de ekonomiska måtten och jämförelserna. Högskolan anser att avvägningen vad gäller uppföljning i allmänhet bör vara en annan. För att högskolan skall uppnå god måloppfyllelse bör bedömningar av utbildningens kvalitet tillmätas den avgörande betydelsen.

Även om det sålunda finns en stor samstämmighet kring behovet av en bättre kostnadsuppföljning så är flera remissinstanser tveksamma till hur detta praktiskt skall kunna genomföras. Tveksamheten föranleds av det förhållandet att en förbättrad uppföljning ställer ökade krav på administrativa resurser. I den återhållsamhet som präglar dimensioneringen av högskolans administration kan det vara svårt att omfördela resurser i den omfattning revisorernas förslag kräver, anser man.

UHÄ, som tagit del av universitetens och högskolornas yttranden, anför sammanfattningsvis att det knappast är förvånande att universitetet och högskolorna i sina yttranden i och för sig kan instämma i rapportens önskemål men pekar samtidigt på att detta i så fall kräver en kraftigt utbyggd datahantering som man inte vill prioritera på den egentliga verksamhetens bekostnad. Resurser för utbildning och forskning kommer alltid att bedömas mer angeläget än en finslipning av ekonomiska rutiner, understryker *UHÄ*.

KTH menar att ett förverkligande av det slag av redovisning som efterlyses i rapporten kommer att innebära en tyngre administrativ hantering för enskilda institutioner, och *Chalmers tekniska högskola* anser att kostnader för att ytterligare förfina uppföljning och redovisning måste vägas mot andra nödvändiga behov inom forskning och utbildning. *Universitetet i Umeå* tvivlar på att ökade insatser för kostnadsuppföljningar leder till en mer rättvisande redovisning.

I flera yttranden framhålls att nuvarande anslagssystem och nu gällande redovisningsregler kraftigt försvårar såväl en rättvisande som meningsfull uppföljning av utbildningskostnaderna. Det är också många lärosäten som med stor förväntan motser den sedan länge aviserade översynen av högskolans anslags- och styrsystem.

Universitetet i Uppsala avslutar sålunda sitt yttrande på följande sätt:

Den rådande anslagsstrukturen för grundläggande utbildning med bl a olika sektorsanslag har inte bidragit till att stimulera en debatt om rimligheten i kostnaderna för olika utbildningar. Ett eventuellt reformerat anslagssystem med mer sammanhållna anslag kommer sannolikt att resultera i att dessa frågor lyfts fram på ett mer påtagligt sätt.

Universitetet i Lund menar att ett anslagssystem som är bättre anpassat till verksamhetens förutsättningar inom högskolan underlättar en utveckling i den riktning revisorerna skisserat.

Högskolan i Växjö uttrycker sin förhoppning om att den översyn av anslagssystemet som aviserats görs på ett sådant sätt att både tilldelning och styrning av resurser samt uppföljning och redovisning kan ske på ett betydligt mer meningsfullt sätt.

Universitetet i Göteborg menar att en anslagsomläggning där antalet anslag väsentligt minskades skulle minska det motstånd mot en kostnadsuppföljning som i dag finns. Ett system med ett anslag för den grundläggande utbildningen medför naturligt ett redovisningskrav med högre precision.

2.3 Behovet av förbättrade ekonomiadministrativa rutiner

I rapporten framhålls att de ekonomiadministrativa rutinerna inom högskolan måste förbättras om behovet av uppföljning skall kunna tillgodoses. De högskoleenheter som i sina remissyttranden berört den ekonomiadministrativa hanteringen delar i allmänhet denna uppfattning. Några enheter har också redogjort för pågående utvecklingsarbeten.

Högskolan i Falun/Borlänge hör till de enheter som härvidlag instämmer i rapportens förslag men, framhåller högskolan, det är viktigt att de ekonomiadministrativa rutinernas uppbyggnad samtidigt tjänar såväl lokala som centrala behov.

Högskolan i Växjö anser att det är nödvändigt att högskolan får tillgång till riktiga datoriserade redovisningssystem där bl. a. utbildningskostnader kan följas upp på ett mer adekvat sätt.

Å andra sidan framhåller *universitetet i Lund* att förväntningarna på att man genom sofistikerade uppföljningstekniker skulle kunna utveckla tillämpbara informationssystem för högskolans olika verksamhetsområden inte bör ställas för högt. Kreativa miljöer av det slag som forskning och högre utbildning representerar kan inte utan betydande svårigheter inordnas och analyseras i kvantitativa termer.

Inom *universitetet i Linköping* pågår försök med kompletterande för- och eftersystem till det generella statliga redovisningssystemet. En bärande tanke i detta utvecklingsarbete är ett ökat decentraliserat beslutsfattande och en större rörelsefrihet inom den lokala organisationen. Härigenom

kan kostnadsmedvetandet öka och ett rationellare utnyttjande av resurserna bli möjligt.

Även vid *universitetet i Göteborg* har ett projekt med syfte att förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna påbörjats.

Konkreta åtgärder för att förbättra uppföljningen har till viss del också påbörjats vid *högskolan i Sundsvall/Härnösand*. Genom att införa för- och eftersystem som komplement till det statliga redovisningssystemet får man en snabbare uppföljning direkt vid de berörda resultatenheter.

2.4 Olika typer av enhetskostnader

I rapporten redovisas och diskuteras innebörden i några kostnadsbegrepp. Som utgångspunkt har använts den enskilda utbildningsplatsen eller redovisade studieresultat. I rapporten föreslås att den uppföljning som är av störst värde för riksdag, regering och det centrala ämbetsverket UHÄ är den kostnadsrelation som utgår från förbrukade medel och faktiskt antal närvarande studerande. I rapporten används termen "kostnad per utnyttjad årsstudieplats" för att beskriva detta. Andra typer av enhetskostnader kan i skilda sammanhang vara nog så nödvändiga, men i rapporten bedöms dessa vara av ett mera lokalt intresse.

Merparten av remissinstanserna har haft synpunkter på vilka enhetskostnader som behövs från uppföljningssynpunkt. I flera yttranden tillstyrks revisorernas förslag, medan andra anser att det först genom ett antal olika kostnadsrelationer kan skapas en meningsfull bild av utbildningskostnaderna.

UHÄ:s syn på kostnadsvariablerna är att ett kostnadsmått i form av en enda enhetskostnad är otillräckligt och måste kompletteras med andra. Men mot bakgrund av de erfarenheter UHÄ har från arbetet med verksamhetsberättelser för högskolan har man i och för sig inget att invända mot förslagen i rapporten. Det finns, enligt UHÄ, emellertid skäl att avvakta den av statsmakterna aviserade omläggningen av anslagssystemet innan definitiv ställning tas till vilka kostnadsvariabler som är mest relevanta.

Universitetet i Stockholm menar att användandet av ett mått som avser de kostnader som relateras till utbildningsplats har sin motivering av i vilka situationer det skall användas. Däremot anser universitetet att den kostnadsrelation som har sin utgångspunkt i studieresultaten är tveksam.

Universitetet i Linköping delar inte rapportens uppfattning att redovisning enbart skall baseras på förhållandet mellan förbrukade resurser och utnyttjade utbildningsplatser. Samtliga de relationstal som används i rapporten är enligt universitetet av betydelse, och det är först genom längre tidsserier som riktigt information kan fås fram.

Universitetet i Göteborg anser att det finns skäl att koncentrera redovisningen till kostnad per utnyttjad årsstudieplats. Samtidigt måste kostnad per tillhandahållen utbildningsplats användas i budgetarbetet. En uppgift härvidlag blir då att analysera varför tillhandahållna och utnyttjade årsstudieplatser inte stämmer överens.

Universitetet i Umeå menar att den kurskostnad som kan beräknas

2.5 Ett ökat intresse för ekonomisk uppföljning

Av revisorernas rapport framgår att intresset för ekonomisk uppföljning vid många högskoleenheter är ljust. Den undersökning revisorerna genomfört visar att intresset för ekonomiska spörsmål snarare är knutet till den inledande budgetprocessen och att budgeterade värden ofta används för att styra eller beskriva utfallet vid ett budgetårs slut.

Några remissinstanser har berört detta och de delar i allmänhet revisorernas uppfattning att intresset för uppföljning måste stimuleras och skärpas.

Universitetet i Göteborg instämmer i att intresset för ekonomisk uppföljning bör stimuleras. Men, menar universitetet, en förutsättning för att högskolan utåt skall redovisa kostnader för utbildningslinjer och andra verksamheter är att regelsystemen inte är så utformade att de leder till bestraffningar. Enligt universitetets mening finns det för närvarande inte ens formella möjligheter att göra exakta kostnadsuppföljningar, bl. a. beroende på de föreskrifter som gäller för reservationsanslag. Detta kan i viss utsträckning förklara det bristande intresse som påtalats i rapporten.

Universitetet i Lund gör en liknande kommentar och framhåller att det är en riktig iakttagelse att uppmärksamheten i det lokala arbetet bör förskjutas från budgetprocessen till uppföljningsfrågorna. Ett system där beslutsfunktionerna decentraliseras stimulerar en sådan utveckling.

Högskolan i Falun/Borlänge anser att den uppföljning som nu äger rum i högskolan i alltför stor utsträckning varit ägnad att förse de centrala myndigheterna med planeringsunderlag. Detta torde till stor del kunna förklara det beskrivna låga intresset för ekonomisk uppföljning.

2.6 Övriga synpunkter på rapporten

Förutom en mer övergripande metodologisk diskussion om problemen med att redovisa utbildningskostnader innehåller rapporten också ett detaljerat material för de sex undersökta utbildningslinjerna. Det är naturligt att flera högskoleenheter kommenterat och haft synpunkter på redovisat siffermaterial. I många fall överensstämmer också de uppgifter som framkommit i rapporten med de lokala uppfattningarna.

Universitetet i Stockholm framhåller bl. a. följande:

Såvitt kan bedömas ger rapporten en korrekt bild av kostnadsrelationerna mellan högskolorna och mellan de utbildningar som studerats. Resultaten i rapporten visar tydligt den anmärkningsvärt låga resurstilldelningen till AES-sektorn vid Stockholms universitet, liksom den jämförelsevis låga genomsnittliga årsstudieplatskostnaden för kulturvetarlinjen vid universitetet.

KTH anger i sina kommentarer till datatekniklinjen att förutsättningarna på de orter där linjen finns är olika bl. a. beroende på när utbildningen startade. Detta har påverkat redovisade kostnadsuppgifter.

Högskolan i Kalmar lämnar en kommentar till de låga kostnader högskolan har för gemensamma funktioner och menar att detta är ett resultat av en medveten strävan att föra ut så stor del av verksamheten som möjligt till institutionsnivån.

Chalmers tekniska högskola (CTH) anser att när jämförelser görs mellan olika enheters kostnader för gemensamma funktioner så måste också hänsyn tas till den externt finansierade forskningsverksamheten. Vid CTH är den omfattande.

Högskolan i Östersund menar att rapportens slutsatser beträffande sambandet mellan högskolans struktur och storlek samt kostnader för gemensamma funktioner besannar vad högskolan i skilda sammanhang fört fram till UHÄ och statsmakterna.

Bland de övriga synpunkter på rapporten som lämnats kan följande nämnas.

Några högskoleenheter vill gärna stryka under vad som i rapporten sägs om täckningsbidrag för merkostnader som följer av träffade löneavtal. Osäkerheten kring beräkningarna och den sena tidpunkten vid vilken de utanordnas är en faktor som mycket påtagligt försvårar en kostnadsuppföljning. En rationell lösning på detta problem efterlyses av flera.

Universitetet i Göteborg anser att det är olyckligt att rapporten enbart kommit att avse högskolans reguljära driftkostnader. Kostnader för lokaler, inredning och utrustning borde också ha ingått i undersökningen eftersom driftkostnader och investeringskostnader inte är oberoende storheter.

UHÄ:s yttrande avslutas med ett avsnitt om hur det fortsatta uppföljningsarbetet inom högskolan bör utformas. Enligt UHÄ:s mening är det viktigt att fortsätta att utveckla det arbete som nu läggs ner på årliga verksamhetsberättelser. Där ges årligen grunddata om bl. a. utbildningskostnader och utbildningsresultat. Detta bedömer UHÄ vara tillfyllest för sådana djupare analyser som därefter kan göras på avgränsade verksamhetsområden. Förslagen i den senaste budgetpropositionen förskjuter också tyngdpunkten i UHÄ:s framtida roll mot uppföljning och utvärdering. Huvuduppgiften där är att utveckla ett uppföljningssystem som innehållsmässigt koncentreras till att varje högskoleenhet uppfyller sitt "kontrakt" med statsmakterna om utbildningsresultat av viss art, mängd och inte minst kvalitet.

Totalkostnader och per capita-kostnader

Förs. 1987/88: 22
Bilaga 2

I nedanstående tabell redovisas i kolumn 2 de totala utbildningskostnader-
na för resp. linje. I kolumn 3 redovisas hur denna kostnad fördelar sig på
sär- resp. samkostnader. I kolumn 4 redovisas tre typer av enhetskostna-
der.

1	2	3			4	
		sär- kostnad	sam- kostnad	till- hand- hållen årspl.	utnytt- jad års- pl.	helårs presta- tion
Universitet/högskola	Totalkostnad för linjen (tkr.)	Fördelat i % på			Per capita-kostn. (tkr)	
Datatekniklinjen (160 p)						
Tekniska högskolan	6020	82	18	33,4	35,0	43,9
Universitetet i Linköping	12 244	59	41	31,0	38,0	39,0
Universitetet i Lund	7 798	78	22	38,5	48,4	67,2
Chalmers tekn. högskola	8 700	86	14	22,3	27,2	31,2
Högskolan i Luleå	6 615	69	31	31,5	29,0	39,3
Kemistlinjen 120 (160 p)						
Universitetet i Stockholm	8 082	72	28	35,5	42,5	49,9
Universitetet i Uppsala	5 418	85	15	37,6	41,4	47,1
Universitetet i Linköping	2 079	76	24	38,5	35,2	37,5
Universitetet i Lund	4 405	78	22	42,0	44,5	48,0
Universitetet i Göteborg	4 805	73	27	38,2	41,2	57,0
Universitetet i Umeå	2 985	76	24	41,4	57,0	68,0
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	2 332	85	15	48,6	59,8	59,8
Societalinjen (140 p)						
Universitetet i Stockholm	8 887	73	27	10,8	11,4	12,4
Högskolan i Örebro	10 056	70	30	13,1	14,9	15,5
Universitetet i Lund	7 200	82	18	11,7	12,3	13,6
Universitetet i Göteborg	10 119	81	19	12,7	14,6	14,5
Universitetet i Umeå	6 275	77	23	13,5	16,6	17,8
Högskolan i Östersund	6 493	55	45	14,9	17,0	18,0
Ekonomlinjen (80 p)						
Högskolan i Eskilstuna/ Västerås	1 779	74	26	14,8	16,0	18,2
Högskolan i Falun/Borlänge	2 190	53	47	18,3	18,6	21,7
Högskolan i Gävle/ Sandviken	570	1	1	9,5	10,2	13,1
Högskolan i Jönköping	2 117	70	30	17,6	15,6	18,3
Högskolan i Kristianstad	1 037	92	8	8,6	8,7	9,8
Högskolan i Borås	1 401	68	32	11,7	11,3	13,6
Högskolan i Skövde	1 468	41	59	14,4	21,6	26,7
Högskolan i Östersund	652	55	45	21,7	20,4	25,1
Ekonomlinjen (140 p)						
Universitetet i Stockholm	10 887	74	26	7,7	8,8	10,7
Universitetet i Uppsala	10 457	81	19	9,1	10,2	11,2
Högskolan i Örebro	5 730	66	34	10,2	12,3	14,5
Universitetet i Linköping	4 171	75	25	11,1	12,3	13,8
Universitetet i Lund	10 654	81	19	9,4	11,0	12,3
Högskolan i Växjö	6 946	63	37	12,3	11,0	13,2
Universitetet i Göteborg	10 418	81	19	9,1	10,6	12,2
Högskolan i Karlstad	5 039	70	30	12,1	13,7	16,0
Universitetet i Umeå	5 538	78	22	11,5	13,2	15,3
Högskolan i Luleå	2 700	73	27	10,0	11,2	12,8
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	3 370	85	15	12,4	17,5	16,5

¹ Uppgift saknas.

1	2	3		4		
Universitet/högskola	Totalkostnad för linjen (tkr.)	Fördelat i % på		Per capita-kostn. (tkr.)		
		sär-kostnad	sam-kostnad	till-hand-hållen årspl.	utnyttjad års-pl.	helårs prestation
Förskollararlinjen (50/80/100 p)						
Högskolan för lärarutb.	33 206	1	1	20,3	27,7	27,7
Högskolan i Eskilstuna/ Västerås	5 754	73	27	24,0	26,1	26,1
Högskolan i Falun/Borlänge	5 385	82	18	22,4	30,0	31,0
Högskolan i Gävle/ Sandviken	6 830	57	43	20,7	27,7	27,7
Högskolan i Örebro	6 093	74	26	24,2	26,4	27,8
Universitetet i Linköping	8 670	76	24	23,3	26,2	27,5
Högskolan i Jönköping	5 883	73	27	19,6	20,4	21,2
Universitetet i Lund	9 962	75	25	19,0	26,5	27,7
Högskolan i Halmstad	3 319	63	37	23,7	25,3	25,3
Högskolan i Kalmar	8 044	77	23	26,8	33,4	33,7
Högskolan i Kristianstad	10 697	70	30	32,4	39,7	42,0
Högskolan i Växjö	5 177	70	30	19,9	21,6	21,6
Universitetet i Göteborg	11 335	81	19	20,3	22,2	23,2
Högskolan i Karlstad	6 440	79	21	23,5	27,2	34,4
Universitetet i Umeå	6 878	74	26	25,0	27,5	31,0
Högskolan i Luleå	6 804	69	31	22,7	28,8	28,9
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	7 054	85	15	23,5	28,0	30,7
Kulturvetarlinjen (120 p)						
Universitetet i Stockholm	3 713	79	21	6,9	9,4	11,6
Universitetet i Uppsala	1 800	70	30	10,0	13,0	14,8
Högskolan i Örebro	1 787	44	56	19,9	23,2	36,5
Universitetet i Linköping	1 706	76	24	12,6	15,8	20,9
Universitetet i Lund	2 890	74	26	12,8	17,2	18,9
Högskolan i Växjö	1 553	53	47	17,3	22,2	24,7
Universitetet i Göteborg	1 082	80	20	12,0	16,2	18,7
Högskolan i Karlstad	1 674	30	70	18,6	21,7	24,7
Universitetet i Umeå	3 004	46	54	28,6	36,0	38,7

¹ Uppgift saknas.

