

UTBILDNINGSUTSKOTTET

GRUNDLÄGGANDE
HÖGSKOLEUTBILDNING

Former för politik och planering

RIKSDAGENS UTBILDNINGSUTSKOTT

Riksdagen fattade hösten 1992 beslut om en universitets- och högskolereform som skulle träda i kraft den 1 juli 1993. Beslutet innefattade bl.a. ett godkännande av nya principer för planerings- och styrsystemet, främst med avseende på dimensionering av och resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen. Den närmare utformningen av resurstilldelningssystemet framgick av regeringens förslag våren 1993 till anslag m.m. för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:169). Riksdagen biföll förslaget, som bl.a. innebar att antalet nybörjarplatser i olika utbildningar inte längre skulle bestämmas av statsmakterna, och att det anslagsbelopp som en högskola kunde disponera skulle bestämmas i efterhand på grundval av högskolans prestationer.

Utbildningsutskottet beslutade den 27 februari 1997 att låta göra en översiktlig analys av det nya planerings- och styrsystemet för den grundläggande högskoleutbildningen. Arbetet med analysen borde även omfatta en motsvarande beskrivning av tidigare planeringssystem.

För detta arbete engagerades Sonja Dahl, direktör vid Stiftelsen för strategisk forskning. I april överlämnade hon till utskottet resultatet av sitt arbete i form av denna rapport, som utskottet bedömer som så intressant att den bör göras tillgänglig för en vidare krets.

Stockholm i maj 1997

Jan Björkman

Olof Marcusson

GRUNDLÄGGANDE HÖGSKOLEUTBILDNING

Former för politik och planering

April 1997
Sonja Dahl

INNEHÅLL

1	Inledning	7
2	Expansionens tid	8
3	Planeringens tid	14
4	Systemens tid	20
5	Nutid	29
6	”Den dolda utbildningspolitiken”	35
7	Sammanfattning och avslutande kommentarer	40

1 Inledning

"För att stärka och utveckla vårt samhälle är utbildning och forskning och en välutbildad arbetskraft av central betydelse."

"Högskolan bidrar genom utbildning och forskning till landets utveckling och välstånd, men den har även uppgiften som bärare av kulturella och demokratiska värden."

"Svensk utbildning måste inriktas på att möta de höga krav ett alltmer kunskapsintensivt samhälle kräver ... Sverige, som är beroende av att kunna konkurrera med andra högutvecklade länder, måste ligga bland de främsta när det gäller kunskap och kompetens."

"Kunskap utgör grunden för kunskapssamhället och för ett samhälle som vill konkurrera med hög kompetens och kvalificerade produkter i stället för med låga löner."

"Ett väl fungerande utbildningssystem är av allra största vikt för att värna utveckling och sysselsättning på lång sikt."

Citaten ur hämtade ur avsnittet om högskoleutbildning i 1996 års budgetproposition och ur partimotioner om högskoleutbildning hösten 1996. Det spelar knappast någon roll vem som skrev vad. Här visas en total enighet om att utbildningen är viktig. (För den som ändå vill veta: citaten är återgivna i ordningen s, v, m, fp, c och kd.)

Utbildningen vid universitet och högskolor, högskoleutbildningen, är i Sverige i det närmaste helt finansierad med offentliga, huvudsakligen statliga, medel. Riksdag, regering och myndigheter har ansvar för verksamheten och för att skattemedlen används väl. Hur är då politik och planering utformade för att statsmakter och myndigheter skall kunna omsätta de stolta deklarationerna om utbildningen i verklighet? Genom vilka beslut och med vilka instrument blir orden till handling?

I denna skrift, som utarbetats på uppdrag av utbildningsutskottet, görs en analys av hur målen och de utbildningspolitiska ambitionerna angivits och av formerna för politik och planering för den grundläggande högskoleutbildningen, "planerings- och styrsystemen", med tyngdpunkt på formerna för resurstilldelning. Resultaten av politik och planering belyses med huvuddragen i utbildningsutbudets förändringar.

För att ge en bild av olika former för politik och planering behandlas perioden från 1960-talet och fram till nu. Under denna period har flera genomgripande reformer gjorts av utbildningen vid universitet och högskolor. Såväl de övergripande målen och utbildningspolitiska ambitionerna som formerna för politik och planering och också rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna – ämbetsverk och universitet och högskolor – har berörts av dessa reformer.

Perioden har här delats in i fyra karaktäristiska "tider", som var och en behandlas i ett kapitel. De fyra tiderna är

– *expansionens tid* (huvudsakligen 1960-talet)

– *planeringens tid* (från mitten av 1970-talet till början av 1990-talet)

- *systemens tid* (från 1993 till 1996)
- *nutid*

Framställningen, som av lätt insedda skäl måste göras översiktlig, koncentreras på statsmaktsnivån och på relationerna mellan statsmakterna och universitetet och högskolorna.

Högskoleutbildningen påverkas också direkt och indirekt av en rad omständigheter, politiska beslut och planering som inte primärt eller enbart gäller utbildningen. Ett kapitel om ”den dolda utbildningspolitiken” ägnas åt vissa anknyttande områden, som har betydelse för högskoleutbildningen.

Rapporten avslutas med ett sammanfattande och kommenterande kapitel, där bland annat de olika tiderna jämförs.

Statistiska uppgifter i rapporten är, om inte annat anges, hämtade ur material från Statistiska Centralbyrån.

2 Expansionens tid

Utgångsläget

På 1950-talet fanns två universitet, i Uppsala och Lund, två universitetsliknande högskolor, i Göteborg och Stockholm, och ett antal specialhögskolor: Karolinska institutet, Tekniska högskolan, Chalmers tekniska högskola, Veterinärhögskolan, Tandläkarinstitutet, Farmaceutiska institutet, Lantbrukshögskolan, Skogshögskolan och Gymnastiska centralinstitutet samt Handels-högskolorna i Göteborg respektive Stockholm.

Antalet studenter var – sett i ett nutida perspektiv – fortfarande lågt. I början av 1950-talet skrevs årligen cirka 4 000 nya studenter in. Det sammanlagda antalet studenter uppgick till inemot 20 000. Examinationen var i det närmaste på samma nivå som antalet nyinskrivna; strax under 4 000 examina avlades årligen. Studentantalet ökade dock successivt.

Läsåret 1957/58 fördelade sig nybörjare, närvarande och examinerade mellan utbildningsområdena på följande sätt.

Läsåret 1957/58	Ny- inskrivna	%	När- varande	%	Examine- rade	%
Teologisk fak	93	2%	580	2%	43	1%
Juridisk fak	366	6%	1 687	6%	207	6%
Medicinsk fak	268	4%	2 800	10%	312	9%
Tandläkarhögskolan	207	3%	1 043	4%	172	5%
Humanistisk fak	2 728	45%	10 541	39%	1 087	32%
Naturvet fak	767	13%	3 020	11%	409	12%
Farmaceutiska inst	143	2%	281	1%	128	4%
Teknisk högskola	804	13%	4 060	15%	527	15%
Socialinstitut	226	4%	887	3%	174	5%
Handelshögskola	260	4%	1 376	5%	217	6%
Skog, veterinär, lantbruk	95	2%	661	2%	93	3%
Gymn.cent.r.inst.	78	1%	204	1%	61	2%
Summa	6 035	100%	27 140	100%	3 430	100%

Naturvetenskaplig och teknisk utbildning tog tillsammans emot 26 procent av nybörjarna och hade lika stor andel av det totala antalet närvarande studenter. Andelen bland de examinerade var 27 procent. Utbildningen inom de områden, som numera ibland sammanfattas med benämningen kulturvetenskaperna, dvs. teologi, juridik, humaniora och samhällsvetenskap (samhällsvetenskapliga ämnen hörde fortfarande till den humanistiska fakulteten), tog emot 61 procent av nybörjarna, hade 55 procent av de närvarande studenterna och svarade för 50 procent av antalet examina.

Utbildningspolitiska mål och ambitioner

Ett mycket omfattande utredningsarbete rörande verksamhet och organisation vid universitet och högskolor utfördes av 1955 års universitetsutredning. Utredningens förslag låg till grund för ett antal reformbeslut av statsmakterna kring 1960 och i början av 1960-talet. Universitetstredningen betonade starkt betydelsen av universitets- och högskoleutbildning. I utredningens huvudbetänkande framhölls att det fanns "ett starkt samband mellan ekonomisk, social och kulturell utveckling å den ena sidan och en ökning av antalet yrkesverksamma med lång utbildning å den andra". (SOU 1959:45, Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle, s. 173) En kraftig expansion av den högre utbildningen förordades. Den skulle komma till stånd dels genom utbyggnad av de spärrade utbildningarna (läkare, tandläkare, civilingenjörer etc.), dels genom fritt tillträde till utbildningsutbudet vid de s.k. filosofiska fakulteterna (humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap) samt vid juridisk och teologisk fakultet.

För de spärrade utbildningarnas del angavs som princip att de skulle dimensioneras efter behovet av utbildade inom berörda yrkesområden. Man gjorde dock reservationen att utvecklingen ytterst ändå måste bli beroende av vilka resurser som kunde tas fram i det politiska beslutsfattandet. Någon motsvarande reservation gjordes inte för de ospärrade, fria, fakulteternas del. De skulle anpassas till studenternas efterfrågan på högre utbildning.

Universitetsutredningen avvisade risken för överdimensionering av universitetsutbildningen och för akademikerarbetslöshet med att hävda att staten kunde förutsättas ta ett ansvar för alla dem som utbildades. Om staten förde en utbildningspolitik som innebar att ett stort antal akademiker utbildades, "så måste man förutsätta att den i fråga om övriga grenar av sin politik verkar i samma riktning, som när det gäller utbildningspolitiken". Staten kunde själv genom sin egen politik bestämma om anställning för huvuddelen av de akademiskt utbildade t.ex. genom att "staten genomför reformer, som ej annars hade genomförts". Staten skulle också genom sin investeringspolitik kunna inverka på arbetsmöjligheterna för akademiker i den privata sektorn. (SOU 1959:45, s. 164)

Frågan om spärr till det fria utbildningsutbudet och vad som skulle anses som rimlig nivå på antalet utbildningstillfällen och antalet personer med utbildning från universitet och högskolor diskuterades dock också under sextiotalet.

En klar begränsning av universitets- och högskoleutbildningen gavs av behörighetskraven och, genom dessa, av omfattningen av gymnasiet. För

tillträde till universitet och högskolor krävdes att man gått igenom någon av linjerna inom det allmänna gymnasiet – latinlinjen, reallinjen eller allmänna linjen – eller ekonomiskt eller tekniskt gymnasium. Fortfarande var det bara en mycket begränsad del av årskullen som avlade studentexamen, även om antalet hela tiden ökade. Omkring år 1950 var det cirka 5 000 ungdomar som årligen ”tog studenten”. Tio år senare hade antalet ungefär fördubblats. De årskullar som då var i studentexamensålder var väsentligt större än 1950, så andelen hade inte ökat i motsvarande mån. Utvecklingen accelererade dock både i absoluta och relativa tal. År 1968, som var det sista året som studentexamen avlades, var det mer än 25 000 ungdomar som tog examen, i det närmaste var fjärde i årskullen.

Endast en begränsad, men så småningom ökande, del av ungdomarna fick således möjlighet att skaffat sig de formella behörighetskraven, men de som väl uppnått dessa var garanterade att få fortsätta att studera på universitetsnivå.

Former för politik och planering

Statsmakterna beslutade vilka utbildningslinjer som skulle finnas vid vilka lärosäten, hur många studenter som skulle antas till de spärrade utbildningarna samt vissa ramar för den fria utbildningen. Utbildningsutbudets omfattning och inriktning var således frågor för statsmaktsnivån. Den konkreta politiken och planeringen utformades huvudsakligen i de årliga budgetpropositionerna. Förslagen och besluten gällde här framför allt olika typer av resurser: inrättande av tjänster av skilda slag, öronmärkning av belopp för bestämda ändamål etc.

Resurstilldelningsbesluten av regering och riksdag uttrycktes i anslag till dels avlöningar till lärarpersonal, dels driftkostnader för vart och ett av fakultetsområdena (humanistiska, teologiska, juridiska, samhällsvetenskapliga, medicinska, odontologiska, farmaceutiska, matematisk-naturvetenskapliga och tekniska fakulteterna). Varje anslag delades in i anslagsposter till berörda universitet och högskolor.

Driftkostnadsanslaget var ett s.k. reservationsanslag, där anslagstilldelningen utgjordes av anslagsbeloppet, varken mer eller mindre. Eventuella överblivna medel fick sparas efter budgetårets slut.

Användningen av lärarlöneanslaget, det i särklass största anslaget, var mycket detaljerat reglerad av statsmakterna, så detaljerat att anslaget kunde vara ett s.k. förslagsanslag. Med förslagsanslag menades att anslagsbeloppet i sig inte var styrande – det var ett ”förslagsvis” beräknat belopp. I stället var det bestämmelserna för hur anslaget skulle användas som avgjorde vilket belopp som betalades ut. I regleringsbreven angavs för alla ämnen vid vart och ett av universiteten och högskolorna – i förteckningar som löpte över sida efter sida – hur många ordinarie och extra ordinarie tjänster som professor och universitetslektor som fick finnas inrättade. Genom öronmärkta poster för ”kursanslag” styrdes omfattningen av övriga lärarinsatser. ”Inom ramen för kursanslaget får bestridas kostnader vid extra tjänst som universitetslektor och vid tjänst som assistent eller amanuens samt för sådan undervisning och examination som inte kan åläggas lärare eller annan tjänsteman inom ramen

för vedergörandes tjänstgöringsskyldighet.” Varje universitet och högskola skulle årligen redovisa till Universitetskanslersämbetet hur olika ”kursanslag” hade använts. (Se t.ex. Statsliggaren 1974/75 VIII U s. 167)

Medelstilldelningen för studenterna vid de filosofiska fakulteterna, som hade fritt tillträde, gjordes enligt ett mycket detaljerat regelsystem, beslutat av statsmakterna och administrerat av Universitetskanslersämbetet. Det var den s.k. ”automatiken”, ett resurstilldelningssystem inom vars ramar universiteten i stor utsträckning kunde arbeta på löpande räkning. Pengar kunde rekvireras vartefter studenterna strömmade till. Utifrån organisationsplaner/”normalstudieplaner” fastställda ämne för ämne garanterades lärosätena resurser för vad som ansågs som rimlig utbildningsstandard. Organisationsplanerna var detaljerat utformade och angav hur mycket av undervisningen som skulle ske i olika former (föreläsningar, kurser, seminarier, gruppövningar etc.), vilken typ av lärarinsats som skulle användas (professorsundervisning, lektorsundervisning, assistentinsatser etc.) och hur stora studentgrupperna skulle vara i olika undervisningsmoment. Automatikstilldelningen innebar ofta en resursmässigt ganska hygglig utbildningsstandard. Samtidigt gav den försörjnings- och arbetsmöjligheter för ett stort antal unga lärare vid de berörda universitetsinstitutionerna. Genom detta fick automatiken också betydelse för forskarutbildningen. Många licentiander och doktorander kunde försörja sig genom olika slag av medverkan i undervisningen, finansierade med automatikstilldelningen.

Inte bara föreskrev statsmakterna hur pengarna skulle användas. Detaljerade föreskrifter gavs också i fråga om fördelningen av lärarnas arbetstid och därtill också för hur olika arbetsinsatser av lärarna skulle värderas. ”Lektorstimme” var således inte bara en undervisningstimme utförd av en universitetslektor utan också en klassificering av undervisningsmomentet utifrån dess karaktär och ”svårighetsgrad”. Lektorstimmar kunde således utföras såväl av professorer som assistenter och inte bara av lektorer. Olika slag av timmar hade olika värde när de skulle avräknas mot lärarnas undervisningsskyldighet.

Statsmakterna bestämde vidare bokstavligen hus för hus om lokaler, inredning och utrustning. Dessa resurser var, när de väl tillskanskats – vilket var en omständlig procedur – gratis för universiteten och högskolorna.

Anslagssystemet och tjänsteorganisationen innebar att statsmakterna mycket handfast medverkade i utformningen av verksamheten. Utrymmet var begränsat för interna prioriteringar vid universitet och högskolor. Även om statsmaktsbesluten gällde de olika resursslagen – främst lärare och lokaler – hade de genom sin detaljeringsgrad stor betydelse för verksamhetens inriktning och för resursstandarden för olika verksamheter.

Planeringsprocessen

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) bar huvudansvaret för den reguljära planeringsprocessen. Det var UKÄ som svarade för ”petita”, anslagsframställningarna till regeringen, som var underlaget för statsmakternas beslut. Materialet från universitet och högskolor utgjorde bara ”underpetita”.

Vissa direktiv, petitaanvisningar – ofta allmänt hållna – gavs av regeringen. Betydligt tydligare och mer styrande för petitaarbetet var de skriftliga riktlinjer som utfärdades av UKÄ. Såväl direktiv som budgetförslag behandlades

i de fem fakultetsberedningar som var knutna till verket. Fakultetsberedningarna utsågs av regeringen. Halva antalet ledamöter utsågs efter nominering från berörda fakulteter. Övriga ledamöter hämtades från olika samhällsområden. Normalt följde verkets styrelse fakultetsberedningarnas förslag. Till verket var också knutna ett antal utbildningsråd med uppgift att verka för att "utbildningen till innehåll och organisation utformas på ett från arbetsmarknadens, särskilt näringslivets och den allmänna förvaltningens, synpunkter ändamålsenligt sätt" (SFS 1965:740 Instruktion för Universitetskanslersämbetet). UKÄ gav själv organisationen följande omdöme: "Knappt inom något annat statligt verksamhetsområde torde förekomma en så omfattande, på det centrala planet genomförd samverkan mellan fackmän och representanter för olika intresseområden". (UKÄ:s petita för 1967/68 s. 28)

De goda tiderna, där all offentlig verksamhet, och inte minst den vid universitet och högskolor, år efter år tilldelades ökade resurser innebar att planeringsprocessen såväl på den centrala myndighetsnivån som inom regeringskansliet framför allt gick ut på att rangordna önskemålen om expansion från universiteten och högskolorna. Uppmärksamheten var starkt fokuserad på inrättandet av nya professurer. UKÄ:s petita från slutet av 1960-talet innehöll i regel förslag om 40 – 50 nya professurer per år. (Fullt så stor brukade utdelningen inte bli, men några tiotal nya professurer fanns oftast i budgetpropositionerna.) Frågor om utbildningens omfattning och inriktning var däremot inte så vanligt förekommande. Och det är svårt att hitta konkreta arbetsmarknadsbehov i argumentationen. Utbildningens betydelse framhölls i allmänna ordalag.

Utbildningsutbudets omfattning och inriktning skulle – det låg ju i de utbildningspolitiska ambitionerna och i automatiksystemet – till stor del styras av studentefterfrågan. Inom Ecklesiastikdepartementet inrättades omkring 1960 en särskild prognos- och planeringsgrupp. Dess uppgifter var att beräkna universitetens och högskolornas framtida storlek, beräkna det framtida antalet akademiker och att försöka uppskatta det framtida behovet av skilda slag av akademiker. Försök till mer långsiktig planering gjordes genom beslut om riktlinjer för utbyggnaden av universitet och högskolor. Ett sådant beslut fattades av riksdagen år 1965. Prognoseerna för studentantalet kom dock hela tiden att överträffas.

Resultat

Antalet universitets- och högskolestuderande kom som kunde väntas att öka mycket kraftigt. Samtidigt förändrades proportionerna mellan olika utbildningsområden högst väsentligt.

Läsåret 1960/61 skrevs sammanlagt ca 7 600 studenter in vid universitet och högskolor. Läsåret 1969/70 hade antalet ökat till drygt 28 000, vilket i det närmaste var en fyrdubbling.

Den ökade tillströmningen slog självfallet igenom i antalet närvarande studenter. Mellan 1960 och 1970 ökade det samlade studentantalet från ca 32 000 till ca 130 000, vilket var mer än en fyrdubbling.

Expansionen berörde alla områden men gällde framför allt de filosofiska fakulteterna. I särklass stor var ökningen av samhällsvetenskaplig utbildning.

Vid sextiotalets början fanns inga särskilda samhällsvetenskapliga fakulteter. De samhällsvetenskapliga ämnena ingick i de humanistiska fakulteterna. Höstterminen 1965, som är det första år för vilket Statistiska Centralbyrån (SCB) särredovisar samhällsvetarna, läste i det närmast 19 000 studenter samhällsvetenskapliga ämnen. Fem år senare, 1970, var antalet 50 000.

Den starka ökningen av framför allt samhällsvetenskaplig utbildning innebar att relationen mellan utbildning inom olika områden ändrades. Läsåret 1960/61 skrevs 58 procent av studenterna in för att studera humaniora, samhällsvetenskap, juridik eller teologi. Läsåret 1969/70 var motsvarande andel 75 procent. Av de nyinskrivna studenterna 1960/61 skulle 31 procent läsa naturvetenskap eller teknik; 1969/70 var motsvarande andel 22 procent.

Första gången inskrivna	1960/61	%	1965/66	%	1969/70	%
Fakultet						
teologisk	145	2%	193	1%	13	0%
juridisk	444	6%	877	5%	1 209	4%
medicinsk	236	3%	347	2%	372	1%
odontologisk	174	2%	188	1%	154	1%
humanistisk	3 964	52%	5 147	29%	8 026	29%
samhällsvetenskaplig		0%	5 860	33%	11 757	42%
mat-nat	1 596	21%	2 915	17%	4 200	15%
farmaceutisk	228	3%	244	1%	248	1%
teknisk	791	10%	1 564	9%	1 900	7%
lant-, skog-,vet	94	1%	140	1%	130	0%
lärar			25	0%	134	0%
Summa	7672	100%	17500	100%	28143	100%

Av det samlade studentantalet återfanns 33 procent inom naturvetenskap och teknik år 1960. Denna andel hade sjunkit till 23 procent år 1970. Samtidigt hade andelen studenter inom kulturvetenskaperna ökat från 50 procent till 66 procent.

Närvarande studenter

Fakultet	ht 1960	%	ht 1965	%	ht 1969	%	ht 1970	%	ht 1975	%
teologisk	800	3%	800	1%	700	1%	500	0%	912	1%
juridisk	2 106	7%	3 003	5%	5 500	5%	6 000	5%	5 929	5%
medicinsk	3 316	10%	4 703	8%	6 575	6%	7 432	6%	7 904	7%
odontologis	1 173	4%	1 283	2%	1 691	1%	1 792	1%	2 166	2%
humanistisk	12 715	40%	13 988	22%	29 000	25%	29 392	23%	22 016	19%
samhällsvet		0%	18 872	30%	41 708	35%	49 660	38%	44 629	39%
mat-nat	5 248	17%	8 609	14%	16 500	14%	15 423	12%	10 039	9%
farmaceutisk	538	2%	726	1%	794	1%	767	1%	548	0%
teknisk	5 099	16%	8 665	14%	12 382	10%	14 553	11%	16 125	14%
lant-, skog-,vet	662	2%	938	1%	1 277	1%	1 364	1%	1 633	1%
lärar	114	0%	1 029	2%	2 053	2%	2 750	2%	1 578	1%
Summa	31 771	100%	62 616	100%	118 180	100%	129 633	100%	113 479	100%

I början av 1970-talet fick vissa grupper av högskoleutbildade – bl.a. civilingenjörer – svårt att få adekvata arbeten. Detta avspeglades omedelbart i minskande intresse för högre utbildning. Antalet studenter sjönk från ca 130 000 år 1970 till ca 113 000 fem år senare.

Under 1960-talet ökade också antalet universitetsanställda mycket kraftigt. Antalet lärartjänster inom det dåvarande "UKÄ-området", dvs. universitet och högskolor som hade UKÄ som central myndighet, mer än fördubblades. Särskilt stor var ökningen av tjänster på "mellannivå", dvs. som forskarassistent, universitetslektor och docent. Dessa tjänster fick ofta innehavare som var relativt unga och kom att stanna kvar länge vid universitetet/högskolan. Många i den nuvarande lärarkåren anställdes redan under 1960-talet, vilket avspeglas i åldersstrukturen. Så är t.ex. mer än hälften av de nuvarande högskolelektorerna födda på 1940-talet.

3 Planeringens tid

Utbildningspolitiska mål och ambitioner

Våren 1968 tillsattes en utredning rörande det eftergymnasiala utbildningssystemet (U 68). U 68 avgav ett stort antal betänkanden och rapporter. Huvudbetänkandet, SOU 1973:2, Högskolan, kom i mars 1973. En omfattande proposition med U 68-förslagen som grund lades fram i februari 1975 (prop. 1975:9). Förändringarna genomfördes från budgetåret 1977/78.

Sammanhållen planering blev nu viktig. Benämningen grundläggande högskoleutbildning etablerades för all utbildning efter gymnasieskolan. "Grundläggande högskoleutbildning" kom således att omfatta betydligt mer än tidigare. Hit hörde nu olika lärarutbildningar, vårdutbildningar (där sjuksköterskeutbildningen var den största), konstnärliga utbildningar m.m. Detta hävdades "svara bäst mot kravet på att skapa förutsättningar för en rationell utbildningsplanering" (prop. 1975:9, s. 18) Fördelningen av resurser och utbildningskapacitet inom högskolan skulle syfta till att så långt som möjligt tillgodose både individernas och arbetslivets behov.

Ett enhetligt regel- och planeringssystem infördes för alla "högskoleenheter", dvs. universitet och högskolor, och för all högskoleutbildning. Den gemensamma grunden var att utbildningen skulle utgå från vissa generella behörighetskrav – gymnasieutbildning med betyg i svenska och engelska motsvarande lägst social linje. (I praktiken hade de generella behörighetsvillkoren ofta begränsat värde; det var de "särskilda behörighetskraven" eller – i fråga om t.ex. den konstnärliga utbildningen – inträdesprov, som var avgörande för tillträde till utbildningen.)

Principen om den samlade "högskolan" kom att leda till förenhetligande och krav på likställighet och likabehandling i en rad andra avseenden än behörighetskraven. En enhetlig lärartjänstorganisation infördes till exempel vid alla högskoleenheter. Intensiva diskussioner fördes om "forskningsanknytning", "fasta resurser för forskning", "konstnärligt utvecklingsarbete" etc. för de utbildningar och lärosäten som var nya i högskolesystemet.

Lokaliseringsaspekten på utbildningen blev mer framträdande än tidigare. För att underlätta planeringen av utbildningen skulle landet delas in i sex

högskoleregioner. För varje region skulle finnas en regionstyrelse, i vilken företrädare för allmänna intressen skulle ha majoritet.

Former för politik och planering

Tydlig åtskillnad gjordes nu i politik och planering mellan grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning. För forskning och forskarutbildningen användes fortsatt den tidigare indelningen i fakultetsområden.

Högskoleutbildningen delades in i fem yrkesutbildningssektorer:

- utbildning för tekniska yrken
- utbildning för administrativa, ekonomiska och sociala yrken
- utbildning för vårdyrken
- utbildning för undervisningsyrken
- utbildning för kultur- och informationsyrken.

Varje utbildningssektor omfattade ett antal allmänna utbildningslinjer, beslutade av regeringen efter bemyndigande av riksdagen och med utbildningsplaner fastställda av den centrala myndigheten. Därtill fanns lokala och individuella utbildningslinjer samt enstaka kurser.

Anslagssystemet

Anslagssystemet var en viktig del i styrningen av högskolan, såväl på statsmaktsnivå som lokalt. Detta framhölls både av statsmakterna och myndigheterna. (Se t. ex. UHÄ:s anslagsframställning för 1978/79 s. 30)

Den tidigare anslagsuppdelningen i lärarlöner och driftkostnader upphörde. Medel anvisades i stället fr.o.m. budgetåret 1977/78 under vad som ibland kom att kallas ”ändamålsanslag”, ett för var och en av utbildningssektorerna samt ett för lokala och individuella linjer samt enstaka kurser. För forskningen och forskarutbildningen anvisades medel fortfarande under ett anslag per fakultetsområde (humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap, medicin, odontologi, farmaci, matematik-naturvetenskap, teknik samt temaorienterad forskning).

Från ändamålsanslagen till grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning skulle bekostas såväl lärarlöner som driftkostnader. De tidigare särskilda anslagen till förvaltningen vid universitet och högskolor respektive till universitets- och högskolebiblioteken avskaffades och medel för dessa kostnader anvisades därefter också under ändamålsanslagen. Anslagen var reservationsanslag, dvs. anslagsbeloppet var det avgörande. Mer pengar blev det inte, men i princip inte heller mindre: medel som inte använts ett budgetår kunde behållas till följande budgetår. I praktiken kom i vissa fall anslagsbehållningar som statsmakterna bedömde som ”för stora” att dras in.

För lokaler, inredning och utrustning gällde fortfarande den särskilda beslutsordningen, där statsmakterna tog ställning till vart och ett av de enskilda byggprojekten och där lokalerna, väl framargumenterade, var gratis för universitet och högskolor. För överblickens skull började dock så småningom lokalkostnaderna att tas med i budgetpropositioner och regleringsbrev. De angavs dock per lärosäte och inte per ”ändamål”, dvs. fördelade på utbildning

och forskning. Medel för lokalkostnaderna anvisades under ett särskilt anslag med poster för de olika lärosätena, från vilka beloppen betalades in till den lokalansvariga myndigheten, Byggnadsstyrelsen. Lokalkostnaderna utgjorde således fortfarande ingen reell kostnad för lärosätena.

Ingångsvärdena på de nya ändamålsanslagen till utbildning respektive forskning och forskarutbildning från år 1977/78 – basbelopp var den term som användes i samband med reformbesluten – beräknades i princip så att universitet och högskolor skulle återfå medel för den verksamhet de tidigare bedrivit, om än via nya kanaler. I så måtto var högskolereformen definitivt inte omstörtande. En viss diskussion utspann sig om huruvida de nya anslagsbeloppen var korrekt beräknade. Flera lärosäten hävdade att de belopp som anvisades för budgetåret 1977/78 under utbildningssektors- och fakultetsanslagen inte var tillräckliga för att täcka kostnaderna för den verksamhet som funnits redan budgetåret 1976/77. Utbildningsutskottet uppmärksammade frågan och slog fast att principen måste vara att tidigare kostnader skulle täckas, om så behövdes skulle extra medel anvisas över tilläggsbudget. (UbU 1976/77:20 s. 82). Den omfattning och inriktning på utbildningsutbudet som vuxit fram under 1960-talet kom således på detta sätt att föras över i det nya systemet.

Totaldimensioneringen

Gymnasieskolan byggdes ut och antalet som fick behörighet för högre studier ökade. År 1972 hade därtill behörighetsvillkoren ändrats i syfte att vidga tillträdet till högre studier. Den som fyllt 25 år och förvärvat arbetat i minst fem år blev behörig för högskolestudier. Genom högskolereformen sänktes "arbetsvillkoret" till fyra år.

I propositionen 1975 förordades en fastare dimensionering av utbildningskapaciteten inom hela högskolan med hjälp av generell antagningsbegränsning, spärr. Till flertalet allmänna utbildningslinjer skulle antagningen vara central. Under ytterligare några år kom dock – till följd av beslut om den s.k. ventilen – tillträdet fortfarande att vara i huvudsak fritt till de filosofiska fakulteterna.

Dimensioneringen per utbildningssektor

Planering var central i 1975 års högskolereform. De allmänna utbildningslinjerna grupperades i utbildningssektorer. Statsmakterna skulle såväl svara för de övergripande avvägningarna mellan sektorerna som inom varje sektor ange planeringsramar per utbildningslinje för antagningen av högskolestuderande.

Några övergripande avvägningar mellan de olika utbildningssektorerna återfanns emellertid knappast i budgetpropositionerna, bortsett från de ständigt återkommande uttalandena om angelägenheten av att öka naturvetenskaplig och teknisk utbildning. I regel gjordes inte heller någon samlad beskrivning och bedömning av var och en av de olika utbildningssektorerna. Förslag och beslut gällde i stället – liksom tidigare – enskilda utbildningslinjer. Och fortfarande gällde argumentation och förslag ofta olika resursslag, dvs. inte "ändamål", även om man nu inte var lika detaljerad som tidigare utan i stället talade om "förstärkta basresurser", "mellantjänster" etc.

Den första anslagsframställningen i det nya systemet redovisar således endast marginella utbyggnadsförslag inom var och en av utbildningssektorerna. Inom t.ex. sektorn för tekniska yrken tas upp: utbildning i samhällsbyggnadsteknik vid högskolan i Luleå, utbyggnad av hälsovårdsinspektörsutbildningen, försöksverksamhet med yrkesteknisk utbildning samt utbildning av fiskeritjänstemän. Anslagsframställningen ger således långt ifrån någon heltäckande bild av utbildningssektorn. Inget sägs om vare sig arbetsmarknadsbehoven eller studentintresset eller det samlade utbildningsutbudet inom sektorn för tekniska yrken. De följande anslagsframställningarna gällde likaså förslag avseende enskilda utbildningar.

Utbildningssektorerna, som förefaller ha varit tänkta som centrala planeringsbegrepp, verkar inte ha fått någon större faktisk användning för att diskutera utbildningen. De första åren gick det inte ens – utan ett omfattande eget summerande – att ur budgetproposition och regleringsbrev utläsa för hur många studenter respektive utbildningssektor planerats.

Utbildningssektorerna byggdes upp underifrån, dvs. de blev resultatet av ställningstagandena i fråga om platsantal på de ingående linjerna i stället för att vara en övergripande utgångspunkt för sådana beslut. Utbildningssektorerna fungerade snarare som samlande rubriker, inte som övergripande planeringsinstrument.

Förklaringen till detta är rimligen att utbildningssektorerna egentligen inte motsvarade någon verklighet. De olika utbildningarna inom varje sektor var inte utbytbara eller bara i mycket begränsad utsträckning utbytbara – och det vare sig man såg till arbetsmarknaden för de utbildade eller utbildningsresurserna inom högskolan. Sektorerna gav alltså inga meningsfulla ”sorter” att använda för planeringen. Det skulle knappast ha varit någon idé att diskutera i termer av flera ”kultur och information”, om det t.ex. var just kyrkomusiker man ville ha och inte t.ex. journalister, utbildningar som båda hörde till kultur- och informationssektorn, eller flera ”vård”, om det var arbetsterapeuter man var ute efter och inte receptarier, vilka både hörde till vårdsektorn, eller för den delen inte heller flera ”teknik”, när utbildningssektorn omfattade så vitt skilda utbildningar som t.ex. flygteknik och fiskevård.

Utbildningssektorerna hade dock betydelse genom att de utgjorde indelningsgrunden i anslagssystemet. Medel fick inte flyttas mellan anslagen till de olika utbildningssektorerna. Utbildningarna inom en sektor var resursmässigt kopplade till varandra genom att de delade på ett och samma anslag. Omfördelning av resurser kunde bara göras till och från utbildningar inom samma sektor.

Och, även om sektorerna inte var styrinstrumenten i den samtida utbildningspolitiken och planeringen, kan de – genom att ange en utbildningsplanering i så grova termer – ha fått betydelse för utvecklingen av det system som skulle komma att tillämpas fr.o.m. 1993.

Tomma platser

Utbildningsplatser är en sak, studenter en annan. Erfarenheten kom att bli att verkligheten inte helt lät sig anpassas till planeringen. Studenterna kom inte alltid till de utbildningsplatser som politiker och myndigheter erbjöd. Antalet

tomma platser kunde tidvis vara relativt stort. Statsmakterna korregerade vid vissa tillfällen medelstildelningen med anledning härav.

Planeringsprocessen

Den högre ambitionsnivån i fråga om planering ställde krav på administrativa resurser både lokalt och central. Detta markerades redan från början.

I den första budgetpropositionen i det nya systemet, prop. 1976/77:59, föreslogs 180 nya tjänster vid universitets- och högskoleförvaltningarna (s. 222). Samtidigt framhölls det särskilt att universitet och högskolor också kunde använda andra anslag än förvaltningsanslaget för förstärkning av förvaltningsresurserna (s. 243).

Till det nya centrala verk, som inrättades som en del av högskolereformen, Universitets- och högskoleämbetet, knöts fem planeringsberedningar, en för var och en av utbildningssektorerna med anknytande fakulteter. Planeringsberedningarna skulle bereda frågor om utbildningens och forskningens utveckling, villkor och behov samt frågor om forskningens, samhällslivets och yrkeslivets krav på utbildningen. Varje planeringsberedning bestod av ordförande och högst 18 andra ledamöter. I planeringsberedningen skulle ingå företrädare för delar av samhälls- och yrkeslivet med anknytning till beredningens ansvarsområde samt företrädare för lärare, andra anställda och studerande inom ansvarsområdet.

Utredningen om studiedokumentation och statistik för högskolan arbetade bl.a. med frågor om prognoser för behovet av universitets- och högskoleutbildade. Detta utredningsarbetet gällde dock formen för prognosarbetet, inte prognoser i sig. I den reguljära utbildningsplaneringen och budgetprocessen nationellt och lokalt, ingick inga särskilda insatser för att få underlag vare sig om studentefterfrågan eller arbetsmarknadsbehoven, som utbildningssystemet och planeringen av detta ytterst syftade till att tillgodose. I anslagsframställningar och budgetpropositioner återfinns således – trots vad som sagts om målet att ”tillgodose individernas och arbetslivets behov” sällan några konkreta bedömningar utifrån något av dessa perspektiv.

I allmänna ordalag kommenterades dock regelmässigt såväl ”samhällets behov av utbildade” som ”individernas efterfrågan på utbildning”. Vad som då redovisas förefaller ofta vara ”intuitiv” kunskap. Som exempel på karaktären av arbetsmarknadsbedömningarna kan citeras ur UHÄ:s anslagsframställning för budgetåret 1981/82: ”Tillgängliga bedömningar pekar mot att bristen under 1980-talet kan bli stor på olika slag av lärare och på vissa kategorier av vårdpersonal. Inom andra sektorer synes tillgång och efterfrågan i stort väga jämt, vilket inte utesluter att allvarliga brister kan tänkas uppstå inom vissa specialistområden både inom sektorn för utbildning för tekniska yrken och inom sektorn för utbildning för administrativa, ekonomiska och sociala yrken. Tendenser till överskott finns däremot på bl.a. psykologer. ... Under de senaste årtiondena har de högskoleutbildade till stor del fått arbete inom den offentliga sektorn. Om expansionen av offentlig verksamhet skulle upphöra kan ett minskat nyrekryteringsbehov av många kategorier högskoleutbildade t.ex. forskollärare bli följden. En eventuell expansion inom olika industribranscher kan omvänt komma att medföra en ökad efterfrågan på bl.a. ingenjörer, d.v.s. en grupp för vilken redan i dag vissa bristtendenser kan

noteras.” I fråga om det andra utbildningspolitiska kriteriet, studentefterfrågan, konstateras i samma anslagsframställning: ”Kännedomen om individernas behov av högskoleutbildning är fortfarande ofullständig.” (UHÄ-rapport 1980:16, s. 26-27)

Resultat

Studentantalet fortsatte att öka också under ”planeringens tid” och efter det att hela högskoleutbildningen blivit ”spärrad”, om än inte lika dramatiskt som tidigare.

	1977/78	1982/83	1987/88	1992/93	77/78-92/93	% förändr
Högskolenybjörjare						
Universitet, fackhögskolor	32 400	27 600	26 900	35 200	2 800	9%
Mindre och medelstora högskolor	8 200	8 700	8 900	16 900	8 700	106%
Vårdhögskolor	5 200	5 700	5 900	5 700	500	0
Konstnärliga högskolor	370	400	310	360	-10	-3%
Summa	46 170	42 400	42 010	58 160	11 990	26%
Registrerade studerande						
Universitet, fackhögskolor	136 700	137 400	134 000	166 300	29 600	22%
Mindre och medelstora högskolor	21 000	28 200	29 200	52 500	31 500	150%
Vårdhögskolor	16 600	20 300	21 100	24 300	7 700	46%
Konstnärliga högskolor	1 700	1 900	1 800	2 200	500	29%
Summa	176 000	187 800	186 100	245 300	69 300	39%
Examina						
Universitet, fackhögskolor	17 300	20 200	17 500	18 500	1 200	7%
Mindre och medelstora högskolor	3 900	4 600	5 000	7 700	3 800	97%
Vårdhögskolor	6 800	9 700	7 400	6 900	100	1%
Konstnärliga högskolor	470	390	390	390	-80	-17%
Summa	28 470	34 890	30 290	33 490	5 020	18%

Det första året som det nya högskolesystemet var i kraft, läsåret 1977/78 antogs sammanlagt 46 000 nya studenter. (Antalet kan inte direkt jämföras med uppgifterna från tidigare period, eftersom definitionen på högskolestuderande ändrats.) Hela antalet registrerade studenter var 176 000. Detta år avlades 28 000 examina. Läsåret 1992/93, året före nästa högskolereform, hade antalet nybjörjare ökat till 58 000, antalet registrerade studenter till 245 000 och antalet examina till 33 000.

Procentuellt ökade antalet nybjörjare med 26 procent, antalet registrerade med 39 procent och antalet examina med 18 procent. Antalet registrerade studenter ökade således väsentligt mycket mer än antalet nybjörjare. Studen-

terna läste längre utbildningar och blev kvar längre vid universiteten och högskolorna. Lägst var ökningen av examinationen. Den motsvarande endast en ökning med ca en procent per år under perioden 1977/78–1992/93.

Ökningarna ägde i mycket rum vid de nya eller, som de kom att benämnas, de mindre och medelstora högskolorna. Här fördubblades verksamheten eller ökade än mer. Förändringarna vid universiteten och fackhögskolorna var däremot måttliga i perspektiv av den långa tid under vilka de ägde rum. Antalet nybörjare ökade med nio procent och antalet examina med sju procent under de sexton åren mellan 1977/78 och 1992/93, dvs. med i genomsnitt något över respektive något under en halv procent per år.

En markant förändring i utbildningsutbudet var den stora ökningen av antalet årsstudieplatser på enstaka/fristående kurser. Detta mer än fördubblades mellan 1978 och 1992. Nybörjarplatserna på de allmänna utbildningslinjerna ökade med något över tjugo procent. Huvuddelen av den nya platserna på utbildningslinjerna gällde tekniksektorn. Antalet ”kulturvetare” (dvs. framför allt samhällsvetare och humanister) ökade samtidigt inom ramen för det ökade utbudet av enstaka/fristående kurser.

Planeringsramar

1978/79 1992/93

Nybörjarplatser på linjer

Utbildningssektor

Teknik	5 600	13 300
AES	9 800	8 700
Vård	8 400	9 300
Undervisning	10 300	11 300
Kultur, information	2 200	2 200
	36 300	44 800

Årsstudieplatser

Lokala, individuella,

enstaka kurser 23 000 47 500

4 Systemens tid

Utbildningspolitiska mål och ambitioner

Hösten 1992 lade regeringen fram förslag om en ny universitets- och högskolereform att träda i kraft den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:1). Propositionens motto var ”frihet för kvalitet”.

I propositionen förordades att de statliga universiteten och högskolorna skulle ges större frihet i fråga om

- studieorganisation
- utbildningsutbud
- antagning av studenter

- inrättande och tillsättande av professurer
- skapande av karriärvägar för lärare
- institutionell organisation
- disposition av resurser till grundutbildning
- omfördelning mellan anslag till forskning.

Utbildningspolitikens mål skulle vara att under 1990-talet föra upp universitetens och högskolornas utbildningsvolym till jämförbara länders nivå.

Det framhölls som ett av syftena med reformen att utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen skulle anpassas till studenternas efterfrågan. Ett led i detta var att den nya studieorganisationen skulle bygga på kurser som kombineras till utbildningar. De ”färdiga” utbildningslinjerna skulle således inte ha samma betydelse som tidigare.

Men samtidigt som den individuella valfriheten och anpassningen till studenternas önskemål var i fokus betonades utbildningens samhälleliga betydelse:

”Internationella jämförelser pekar således framför allt på nödvändigheten av att bygga ut de längre utbildningsprogrammen. Det gäller särskilt program inriktade på industrins behov. För att exempelvis nå den examinationsvolym i relation till arbetskraftens storlek vad gäller längre tekniska, datavetenskapliga och naturvetenskapliga utbildningar som i genomsnitt gäller för Tyskland, Finland, Frankrike, USA och Kanada, skulle det årliga tillskottet av nyexaminerade från dessa utbildningsområden behöva öka med uppskattningsvis 25 till 30 procent jämfört med 1991/92 års examinationstal. Andelen studenter på långa utbildningar måste öka. Utbildningar med inriktning mot den privata sektorn och näringslivet måste förstärkas. Särskilt vid de mindre och medelstora högskolorna är utbildningsutbudet i alltför hög grad inriktat mot den offentliga sektorn.” (prop. 1992/93:169, s. 34)

Riktigt hur man tänkte sig att de individuella valen och anpassningen till studentefterfrågan skulle gå ihop med att utbildningen skulle inriktas på näringslivets behov framgick inte. Ansökningarna till högskoleutbildning visade att de blivande studenterna inte alltid hade den förkärlek för ”nyttig” utbildning, som utbildningspolitikerna kanske hoppades.

Frågan om lokaliseringen av högskoleutbildningen hade fortsatt stor betydelse. Trots talet om frihet för studenterna och för universitet och högskolor ville statsmakterna själva hålla i utbildningsresursernas fördelning geografiskt. Studentefterfrågan tilläts inte slå igenom när det gällde omfattningen av verksamheten vid olika universitet och högskolor eller på olika orter i landet.

Former för politik och planering

I prop. 1992/93:169 om högre utbildning för ökad kompetens konkretiserades universitets- och högskolereformen i ett planerings- och styrsystem. På grundval av denna proposition beslöts och infördes ett nytt resurstilldelningssystem för den grundläggande högskoleutbildningen. Detta var uppenbart inspirerat av de ”köp- och säljsystem” som nu börjat införas inom olika delar av den offentliga verksamheten, t.ex. inom sjukvården.

Huvuddragen i resurstilldelningssystemet, som till stora delar fortfarande tillämpas, är följande. Ersättning betalas ut i form av per capita-ersättningar

för helårsstudenter ("studentpeng") samt helårsprestationer. Ersättningsnivåerna skiljer sig avsevärt mellan olika utbildningsområden. Ursprungligen fanns sex "prisklasser":

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

Sedermåra har också idrottsutbildning och konstnärlig utbildning införlivats. Den konstnärliga utbildningen har särskilda prisklasser för design, konst, musik, opera, teater, media och dans.

Lägst är ersättningen för utbildning inom humaniora, teologi, juridik och samhällsvetenskap. Det första året efter reformen, 1993/94 var "studentpengen", här 7 300 kr. och ersättningen per helårsprestation 14 200 kr., dvs. en sammanlagd ersättning för en student som med framgång genomfört ett års studier var 21 500 kr. Motsvarande ersättningar för naturvetenskap och teknik var 18 700 kr. och 33 500 kr., sammanlagt 52 200 kr. Den högsta per capita-ersättningen gavs då för medicinsk utbildning med 37 700 kr. som "studentpeng" och 60 100 kr. som prestationsersättning, sammanlagt 97 800 kr. De konstnärliga utbildningarna, som nu ingår i systemet, ersätts med betydligt högre belopp.

Alla universitet och högskolor får lika stor ersättning för kurser inom ett och samma utbildningsområde. Ingen hänsyn tas till skillnader i kostnadsläge mellan olika orter, till stordriftsfördelar eller smådriftsnackdelar etc.

I det ursprungliga förslaget fanns också en särskild tilldelning – omfattande fem procent av medlen – som skulle göras för att premiera insatser för att höja verksamhetens kvalitet.

Varje universitet och högskola ges ett treårigt utbildningsuppdrag. I utbildningsuppdraget för perioden 1993/94–1995/96 angavs

- det högsta antal helårsstudenter varje budgetår och
- för varje utbildningsområde det högsta antal helårsprestationer som kunde ge ersättning under treårsperioden.

Vidare anges för varje budgetår vilken sammanlagd ersättning som universitetet/högskolan högst kan erhålla, takbeloppet. Takbeloppet är lägre än den ersättning som skulle följa av summan av högsta antalet antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Takbeloppet kan uppnås genom flera olika – lokalt beslutade – kombinationer av studentantal och helårsprestationer inom de olika utbildningsområdena. Däremot är det således olönsamt att försöka uppnå alla maximitäl i utbildningsuppdraget.

Medlen för grundutbildning anvisas under ett grundutbildningsanslag till vart och ett av lärosätena. De medel som tilldelas universiteten och högskolorna får användas på det sätt som respektive lärosäte finner långsiktigt mest ändamålsenligt för att fullgöra utbildningsuppdraget. "Det ger utrymme för att organisera verksamheten på ett sätt som tillgodoser såväl intresset av en god användning av tillgängliga resurser som behovet av eftertanke och kritisk skolning." (prop. 1992/93:169, s. 2)

Utbildningsuppdragen och takbeloppen konstruerades utifrån befintlig verksamhet vid respektive universitet/högskola och kostnaderna för den. Liksom vid anslagsomläggningen 1977 fördes således tidigare förhållanden över i det nya systemet.

Universiteten och högskolorna fick ansvaret för flera viktiga frågor som tidigare avgjorts av statsmakterna. De allmänna utbildningslinjerna avskaffades. (De återupptod dock ofta genom lokala beslut under beteckningen program.) Regering och riksdag avgjorde inte längre hur många studenter som skulle antas vare sig totalt eller till olika utbildningar eller utbildningsområden. De enda undantagen, där statsmakterna skulle ange dimensioneringen, skulle vara "utbildningar till vissa viktiga yrken inom vilka staten ur ett nationellt perspektiv måste garantera ett visst antal examinerade studenter". (s. 3) Inte heller här angavs dock några antagningstal, det tidigare styrinstrumentet. Styrningen kom i stället – i konsekvens med den nu för statlig verksamhet generellt gällande mål- och resultatstyrningsfilosofin – till uttryck i krav på att ett visst minsta antal civilingenjörsexamina, grundskolläro- och gymnasieläroexamina samt läkar- och tandläkarexamina skulle avläggas vid berörda universitet och högskolor. Dessutom föreskrevs ett visst minsta antal examina omfattande minst 120 poäng.

Styreffekten av examenskraven förefaller emellertid ha varit begränsad. Så var t.ex. det krav som satts på ett visst minsta antal examina om lägst 120 poäng så lågt att det läsåret 1994/95 överträffades med 34 procent. När det gäller de preciserade examenskraven har antalet avlagda examina, med ett undantag, varit lägre – i fråga om läroexamen väsentligt lägre – än kraven i utbildningsuppdragen. Undantaget är civilingenjörsexamen. Där översteg i stället examinationen kraven med mer än 40 procent. Inga vare sig sanktioner eller belöningar är kopplade till examenskraven. Examenskraven låg också på en så låg nivå att de inte hade någon reell betydelse för antagningen och studentantalet.

Per capita-ersättningarna

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

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

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

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

Varje lärosäte förfogar fritt över sitt grundutbildningsanslag. Universitet och högskolor behöver inte fördela sina resurser så att det motsvarar per capita-ersättningarna för olika utbildningsområden. Bedömningar av ämnens och kursers behov skall göras lokalt. Statsmakterna svarar genom systemet inte för hur mycket resurser som går till olika utbildningsområden inom lärosätena.

Redan tidigare svarade universitet och högskolor för fördelningen av anslagsbeloppen inom var och en av utbildningssektorerna. Omfördelningar mellan utbildningssektorerna fick emellertid inte göras. Förfoganderätten gäller nu utbildningsresurserna vid ett universitet eller en högskola i deras helhet. Ersättningar som intjänats inom ett utbildningsområde kan alltså användas inom ett annat.

– Per capita-ersättningarna är genomsnittsbetopp för hela utbildningsområden.

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

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

Tillämpningen av det nya systemet visar att per capita-ersättningarna – i inte avsedd utsträckning – blivit styrande för den lokala resursfördelningen. Detta har lett till problem för mer kostnadskrävande utbildning, som bara kan få adekvat resurstilldelning om den lokala budgeteringen leder till lägre resurser än per capita-ersättningarna för annan utbildning. Inte bara resursstandarden inom olika ämnen påverkas av per capita-tilldelningen utan också utbildningsutbudets sammansättning. I systemkonstruktionen ligger en ”normalisering” eller ett förenhetligande av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. I viss mån kan statsmakernas styrning ha ökat i stället för minskat genom den reform som syftade till utvidgning av universitetens och högskolornas frihet.

Takbeloppen och ”extrauniversitetet”

Takbeloppen anger den maximala ersättningen från statsmakterna. Tanken bör ha varit att takbeloppen på något sätt skulle styra den samlade utbildningsvolymen. Styreffekten av takbeloppen – i varje fall hittills – förefaller dock kunna diskuteras.

Takbeloppen

Lärosäte	Takbelopp 1994/95 (milj.kr.)	Över takbeloppet (milj.kr.)	Under takbeloppet (milj.kr.)
Uppsala	711 289	83,6	
Lund	1 132 790	26,4	
Göteborg	804 412	104,4	
Stockholm	579 746	109,5	
Umeå	576 752		4,5
Linköping	524 508	20,9	
Karolinska	236 888	14,2	
Tekniska Högskolan	570 837		10,1
Luleå	285 028		0,1
Danshögskolan	10 396	2	
Dramatiska institutet	32 564	5,5	
Borås	100 354	26,5	
Dalarna	133 399		3,3
Gävle/Sandviken	125 648		
Halmstad	70 403	19,7	
Kalmar	132 932	2,5	
Karlskrona/Ronneby	57 949	5	
Karlstad	200 307	17	
Kristianstad	88 818	6,8	
Skövde	66 732	3,8	
Trollhättan/Uddevalla	52 443	2,6	
Växjö	150 018	29,4	
Örebro	182 095	16,4	
Gotland	13 926	0,2	
Idrottshögskolan	19 549	1,8	
Konstfack	45 490	3,1	
Konsthögskolan	20 738	1	
Musikhögskolan	47 901	0,8	
Lärarhögskolan	266 519		1,2
Mitthögskolan	240 366	32,9	
Mälardalens	150 150		12,5
Operahögskolan	7 722	0,4	
Teaterhögskolan	11 302	0,5	
Summa	7 649 971	536,9	31,7

Inget lärosäte har lyckats hamna exakt på takbeloppets nivå när utbildningsinsatserna räknas om till ersättningar för helårsstudenter och helårsprestationer. De allra flesta har haft mer, ibland väsentligt mer, att fordra än vad som rymts i takbeloppet. Dessa universitet och högskolor har alltså arbetat gratis i den bemärkelsen att de haft studenter och prestationer, som de inte fått ersättning för. Läsåret 1994/95 hade 33 av de statliga universiteten och högskolorna en verksamhet som inte rymdes inom takbeloppen. Värdet av de helårsstudenter och helårsprestationer, som dessa lärosäten inte fick någon ersättning för, uppgick till mer än en halv miljard kronor, sammanlagt 537 miljoner kronor. För att man tydligare skall se omfattningen av detta kan beloppet sättas i relation till vad som faktiskt betalades till olika lärosäten. Takbeloppen för universiteten i Stockholm, Umeå och Linköping var alla ungefär på denna nivå (580, 577 respektive 525 miljoner kronor). Universitet och högskolor "bjöd" således genom sina gratisinsatser på ett helt extra universitet av samma storlek som universiteten i Stockholm, Umeå och Linköping.

Samtidigt underskred sex lärosäten sina takbelopp med sammanlagt 32 miljoner kronor. Avvikelserna från takbeloppen (för mycket plus för litet) var således sammantaget 569 miljoner kronor, ca 7,5 procent av de samlade takbeloppen på 7 650 miljoner kronor.

Lokalkostnaderna

Medel för lokalkostnader ingår fr.o.m. budgetåret 1994/95 i per capita-ersättningarna. Lokalkostnaderna är nu således reella kostnader för universiteten och högskolorna. För- och nackdelarna med detta har diskuterats mycket. Lokalkostnaderna och universitetens och högskolornas lokalförsörjning i det nya systemet har belysts i 1996/97:URD2, Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning, och tas därför inte upp här.

Resultat

Antalet universitets- och högskolestuderande har fortsatt att öka. Läsåret 1992/93, året före reformen, skrevs 57 900 studenter in. Hela antalet registrerade studenter uppgick till 241 900. Läsåret 1994/95, som är det senaste för vilket det nu finns samlade uppgifter om verksamheten vid universitet och högskolor, antogs 62 900 nybörjare till grundläggande högskoleutbildning. Hela antalet registrerade studenter var ca 270 000. Antalet examina ligger dock – med en marginell minskning – på samma nivå 1994/95 som 1992/93: 33 700 examina år 1992/93 och 33 500 år 1994/95.

Av nybörjarna läsåret 1994/95 skulle 14 280, 23 procent, läsa naturvetenskap och teknik. Av examina avsåg 7 900, också 23 procent, naturvetenskap och teknik.

Uppföljningar

Redan hösten 1993 tillsattes en särskild utredare för att göra en uppföljning av reformen (regeringsbeslut den 22 december 1993, dir. 1993:143, U 1994:01). Till utredningen, som tog namnet RUT-93, knöts en av utbildnings-

ministern utsedd referensgrupp, i vilken ingick bl.a. universitetslärare och studenter. RUT-93 avgav ett antal skrifter och delbetänkanden. Slutbetänkandet, SOU 1996:21 Reform och förändring, kom i mars 1996.

Systemet för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen var en central del i 1993 års reform. Resursberedningen, som arbetat fram det nya resurstilldelningssystemet, fortsatte sitt arbete med att följa upp tillämpningen av detta. Resursberedningen redovisade detta sitt arbete i SOU 1994:80, Iakttagelser under en reform, och i promemorian Effekter av det nya resurstilldelningssystemet (dokumentation från ett seminarium i oktober 1994).

Även Riksrevisionsverket (RRV) uppmärksammade genast det nya resurstilldelningssystemet. RRV genomförde en förvaltningsrevisionell utredning av universitetens och högskolornas tillämpning av systemet under läsåret 1993/94. Utredningen redovisades i rapporten RRV 1994:17, Pengar till högskolans grundutbildning, som överlämnades till regeringen i juni 1994.

Vad kom då dessa utredningar fram till?

RRV:s utredning kartlade den lokala tillämpningen och anpassningen till resurstilldelningssystemet inom elva universitet och högskolor. Kartläggningen inriktades på i vilken utsträckning de grundläggande inslagen i resurstilldelningssystemet fått motsvarigheter i de undersökta högskolornas interna resursfördelning, dvs. i vilken utsträckning universitet och högskolor i det interna budgetarbetet använde sig av prestationsrelaterad ersättning, ”prislappar”, takvolym och takbelopp.

Det bör här påminnas om att – vilket RRV inte förefaller ha haft fullt klart för sig – det inte var ett syfte med reformen att det nationella resurstilldelningssystemet skulle kopieras på lokal nivå. Tvärtom hade reformmakarna betonat den lokala friheten att såväl lägga upp arbete och rutiner som att fördela resurser helt efter eget bedömande och då självfallet utan att använda det nationella systemets former och resursnivåer som mall.

RRV fann att nio av de elva lärosätena förändrat sina interna resursfördelningssystem och att detta skett genom att medelstillelningen prestationsrelaterats. Prislappar, oftast överensstämmande med de nationella, användes för att ”efterjustera” medelstillelningen med hänsyn till de faktiska prestationerna. Vid de lärosäten som gjorde sådana efterjusteringar hade maximi-gränser satts i form av takvolym och takbelopp.

RRV konstaterade också att besluten om utbildningsutbudet inom universitet och högskolor hanteras i två skilda beslutsprocesser, budgetprocessen och kursplaneringen, som tidsmässigt inte är helt koordinerade.

Resursberedningen studerade tillämpningen av resurstilldelningssystemet vid sex lärosäten, varav tre också ingick i RRV:s undersökning. Resursberedningen konstaterade att, oberoende av hur man valt att arbeta internt vid lärosätena, så hade principen om resultatbaserad tilldelning fått ett mycket kraftigt genomslag. Statsmakernas per capita-ersättningar hade fått en styrande inverkan på den interna resursfördelningen genom att ersättningsnivåer i dessa bildade utgångspunkten för de interna diskussionerna.

Resursberedningen noterade också att lärosätenas planering för treårsperioden försvårades av statsmakternas beslut om tillkommande åtaganden och i vissa fall förändringar i de givna utbildningsuppgifterna.

Resursberedningen framhöll att det nya resurstilldelningssystemet tycktes ha lett till att medvetenheten om studenternas prestationer i olika kurser var större än tidigare. Vid flera lärosäten hade olika typer av åtgärder – stöd-undervisning, byte av lärare, ökade handledarinsatser etc. – satts in, när man konstaterat lägre prestationsgrader än förväntat. Dessa insatser beskrevs, enligt beredningen, av studenterna som positiva effekter av systemet.

Beredningen fann att utbildningsutbudet fortfarande i lika hög grad som tidigare bestod av bundna studiegångar. De tidigare linjerna hade ersatts med utbildningsprogram och valfriheten för studenten i huvudsak kommit till uttryck i en ökad valfrihet inom dessa program. Beredningen konstaterade vidare att man vid de undersökta lärosätena, trots de ekonomiska riskerna med detta, värnade om utbudet av kurser med få deltagare – utlokaliserade kurser, C- och D-kurser samt valbara specialkurser i högre årskurser av programutbildningar.

RUT-93:s uppdrag avsåg universitets- och högskolereformen i dess helhet. Särskild uppmärksamhet ägnades behörighetsfrågorna, som behandlades i två delbetänkanden (SOU 1995:41 och SOU 1995:71), och de organisatoriska frågorna, där ett särskilt betänkande lämnades om den centrala myndighetsorganisationen (SOU 1994:153). Den grundläggande högskoleutbildningen behandlades huvudsakligen i slutbetänkandet.

RUT-93 satte verksamheten vid universitet och högskolor och de förändringar, som eventuellt kunde ses i denna, i relation till de mål som angivits för universitets- och högskolereformen. Dessa mål hade av Utbildningsdepartementet sammanfattats till ”att stimulera till mångfald i fråga om såväl innehåll i som organisation av verksamheten, att höja kvaliteten i verksamheten, att utnyttja resurserna effektivt, att öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sin utbildning och att anpassa utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen till studenternas efterfrågan” (Dir. 1993:143). RUT-93 fann det svårt att, bland annat med hänsyn till den korta tid som gått sedan reformen genomfördes, finna några tydliga förändringar i något av dessa avseenden.

RUT-93 konstaterade att förändringarna gentemot tidigare system i fråga om rörelsefriheten för universitet och högskolor i realiteten inte varit så stora som de framställts och att friheten för universiteten och högskolorna långt ifrån var så total som det hävdats i samband med reformbesluten.

RUT-93:s huvudsynpunkt var att statsmakternas utbildnings- och forskningspolitiska beslut behövde utvecklas och förtydligas. Underlag, bedömningar och prioriteringar måste redovisas mer systematiskt än vad som hittills skett. I övrigt förordade RUT-93 stor försiktighet med ytterligare förändringar och framhöll att universitet och högskolor framför allt behövde få möjlighet att koncentrera sig på sina uppgifter inom utbildning och forskning, ostörda av reformer.

RUT-93:s slutbetänkande remitterades över sommaren 1996. Remisstiden gick ut i oktober 1996. I diskussionen kring betänkandet ägnades stor uppmärksamhet åt frågan om rektor skall vara ordförande i universitets/högskole-

styrelsen eller ej. Betänkandet och remissyttrandena kommer, enligt uppgift i budgetpropositionen för år 1997, att ingå i underlaget för en proposition om universitets- och högskolefrågor i maj 1997.

5 Nutid

”1997 års system”

Den treårsperiod som hade behandlats i samband med 1993 års reformbeslut omfattade åren 1993/94 – 1995/96. Genom omläggningen av det statliga budgetåret till kalenderår kom perioden att förlängas med ett halvår och omfatta hela år 1996. Regeringens förslag med avseende på den följande treårsperioden, budgetåren 1997 – 1999, presenterades i 1996 års budgetproposition (BP 96), som lades fram i september 1996.

Budgetpropositionen innebar vissa förändringar i 1993 års planerings- och styrsystem. Riktlinjerna för ”1997 års system” presenterades sålunda: ”För perioden 1997 – 1999 avser regeringen att styra utbildningsutbudets inriktning på följande sätt. För de utbildningsområden där det är önskvärt att antalet studenter ökar kommer det i utbildningsuppdragen att anges att antalet helårsstudenter skall öka i förhållande till redovisat antal under perioden 1993/94 – 1995/96. Regeringens bedömning är att antalet helårsstudenter bör öka inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena. Den önskvärda ökningen kommer att preciseras för varje universitet och högskola. För de utbildningsområden där det är önskvärt att antalet studenter begränsas kommer det i utbildningsuppdraget för respektive lärosäte att anges ett högsta antal helårsstudenter under treårsperioden för vilka ersättning kan utgå. De utbildningsområden som berörs är de samhällsvetenskapliga, humanistiska, juridiska, medicinska och odontologiska samt de konstnärliga och idrottsliga utbildningsområdena. För de universitet och högskolor som har rätt att tillämpa någon av de konstnärliga ersättningsbeloppen kommer ett högsta antal helårsstudenter för treårsperioden att anges.” (prop. 1996/97, volym 6, s. 94). Som framgår i det följande blev styrningen i regleringsbrevet något annorlunda.

Riktlinjerna innebär bland annat att rollfördelningen mellan statsmakterna och lärosätena ändras. Genom att regeringen föreskriver vissa studentantal minskar universitetens och högskolornas frihet att råda över dimensioneringen av högskoleutbildningen.

Till de principiella förändringarna genom förslagen i budgetpropositionen bör också kunna räknas det ändrade kriteriet för utbildningsplaneringen. Ett syfte med 1993 års reform var att utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen skulle anpassas till studenternas efterfrågan. I BP 96 föreslås i stället följande för samtliga universitet och högskolor generella utbildningsuppdrag: ”Universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka. Förändring och utveckling i samhället och den efterfrågan på högskoleutbildade som därmed uppstår bör leda till att nödvändiga omprioriteringar sker mellan olika ämnesområden i universitets och högskolors utbildningsutbud.” (prop. 1996/97:1, Volym 6, s. 94)

Utbildningspolitiska mål och ambitioner

Under rubriken Högskolepolitiken inför 2000-talet uppmärksammas i budgetpropositionen framför allt högskolans "tredje uppgift", att "samverka med det omgivande samhället". Detta är inte endast en särskild uppgift utan innebär också krav på inriktningen och genomförandet av den "första" och "andra" uppgiften, utbildning och forskning. Ur budgetpropositionen kan citeras (s. 47-48): "Det är särskilt angeläget att utbildningens inriktning och innehåll utvecklas med mycket god kännedom om de krav, önskemål och kunskaper som finns inom samhälle och näringsliv. För det ändamålet är det viktigt att utveckla goda former för högskolans kontakter med det omgivande samhället så att dessa kan ske på ett väl strukturerat sätt."

Det långsiktiga målet är att "göra högskoleutbildning tillgänglig för alla som önskar studera och som uppfyller kraven på behörighet. Därmed främjas ekonomisk, social och kulturell jämlikhet liksom samhällets ekonomiska utveckling."

Former för politik och planering

Utbildningsuppdragen för 1997 – 1999

Examenskraven

Examenskrav angavs i budgetpropositionen såväl för perioden 1997 – 1999 som perioden 2000 – 2002. Den andra treårsperioden var en nyhet, motiverad med att målen för denna måste få påverka antagningen och utbildningsutbudet redan under den första perioden.

Examenskraven i budgetpropositionen uppgavs dock vara preliminära. Examenskraven kom sedan att ändras på ett antal punkter i det regleringsbrev som utfärdades i december 1996. Ändringarna är i flera fall marginella. För vissa högskolor är emellertid förändringarna i regleringsbrevet större. För t.ex. Mitthögskolan minskades kravet på magisterexamina under perioden 1997 – 1999 med 25 procent, från 800 till 600. Kraven på civilingenjörs-examina minskade med sammanlagt 300 för den första perioden och sammanlagt 290 för den andra perioden, trots att teknisk utbildning enligt budgetpropositionen var högt prioriterad.

**Skillnader mellan preliminära examensmål i
BP97 och examensmålen i RB97**

	1997-1999 BP	RB	2000-2002 BP	RB
Lunds universitet civilingenjörer	1 850	1 700		
Umeå universitet gymnasielärare	330	350	340	370
Linköpings universitet civilingenjörer			1 890	1 700
Tekniska Högskolan civilingenjörer	3 450	3 300	3 700	3 600
Högskolan i Borås magisterexamen	280	200	325	275
Högskolan i Dalarna magisterexamen	75	60	230	150
grundskollärarexamen 4-9			390	340
Högskolan i Kristianstad grundskollärarexamen 4-9	60	0		
Mitthögskolan magisterexamen	800	600		
Summa	6 845	6 210	6 875	6 435

Anslagsnivåerna förblev oförändrade även med ändrade examenskrav. Frihetsgraden i anslagsanvändningen bör således ha ökat för de lärosäten som fick sänkta examenskrav; det förefaller rimligt att utgå från att anslagen i budgetpropositionen var beräknade för att täcka den högre examensnivå som angavs där.

Vissa ändringar gjordes i fråga om de examina för vilka särskilda krav angavs i utbildningsuppgifterna. Förändringarna kommenterades inte särskilt. Den princip som uttalats 1993 var att statsmakterna för "vissa viktiga yrken" skulle "garantera" ett visst antal examina (prop. 1992/93:169, s. 3). Under den första planeringsperioden uttrycktes examenskraven i termer av dels ett sammanlagt lägsta antal examina omfattande minst 120 poäng, dels lägsta antal av civilingenjörsexamen, grundskollärarexamen 1 – 7, grundskollärarexamen 4 – 9, gymnasielärarexamen, läkarexamen och tandläkarexamen.

För treårsperioderna 1997 – 1999 och 2000 – 2002 anges krav på lägsta antal examina för magisterexamen, apotekarexamen, civilingenjörsexamen, grundskollärarexamen 4 – 9 och gymnasielärarexamen.

Att examenskrav nu anges för magisterexamen i stället för examina om minst 120 poäng skulle kunna ses som ett steg mot att magisterexamen och därmed fyraårig utbildning blir det normala, dvs. ett steg mot en generell förlängning av universitets- och högskoleutbildningen med ett år. En sådan utveckling förefaller inte ha varit syftet när magisterexamen infördes.

Naturvetenskaplig och teknisk utbildning skall prioriteras högt enligt texten i budgetpropositionen. Ändå ligger det antal civilingenjörsexamina som avkrävs lärosätena per år perioden 1997–1999 under den faktiska examinationen läsåret 1994/95.

Kraven på lärarexamina ökar kraftigt. Examenskraven innebär en ökning med ca 80 procent vad avser examina för lärare för grundskolans årskurser 4–9 och en ökning med ca 50 procent av gymnasielärarexamina jämfört med examinationen 1994/95.

Även kravet på magisterexamina innebär en mycket kraftig ökning jämfört med läsåret 1994/95, mer än en fördubbling.

Examenskrav för 1997-1999

	apotek	magister	civiling	grund- lär4-9	gymnlär
Uppsala	280	1 900	550	530	470
Lund		1 800	1 700	440	770
Göteborg		2 000		840	670
Stockholm		2 200			
Umeå		2 000	150	500	350
Linköping		900	1 500	315	250
KTH			3 300		
Luleå		325	1 100	40	
Borås		200			
Dalarna		60		90	
Gävle/Sandviken		120		15	
Halmstad		200			
Kalmar		100		30	10
Karlskrona/Ronneby		100			
Karlstad		200		370	250
Kristianstad		50			
Skövde		50			
Trollhättan/Uddevalla					
Växjö		300		290	120
Örebro		300		130	50
Lärrhögskolan		200		810	780
Mitthögskolan		600		10	
Mälardalen		150			
Summa	280	13 755	8300	4410	3720
Per år	93	4585	2 767	1470	1240
Examina 1994/95	83	1 995	3 296	824	845

Studentantal och utbildningsinriktningar

Innehållet i den aviserade styrningen från regeringen var mycket allmänt angivet i budgetpropositionen: Antalet helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik skulle öka jämfört med tidigare period. Ett högsta antal studenter skulle anges för utbildning inom samhällsvetenskap, humaniora, juridik, medicin, odontologi samt de konstnärliga och idrottsliga områdena, dvs. alla övriga utbildningsinriktningar.

Regleringsbrevet kom sedan att utformas något annorlunda mot vad som sagts i budgetpropositionen. För varje universitet och högskola angavs ett minsta totalantal helårsstudenter, varav ett minsta antal skulle vara helårsstudenter inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena. Det föreskrivna minsta totalantalet kom för flertalet universitet och högskolor att

ligga på en nivå som klart understeg de studentantal de tidigare haft. (Bakgrunden till detta är givetvis att de tidigare studentantalen låg över takbeloppen.) Sammantaget understeg kraven på helårsstudenter det faktiska antalet helårsstudenter läsåret 1994/95 med ca 6 000.

Jämförelser mellan prestationskrav i 1997 års regleringsbrev och faktiska prestationer 1994/95

	Lägsta antal hås enl RB 97	Hås 1994/95	Skillnad 97-94
Uppsala universitet	16 510	19 100	-2 590
Lunds universitet	26 120	26 620	-500
Göteborgs universitet	19 670	21 610	-1 940
Stockholms universitet	19 140	21 200	-2 060
Umeå universitet	13 120	12 720	400
Linköpings universitet	11 170	11 100	70
Karolinska institutet	2 760	2 840	-80
Tekniska högskolan	9 490	9 090	400
Luleå tekniska universitet	5 900	5 340	560
Högskolan i Borås	2 130	2 500	-370
Högskolan i Dalarna	3 060	2 970	90
Högskolan i Gävle/Sandviken	3 010	3 070	-60
Högskolan i Halmstad	2 270	2 410	-140
Högskolan i Kalmar	3 190	2 860	330
Högskolan i Karlskrona/Ronneby	1 600	1 440	160
Högskolan i Karlstad	5 820	6 310	-490
Högskolan i Kristianstad	2 650	2 330	320
Högskolan i Skövde	1 610	1 920	-310
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	1 690	1 440	250
Högskolan i Växjö	4 990	5 040	-50
Högskolan i Örebro	5 510	5 790	-280
Högskoleutbildning på Gotland	600	470	130
Lärarhögskolan i Stockholm	5 080	4 870	210
Mitthögskolan	6 700	7 120	-420
Mälardalens högskola	4 060	3 680	380
Summa	177 850	183 840	-5 990
Södertörns högskola	1 780		
Summa	179 630		

Med avseende på antalet helårsstuderande inom naturvetenskap och teknik innebar regleringsbrevets krav en ökning jämfört med läsåret 1994/95 med cirka 6 800 eller cirka 11 procent.

I regleringsbrevet föreskrevs vidare att (med vissa skillnader mellan lärosätena) antalet helårsstudenter skulle öka i förhållande till perioden 1993/94–1995/96 inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena, kurser i biomedicin, det farmaceutiska utbildningsområdet, grundskollärarytbildningen med inriktning mot undervisning i årskurserna 4–9, gymnasie-lärarytbildningen samt vissa vårdutbildningar, t.ex. logopedutbildningen. Inget sades om storleken på de förväntade ökningarna.

Antalet helårsstudenter skulle (med vissa skillnader mellan lärosätena) minska inom läkarutbildningen, tandläkarutbildningen, den barn- och ungdomspedagogiska utbildning samt grundskollärautbildningen med inriktning mot undervisning i årskurserna 1–7. Inget sades om storleken på de förväntade minskningarna.

I fråga om övriga utbildningar, där budgetpropositionen också hade antytt maximigränser från regeringens sida, återfinns inga föreskrifter i regleringsbrevet.

Takbeloppen

Takbeloppen räknades fram inför att det nya resurstilldelningssystemet infördes 1993 och konstruerades utifrån då befintlig verksamhet och befintliga resurser. Ingen omräkning från botten har därefter gjorts av takbeloppen. Beloppen justeras med hänsyn till statsmakernas beslut om förändringar i verksamheten, för generell kostnadskompensation, för besparingar etc. Så skedde också inför 1997. Takbeloppet kan dock tänkas ha en något annan karaktär när, som nu, uttryckliga föreskrifter ges om studentantal än när, som 1993, beloppet var en högsta prissumma för ”valfritt” utbildningsutbud. Statsmakterna har nu rimligen större ansvar för vad takbeloppet räcker till. Det framgår dock inte av budgetpropositionen vare sig vilket totalt studentantal eller hur många studenter inom olika utbildningsområden som regeringen menar att de samlade utbildningsanslagen medger, inte heller vad varje lärosätes takbelopp kan tänkas rymma enligt regeringens bedömningar.

I budgetpropositionen inför år 1997 förutsattes takbeloppen bli mer direkt styrande än tidigare. Universitet och högskolor skall inte längre bedriva vare sig mer eller mindre verksamhet än vad som ligger i takbeloppen. ”Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att universitet och högskolor eftersträvar att planera antagningen av studenter med utgångspunkt från anvisat takbelopp. Stora överintag kan äventyra kvaliteten i utbildningen och bör inte förekomma.” (BP96, volym 6, sid 93) Regeringens uppfattning i budgetpropositionen återkommer dock inte i form av någon föreskrift i regleringsbrevet.

6 ”Den dolda utbildningspolitiken”

Utbildningen vid universitet och högskolor påverkas direkt och indirekt av mycket annat än det som uttryckligen betecknas som utbildningspolitik och utbildningsplanering. Här finns regler och normer för verksamheten vid universitet och högskolor generellt. Här finns forskningspolitik och forskningsplanering för ”den andra delen” av verksamheten vid universitet och högskolor, nära sammanlänkad med utbildningen inte minst genom att samma personer skall svara för såväl utbildning och forskning. Förhållandena inom skolan är naturligtvis av stor betydelse för högskoleutbildningen. Universitet och högskolor är med några få undantag statliga och har formen av myndigheter: Generella regler och riktlinjer för den statliga verksamheten skall normalt tillämpas också vid universitet och högskolor. ”Förvaltningspolitiken” får därför betydelse också för utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor.

Universitet och högskolor: Vissa generella regler

Tjänsteorganisationen

Den "akademiska friheten" är ett centralt begrepp för verksamheten vid universitet och högskolor. Forskningens frihet finns inskriven i högskolelagen, men den akademiska friheten gäller av hävd också för utbildningen. Den akademiska frihetens princip ligger till grund för de regler, som syftar till att värna lärarnas (med "lärare" avses personer som arbetar med såväl utbildning som forskning) integritet och självständighet, regler som samtidigt sätter gränser för vad som kan påverkas via utbildningspolitik och utbildningsplanering. Utbildningens närmare innehåll och uppläggningsplanering och genomförandet av utbildningen är frågor som avgörs utifrån vetenskapliga och professionella bedömningar av lärare och beslutsorgan inom högskolan.

En viktig fråga är universitets- och högskolelärarnas anställnings- och arbetsvillkor. Trots den ökande decentraliseringen har lärartjänsterna fortfarande en ingående reglering i högskolelagen och högskoleförordningen. Detta kan kanske förefalla paradoxalt när så många viktiga frågor decentraliserats till universiteten och högskolorna. Regleringen av lärarnas villkor skall ses i perspektiv av den "akademiska friheten". Den är ett skydd för deras självständiga ställning och för friheten i deras arbete inom utbildning och forskning.

De särskilda villkor som gäller för universitets- och högskolelärarna har betydelse för den grundläggande högskoleutbildningen på flera sätt. Reglerna för tjänstetillsättning har t.ex. stor betydelse för urvalet av lärare. Vilken närmare inriktning och vilken profil en nyanställd lärare har är således – om tjänstetillsättningsreglerna tillämpas korrekt – inte helt påverkligt av den anställande myndigheten, universitetet eller högskolan. Här finns ett inslag av att bäste man eller bästa kvinna skall vinna, även om han eller hon inte passar helt som hand i handske med den verksamhet som bedrivs inom den berörda institutionen.

Så långt möjligt skall universitets- och högskolelärare arbeta inom såväl utbildning som forskning, en princip som hävdas allt starkare och som ligger till grund för de förslag till reformering av lärartjänstorganisationen som kommer att behandlas under år 1997. Lärarna skall således inte tillsättas enbart efter bedömningar av behov och kompetens inom utbildning utan deras meriter inom forskning väger också tungt.

Bestämmelserna om lärartjänster har också betydelse genom de gränser de sätter för arbetsledningen och arbetsfördelningen inom högskolan. De personella resurserna är normalt de viktigaste i såväl utbildningen som forskningen. Kompetensen hos de enskilda individerna är, närmast definitionsmässigt, mycket specialiserad. Vad enskilda lärare för tillfället arbetar med – t.ex. om de är engagerade i forskningsprojekt – kan således få betydelse för möjligheterna att anordna viss utbildning.

Viktig i detta sammanhang är den starka anställningstryggheten för universitetslärarna. Ytterligheten här är professorerna, som i princip är oavsättliga. Det gör att de resurser som finns i lärarorganisationen är mycket långsiktigt bundna. Genom att forskarutbildningen i princip anpassas till befintliga resurser, där tillgången på handledare och deras kompetensområden är

avgörande, kan de befintliga ämnesinriktningarna också fortplantas. En prioritering av en viss ämnesinriktning eller ett visst område, som kommit till uttryck i att en tjänst inrättats, lever på detta sätt kvar mycket länge.

Reglerna för högskolans lärartjänster, som utformas av statsmakterna, begränsar styrbarheten av verksamheten och då också av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor.

Beslutsorganisationen vid universitet och högskolor

Statsmakterna ger föreskrifter om organisationen vid universitet och högskolor i högskolelagen och högskoleförordningen. Universitet och högskolor har en mycket lång tradition av eget beslutsfattande. Den interna beslutsorganisationen har i vissa fall månghundraårig bakgrund. Samtidigt är det en relativt komplicerad organisation. Här finns styrelser, fakultetsnämnder, utbildningsnämnder, forskarutbildningsnämnder, temaråd, institutionsstyrelser, centrumstyrelser etc. Här finns rektorer, dekaner och prefekter, utbildningsledare, studierektorer, förvaltningschefer, kanslichefer etc. Kort sagt: universitet och högskolor är inga organisationer där det går att peka med hela handen och bli åttlydd. Verksamheten utformas i ett intrikat läggspel av beslut, där en mängd organ och personer skall svara för – och bevaka – sin del. Det är kanske inte alldeles säkert att en sådan organisation och sådant beslutsfattande främjar en sammanhållen, målmedveten planering. Snarare förefaller det troligt att den bäddar för kompromisser och konfliktfria lösningar, t.ex. i form av att fortsätta som hittills.

Forskningspolitiken

Fram till högskolereformen i mitten av 1970-talet behandlades utbildnings- och forskningsfrågor samlat av statsmakterna. Anslagen var gemensamma, fakultetsvis. Dock var föreskrifterna om hur anslag och lärarpersonal skulle användas så ingående att statsmakterna i realiteten hade stort inflytande över vilka resurser som gick till utbildning respektive forskning.

Från mitten av 1970-talet har grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning anvisats skilda anslag.

Forskningen är den ekonomiskt dominerande verksamheten vid universitet och högskolor. Endast 40 procent av de samlade kostnaderna vid universiteten och högskolorna läsåret 1994/95 avsåg den grundläggande utbildningen. Återstoden var forskning och forskarutbildning. Andelarna skiljer sig något mellan lärosätena. Vid t.ex. Karolinska institutet och Lantbruksuniversitetet svarar forskning och forskarutbildning för mer än tre fjärdedelar av verksamheten. Vid de mindre och medelstora högskolorna är däremot förhållandet det omvända, grundutbildningen svarar för tre fjärdedelar av verksamheten och forskning för högst en fjärdedel. Universiteten och de stora högskolorna är dock helt dominerande inom högskolesektorn (de åtta största universiteten och högskolorna svarade för drygt 80 procent av kostnaderna, 18 av 22 miljarder kronor år 1994/95). Huvuddelen av den grundläggande högskoleutbildningen bedrivs i en miljö där forskning och forskarutbildning, mätt i ekonomiska termer, är de dominerande verksamheterna och där miljön och arbetsvillkoren kan antas i mycket påverkas av detta.

Prioriteringar och verksamhetsinriktningar inom forskning får – och skall få – genomslag på den grundläggande utbildningen. Samma lärare förutsätts arbeta med såväl forskningen som utbildningen. Lärarna tillsätts efter en bedömning av meriter som skall vara relevanta för såväl forskningen som utbildningen. Stor vikt läggs vid vetenskapliga meriter. De högsta tjänsterna vid universitet och högskolor, professurerna, och innehavarna av dessa tjänster har stor betydelse för verksamhetsinriktningen. Frågorna om inrättande och tillsättning av professorer behandlas dock sällan ur grundutbildningens perspektiv.

Skolan

Den grundläggande högskoleutbildningen är på många sätt beroende av den utbildning som ges på tidigare utbildningsstadier, framför allt inom gymnasieskolan. Studenternas grundkunskaper ger utgångspunkten för innehållet och kvaliteten i högskoleutbildningen. Vilka behörighetskrav studenterna uppfyller och vilken intresseinriktning de fått genom skolan är av betydelse för utbildningsutbudet på högskolenivå.

Sedan 1960-talet har gymnasieutbildningen byggts ut mycket kraftigt. År 1960 avlade något över 9 000 personer studentexamen från det allmänna gymnasiet, dvs. latinlinjen, reallinjen eller den allmänna linjen. Av dessa gick drygt 4 000, ca 45 procent, ut från reallinjen, dvs. det naturvetenskapliga alternativet. Samma år gick i det närmaste 1 600 studenter ut från tekniskt gymnasium och ungefär 1 500 från handelsgymnasiet. Hela antalet studentexamina var således ungefär 12 100, av vilka 5 600 eller 47 procent hade naturvetenskaplig eller teknisk inriktning.

Tio år senare hade studieorganisationen i gymnasiet ändrats. Gymnasiet var nu indelat i humanistisk, samhällsvetenskaplig, ekonomisk, naturvetenskaplig och teknisk linje. Vårterminen 1970 var det 31 000 ungdomar som fick avgångsbetyg från någon av dessa linjer. Av dessa hade ca 17 000 naturvetenskaplig eller teknisk utbildning, ca 55 procent.

År 1980 hade gymnasieskolan fått väsentligt större omfattning. Detta år gick i det närmaste 80 000 ungdomar ut med avgångsbetyg från gymnasiet. Av dessa hade knappt 29 000 gått någon av de tre eller fyraåriga teoretiska linjerna, dvs. något färre än tio år tidigare. Även antalet som hade fått naturvetenskaplig eller teknisk utbildning hade sjunkit, till 16 000. Andelen naturvetare och tekniker blev därigenom oförändrat 55 procent.

År 1990 gick 94 000 ungdomar ut från gymnasieskolan. De teoretiska linjerna hade ökat kraftigt, till 47 000. Av de senare hade knappt 25 000 gått naturvetenskaplig eller teknisk linje, en något lägre andel – 53 procent – än tio år tidigare.

Under 1960-talet – och i praktiken också under 1970-talet – innebar avlagd studentexamen en rättighet till högre studier i varje fall inom något område. I och med att det fria tillträdet försvann ger gymnasiets ”studieförberedande utbildningar” inga garantier i fråga om de fortsatta studier som de skall förbereda för. De är nu inte heller längre unika i fråga om att ge möjligheter till fortsatt utbildning vid universitet och högskolor. All utbildning på

gymnasienivå skall ge allmän/grundläggande behörighet för utbildning på högskolenivå.

Även om intagningen till universitet och högskolor har ökat, så har samtidigt intresset för utbildningen också ökat och konkurrensen om utbildningsmöjligheterna hårdnat. Antalet intagningsplatser motsvarar nu dock mer än väl antalet som går ut från de studieförberedande delarna av gymnasieskolan. Det finns viss oro att det inte skall finnas tillräckligt många som har behörighet för högskolestudier i naturvetenskap och teknik.

Generell förvaltningspolitik

Universitet och högskolor är formellt sett statliga myndigheter och lyder under de generella regler som gäller för sådana. Den styrfilosofi som för tillfället råder generellt för den statliga verksamheten avspeglas också i statsmakternas styrning av universitets- och högskoleutbildningen.

På 1960-talet var styrfilosofin ”regelstyrning”. Statsmakterna angav mycket detaljerade regler för hur myndigheterna skulle arbeta, vilka tjänster som fick finnas inrättade och hur anslagsmedlen skulle användas. Betydligt mindre uppmärksamhet ägnades åt verksamhetens innehåll och resultat.

På 1970- och 1980-talen började ”programbudgetering” att användas för olika delar av den statliga verksamheten, t.ex. inom arbetsmarknadsområdet. Denna styrfilosofi diskuterades också med avseende på högskoleutbildning och forskning. Försöksverksamhet med programbudgetering bedrevs vid Chalmers tekniska högskola och Universitetet i Linköping.

I 1988 års kompletteringsproposition föreslogs generella riktlinjer för ett nytt statligt budget- och styrsystem, ”mål- och resultatstyrning”. Statsmakterna skulle begränsa sig till att ange mål och resultatkrav. Myndigheterna skulle sedan svara för verksamheten.

Kompletteringspropositionen och riksdagsbeslutet med anledning av denna blev inledningen till ett omfattande utvecklingsarbete avseende det statliga budget- och styrsystemet. För olika delar av den offentliga verksamheten – inte minst inom kommuner och landsting – började nu också utvecklas ”köp- och säljsystem”.

I prop. 1988/89:65 om formerna för högskolepolitiken konkretiserades vissa av de generella förändringarna med avseende på högskoleområdet. Arbetet med planerings- och styrfrågorna avseende högskoleutbildningen fortgick därefter och resulterade – efter regeringsskifte år 1991 – i 1993 års planerings- och styrsystem.

Planerings- och styrsystemen och anslags- och resurstilldelningssystemen för högskoleutbildning och forskning har anslutit till de styrfilosofier som utvecklats inom den generella förvaltningspolitiken. Ibland har politikerna inom utbildnings- och forskningsområdena hört till ”avant-gardet” och medverkat till att nya teorier och lösningar på ett tidigt stadium tillämpats på universiteten och högskolorna. Programbudgetfilosofin testades till exempel på vissa lärosäten. Andra gånger har man varit senare, kanske rentav hört till eftersläntrarna. Mål- och resultatstyrning kan t.ex. knappast ännu sägas vara konsekvent använd inom universitets- och högskoleområdet.

De två helt dominerande kostnadsslagen i universitetens och högskolornas verksamhet är löner och lokalkostnader. De uppgick läsåret 1994/95 sammantaget till drygt 85 procent av kostnaderna. De statliga regelsystem i fråga om dessa kostnader har därför stor betydelse.

Här har tidigare tagits upp den stora betydelsen av högskolelagens och högskoleförordningens reglering av lärartjänsterna vid universitet och högskolor. När det gäller tjänsterna kan också konstateras att principerna för "löneomräkning" av anslagen på statsbudgeten, dvs. den kompensation som ges för avtalsenliga löneökningar, betyder mycket för en verksamhet med inte bara stora personalkostnader utan också en stor andel mycket långsiktigt anställd personal. Löner svarade läsåret 1994/95 för 55 procent av kostnaderna vid universitet och högskolor.

Lokalkostnaderna utgjorde 31 procent av universitetens och högskolornas kostnader läsåret 1994/95. Enligt den generella statliga budgetfilosofin skall medel för lokalkostnader nu ingå i den reguljära medelstilldelningen till myndigheterna. Lämpligheten av detta har blivit föremål för ibland intensiv diskussion.

Utöver de generella problem som kan finnas med den gällande hanteringen, kan universitet och högskolor ha särskilda problem. Det kan diskuteras om universitet och högskolor med avseende på lokalkostnaderna är "normala" statliga myndigheter. Stora delar av verksamheten vid universiteten och högskolor är beroende av att det finns mycket speciella lokaler; termen är "ändamålslokaler". Det gäller inte bara laboratorier för naturvetenskapliga, tekniska och medicinska ämnen. Det gäller också ateljéer, övningsrum och övnings-scener för konstnärlig utbildning. Det gäller stora föreläsningssalar etc.

Universiteten och högskolorna har sällan i realiteten särskilt stora möjligheter att finna lokaler på den öppna marknaden utan är hänvisade till de fastigheter som förvaltas av Akademiska Hus AB. Omvänt är Akademiska Hus helt beroende av hyresgästerna inom högskolesektorn. Avkastningskraven på Akademiska Hus, som slår igenom i hyressättningen, får direkt betydelse för universitetens och högskolornas ekonomi.

7 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Utbildning, och inte minst utbildning på universitets- och högskolenivå, har under hela den period som studerats här betraktats synnerligen positivt och tillskrivits en rad viktiga egenskaper av stor betydelse för såväl den enskilde som för näringsliv och samhälle. Den positiva inställningen har till yttermera visso klart förstärkts i takt med att man mer allmänt har börjat tala om det nya "kunskapssamhället". Hyllningarna till utbildningen intensifierades ytterligare när arbetslösheten ökade. Utbildning, och "mer utbildning" förefaller ha blivit inte bara ett viktigt led i lösningen på många problem utan själva lösningen på snart sagt alla problem.

Samtidigt som inte minst regering och riksdag i ökande utsträckning hävdar hur viktiga utbildningsfrågorna är, har från 1960-talet och framåt stora delar av utbildningspolitik och utbildningsplanering decentraliserats från statsmakterna till universitet och högskolor. "Viktigheten" i utbildningsfrågorna har således inte haft någon motsvarighet i krav på hantering av dessa frågor

på statsmaktsnivå. Snarare har det varit tvärtom, ju viktigare utbildningsfrågorna har hävdats vara, desto mindre av dem har hanterats på statsmaktsnivån.

Principen för beslutsorganisation och för decentralisering bör givetvis vara att beslut skall fattas på den nivå, där man har förutsättningar att göra de bästa bedömningarna. De verksamma vid universitet och högskolor har stor kompetens när det gäller vetenskapliga och professionella bedömningar. Men många av de frågor om utbildningsutbudets omfattning och inriktning, som överförts till universiteten och högskolorna, kan och skall knappast avgöras utifrån inomvetenskapliga bedömningar. Tvärtom har, med olika betoningar från tid till annan, framhållits att utbildningen skall utformas utifrån arbetsmarknadens behov och individernas önskemål. Här är det långt ifrån säkert att de lokala universitets- och högskoleorganen är de som har den bästa överblicken och kan göra de bästa bedömningarna. Inte heller har det, vare sig inom eller utom högskolan, etablerats några former för att ta fram beslutsunderlag om arbetsmarknad och studentefterfrågan.

En decentralisering borde rimligen ha inneburit att statsmakterna, som avlastats ett antal beslut, kunde ägna skärpt uppmärksamhet på de centrala frågorna om verksamhetens mål och inriktning, men paradoxalt nog har snarare det omvända blivit fallet. Allt mindre uppmärksamhet har ägnats innehållet i verksamheten: hur mycket av utbildning med olika inriktningar. I stället har uppmärksamhet ägnats åt ”formerna för decentraliseringen”, åt organisatoriska frågor och åt systemfrågor av skilda slag.

De utbildningspolitiska besluten är ofta otydliga och fragmentariska – och i ökande utsträckning så. Förändringarna inför treårsperioden 1997 – 1999 gick definitivt inte att helt utläsa ur propositionen inför denna period.

Under de senaste årtiondena har den högre utbildningen förändrats dramatiskt. I förhållande till förändringens storlek har detta skett relativt i skymundan. Varken i den allmänna debatten eller i den partipolitiska har högskoleutbildningen uppmärksammats påfallande mycket. Diskussionen om högskoleutbildningen har i huvudsak ägt rum i de kretsar som varit direkt berörda, bland lärare, studenter och utbildningsbyråkrater. Fokuseringen har då ofta inte gällt de övergripande frågorna eller de innehållsliga frågorna utan organisation och arbetsformer. Ett exempel på det senare är den intensiva diskussionen i frågan om rektor skall vara ordförande i universitetets/högskolans styrelse eller om ordförande skall hämtas utanför lärosätet.

Utgångspunkter för politik och planering

Tre kriterier kan i princip väljas som utgångspunkt för politik och planering av utbildningsutbudet. De är arbetsmarknadens behov, studenternas efterfrågan och tillgången på resurser.

Statsmakterna har – med växlande tyngdpunkt – framhållit arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan som de viktigaste beslutskriterierna. Hänvisning till möjligheterna att ta fram resurser eller tillgången på resurser har förvisso gjorts, men av naturliga skäl oftast mer undanskymt och som en reservation till principerna om att tillgodose behov och efterfrågan. Här i skiljer sig den grundläggande högskoleutbildningen från forskarutbildningen.

När det gäller forskarutbildningen har den uttalade principen från statsmakternas sida i stället varit att utbildningen skall dimensioneras med utgångspunkt i tillgängliga resurser.

På 1960-talet rådde ett dubbelsystem med en av statsmakterna beslutad dimensionering av de mer direkt yrkesinriktade utbildningarna och en studentefterfrågestyrd dimensionering av den mer allmänna utbildningen vid framför allt de filosofiska fakulteterna. Arbetsmarknadsmöjligheterna förväntades i mycket ligga inom den offentliga sektorn. I fråga om de spärrade utbildningarna hänvisades uttryckligen till de begränsningar som låg i möjligheterna att anvisa resurser. I fråga om de studentefterfrågestyrda utbildningarna fanns däremot inte något resurstak.

1970-talets högskolereform innebar en ökad betoning av planering för arbetsmarknadens behov av utbildade. Det fria tillträdet försvann och statsmakternas planeringsramar angav utbildningsdimensioneringen.

Genom 1993 års reform skulle däremot utbildningsutbudet i princip anpassas till studentefterfrågan. Men samtidigt betonades utbildningens stora betydelse för näringslivets utveckling.

1997 års budgetproposition innebär på nytt att anpassning till arbetsmarknadens behov uttryckligen framhålls som den viktigaste utgångspunkten för utbildningsutbudet. Arbetsmarknadsinriktningen har nu, liksom 1993, en annan profil än under tidigare årtionden. Det markeras kraftigt att utbildningsutbudet måste inriktas mot näringslivet. Detta kan jämföras med 1955 års universitetsutrednings, tidigare citerade, förmodande att den offentliga sektorn skulle svara för anställning åt alla dem som utbildades vid universitet och högskolor.

Medan det som fokuserats på statsmaktsnivå varit än arbetsmarknaden än studenterna har den lokala planeringen och det faktiska utbildningsutbudet i stor utsträckning utgått från det tredje, mer undanskymda, beslutskriteriet: tillgången på resurser och resursernas användbarhet för olika ändamål. Något annat har heller knappast varit möjligt. Endast 1960-talets automatiktilldelning gav ekonomiska möjligheter att direkt anpassa utbildningsutbudet efter studentefterfrågan. Även då fanns dock stora begränsningar i tillgången på kvalificerade lärare och lokaler.

Former för politik och planering

Planerings- och styrfilosofierna för högskoleutbildningen har – liksom för den statliga verksamheten i övrigt – gått från detaljerad regelstyrning via ökande frihet för myndigheterna till mål- och resultatstyrning. Beslut om hur verksamheten skall läggas upp och genomföras har successivt i det närmaste helt överlämnats till den lokala nivån. Ett viktigt undantag är regleringen av högskolans lärartjänster, som sätter gränser för användningen av de viktigaste personalresurserna. Beslut om utbildningsutbudets omfattning och inriktning har likaså decentraliserats i hög grad. Samtidigt har nya styrformer mer eller mindre oavsiktligt kommit att innebära att statsmakterna påverkar de lokala besluten och verksamheten.

Planeringen och styrningen av högskoleutbildningen har hela tiden varit nära förknippad med budgetprocessen. Detta har lett till en fokusering på de

ställningstaganden som behövs för att budgetsystemet skall fungera. Budgetprocessen har fått vad den behöver. Någon fullständighet har det däremot inte varit när det gällt att analysera och bedöma utbildningssituationen eller att motivera prioriteringar och förslag utifrån kriterierna arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan.

Anslagsteknik och resurstilldelning

Stor uppmärksamhet har under hela perioden ägnats anslagssystem, anslags typer, utformning av budgetpropositioner och regleringsbrev. Diskussionen om en "anslagsteknisk" fråga kan dock i realiteten gälla något annat. Exempel på det är den diskussion som förts om den anslagsmässiga uppdelningen mellan grundläggande högskoleutbildning och forskning/forskarutbildning. I diskussionen har här från universitetens och högskolornas sida ofta hänvisats till ekonomi-administrativa problem, förknippade med denna uppdelning. I sak gäller frågan givetvis vem som skall få besluta om fördelningen av resurser till det ena och det andra ändamålet.

Planeringsprocessen

Utbildningspolitik och utbildningsplanering utformas i huvudsak i budgetprocessen. Planeringsperioden var tidigare ett år men är nu tre år. De viktigaste dokumenten har fram till de senaste åren varit "petita", dvs. myndigheternas anslagsframställningar, regeringens propositioner, utskottsbetänkanden och regleringsbrev. På senare år har årsredovisningarna från universitet och högskolor fått ökad betydelse.

Universitetskanslersämbetet och senare Universitets- och högskoleämbetet spelade viktiga roller i budgetprocessen. De fakultetsberedningar, planeringsberedningar och utbildningsråd, som var knutna till verken, gav möjligheter för personer med olika bakgrund i närings- och samhällsliv att delta i behandlingen av frågorna. Sedan slutet av 1980-talet finns "allmänföreträdare" i universitetens och högskolornas styrelser. Det var och är dock här fråga om enskilda personer, som självfallet inte vare sig kan ha sakkunskap från eller "företräda" hela sektorer av näringsliv och samhälle.

"Primärmaterialet" i processen har varit det underlag som kommit från universiteten och högskolorna först i form av "underpetita" och sedan som direkta anslagsframställningar till regeringen. Detta material har självfallet utformats utifrån lärosätenas egna, interna önskemål. Av naturliga skäl kan dessa antas i mycket ha varit grundade på vetenskapliga och inomprofessionella bedömningar. Här har inte funnits något systematiskt material om vare sig arbetsmarknaden och dess förändringar eller om studenterna och deras önskemål. Något sådant material har det heller inte ingått i förutsättningarna att universiteten och högskolorna skulle ta fram. De möjligheter och begränsningar för utbildningspolitik och utbildningsutbud som ligger i de befintliga resurserna vid universitet och högskolor har emellertid inte heller fått någon systematisk belysning. Mer allmänna hänvisningar till svårigheter att rekrytera lärare, att finna lämpliga lokaler har givetvis förekommit i materialet från myndigheterna.

Oberoende av det främsta beslutskriteriet hävdats vara arbetsmarknadens behov eller studentefterfrågan, så har planerings- och budgetprocessen

således egentligen inte utformats för att ta fram ett relevant beslutsunderlag. Inte heller har statsmakterna fått mer systematiska genomlysningar av vilka reella utbildningsmöjligheter som ligger i det tredje kriteriet, "tillgängliga resurser".

Uppföljning av resultaten

Det finns, och har hela den här aktuella perioden funnits, en mängd statistiskt och annat material om högskoleutbildningen. Det framgår sällan hur detta material används i planerings- och budgetprocessen eller vilka beslut som eventuellt grundas på information av detta slag. Statistiskt och annat material kommer med lång eftersläpning och sent i förhållande till beslutstillfällena. Högskoleverkets rapport för universitet och högskolor för 1995/96 kommer således t.ex. enligt uppgift först till försommaren 1997.

Vissa centrala uppgifter som t.ex. vad utbildning inom olika områden faktiskt kostar, hur det går för examinerade från olika lärosäten på arbetsmarknaden, går inte att få fram utan omfattande specialundersökningar.

Till detta kommer att det inte finns några generella rutiner för uppföljning av riktlinjer från statsmakterna. Vill statsmakterna veta hur det faktiskt gick med det man beslutade, ges det ett särskilt uppföljningsuppdrag angående detta.

Formen ger innehållet

Det kan diskuteras om planerings- och styrsystemen i sig har påverkat själva innehållet i politik och planering, t.ex. utbildningsutbudets omfattning och inriktning och utbildningsstandarden för olika utbildningar.

Utbildningsutbudets omfattning och inriktning

Högskolereformen på 1970-talet ledde efter en övergångstid till ett totaldimensionerat system. Begränsad uppmärksamhet ägnades trots det åt diskussion kring totalantalet studenter eller antalet studenter per utbildningssektor. I praktiken var det antagningstalen till de olika utbildningslinjerna som var styrinstrumenten. Uppmärksamheten ägnades dessa och inte helheten.

Genom 1993 års system försvann de enskilda utbildningsalternativen från politik och planering centralt. Inriktningen av utbildningsutbudet skulle styras genom maximital för helårsprestationer inom mycket vida utbildningsområden, som utgjordes av grupper av fakulteter. Utbildningsområdena täckte – med undantag av de så småningom tillkommande konstnärliga områdena – många skilda utbildningar med stora olikheter såväl när det gäller själva utbildningen som när det gäller den framtida arbetsmarknaden. Förskjutningen mot mycket övergripande termer för den utbildningspolitiska diskussionen fortsatte i BP 96.

De stora ökningar av högskoleutbildningen som nu görs från en redan hög nivå har naturligtvis sin utgångspunkt i samhällets och individernas ökade kunskapsbehov. Avsaknaden av alternativ sysselsättning har också betydelse. Med minskande sysselsättning på den svenska arbetsmarknaden – tio procent färre sysselsatta sedan 1985 samtidigt som den svenska befolkningen ökat –

blir andelen och antalet som kan eller måste göra något annat än förvärvsarbete allt större. Utbildning är då givetvis ett meningsfullt alternativ.

Att utbildningen skall öka ifrågasätts nu knappast någonsin. Det är en klar skillnad mot den tidigare stora expansionen under 1960-talet. Då ägnades en hel del uppmärksamhet åt farhågor om akademikeröverskott och akademikerarbetslöshet. Man kan spekulera över om dagens problemfrihet i någon mån kan hänga samman med formerna för beslutsfattandet. Har det betydelse här att utbildningen nu behandlas i så övergripande termer på statsmaktsnivå? I övergripande termer behöver knappast några studentantal ifrågasättas. Kanske skulle situationen varit en annan om utbildningsutbudets närmare inriktning vore mer synlig, om förslag till expansion med 5 000, 15 000, 30 000 eller 60 000 utbildningsplatser måste åtföljas av förslag om för vilka yrken eller i varje fall arbetsområden de kommande studenterna skulle utbildas? Rimligheten i mer konkreta förslag skulle ju lättare kunna stämmas av mot verkligheten – bland annat antalet arbetslösa med olika högskoleutbildningar – och mot bedömningar av framtida utveckling på arbetsmarknaden.

Utbildningsstandard och utbildningskvalitet

Resursstandarden för enskilda utbildningar har på olika sätt styrts av formerna för politik och planering, trots att principen hela tiden varit att den närmare uppläggningsen av utbildningen är en fråga för lärosätena och lärarna.

På 1960-talet sattes utbildningsstandarden för de enskilda utbildningarna uttryckligen av statsmakterna genom de detaljerade föreskrifterna i regleringsbrev och genom genom automatiksystemets organisationsplaner. Statsmakternas beslut var avgörande för resursfördelningen ända ner på institutionsnivå.

Genom det anslagssystem som infördes i samband med 1970-talets högskolereform angav statsmakterna övergripande resursramar i form av anslagsbeloppen per utbildningssektor. Fördelningen inom utbildningssektorerna blev en fråga för det lokala beslutsfattandet. Anslagssystemets indelning i särskilda anslag för de olika utbildningssektorerna satte gränser för omfördelningsmöjligheterna. Resurserna för naturvetenskapliga och tekniska utbildningar kunde bara fördelas mellan utbildningar inom denna sektor. På motsvarande sätt kunde t.ex. administrativa, ekonomiska och sociala utbildningar respektive kultur- och informationsutbildningar bara vägas mot varandra. Statsmakternas anslagssystem förhindrade därigenom omfördelningar från traditionellt mer resurskrävande utbildningar till billigare utbildningar. Anslagssystemet kan på så sätt kanske ha medverkat till en konservering av undervisningsformer och utbildningsuppläggning.

Det nya resurstilldelningssystem som infördes år 1993 innebar att statsmakterna betalade ett "pris" för varje helårsstudent och helårsprestation oavsett vilka faktiska kostnader lärosätet haft. Universitet och högskolor skulle helt fritt förfoga över sina inkomster, oavsett för vad de intjänats. Den stora formella friheten fick dock inte sin motsvarighet fullt ut i den praktiska tillämpningen. I realiteten har per capita-beloppen, bl.a. genom att de så tydligt visar vad lärosätet tjänar på olika utbildningsinsatser, kommit att ha betydelse för den interna resursfördelningen. Det nya resurstilldelningssystemet, som syftade till att öka universitetens och högskolornas frihet, kan

därmed – paradoxalt nog – i vissa fall ha kommit att innebära en starkare styrning från statsmakterna än det föregående systemet. Per capita-ersättningarna blir normerande eller i varje fall starkt styrande utgångspunkter för den lokala resursfördelningen mellan ämnen och institutioner.

De tidigare systemen, 1960-talets och 1970-talets, kan sägas ha byggt på åtgärder ”i förväg” för att etablera en rimlig kvalitet på utbildningen. Centralt fastställda utbildningsplaner skulle garantera utbildning med visst innehåll och på viss nivå. Medelstilldelning som var direkt hänförlig till viss utbildning skulle garantera rimlig resursstandard. Däremot ägnades ringa eller ingen uppmärksamhet åt de faktiska förhållandena och åt uppföljning. Systemet förutsattes fungera och utbildningsplaner och anslagstilldelning ge likvärdig och avsedd utbildning vid alla berörda lärosäten.

1993 års planerings- och styrsystem och den form av mål- och resultatstyrning, som då infördes, medförde en förändring här. Den stora frihet, som universitet och högskolor nu skulle ha i det närmare ansvaret för verksamheten, innebar att normer för kvaliteten inte på samma sätt som tidigare kunde sägas ligga i centralt givna utgångspunkter för det lokala arbetet. I stället måste då kvaliteten kontrolleras ”i efterhand”. I mål- och resultatstyrningens framhävande av kvantiteter befarades ligga hot mot kvaliteten. ”Kvalitets-säkring” blev också därför ett nytt och viktigt begrepp. Det etablerades dock inga nya former för att direkt mäta eller kontrollera kvaliteten i själva högskoleutbildningen. I stället skulle arbetet med att *utveckla* kvaliteten kontrolleras. Ursprungligen var tanken att en begränsad del av resurstilldelningen skulle göras utifrån vad universitet och högskolor gjort i detta syfte. Så blev det dock inte. I stället fick Högskoleverket i uppdrag att systematiskt följa, analysera och bedöma kvalitetsutvecklingsarbetet vid universitet och högskolor. Verket går nu enligt en flerårsplan igenom samtliga lärosäten ur ett kvalitetsutvecklingsperspektiv. I arbetet härmed uppmärksammas frågor som pedagogiskt utvecklingsarbete, vidareutbildning av lärare och annan personal, lärosätenas interna organisation för kvalitetsutvecklingsarbetet etc.

Den lagrade verkligheten

Politiken och planeringen får sällan börja från början och helt skapa sina utgångspunkter. Endast i undantagsfall – t.ex. när en ny högskola inrättas – kan högskoleutbildningen planeras ”från noll”. I stället går såväl olika politiska visioner och planeringsfilosofier som konkreta beslut och deras konsekvenser i varandra. De fulla effekterna av politik och planering kan ofta komma först efter lång tid. I gengäld kan de bli kvar mycket länge. Formerna för politik och planering utvecklas ur erfarenheter av vad som gick bra och vad som gick mindre bra med tidigare metoder. Ett nytt system måste användas i en verklighet som i mycket skapats av tidigare politik och planering.

Hur utbildningen ser ut vid en viss tidpunkt är således definitivt inte bara resultatet av aktuell politik och planering. Snarare är det tvärtom: den aktuella politiken och planeringen påverkar utbildningsutbudet endast i begränsad omfattning. Utbildningsutbudet formas i stället till stor del av vilka resurser som finns tillgängliga vid universitet och högskolor, framför allt lärarpersonal. Men samtidigt är dessa resurser i sin tur resultatet av politik och

planering. Förklaringen till dagens situation är i mycket "arkeologisk": den är står att finna i lager på lager av politik och planering.

Fortfarande har därför fyrtioitalisternas utbildningsval på 1960-talet och det genomslag det givit på utbildningsresurserna stor betydelse. Universiteten och högskolorna i Sverige byggdes då ut kraftigt. Många av de nuvarande lärartjänsterna inrättades och fick sin inriktning under 1960-talet. (Många av dem som anställdes då är också fortfarande verksamma som lärare.) Ovanpå detta har sedan lagrats konsekvenserna av senare politik och planering. Expansionen på 1960-talet har emellertid inte haft någon motsvarighet senare. Utbyggnaden har visserligen fortgått, men 1960-talets dramatiska förändringar har inte återkommit – i varje fall inte ännu. En viktig grund för dagens utbildningsutbud är således fortfarande den dåtida starka tillströmningen till t.ex. samhällsvetenskap – utifrån ett sedan länge övergivet perspektiv av utbyggnad av den offentliga sektorn och arbetsmöjligheter inom denna.

Till detta kommer att inte ens vad som framställts som "stora" reformer egentligen har haft för avsikt att faktiskt reformera allt från grunden. Två stora universitets- och högskolereformer har genomförts under den här studerade tiden: 1977 och 1993. Utbildningen skulle båda gångerna styras i helt andra termer än tidigare. Vid båda dessa tillfällen gjordes "totala" omläggningar av anslagssystem och resurstilldelning. Men, vid båda dessa tillfällen lades samtidigt mycket stor möda ner på att genom analyser av tidigare verksamhet och resursanvändning se till att "ingångsvärdena" i de nya systemen inte skulle innebära några brott i befintlig verksamhet. Alla skulle kunna återfinna sina tidigare pengar även om det var under nya rubriker och på nya konton. Tidigare förhållanden fördes alltså direkt och medvetet vidare in i de nya systemen, även om de gavs nya etiketter och nya formella ramar.

Vad blev resultatet?

Från 1960-talet och till nu har intagningen till högskoleutbildning, antalet högskolestuderande och antalet avlagda högskoleexamina ökat mycket kraftigt.

	Nyborjare	Närvarande	Examinerade
Expansionens tid			
1957/58	6 000	27 000	3 400
1976/77	29 000	113 000	13 000
Förändring	23 000	86 000	9 600
% förändring	383%	319%	282%
Planeringens tid			
1977/78	46 000	176 000	28 000
1992/93	58 000	245 000	33 000
Förändring	12 000	69 000	5 000
% förändring	26%	39%	18%
Systemens tid			
1994/95	63 000	270 000	34 000

(Från läsåret 1977/78 omfattade högskoleutbildningen fler områden än tidigare. Ökningen mellan 1976/77 och 1977/78 hänför sig huvudsakligen till denna omdefiniering av begreppet högskoleutbildning.)

Av sammanställningen framgår, det välkända, att ökningen var kraftigast under den första delen av perioden. Antalet examina har hela tiden ökat mindre än antalet nybörjare och närvarande, eftersom ju här finns en eftersläpningseffekt. Det tar tid innan nybörjare och närvarande studenter når fram till examen.

På senare tid har antalet närvarande ökat mer än både nybörjare och examina. Det avspeglar en inriktning mot längre utbildningar. Men här finns också ett annat fenomen, nämligen att de studerande dröjer sig kvar vid universiteten i allt högre grad efter det att de har tagit examen eller efter det att de skulle ha kunnat ta ut examen. Andelen som stannar kvar inom grundutbildning efter avlagd grundexamen har ökat kontinuerligt under 1990-talet och uppgick läsåret 1994/95 till drygt sexton procent av dem som tog ut examen, mer än 5 300 personer. Hur många som skulle ha kunnat ta ut examen, men väljer att inte göra så – för att t.ex. senare kunna konkurrera på arbetsmarknaden med en mer omfattande och också fräschare, mer nytagen examen – finns inga uppgifter om. Detta ”mörkertal” skulle dock kunna vara relativt stort. Att examinationen under 1990-talet ökat mycket litet trots ökande studentantal, kan tyda på det. Det ökande antal som läser kurser på C- och D-nivå antyder också att universitet och högskolor får ett allt större antal studenter som studerat länge.

Under hela tiden från 1960-tal till nu har det rått enighet om att naturvetenskaplig och teknisk utbildning skall öka. Detta har varit den dominerande innehållsliga prioriteringen inom politik och planering för den grundläggande högskoleutbildningen. Vad har då årtionden av utbildningspolitik och utbildningsplanering inneburit för att förverkliga denna prioritering?

Antalet naturvetar- och teknikstuderande har ökat kraftigt: 1 600 nybörjare år 1957/58, 14 300 nybörjare år 1994/95. Detsamma gäller examinationen: 900 examina år 1957/58, 7 900 examina år 1994/95. Men studentantalet har samtidigt ökat inom alla områden. *Andelen* naturvetare och tekniker var faktiskt *lägre* 1994/95 än den var 1957/58: 26 procent av nybörjarna 1957/58, 23 procent 1994/95 och 27 procent av de examinerade 1957/58, 24 procent 1994/95.

Sveriges väg in i kunskapssamhället – en fråga om anslags-teknik?

I ett fritt och öppet samhället finns många uppenbara begränsningar i ”styrbarheten” av högre utbildning. En viktig faktor är naturligtvis de blivande studenternas egna preferenser. Inget ”mönstringsförfarande” tar in studenterna och fördelar dem på lämplig utbildning. Erfarenheten visar att studenternas intresse kan svänga snabbt – och åt olika håll – såväl när det gäller utbildningsintresset över huvud taget som intresset för olika utbildningsinriktningar. Arbetsmarknadsproblem för högskoleutbildade i början av sjuttioalet ledde snabbt till minskat intresse för högre utbildning. Arbetslösheten på

nittioalet har däremot lett till ett aldrig tidigare skådat intresse för universitets- och högskoleutbildning.

Utbildningen i och för det moderna samhället är också en mycket omfattande och komplicerad verksamhet, som omöjligen till alla delar låter sig ens överblickas än mindre styras eller planeras centralt. Arbetsmarknaden för högskoleutbildade blir allt vidare och allt mer föränderlig. "Planhushållning" som planeringsprincip för högskoleutbildningen är således utesluten.

Det förefaller samtidigt knappast rimligt att en ren "marknadshushållning" i form av konsekvent anpassning till studentefterfrågan skulle ges fritt spelrum. Landet kan inte rimligen behöva så många skådespelare, musiker, journalister, konsthantverkare eller läkare som skulle bli resultatet om studenternas preferenser helt skulle styra utbildningsutbudet.

Vilka resurser som finns tillgängliga måste – vare sig man vill det eller ej – alltid vara en viktig utgångspunkt för politik och planering. Men universitet och högskolor och de resurser som möjliggör deras verksamhet byggs inte bara upp utifrån dagsaktuella utbildningsbehov. De formas under lång tid och med långsiktig verkan av politiska, vetenskapliga, professionella och administrativa bedömningar och beslut, som inte bara avser den grundläggande högskoleutbildningen utan i minst lika hög grad forskning och forskarutbildning eller lärosätena i ett helhetsperspektiv. Ramarna och villkoren styrs av en mängd olika faktorer, som långt ifrån alla i första hand formats med tanke på utbildningen. Att "utbudsstyrning", styrning utifrån befintliga resurser, alltid skulle ge det mest lämpliga utbildningsutbudet kan därför inte vara någon självklarhet.

Politik och planering för högskoleutbildningen är förvisso ingen lätt uppgift.

Under de senaste årtiondena har olika former för politik och planering prövats. Formerna för politik och planering har självfallet anknutit till de mål och utbildningspolitiska ambitioner som gällt:

- "Expansionens tid" var detaljregleringarnas tid; något annat var heller knappast möjligt om inte det fria tillträdet skulle fått förödande ekonomiska konsekvenser

- "Planeringens tid" innebar betoning av "ändamålen" från statsmakternas sida och decentralisering av verksamhetsansvar till universitet och högskolor; med övergripande planering från regering och riksdag kunde universitet och högskolor få ökade befogenheter när det gällde ekonomi och resursanvändning.

- "Systemens tid" innebar samtidigt mål- och resultatstyrning och anpassning till studentefterfrågan: per capita-ersättningarna var i princip en logisk lösning för detta.

- I "nutid" har förändringar av formella ramar och innehåll i politik och planering gått hand i hand.

Oavsett formerna för politik och planering framöver förefaller det angeläget att eftersträva förändringar i två avseenden.

Det första gäller beslutsunderlaget. Utbildningsfrågorna borde få diskuteras och behandlas utifrån bättre material om såväl arbetsmarknaden och studenterna som situationen vid universitet och högskolor. Mycket stora sum-

mor investeras i utbildningen både av staten och av de enskilda studenterna. Alla berörda bör ges så goda möjligheter som möjligt för välgrundade beslut. De självklara invändningarna om den okända framtiden etc. får inte hindra att politik och planering och enskildas studieval skall kunna utformas utifrån bästa möjliga kunskaper och bedömningar. Även om besluten om utbildningsutbud och studieval måste fattas under stor osäkerhet om framtiden, borde detta ändå rimligen göras bättre med tillgång till kvalificerad information och analyser än utan sådana.

Det andra gäller uppmärksamheten på sakfrågorna. Politik och planering är inte i första hand en fråga om beslutsprocesser och administrativ teknik. Vad det ytterst handlar om är vem som skall ta *ansvar* för vad, när det gäller den viktiga frågan om kunskaper och kompetens i det svenska samhället. För att kunna ta detta ansvar måste både politik och planering ägna uppmärksamhet åt utbildningsfrågorna i sak. Sveriges väg in i kunskapssamhället är inte bara en fråga om anslagsteknik

1993/94:URD1	FÖRSVARsutskottet: Uppföljning av vapenstölder och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURUTSKOTTET: Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARsutskottet: Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET: Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET: Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS UTSKOTT, utvärderingsgruppen: Utskottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGUTSKOTTET: Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSUTSKOTTET: Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET: Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalför- sörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering - En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET: Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering

SVERIGES 
RIKSDAG 

Beställningar:
Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm
Tel 08-786 41 92, 08-786 41 93
Fax 08-786 61 76
