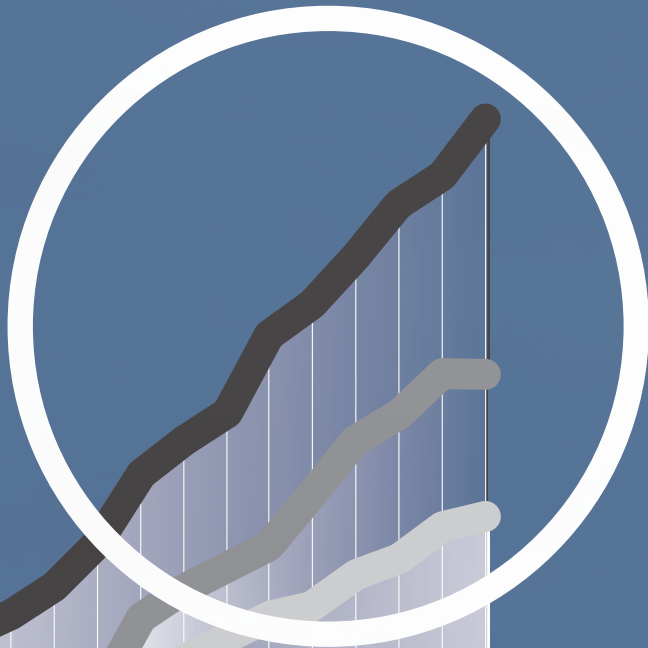


KOSTNADER

INTÅKTER



XXXX / SULF:S SKRIFTSERIE

Fortsatt utbyggnad - Fortsatt urholkning
/Ann Fritzell





XXXX / SULF:S SKRIFTSERIE

Fortsatt utbyggnad - Fortsatt urholkning
/Ann Fritzell

Fortsatt utbyggnad - Fortsatt urholkning

SULF:s skriftserie XXXX

Utgiven av Sveriges universitetslärarförbund 2012

ISBN 91 8876625 X

Upplaga 3000 ex

Tryck: modintryckoffset, Stockholm

Omslaget: Maria Mattiasson, SULF/ Diagrammet över urholkningen av resurserna har utformats av Rolf Bergström/ Fotot med studenter utanför biblioteket och Södra huset i Frescati har tagits av Eva Dalin, fotograf för Stockholms universitet.

© Sveriges universitetslärarförbund

Innehållsförteckning

Förord	6
1 Sammanfattning av skriftens slutsatser	8
Utbyggnaden har fortsatt men inte i samma takt som på 1990-talet	8
Urholkningen har också fortsatt för alla utbildningsområden utom HSJT	9
Slutsatser av beräkningarna	9
2 Beskrivning av resurstilldelningssystemet för grundutbildning	11
Del av 1993 års universitets- och högskolereform	11
Så tilldelas resurser till den grundläggande utbildningen idag	13
3 Beräkningar av urholkningens storlek	16
Per capitaersättning är grunden för högskolans intäkter	16
Kostnadsutvecklingen i högskolan 1994/95 - 2011	25
Slutsatser om köpkraftens utveckling i högskolan 1994/95 - 2011	32
Hur stora resursförstärkningar behövs för att återställa köpkraften?	38
4 Vilka slutsatser kan dras av beräkningarna?	40
Den fortsatta urholkningen beror på orimliga krav på produktivitsutveckling	40
Urholkningen har påverkat utbildningens kvalitet	41
Vilka åtgärder bör statsmakterna vidta?	42

Förord

Vid millennieskiftet var de flesta aktörer inom högskolan ense om att en urholkning skett av de resurser som statsmakterna beviljat lärosätena för den grundläggande högskoleutbildningen, det vill säga av per capitaersättningarna. Förutom Sveriges universitetslärarförbund (SULF) fanns då bland aktörerna Högskoleverket, SUHF¹, dekaner inom samhällvetenskap och humaniora, SFS, riksdagens revisorer, Håkan Westling, före detta rektor vid Lunds universitet och ordförande i Högskoleutredningen (den s.k. Grundbulten), enskilda rektorer och studentkårer samt Saco².

Hur stor den *faktiska* urholkningen hade varit sedan resurstilldelningssystemet infördes den 1 juli 1993 rådde det dock olika uppfattning om. Inför en uppvaktning av riksdagens utbildningsutskott den 25 oktober 2001 gjorde SULF därför ett seriöst försök att beräkna urholkningens storlek för olika typer av utbildningar. Dessa beräkningar publicerades senare i *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning* (SULF:s skriftserie XXIV), där förbundet beskrev dels vad som hade orsakat urholkningen, dels urholkningens storlek till och med budgetåret 2001. Enligt beräkningarna behövdes ett tillskott om drygt 3 miljarder kronor under budgetåret 2002 för att kompensera lärosätena för den urholkning som skett sedan budgetåret 1994/95. Detta belopp kunde jämföras med regeringens förslag om 100 miljoner kronor för vart och ett av budgetåren 2002 och 2003, vilka skulle finansiera höjningar av per capitaersättningarna till humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde (HSJT) med *totalt* cirka 7 procent.

Under de tio år som gått sedan 2001 har frågan om urholkningen av statsmakternas ersättningar diskuterats allt livligare och framför allt effekterna av urholkningen. Vid ett antal tillfällen har också olika regeringar gjort så kallade riktade kvalitetssatsningar mot vissa utbildningsområden, framför allt mot dem med lägst ersättningsnivå. SULF har med vissa intervall gjort uppdateringar av skriftens beräkningar av urholkningens storlek. Efter tio år anser förbundet dock tiden mogen att uppdatera hela skriften med dess beskrivning av resurstilldelningssystemet, beräkningar av urholkningens storlek för vart

1 Sveriges universitets- och högskoleförbund uppvaktade också utbildningsutskottet den 25 oktober 2001 om tillkommande resursbehov för grundutbildningen, bl.a. på grund av otillräcklig uppräknings av per capitaersättningarna.

2 Bl.a. i skriften *Retorik och realiteter – Om resurser och utbildningskapacitet i högskolan under nittioåret* Lillemor Kim, 1999

och ett av utbildningsområdena och beräkningen av det resurstillskott som skulle behövas för att återställa värdet av statens ersättningar till alla utbildningsområden. I denna skrift kompletterar SULF:s chefsutredare Ann Fritzell sina och dåvarande ombudsman Björn Biraths beräkningar från 2001 med motsvarande beräkningar till och med 2011.

Stockholm i juni 2012

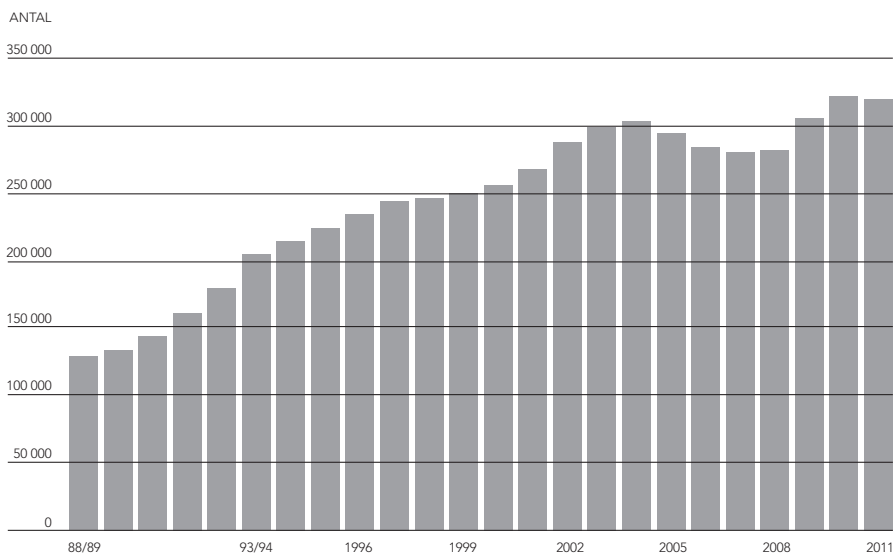
Anna Götlind, förbundsordförande

1 Sammanfattning av skriftens slutsatser

Utbyggnaden har fortsatt men inte i samma takt som på 1990-talet

Enligt Högskoleverkets senaste årsrapport *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2011* (Rapport 2012:10 R) som avser 2011 uppgick antalet helårsstudenter till drygt 318 000, vilket ska jämföras med knappt 270 000 helårsstudenter under 2001. Det hittills största antalet nåddes 2010 med knappt 321 000 helårsstudenter. Minskningen 2011 beror till viss del på en anpassning till tillgängligt takbelopp för 2011 och i vissa fall till ett minskat takbelopp för 2012. Sedan början av 1990-talet har antalet helårsstudenter mer än fördubblats. Då var antalet helårsstudenter 150 000. Åren 2005–2007 minskade antalet helårsstudenter för att därefter återigen öka. Utvecklingen av utbildningsvolymen framgår av diagram 1 nedan.

Diagram 1: Antalet helårsstudenter 1988/89–2011 ³



³ Detta diagram motsvarar figur 15 i Högskoleverkets årsrapport avseende 2011.

Fördubblingen av antalet helårsstudenter från början av 1990-talet fram till 2003 var ett resultat av den så gott som årliga utbyggnaden av den högre utbildningen som skedde under denna period. Den minskning som inträffade

efter 2004 var ett resultat av en svagare efterfrågan från studenternas sida. Den kraftiga ökningen av helårsstudenter 2009 och 2010 beror sannolikt på den djupa lågkonjunkturen och rekordmånga 19- och 20-åringar. Med anledning av lågkonjunkturen ökades tillfälligt takbeloppen motsvarande 10 000 platser under åren 2010 och 2011.

Under 2012 kommer antagligen utbildningsvolymen att minska som ett resultat av de neddragningar av takbeloppen som regeringen gjorde i 2012 års budgetproposition.

Urholkningen har också fortsatt för alla utbildningsområden utom HSJT

Utvecklingen under perioden 2001-2011 har i stort sett varit oförändrad för HSJT-områdena (humanistiskt, samhällsvetenskapligt, juridiskt och teologiskt) där gapet mellan kostnader och intäkter, trots flera så kallade kvalitetssatsningar, enligt mina beräkningar är knappt 22 procent. För alla övriga utbildningsområden har skillnaderna ökat under perioden.

För vård och NT-områdena (naturvetenskapligt och tekniskt) har gapet ökat från drygt 21 procent till cirka 29 respektive knappt 38 procent. För de konstnärliga utbildningarna är kostnaderna mellan drygt 25 procent (media och konst) och drygt 38 procent (musik) högre än intäkterna, utom för dansområdet där kostnaderna endast är cirka 21 procent högre. För de flesta andra utbildningsområden har gapet fortsatt att öka till drygt 43 procent.

Trots de höjningar av ersättningsbeloppet per helårsstudent inom HSJT-områdena som gjorts under 2012 och den motsvarande höjning som aviserats för 2013 är min bedömning att dessa kvalitetshöjningar i stort sett kommer att ätas upp av de ökade lönekostnaderna. För alla övriga utbildningsområden kommer urholkningen att fortsätta under 2012, 2013 och alla kommande år om inga radikala förändringar vidtas.

Slutsatser av beräkningarna

De minskande resurserna per student, som huvudsakligen är en konsekvens av statens principer för löneomräkning har fått följande konsekvenser för den grundläggande högre utbildningen, vilka alla leder till kvalitetsförsämringar på kort eller lång sikt:

- Mindre undervisningstid per vecka för varje student
- Större undervisningsgrupper
- Mindre tid för lärarnas för- och efterarbete
- Universitetslärare arbetar obetald övertid eller försummar sin forskning
- Svagare löneutveckling för universitetslärare än inom andra sektorer

Ofta inträffar flera av dessa konsekvenser samtidigt.

För att leva upp till sitt ansvar att se till att den högre utbildningen ges tillräckliga ekonomiska resurser måste statsmakterna göra två typer av insatser.

1. För att kompensera för den urholkning som skett sedan resurstilldelningssystemet infördes krävs satsningar i minst samma storleksordning som 2008 års forskningsproposition. För att återställa *Grundbultens* miniminivå för HSJT-områdena under 2012 krävs mer än en miljard kronor.
2. Att undanta högskolans grundläggande utbildning från den nuvarande generella principen om avräkning för produktivitetens utvecklingen från lönekostnadsökningarna är den viktigaste förändringen för att förhindra att urholkningen fortsätter år efter år och att ytterligare kvalitetsförsämringar inträffar.

2 Beskrivning av resurstilldelningssystemet för grundutbildning⁴

Del av 1993 års universitets- och högskolereform

Resurstilldelningen baserades på antalet studenter och deras resultat

Nya principer för statsmakternas tilldelning av resurser infördes av den dåvarande borgerliga regeringen som en del av 1993 års universitets- och högskolereform den 1 juli 1993. Utformningen av det ursprungliga resurstilldelningssystemet framgår av propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169), som baserades på Resursberedningens delbetänkande *Ersättning för kvalitet och effektivitet* (SOU 1993:3).

Statsmakternas resurstilldelning gjordes direkt beroende av det resultat som uppnås vid respektive lärosäte varje budgetår, det vill säga antalet registrerade studenter (omräknade till helårsstudenter) och deras studieprestationer (omräknade till helårsprestationer).

Lärosätena skulle besluta om utbildningsutbud och studieorganisation

Systemet för resurstilldelning byggde på att varje statligt universitet och högskola årligen skulle erhålla ett *utbildningsuppdrag*, där mål för verksamheten angavs dels för en fyraårsperiod, dels för det närmaste budgetåret. För examina angavs också mål för den följande fyraårsperioden. I övrigt utgick systemet från att varje lärosäte själv fattade beslut om sitt utbildningsutbud, i första hand utifrån studenternas efterfrågan av olika typer av utbildning.

Utbildningarnas organisation och utformning beslutades också av lärosätena med utgångspunkt i de mål som framgick av den nya högskolelagen och de examensbeskrivningar som fanns som en bilaga till den nya högskoleförordningen. Dessa förändringar och övriga delar av 1993 års reform redovisades för riksdagen i propositionen *Universitet och högskolor - frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1).

⁴ Denna beskrivning av systemet är i princip ett sammandrag av min beskrivning i skriften *Hur styrs den svenska högskolan? - Varför ser styrsystemet ut som det gör?* (Högskoleverkets skriftserie 1998:4S, bilaga 2). Dock har viss uppdatering skett.

Statsmakternas styrning av lärosätenas utbildningsutbud har varierat

De förändringar av systemet som därefter gjorts successivt har främst gällt utbildningsuppdragets innehåll. Till att börja med blev de mer omfattande och därmed mer styrande för verksamheten, men sedan regeringsskiftet i oktober 2006 minskade styrningen, till exempel avskaffades examensmålen. Samtidigt har långsiktigheten i uppdraget minskat till i huvudsak ett budgetår i taget. I budgetpropositionen inför innevarande år (2012) har dock regeringen med hänvisning bland annat till minskande ungdomskullar framöver gjort justeringar av takbeloppen för många lärosäten, främst för högskolor, för att istället bereda plats för en expansion av läkar- och civilingenjörsutbildningarna.

Inför treårsperioden 1997-1999 gjordes också vissa anslagstekniska förändringar, främst vad gäller överföringen mellan budgetåren. Dessförinnan hade lokalkostnaderna integrerats i ”studentpengen” från och med budgetåret 1994/95 och samma tilldelningsprinciper också hade införts för de konstnärliga och idrottsliga utbildningarna från och med budgetåret 1995/96.

Kvalitetsbedömningar ingår inte i denna beskrivning

Ett riksdagsbeslut våren 1994 att från och med budgetåret 1995/96 också basera en del av resurstilldelningen på det dåvarande Kanslersämbetets bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete undanröjdes genom ett nytt riksdagsbeslut med anledning av den socialdemokratiska regeringens förslag i budgetpropositionen avseende budgetåret 1995/96. Våren 2010 beslöt riksdagen att införa resurstilldelning till grundutbildningen baserat på Högskoleverkets utvärderingar av utbildningarnas resultat. Inget av dessa utvärderingssystem ingår i beskrivningen i denna skrift av två skäl. För det första kommer resurstilldelning till lärosätena baserat på resultaten av de nya utvärderingarna att ske först från och med budgetåret 2013. För det andra har den delen av resurstilldelningssystemet ingen *direkt* koppling till urholkningsproblematiken som är huvudfokus i denna skrift.

Så tilldelas resurser till den grundläggande utbildningen idag

Varje lärosäte får ett enda grundutbildningsanslag

Varje statligt lärosäte⁵ anvisas årligen *ett* anslag för grundutbildning bestående av ett *takbelopp* och i vissa fall *ersättning för särskilda åtaganden*. De flesta särskilda åtaganden förväntas dock fullgöras utan särskild ersättning. Grundutbildningsanslaget är avsett att täcka kostnaderna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Takbeloppet anger den högsta möjliga ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer som lärosätet kan tillgodoräkna sig. Anslaget är preliminärt, då det slutliga anslaget inte kan fastställas förrän efter budgetårets slut. Den slutliga belastningen av anslaget är nämligen beroende av det antal helårsstudenter och helårsprestationer som redovisas i årsredovisningen för budgetåret enligt anvisningar i regleringsbrev. Det preliminära anslaget betalas varje månad ut i tolfedelar till lärosätena.

Till skillnad från andra statliga myndigheter sker således *inte* anslagsavräkningen för universiteten och högskolorna genom en avräkning av utgifter. För lärosätena är det slutliga anslaget en intäkt som är skild från lärosätets kostnader. Huruvida kostnaderna överstigit eller understigit intäkterna framgår av årets resultaträkning.

Anslaget till grundutbildning, numera ett ramanslag, är avsett att täcka *samtliga* kostnader som ett lärosäte har för sin grundutbildning, inklusive lokalkostnader och de årliga kostnaderna – amorteringar och räntor – för anläggningstillgångar, det vill säga inredning och utrustning. Det förtjänar också att framhållas, då detta inte alltid uppfattats så, att varje lärosäte självt beslutar om hur de disponibla intäkterna (anslaget till grundutbildning) ska användas för olika typer av utbildningar och kurser. Per capitaersättningsbeloppen för olika utbildningsområden (jfr nedan) är endast schabloner (genomsnittsbelopp) som används för beräkning av *statsmakternas* tilldelning av de totala resurserna – det vill säga det slutliga anslaget för grundutbildning – till vart och ett av lärosätena.

⁵ Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) omfattas inte av dessa principer; de erhåller ett gemensamt anslag för utbildning, forskning och utveckling av statsmakterna och beslutar därefter själva om den interna resursfördelningen. Inte heller Förvarshögskolan omfattas av resurstilldelningssystemet.

Enhetliga per capitaersättningsbelopp för likartade utbildningar

Ersättningen för helårsstudenter – tidigare kallad ”studentpengen” – och ersättningen för helårsprestationer för respektive utbildningsområde eller grupper av utbildningsområden fastställs årligen av regeringen efter redovisning till riksdagen i budgetpropositionen. För respektive utbildningsområde gäller *samma* ersättningsbelopp för *samtliga* lärosäten. Utbildningsområdena och de ersättningsbelopp som gäller för de sammanlagt femton olika nivåerna framgår av tabellerna i nästa avsnitt dels för innevarande budgetår (2012), dels för alla tidigare budgetår från och med 1994/95. Ersättningsbeloppen har hämtats ur det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor avseende respektive budgetår.

Inom lärosätena klassificeras samtliga kurser på ett eller flera utbildningsområden. Klassificeringen avgör vilken per capitaersättning som lärosätet erhåller för de studenter som registrerats på respektive kurs och de prestationer som godkänts. Principerna för klassificering granskas av Riksrevisionen.

Pris- och löneomräkning av ersättningsbeloppen görs årligen

De årliga omräkningarna av per capitaersättningarna görs med hänsyn tagen dels till eventuella besparingar och förstärkningar, dels till årets pris- och löneomräkning (PLO). Uppgifter om de olika andelar som utgörs av löne-, lokal- respektive övriga kostnader för högskoleområdet hämtas från den senast kända riksredovisningen. Detta innebär att uppgifterna avser kostnadsandelarna för budgetåret två år före aktuellt budgetår. För beräkningen av det vägda PLO-indexet används tre index, nämligen löneindex, hyresindex och ett index för övriga förvaltningskostnader.

Löneomräkningen görs för samtliga statliga ramanslag med utgångspunkt i den senast *konstaterade* löneutvecklingen för den privata, konkurrensutsatta sektorn med avdrag för den genomsnittliga produktivitetens utvecklingen under den senaste tioårsperioden för tjänstemän inom den privata tjänstesektorn. Båda dessa uppgifter lämnas av Statistiska centralbyrån (SCB) till Finansdepartementet. Därmed erhålls löneindex för det aktuella budgetåret. Uppgifterna avser förhållandena två år före aktuellt budgetår.

Omräkning av *lokalkostnader* görs utifrån uppgifter som Ekonomistyrningsverket årligen lämnar till Finansdepartementet. Ett särskilt hyresindex räknas fram för kommande budgetår baserat på uppgifter om förändringen av lokalkostnaderna för högskolesektorn i verkets databas för

hyreskontrakt. För högskoleområdet (inkl. stiftelsehögskolorna) räknas den genomsnittliga ökningen för hela sektorn fram. Tidigare sköttes denna uppgift av Statens lokalförslörjningsverk (t.o.m. budgetåret 1998) samt Statskontoret (t.o.m. budgetåret 2006)

För prisomräkning av *övriga förvaltningskostnader inom staten* används ett index som Ekonomistyrningsverket årligen räknar fram på uppdrag av Finansdepartementet. Indexet baseras på uppgifter från SCB om ett femtontal kostnadsindex och avser den *konstaterade* prisutvecklingen för hela det statliga området två år före aktuellt budgetår.

Överföringar mellan budgetåren ger flexibilitet

För att medge flexibilitet mellan budgetåren och långsiktighet i planeringen får ett lärosäte föra över *antingen* outnyttjat takbelopp *eller* de helårsprestationer som inte rymts inom takbeloppet till nästa budgetår. Lärosätet får dock endast spara ackumulerade outnyttjade takbelopp, vilket tekniskt sett är ett anslagssparande, eller helårsprestationer till ett värde som motsvarar högst tio procent av det aktuella takbeloppet.

Samma principer tillämpas för de två stiftelsehögskolorna från 1994

För de två stiftelsehögskolorna – Chalmers tekniska högskola AB och stiftelsen Högskolan i Jönköping – som bildades den 1 juli 1994 regleras utbildningsuppdragen på motsvarande sätt i avtal som sluts mellan regeringen och berörda huvudmän. Det årliga anslaget (bidraget) beviljas av riksdagen och per capitaersättningarna är desamma som för statliga lärosäten. Därutöver finns långsiktiga avtal mellan staten och dessa stiftelsehögskolor.

Med övriga utbildningsanordnare som har privat huvudman finns ibland särskilda avtal, ibland inte. Sådana avtal finns till exempel med Handelshögskolan i Stockholm och de teologiska högskolorna. Riksdagen beviljar årligen medel till de privata utbildningsanordnare som anses berättigade till statliga bidrag.

3 Beräkningar av urholkningens storlek

Per capitaersättningar är grunden för högskolans intäkter

Så har per capitabeloppen utvecklats sedan 1993 års reform

Högskoleutredningen, även kallad *Grundbulten*, som tillsattes av regeringen 1989 efter omfattande kritik mot den pedagogiska kvaliteten i grundutbildningen från Sveriges förenade studentkårer (SFS), hade som en av sina uppgifter att bedöma lämplig resurstilldelning till olika typer av utbildningar. Denna utredningsuppgift, som utredningen förvisso inte betraktade som en av sina angenämaste och heller inte den enklaste, resulterade i en beräkning av *lägsta godtagbara* genomsnittliga undervisningskostnad per årsstudieplats (motsvarar helårsstudent) för högskoleutbildning. I sitt slutbetänkande *Resurser för högskolans grundutbildning* (SOU 1992:44) föreslog utredningen utifrån denna beräkning kraftigt höjda anslag till utbildningarna inom AES-sektorn⁶. Denna förstärkning genomfördes tillsammans med vissa temporära kvalitetssatsningar redan budgetåret 1992/93.

Vid omläggningen av resurstilldelningssystemet den 1 juli 1993 och tillämpningen av detta system för första gången inför budgetåret 1993/94 var utgångspunkten *Grundbultens* per capitabelopp⁷. Dessa belopp omräknades dock av Utbildningsdepartementet till två olika delbelopp, ett per helårsstudent och ett per helårsprestation, de så kallade prislapparna. Dessutom gjordes sedvanlig pris- och löneomräkning. Riksdagsbehandlingen resulterade i att en större andel (40 %) av ersättningen skulle erhållas via ersättning för helårsstudenter än vad regeringen föreslagit (30 %) i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169). Regeringen hade i sin tur förändrat andelen i förhållande till *Resursberedningens*⁸ förslag (25 %).

6 Sektorn för utbildningar inriktade mot administrativa, ekonomiska och samhällsvetenskapliga yrken

7 Dock genomförde Utbildningsdepartementet aldrig de neddragningar av per capitatilldelningen till övriga utbildningar som *Grundbulten* föreslagit för att finansiera förstärkningen för utbildningarna med lägst resursnivå. Dessa besparingsförslag var inte sakligt motiverade utan lades enbart för att utredningen inte skulle bryta mot regeringens generella kommittédirektiv att inte föreslå nya utgifter utan att anvisa finansiering av desamma.

8 Principerna för det nya resurstilldelningssystemet för grundutbildning presenterades i Resursberedningens delbetänkande *Ersättning för kvalitet och effektivitet* (SOU 1993:3).

Inför budgetåret 1994/95 tillfördes grundutbildningsanslaget även resurserna för lokalkostnader samt inredning och utrustning. Per capitaersättningarna räknades upp på motsvarande sätt. Samtliga dessa resurser tillfördes ersättningsbeloppet för helårsstudent, som då också benämndes studentpeng. Under de två första budgetåren hade studentpengen en särskild öronmärkning med den så kallade hyrespengen. Efter dessa kompletteringar utgjorde ersättningen för helårsstudent för de flesta utbildningsområden mer än hälften av den totala ersättningen för grundutbildningen. Det enda undantaget från denna regel var de medicinska och odontologiska områdena, där ersättningen för lokalkostnader endast avsåg de statliga lokaler, där de första utbildningsårens (prekliniska) ämnen bedrivs.

För att göra en meningsfull jämförelse mellan per capitaersättningarnas utveckling, det vill säga intäkternas utveckling, och kostnadsutvecklingen är det således lämpligt att börja med budgetåret 1994/95. Från och med detta budgetår är ersättningarna i princip avsedda att täcka alla typer av kostnader och inför budgetåret 1994/95 gjordes endast mycket marginella besparingar avseende ersättningsbeloppen, det vill säga i förhållande till *Grundbultens* beräkningar. Per capitaersättningarna för budgetåret 1994/95 gav därmed grundutbildningen en rimlig resurssituation utifrån den tidens förhållanden och utgör därför ett lämpligt riktvärde för en jämförelse.

De ersättningsbelopp som gäller för de olika utbildningsområdena och grupperna av utbildningsområden (totalt 15 nivåer) och budgetåren har hämtats ur regleringsbrevet för respektive budgetår. För de konstnärliga och idrottsliga utbildningarna anges dock ersättningsbeloppen endast från och med budgetåret 1995/96, då resurstilldelningssystemet infördes för dessa utbildningar fullt ut först från och med den 1 juli 1995. I tabellerna 1 och 2 på nästa uppslag anges ersättningsbeloppen per *helårsstudent* för respektive utbildningsområde eller grupper av utbildningsområden för samtliga budgetår under den aktuella perioden. Under varje belopp anges index i löpande priser med 1994/95 respektive 1995/96 som basår. Ersättningsbeloppen för basåren har givits index 100.

Tabell 1: Ersättning per helårsstudent 1994/95 – 2003

Ersättning per helårsstudent fr.o.m. basåret 1994/95 (index 100) t.o.m. budgetåret 2003

OBS för de konstnärliga områdena och idrottsområdet är dock basåret 1995/96

Utbildningsområde	1994/95 (kr) Index	1995/96 12 mån Index	1996 6 mån Index	1997 (kr) Index	1998 (kr) Index	1999 (kr) Index	2000 (kr) Index	2001 (kr) Index	2002 (kr) Index	2003 (kr) Index
Humanistiskt, teolog. juridiskt, samhällsv.	14 024 100	14 024 100	13 699 98	13 329 95	13 343 95	13 419 96	13 544 97	13 805 98	14 704 105	16 284 116
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceut.	38 036 100	37 858 100	36 994 97	35 998 95	36 037 95	36 243 95	36 580 96	37 286 98	38 408 101	41 077 108
Vård	38 036 100	37 858 100	36 994 97	35 998 95	36 037 95	36 243 95	36 580 96	37 286 98	37 286 98	45 690 120
Odontologiskt	34 743 100	34 589 100	33 640 97	32 688 94	32 724 94	32 911 95	33 217 96	33 858 97	34 877 100	37 613 108
Medicinskt	46 840 100	46 597 99	45 272 97	43 978 94	44 025 94	44 277 95	44 689 95	45 551 97	46 922 99	50 762 108
Undervisning*	27 362 100	27 263 100	26 506 97	25 754 94	25 781 94	25 929 95	26 170 96	26 675 98	27 478 100	29 677 108
Övrigt**	31 939 100	31 806 100	31 078 97	30 241 95	30 274 95	30 447 95	30 730 96	31 323 98	32 266 101	34 479 108
Design		109 701 100	107 471 98	107 238 98	107 354 98	107 969 98	108 973 99	111 076 101	114 419 104	121 803 111
Konst		155 984 100	153 153 98	152 921 98	153 087 98	153 964 99	155 396 100	158 395 102	163 163 105	173 131 111
Musik		94 496 100	92 549 98	92 341 98	92 441 98	92 971 98	93 836 99	95 647 101	98 526 104	105 029 111
Opera		225 472 100	220 920 98	220 450 98	220 689 98	221 953 98	224 017 99	228 341 101	235 214 104	259 404 115
Teater		218 170 100	214 02 98	213 651 98	213 882 98	215 107 99	217 107 100	221 297 101	227 958 104	242 288 111
Media		221 738 100	216 713 98	216 090 98	216 324 98	217 563 98	219 586 99	223 824 101	230 561 104	246 642 111
Dans		138 934 100	136 199 98	149 850 108	150 012 108	150 871 109	152 274 110	155 213 112	159 885 115	170 275 123
Idrott		80 091 100	78 606 98	78 478 98	78 563 98	79 013 99	79 748 100	81 287 102	83 734 105	88 859 111

* Avser den praktisk-pedagogiska delen i lärarutbildningar

** Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar, praktisk-estetiska kurser inom bl.a. barn- och ungdomspedagogisk utbildning samt grundskollära-utbildning med inriktning mot undervisning i årskurserna 1-7. Grafiska institutet/Institutet för högre reklamutbildning vid Stockholms universitet ska redovisa mot utbildningsområde Övrigt.

I *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning* konstaterades att för de flesta utbildningsområden var ersättningarna per helårsstudent budgetåret 2001 något lägre (97,2 – 98,4 %) än de var under budgetåret 1994/95 i löpande priser. För de konstnärliga och idrottsliga utbildningarna var ersättningsbeloppen något högre för alla (100,9 – 101,5 %) utom för dansområdet, vars ersättning var väsentligt högre (111,7 %).

Under hela perioden 1994/95 till och med 2011 har ersättningarna per helårsstudent i löpande priser ökat med mellan 25 och 54 procent. Den största ökningen har skett inom utbildningsområdena med de lägsta ersättningarna (humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt), medan den

Tabell 2: Ersättning per helårsstudent 1994/95 samt 2004 – 2012

Ersättning per helårsstudent för basåret 1994/95 och budgetåren 2003-2011

OBS för de konstnärliga områdena och idrottsområdet är dock basåret 1995/96

Utbildningsområde	1994/95 (kr) Index	2004 (kr) Index	2005 (kr) Index	2006 (kr) Index	2007 (kr) Index	2008 (kr) Index	2009 (kr) Index	2010 (kr) Index	2011 (kr) Index	2012 (kr) Index
Humanistiskt, teolog. juridiskt, samhällsv.	14 024 100	17 045 122	17 217 123	17 776 127	19 043 136	20 489 146	20 866 149	21 565 154	21 614 154	23 432 167
Naturvetenskapligt, tekniskt, pharmaceut.	38 036 100	42 997 113	43 431 114	44 842 118	45 708 119	47 059 124	47 926 126	49 532 130	49 645 131	50 092 132
Vård	38 036 100	47 759 126	48 241 127	49 255 129	49 649 131	50 030 132	50 952 134	52 659 138	52 779 139	53 254 140
Odontologiskt	34 743 100	39 445 114	39 893 115	40 732 117	41 058 118	41 373 119	42 135 121	43 547 125	43 646 126	44 039 127
Medicinskt	46 840 100	53 370 114	53 908 115	55 041 118	55 481 118	55 907 119	56 937 122	58 845 126	58 979 126	59 510 127
Undervisning*	27 362 100	31 176 114	31 490 115	32 152 118	32 409 118	32 658 119	33 260 122	34 374 126	34 452 126	34 763 127
Övrigt**	31 939 100	36 077 113	36 441 114	37 207 116	37 505 117	37 793 118	38 489 121	39 779 125	39 869 125	40 229 126
Design	109 701 100	127 299 116	128 583 117	131 286 120	132 237 121	133 353 122	135 810 124	140 360 128	140 679 128	141 947 129
Konst	155 984 100	180 724 116	182 547 117	186 384 119	187 875 120	189 317 121	192 805 124	199 265 128	199 718 128	201 518 129
Musik	94 496 100	109 824 116	110 932 117	113 264 120	114 170 121	115 046 122	117 166 124	121 092 128	121 367 128	122 461 130
Opera	225 472 100	261 724 116	264 364 117	269 921 120	272 081 121	274 169 122	279 220 124	288 575 128	289 231 128	291 837 129
Teater	218 170 100	253 083 116	255 635 117	261 008 120	263 097 121	265 116 122	270 000 124	279 046 128	279 680 128	282 201 129
Media	221 738 100	258 269 116	260 874 118	266 358 120	268 489 121	270 550 122	275 535 124	284 767 128	285 414 128	287 986 130
Dans	138 934 100	177 993 128	179 788 129	183 567 132	185 036 133	186 456 134	189 891 137	196 253 141	196 699 142	198 472 143
Idrott	80 091 100	92 753 116	93 688 117	95 657 119	96 422 120	97 162 121	98 952 124	102 267 128	102 499 128	103 423 129

* Utbildning inom det allmänna utbildningsområdet, utbildningsvetenskapliga kärnan samt övrig verksamhetsförlagd utbildning.

** Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktisk-estetiska kurser inom bl.a. lärarutbildning med inriktning mot tidigare år, förskollärautbildning och grundläroarbildning.

minsta ökningen skett inom utbildningsområdet övrigt.

Inför innevarande år (den högra kolumnen i tabell 2) höjdes ersättningen per helårsstudent för utbildningsområdena med de lägsta ersättningarna ovanligt mycket på grund av en särskild så kallad kvalitetssatsning. Jämfört med 1994/95 kommer ersättningen per helårsstudent för dessa områden därmed att ha ökat med 67 procent. Sådana särskilda kvalitetssatsningar har gjorts vid ett antal tillfällen sedan år 2002. Under samma period har det utbildningsområde som fått minst höjning av ersättningen endast fått 26 procents ökning.

I tabellerna 3 och 4 på detta uppslag anges ersättningsbeloppen per helårsprestation för respektive utbildningsområde eller grupper av utbildningsområden för samtliga budgetår under den aktuella perioden. Även här anges under varje belopp index för löpande priser med 1994/95 respektive 1995/96 som basår med index 100.

Tabell 3: Ersättning per helårsprestation 1994/95 – 2003

Ersättning per helårsprestation fr.o.m. basåret 1994/95 (index 100) t.o.m. budgetåret 2003

OBS för de konstnärliga områdena och idrottsområdet är dock basåret 1995/96

Utbildningsområde	1994/95 (kr) Index	1995/96 12 mån Index	1996 6 mån Index	1997 (kr) Index	1998 (kr) Index	1999 (kr) Index	2000 (kr) Index	2001 (kr) Index	2002 (kr) Index	2003 (kr) Index
Humanistiskt, teolog. juridiskt, samhällsv.	14 349 100	14 242 99	14 242 99	13 953 97	13 968 97	14 048 98	14 179 99	14 453 101	14 704 105	16 284 116
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceut.	33 850 100	33 600 99	33 600 99	32 917 97	32 953 97	33 142 98	33 450 99	34 096 101	38 408 101	41 077 108
Vård	33 850 100	33 600 99	33 600 99	32 953 97	33 142 98	33 450 99	33 450 99	34 096 101	37 286 98	45 690 120
Odontologiskt	42 035 100	41 724 99	41 724 99	40 876 97	40 921 97	41 155 98	41 538 99	42 340 101	34 877 100	37 613 108
Medicinsk	59 314 100	58 874 99	58 874 99	57 678 97	57 740 97	58 071 98	58 611 99	59 742 101	46 922 99	50 762 108
Undervisning*	33 547 100	33 299 99	33 299 99	32 622 97	32 658 97	32 845 98	33 150 99	33 790 101	27 478 100	29 677 107
Övrigt**	26 777 100	26 579 99	26 579 99	26 039 97	26 067 97	26 216 98	26 460 99	26 971 101	32 266 101	34 479 108
Design		68 651 100	68 651 100	68 915 100	68 989 100	69 384 101	70 029 102	71 381 104	114 419 104	121 803 111
Konst		68 672 100	68 672 100	68 936 100	69 011 100	69 406 101	70 051 102	71 403 104	163 163 105	173 131 111
Musik		61 459 100	61 459 100	61 695 100	61 762 100	62 116 101	62 694 102	63 904 104	98 526 104	105 029 111
Opera		138 565 100	138 565 100	139 097 100	139 248 100	14 046 101	141 348 102	144 076 104	235 214 104	259 404 115
Teater		111 565 100	111 565 100	111 994 100	112 115 100	112 757 101	113 806 102	116 002 104	227 958 104	242 288 111
Media		183 118 100	183 118 100	183 822 100	184 021 100	185 075 101	186 796 102	190 401 104	230 561 104	246 642 111
Dans		79 412 100	79 412 100	87 375 110	87 470 110	87 971 111	88 789 112	90 503 114	159 885 115	170 275 123
Idrott		37 991 100	37 991 100	38 137 100	38 178 100	38 397 101	38 754 102	39 502 104	83 734 105	88 859 111

* Avser den praktisk-pedagogiska delen i lärarutbildningar

** Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar, praktisk-estetiska kurser inom bl.a. barn- och ungdomspedagogisk utbildning samt grundskolläro- utbildning med inriktning mot undervisning i årskurserna 1-7. Grafiska institutet/Institutet för högre reklamutbildning vid Stockholms universitet ska redovisa mot utbildningsområde Övrigt.

Tabell 4: Ersättning per helårsprestation 1994/95 samt 2004 – 2012

Ersättning per helårsprestation för basåret 1994/95 (index 100) och åren 2004-2011

OBS för de konstnärliga områdena och idrottsområdet är dock basåret 1995/96

Utbildningsområde	1994/95 (kr) Index	2004 (kr) Index	2005 (kr) Index	2006 (kr) Index	2007 (kr) Index	2008 (kr) Index	2009 (kr) Index	2010 (kr) Index	2011 (kr) Index	2012 (kr) Index
Humanistiskt, teolog. juridiskt, samhällsv.	14 349 100	16 789 117	16 958 118	17 509 122	17 847 124	17 984 125	18 315 128	18 929 132	18 972 132	19 143 133
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceut.	33 850 100	37 047 109	37 421 111	38 637 114	39 384 116	39 686 117	40 417 119	41 771 123	41 866 124	42 243 125
Vård	33 850 100	41 366 122	41 783 123	42 661 126	43 002 127	43 332 128	44 130 130	45 609 135	45 713 135	46 125 136
Odontologiskt	42 035 100	46 007 109	46 471 111	47 448 113	47 828 114	48 195 115	49 083 117	50 727 121	50 842 121	51 300 122
Medicinskt	59 314 100	64 917 109	65 572 111	66 950 113	67 486 114	68 004 115	69 257 117	71 577 121	71 740 121	72 386 122
Undervisning*	33 547 100	36 716 109	37 086 111	37 866 113	38 169 114	38 462 115	39 171 117	40 483 121	40 575 121	40 941 122
Övrigt**	26 777 100	29 306 109	29 602 111	30 244 113	30 466 114	30 700 115	31 266 117	32 314 121	32 387 121	32 679 122
Design	68 651 100	77 560 113	78 342 114	79 989 116	80 629 117	81 248 118	82 745 121	85 517 125	85 711 125	86 484 126
Konst	68 672 100	77 589 113	78 372 114	80 019 117	80 659 117	81 278 118	82 775 121	85 548 125	85 742 125	86 515 126
Musik	61 459 100	69 441 113	70 141 114	71 615 117	72 188 117	72 742 118	74 082 121	76 564 125	76 738 125	77 430 126
Opera	138 565 100	156 567 113	158 146 114	161 470 117	162 762 117	164 011 118	167 033 121	172 629 125	173 021 125	174 581 126
Teater	111 565 100	126 058 113	127 329 114	130 005 117	131 045 117	132 051 118	134 484 121	138 990 125	139 306 125	140 561 126
Media	183 118 100	206 884 113	208 971 114	213 364 117	215 071 117	216 722 118	220 715 121	228 110 125	228 628 125	230 689 126
Dans	79 412 100	98 351 124	99 343 125	101 431 128	102 243 129	103 028 130	104 926 132	108 441 137	108 687 137	109 667 138
Idrott	37 991 100	42 923 113	43 356 114	44 267 117	44 621 117	44 963 118	45 791 121	47 325 125	47 433 125	47 860 126

* Utbildning inom det allmänna utbildningsområdet, utbildningsvetenskapliga kärnan samt övrig verksamhetsförlagd utbildning.

** Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktisk-estetiska kurser inom bl.a. lärarutbildning med inriktning mot tidigare år, förskollärautbildning och grundlärautbildning.

I *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning* konstaterades att medan 2001 års ersättningar per helårsstudent för de flesta utbildningsområden var något lägre än de var under budgetåret 1994/95 var ersättningarna per helårsprestation något högre (100,7 %) i löpande priser. För de konstnärliga och idrottsliga utbildningarna var ersättningsbeloppen ännu något högre (104 %) för alla utom för dansområdet, vars ersättning var väsentligt högre (114 procent).

Under hela perioden mellan 1994/95 och 2011 har ersättningen per helårsprestation i löpande priser ökat med mellan 21 och 37 procent. Utbildningsområdena med de lägsta ersättningarna (humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt) har under hela perioden ökat med 32 procent tack vare några tidigare års särskilda höjningar av prestationsersättningen för dessa områden. Under samma period har de utbildningsområden som ökat minst (odontologiskt, medicinskt, undervisning och övrigt) endast fått 21 procents höjning av ersättningsbeloppen.

Till och med innevarande år (2012) har det område vars ersättning ökat mest (dans) ökat med knappt 38 procent, medan utbildningsområdena med de lägsta ersättningarna ökat med 33 procent. Under samma period har de utbildningsområden som ökat minst endast fått 22 procents höjning av beloppen.

Redan nu kan konstateras att den allmänna löne- och prisutvecklingen under dessa år innebär att en väsentlig urholkning skett för alla utbildningsområden. Nedan beskrivs dock först hur dessa per capitabelopp beräknats i aktuell budgetproposition inför varje budgetår. I avsnittet som följer därefter behandlas den *faktiska* kostnadsutvecklingen för löner, lokaler och övrigt.

Vilka besparingar och reformer har gjorts och hur stor har pris- och löneomräkningen varit?

I tabell 5 på nästa sida finns en sammanställning dels av de öppett uttalade besparingar som gjorts, dels den pris- och löneomräkning (PLO) som gjorts i respektive budgetproposition. Under sex av budgetåren i den studerade perioden har särskilda så kallade kvalitetssatsningar för ett eller flera utbildningsområden föreslagits av regeringen. De redovisas med ett plustecken framför procentsiffran som anges i fetstil.

Tabell 5: Besparingar, reformer och PLO under perioden 1994/95-2011 samt 2012 och 2013

Inför budgetåret	Besparingar (-)/ Reformers (+) (%)	Pris- och löneomräkning (%)	Sidhänvisning till aktuell budgetproposition
1994/95	Smärre; totalt < - 1 %	+2,5 %; 2,27 % för löner, 2,82 % för lokaler	1993/94:100, bil.9, s. 98 resp. 104-105
1995/96		+2,54 %	
12 mån	-3,2 %		
6 mån	(ej konstnärliga & idrottsliga utbildningar) ⁹	+1,23 % (på grund av negativ prisomräkning för lokaler)	1994/95:100, bil.9, s.122-124
1997	-4,7 % resp. -2,35 % (konstnärliga & idrottsliga utb.) +10 % för dansområdet	+2,8 % - 0,38 % ¹⁰ (för lokaler)	1996/97:1, utgiftsområde 16, s. 92-93
1998	-2,03 % (inkl. lokalbesparing)	+2,14 % - ? % (för lokaler) ¹¹	1997/98:1, utgiftsområde 16, s. 113-114
1999	-1,52%	+2,12 %	1998/99:1, utgiftsområde 16, s. 110
2000		+0,93 % ¹²	1999/2000:1, utgiftsområde 16, s. 130
2001		+1,93 % (varav 1,4 % för löner)	2000/01:1, utgiftsområde 16, s. 106
2002	+3,49 % för humanistiskt, teol., juridiskt, samhällsvetenskapligt område	+3,01 % (2,12 % för löner)	2001/02:1, utgiftsområde 16, s. 123
2003	+ 3,4 % för hum, teol., jur., samhällsv. + 15 % för vårdområdet +36 kr för Bonus-avtal för samtl. omr.	+ 2,46 % (2,88 % för löner)	2002/03:1, utgiftsområde 16, s. 126-127
2004		+ 2,88 % (4,37 % för löner)	2003/04:1, utgiftsområde 16, s. 138
2005	Kostnaderna för högskolepedag. utb. (ca 10 milj.kr.) hänförs till ersättningsbeloppen utan uppräknig av dessa.	+ 1,01 % (1,54 % för löner)	2004/05:1, utgiftsområde 16, s. 142
2006	+ 1,12 % för hum, teol., jur., samhällsv, naturvetenskap, teknik, och farmaci (OBS ej generell besparing om 0,6 % på pc-ersättningarna)	+ 2,1 % (2,83 % för löner)	2005/06:1, utgiftsområde 16, s. 167, 169, 171-172
2007	+ 1,12 % för hum, teol, jur, samhällsv, naturvetenskap, teknik, och farmaci	+ 0,8 % (1,01 % för löner)	2006/07:1, utgiftsområde 16, s. 155, 157
2008	+ 6,78 % för hum, teol, jur, samhällsv. + 2,17 % för naturv., teknik, och farmaci men endast på ersättn. för helårsstud.	<i>Dock anges 0,77 % i texten</i> + 0,76 % (0,78 % för löner)	2007/08:1, utgiftsområde 16, s. 100
2009		+ 1,84 % (1,14 % för löner)	2008/09:1, utgiftsområde 16, s. 89
2010		+ 3,35 % (4,43 % för löner)	2009/10:1, utgiftsområde 16, s. 122
2011		+ 0,227 % (0,49 % för löner)	2010/11:1, utgiftsområde 16, s. 136
2012	+ 7,4 % för hum, teol, jur, samhällsv. men endast på ersättn. för helårsstud	+ 0,9 % (0,92 % för löner)	2011/12:1, utgiftsområde 16, s.174
2013	+ 8 % för hum, teol, jur, samhällsv. men endast på ersättn. för helårsstud	0,0% för löner	Aviserat i 2010/11:1, utgiftsområde 16, s. 66 Ekonom. vårprop. 2011/12:100

⁹ Dock tillfördes resurser för lokaler till de konstnärliga högskolorna (med motsv. justering av pc-ersättningarna) och till Design.

¹⁰ Rent tekniskt tog denna negativa prisomräkning ut som en besparing, vilket gjorde att besparingen angavs till 5,08 % i budgetpropositionen. Denna besparing bör dock betraktas som en prisomräkning.

¹¹ Regeringen angav att man avsåg att t.o.m. budgetåret 2000 minska medlen för lokalhyrorna inom anslagen med 15 % i förhållande till nivån budgetåret 1994/95 (avsnitt 5.10.4 s. 115). Besparingen budgetåret 1998 ingick i besparingen om 2,03 %.

¹² Ingen besparing redovisades på pc-beloppen; inte ens den sista delen av den tidigare av riksdagen beslutade nedjusteringen av lokalkostnadsandelen, denna besparing (totalt 105 milj. kr.) togs i stället på andra anslag inom Utbildningsdepartementet.

¹³ Ett särskilt anslag vid sidan av grundutbildningsanslaget tillfördes för att täcka *merkostnaderna* för lärosätenas premier för de statliga ålderspensionsavgifterna; belastar således ej grundutbildningsanslagen och kostnaden ingår inte i pc-ersättningarna.

Sammanställningen visar att regeringen oftast *öppet* redovisat vilka procent-satser som använts dels för besparingarna och reformerna, dels för pris- och löneomräkning med de olika delarna av indexet. Att inte alltid detta redovisas öppet gör det svårt att helt följa utvecklingen. För budgetåret 1998 har till exempel procentsatsen för besparingen (inkl. den negativa prisomräkningen för lokaler) i tabellen på föregående sida inhämtats genom underhandskontakter med Utbildningsdepartementet. Ibland har också finansiering för nya ändamål lagts in i den sammanvägda procentsatsen för pris- och löneomräkning, till exempel kostnader för antagning, BONUS-avtal och otillräcklig kompensation för avskaffandet av kårobligatoriet, vilket gör att procenttalen i tabellen ovan är en överskattning av den egentliga nivån för pris- och löneomräkningen.

I sammanhanget bör också nämnas att kompensation ej gavs för den allmänna löneavgift som infördes 1995, till en början för att finansiera EU-medlemskapet. Inför budgetåret 2001 kompengades samtliga statliga myndigheter för den *höjning* av den allmänna löneavgiften som gjordes inför 1999, då avgiften höjdes från 4,48 till 8,04 procent. Eftersläpningen berodde på statsmakternas metod för beräkning av löneindex. Någon kompensation har däremot aldrig gjorts på anslagen för de 4,48 procent som utgjorde 1998 års löneavgift. De minskningar av löneavgiften som skett sedan 1999 har i princip motsvarats av andra höjningar av de totala lagstadgade arbetsgivaravgifterna. (Detta resonemang utvecklas i följande avsnitt, s. 28-29).

Några iakttagelser kan göras utifrån denna redovisning. De stora *generella besparingarna* – i huvudsak för att sanera Sveriges statsfinanser – gjordes under budgetåren 1995/96 till och med 1999. Dessa besparingar drabbade samtliga per capitaersättningsbelopp, de konstnärliga och den idrottsliga dock i mindre utsträckning. Därutöver förutsåg regeringen sänkningar vad gällde *lokalkostnaderna* och föreslog därför besparingar (egentligen negativ prisomräkning) i budgetpropositionen inför 1995/96. Till och med budgetåret 2000 antogs lokalkostnaderna kunna minska med sammanlagt 15 procent jämfört med 1994/95 års nivå, vilket drabbade dels takbeloppen, dels per capitaersättningarna för helårsstudenter. Det sista årets besparing genomfördes dock inte på grundutbildningsanslaget och därmed inte heller på per capitaersättningarna för helårsstudenter. Denna negativa prisomräkning gjordes därför att hyresläget inom Akademiska Hus ansågs alltför högt och att detta successivt skulle kunna sänkas från och med den 1 juli 1996, när kontrakten skulle förhandlas om. För budgetåren 2000 och 2001 angavs inga bespa-

ringar, men samtidigt var pris- och löneomräkningen mycket låg, varför frågan ställdes i *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning*: Har besparingar dolts i en otillräcklig pris- och löneomräkning?

Under intryck av debatten om urholkningen och dess konsekvenser har först den socialdemokratiska regeringen föreslagit särskilda uppräkningsav per capitaersättningarna för vissa utbildningsområden, främst dem med lägst ersättning. Sådana uppräkningsav gjordes dels inför budgetåren 2001 och 2002, dels inför budgetåret 2006 av de dåvarande socialdemokratiska regeringarna. Den nyttillträdde alliansregeringen gjorde också motsvarande uppräkningsav ersättningsbeloppen inför budgetåret 2007. Därefter har den borgerliga regeringen endast gjort uppräkningsav ersättningsbeloppen för helårsstudenter. Sådana uppräkningsav gjordes för budgetåren 2008 och 2012 samt har aviserats för 2013.

Trots dessa satsningar är fortfarande den fråga som ställdes i den tidigare SULF-skriften aktuell: *Hur mycket har resurserna till grundutbildningen urholkats sedan den 1 juli 1994?* Och nu liksom då är det för att kunna besvara den, nödvändigt att titta på kostnadsutvecklingen för högskolan, speciellt dess grundutbildning.

Kostnadsutvecklingen i högskolan 1994/95 - 2011

Olika komponenter i högskolans kostnadsbild

De per capita ersättningar som lärosätena erhåller av statsmakterna för grundutbildning, det vill säga kurser på grundnivå och avancerad nivå, ska täcka alla typer av kostnader. Dessa olika kostnader varierar naturligtvis mellan olika typer av lärosäten och mellan olika typer av utbildningar liksom över tiden. För att kunna göra en rättvis bedömning av hur olika tungt olika typer av kostnader väger utgår jag från de uppgifter som finns över den *faktiska* verksamheten som bedrivits vid landets lärosäten.

Av Högscoleverkets årsrapport, som avser budgetåret 2011, framgår fördelningen av kostnadskomponenterna inom högskolan (tabell 8). Personalkostnadernas¹⁴ andel av de totala kostnaderna (exkl. ersättningen till landstingen för klinisk utbildning och forskning samt de finansiella kostnaderna) har ökat och utgjorde 2011 64,8 procent av de totala kostnaderna, vilket ska jämföras med drygt 60 procent år 2000.

¹⁴ Personalkostnaderna har i denna skrift antagits huvudsakligen utgöras av direkta och indirekta lönekostnader för personalen.

Lokalkostnaderna utgjorde 13,7 procent jämfört med knappt 14,5 procent år 2000. Övriga kostnader, inklusive bland annat kemikalier, avskrivningar på inredning och utrustning samt litteratur och tidskrifter, hade också minskat och utgjorde 21,6 procent jämfört med 25 procent år 2000.

Denna fördelning avser såväl utbildning som forskning, och inga uppgifter finns redovisade för enbart grundutbildningen. I den tidigare skriften visades att lokalkostnadsandelen väger något tyngre för grundutbildningen än för forskningen och forskarutbildningen, medan övriga kostnader är något lägre. Så är fortfarande fallet för de konstnärliga högskolorna, där lokalkostnadernas andel varierar mellan 21 procent för Dans- och cirkushögskolan (DCH) och 31,5 procent för Kungl. Konsthögskolan (KKH) (Tabell 8 i årsrapporten för 2010)¹⁵. Övriga driftkostnader utgör drygt 20 procent för de flesta konstnärliga lärosäten, medan personalkostnaderna varierar mellan 46 procent (KKH) och 58 procent (DCH) för de konstnärliga högskolorna. Högskolor utan forskarutbildning har, enligt årsrapporten avseende 2011, till och med något högre personalkostnader och lägre lokalkostnadsandelar (67,8 % resp. 12,5 %) än genomsnittet för samtliga lärosäten.

Hur förhåller sig då 2011 års kostnadsbild till kostnadsbilden för budgetåret 1994/95? Högskoleverkets årsrapport för detta budgetår visar att lokalkostnadsandelen då var högre för hela högskolans verksamhet, nämligen drygt 15,5 procent, medan löneandelen var väsentligt lägre, 59 procent. För universitet och högskolor med forskarutbildning var lokalkostnadsandelen något lägre (15,4 %), medan den var något högre för högskolor utan forskarutbildning (15,7 %). För de konstnärliga högskolorna var andelarna 56, 25 respektive 19 procent för löner, lokaler och övrigt. Sammanfattningsvis har löneandelen ökat relativt mycket under perioden, medan lokalkostnadsandelen minskat för samtliga typer av lärosäten. Detta är bland annat en naturlig följd av att lokalkostnaderna under denna tid haft en långsammare kostnadsutveckling än lönekostnaderna. Oavsett detta är den intressanta kostnadsfördelningen, när det gäller att bedöma urholkningens storlek, den senast kända fördelningen, nämligen 2011 års. Utvecklingen över tid är dock av intresse när det gäller att beskriva urholkningens förlopp.

För viktningen av de olika kostnadskomponenterna i grundutbildningen nedan har jag, mot bakgrund av det ovan förda resonemanget, räknat med

¹⁵ Kungl. Musikhögskolan i Stockholm har endast 15,4 procent för lokalkostnader, men den har i många år väntat på att få större och anpassade lokaler för verksamheten och också erhållit resurser för utökade lokalkostnader.

att lönekostnadsandelen för all grundutbildning utom de konstnärliga utbildningarna 2011 är 65 procent, lokalkostnadsandelen är 13,5 procent och att övriga kostnader utgör 21,5 procent. Följaktligen är lönekostnaderna de allra tyngst vägande, samtidigt som den *faktiska* utvecklingen av lokalkostnaderna sedan 1994/95 också är intressant med tanke på de sänkningar av dessa som förutsågs i budgetpropositionen inför det förlängda budgetåret 1995/96.

Lönekostnaderna, som väger tyngst, har ökat mest

I detta avsnitt redovisas *dels* statens löneindex för respektive budgetår såsom det beräknats av Finansdepartementet, dels de löneökningar som parterna förhandlat fram för den aktuella perioden och slutligen görs en bedömning av den *faktiska* lönekostnadsutvecklingen under perioden, inklusive förändringen av de avgifter och skatter baserade på utbetald lön som myndigheterna har att betala.

I tabell 6 nedan redovisas det löneindex för statliga myndigheter som Finansdepartementet beräknat för respektive budgetår under den aktuella perioden utifrån uppgifter från SCB beträffande den senast kända löneutvecklingen för den konkurrensutsatta sektorn (arbetskostnadsindex) och ett genomsnitt av produktivetsutvecklingen under de senaste 10 åren för den privata tjänstesektorn.

Tabell 6: Arbetskostnadsindex i konkurrensutsatt sektor resp. statens löneindex under perioden 1995-2011 samt 2012 o. 2013

Budgetår	Arbetskostnadsindex ¹⁶ i konkurrens- utsatt sektor	Produktivetsutveckling i privat tjänstesektor ¹⁷	Statens löneindex (Arbetskostnadsindex minskat med produktivetsutvecklingen)
1995/96	7,07 %	1,86 %	5,21 %
1997	5,61 % - 5,51 % ¹⁸	1,23 %	4,28 %
1998	6,49 %	1,20 % + 2 % ¹⁹ = 3,2 %	3,29 %
1999	3,47 %	1,33 %	2,14 %
2000	2,47 %	1,35 %	1,12 %
2001	2,49 %	1,06 %	1,43 %
1995-2001	30,7 %	12 %	18,7 %
2002	3,8 %	1,68 %	2,12 %
2003	4,1 %	1,22 %	2,88 %
2004	5,88 %	1,51 %	4,37 %
2005	3,46 %	1,92 %	1,54 %
2006	4,68 %	1,85 %	2,83 %
2007	2,97 %	1,96 %	1,01 %
2008	2,88 %	2,10 %	0,78 %
2009	3,12 %	1,98 %	1,14 %
2010	5,90 %	1,47 %	4,43 %
2011	1,78 %	1,29 %	0,49 %
1995-2011	90,7 %	43,8 %	46,9 %
2012	2,13 %	1,21 %	0,92 %
2013	1,37 %	1,37 %	0,0 %

¹⁶ De senast kända arbetskostnadsökningarna avser ökningen två år före det angivna budgetåret

¹⁷ Ett genomsnitt av de tio senaste (kända) årens produktivetsutveckling i den privata tjänstesektorn

¹⁸ En särskild satsning till vissa områden reducerar index med 0,1 procentenheter

¹⁹ Buffertutrymmet om 2 %, som infördes inför budgetåret 1993/94, togs bort inför budgetåret 1998

I tabell 7 nedan redovisas det kollektiva utfallet för Saco-S medlemmar av de avtal som slutits för det statliga området, särskilt universitets- och högskoleområdet, från och med 1995 till och med 2011.

Tabell 7: Utfallet av de statliga löneavtalen för Saco-S medlemmar inom UH-sektorn under perioden 1995 t.o.m. 2011

Avtal/År	Löneökning	Anmärkningar
RALS 1995 - 1998:	Lägst 9,8 % totalt	
1995	2,0 %	Generellt 1,8 %, dock lägst 300 kr/mån. fr.o.m. 1995-07-01
1996	Lägst 4 %	Lokala förhandlingar under perioden 1995-2011. Fr.o.m. 1996-01-01
1997	Lägst 3,3 % (0,1 % till vissa)	Lokala förhandlingar. Fr.o.m. 1997-01-01. (Inom högskolan särskild satsning på Kungl. Musikhögskolan i Stockholm)
RALS 1998 - 2001:		
1998	9 % ökning enligt	Period: 1998-04-01 – 2001-03-31
1999	parternas bedömning	Lokala förhandlingar. Stupstockar på varierande nivåer vid oenighet.
2000	i det centrala avtalet.	
2001	4,4 %	Ettårigt avtal. Period: 2001-04-01 - 2002-03-31 Lokala förhandlingar.
Totalt 1995 - 2001	Lägst 24,9 %	Enl. SULF-skrift XXIV angavs löneutvecklingen till lägst 24,5 %
2002	3,7 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2003	5,0 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
RALS 2004-2007:		
2004	2,7 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2005	3,4 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2006	4,3 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
RALS 2007-2010:		
2007	2,7 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2008	4,5 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2009	4,4 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2010	2,2 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
2011	2,5 %	Den kollektiva löneökningen inom UH-sektorn
Totalt 1995-2011:	Lägst 76,9 %	

Avtalen för högskoleområdet har således givit en *löneökning* om minst 76,9 procent under perioden från och med 1994 till och med 2011, vilket ska jämföras med det beräknade statliga löneindexet om 46,9 procent i tabell 6 för motsvarande period. Av den tabellen framgår också att den konstaterade löneutvecklingen för den konkurrensutsatta sektorn var drygt 90 procent, medan korrigeringen för konstaterad produktivitetsutveckling inom den privata tjänstesektorn och borttaget buffertutrymme uppgick till sammanlagt knappt 44 procentenheter under den aktuella perioden.

Avtalen mellan de statliga parterna om löneökningar är emellertid inte de enda orsakerna till ökade lönekostnader för lärosätena. De *avgifter och skatter baserade på utbetald lön* som myndigheterna är skyldiga att betala har också förändrats under åren. I *Utbildning - Utbyggnad - Urholkning* visade en sammanställning av aktuella uppgifter om dessa, som Arbetsgivarverket publice-

rat²⁰, och en motsvarande historisk översikt, som erhållits från Arbetsgivarverket, daterad 1999-10-19, att *nettoförändringarna* av avgifter och skatter under perioden från 1994 till och med 2001 innebär en höjning med 2,654 procentenheter för samtliga statliga myndigheter. Då hade inte lärosätenas *merkostnad* för premierna för de statliga avtalsförsäkringarna räknats med, eftersom de sedan budgetåret 2000 kompenseras på ett särskilt anslag och följaktligen ingick inte heller denna kostnadskomponent i per capitabeloppen.

Sedan dess har både grundutbildningsanslagen och per capitabeloppen räknats upp för att täcka kostnaden för dessa premier. Detta skedde från och med budgetåret 2003 för högskolans del. Enligt information från Arbetsgivarverket²¹, uppgick avgifter och skatter till sammanlagt 47,964 procent år 2011. Avgifterna och skatterna har således ökat med 12,176 procentenheter sedan 2001, då de var 35,788 procent, och med totalt 14,83 procentenheter sedan 1994. Utöver dessa avgifter ska varje myndighet sätta av 0,3 procent av lönesumman till lokalt aktivt omställningsarbete, vilket innebär att de indirekta lönekostnaderna för statliga myndigheter har ökat med 15,13 procentenheter sedan 1994.

Lärosätenas totala lönekostnadsökningar som ska täckas av per capitaersättningarna har enligt den metod, som speglar den genomsnittliga löneutvecklingen för högskoleområdet enligt slutna avtal och lagenliga skatter och avgifter mer än fördubblats under perioden 1994 – 2011 i och med att de ökat med *103,7 procent* ($1,769 \times 1,1513 = 2,0366$) i löpande priser.

Lokalkostnaderna har ökat betydligt mindre sedan budgetåret 1994/95

Enligt uppgift från Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har uppgifterna i tabell 8 på nästa sida lämnats till Finansdepartementet för omräkning av lokalkostnadsandelen för högskoleområdet avseende perioden 1994–2011. I tabellen redovisas från och med budgetåret 2002 de reviderade procentuella förändringarna för respektive budgetår, då dessa tal speglar de verkliga förändringarna av de samlade lokalkostnaderna för lärosätena under det aktuella budgetåret.

²⁰ Arbetsgivarverket *informerar*, daterad. 2010-12-08

²¹ Arbetsgivarverket *informerar*, daterad 2000-12-08

Tabell 8: Omräkning av lokalkostnader, reviderade tal fr.o.m. 2002, enligt Lokalförslörjningsverket Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) under perioden 1994-2011 samt inför 2011 och 2012

Budgetår	Procentsats	Anmärkning
1995/1996 (18 mån)	Inga explicita procenttal besparingen angavs av dåvarande Statens lokalförslörjningsverk.	Tidigare ingångsvärden skulle justeras för över- resp. undervärden i förhållande till marknadshyra. Totalt skulle 464 miljoner kr. föras bort under perioden t.o.m. 2000.
1997	1,74 %	
1998	0,45 %	
1999	2,55 %	Underlag började lämnas av Statskontoret
2000	2,18 %	
2001	4,51 %	
Totalt 1995–2001	11,92 %	<i>(bortsett från den inför 1995/96 aviserade hyressänkningen) Enl. SULF-skrift XXIV</i>
2002	7,21 %	Det reviderade talet redovisades som test*)
2003	2,68 %	Det reviderade talet redovisades som test*)
2004	1,85 %	Revidering enl. Statskontoret *)
2005	-0,15 %	Revidering enl. Statskontoret 2005-01-31
2006	0,42 %	Revidering enl. ESV*)
2007	0,10 %	Underlag började lämnas av ESV *)
2008	1,19 %	Revidering enl. ESV*)
2009	3,18 %	Revidering enl. ESV 2009-01-26
2010	2,14 %	Revidering enl. ESV 2009-01-29
2011	-2,20 %	Revidering enl. ESV 2009-01-28
Totalt 1995–2011	31,36 %	
2012	0,79 %	Revidering enl. ESV 2012-01-30
2013	2,12 %	Ordin. omräkningstal enl. ESV 2012-01-30

*) Enligt uppgift i e-mejl, daterat 2012-05-25, från ansvarig handläggare Stefan Gehlin, Ekonomistyrningsverket, tidigare Statskontoret

Lokalkostnaderna har således ökat med **31,4 procent** under perioden 1994-2011 i löpande periser. I denna beräkning ingår inte kostnader för ombyggda eller utökade lokaler utan endast hyreshöjningar för ett i princip oförändrat lokalbestånd.

Övriga kostnader har ökat minst

För övriga kostnader har jag använt det index som årligen beräknats av Ekonomistyrningsverket för Finansdepartementets räkning inför respektive budgetår som index för övriga förvaltningskostnader inom staten. Detta index räknas av ESV fram genom en sammanvägning av 15 olika prisindex som SCB tagit fram avseende närmast föregående budgetår. Av tabell 9 på nästa sida framgår det sammanvägda kostnadsindexet för respektive år under perioden 1 juli 1995 – 31 december 2011.

Tabell 9: Sammanvägt kostnadsindex för övriga förvaltningskostnader enligt Ekonomistyrningsverket för perioden 1995-2011

Avser konstaterad prisutveckling år	Tillämpades som index inför budgetåret	Sammanvägt kostnadsindex för övriga förvaltningskostnader enligt ESV*)
1995	1997	0,395 % <i>Halva prisutvecklingen 1995 (0,79 %)</i>
1996	1998	1,86 %
1997	1999	2,13 %
1998	2000	-0,40 %
1999	2001	1,50 %
2000	2002	1,24 %
2001	2003	1,02 %
Totalt 1995-2001:		7,98 % ²²
2002	2004	1,58 %
2003	2005	0,99 %
2004	2006	1,00 %
2005	2007	0,87 %
2006	2008	0,64 %
2007	2009	2,71 %
2008	2010	1,55 %
2009	2011	1,41 %
2010	2012	1,34 %
2011	2013	1,26 %
Perioden 1995-2011:		23,28 %

*) Uppgifterna avseende den konstaterade prisutvecklingen 1996-2011 har lämnats av Hans Åhlander, ansvarig handläggare på Ekonomistyrningsverket, i e-mejl daterat 2012-05-28

Den prisutveckling för övriga förvaltningskostnader inom staten som visas med ovan angivna index speglar troligen också den allmänna prisutvecklingen inom högskolan på ett bra sätt. Den enda invändning som kan resas häremot är att index inte tar hänsyn till valutaförändringar, vilket innebär att all import, såsom instrument, tidskrifter och utländsk litteratur, blivit dyrare under en del år. Jag har dock här valt att bortse från denna fördyring.

Den totala prisutvecklingen för övriga förvaltningskostnader uppgår således till totalt **23,3 procent** under åren 1995-2011.

²² Beräkningarna har reviderats jämfört med *Utbildning - Utbyggnad - Urholkning* (SULF:s skriftserie XXIV). Där angavs indexutvecklingen felaktigt till 9,12 %, vilket bland annat berodde på att prisutvecklingen under 1994 (4,41 %) hade inkluderats i beräkningen.

Slutsatser om köpkraftens utveckling i högskolan 1994/95 - 2011

De sammanvägda kostnaderna för nästan all grundutbildning har ökat med 77 procent

Av redovisningen och resonemanget i föregående avsnitt följer att för all grundutbildning, utom de konstnärliga områdena, har kostnaderna under perioden ökat med

- Minst 103,7 procent för löner (utgör 65 % av de totala kostnaderna)
- Minst 31,4 procent för lokaler (utgör 13,5 % av de totala kostnaderna)
- Cirka 23,3 procent för övrigt (utgör 21,5 % av de totala kostnaderna)

Sammanvägt har kostnaderna för merparten av all grundutbildning således ökat med knappt 77 procent ($0,65 \times 103,7\% + 0,135 \times 31,4\% + 0,215 \times 23,3\% = 67,405\% + 4,239\% + 5,010\% = 76,654\%$) under perioden 1995/96-2011.

För de konstnärliga områdena²³ har efter att motsvarande beräkningar gjorts för vart och ett av utbildningsområdena de sammanvägda kostnaderna ökat med mellan 60 procent (media och konst) och 75 procent (musik) enligt nedanstående sammanställning. För dansområdet har de sammanvägda kostnaderna ökat med knappt 70 procent.

- Dans 69,56 %
- Design 64,48 %
- Konst 59,71 %
- Media 59,24 %
- Musik 75,35 % (Ovanligt låg andel lokalkostnader, se fotnot 15 s. 26)
- Opera 66,85 %
- Teater 66,43 %

De sammanvägda ersättningarna per student har ökat med mellan 23 och 45 procent

Som framgår av avsnittet om per capitaersättningarnas utveckling, har beloppen per helårsstudent i löpande priser ökat med mellan 25 procent (övrigt) och 54 procent (HSJT) under samma period (tabell 2). Motsvarande

²³ I beräkningen har den fördelning mellan olika kostnadslag som redovisas för de konstnärliga lärosätena i Stockholm i Högskoleverkets årsrapport avseende budgetåret 2011 (tabell 8) använts för resp. utbildningsområde. För områdena media och teater har dock kostnadsfördelningen för Dramatiska institutet resp. Teaterhögskolan avseende budgetåret 2010, dvs. före sammanslagningen av dem till Stockholms dramatiska högskola.

belopp per helårsprestation har ökat något mindre, med mellan 21 procent (odontologi, medicin, undervisning och övrigt) och 37 procent (dans) (tabell 4). Under 1990-talets slut har de konstnärliga och idrottsliga utbildningarna generellt relativt stora ökningar av ersättningsbeloppen, där dansområdet har den största ökningen av ersättningsbeloppen bland de konstnärliga områdena. Särskilda så kallade kvalitetssatsningar (se vidare tabell 5) har dock därefter gjorts på områdena med de lägsta ersättningsbeloppen (HSJT-områdena) dels under budgetåren 2002 och 2003, dels under budgetåren 2007 och 2008, vilket medfört att ersättningen per helårsstudent ökat mest (54 %) för dessa områden. Prestationsersättningen har inte ökat lika mycket (32 %) för HSJT-områdena, då den inte omfattades av den särskilda satsningen 2008. För vårdområdet gjordes budgetåret 2003 en särskild satsning med anledning av förstatligandet, vilket innebär att per capitabeloppen för detta område ökat med 39 respektive 35 procent.

För HSJT-områdena utgör 2011 ersättningen för helårsstudenter cirka 60 procent [$= 21\ 614\ \text{kr/hås} : (21\ 614\ \text{kr/hås} + 0,762\ \text{håp/hås} \times 18\ 972\ \text{kr/håp}) = 21\ 614\ \text{kr/hås} : 36\ 071\ \text{kr/hås+håp}$] av den totala ersättningen, och motsvarande ersättning för NT-områdena utgör också cirka 60 procent [$49\ 645\ \text{kr/hås} : (49\ 645\ \text{kr/hås} + 0,787\ \text{håp/hås} \times 41\ 866\ \text{kr/håp}) = 49\ 645\ \text{kr/hås} : 82\ 594\ \text{kr/hås+håp}$]. För de konstnärliga områdena utgör ersättningen för helårsstudenter mellan 63 procent (musik och opera) och 71 procent (konst). Det idrottsliga området har den högsta ersättningen per helårsstudent av samtliga områden, nämligen 72 procent av den totala ersättningen.

I löpande priser är den sammanvägda ersättningen för HSJT-områdena budgetåret 2011 således 145,2 procent ($= 0,60 \times 154\% + 0,40 \times 132\% = 92,4\% + 52,8\%$) av den nivå som gällde budgetåret 1994/95. Motsvarande siffra för NT-områdena är 128,2 procent ($0,60 \times 131\% + 0,40 \times 124\% = 78,6\% + 49,6\%$). För de konstnärliga och idrottsliga områdena är den sammanvägda ersättningen cirka 127 procent, utom för dansområdet där ersättningen utgör 140,3 procent. För alla andra utbildningsområden utgör den sammanvägda ersättningen 123,4 procent utom för vårdområdet som utgör 137,2 procent av 1994/95 års sammanvägda ersättning.

I tabell 10 nedan redovisas resultatet av beräkningarna för samtliga utbildningsområden, sorterade i fallande ordning för det sammanvägda indexet.

Tabell 10: Beräkning av index för den sammanvägda ersättningen för resp. utbildningsområde år 2011

Utbildningsområde	HÅS- ersättning (kr)	Index	HÅP- ersättning (kr)	Index	Prestations- grad	Total ersätt. per HÅS (kr)	HÅS-ersätt- del av totalersätt.	Index för den sammanvägda ersättningen
HSJT	21 614	154	18 972	132	76,2 %	36 071	59,9 %	145,2
Dans	196 699	142	108 687	137	96,3 %	301 365	65,2 %	140,3
Vård	52 779	139	45 713	135	91,3 %	94 515	55,8 %	137,2
N och T	49 645	131	41 866	124	78,7 %	82 594	60,1 %	128,2
Farmaceutiskt	49 645	131	41 866	124	86,4 %	85 817	57,8 %	128,0
Konst	199 718	128	85 742	125	96,4 %	282 373	70,7 %	127,4
Media	285 414	129	228 628	125	92,1 %	495 980	68,2 %	127,3
Idrott	102 499	128	47 433	125	83,6 %	142 153	72,1 %	127,2
Teater	279 680	128	139 306	125	93,6 %	410 070	68,2 %	127,0
Musik	121 367	128	76 738	125	92,8 %	192 580	63,0 %	126,9
Opera	289 231	128	173 021	125	98,3 %	459 311	63,0 %	126,9
Design	140 679	128	85 711	125	98,8 %	225 361	62,4 %	126,8
Odontologiskt	43 646	126	50 842	121	95,6 %	92 251	47,3 %	123,4
Medicinskt	58 979	126	71 740	121	91,5 %	124 621	47,3 %	123,4
Undervisning	34 452	126	40 575	121	92,1 %	71 822	48,0 %	123,4
Övrigt	39 869	125	32 387	121	83,8 %	67 009	59,5 %	123,4

*) Enligt Högskoleverkets NU-databas sammanställning av takbeloppsredovisningar i lärosätens årsredovisningar för 2011

I tabell 11 nedan görs en beräkning av hur mycket högre *kostnadsnivåerna för 2011* är i förhållande till grundutbildningens sammanvägda intäkt perhelårsstudent för respektive utbildningsområde. Kostnadsnivåerna för respektive utbildningsområde har hämtats från början av detta avsnitt (s. 32)

Tabell 11: Jämförelse av kostnadsnivån med index för den sammanvägda ersättningen för år 2011 per utbildningsområde

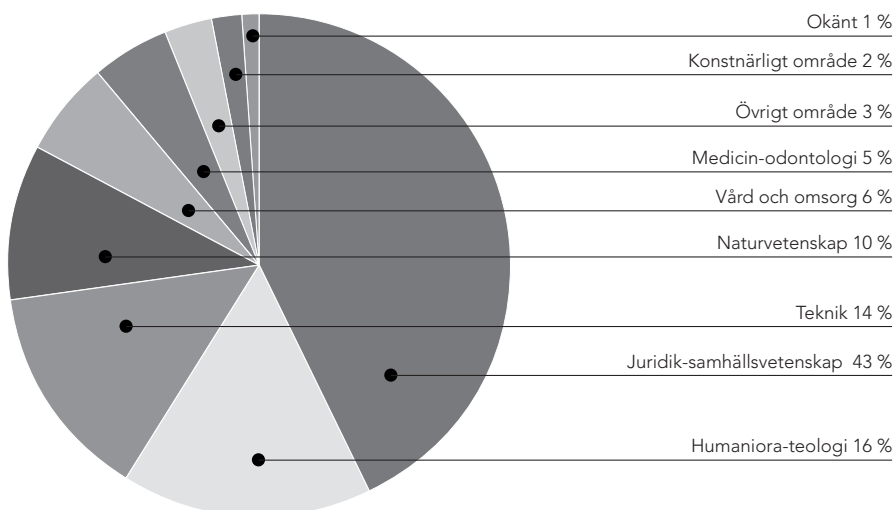
Utbildningsområde	Andel av totala hås*)	2011 års ersättning jämfört med 1994/95 års ersättning (index)	Kostnadsnivån för 2011 jämfört med index för den sammanvägda ersättningen
Dans	0,04 %	140,3	1,209 (169,56 : 140,3)
HSJT	52 %	145,2	1,217 (176,65 : 145,2)
Media	0,25 %	127,4	1,254 (159,71 : 127,4)
Konst	0,1 %	127,3	1,251 (159,24 : 127,3)
Vård	6 %	137,2	1,288 (176,65 : 137,2)
Design	0,8 %	126,8	1,297 (164,48 : 126,8)
Teater	0,02 %	126,9	1,315 (166,85 : 126,9)
Opera	0,06 %	127,0	1,309 (166,43 : 127,0)
N och T	24 %	128,2	1,378 (176,65 : 128,2)
Farmaceutiskt	0,4 %	128,0	1,380 (176,65 : 128,0)
Musik	0,73 %	126,9	1,382 (175,35 : 126,9)
Idrott	0,5 %	127,2	1,389 (176,65 : 127,2)
Odontologiskt	0,5 %	123,4	1,432 (176,65 : 123,4)
Medicinskt	4,6 %	123,4	1,432 (176,65 : 123,4)
Undervisning	7 %	123,4	1,432 (176,65 : 123,4)
Övrigt	3 %	123,4	1,432 (176,65 : 123,4)

*) Enligt Högskoleverkets årsrapport avseende 2011 och Högskoleverkets NU-databas avseende perhelårsstudenter (hås) 2011

Enligt Högskoleverkets årsrapport avseende 2011 (tabell 1 i rapport 2012:10 R) var det totala antalet helårsstudenter (hås) 318 397 under 2011, vilket ska jämföras med 268 050 helårsstudenter under 2001. Det högsta antalet någonsin var läsåret 2009/10 då antalet helårsstudenter var 320 925 enligt samma årsrapport.

År 2011 återfanns 59 procent av helårsstudenterna inom HSJT²⁴-områdena, medan 24 procent återfanns inom NT²⁵-områdena. De konstnärliga områdena omfattade endast knappt 2 procent av alla helårsstudenter. Fördelningen på ämnesområden framgår av diagram 2 nedan.

Diagram 2: Fördelning av helårsstudenter mellan olika ämnesområden läsåret 2010/11 ²⁶



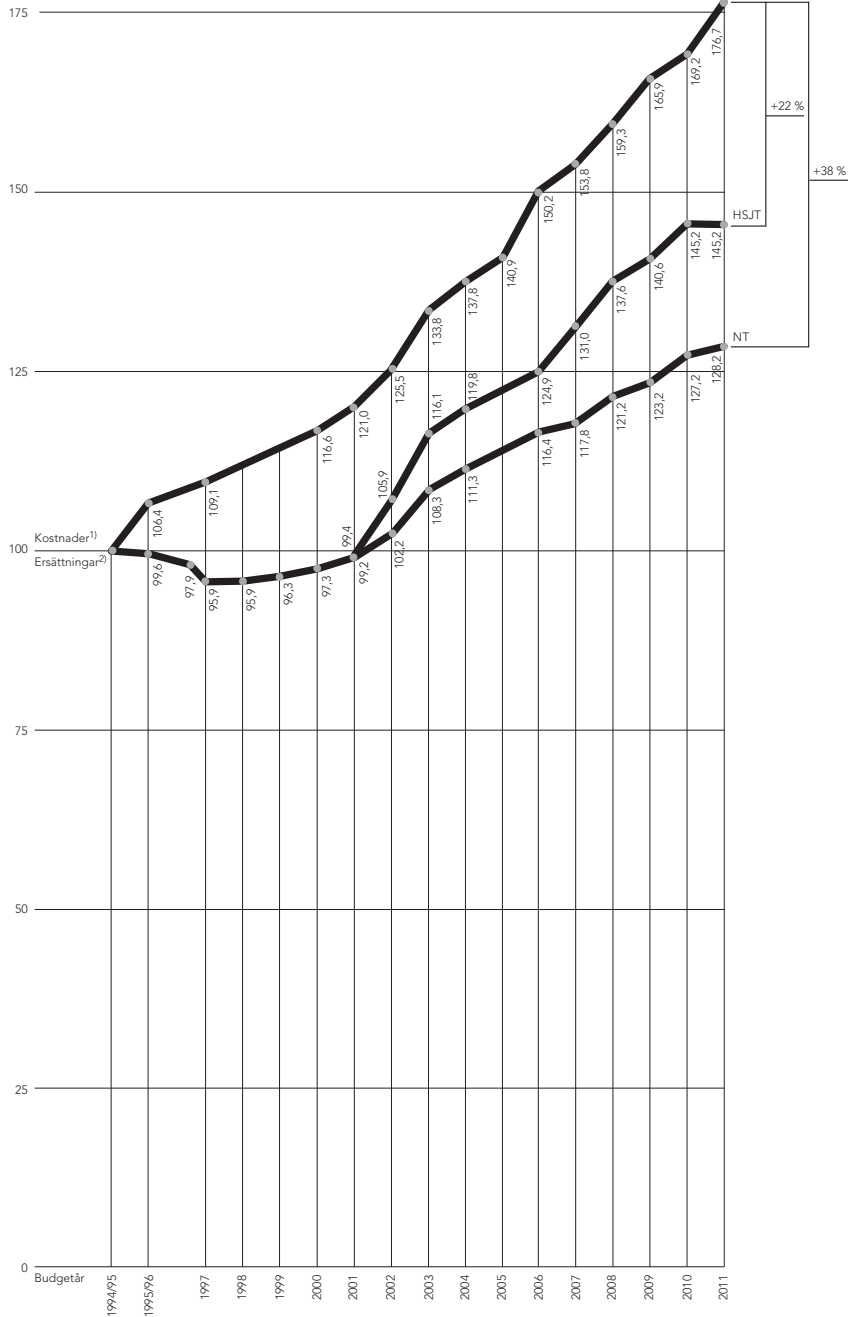
Kostnaderna för de största utbildningsområdena hade budgetåret 2011 enligt tabell 11 (sid 34) ökat med knappt 22 procent (HSJT) och knappt 38 procent (NT) mer än vad statsmakternas ersättning gjort sedan budgetåret 1994/95. Utvecklingen av kostnaderna och intäkterna för HSJT- respektive NT-områdena under perioden 1994/95 – 2011 framgår av diagram 3 på nästa sida.

²⁴ Humanistiskt, samhällsvetenskapligt, juridiskt och teologiskt utbildningsområde

²⁵ Naturvetenskapligt och tekniskt utbildningsområde

²⁶ Detta diagram motsvarar figur 16 i Högskoleverkets årsrapport avseende 2011.

Diagram 3: Kostnads- resp. intäktsutveckling under perioden 1995/95 – 2011, resp. index baseras på löpande priser



För de utbildningsområden som haft den största urholkningen överstiger kostnaderna intäkterna med drygt 43 procent. Skälen till denna urholkning är att inga så kallade kvalitetssatsningar gjorts och att de omfattats av så gott som alla statsfinansiella besparingar under den studerade perioden.

För de konstnärliga utbildningarna är kostnaderna mellan drygt 25 procent (media och konst) och drygt 38 procent (musik) högre än intäkterna, utom för dansområdet där kostnaderna endast är cirka 21 procent högre. Skälet till den mindre urholkningen för dessa utbildningsområden är att de inte omfattades av de tioprocentiga besparingarna som gjordes för att sanera statsfinanserna under 1990-talet. Ett annat skäl är att personalkostnaderna, förutom för musik (som baseras på KMH:s kostnadsbild) utgör en mindre andel av deras kostnader, varför de i mindre utsträckning drabbas av den otillräckliga omräkningen för ökning av lönekostnaderna.

Urholkningen har fortsatt 2001- 2011, utom för HSJT-områdena

Utvecklingen under perioden 2001-2011 har enligt dessa beräkningar således varit i stort sett oförändrad för HSJT-områdena där gapet mellan kostnader och intäkter, trots alla så kallade kvalitetssatsningar, är knappt 22 procent. För alla övriga utbildningsområden har skillnaderna ökat under perioden, dock minst för vård och NT-områdena där gapet ökat från drygt 21 procent till knappt 29 respektive 38 procent. För övriga utbildningsområden, förutom de konstnärliga, har gapet fortsatt att öka till drygt 43 procent.

Ersättningsbeloppet per helårsstudent inom HSJT-områdena har dock höjts under innevarande år (2012) och en motsvarande höjning har aviserats för 2013. Av tabell 2 framgår att ersättningen per helårsstudent år 2012 därmed skulle vara 67 procent högre än 1994/95 för dessa områden. En lika stor höjning 2013 skulle ge 80 procent högre ersättning än 1994/95. Den sammanvägda ersättningen för dessa områden kommer med nuvarande prestationsgrad endast att vara 62,8 procent högre år 2013 än 1994/95, vilket innebär att statens ersättning fortfarande skulle behöva höjas med drygt 13 procent och med tanke på de löneökningar som kommer att inträffa under 2012 och 2013 utan att de kompenseras (löneindex för 2012 och 2013 är 0,92 resp. 0,0 %) är det en rimlig bedömning att dessa kvalitetshöjningar i stort sett kommer att ätas upp av de ökade lönekostnaderna. För alla övriga utbildningsområden kommer urholkningen att fortsätta under 2012, 2013 och alla kommande år om inga radikala förändringar vidtas.

Hur stora resursförstärkningar behövs för att återställa köpkraften?

Drygt 1,3 miljarder kronor krävs för att återställa Grundbultens nivå för HSJT-områdena

Enligt föregående avsnitt uppgick antalet helårsstudenter inom HSJT-områdena till drygt 165 500 (52 % av 318 397 = 165 566) under 2011. Prestationsgraden för dessa områden var 76,2 procent. Om man antar att utbildningsvolymen och prestationsgraden kommer att vara oförändrade under innevarande år skulle 2012 års ersättningsbelopp generera en ersättning till lärosätena om sammanlagt 6 295 miljoner kronor ($165\,566 \times 23\,432 \text{ kr/hås} + 0,762 \times 165\,566 \times 19\,143 \text{ kr/håp} = 3\,879\,542\,500 \text{ kr} + 2\,415\,105\,500 \text{ kr} = 6\,294\,648 \text{ kr}$). Enligt mina beräkningar ovan borde kostnadsökningarna till och med 2011 motivera en höjning av prislapparna med knappt 22 procent. För att behålla 1994/95 års köpkraft, det vill säga Grundbultens beräkningar av minsta godtagbara undervisningsnivå, saknas såldes minst 1 366 miljoner kronor (21,7% av 6 295 milj.kr) i år, det vill säga mer än 1,3 miljarder kronor för HSJT-områdena.

För övriga utbildningsområden skulle krävas ytterligare 5,3 miljarder

I tabell 12 nedan görs motsvarande beräkningar av vilka resurstillskott som skulle krävas innevarande år (2012) för övriga utbildningsområden för att återställa 1994/95 års köpkraft.

Tabell 12: Beräkning av behovet av resurstillskott 2012 för att återställa 1994/95 års köpkraft per utbildningsområde

Utbildningsområde	Antal hås (2011)	Prestationsgrad (2011)	Total ersättning per hås	Beräknat behov av pc-höjningar	Totalt resurstillskott som behövs 2012 (tkr)
Dans	134	96,3 %	304 081 kr	20,9 %	8 516
Konst	796	96,4 %	284 918 kr	24,5 %	57 606
Media	318	92,1 %	500 451 kr	25,1 %	39 945
Vård	19 104	91,3 %	95 366 kr	28,8 %	524 699
Design	2 547	98,8 %	227 393 kr	29,7 %	172 013
Teater	58	98,3 %	463 450 kr	31,5 %	8 467
Opera	188	93,6 %	413 766 kr	30,9 %	24 036
N och T	76 415	78,7 %	83 337 kr	37,8 %	2 407 178
Farmaceutiskt	1 228	86,4 %	86 590 kr	38,0 %	40 406
Musik	2 324	92,8 %	194 316 kr	38,2 %	172 508
Idrott	1 601	83,6 %	143 434 kr	38,9 %	89 329
Odontologiskt	1 586	95,6 %	93 544 kr	43,2 %	64 092
Medicinskt	14 692	91,5 %	125 743 kr	43,2 %	798 084
Undervisning	22 288	92,1 %	72 470 kr	43,2 %	697 771
Övrigt	9 552	83,8 %	67 614 kr	43,2 %	279 007
Totalt, exkl. HSJT	152 831				5 383 657

Sammanlagt skulle således ett resurstillskott om nästan 5,4 miljarder kronor behövas för att kompensera för den urholkning som skett inom övriga utbildningsområden sedan 1994/95.

Nu krävs totalt mer än 6,7 miljarder - mer än dubbelt så mycket som 2001

Jämfört med beräkningarna i *Utbildning - Utbyggnad - Urholkning* som slutade på knappt 3 miljarder kronor uppgår nu det sammanlagda resurstillskottet till 6,75 miljarder kronor, vilket är nästan 2 miljarder mer än vad som satsades i 2008 års forskningsproposition *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50).

4 Vilka slutsatser kan dras av beräkningarna?

Den fortsatta urholkningen beror på orimliga krav på produktivitetsutveckling

Redan i *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning* gjordes analysen att den konstaterade urholkningen berodde på följande förhållanden:

- Öppna besparingar för att komma till rätta med statens budgetunderskott
- Förutsedda kostnadssänkningar, som inte kom till stånd (lokalkostnaderna)
- Dolda besparingar, bland annat utebliven kompensation för avgiftshöjningar på lönekostnaderna och effekterna av produktivitetssänkningen på statliga myndigheter

Vidare konstaterades att den dolda besparing som beror på statens principer för beräkningar av lönekostnadshöjningar till och med budgetåret 2002 uppgick till knappt 500 miljoner kronor. Resten, drygt 2,5 miljarder kronor, berodde på andra dolda besparingar och de öppna besparingarna under perioden, främst för att sanera statens budgetunderskott på 1990-talet.

Den fortsatta urholkningen som har skett sedan dess och som nu motsvarar ett resursbehov om nästan 7 miljarder kronor har huvudsakligen berott på den otillräckliga årliga uppräkningsgraden för att kompensera för lönekostnadsökningarna. De övriga principerna för uppräkningsgrad av anslag och per capitaersättning, det vill säga uppräkningsgraden av lokalkostnaderna och de övriga förvaltningskostnaderna, är enligt min bedömning rimliga, även om de med nödvändighet leder till en eftersläpning med två år.

Enligt min bestämda uppfattning är det inte rimligt att tillämpa det *generella* produktivitetssänkningen som ställs på statsförvaltningen på högskolans utbildningar. Särskilt som detta i kombination med det resurstilldelningssystem som sedan den 1 juli 1993 gäller för högskolans grundutbildning obönhörligen leder till kvalitetssänkningar.

Urholkningen har påverkat utbildningens kvalitet

De minskande resurserna per student har fått följande konsekvenser för utbildningen, konsekvenser som leder till kvalitetsförsämringar, en del på kort sikt andra först på längre sikt:

- **Mindre undervisningstid per vecka för varje student**
Detta är antagligen den effekt som uppmärksammats mest av enskilda studenter, studentkårer, SFS och andra fackliga organisationer, där så lite som 4-6 timmars undervisning per vecka inte är alldeles ovanligt.
- **Större undervisningsgrupper**
Detta försvårar diskussioner och studentaktivitet, påverkar valet av examinationsformer, leder till färre valbara inriktningar för studenternas specialisering och ibland till nedläggning av kurser med för få deltagare.
- **Mindre tid för lärarnas för- och efterarbete**
Detta försämrar lärarnas möjligheter att förnya kursinnehåll och pedagogik samt påverkar examinationsformerna negativt.
- **Universitetslärare arbetar obetald övertid eller försummar sin forskning**
Lärare som känner stort ansvar för sitt ämne och sina studenter har lagt ner allt mer obetald arbetstid på sin undervisning och försummat sin tid för forskning eller kompetensutveckling.
- **Svagare löneutveckling för universitetslärare än inom andra sektorer**
Löneutvecklingen inom universitets- och högskolesektorn har varit svagare än inom andra delar av statsförvaltningen och ännu svagare om man jämför med den konkurrensutsatta sektorn, 77 procent jämfört med drygt 90 procent under perioden 1995-2011. En sådan eftersläpning av lönerna kommer i längden att leda till allt större svårigheter att rekrytera kvalificerade lärare och forskare till högskolan, vilket kommer att påverka kvaliteten på både utbildning och forskning.

Ofta inträffar flera av dessa konsekvenser samtidigt.

Det nya system för utvärdering av högskoleutbildningarnas kvalitet som Högskoleverket just har redovisat de första resultaten från har visat på ett skrämmande stort antal utbildningar som bedöms ha allvarliga kvalitetsbrister, utbildningar som återfinns såväl på universitet som på högskolor. Att blunda för att dessa brister kan ha ett samband med de minskande resurserna per student framstår inte som seriöst.

Vilka åtgärder bör statsmakterna vidta?

Helt i enlighet med den senaste Bolognakommunikén från ministermötet i Bukarest i april 2012 är det statsmakternas ansvar att se till att den högre utbildningen ges tillräckliga ekonomiska resurser. För att leva upp till denna förpliktelse för svensk del krävs två typer av insatser.

1. Med oförändrad utbildningsvolym jämfört med 2011 krävs ett resurstillskott om nästan 7 miljarder kronor för att kompensera för den urholkning som skett sedan resurstilldelningssystemet infördes. De nästan 1,4 miljarder kronor som krävs för HSJT-områdena för att återställa *Grundbultens* miniminivå för högskoleutbildning, det vill säga 6 timmars undervisning i 30-grupp och 3 timmars seminarieundervisning per vecka i genomsnitt, är den absoluta minimiinsats som krävs. Med minskad utbildningsvolym minskar behoven av resurstillskott i motsvarande grad.
2. Att undanta högskolans grundläggande utbildning från den nuvarande generella principen om avräkning för produktivitet utvecklingen från lönekostnadsökningarna är dock den viktigaste förändringen som statsmakterna behöver göra för att förhindra att urholkningen fortsätter år efter år och att därmed ytterligare kvalitetsförsämringar inträffar.

Litteratur och referenser

Arbetsgivarverket (1999): *Historisk översikt över avgifter och skatter*

Arbetsgivarverket (2000): *Arbetsgivarverket informerar*, daterad 2000-12-08.

Arbetsgivarverket (2010): *Arbetsgivarverket informerar*, daterad. 2010-12-08

Fritzell Ann & Björn Birath (2002): *Utbildning - Utbyggnad - Urhollening*, SULF:s skriftserie XXIV.

Fritzell Ann (1998): *Hur styrs den svenska högskolan? - Varför ser styrsystemet ut som det gör?* Högskoleverkets skriftserie 1998:4S.

Högskoleverket (2011): *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2010*, Rapport 2011:8 R.

Högskoleverket (2012): *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2011*, Rapport 2012:10 R.

Kim, Lillemor (1999): *Retorik och realiteter - Om resurser och utbildningskapacitet i högskolan under nittioalet*, Rapport utarbetad på uppdrag av SACO.

Proposition 1992/93:1 om *Universitet och högskolor - frihet för kvalitet*.

Proposition 1992/93:169 om *Högre utbildning för ökad kompetens*.

Proposition 1993/94:100, *Bilaga 9 Utbildningsdepartementet*.

Proposition 1995/96:100, *Bilaga 9 Utbildningsdepartementet*.

Proposition 1996/97:1, *Budgetpropositionen för år 1997 - Utgiftsområde 15-16*.

Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för år 1998 - Utgiftsområde 15-16*.

Proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999 - Utgiftsområde 15-16*.

Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000 - Utgiftsområde 15-16*.

Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001 – Utgiftsområde 15-16.*

Proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002 – Utgiftsområde 15-16.*

Proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*

Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012 – Utgiftsområde 15, 16.*

Proposition 2011/12:100, *2013 års ekonomiska vårproposition.*

SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning,*
Högskoleutredningens slutbetänkande.

SOU 1993:3, *Ersättning för kvalitet och effektivitet (SOU 1993:3),*
Resursberedningens delbetänkande.

Att det system för resurstilldelning som infördes 1993 för grundläggande högskoleutbildning lett till urholkning av resurserna per student stod klart för allt fler i början av 2000-talet. SULF:s beräkningar av urholkningens storlek för olika utbildningar till och med budgetåret 2001 publicerades i *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning* (SULF:s skriftserie XXIV).

Under de senaste tio åren har urholkningen diskuterats allt livligare. Olika regeringar har gjort så kallade kvalitetssatsningar mot vissa utbildningsområden, framför allt mot dem med lägst ersättningsnivå. Förbundet anser nu tiden mogen att uppdatera den tidigare skriften med dess beskrivning av resurstilldelningssystemet, beräkningar av urholkningens storlek och det resurstillskott som skulle behövas för att återställa värdet av statens ersättningar till alla utbildningsområden. I denna skrift kompletterar SULF:s chefsutredare Ann Fritzell beräkningarna från 2001 med motsvarande beräkningar till och med 2011.