

En förvirrad debatt om fel problem

En kommentar till sommarens debatt om högskoleplatserna

(Lars Brandell 2005-08-31)

Inledning

Den 21 juli publicerades på DN-debatt ett inlägg från de tre samarbetspartierna (s, v och mp)¹ med rubriken "Ökad satsning på högskolan ger plats för 3500 elever till". Man hade kommit överens om att med början redan höstterminen 2005 öka anslagen till universitet och högskolor motsvarande 3500 (helårs-)studenter per år.

I DN-artikeln menade samarbetspartierna också att det fanns en central skiljelinje inför nästa års val: "*Ska vi utbilda fler ungdomar eller ransonera tillgången till högre utbildning till allt snävare grupper?*" Det senare, menade man, skulle bli följden av den politik som den borgerliga alliansen ville föra.

Artikeln uppmärksammades både på tidningarnas ledarsidor och i radio/TV.

I en kommentar svarade Jan Björklund (fp) från den borgerliga alliansen att man även på den kanten ville satsa mera pengar på högskolornas grundutbildning, men att de inte skulle användas för flera platser utan för att höja kvaliteten på utbildningen.

Representanter för de fyra partierna i den borgerliga alliansen² har också den 5 augusti tillsammans med Maria Noleryd, (vice ordförande i SFS) i DN preciserat sin inställning: "*Vi har ingenting emot att mer pengar satsas på högskolan, tvärtom föreslår vi det själva. Men högskolans stora problem är totalt sett inte brist på platser, utan brist på kvalitet i undervisningen och bristande forskningsresurser. Att värna kvaliteten i den högre utbildningen bör nu ges högsta prioritet. Först därefter kan nya platser inrättas.*" I artikeln pekar man på att kvaliteten i utbildningen har blivit lidande eftersom studentexpansionen till stora delar har varit underfinansierad. Högskolornas ersättning per student har minskat med 20 – 25 procent sedan mitten av 90-talet. Man säger också att det "*idag finns många tomma platser i svenskt högskoleväsende, samtidigt som vissa lärosäten utbildar fler studenter än de får betalt för.*"

I debatten har vidare SACO pekat på att eftersom arbetslösheten redan är stor bland nyexaminerade akademiker skulle det vara fel att nu öka antalet utbildningsplatser i högskolan.

I flera tidningar har man också ifrågasatt om det är motiverat att öka antalet platser när det enligt verket för högskoleservice (VHS) fanns "tomma platser" vid antagningen till höstterminen 2005.

Jag upplever både debatten och argumenten i den som förvirrande. *Samarbetspartierna* vill öka högskolornas resurser under år 2006 motsvarande 3500 helårsstudenter. Det kräver en budgetförstärkning på 350 millioner kronor. Den ska (sannolikt – ingen precisering föreligger än) användas både till ökade resurser för studiefinansiering och till en ökning av högskolornas sammanlagda s.k. *takbelopp*. *Alliansen* vill också öka högskolornas resurser, men vill använda pengarna till att ge högskolorna mera betalt per student. Men i dagens situation kan en höjning av takbeloppet enligt samarbets-

¹ Författare var Leif Pagrotsky(s), Britt-Marie Danestig (v) och Mikaela Valtersson (mp)

² Jan Björklund (fp), Sten Tolgfors (m), Inger Davidsson (kd), och Håkan Larsson (c)

partiernas modell mycket väl få som resultat - inte fler studenter i högskolan – utan en ökad ersättning per student. Det vill säga precis det som alliansen säger sig vilja åstadkomma.

Jag menar också att den förslagna ökningen av takbeloppet är alldeles för liten i förhållande till de utmaningar som högskolesystemet står inför – vare sig man vill öka antalet studenter eller man vill öka ersättningen för de studenter som redan finns i högskolan.

Den allra viktigaste invändningen är dock att debatten om en marginell förstärkning av högskolornas anslag tar bort uppmärksamheten från en rad andra och viktigare problem och utmaningar som det svenska högskolesystemet står inför.

Varför är debatten förvirrad?

350 millioner är inte mycket mer än en droppe i havet

En ökning av högskolesystemets kapacitet med 3 500 helårsstudenter kan i förstone verka imponerande. Men år 2004 hade de svenska universiteten och högskolorna 299 000 helårsstudenter. En ökning med 3 500 motsvarar därmed mindre än 1,2 procent. Samtidigt vet vi att antalet ungdomar i åldern 20 – 24 år kommer att öka med 2,9 procent mellan år 2004 och 2006, och med ytterligare 15 procent under fyraårsperioden mellan 2006 och 2010.

Om hela summan på 350 millioner kronor används till att öka ersättningen per student blir ökningen cirka 2 procent. Det räcker ungefär till att kompensera universitet och högskolor för den sänkning av pris- och löneomräkningsnivån som gjordes mellan år 2004 och 2005³. Och en återställning av ersättningen per plats till 1995 års nivå skulle vid oförändrat studentantal kosta mer än 4 miljarder kronor.

Man kan också konstatera att under år 2004 hade universitet och högskolor en ”överproduktion av utbildning” motsvarande mer än 800 miljoner kronor. 350 miljoner är därför snarast att räkna som felräkningspengar.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den ökning av anslagen till den högre utbildningen som samarbetspartierna har kommit överens om inte räcker långt jämfört med de behov som finns och som kommer att uppstå i framtiden.

Ingen utbyggnad har skett de senaste åren.

En orsak till den förvirrade debatten ligger i verklighetsbeskrivningen i den ursprungliga artikeln från samarbetspartierna. I den står *”Det senaste decenniet har våra samverkande partier tillfört högskolan stora resurser för att utbilda fler. Vi vill öka direktövergångarna till högskolan bland de unga. Vi har gemensamt ställt upp målet att femtio procent av en årskull ska ha börjat högskolestudier vid 25 års ålder. För tio år sedan låg den siffran på 28 procent. Nu är den uppe i 44 procent.”*

Det är sant att staten har ökat resurserna till högskolans grundutbildning inte bara under de senaste tio åren utan ända sedan början av 1990-talet. Vad som inte står är att direktövergången från gymnasieskola till högskola inte har ökat under perioden

³ I beräkningen av takbeloppet i budgeten för 2004 ingick en kompensation för ökade priser och lönekostnader på 2,8 procent. I budgeten för år 2005 låg motsvarande kompensation på 1,01 procent.

1995 – 2004.⁴ Vad som inte heller står är att ökningen av resurserna avstannade år 2003:

I tabellen nedan görs en jämförelse mellan takbeloppen åren 2002 – 2005. Beloppen för 2003 -2005 har räknats om till 2002 års nivå med hänsyn till de pris och löneomräkningar som gjorts i budgetpropositionerna. Det gör det möjligt att jämföra ”kapaciteten” för grundutbildningen de olika åren.⁵ Som synes ökade kapaciteten mellan åren 2002 och 2003, men därefter har den varit i stort sett oförändrad. Den höjning av takbeloppet för år 2005 som aviseras i DN-artikeln skulle bara vara marginell. Om den räknas med blir tillväxten 2003 – 2005 bara 0,9 procent.⁶

Tabell: Takbeloppet budgetåren 2002 – 2005. ”Kapacitet”.

	budgetår			
	2002	2003	2004	2005 (enl BP)
takbelopp (miljoner kr), löpande priser	14642	15954	16288	16623
takbelopp (mkr) prisnivå 2002 , baserat på pris- o löneomräkning i budgetprop	14642	15539	15408	15552
procentuell förändring från föregående år		6,13	-0,84	0,94

Pengar och platser - ett komplicerat samband

En annan orsak till den förvirrande debatten är att man i alla kommentarer utgår som om det vore självklart att det finns *Högskoleplatser*, som kan vara besatta eller inte besatta. I det senare fallet skulle man också kunna tala om *tomma platser*. Det förutsätts också som självklart att tomma platser på en utbildning eller på en högskola är en reell resurs som skulle kunna användas. Antingen till att öka antalet platser på någon annan utbildning eller på en annan högskola eller, som de borgerliga menar, till att öka ersättningen per student. Men jag menar att *det finns inga ”platser” i denna mening i dagens högskola - speciellt inga tomma sådana.*

Det beror på följande. I det högskolesystem som infördes hösten 1993 får högskolorna inte, som tidigare, pengar för den utbildning som *planeras*. Istället ersätter staten högskolorna i efterhand för de studenter som verkligen studerat under ett visst budgetår. Ersättningens storlek baseras dels på antalet studenter som registreras på olika typer av högskolekurser dels på studenternas studieresultat i form av godkända högskolepoäng. Studenter som högskolorna planerar för men som inte finns ger inga pengar.

Riksdag och regering styr alltså *inte* genom att på förhand bestämma *antalet platser* på olika utbildningar eller högskolor. Däremot bestämmer staten för varje budgetår ett *takbelopp* som är den maximala ersättningen som en högskola kan få av staten. Den

⁴ Hösten 1995 gick 15,4 procent av alla 19-20-åringar i högskolan. Hösten 2004 hade denna andel minskat till 14,4 procent. Under perioden 1990-1995 däremot ökade motsvarande andel från 9,0 procent till 15,4 procent. (Källa Högskoleverkets årsrapport 2005.)

⁵ Med kapacitet menar jag utrymmet för avräkning av studentantal och studentprestationer.

⁶ Då bör också påpekas att regeringen gjort det lättare för sig genom att år 2005 bara ge en kompensation för pris och löneökningar på 1,01 procent. Om man hade använt samma nivå för detta som tidigare år (2,8 – 2,9 procent) skulle kapaciteten mellan 2003 och 2005 istället ha minskat med omkring en procent.

som ”producerar” över takbeloppet får bara ut takbeloppet. Däremot får överskottet (om det inte är för stort) användas om man ett senare år producerar mindre än det då gällande takbeloppet. På samma sätt får ett underskott i förhållande till takbeloppet ett visst år användas om man får överskott ett senare år.

Eftersom en högskolas ersättning ett visst år bestäms först i efterhand och baseras på antalet studenter och på studieprestationerna under året kan inte högskolorna på förhand planera exakt för att nå ett visst ekonomiskt resultat. Det är inte heller helt lätt att anpassa verksamheten till de årliga förändringarna i takbeloppen. Generellt kan sägas att under expansiva år, då staten har ökat takbeloppen kraftigt, är det vanligt att högskolornas prestationer ligger under takbeloppet. Man har inte hunnit med i expansionen. Under år då takbeloppet varit oförändrat är det istället vanligt med överproduktion. Då har man inte hunnit med den nödvändiga uppbromsningen av utbyggnadstakten.

Detta kan man se på utvecklingen de senaste åren. Under de första åren på 2000-talet ökade takbeloppen kraftigt. Det resulterade i en underproduktion på 4,9 procent år 2001 och på 1,5 procent år 2002, räknat för högskolesektorn i dess helhet. Under 2003 och 2004, då utbyggnadstakten avtagit (se även nedan) har högskolorna haft en överproduktion, (2,5 respektive 5 procent). Även för innevarande år väntas en överproduktion. Enligt de prognoser som universitet och högskolor gjort i de nyligen ingivna delårsrapporterna kommer praktiskt taget alla lärosäten under 2005 att producera mer än takbeloppet ger. För högskolesystemet i dess helhet kan man räkna med en överproduktion under 2005 på cirka 600 miljoner kronor eller 3,5 procent över det nu gällande takbeloppet. Med det nya takbeloppet som aviseras i DN-artikeln blir överskottet något mindre, men det kommer ändå att ligga mellan 400 och 500 miljoner kronor.

Efter en period med överproduktion har också många lärosäten ett sparat överskott som kan användas vid en framtida underproduktion.⁷ Vid slutet av år 2004 hade högskolorna sammanlagt cirka 900 miljoner kronor av sådana lagrade överskott.⁸

Om riksdagen beslutar att takbeloppet för en högskola ska höjas är det inte säkert att högskolan därför tar emot fler studenter. Om man har en överproduktion före höjningen är det möjligt att den också räcker för att fylla det nya takbeloppet. Då behövs inga fler studenter. Den högskola som har ”lagrad” produktion från tidigare år kan också klara några år av underproduktion i förhållande till det nya takbeloppet.

En slutsats av ovanstående är att man kommer fel om man utgår från att det finns *högskoleplatser* vars antal och inriktning styrs från central nivå.

Men invänder den initierade. Får vi inte varje sommar information från Verket för Högskole-service (VHS) och från högskolorna just om att det finns ”tomma platser”? Det är sant i den meningen att det under antagningsprocessens gång finns utbildningsalternativ där universitet och högskolor skulle kunna ta in fler sökande än som antagits. I många fall rekryterar man fler studenter upp till det antal man vill ha under perioden fram till utbildningsstarten. I andra fall betyder de ”tomma platserna”

⁷ Generellt kan sägas att *efter* perioder av kraftiga ökning av takbelopp är det vanligare att högskolorna har med sig en tidigare underskott. Efter år då utbyggnadstakten har minskat är det istället vanligt med ackumulerade överproduktioner. Under de senaste åren har högskolornas ”lager” varierat enligt följande. År 2000: 456 mkr, 2001: 346 mkr 2002: 284 mkr, 2003 542 mkr, 2004: 914 mkr.

⁸ Dessa siffror är hämtade från sammanställningar från Högskoleverket (Stig Forneng).

att man i praktiken har fritt tillträde till utbildningen i fråga. Det gäller inte minst många mer specialiserade kurser som man av erfarenhet vet bara rekryterar en handfull studenter. Här är maxantalet studenter bara en fiktiv övre gräns för antalet studenter - en gräns som man inte väntar sig kommer att uppnås.

Vad händer nu?

Den föreslagna ökningen av takbeloppet skulle innebära en ökning med 3 500 helårsstudenter. Hälften av ökningen kommer som ett tillskott redan under innevarande år. Hela ökningen faller ut under år 2006. Som framgår av det föregående bör man istället för tillskott av helårsstudenter räkna med tillskott i takbeloppet. Man har räknat med en kostnad på 100 tkr per helårsstudent. Regeringen brukar i kostnader för ”nya platser” räkna med en ökning av utgifterna för studiemedlen. Därför har jag i det följande räknat med att takbeloppen höjs med 71 tkr per helårsstudent.

I ett pressmeddelande har angetts hur ”platserna” ska fördelas på olika högskolor. Sammanlagt är det 13 högskolor och universitet som får dela på pengarna. Det är alla lärosäten med stor överproduktion under år 2004. Sammanlagt producerade de för 603 mkr mer än det sammanlagda takbeloppet. Även under 2005 kommer de att producera mer än takbeloppet. Enligt prognosen i delårsrapporten för första halvåret 2005 kommer produktionen för hela 2005 att överstiga nu gällande takbelopp med 390 mkr. Det är alltså en minskning av överskottet med drygt 200 mkr. Det beror på att man minskat utbildningsvolymen. De tretton lärosätena kommer enligt prognoserna att ha 157 200 helårsstudenter år 2005 mot 160 800 föregående år.

Med det nya takbeloppet efter den aviserade höjningen blir överskottet 270 mkr. Produktionen år 2005 kommer alltså att fortfarande ligga över takbeloppet. Med samma produktion kommer de tretton lärosätena att också ligga över det takbelopp som skall gälla år 2006. Det samlade överskottet blir då c:a 150 mkr.

I sammanlagt lager kommer de tretton lärosätena att vid slutet av 2005 ha 833 mkr. Detta kan jämföras med motsvarande siffra ett år tidigare som var 790 mkr. Att ökningen av lagret inte blir större beror på att en stor del av överproduktionen år 2005 kommer att frysa inne. Man får nämligen ha högst 10 procent av takbeloppet i lager. För de flesta av de tretton lärosätena kommer den ackumulerade överproduktionen att överstiga denna gräns.

Eftersom nästa alla av de tretton högskolorna har maximala lager av tidigare överprestationer är det en dålig affär att fortsätta överproduktionen under år 2006. Den bästa strategin är därför att minska produktionen ytterligare så att man kommer under takbeloppet för år 2006. Det skulle motsvara en minskning jämfört med år 2005 med c:a 2000 helårsstudenter. Om så kommer att ske beror på de enskilda lärosätena och deras beslut.

En sannolik följd av tillskottet från den 21 juli som annonserades som 3500 fler helårsstudenter blir då för de tretton högskolorna sammantagna att takbeloppen och högskolornas ersättning ökar med 250 miljoner kronor mellan åren 2004 och 2006 (från 8500 till 8750 miljoner kronor). Samtidigt minskar antalet helårsstudenter vid de tretton högskolorna från 161 tusen till 155 tusen. Ersättningen per helårsstudent ökar därmed från 52,8 tkr till 56,5 tkr eller med 7 procent. D.v.s. vi får en utvecklingen som är precis den som den borgerliga alliansen vill åstadkomma.

Hur var det förr – en utveckling

Sambandet mellan anslagen och antalet studenter är alltså inte helt enkelt. Man kan fråga sig om det inte kunde vara enklare t.ex. att staten centralt bestämmer antalet studenter på olika utbildningsalternativ och sedan beräknar pengar för detta. Det var huvudprincipen i det högskolesystem som föregick det nuvarande. (Alltså U68-högskolan (1977 – 1993)). Därför kan det vara motiverat att ägna lite utrymme åt U68:s anslagssystem.

I U 68-systemet betalade staten högskolorna i förväg för det antal studenter man skulle ha enligt den statliga planeringen. Varje år inträffade det att olika högskolor inte kunde rekrytera det antal studenter på en viss utbildning som planen förutsatte. Då uppkom ”tomma platser”. I sådana situationer skulle högskolorna egentligen betala tillbaka motsvarande del av anslaget - eller använda det till något annat angeläget ändamål. Det förekom också varje år diskussioner mellan högskolorna och staten om hur man skulle göra med de tomma platser, som uppstod varje hösttermin. En slutsats var säker. De tomma platserna kunde inte flyttas till en annan utbildning som var mer populär. Det gick inte eftersom terminen redan hade börjat. Trots detta var det sällan som högskolorna behövde ”betala tillbaka” någon del av sina anslag.

Systemet gav alltså en viss ”överkapacitet”. Den kunde vissa år ligga på mellan 5 och 10 procent av de totala grundutbildningsresurserna.⁹ En orsak var att det inte fanns några direkta incitament för institutioner och högskolor att arbeta för att fylla de utbildningsplatser man hade. Den bästa strategin på kort sikt var att ha lite flera utbildningsplatser på en utbildning än som blev besatta och att samtidigt se till att man inte behövde lämna tillbaka pengarna för dessa obesatta platser.

I U68-systemet fanns inte heller någon koppling mellan studenternas prestationer och anslagen. Planeringen handlade bara om antalet studenter på olika utbildningar. Hur aktiva dessa studenter var i sina studier tog man inte hänsyn till.

En huvudfarenhet är att både högskolor och regering/UHÄ lade ner mycket arbete på planeringsdokument i form av antalet nybörjarplatser på olika linjer, men att uppföljningen av utfallet var svagt. Möjligheterna för institutioner och högskolor till taktisering i planeringsprocessen var också stora.

Trots den kraftiga utbyggnaden är Sverige inte ”bäst”

Ytterligare en orsak till förvirringen är att debatten ibland ger intrycket att Sverige skulle höra till de ledande länderna när det gäller högskoleutbildningens omfattning. Det verkar också som om (det i och för sig ännu inte uppnådda) målet att 50 procent av befolkningen ska ha börjat i högskolan vid 25 års ålder skulle placera vårt land i en särställning. Så är dock inte fallet. Både Danmark och Finland t.ex. har mer ambitiösa mål. Inte heller när det gäller dagsläget är Sverige exceptionellt bra. I Finland fortsätter 65 procent av en årskull i eftergymnasial utbildning. Finland har också i förhållande till folkmängden betydligt fler studerande i eftergymnasiala utbildningar. Internationellt sett är det en svaghet att få 19 och 20-åringar i vårt land deltar i någon form av utbildning.¹⁰

⁹ Det bör framhållas att överkapaciteten inte berodde på att det inte fanns tillräckligt många presumtiva studenter. Det fanns många som ville studera men som inte kom in i högskolan. Felet var att deras utbildningsönskemål inte stämde med det centralt planerade utbildningsutbudet.

¹⁰ En jämförelse mellan Sverige och andra länder av studiedeltagande för ungdomar m.m. finns i Lars Brandell: *Högskolans ungdomsutbildning – dagens omfattning och framtidens utmaningar* (2005-05-29). (www.lilae.com/hogskolansungdomsutbildning.pdf)

Dagens arbetslöshet är fel argument i en debatt om den framtida dimensioneringen av högskolans grundutbildning

Idag är arbetslösheten ovanligt stor bland nyexaminerade akademiker. Detta har också varit ett argument för att man inte bör öka antalet utbildningsplatser i högskolan. Fler högskoleplatser kan betyda att fler kan börja högskolestudier. Det är inte bra, menar man, de får ju ändå inget relevant jobb.

Men arbetsmarknaden för de nyexaminerade idag kan inte påverkas av om man under nästa år har fler eller färre nybörjare i högskolan. Utan det är först när dagens och morgondagens nybörjare har tagit examen som arbetsmarknaden kan påverkas. Det sker om fyra eller fem år. Och arbetsmarknaden om fem år vet vi mycket lite om. En sak säger dock erfarenheterna entydigt. Den kommer inte att vara densamma som dagens arbetsmarknad.

Möjligheten att idag förutsäga hur stor efterfrågan på högskoleutbildade personer kommer att vara om fem år varierar beroende på vilken utbildning det gäller. Generellt gäller att storleken på de framtida pensionsavgångarna har betydelse. Här vet vi att pensionsavgångarna kommer att öka inom de flesta yrkeskategorier. Men sedan tillkommer inom många yrkessektorer effekterna av konjunkturvariationerna. De kan ge stora effekter för de nyexaminerades arbetsmarknad. Men att det just nu är överskott av nyutbildade akademiker betyder inte att det kommer att vara så även om fem år från nu.¹¹

Dessutom behöver inte flera utbildningsplatser innebära att fler personer börjar i högskolan. Det kan också medföra att flera av dem som redan är i utbildning får möjlighet att fortsätta studierna för att bredda eller fördjupa sina kunskaper. Det bör väl snarast öka de berördas ”anställningsbarhet” och därmed bidra till en minskad arbetslöshet bland akademiker.

Kvalitet eller kvantitet?

Man kan alltså ifrågasätta de flesta argumenten som förekommit i debatten. Kvar står bara att det på både sidorna verkar som om man menar att det finns en grundläggande principiell och ideologisk skillnad mellan de två ställningstagandena. Det är alla fall klart hur de olika aktörerna *vill* att vi skall uppfatta konflikten.

Samarbetspartierna (s, v och mp) menar att deras egen politik kommer att leda till att allt fler ungdomar kommer att kunna få utbildning på högskolenivå. Detta är bra för dem och bra för Sveriges framtid. Alliansens politik däremot skulle leda till motsatsen. Allt färre skulle kunna få högskoleutbildning. Den skulle bli reserverad för ett fåtal.

Alliansen (m, fp, kd och c) menar istället att vi nu måste satsa på kvalitet. (I första hand menar man att anslaget per student måste ökas.) Det viktiga för framtiden är inte att så många som möjligt får högskoleutbildning utan det viktigaste är att innehållet i utbildningen blir tillräckligt bra. Samarbetspartiernas politik tar inte hänsyn till detta, utan verkar i första hand styras av ambitionen att minska dagens höga ungdomsarbetslöshet.

¹¹ En mer omfattande diskussion om svårigheterna att låta den framtida arbetsmarknaden styra dimensioneringen av utbildningen finns i Lars Brandell: *Dimensionering av högskoleutbildning - Problem och möjligheter* (2004-11-10) (www.lilahe.com/dimpm.pdf)

Alltså: Samarbetspartierna säger att man satsar på ökad *kvantitet*, alliansen vill satsa på ökad *kvalitet*. Det hör kanske till politikens villkor att man profilerar sig. Annars borde det väl inte vara omöjligt att lansera en linje med förstärkningar av både kvantitet och kvalitet. Varför inte säga: *Vi måste satsa på att fler ungdomar får möjlighet att fortsätta utbilda sig efter gymnasieskolan samtidigt som vi förbättrar kvaliteten på den utbildning som dessa ungdomar får.*¹²

Vad borde debatten handla om?

Den debatt om kvantitet eller kvalitet som båda sidor verkar vilja föra döljer de stora utmaningar som högskolepolitiken står inför de närmaste åren. Vi har nya förutsättningar (eller ramar) för politiken. Vi har också kommit till en punkt där man generellt måste ompröva de eftergymnasiala utbildningarnas uppgifter och struktur i relation till människornas och samhällets förändrade krav och förväntningar.

Två ramfaktorer

1. Demografiska förutsättningar

Under 1990-talet minskade antalet ungdomar i den ”traditionella högskoleåldern” för att de senaste åren plana ut på en låg nivå. Nu står vi inför en förändring. Under de kommande sju åren (2005 – 2012) kommer antalet ungdomar i åldern 20 - 24 år i vårt land att öka med hela 25 procent. Det ger ändrade förutsättningar för högskolesystemets utveckling:

- a. Om man bestämmer sig för att inte öka antalet ”platser” i högskolan så minskar andelen av ungdomskullarna som kan komma in på en högskoleutbildning. Det innebär i sin tur att konkurrensen för att komma in på de mest attraktiva utbildningarna, som redan idag är hård, kommer att bli ännu hårdare.
- b. Om man står fast vid 50-procentmålet, så krävs det kraftiga anslagsökningar de kommande åren redan för att vi ska ligga kvar på dagens ”övergångsfrekvens” på cirka 45 procent. Då handlar det inte om 3500 ”nya platser” utan om det tiodubbla eller mer. Om man dessutom vill öka från dagens 45 procent till 50 procent behövs det ett tillskott på ytterligare minst en miljard kronor.

Ett annat demografiskt faktum är att personer födda under perioden 1945 – 1950 snart kommer att nå pensionsåldern. Denna generation är inte bara talrik. Den är också välutbildad. Många har högskoleutbildning. Det betyder också att det kommer att krävas många ersättare med högskoleutbildning när de lämnar arbetsmarknaden. Generellt innebär det att efterfrågan på personer med högskoleutbildning kommer att öka.

Som sagts i det föregående är det i allmänhet svårt att bedöma den framtida efterfrågan på personer med en viss utbildning. Därför bör man vara försiktig med

¹² Med bättre kvalitet behöver man då inte bara mena ökade ekonomiska resurser per student (även om detta är angeläget - framförallt inom de samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnena) eller att man skall ställa höga vetenskapliga krav på studenterna. Hög kvalitet kan också innebära att utbildningarna fungerar väl i olika avseenden. Undervisningen kan vara av hög klass. Utbildningarna kan vara väl anpassade till de mål som studenterna har med sina studier. Andelen av studenterna som på rimlig tid når dessa mål bör vara stor. Det är också viktigt att högskolesystemen är tillräckligt mångsidigt för att svara mot de allt mer varierande krav som samhället, studenterna och yrkeslivet ställer på den eftergymnasiala utbildningen.

försök att bestämma olika utbildningars dimensionering efter den framtida arbetsmarknadens krav. Men det finns ett antal viktiga utbildningar där vi med stor sannolikhet kan se att dagens dimensionering inte är tillräcklig. En sådan utbildning är läkarutbildningen.

Inom läkarutbildningen har vi haft i stort sett samma dimensionering under de senaste trettio åren. Ungefär 900 nya läkare examineras per år. Samtidigt ser vi att antalet pensioneringar inom läkarkåren kommer att öka från några hundra per år under 1990-talet över dagens 550 till över 1300 år 2013, det år när de som börjar i läkarutbildningen under det kommande läsåret kan väntas avsluta sin AT-tjänstgöring. Vi lämnar ett läge då vi läkarkåren varje år har tillförts *fler* nyutbildade läkare än de som lämnar yrket. Det har funnits kapacitet inom landet för att öka antalet läkare. Om vi inte ökar antalet utbildningsplatser kommer vi att utbilda färre läkare än som pensioneras. Detta sker samtidigt som antalet äldre medborgare växer kraftigt och behovet av sjukvård och medicinsk behandling kommer att öka.¹³

Det framgår av regeringens pressmeddelande att en del av den ”ökade satsningen” skall användas till läkarutbildningen. Man vill öka med tio nybörjarplatser i Göteborg. Det är naturligtvis en helt otillräcklig förstärkning. Det behövs många fler utbildningsplatser i läkarutbildningarna och de behövs nu.¹⁴

Läkarutbildningen är bara ett av flera exempel. Inte minst inom vårdområdet finns det flera utbildningar där antalet utbildningsplatser av demografiska skäl bör ökas redan idag.

Bolognaprocessen

I början av sommaren kom regeringens länge väntade proposition om Bolognaprocessen. Som ett led i strävandena att öka utbyttbarheten mellan de europeiska högskolesystemen föreslås stora förändringar i ramarna för den svenska högskolan. Man inför två examensnivåer inom grundutbildningen. Den högre mastersexamen blir fem-årig, vilket inom de flesta utbildningsområden innebär en förlängning av utbildningstiden jämfört med idag. Samtidigt vill man behålla den tidigare magisterexamen och de olika yrkesexamina som finns i dagens system. Regeringen räknar inte med att det behövs några extraresurser för att genomföra det nya systemet. Detta till skillnad från situationen i Finland och Norge. Där har man avsatt extra resurser i anslutning till övergången till Bolognasystemet.

Genomförandet av Bolognaprocessen ställer en rad frågor som inte är lösta i propositionen och som aktualiserar förändringar i det svenska högskolesystemet:

1. Det handlar om den nya mastersexamen. Vilka krav skall ställas på en högskola för att få rätten att ge denna examen. Ska tillträdet till mastersnivån vara begränsat? Hur ska urvalet då ske? Vilka behörighetsregler ska gälla? Får man läsa kurser på mastersnivå även om man inte tänker ta en mastersexamen?
2. Det handlar också om dagens möjligheter att söka till och läsa en eller flera kurser utan att vara kopplad till ett utbildningsprogram. Detta gör ungefär hälften av alla

¹³ Man kan också göra en jämförelse med situationen i Danmark. Danmark har drygt fem miljoner innevånare. Sverige har nio miljoner. Ändå tar Danmark in fler nybörjare på läkarutbildningarna än Sverige (1100 i Danmark mot 1050 i Sverige).

¹⁴ Mera om behovet av läkarutbildningsplatser finns i min rapport *Hur många utbildningsplatser behövs på de svenska läkarutbildningarna*. (2003-02-14). (www.lilahe.com/PMlakare.pdf).

studenter idag. Hur ska sådana studier kombineras med en eventuellt spärrade mastersnivå?

3. Det handlar också om finansieringen. Är det rimligt att genomföra Bologna-systemet i Sverige utan att ge ökade resurser till universitet och högskolor?

Ställningstagandet till dessa och andra frågor kopplade till Bolognaprocessen kommer att bli avgörande för den fortsatta utvecklingen av den svenska eftergymnasiala utbildningen.

Två långsiktiga nyckelfrågor

Från "mass higher education" till "universal higher education"

Det är inte bara i Sverige som större del av en ungdomskull fortsätter att utbilda sig efter gymnasieskolan. Det är en generell företeelse. Vi har samma utveckling i praktiskt taget alla länder runt om i världen.

Redan för 30 år sedan studerade en amerikansk sociolog, Martin Trow, expansionen av den högre utbildningen. Han förutsåg att den successivt skulle genomgå tre nivåer: *elite*, *mass* och *universal higher education*.¹⁵ Mycket talar för att vi i Sverige, liksom i många andra länder står inför det tredje steget: Från *mass higher education* till *universal higher education*. Vi kan vänta oss en utveckling där om några år en majoritet av ungdomarna behöver ytterligare utbildning efter gymnasieskolan. Detta ställer nya krav på den eftergymnasiala utbildningens innehåll och organisation. Man kan inte bara bygga ut den traditionella universitetsutbildningen. Det behövs en differentiering både utifrån de studerandes förkunskaper och förväntningar och utifrån utbildningarnas mål.

Detta har diskuterats mycket lite i vårt land. I dagens politik betonas istället enhetligheten. Vi har ett enhetligt högskolesystem med en enhetlig förordning och enhetliga centrala mål för utbildningen. Det verkar som om man menar att vi kan fortsätta med det system som finns idag. Den politiska diskussionen gäller i första hand hur stor tonvikt man idag skall lägga på de traditionella akademiska utbildningsmålen och vilken hänsyn man ska ta till mer politiska och samhällsliga mål för den högre utbildningen. Man diskuterar och analyserar inte utifrån möjligheten att differentiera även de generella målen med hänsyn till de olika utbildningarnas inriktning.

I Sverige bestämdes redan på 1970-talet att all eftergymnasial utbildning skulle samlas i en enhetlig högskola. I andra länder har man mer differentierade system av utbildningar för dem som slutar den sekundära¹⁶ utbildningen. Det räcker att gå till våra grannländer för att se exempel på detta. I Danmark har man behållit ett tidigare

¹⁵ Övergången från *elite* till *mass higher education* inträffar enligt Trow när mer än 15 procent av en årskull fortsätter med högre studier efter gymnasiet. Övergången från *mass* till *universal higher education* sker när mer än hälften av en årskull fortsätter i högre utbildning. Utvecklingen innebär samtidigt att den högre utbildningen förändras från att vara ett *privilegium* (elite higher education) till att bli en *rättighet* (mass higher education) och en *nödvändighet* (universal higher education).

¹⁶ Sekundär utbildning är en vanlig beteckning för det som i Sverige finns inom gymnasieskolan. I andra länder kan det finnas flera skolformer på denna nivå. I Finland t.ex. har man kvar det teoretiska gymnasiet och parallellt med det en yrkesskola.

system med fler typer av högre utbildning. I Finland har man byggt upp ett dualt system med högt kvalificerade yrkeshögskolor vid sidan av det traditionella universitetssystemet.¹⁷

Dagens svenska högskoleutbildning har nu fått en sådan omfattning att det, enligt min mening, är hög tid att allvarligt överväga att göra den eftergymnasiala utbildningen mer differentierad. Ett differentierat system skulle öppna nya möjligheter att både behålla och fördjupa den traditionella ”akademiska” utbildningen samtidigt som man skapar nya eftergymnasiala utbildningar baserade på de nya krav som samhällsutvecklingen ställer.

Att realisera principen för det livslånga lärandet

Internationellt betonar man allt mer att utbildning inte bara är avsedd för ungdomar. I dagens och morgondagens samhälle behöver människorna under hela livet lära sig nya saker och skaffa sig nya kunskaper och färdigheter. Man talar om det *livslånga lärandet*. Det sker på olika nivåer och i olika former. Men en del av det livslånga lärandet sker i mer organiserade former på eftergymnasial nivå. Här har vi en lång tradition i Sverige. Högskoleutbildning har inte varit enbart avsedd för ungdomar. Andelen ”äldre” studenter är också jämförelsevis högt i vårt land.

Men vi har ändå bara sett början av utvecklingen av det livslånga lärandet. Efterfrågan på högskoleutbildning i olika former från ”äldre” personer, som är eller har varit yrkesverksamma och som har familj och barn kommer att öka. Det kan vara personer som har en tidigare högskoleutbildning som man vill komplettera eller fördjupa. Men det kan också vara personer som först i något äldre ålder har möjligheten att bedriva studier på högskolenivå. I Sverige sker utbildningen av sådana personer inom ramen för den vanliga högskolan och med de villkor i övrigt som gäller för den (avseende antagning, studiefinansiering etc.).

Men det finns speciella problem som är förknippade med högskoleutbildningen som en del i det livslånga lärandet. Här rör det sig om högskoleutbildning för personer som på ett helt annat sätt än traditionella studenter är etablerade i samhället med annan ekonomi och ofta en annan social situation.

Ett problem gäller studiefinansieringen. Dagens studiemedelssystem är inte anpassat för den grupp det gäller. För några år sedan trodde man att kompetensutvecklingskontona skulle kunna vara en lösning. Men de resurser som initialt hade avsatts för sådana konton har nu används för att lösa andra och mer akuta budgetproblem inom utbildningsområdet.

Det är inte heller självklart att andra företeelser inom högskolesystemet är anpassade för dem som på något äldre dar vill skaffa sig ökade kunskaper och kompetens. Flera beslut på senare tid har också snarare försämrat istället för förbättrat situationen. Det mest avskräckande exemplet var de nya reglerna för antagning till forskarutbildning. De utformades så att det blev mycket svårare än tidigare att delta i forskarutbildningen parallellt med förvärvsarbete på deltid. Under lång tid tillbaka har det varit en vanlig och väl fungerande form för kompetensutveckling för personer med tidigare grundutbildning på högskolenivå.

¹⁷ En grundlig jämförelse mellan de eftergymnasiala systemen i de nordiska länderna finns i Lillemor Kim: *Lika olika. En jämförande studie av högre utbildning och forskning i de nordiska länderna.* (Högskoleverket 2002) (www.lilahe.com/Likaolika.pdf)

Frågan är om det är rimligt att utgå från att vi även i framtiden ska ha samma system och samma regler för de unga som studerar på högskolenivå för att få sitt första jobb och för dem som i äldre år bedriver högskolestudier av varierande omfattning och med varierande mål.

PS. Sedan detta skrevs har socialdemokraterna inför överläggningarna med samlingspartiernas om 2006 års budget föreslagit att högskolan skulle få 15 000 nya platser – alltså betydligt mer än man hittills kommit överens om. Vi vet ännu inte vad resultatet kommer att bli. Men även om man ökar med betydligt mer än 3 500 "platser" är det ändå osäkert om antalet helårsstudenter år 2006 kommer att ligga väsentligt över de 299 000 som redovisas för år 2004, och som är den hittills högsta siffran för antalet studenter i det svenska högskolesystemet.