

# Demografiska utmaningar för högskolepolitiken

(Lars Brandell 2005-11-19)

Under de närmaste fem – tio åren kommer förutsättningarna för den svenska högskolepolitiken att förändras. Inte minst gäller det de demografiska ramarna. Antalet personer med högskoleutbildning som går i pension kommer att öka kraftigt. Samtidigt kommer också antalet ungdomar i högskoleåldern att öka kraftigt.

Allt detta ändrar förutsättningarna för högskoleplaneringen. I denna rapport redovisas tre diagram som på olika sätt åskådliggör den nya demografiska situation som vi står inför. Utgångspunkten är den senaste tidens debatt om högskolebudgeten för år 2006.

## Bakgrund

Under åren 2000 - 2003 ökades statens anslag till universitetens och högskolornas grundutbildning så att dessa kunde ta emot fler studenter. I budgetarna för åren 2004 och 2005 gavs däremot inga förstärkningar av anslagen.

Mellan år 2000 och 2004 ökade också antalet helårsstudenter vid svenska universitet och högskolor med 18 procent. Ökningen var större än vad anslagstillskotten skulle motsvara: År 2000 ”producerade”<sup>1</sup> universitet och högskolor utbildning, som sammantaget låg något under det av staten fastställda takbeloppet.<sup>2</sup> Under år 2004 däremot ”producerade” universitet och högskolor cirka 5 procent mer än staten betalade för.<sup>3</sup> Också under år 2005 kommer universitet och högskolor att producera mer än man får betalt för även om överproduktionen blir mindre än år 2004. För första gången på mycket länge får vi därmed en nedgång i studentantalet.<sup>4</sup>

I den ekonomiska vårpropositionen år 2005 räknade man med en oförändrad ram år 2006 för grundutbildningen vid universitet och högskolor. Sedan dess har dock planerna ändrats. Redan den 21 juli annonserade de tre samarbetspartierna (s, v och mp) i en artikel i Dagens Nyheter att man hade kommit överens om att, med början redan höstterminen 2005, öka anslagen till universitet och högskolor motsvarande 3500 helårsstudenter (hås) per år.

I den budgetproposition som kom i september gick man vidare och föreslog ökade anslag för år 2006 som motsvarar nära 16 000 helårsstudenter<sup>5</sup>. För år 2007 räknar man med en ytterligare förstärkning motsvarande 1 500 hås.

I ökningen har man öronmärkt ett antal platser för läkarprogrammet. Det innebär att man under 2006 och 2007 kan bygga ut läkarutbildningen med drygt 60 nybörjarplatser.

---

<sup>1</sup> I form av helårsstudenter(hås) och helårsprestationer (håp)

<sup>2</sup> Den viktigaste förklaringen till detta var att de flesta lärosäten kunde använda ett ”lager” av tidigare överproduktioner.

<sup>3</sup> Se *Överproduktion håller uppe utbildningsvolymen*. (Stig Forneng 2005-03-15) Högskoleverket 2005

<sup>4</sup> Se *Ekonomi i balans, men färre studenter*. (Stig Forneng 2005-08-26) Högskoleverket 2005

<sup>5</sup> I ökningen med 16 000 hås inkluderas de tidigare aviserade 3 500.

## **Debatten**

Förslaget att öka antalet platser i högskolan har kritiserats från flera håll. Vissa menar att man inte skall satsa på en kvantitativ utbyggnad utan vill istället öka kvaliteten – dvs ge högskolorna mer pengar per student<sup>6</sup>.

En annan invändning är att det vore fel att nu bygga ut högskoleutbildningen med fler platser när många akademiker är arbetslösa eller inte kan få jobb som svarar mot deras utbildning.

Slutligen har man i pressen ifrågasatt regeringens motiv för utbyggnaden av grundutbildningen. Man har menat att utbyggnaden i första hand är avsedd att minska ungdomsarbetslösheten inför valet år 2006 och inte är motiverad av att det behövs fler utbildningsplatser i högskolan.

## **Kommentar**

En första kommentar till debatten är att det är oklart vilka konsekvenser för antalet studenter i högskolan som förslagen i BP 2006 kommer att få. Formellt kommer lärosätenas takbelopp att höjas. Men detta ökade utrymme kan användas på flera sätt. De lärosäten som innevarande år (2005) har fler studenter än som ryms inom det gamla takbeloppet kan i planeringen för år 2006 avräkna en del av de studenter man redan har. Dessutom har många ett lager på överproduktioner från tidigare år som under några övergångsår kan användas för att senarelägga studentökningen.<sup>7</sup> Uppräkningen av takbeloppen kommer också samtidigt som lärosätena planerar för anpassningen till Bolognamodellen. Det är troligt att en del av det höjda takbeloppet används för att förlänga fyraåriga *magisterut-bildningar* till femåriga *mastersutbildningar*, och inte för att bereda plats för fler ungdomar i högskolan.

Men man saknar också – och det är nog viktigare – ett långsiktigt perspektiv i analyser och debatt. Utbildning tar lång tid. Ändringar i utbildningssystemet slår ofta igenom först efter fem år eller mer, när nya elevkullar har gått igenom en ny eller förändrad utbildning. De planer som diskuteras idag (år 2005) får därför effekt på arbetsmarknaden och för samhället i övrigt först efter år 2010. Och då kanske förutsättningarna är helt annorlunda än de är idag.

## **Tre demografiska diagram**

Alla konsekvenser av dagens beslut kan man inte se nu. Men vissa faktorer är kända redan idag. Bland de viktigaste är de *demografiska ramarna* för högskoleutbildningen. Här står vi i dag inför en helt nya och ovana förutsättningar.

I det följande har jag mot bakgrund av den debatt som refererats härövan tagit fram tre diagram som i olika avseenden visar att vi hamnar fel om vi baserar högskoleplaneringen på data om dagens situation:

---

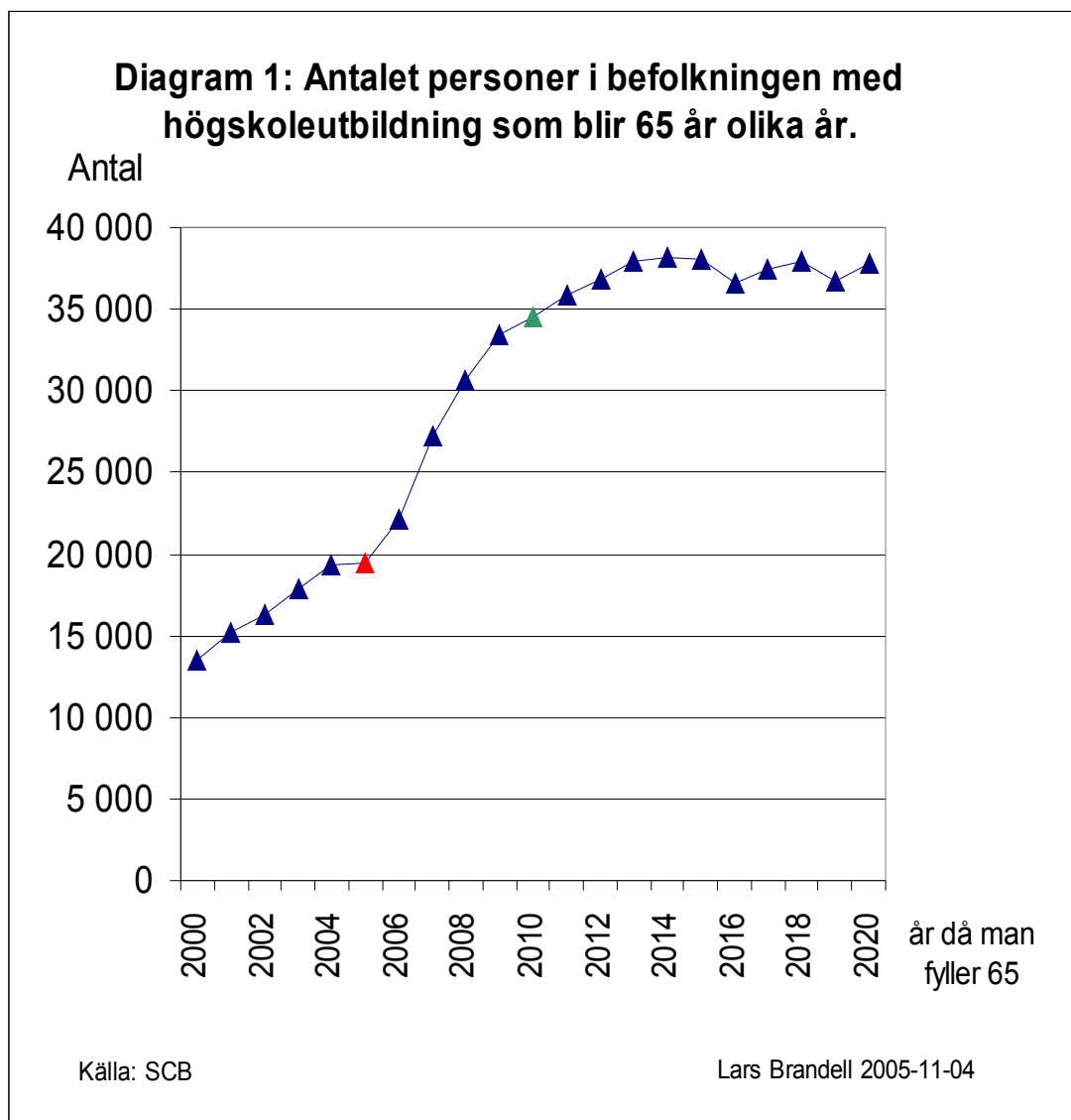
<sup>6</sup> Alla beräkningar visar att lärosätenas ersättning per student i fast penningvärde är betydligt lägre idag än den var för tio år sedan. I BP 2006 föreslås en viss förstärkning, men den motsvarar inte den urholkning som skett.

<sup>7</sup> En diskussion om sambandet (eller bristen på samband) mellan takbeloppet och antalet studenter finns i *En förvirrad debatt om fel problem. En kommentar till sommarens debatt om högskoleplatserna* (Lars Brandell 2005-08-31) [www.lilahe.com/debattenomplatser2005.pdf](http://www.lilahe.com/debattenomplatser2005.pdf)

- Under de närmaste fem - tio åren kommer antalet personer med högskoleutbildning som går i pension att öka kraftigt. (**Diagram 1**)
- I BP 2006 föreslås en marginell ökning av platserna på landets läkarutbildningar, motiverad av framtida ökade pensionsavgångar inom läkarkåren. **Diagram 2** visar att denna ökning är för liten och kommer för sent.
- Antalet ungdomar i "högskoleåldern" (19 – 24 år) har minskat eller varit konstant sedan många år tillbaka. Nu står vi inför en förändring. Antalet 19 – 24-åringar kommer att växa kraftigt de närmaste åren. (**Diagram 3**). Därför behövs fler högskoleplatser nu och i framtiden.

# 1. Många fler pensionsavgångar bland högskoleutbildade de kommande åren

Efterfrågan på nyexaminerade akademiker kan väntas bli betydligt större än dagens när de som idag börjar högskolestudier är färdiga med sin utbildning



## Kommentar.

1. Diagrammet bygger på data från SCB:s utbildningsregister avseende populationen år 2000. (Om man utgår från populationen vid en senare tidpunkt får man bara marginella förändringar av data).
2. Diagrammet visar antalet personer med högskoleutbildning som når den traditionella pensionsåldern. Antalet kommer att öka från drygt 19 000 år 2005

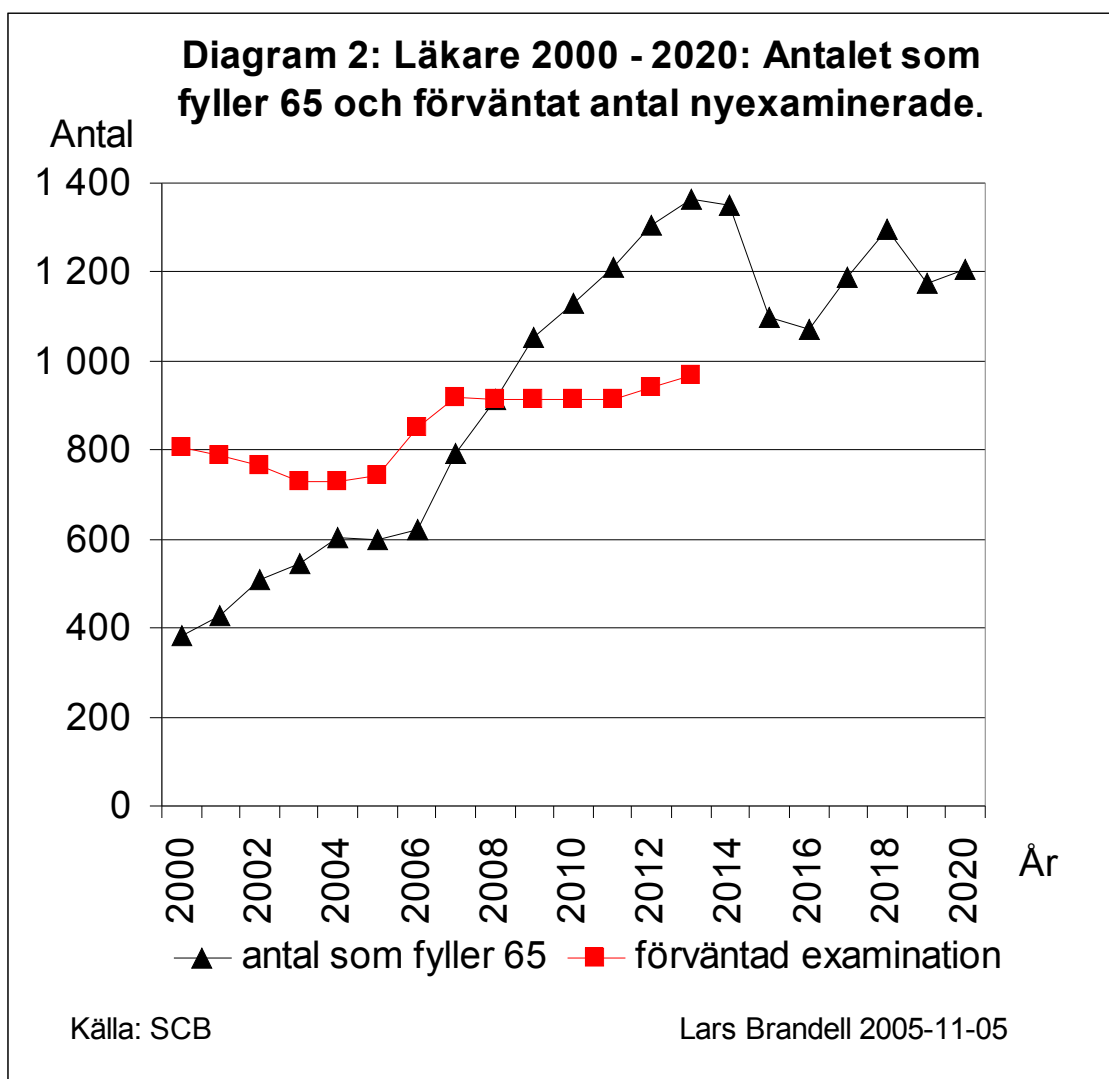
(röd markering) till nära 35 000 redan år 2010 (grön). Under tiden därefter, åtminstone fram till år 2020, ligger antalet pensionsavgångar mellan 35 000 och 40 000 per år.

3. Därför talar allt för att efterfrågan på nyexaminerade akademiker kommer att vara betydligt större år 2010 och åren därefter än den är idag (2005).
4. De som börjar högskolestudier under de närmaste åren blir färdiga och kommer ut på arbetsmarknaden år 2010 eller senare. Att vi idag har en förhållandevis hög arbetslöshet bland akademiker (och att denna arbetslöshet har ökat de senaste åren) är därför inget argument *mot* att man nästa år (2006) bör ta in fler ungdomar i högskolan.

## 2. Dramatisk ökning av antalet pensioneringar inom läkarkåren fram till år 2013

Examinationen av nya läkare ökar bara marginellt.

Detta ökar risken för en framtida läkarbrist



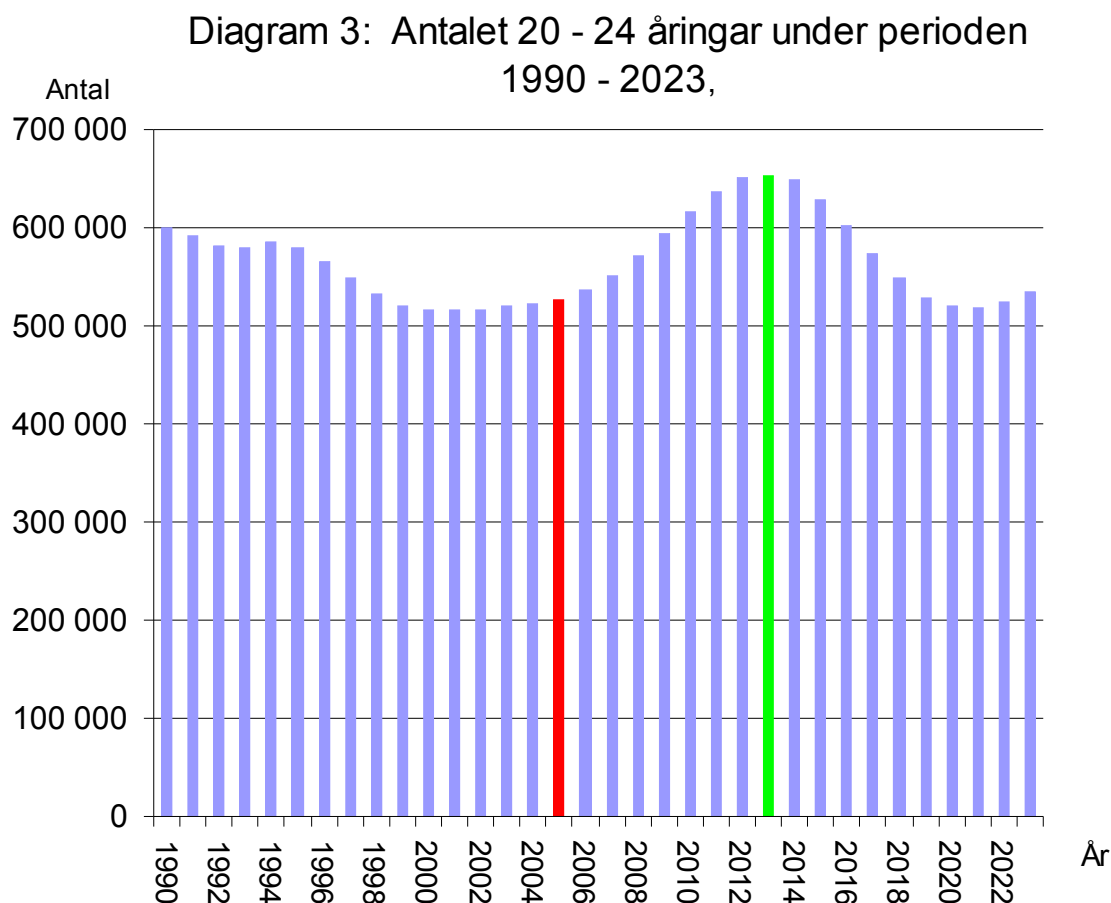
### Kommentar

1. Diagrammet bygger på uppgifter från SCB om läkarkårens ålder år 2000 och uppgifter om antalet utbildningsplatser på läkarutbildningarna, inklusive förslagen i BP 2006 om ökat antal platser år 2006 och 2007. Utbildningstiden har satts till 6 år. "Genomströmningen" till 87 procent.
2. Antalet läkare som uppnår pensionsåldern kommer att öka från knappt 400 år 2000 till 1350 år 2013. Under samma tid kommer antalet *examinerade* läkare bara att öka från drygt 800 år 2000 till knappt 1000 år 2013.

3. Sedan lång tid tillbaka har vi i Sverige utbildat fler läkare än antalet som gått i pension. Trots detta har nytillskottet inte varit tillräckligt. Under vissa år har man varit tvungen att rekrytera många läkare med utländsk utbildning till den svenska sjukvården.
4. Allt talar för att vi i Sverige *bör* ha fler läkare i framtiden än vi har idag. Det räcker att konstatera att antalet personer över 64 år kommer att öka med 30 procent under perioden 2000 – 2020 och att antalet över 85 år ökar med nära 25 procent under samma period.
5. Om vi också kommer att *ha råd* med en större läkarkår än idag är en politisk och ekonomisk fråga. Men det är osannolikt att någon politiskt ansvarig skulle förorda att vi ska *planera* för en framtid med färre läkare än idag. Det är också osannolikt att man skulle vara nöjd med argumentet att vi även i framtiden vid behov kan (netto-)rekrytera läkare som är utbildade utomlands.
6. Men det är precis där vi står i dag. Det svenska ”utbudet” av nya läkare är låst fram till år 2011. Det är först examinationen år 2012 och senare som kan påverkas. Om den ska motsvara det årets pensionsavgångar krävs att man redan hösten 2005 beslutar i riksdagen om en utbyggnad med 300 – 400 nybörjarplatser istället för det 60-tal som föreslås i den liggande budgetpropositionen.

### 3. Kraftig ökning av antalet ungdomar i högskoleåldern under perioden 2005 - 2013

Det är risk att en mindre del än idag av framtidens ungdomar får plats i högskolan



Källa SCB

Lars Brandell 2005-11-06

#### Kommentar

1. Knappt 50 procent av volymen i grundutbildningen i det svenska högskolesystemet utnyttjas av personer i åldern 19 – 24 år.
2. Under de senaste femton åren har antalet 20 – 24-åringar i befolkningen årligen minskat eller (under de senaste åren) legat konstant. Detta kommer nu att förändras. Mellan år 2005 (röd i diagrammet) och år 2013 (grön) ökar antalet ungdomar i åldern 20 – 24 år från cirka 525 000 till 650 000 eller med 24 procent<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Av tekniska skäl redovisas i diagrammet antalet 20 – 24 åringar.



3. Under perioden 2000 – 2004 ökade grundutbildningens volym (mätt i antalet helårsstudenter) med 18 procent.<sup>9</sup> Antalet äldre studenter ökade betydligt snabbare än antalet yngre. Antalet studenter i åldern 25 år och uppåt ökade med 23 procent. Antalet 24 år och yngre ökade bara med 13 procent. Andelen av landets 19 – 20-åringar som läste i högskolan hösten 2004 var t.o.m. lägre än den var år 1995.<sup>10</sup>
4. Den höjning av takbeloppet motsvarande 17 500 (helårs-)platser som föreslås i BP 2006 kommer användas av lärosätena för flera ändamål. En del av höjningen kommer att användas för avräkning av ”platser” som inrättats redan före år 2006. En del kommer att användas till att öka antalet äldre studenter. Men höjningen kan också ge plats för fler unga studenter. Eftersom antalet ungdomar är på väg uppåt, kan man nog inte sätta målet högre än att andelen av be-folkningen i åldern 20 – 24 år som får plats i högskolan inte ska minska under 2006 och 2007. Men antalet ungdomar kommer att växa även efter år 2007 – och det i snabbare takt. Om det ska finnas plats i högskolan för en lika stor andel av ungdomskullarna som vi har idag, måste takbeloppet höjas kraftigt. Om man dessutom vill nå "50-procentmålet"<sup>11</sup> inom rimlig tid krävs en ännu större ökning.

---

<sup>9</sup> Ungefär hälften av denna ökning beror inte på höjda anslag utan på att universitet och högskolor har gått från underproduktion till överproduktion i relation till takbeloppet. (År 2000 ”producerade” man 4 procent under takbeloppet. År 2004 ”producerade” man 5 procent över takbeloppet. (Källa Stig Forneng: *Ekonomiskt resultat samt grundutbildningsvolym enligt lärosätenas årsredovisningar år 2000 och år 2004*. (Högskoleverket))

<sup>10</sup> Källa: *Universitet & högskolor - Högskoleverkets årsrapport 2005*

<sup>11</sup> Minst 50 procent av en årskull ska ha börjat på någon högskoleutbildning vid 25 års ålder.