

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

PETER STENKULA

## Det dunkelt tänkta är det Unckelt sagda – eller regeringens förslag till nytt resurstilldelningssystem för universitet och högskola

Regeringen har i propositionen 1992/93:169 *Högre utbildning för ökad kompetens*, föreslagit att ett helt nytt system för resurstilldelning till universitet och högskola införs från och med budgetåret 1993/94.

Förslaget går i korthet ut på att nuvarande system som innebär att universiteten får anslag i direkt proportion till antalet inrättade studieplatser i stället skall få sina resurser enligt en modell där viss del av förväntad resursförbrukning tilldelas *ex ante* i form av en så kallad "studentpeng" medan resterande del tilldelas universiteten *ex post* i form av ersättning för faktiskt åstadkomna helårsprestationer (helårsprestation=40 studiepoäng, *hp*).

Systemet syftar till att premiera "prestationer" och har tolkats som att "studentpengen", i förslaget 30 procent av to-

talresursen, skall täcka resursförbrukningen för anordnandet av undervisning, medan *ex post*-tilldelningen avser ersättning för examination och graden av undervisningseffektivitet.

Härutöver skall universiteten kunna få en marginell extraresurs i form av en så kallad "kvalitetspremie". Denna premie är av engångskaraktär och baseras på graden av en förutbestämd måluppfyllelse.

Antalet studieplatser i högskolan, som är resursgrundande, skall även i fortsättningen vara begränsade. Dock står det universiteten fritt att ta in fler studenter på sina program än den mängd som är resursgrundande. För detta överintag utgår inte någon "studentpeng" medan de däremot kan inräknas i underlaget för *ex post*-tilldelning av helårsprestationsresurser, såvida inte antalet helårsprestationer överstiger det maximala antalet *hp* relaterat till det begränsade antalet studieplatser.

Varje universitet och högskola skall, enligt förslaget, ingå ett avtal med Utbildningsdepartementet om ett så kallat "utbildningsåtagande", dvs ett avtal som reglerar ett minsta antal studerandeplatser under en treårsperiod. Det är detta minsta antal platser som ger högskolan

*PETER STENKULA är fil dr i nationalekonomi och högskolelektor vid Lunds Universitet (tjl) samt sedan 1987 forskningssekreterare och chef för Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet.*

**Tabell 1** Prislista på "studenter" och *hp*. Grundläggande utbildning (helårsstudent, helårsprestation).

	<i>studentpeng</i>	<i>hp-ersättning</i>	<i>Summa</i>
1. Hum, teol, jur, samh v	5 500	16 700	22 200
2. Nat, tekn, farm, vård	14 100	38 800	52 900
3. Odontologi	16 500	42 100	58 600
4. Medicin	28 400	70 400	98 800
5. Undervisning	15 400	138 900	154 300
6. Övrigt	12 100	31 100	43 200

*Kalla*: Proposition 1992/93:169.

rätt till maximal "studentpeng" respektive "ersättning för helårsprestationer". Om intaget överstiger minimiantalet utgår ingen "studentpeng", men resultatet i form av helårsprestationer får ingå i slutavrakningen för erhållande av "helårsprestationsersättning" under förutsättning att det redovisade antalet *hp* inte överstiger maximalt antal *hp* vilket är liktydigt med den mängd *hp* som framkommer om alla studerande enligt minimiantalet examineras med godkänt resultat.

Tanken bakom denna konstruktion är uppenbarligen att stimulera till överintag, utan resursmässig ersättning, för att öka sannolikheten för maximal *hp*-ersättning.

Efter varje treårsperiod skall utbildningsåtagandet omförhandlas varvid departementet kan ta hänsyn till om någon högskoleenhet exempelvis inte nått upp till minimiantalet studerande eller inte åstadkommit förväntat antal *hp*. Givetvis gäller även det omvända varför det skapas incitament att redovisa så högt antal *hp* som möjligt en period, trots att resurstilldelning inte erhålles denna period, för att i nästa treårsperiod erhålla kontrakt på ett större utbildningsåtagande och därmed möjlighet att få större resurser.

Som grund för beräkningen av "studentpeng" respektive "helårsprestationsersättning" ligger en av departementet fastställd "prislista" på olika slag av utbildningar (*Tabell 1*).

För ett enskilt universitet överenskom-

mes i utbildningsuppdraget dels antalet studenter som ger rätt till "studentpeng", dels det maximala antalet helårsprestationer som får redovisas för erhållande av ex post-ersättning.

För Lunds universitet (se *Tabell 2*) föreslås för treårsperioden 1993/94–1995/96 följande:

**Tabell 2** Resursgrundande andel studieplatser (helårsplatser) respektive max antal *hp*-prestationer som kan ge ersättning (Lunds universitet).

<i>Max antal studenter som kan resultera i studentpeng</i>	<i>Max antal redovisade hp-prestationer som kan ge ex post-ersättning</i>
$3 \times 29\,000 = 87\,000$	1. 37 000
	2. 21 000
	3. 750
	4. 3 800
	5. 5 100
	6. 900
<i>Summa</i>	68 500

*Anm*: 1, 2, 3, 4, 5, 6 se *Tabell 1* (avser utbildningsområden)

*Kalla*: Proposition 1992/93:169.

Förväntad "prestationsgrad" är 0,79, vilket således innebär att Lunds universitet erhåller maximal resurstilldelning om minst 87 000 studenter undervisas under treårsperioden och helårsprestationer motsvarande 79 procent godkända av mi-

nimiintaget kan redovisas efter treårsperiodens slut.

Om ett universitet har lägre "prestationsgrad" än den antagna, här 79 procent godkända, kan skolan endera gora ett överintag, för vilket man inte får studentpeng, men då har större sannolikhet att nå *hp*-målet, eller löpa risken att få lagre sammanlagd resurstilldelning än förväntad med resultat att skolan för treårsperioden redovisar större kostnader än intäkter.

Högskolan kan nu "låna" för att täcka det negativa saldot och försöka "komma igen" nästa treårsperiod genom att åta sig ett större utbildningsuppdrag, men nu genomfört med oförändrad resursförbrukning för att efter nästa treårsperiod få ett överskott som reglerar lånet.

Om högskolan inte kan erhålla ett större utbildningsuppdrag för nästa treårsperiod måste verksamheten genomföras med hjälp av färre resurser för att därmed åstadkomma det nödvändiga överskottet. I praktiken måste högskolan i detta fall friställa personal, och med hjälp av den återstående personalen genomföra åtagandet.

### Syfte med reformen

Enligt propositionen är syftet med reformen att resurser skall *tilldelas efter prestation* och att systemet skall *främja produktionseffektivitet* (i utredningen = prestationsgrad) *samt kvalitet*. Vidare skall systemet vara *känsligt för och reagera på studenternas efterfrågan*.

Detta kan vid första anblicken tyckas vara tämligen okontroversiellt, men är vid närmare analys, enligt den utformning som föreslås, synnerligen diskutabelt.

### Vad är universitetens egentliga prestationer?

Enligt utredningsförslaget är helårsprestationen (*hp*) det slutliga resultatet av universitetens resursanvändning. Men är det verkligen så? Såvitt jag forstår är universi-

tetens "produktion" organiserandet av systematiska inlärningsmöjligheter för studenterna.

Det vill säga vad universiteten producerar är undervisningstillfällen. Om det blir några noterbara kunskapseffekter hos de deltagande studenterna *är och förblir* resultatet av studenternas *ansträngning* och *förmåga*. Universitetet och deras lärare är ju inga slavdrivare! Vad lärarna kan göra (producera) är sådan undervisning och sådant innehåll i kurserna att studenterna anstränger sig respektive har förutsättningar för att klara sig.

Om alla studenter hade varit i någon mening fullständigt lika (homogen råvara) hade åstadkomna poäng varit ett möjligt resultatmått (ett standardiserat mått). Vad vi gör efter undervisningsperioden (terminen, läsåret) är att kvalitetsgradera studenternas insats (kontrollerande funktion). Om därför en student följer undervisningen under en termin kan vi efter hand tala om vilken kvalitet inhämtade kunskaper har. Detta innebär att *även underkända studenter* är ett resultat av undervisningen.

Med andra ord förekommer tre från varandra skilda processer i samband med universitetsstudier.

1. *Undervisning*, varvid prestationen är antalet timmar lektioner/övningar samt innehåll.
2. Studentens inläring, vilken är en process som förhoppningsvis underlättas av 1, men som beror av den enskilda studentens förmåga och ansträngning.
3. Examination i form av kontroll av process 2.

Examinationen beror inte nödvändigtvis på 1, då en student mycket väl kan lära in studiepensumet på egen hand.

Om man därför skall använda studentens uppnådda kunskap som mått på universitetets produktionsförmåga måste även antalet underkända studenter inräknas i resultatet!

Godkända *hp* är således endast en delmängd av antalet uppnådda resultat och därför ej något fullständigt mått på universitetets totala produktion.

Ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till *prestation, effektivitet, kvalitet* och studenternas *efterfrågan* måste ha parametrar som skapar rätta incitament. Det föreslagna systemet klarar inte detta krav, framförallt eftersom prestationerna enligt mitt synsätt är felaktigt definierade. Det ligger en inneboende inkonsekvens mellan redovisade *hp* och kvalitet i undervisningen.

Det är genom examination som framför allt utfallet från process 2. kontrolleras (vilken endast är marginellt påverkbar genom undervisningen) och genom vilken kvalitet på studentens inläring kan bestämmas.

Hög kvalitet kan mycket väl innebära ett litet antal *hp* i förhållande till antalet intagna studenter. Om däremot antalet studenter som följer undervisningen och inte tenderar är lägre än antalet anordnade undervisningstillfällen (antagna studenter) kan man med visst synsätt påstå att förväntad produktion av undervisningstillfällen inte åstadkommits.

Men, hur bedömer man ett universitet som antar många studenter och redovisar högt antal *hp* utan att någon student deltagit i undervisningen?

### Ett alternativt system

Sammanfattningsvis är universitetens produktion tvåfaldig:

1. Produktion av undervisningstillfällen (vilka förhoppningsvis är efterfrågade av studenterna).
2. Kvalitetskontroll av *studenternas* inläring, kvalitets skala: U, G, VG.

Således produceras *instrument* för studenternas inläring *samt* kontroll av kvaliteten i denna inläring.

Den tredje (och viktigaste) produktio-

nen sker av studenten individuellt och kan därför knappast utgöra grund för resurstilldelning.

Med detta synsätt, och resurstilldelning enligt prestationsmodellen skulle "prestationsparametrarna" bli:

1. antalet mottagna studenter vilka erbjuds inläringsservice (undervisning)
2. antalet kvalitetskontroller (=tentamina).

För att passa in i den resursmodell som departementet skisserat kan följande konstruktion vara tänkbar:

*ex ante* (före det akademiska året)

$$x_0 \times p^s \times 0,9$$

$x_0$  = antalet utbudna studentplatser (enligt avtal med departementet)

$p^s$  = "studentpeng" i vidgad mening

0,9 = andel av *ex ante*-anslag som delas ut i början av året.

*ex post* (avstämning 30 juni)

$$x_{00} \times p^s - x_0 \times p^s \times 0,9 =$$

$= p^s(x_{00} - 0,9x_0)$  = ersättning för kvalitetskontroll = tentamina

$x_{00}$  = antalet tenderade studenter.

*Exempel:*

$$x_0 = 1\ 000$$

$$p^s = 50\ 000$$

$$\text{ex ante: } 0,9 \times 1\ 000 \times 50\ 000 = 45\ 000\ 000$$

$$x_{00} = 1\ 000$$

$$\text{ex post: } 50\ 000(1\ 000 - 900) = 5\ 000\ 000$$

$$\text{Summa } 50\ 000\ 000$$

Detta kan tolkas så att studentpengen *ex ante* betalas för inläringsservicen (undervisningen) och slutavräkningen avser andelen av antagna studenter som examinerats med resultatet U, G, VG.

Således får universitetet i exemplet:

45 000 000 för undervisning etc, och

5 000 000 för kvalitetskontroll, när den är utförd.

Detta system kan givetvis användas för att *efterfrågestyra* universitetens kursutbud genom att studenterna tar med sig den första penningpåsen (i terminsinledningen) och statsmakten i efterhand betalar för kvalitetskontrollen.

Om ett universitet "tappar" studenter (dvs examinerar färre än undervisade) leder detta till oförändrade anslag eller eventuellt återbetalning. Om universitetet tenderar fler studenter än antagna, för vilka man erhållit studentpeng ex ante, erhålles betalning för examination, men inte för undervisning.

Incitamentet blir att "vårda" studenten (ha honom kvar), få hög kvalitet på undervisningen (många godkända) för att därmed nästa år få fler studenter (och bättre) genom att  $x_0$  då ökar.

Detta system skapar rätt slag av incitament på universiteten, är enkelt och framför allt kombinerbart med studiemedelsystemets incitamentsskapande effekt hos studenterna.

## Referenser

- Proposition 1992/93:169: *Högre utbildning för ökad kompetens*.  
Stenkula, P, [1985], *Tre studier över resursanvändningen inom högskolan*. Lund Economic Studies, Lund.  
Stenkula, P, [1986], *Kostnader och produktivitet inom det offentligt finansierade utbildningssystemet*. ESO-rapport.