

Från automatisk uppräknning till automatiska avdrag

Finansieringsmodeller för högre utbildning 1958–2021

Martin Gustavsson

From automatic enumeration to automatic deduction. Financial models for higher education 1958–2021

The purpose of the article is to examine financial models for higher education. The economic governance of universities during different time periods is an under-explored area. Three models have been tested in Sweden: “universitetsautomatiken” (1958–1976), “sektorsanslag” (1977–1992) and “grundbulten” (1993–). The models are described, compared and related to overarching savings models for central government administration. During the first financial model, which was particularly generous, there were no such savings models. However, the less generous funding models implemented after the structural crisis in the mid-1970s interacted with increasingly severer saving models that makes annual deduction of appropriations: “tvåprocentaren” (1978–1992) and “produktivitetsavdraget” (1993–). A mechanism for resource erosion has been built into the financing system since 1977 according to the main result of the study.

Det ekonomiskt och politiskt inbäddade universitetet

Den här artikeln granskar resurstilldelningsmodeller för högre utbildning. Hur den ekonomiska styrningen av universitet och högskolor har sett ut och förändrats över tid är ett underutforskat område. De tre huvudsakliga finansieringsmodeller som prövats i Sverige sedan 1958 beskrivs, jämförs och sätts

Martin Gustavsson är docent i ekonomisk historia och verksam vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score), Stockholms universitet, och inom Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi (SEC), Uppsala universitet.

E-post: martin.gustavsson@score.su.se

in i ett historiskt sociologiskt sammanhang där frågor om kontinuitet, gradvis förändring och mer abrupta brytpunkter står i centrum för intresset.¹

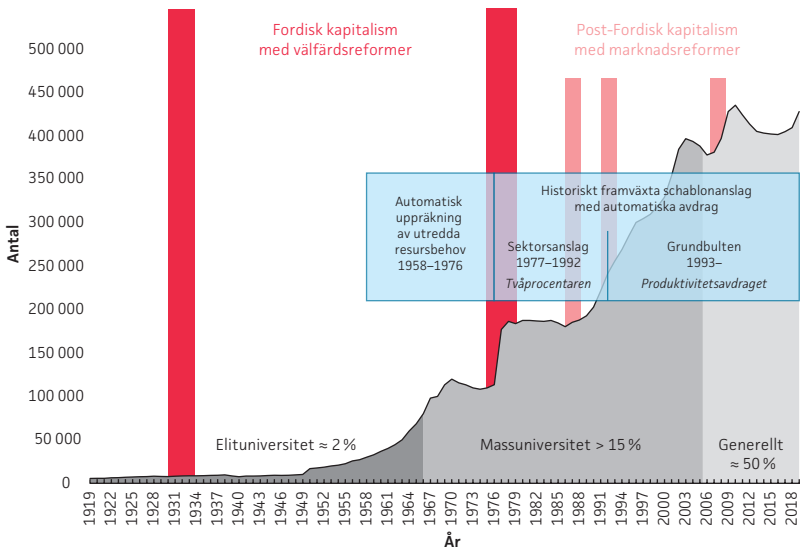
Den historiskt orienterade ekonomiska sociologen Wolfgang Streecks analys av utvecklingen ”från efterkrigskapitalism till nyliberalism” (2013: 44) utgör en bra övergripande inramning till en studie om finansieringsmodeller för svensk högre utbildning. Streeck beskriver hur en ordning med Fordistisk kapitalism och socialdemokratiska reformer successivt efterträds av post-Fordistisk kapitalism och marknadsorienterade reformer (jfr figur 1 nedan). Övergången mellan de olika ordningarna inleds i samband med strukturkrisen ”mot slutet av det långa 1960-talet, alltså ca 1975” (Streeck 2013: 19). Därefter förändras gradvis de materiella förutsättningarna att finansiera politiska reformer och det politiska handlingsutrymmet att realisera dem. Utvecklingen mot en slimmad välfärdsstat inriktad på ”rekommodifiering” skyndas på ytterligare av finanskriser i mitten av 1980-talet och i början av 1990-talet (Streeck 2013: 46).

Omstöpningen av den högre utbildningen i Sverige är ofrånkomligen kopplad till dessa ekonomisk-politiska makroskeenden. De kontroversiella reformförslagen från ”det långa 1960-talet”, som studentrörelsen protesterade emot (UKAS 1968 och PUKAS 1969), började realiseras 1977 parallellt med försöken att hantera den från mitten av 1970-talet växande statsskulden. På utbildningspolitikens område bäddar det för en potentiell särkoppling som är värd att belysa: å ena sidan skruvas ambitionerna upp, ambitiösa reformer från 1977 och framåt ska göra ”Sverige till ett verkligt kunskapsamhälle” (prop. 1993/94: 100: bilaga 1, 49) med en grundutbildning i ”världsklass” (Andrén 2013: 181), å andra sidan riskerar planerna att gå om intet när anslagen urholkas i samband med att statsskulden ska bemästras. Finansieringsmodellerna för högre utbildning bör därför sättas in i det här bredare sammanhanget och analyseras sammantagna med hur övergripande finansierings- och besparingsmodeller för hela statsförvaltningen har sett ut och förändrats över tid. Den pågående diskussionen om vilka konsekvenser ”urholkade anslag” får för universiteten blyxtbelyser detta, det närmast självklara, att den högre utbildningen påverkas av mycket annat än det som uttryckligen betecknas som utbildningspolitik och utbildningsplanering (SULF 2018; jfr Dahl 1997: 35 om den dolda utbildningspolitiken).

I figur 1 relateras de tre historiska finansieringsmodeller som den här artikeln kommer fokusera på (se de blåa rutorna i figur 1) både till breda samhällsekonomiska utvecklingsfaser (avgränsade av strukturkriser markerade i mörkrött i figur 1) och mer specifika utvecklingsförlöpp inom högskolesektorn (se de gråa fälten i figur 1). Den första expansionen av högskolan under 1960-talet sker under en högkonjunktur, kapitalismens och välfärdsstatens guldålder.

1 Bo Stråth och Andreas Melldahl tackas för värdefulla synpunkter.

Figur 1. Finansieringsmodeller av högre utbildning inplacerade i en ekonomisk-, politisk- och utbildningshistorisk kontext mot bakgrund av antalet registrerade studenter inom högskolan 1919–2019



Källa: Registrerade studenter åren 1924–2014 från *Statistisk Årsbok för Sverige*, åren 2015–2019 från Statistiska centralbyrån <https://www.scb.se/>. Strukturkriser i början av 1930-talet och i mitten av 1970-talet markerade i mörkrött, finanskriser i mitten av 1980-talet, i början av 1990-talet och kring 2008, markerade i ljusrött.

I mitten av decenniet uppnår det svenska högre utbildningssystemet den gräns som markerar inträdet i eran med vad Trow (2010: 559) kallar *massuniversitet*, präglad av en studenttillströmning om cirka 15 procent av en ålderskohort (jfr Börjesson 2011: 20). Den så kallade "universitetsautomatiken" eller ibland bara "automatiken" (1958–1976) används som finansieringsmodell för högre utbildning under den här tiden. Den modellen ersätts av "sektorsanslag" (1977–1992) i mitten av 1970-talet, då antalet registrerade studenter planar ut, och då "tvåprocentaren" införs som en övergripande besparingsmodell i statsförvaltningen. Den andra expansionen av högskolan under 1990-talet sker under en lågkonjunktur. Medan jakten på utbildad arbetskraft till det uppseglande post-industriella tjänstesamhället stod i fokus under den första expansionsfasen, blev jakten på att hålla nere öppna arbetslöshetssiffror genom vidareutbildning ett inslag under den andra expansionsfasen (jfr högskolan hårdraget karakteriserad som ett "slags AMS-filial" i Alvesson 2012: 80). "Grundbulten" (1993–) etablerades som resurstilldelningsmodell för högre utbildning, och "produktivtetsavdraget" som ny besparingsmodell för statsförvaltningen, vid expansionsfasens början. Efter finanskrisen 2008 expanderar systemet ytterligare. Vid den här tiden har det svenska högre utbildningssystemet börjat bli *generellt* eller *universellt*, enligt Trows karakterisering av fasen då ungefär halva den unga befolkningen fortsätter till högre studier.

FORSKNINGSLÄGE OCH FORSKNINGSFRÅGOR

Denna artikel är sprungen ur pågående forskning om hur de ekonomiska ramarna för att bedriva undervisning på svenska universitet och högskolor har förändrats sedan de centrala reformerna i slutet av 1950-talet.² I en pågående studie följer vi pengarna från utbildningsdepartementet till lärosätena, och sedan från styrelsenivå via fakulteter ner till institutionerna. Undersökningen kompletterar de ytterst få studier som finns – i huvudsak statliga utredningar (t.ex. SOU 2007:81), branschutredningar (Fritzell 2012 och SULF 2018) och debatterande inlägg från personer med insyn i universitetsverksamheten (t.ex. Sundqvist 2010 och André 2013) – på tre sätt: genom att belysa den faktiska pengatilldelningen även före 1993 års reform, inkludera olika nivåer inom utbildningssystemet i analysen och slutligen genom att studera hur förändringar av finansieringen av den högre utbildningen under perioden 1955–2015 (flödet av olika typer av intäkter och utgifter) påverkat organiseringen av den pedagogiska verksamheten (lärartäthet, undervisningstid, examinationsformer etc.).

Något samlat forskningsläge som svarar mot huvudsyftet i den här redovisade delstudien inom projektet – att kontrastera olika historiska resurstilldelningssystem för högre utbildning och relatera dessa till den övergripande ekonomiska styrningen av statsförvaltningen – finns inte heller, men desto fler studier av planering och styrning av högre utbildning i stort. I komparativa studier av system för högre utbildning (Clark 1983 är klassikern på området) lyser dock den historiska dimensionen oftast med sin frånvaro. Trow (t.ex. 2010) får fortfarande betraktas som standardverk när det gäller historiska studier av olika system för styrning av universitet (jfr dock Verger & Charle 2012). Reformerna 1977 och 1993 har haft särskilt stor påverkan på dagens svenska högskola. Det finns forskning om såväl den förra reformens centralbyråkratiska utbudsstyrning (t.ex. Lindensjö 1981) som den senare reformens mer subtila efterfrågestyrning (t.ex. Bauer m.fl. 1999 och Unemar Öst 2009). Statens mest generösa utbildningsreform, universitetsautomatiken från 1958, har däremot varit i hög grad osynlig i tidigare forskning och utelämnas ofta i utredningar, exempelvis i den senast gjorda resursutredningen ”Struten” (Styr- och resursutredningen SOU 2019:6).³

Den empiriska uppgiften blir att klargöra hur medeltilldelningskriterierna ser ut i de olika finansieringsmodellerna och hur dessa modeller samspelar med överordnade finansierings- och besparingsmodeller för statsförvaltningen. De här undersökningarna bidrar också till att ge svar på min övergripande fråga

2 Dels delstudie inom VR-projektet ”Svensk högre utbildning: finansiering, organisering, rekrytering, utfall 1950–2020” lett av Mikael Börjesson, dels arbete inom ett eget projekt finansierat av Handelsbankens forskningsstiftelser, ”Baumol i högskolan. De finansiella ramarna för högre utbildning och konsekvenserna för utbildningens organisering, 1955–2015”.

3 Den här artikeln behandlar endast finansieringsmodeller som implementerats. Det är i skrivande stund oklart om några av Strutens förslag kommer att genomföras, de ingår därför inte i den här studien (hur olika remissinstanser ställt sig till utredningens förslag behandlas av Börjesson, Lindqvist & Göransdotter i detta specialnummer).

om hur förändringen av de olika modellerna är relaterad till den föränderliga ekonomiska och politiska historia de är inbäddade i.

MATERIAL, METOD OCH ANALYSSHEMA

Att följa pengaströmmarna till olika nivåer inom utbildningssystemet från 1950-talet fram till i dag utgör en stor metod- och materialmässig utmaning: det är ett tidsödande arbete att spåra historiskt räkenskapsmaterial i arkiven, och sedan göra funnet räkenskapsmaterial från olika perioder jämförbart (jfr Hood & Dixon 2015: kapitel 3). En historisk komparation av finansierings- och besparingsmodeller möter inte samma svårigheter. Införandet och avvecklandet av olika modeller framgår av lättillgängliga statliga utredningar och propositioner. Här handlar utmaningen om att designa studien så att bärande, och i möjligaste mån också särskiljande, delar av modellerna inkluderas. Jag koncentrerar den följande analysen på några aspekter som vid en samlad läsning av utredningstexter och regeringsförslag från olika perioder framstår som särskilt centrala. Finansieringsfrågor tar generellt sett inte stor plats i utredande texter om högskolan men många av aspekterna jag lyfter fram har varit omstridda och likväl fått ett visst utrymme i diskussionerna. Om finansieringen av högre utbildning ska vara kopplad till något typ av prestationsmått är ett exempel, huruvida pengatilldelningen ska baseras på utbildningsinstitutionernas faktiskt redovisade pedagogiska behov eller om de ska räknas fram som schablonbelopp är ett annat exempel. Totalt lyfter jag fram och jämför fem aspekter av finansieringsmodellerna för högre utbildning. Jag undersöker om medeltilldelningen är beroende av (1) registrerat antal studenter, förhåller sig till (2) något prestationsmått, är baserad på (3) reella – undersökta – resursbehov eller på schabloner över olika ämnens historiskt tilldelade belopp, arbetar med (4) ämnesbaserade ersättningsbelopp och (5) takbelopp. Jag noterar därtill om tilldelade resurser (6) neutraliseras av allmänna besparingar inom statsförvaltningen eller inte.

DISPOSITION

I det följande går jag mer i detalj igenom och jämför utmärkande drag hos de tre finansieringsmodellerna universitetsautomatiken (1958–1976), sektorsanslag (1977–1992) och Grundbulten (1993–), samt de två besparingsmodellerna för statsförvaltningen tvåprocentaren (1978–1992) och produktivitetsavdraget (1993–). I ett avslutande avsnitt relaterar jag resultaten till Streecks analys och resonerar om kontinuitet och diskontinuitet på utbildningsfinansieringens områden. Jag konstaterar att det marknadsorienterade skiftet som i långsam takt inleddes i samband med den ekonomiska krisen i mitten av 1970-talet (och borgerliga regeringar), som vidareutvecklades under andra hälften av 1980-talet genom den socialdemokratiska regeringens avregleringar av kredit- och valutamarknaderna, och som fullbordades i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet (och borgerliga regeringar) förbereddes genom en omorientering inom det socialdemokratiska partiet under 1960-talet.

Den förbisedda universitetsautomatiken 1958–1976

Som framgång började studentantalet att öka i början av 1950-talet (se figur 1). Samtiden förutsåg – i viss mån – ökningen. År 1955 förutspåddes en ”nästan explosionsartad tillströmning av studerande till de högre läroanstalterna” under 1960-talet (SOU 1957:24: 9). 1955 års universitetsutredning (U55) fick därför i uppgift att utreda olika ämnesgruppers behov av lärarkrafter och ekonomiska resurser (SOU 1957:24: 10; Andrén 2013: 147). Utredningen förordade dels en utbyggnad av de spärrade utbildningarna (till läkare, civilingenjörer etc.), dels fritt tillträde till utbildningsutbudet vid de så kallade filosofiska fakulteterna (de humanistiska, samhällsvetenskapliga och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna). Jag koncentrerar mig på grundutbildningarna vid de sistnämnda fakulteterna; det var här merparten av studentexpansionen skedde under 1960-talet, och det var här medelstilletdelningen så att säga kom att ske på löpande räkning, genom automatiken (Dahl 1997: 9–11, Högskoleverket 2006: 16. 39). Innan den så kallade automatiken analyseras närmare bör det alltså ändå understrykas att det fanns utbildningar som inte tilläts expandera under den här perioden, som inte omfattades av automatiken. Stora delar av högskolan öppnade dörrarna, men inte de gamla prestige- och professionsutbildningarna. Delar av det spärrade gamla ”elituniversitet” kan därför sägas ha bevarats inom ramen för det framväxande ”massuniversitetet”. Expansionen inom universitetens fria fakulteter var dock, tack vare automatiken, finansierad.

PROFESSIONEN UNDERSÖKER REELLA RESURSBEHOV

Universitetsutredningen utredde olika ämnens behov mycket grundligt. Både ämnesrepresentanter och studentorganisationer tillfrågades (Andrén 2013: 149). Utmaningen var att garantera en hög standard på undervisningens innehåll vid de filosofiska fakulteterna med fritt tillträde, även vid en oförutsedd snabb förändring av antalet studenter. Statsmakterna ville inte riskera att hamna i en situation där ”undervisningens standard sänkas genom att antalet undervisningstimmar per student minskas” (SOU 1957:24: 114). Utredningen föreslog därför ett helt nytt system: ett ämne skulle tilldelas medel efter hur många studenter som registrerade sig för att läsa ämnet. ”Endast på detta sätt kan de filosofiska fakulteterna tillförsäkras den automatik i fråga om undervisningsresursernas dimensionering som är nödvändig under en period av starkt stigande studentantal” (SOU 1957:24: 115; jfr prop. 1958:104: 99). En stor ökning av antalet studenter skulle därmed leda till en snabb – automatisk – ökning av antalet lärare och hjälplärare (jfr Olofsson 2015: 168). Idéerna till systemet kom från studentorganisationer och från försöksverksamhet i mitten på 1950-talet med att anpassa lärarresurserna till studentantalet vid bland annat Uppsala universitet. Själva tanken om en ”automatisk” tilldelning av lärarkrafter kom från byråchefen på Ecklesiastikdepartementet Hans Löwbeer. Det fanns inga

kända internationella modeller att inspireras av. Skapelsen var unik (Andrén 2013: 150, Konnander 2002: 18).

Utmaningen att kraftigt bygga ut det högre utbildningssystemet var densamma i många länder. Gedigna förutsättningar för att bygga ut systemet snabbt, och med bibehållen kvalitet på undervisningen, verkade dock bara ha etablerats i Sverige, visade en rapport som universitetsrådet Gunnar Wijkman författade 1966. Wijkman hade fått i uppdrag av Kungl Maj:t att göra en studieresa och utreda vilka principer för lärarkraftstilldelning som tillämpades vid universiteten i Berlin, London, Wien och Montpellier. I Storbritannien och Västtyskland försvårades en snabb expansion då intagningen till universitet var spärrad. Då det redan från början fanns en angiven numerär för studerandantalet kunde expansionen bara ske genom att nya universitet inrättades. I de andra två undersökta länderna, där intagningen inte var spärrad, försvårades en expansion med bibehållen kvalitet på undervisningen då de materiella förutsättningarna för utbyggnaden inte hade lösts på ett tillfredsställande sätt. Ett "automatiskt verkande system för tilldelning av lärarkrafter" saknades i Wien. Situationen var densamma i Montpellier. Antalet lärare per elev befarades minska, och kvaliteten därmed att sjunka:

Man har inte vid de franska universiteten på något sätt försökt anpassa lärarantalet till antal studerande som finns. Man är hänvisad till att bedriva undervisningen med den lärarkader man har och vad man efter framställning till statsmakterna kan få. Det framgick klart, att detta förhållande måste inverka på undervisningens form och givetvis även kvalité, när studerandantalet ökar (Wijkmans reserapport 1966: 10–11, RA).

Enligt de här observationerna såg alltså Sverige ut att ligga i internationell framkant på högskolepolitikens område. Ett jämförelsevis ekonomiskt generöst och pedagogiskt genomtänkt system för utbyggnad av högskolan var på plats vid tiden då den första stora expansionsvågen satte in (jfr figur 1).

Tabell 1. Byggstenar som ingick i undervisningsplanen

Typ av undervisning	Gruppstorlek	Antal timmar	Beräknad kostnad
Föreläsningar, seminarieövningar, lektionsundervisning, gruppundervisning, laborationer, exkursioner, enskild handledning	Om 10, 20, 30, 45 eller obegränsat antal studenter	Per student och per lärarkategori (professor, universitetslektor eller assistent/amanuens).	Per student, betygsenhet och termin.

Källa: SOU 1957:24: 117, Andrén 2013: 151, Konnander 2002: 16.

Automatiken byggde på att det upprättades så kallade undervisningsplaner som specificerade de olika ämnenas behov. De befintliga organisationsplanerna hade anpassats till de lärarresurser som stod till förfogande, vilket hade gjort att undervisningens standard blivit lidande. 1955 års universitetsutredning menade att detta var en dålig ordning. Lärarresurserna borde istället anpassas efter de pedagogiska behoven:

Den reform som universitetsutredningen siktar till skulle innebära att man vände på detta förhållande, så att undervisningsplanen bleve det primära och lärarresurserna finge anpassas till planen i stället för tvärtom. Undervisningsplanen skulle sålunda utgöra ett instrument, genom vilket samhället garanterade fakulteterna resurser att meddela undervisning av en viss standard, oavsett antalet studerande (SOU 1957:24: 115).

Att utreda vad som utgjorde en hög standard inom de olika ämnena blev därför centralt. Undervisningsplanen behövde innehålla både kvantitativa forskrifter (minimalt antal undervisningstimmar per student på olika stadier etc.) och kvalitativa bestämmelser (till exempel vilken typ av lärare som borde undervisa på olika nivåer etc.) (SOU 1957:24: 115).

Endast på ämnesnivå fanns full kompetens att avgöra vad som utgjorde en hög standard, menade utredarna, varför ämnesrepresentanterna/professorerna fick i uppgift att utforma "en adekvat beskrivning av den erforderliga undervisningsstandarden". Det handlade om att i stora drag fastställa en ram för undervisningen som kunde "läggas till grund för beräkningen av antalet erforderliga lärartjänster" (SOU 1957:24: 116). Schablonartade bedömningar undveks, här gällde det att faktiskt undersöka grundutbildningarnas reella resursbehov, med hjälp av några gemensamma hållpunkter (se tabell 1).

Undervisningsplanerna blev både ett pedagogiskt och ett ekonomiskt grunddokument. Undervisningens omfattning och former pekades ut, liksom det allmännas utgifter för denna undervisning (SOU 1957:24: 119). De fastställda planerna visade som väntat på stora skillnader mellan ämnenas karaktär och behov. Framför allt var kostnaderna per student betydligt högre inom laborationsämnena (botanik, fysik, kemi och zoologi) än inom de övriga ämnena (SOU 1957:24: 130–137). En ekonomisk hierarki av undervisningsämnen etablerades, en typ av prislista, som skulle föras in i framtiden. Att relationerna mellan ämnena låstes underlättade administrationen av systemet. På så sätt kunde tidskrävande förhandlingar varje termin undvikas. Systemet implementerades (prop. 1958:104) och fungerade också "utomordentligt väl" till en början (Andrén 2013: 152; jfr SOU 1997:7: 62, Konnander 2002: 20, Hjerdt-Goscinski m.fl. 1978: 294).

Tabell 2. Finansieringsmodell för högre utbildning 1958–1976. En sammanfattning

Medeltilldelningskriterier	Universitetsautomatiken
Registrerade studenter	Ja
Prestationsmått	Nej
Reella resursbehov	Ja
Ämnesprislappar	Ja
Takbelopp	Nej
Neutraliserade av allmänna besparingar	Nej

Universitetsautomatiken avviker tydligt från de nästkommande två försörjningssystemen. Sammanfattningsvis utmärktes modellen av tre komponenter: medeltilldelningen var beroende av antal registrerade studenter, baserade på av professionen i detalj redovisade pedagogiska behov samt genom prislapparna relaterad till ämnets karaktär (jfr tabell 2). Några prestationsmått användes inte och det fanns inget finansiellt tak, det var studenternas efterfrågan på utbildning som fick bestämma hur stort och dyrt utbildningssystemet fick bli. Det fanns inte heller någon övergripande besparingsmodell för statsförvaltningen som neutraliserade tilldelade resurser.

AUTOMATIKEN FUNGERADE ENDAST BRA ÅT ETT HÅLL

Finansdepartementet var emellertid inte lika nöjda som Ecklesiastikdepartementet med automatiken. Finansminister Gunnar Sträng hade protesterat redan när systemet med automatisk tilldelning av undervisningsresurser var på planeringsstadiet (Konnander 2002: 19). Statskontoret, som sorterar under Finansdepartementet, protesterade när utredningen var färdig och reste – som enda remissinstans – ”allvarliga invändningar emot införandet av ett dylikt system” (prop. 1958:104: 106). Men dessa invändningar lyckades inte stoppa förslaget. Statsminister Tage Erlander gick på Ecklesiastikdepartementets linje (Konnander 2002: 19; jfr prop. 1958:104: 127). Efter några år erfor man emellertid att systemet blev (än) dyrare än vad man beräknat. Statsmakten hade förebådat att tillströmningen av studenter skulle komma att öka, men inte räknat med att utvecklingen skulle bli så explosionsartad som den blev. Finansdepartementet upplevde att de hade tappat kontrollen över utgifterna. ”Man bara öppnar kranarna och så rinner guld ur”, kommenterade finansministern läget (Andrén 2013: 157). Redan 1964 fick Universitetskanslersämbetet (UKÄ) därför i uppdrag att göra en översyn av systemet med mål om att kraftigt reducera kostnaderna (Konnander 2002: 20, 46, 71; Konnander 2004: 19, 45, UKÄ 1967: 7). Så blev det dock inte förrän tiotalet år senare.

Det fanns således ekonomiska problem och utmaningar under perioder när studenterna ökade i rask takt. Därtill dök det även upp sociala problem och utmaningar när studenterna hastigt började minska i antal i början av

1970-talet (jfr Premfors & Östergren 1978: 98, Hjerdt-Goscinski m.fl. 1978: 294). Reformmakarnas tanke var att automatiken även skulle fungera åt andra hållet, att lärarresurserna med automatik skulle minska när studenterna gjorde det. Men det visade sig inte lika lätt att avskeda lärare som att anställa dem (så länge statens högra hand var villig att betala för automatiska nyanställningar). Lärarfacken protesterade (Konnander 2004: 48–49). Även riksdagens utbildningsutskott fann det motiverat att dämpa verkningarna för lärarpersonal som, med kort varsel, hotades av friställning (prop. 1974:1: bilaga 10, 223).

På idéplanet började universitetsautomatiken successivt monteras ner från mitten av 1960-talet. Istället för att undervisningsresurserna stod i en fast relation till studentantalet borde man införa ett schablonsystem för uträkning av lärarresurser, menade både Riksrevisionsverket och 1968 års utbildningsutredning (U68) i början av 1970-talet. Undervisningen fick sedan genomföras inom de givna ekonomiska ramarna (Konnander 2004: 48, SOU 1973:2: 533, Andrén 2013: 159–161). Systemet med universitetsautomatiken kvarstod dock, lätt justerat, åtminstone till regeringsskiftet 1976, sannolikt några år till.⁴

Ekonomiska kriser och budgetsanering: 2-procentaren och PEK

Strävan att begränsa kostnaderna för statlig administration är gammal, besparingsutredningar har avlöst varandra sedan åtminstone 1920-talet. Ökningen av utgifterna för den offentliga sektorn under 1950- och 1960-talen medförde emellertid att statsmakterna skärpte kraven på rationalisering och sparsamhet. I början av 1970-talet tillämpades det så kallade ”noll-alternativet”, som innebar att myndigheter i sina anslagsframställningar ålades att redovisa konsekvenserna av ett alternativ som innebar en minskning av resurserna efter pris- och löneomräkning med fem procent (Hjerdt-Goscinski m.fl. 1978: 301). Tankeleken fungerade dock inte, eftersom myndigheterna gjorde taktiska istället för realistiska noll-alternativ för att visa att anslagen inte kunde reduceras (jfr Amnå 1981: 170–171, 198, 201).

4 Universitetsautomatiken nämns i prop. 1974:1 (”vad som följer av bestämmelserna om universitetsautomatiken”, bilaga 10 s. 225) och i prop. 1975:1 (”enligt universitetsautomatiken beräknar jag”, s. 261). Förslag till statsbudget för det kommande budgetåret 1976/77 (prop. 1975/76:100), på regeringens vägnar underskriven av Olof Palme och Gunnar Sträng den 29 december 1975, är utformad annorlunda och inte direkt jämförbar med tidigare propositioner. Frågan om när universitetsautomatiken i praktiken upphörde behöver undersökas vidare.

Tabell 3. Besparingsmodeller för statsförvaltningen i stort från 1958 och framåt

	(Inga produktivitetensmått)	Tvåprocentaren	Produktivitetsavdraget
	1958–1977	1978–1992	1993–
Besparing		2 procent dras av föregående års anslag (efter pris- och löneomräkningen)	Viss procent dras av i den årliga pris- och löneomräkningen
Verktyg		Schablonavdrag baserat på antagen generell produktivitetensutveckling	Framräknat avdrag baserat på produktivitetensutvecklingen inom privat tjänstesektor

Från mitten av 1970-talet växte statskulden dramatiskt i Sverige (jfr Streeck 2013: 61). Från slutet av 1970-talet införde den borgerliga regeringen istället ett besparingskrav, som skulle vara liktydigt med föregående års anslag (efter pris- och löneomräkning) schablonmässigt minskat med två procent, eftersom man räknade med en antagen produktivitetensökning i förvaltningen om just två procent (se SOU 1979:61: 113; prop. 1979/80:150: bilaga 2, 22). Dessa besparingar gick under olika namn, ett kort tag "besparingsalternativ", sedan det mer neutrala "huvudalternativet", och inofficiellt "tvåprocentaren" (Brunsson 1988: 21, 59; jfr Konnander 2006: 40, 66). Innebörden var dock densamma. Det centrala i sammanhanget är att tanken hade tillkommit att även statsförvaltningen kan förbättra sin produktivitet (Brunsson 1988: 9–12, 25). Grundidén var att man kan driva fram ökad effektivitet och produktivitet i en verksamhet genom att utsätta den för ekonomisk press. I ekonomisk litteratur benämns detta som ett omvandlings- och krympningstryck (Spånt 2009: 8). Besparingarna under borgerlig regering 1976–1982 fortsatte 1982–1988 under socialdemokratisk regering (Konnander 2010: 88, Brunsson 1988: 25).

I början av 1990-talet växte statsskulden åter dramatiskt i Sverige (jfr Streeck 2013: 61). För att hantera och eliminera "hotet om en galopperande statskuld" beslutade den borgerliga regeringen 1993 att dels successivt genomföra ett "saneringsprogram" för de offentliga finanserna som inbegrep stora generella besparingar, dels införa ett "produktivitetens- och effektivitetenskrav" (PEK) för de statliga myndigheterna (prop. 1993/94:100: bilaga 1, 8, 36). Det sistnämnda kravet var av liknande sort som "tvåprocentaren" (Vilhelmsson & Schager 2011: 3–5, Spånt 2009: 3–5). När den årliga procentuella pris- och löneomräkningen gjorts minskas uppräkningsprocenten med ett "produktivitetensavdrag", som ska spegla genomsnittet av de senaste tio årens produktivitetensutveckling inom privat tjänstesektor (prop. 1993/94:100: bilaga 1, 107, Vilhelmsson & Schager 2011: 3–5, Spånt 2009: 3–5). Samtliga myndighetsanslag påverkas, således även anslagen till universitet och högskolor (prop. 1993/94:100: bilaga 9, 23). Att högre utbildning antas kunna effektiviseras på samma sätt som parti- och detaljhandeln och andra kommersiella verksamheter har mött hård kritik (se t.ex. SOU 2007:81: 189–190, Spånt 2009: 7–9, Sundqvist 2010: 153–157, SULF 2018: 16).

NEDSKÄRNING SOM POLITISK KONST

Det är förrådiskt lätt att gå vilse i den ekonomiska historien om utbildningsfinansiering eftersom högskolans anslag *totalt sett* har ökat i takt med att studentantalet har ökat. Att expansionen i praktiken torde ha inneburit en ekonomisk *per capita*-nedrustning är inte lika lätt att se (Sundqvist 2010: 165). Tvåprocentaren och produktivitetsavdraget för just med sig dolda besparingar (jfr Fritzell 2012: 40). De är också väl beprövade besparingstekniker, framhåller Paul Pierson (1994) i sin klassiska analys av välfärdsstatlig nedskärningspolitik.

Piersons utgångspunkt är att det finns en grundläggande skillnad mellan regeringar som strävar efter att utvidga sociala förmåner till ett stort antal människor och regeringar som vill eller måste ta bort redan existerande förmåner. Medan utvidgningsprocesser är förknippade med politisk goodwill blir nedskärningsprocesser mer en övning i att undvika skuld. Ansträngningar att dölja vad som händer blir centralt. Det handlar om att utforma reformförslagen på sätt som gör nedskärningarna mindre synliga och/eller som döljer ansvaret för dessa försämringar. En strategi är att införa automatiska nedskärningar, till exempel förändringar i indexeringsregler som "leder till årliga minskningar utan att upprepade, synliga åtgärder från beslutsfattarnas sida krävs" (Pierson 1994: 21 [min övers.]). Även om utgifterna endast minskas med 1 eller 2 procent under det första året kommer nedskärningen gradvis och automatiskt att växa i omfattning. Vid tidpunkten då de negativa följderna av de politiska förändringarna börjar märkas rejält kommer de ansvariga politiska besluten att vara begravda i det avlägsna förflutna (Pierson 1994: 14, 22).

Det framstår som fruktbart att analysera den svenska utbildningsfinansieringens ekonomiska historia från vägskälet i mitten av 1970-talet fram till i dag som en sådan process av spårbundenhet, grundad i en dynamik av resursholkning. Den typ av budgetsanerande reformer som implementerades vid den här tiden ser ut att ha blivit självförstärkande. Att frågor om hur lärosäten bör finansieras blivit alltmer tekniska, avpolitiserade, är också en aspekt av den här utvecklingen (jfr Brunsson 1988: 53, 59). Frånvaron av konflikter om de "glömda alternativen", såsom universitetsautomatiken, är likaså vanligt i samband med den här typen av inläsningsprocesser, menar Pierson (1994: 44).

Sektorsanslagen 1977–1992 och Grundbulten 1993

År 1975, i slutet av socialdemokraternas långa regeringsinnehav, kom en principförklaring baserad på 1968 års utbildningsutrednings slutbetänkande (SOU 1973:2), där det bland annat framgick att ett nytt anslagssystem skulle införas. Dels gjordes en anslagsmässig åtskillnad mellan grundläggande utbildning och forskning/forskarutbildning, dels infördes fem yrkesutbildningssektorer i grundutbildningen (för tekniska-, administrativa/ekonomiska-, vård-, undervisnings- och kulturyrken). Den största posten handlade om anslag för var och en av de

nya sektorerna (prop. 1975:9: 546–547; jfr SOU 1997:7: 77). Den nya borgerliga regeringen följde i stort de socialdemokratiska riktlinjerna (prop. 1976/77:59). Sektorsanslagen introducerades den 1 juli 1977. De kontroversiella och avvisade reformidéerna för högre utbildning åren kring 1968, som studentrevolten formerades kring, hade därmed slutligen efter en ekonomisk strukturkris och ett politiskt regeringsskifte förverkligats (jfr SOU 2019:6: 54–55, Dahl 1997: 14). 1977 års reform var ett senkommet barn av 1960-talet, de stora statliga programmens tid (jfr Wittrock & Lindström 1984). Nyordningen 1977 innebar också att två av tre komponenter som enligt statsvetaren Sverker Gustavsson (2016: 52) sammantagna karakteriserar ett systemfel i svensk universitetspolitik förstärktes: sektorsforskning och separationen av utbildning och forskning. Den tredje komponenten – marknadsliberalt förvaltningstänkande i form av New Public Management – tillfördes ett decennium senare, enligt Gustavssons kritiska analys.

TOTALDIMENSIONERAD OCH CENTRALPLANERAD UTBILDNING 1977

Det mest iögonfallande nytillkomna inslaget i modellen var att resurstilldelningen inte baserades på undersökningar och reflektioner av vilka ekonomiska och pedagogiska behov av lärarresurser som fanns för att kunna tillhandahålla en utbildning av hög standard vid den här tiden. Istället skapades schablonbelopp baserade på uppdaterade justeringar av de beräkningar som gjorts vid inarbetningen av den förra finansieringsreformen 1960 (1955 års universitetsutredning arbetade ända fram till 1963). Schablonanslagen antogs ”motsvara kostnaderna för en oförändrad organisation efter det att hänsyn tagits till automatiska kostnadsförändringar” (citerad ur Andrén 2013: 160–161). Däremot togs det inte någon pedagogisk hänsyn till den organisatoriska förändringen som bestod i att högskolan i början av 1970-talet befolkades av tre gånger så många studenter som 1960 (cirka 110 000 att jämföra med cirka 35 000 enligt figur 1). Den fastlåsta ekonomiska hierarkin av dyrare och billigare undervisningsämnen följde därmed också med in i den nya finansieringsmodellen (jfr Dahl 1997: 16).

I centrum för 1977 års reform stod ambitionen att tydliggöra anknytningen mellan högskoleutbildningen och arbetsmarknaden. Statsmakterna försökte prognostisera den post-industriella arbetsmarknadens framtida efterfrågan på utbildad arbetskraft, och organisera utbildningsutbudet därefter. Medan satsningar på arbetsmarknadsrelevanta yrkesutbildningar prioriterades (ett projekt som blev fortsatt centralt 2007 med Bolognareformens fokus på att främja anställningsbarhet), fick bildnings- och nyfikenhetsläsande stå tillbaka. Även utbildningar inom de filosofiska fakulteterna skulle yrkesinriktas och ha hög relevans för samhället. Tillträdet till dessa fakulteter spärrades. Att ungdomar inte alltid valde de utbildningsplatser som staten ställde till förfogande blev en utmaning för den totaldimensionerade och centralplanerade högskolan (SOU 2019:6: 55, Högskoleverket 2006: 11–12, Dahl 1997: 17).

Lärosätena fick dock anslag efter antal angivna studieplatser, och studenternas prestationer saknade, som framgått, betydelse. Resurserna var helt input-styrda (SOU 2019:6: 60, Högskoleverket 2006: 12). Så kallade reservationsanslag tillämpades, mer pengar än det anslagna beloppet blev det inte, men i princip inte heller mindre (lärarlöneanslaget under resurstilldelningssystemet *universitetsautomatiken* var däremot ett förslagsanslag, som angav ett ”förslagsvis” beräknat belopp) (Dahl 1997: 10, 15). Däremot kunde beloppet urholkas. De nämnda allmänna besparingarna i statsförvaltningen från 1977 och framåt drabbade universitetens grundutbildningar mer än forskningen. Redan 1981 demonstrerade studenter från hela landet i Stockholm mot ”urholkad kvalitet i utbildningen” (Konnander 2006: 42, 67). Urholkningen av resurser fortsatte. ”Anslagen till grundutbildningen har reellt sett minskat under hela åttiotalet”, summerade till exempel Uppsala universitet det gångna decenniet och förklarade att försämringen till stor del berodde på att lärosätet inte hade ”fått tackning för den löne- och prisutveckling som faktiskt ägt rum” (UU 1989: 7). Efter 1990-talskrisen och introduktionen av nästkommande finansieringsmodell hotade urholkningen av anslagen till grundutbildningen att intensifieras.

Tabell 4. Finansieringsmodeller för högre utbildning under två perioder från 1958 och framåt

Medeltilldelningskriterier	Automatiken 1958–1976	Sektorsanslag 1977–1992
Registrerade studenter	Ja	Ja
Prestationsmätt	Nej	Nej
Reella resursbehov	Ja	Nej
Ämnesprislappar	Ja	Ja
Takbelopp	Nej	Ja
Neutraliserade av allm. besparingar	Nej	Ja (2 %)

Sektorsanslagen skilde sig sammanfattningsvis från det föregående systemet i tre av sex undersökta dimensioner: medeltilldelningen baserades inte längre på undersökta reella pedagogiska behov utan på uppdaterade justeringar av ämnens tidigare tilldelade anslag (traderade schablonbelopp), den efterfrågestyrda modellen med öppna kostnadsramar var utbytt mot en finansieringsmodell som förhöll sig till av staten givna kostnadsramar (takbelopp) och allmänna besparingar inom statsförvaltningen reducerade nu årligen resurserna (två procent drogs av föregående års anslag efter det att de hade uppräknats med hänsyn till pris- och löneutvecklingen) – jfr tabell 4.

PRESTATIONSMÅTT ÄVEN INOM HÖGSKOLAN 1993

Grundbulten lånar många drag av 1977 års finansieringsmodell (se tabell 5). Resurstilldelningen var exempelvis inte baserad på undersökningar av vilket

reellt resursbehov som förelåg vid den här tiden, då högskolan befolkades av sex gånger så många studenter som år 1960, då den senast prövningen av faktiska pedagogiska behov gjordes av statliga utredare (cirka 210 000 studenter år 1992 att jämföra med cirka 35 000 år 1960 enligt figur 1). Liksom 1977 beräknade man istället schablonbelopp utifrån de faktiska kostnader som samma eller likartade utbildning redovisat de närmast föregående åren (Andrén 2013: 162).

Övergången till det nya resurstilldelningssystemet 1993 innebar emellertid att ett traditionellt anslagssystem baserat på utgifter ersattes med ett system primärt relaterat till prestationer (SOU 1992:44; prop. 1992/93:169; SOU 1993:3). Det var den stora nyheten (jfr tabell 5). Lärosätena skulle dels få ersättning per student som antogs ("HÅS"), dels få ersättning per student som tog poäng ("HÅP"). Ett enda anslag ersatte de tidigare fem anslagen till yrkesutbildningssektorerna. Det gavs i form av ett takbelopp som angav den maximala ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer vid varje lärosäte som riksdagen beslutat om. Den ekonomiska hierarkin mellan ämnen behölls, som framgått. Men istället för i fem yrkesutbildningssektorer organiserades högskolan nu i tolv (senare 21) utbildningsområden som var knutna till olika (idag totalt 16) ersättningsbelopp, särskilda "prislappar" som angav per capita-schablonbelopp för helårsstudenter och helårsprestationer. Att schablonbeloppen per studerande just var det beslutade priset som statsmakterna var beredd att betala, inte ersättningar för faktiska kostnader, var en central del av konstruktionen (Dahl 1997: 23). Också i det här köp-och-sälj-inspirerade systemet hade utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap lägst per capitaersättning, medan utbildningar i medicin – och med tiden opera och media – högst per capita-ersättning (prop. 2001/02:15: 13, SOU 2019:6: 66, 85, UKÄ 2019: 19).

Det tidigare statliga styrinstrumentet, angivna antagningstal, var borttaget (Dahl 1997: 23). Styrningen av utbildningsvolymen kom istället till uttryck i de utbildningsuppdrag med mer övergripande mål och riktlinjer som varje lärosäte fick, exempelvis föreskrifter om det minsta antalet helårsstudenter som totalt skulle produceras (prop. 2001/02:15: 131). Styrningen av utbildningsutbudet skulle – som under universitetsautomatikens dagar – göras mer känsligt för studenternas efterfrågan. Samtidigt skulle lärosätena även vara lyhörda för näringslivets behov. Det framgick inte hur de två målen skulle kunna förenas, däremot framgick det snart att studenterna inte med nödvändighet efterfrågade den typen av kurser som näringslivet fann nyttiga (Dahl 1997: 9, 12, 20–24).

Systemet uppmuntrade i praktiken högskolan att skapa populära kurser och expandera för att få HÅS-anslag, och att sänka gränsen för godkänd nivå på examinationsuppgifter för att på så sätt få högre andel godkända studenter och därmed högre HÅP-anslag. Trycket mot försämrad kvalitet var extra stort inom de utbildningsområden som fick lägst schablonbelopp per student. När de redan

låga ersättningsbeloppen successivt urholkades, med de förfinade instrumenten för att räkna fram årliga avdrag på statsanslagen (produktivitets- och effektivitetskravet PEK), blev det i längden svårt att undvika större studentgrupper och mindre undervisningstid per vecka för varje student (Fritzell 2012: 41).

Tabell 5. Finansieringsmodeller för högre utbildning under tre perioder från 1958 och framåt

Medeltilldelningskriterier	Automatiken 1958–1976	Sektorsanslag 1977–1992	Grundbulten 1993–
Registrerade studenter	Ja	Ja	Ja
Prestationsmått	Nej	Nej	Ja
Reella resursbehov	Ja	Nej	Nej
Ämnesprislappar	Ja	Ja	Ja
Takbelopp	Nej	Ja	Ja
Neutraliserade av allm. besparingar	Nej	Ja (2%)	Ja (PEK)

Expansion och ekonomisk nedrustning på samma gång: uppsamling och diskussion

Sammanfattningsvis var den första stora expansionsvågen av högre utbildning i Sverige under 1960-talet understödd av en synnerligen generös finansieringsmodell, universitetsautomatiken (1958–1976), som automatiskt räknade upp resurserna i takt med att nya studenter skrevs in på universitetens fria fakulteter. Modellen hade inget finansiellt tak, det var fritt fram att rekvirera pengar till nya lärare varefter studenter strömmade till. Under universitetsautomatikens dagar fanns det inte heller någon övergripande dold besparingsmodell baserad på antagna eller beräknade produktivitetsförbättringar inom den statliga förvaltningen, som i praktiken hotade att urholka anslagen. Sådana modeller introducerades i statsförvaltningen 1978 ("tvåprocentaren"), alltså vid tiden då man avskaffade den automatiska tilldelningen av undervisningsresurser vid stigande studentantal och införde de så kallade sektorsanslagen (1977–1992). Besparingsmodellerna förfinades 1993 (med "produktivitets- och effektivitetskravet" PEK eller kort "produktivitetsavdraget"), året då också ett prestationsbaserat anslagssystem infördes inom högskolan, den så kallade Grundbulten. Den andra expansionsvågen av högre utbildning, som ägde rum under 1990-talet, hade därför inte samma ekonomiska understöd som den första vågen. Automatiska uppräknings- och avdragsmodeller under den första vågen, automatiska – budgetsanerande – avdrag under den andra vågen.

Kontrasterna mellan utbildningssatsningarna under den första och andra expansionsvågen av högre utbildning i Sverige förstärks om man, i en kort reflekterande utvärkning, även inkluderar det statliga stödet till studenterna i analysen. Den första vågen var understödd av ett extremt generöst studiestöd,

det så kallade statsstipendiesystemet 1939–1964, som bestod av tre år med fritt boende och fri kost i kombination med valfritt antal år med räntefria lån, som skrevs av till 25 procent vid första amorteringstillfället. Närmare hälften av de nyinskrivna studenterna i Sverige var statsstipendiater i mitten på 1960-talet, då det här selektiva gåvobaserade systemet ersattes av ett generellt stödsystem baserat på lån, studiemedelssystemet 1965 (Gustavsson 2021).⁵ När den andra anstormningen av studenter kom – förmodat mindre studievana än under den första expansionsvågen och i mer behov av särskilt stöd (SULF 2018: 16) – var inte bara per capita-anslaget till sektorn mindre generöst, det var även det statliga stödet till mindre bemedlade och obemedlade studenter. Statliga gåvor under den första vågen, återbetalningspliktiga lån på gjorda investeringar i eget humankapital under den andra vågen.

EN MARKNADSLIBERAL FINANSIERINGSMEKANISM FÖR KVALITETSSÄNKNING?

Reformförslagen 1977 och 1993 vittnar inte om en minskad ambitionsnivå hos utbildningspolitiken. I de nämnda forskningsprojekten om föränderliga finansiella ramar för högskolan undersöker vi tvärtom om det inte är så att den retoriska ambitionen snarare skruvas upp när de ekonomiska per capita-insatserna minskar (jfr Johnstone & Marcucci 2010: 283). Enligt vår Streeck-influerade arbetshypotes och våra tentativa slutsatser startade den ekonomiska nedrustningen, sett till anslagna pengar per student, i mitten av 1970-talet. Den tolkningen gör även Trow, som diskuterar urholkning av anslag per student från 1976 fram till i dag (Trow 2010: 21, 530, 591, 600–608) och ett parallellt ”failure to introduce adequate programs of student loans and grants for poorer students”, på många olika håll i världen (Trow 2010: 594). Utvecklingen i Sverige verkar på intet sätt unik. Undersökningar som startar först i samband med 1993 års högskolereform missar orsakerna bakom förloppet: 1970-talets strukturkris i Sverige – ett ”gångjärn i den moderna historien” som öppnade för en helt ny ordning (Sund 2002: 7) – i kombination med 1977 års reformering och reglering av högskoleutbudet. Däremot ser det ut att vara så att sammankopplingen 1993 av en marknadsinfluerad finansieringsmodell för statsförvaltningen (produktivtetsavdraget) och en marknadsinfluerad finansieringsmodell för högskolan (Grundbulten) i hög grad hjälpte till att fullborda det under lång tid pågående skiftet. Nu tog urholkningen ökad fart.

Enligt dessa besparings- och effektivitetsmodeller antas ökad produktivitet inte främst bero på ökade ansträngningar från de anställdas sida, det handlar

5 Historien om de statliga studiestöden får en annan betoning i Styr- och resursutredningen, som startar historieskrivningen senare och presenterar det allmänna studiestödssystemet 1965 som ett svar på utmaningen att öppna högre utbildning för alla med rätt förutsättningar ”oavsett samhällsklass” (SOU 2019:6: 50). Arbetarklassen fångades upp med statsstipendiesystemet 1939–1964, det nya studiemedelssystemet 1965 fångade upp medelklasserna, enligt Gustavsson (2021: 191, 199–202).

snarare om införandet av ny teknik, bättre organisation och mer kompetent och utbildad arbetskraft. Utbildningskomponenten i resonemanget verkar starta en ond cirkel. Eftersom fler utbildar sig i samhället, och en högre andel högutbildade antas kunna producera mer än tidigare generationer, har statsmakten kunnat motivera ett relativt högt produktivitetsavdrag. Högre avdrag innebär lägre per capita-ersättning för studenter och ett fortsatt hot om successivt försämrad kvalitet i utbildningen. Högskolan, som straffas ekonomiskt om studentantalet minskar, fortsätter sträva efter att utexaminera fler studenter, som i sin tur motiverar ett ökat produktivitetsavdrag och så vidare (jfr Spånt 2009: 8). Det riskerar att bli en järnhård ”mekanism för kvalitetsänkning” (jfr Sundqvist 2010: 134). Många menade att så också blev fallet. Ersättningen per student urholkades så mycket att kvaliteten i utbildningen sjönk under den andra stora expansionsvägen av högre utbildning under 1990-talet (Sundqvist 2010: 163, Andrén 2013: 167–170, SULF 2018: 4).

Enligt kritikerna är det bara i teorin som universitet och högskolor kan effektiviseras på samma sätt som till exempel ”banksektorn och taxirörelser” (Sundqvist 2010: 164). Att varje ny generation med bibehållen kvalitet ska läsa, tänka, skriva och arbeta med undervisning lite snabbare än föregående generation framstår inte som realistiskt (SULF 2018: 3, 16). I praktiken torde också den typen av effektivitetskrav på högre utbildning mestadels hanteras genom att öka undervisningsgruppernas storlek och minska undervisningstiden, vilket är en besparing men sannolikt inte en effektivisering av kompetensproduktionen (jfr Sundqvist 2010: 158), eftersom högre utbildning är en tidskonsumerande verksamhet där mötet mellan lärare och student förblir centralt (SOU 2007:81: 190).

SAMSPEL MELLAN ENDOGENA OCH EXOGENA FAKTORER

Svensk socialdemokrati vann makten 1932 och förlorade den 1976. Att ekonomiskt och socialt generösa reformer bar upp den första expansionsvägen av högre utbildning, samtida med den reglerade välfärdskapitalismens gyllene decennier, framstår naturligt i den tolkningsram som lades ut med Streecks hjälp i början av artikeln. Likaså den omvända utvecklingen efter 1970-talets strukturkris, att mindre generösa statsfinansierade system introducerades under den andra expansionsvägen av högre utbildning inom en mer marknadsbaserad styrregim. Att de idéhistoriska brytpunkterna kom *före* krisen är kanske inte lika lätt att omedelbart infoga i tolkningsramen. Det var 1968 års utbildningsutredning som avskaffade universitetsautomatiken (även om det blev en borgerlig regering som gjorde praktisk politik av förslaget 1977), det var den studiesociala utredningen tillsatt 1959 som avskaffade statsstipendierna (både som idé och praktik år 1964). Ekonomiska kriser ger dock inte upphov till nya politiska idéer i Streecks analys. De bereder endast marken för spridning av nya sätt att formulera problem och lösa frågor som sedan mycket väl kan bli,

med Gramscis ord, ”avgörande för hela det statliga livets fortsatta utveckling” (citerad ur Schmidt 2014: 77).

En analys av utbredningen under 1960-talet av nya idéer för maktutövning inom statsförvaltningen skulle behöva integreras i analysen för att kasta mer förklarande ljus över skiftet, idéer som delvis pekar åt olika håll, om såväl ökad statsplanering som ökad marknadsorientering. Å ena sidan tilltron till idéer om en ökad statlig centralplanering som slog igenom brett med 1977 års högskolereform (jfr de stora programmens nya programbudgeteringsfilosofi, genomsyrad av mål-medel-tänkande, och nya planeringsfilosofi, med vidhängande intresse för systematisk uppföljning, i Wittrock & Lindström 1984: 11, 16), å andra sidan tilltron till idéer om att utöka marknadens revir, som lite överraskande kom att bli vägledande för 1965 års studiestödsreform, men först slog igenom brett med 1990-talets reformer (jfr segertåget för idén att utbildning kan likställas med en investering i humankapital och att marknadens gängse finansieringsformer – upplåning vid investeringstillfället och återbetalning när investeringen bär frukt – därför var lämpliga även inom högskolan, i Jonung 2018: 17–18, 56–57 och Gustavsson 2021: 207, 211). Att krisen i mitten av 1970-talet beredde marken för dessa idéer spridda under 1960-talets lopp om både ökat statsplaneringstänkande och ökat marknadstänkande – idéer som också intensivt utmanade idén om att universitet representerar ett civilt samhälle, en sfär utanför både statens och marknadsekonomens jakt på högre produktivitet etc. (jfr Berggren 2010: 329) – illustrerar väl Streecks tes om systemskiftet: ”for external shocks to bring about fundamental transformation, it helps if endogenous change has prepared the ground” (Streeck & Thelen 2010: 22).

De föränderliga materiella förutsättningarna för att bedriva högre utbildning klarnar först när finansieringsmodeller för högskolan dels jämförs över tid och dels relateras till överordnade besparingsmodeller för hela statsförvaltningen. Att utelämna perioden med generöst finansierade lärosäten före systemskiftet 1977 ger en särskilt skev bild av den samtida försörjningssituationen.

Referenser

OTRYCKT

Riksarkivet Arninge (RA).

Universitetskanslersämbetet.

Handlingar till styrelsens protokoll 670111–670412, sammanträde 9/2 1967, §5.

Automatikutredningen, Gunnar Wijkmans reserapport 31/10 1966, AII, volym 9.

TRYCKT

- Alvesson, Mats, 2012. "Skapa kvalitetstryck uppåt", s. 80–100 i Ankarloo, Daniel & Friberg, Torbjörn (red.), *Den högre utbildningen. Ett fält av marknad och politik*. Möklinta: Gidlund.
- Amnå, Erik, 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*. Stockholm: Norstedt.
- Andrén, Carl-Gustaf, 2013. *Visioner, vägval och verkligheter. Svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.
- Bauer, Marianne, Marton, Susan Gerard, Askling, Berit & Marton, Ference, 1999. *Transforming Universities: Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Berggren, Henrik, 2010. *Underbara dagar framför oss. En biografi över Olof Palme*. Stockholm: Norstedt.
- Brunsson, Karin, 1988. *Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparings-teknik. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Ds 1988:34*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Börjesson, Mikael, 2011. "Studentexplosionen under 1960-talet: numerär utveckling och orsaker", *Praktiske Grunde* 4, s. 11–27.
- Clark, Burton R., 1983. *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, California: University of California Press.
- Dahl, Sonja, 1997. *Grundläggande högskoleutbildning. Former för politik och planering*. Utredningar från riksdagen, 1996/97:URD4.
- Fritzell, Ann, 2012. *Fortsatt utbyggnad – fortsatt urholkning*. Stockholm: SULF.
- Gustavsson, Martin, 2021. "From dismantling the class society to investing in human capital. The rise and fall of the selective student finance system in Sweden 1939–1964", *Nordic Journal of Educational History* 8(2), s. 187–218.
- Gustavsson, Sverker, 2010. "Akademisk liberalism", *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(4), s. 429–439.
- Gustavsson, Sverker, 2016. "Systemfelet i universitetspolitiken", s. 47–57 i Jacobsson, Roger (red.), *Thule. Kungl. Skytteanska Samfundets Årsbok*. Umeå: Kungl. Skytteanska Samfundet.
- Hjerdt-Goscinski, Gunilla, Nilsson, Thaly & Norman, Hans, 1978. "Från myndighetsanslag till ändamålsinriktade anslag", s. 289–303 i Strömholm, Stig, Nevéus, Torgny & Davidsson, Åke (red.), *Universitet i utveckling. Uppsala universitet under Torgny T. Segerstedts rektorat 1955–1978*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth, 2015. *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford University Press.
- Högskoleverket, 2006. *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt. Rapport 2006:3 R*.
- Johnstone, D. Bruce & Marcucci, Pamela Nichols, 2010. *Financing higher education worldwide: who pays? who should pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jonung, Lars, 2018. "Ingemar Ståhl 1939–2014: ett porträtt", s. 11–61 i Jonung, Christina & Jonung, Lars (red.), *Ingemar Ståhl. En ekonom för blandekonomin*. Stockholm: Dialogos.

- Konnander, Benkt, 2002. *Rapport från Edenmans departement. Universitetspolitiken i Ecklesiastikdepartementet 1957–67*. Järfälla: Benkt Konnander.
- Konnander, Benkt, 2004. *Departementet i skuggan av U 68. Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1967–76*. Järfälla: Benkt Konnander.
- Konnander, Benkt, 2006. *Ett departement med borgerlig ledning. Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1976–82*. Järfälla: Benkt Konnander.
- Konnander, Benkt, 2010. *Ett departement från Erlander till Edenman. Universitetspolitiken i ecklesiastikdepartementet 1945–57*. Järfälla: Benkt Konnander.
- Lindensjö, Bo, 1981. *Högskolereformen: en studie i offentlig reformstrategi*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Olofsson, Gunnar, 2015. "Sociologin i Lund under 1960-talet – expansion, växtvärk, omvandling", s. 167–183 i Andersson, Gunnar & Jerneck, Magnus (red.), *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund: en vital 50-åring. En jubileumsskrift*. Lund: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.
- Pierson, Paul, 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Premfors, Rune & Östergren, Bertil, 1978. *Systems of higher education. Sweden*. New York: International council for educational development.
- Proposition 1958:104. *Angående vissa åtgärder för upprustning av universitet och högskolor*. Stockholm.
- Proposition 1974:1. *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1974/75*. Stockholm.
- Proposition 1975:1. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1975/76*. Stockholm.
- Proposition 1975:9. *Om reformering av högskoleutbildningen*. Stockholm.
- Proposition 1975/76:100. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1976/77*. Stockholm.
- Proposition 1976/77:59. *Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.* Stockholm.
- Proposition 1979/80:150. *Förslag slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1980/81 m.m. (kompletteringsproposition)*. Stockholm.
- Proposition 1992/93:169. *Om högre utbildning för ökad kompetens*. Stockholm.
- Proposition 1993/94:100. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95*. Stockholm.
- Proposition 2001/02:15. *Den öppna högskolan*. Stockholm.
- Schmidt Werner, 2014. "Det socialdemokratiska projektets sönderfall", s. 63–83 i Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet: när Sverige förändrades*. Umeå: Boréa.
- SOU 1957:24. *1955 års universitetsutredning. 1. Den akademiska undervisningen. Forskarrekryteringen*. Stockholm.
- SOU 1973:2. *1968 års utbildningsutredning. Högskolan: betänkande*. Stockholm.
- SOU 1979:61. *Förvaltningsutredningen. Förnyelse genom omprövning: huvudbetänkande*. Stockholm: Liber/Allmänna förlaget.
- SOU 1992:44. *Högskoleutredningen. Resurser för högskolans grundutbildning: betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.

- SOU 1993:3. *Resursberedningen. Ersättning för kvalitet och effektivitet. Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning: delbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1997:7. *Byråkratin i backspegl: femtio år av förändring på sex förvaltningsområden: rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:81. *Resursutredningen. Resurser för kvalitet: slutbetänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Norstedts.
- Spånt, Roland, 2009. *Ett modernt produktivitetsavdrag för statlig sektor. En rapport från samverkansorganet för nio fackförbund OFR/S,P,O*. Stockholm: S, P, O, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR).
- Statistisk Årsbok för Sverige 1924–2014*. Stockholm: SCB.
- Statistiska Centralbyrån. "Registrerade studenter efter läsår och kön 1977/78–2019/20", tillgänglig på <https://www.scb.se/>, citerad 2020-11-07.
- Streeck, Wolfgang, 2013. *Köpt tid. Den demokratiska kapitalismens uppskjutna kris. Adornoföreläsningar i Frankfurt 2012*. Göteborg: Daidalos.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen Ann, 2010. "Introduction. Institutional change in advanced political economies", s. 1–39 i Streeck, W. & Thelen, K. A. (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press.
- SULF 2018. *Systemfel i kunskapsfabriken. Om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*. Sveriges universitetslärare och forskare. SULF.
- Sund, Bill, 2002. *Det långa 70-talet: en omvärldsanalys*. Stockholm: Agora.
- Sundqvist, Bo, 2010. *Svenska universitet. Lärdomsborgar eller politiska instrument?* Hedemora: Gidlund.
- Trow, Martin A., 2010. *Twentieth-century higher education: elite to mass to universal*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- UKÄ, 1967. "Universitetsautomatiken föreslås bli reviderad", *Universitetsnytt* 3(4), s. 7–11.
- UKÄ, 2019. *Finansieringen av svenska universitet och högskolor. De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007–2017*. Rapport 2019:2.
- Unemar Öst, Ingrid, 2009. *Kampen om den högre utbildningens syften och mål. En studie av svensk utbildningspolitik*. Örebro: Örebro universitet.
- UU 1989. *Uppsala universitets verksamhetsberättelse 1988/89*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Verger, Jacques & Charle, Christophe, 2012. *Histoire des universités: XIIIe-XXIe siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Vilhelmsson, Roger & Schager, Nils Henrik, 2011. *Löneomräkning i det statliga ramanslagssystemet. Framtida utveckling och behov av förändringar?* Rapportserie 2011:2. Stockholm: Arbetsgivarverket.
- Wittrock, Björn & Lindström, Stefan, 1984. *De stora programmens tid: forskning och energi i svensk politik*. Stockholm: Akademilitteratur.