

Sammanfattning

De direkta offentliga utgifterna för svensk högskola, inklusive studiestödet, är i storleksordningen 40 miljarder kronor per år. De samhällsekonomiska kostnaderna för högskoleutbildningen är långt högre. Till allra största delen är det väl använda resurser. Högskoleutbildning ger i genomsnitt en mer produktiv arbetskraft och medverkar till Sveriges och mänsklighetens intresse av ökad kunskap. Dessutom bidrar den till personlig utveckling av dem som tar del av den. Inte desto mindre har medborgarna rätt att förvänta sig att högskolesektorn på bästa sätt använder sig av de resurser den tar i anspråk.

Rapportens syfte är att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv identifiera och analysera effektivitetsproblem i svensk högskoleutbildning, samt föreslå åtgärder för att förbättra situationen.¹ Ansatsen är bred och inriktad på strukturfrågor för alla högskoleutbildningar snarare än detaljer kring enskilda utbildningar. De föreslagna policyåtgärderna är tänkta att vara genomförbara inom en offentlig resursram i stort motsvarande dagens och med i stort samma ansvarsfördelning mellan statsmakterna och lärosätena som i dag.

Studiens analysram kartlägger nytto- och kostnadsposter

Studiens analysram relaterar värdet av det som skapas till kostnaderna. På nyttosidan delas värdet av högskoleutbildningen upp i hur många studenter som utexamineras eller på annat sätt avslutar studierna och drar nytta av dem, och värdet per student. Nyttan av utbildningen delas upp i den höjda produktivitet som tillkommer individen, andra personliga värden av högskoleutbildning och externa effekter. Kostnaderna delas upp i hur många som studerar på

¹ Rapporten behandlar det som vardagligt vanligen menas med högskoleutbildning, motsvarande högskolestudier på grundnivå och avancerad nivå.

högskolan och kostnaden per student. Den samhällsekonomiska kostnaden per student utgörs av kostnader för undervisning och det produktionsbortfall som blir följderna av att studenten studerar i stället för att befinna sig på arbetsmarknaden.

Allt fler svenskar har högskoleutbildning

Andelen med högskoleutbildning i den yngre arbetskraften är i Sverige ungefär lika stor som i jämförbara länder. Intresset för högskolestudier samvarierar negativt med konjunkturen, men har trendmässigt stigit. Den snabbaste utvecklingen i Sverige har skett under 1960-talet och under 1990-talet. Nominellt innebar även 1977 års reformer ett ökat antal studenter. Om det ökade intresset beror på högre värde av högskoleutbildades humankapital, ökad vikt av utbildning som signal eller något annat är oklart.

Genomströmningen är svåratt mäta men varierar mellan utbildningsformer

Det finns problem med att mäta genomströmningen i svensk högskola. Men även om de genomströmningsmått som finns har sina svagheter verkar de i viss mån samvariera. Därmed kan man dra en försiktig slutsats att genomströmningen är högst på (i) yrkesprogram med legitimation², för att därefter falla i ordningen (ii) yrkesprogram utan legitimation, (iii) generella program, (iv) fristående kurser på campus och (v) fristående kurser på distans. Ett annat mått på hur många som drar nytta av sina studier är etableringen på arbetsmarknaden. Studier tyder på att etableringsgraden ligger runt 80 procent 1–1,5 år efter examen, och är högst för personer med examina inom vård och omsorg eller teknik.

Den privata utbildningspremien är relativt låg, och varierar mellan utbildningsinriktningar

Den privata utbildningspremien i Sverige verkar tillhöra de absolut lägsta i industriländerna, även om den stigit under de senaste decennierna. Enligt forskning förefaller avkastningen på högskole-

² Legitimationsyrken inkluderar i rapporten inte lärarutbildningar.

utbildning generellt ligga i intervallet 1,5–2 procent per år. Siffran döljer i sig dock en stor variation, framför allt mellan olika utbildningsinriktningar. Generella högskoleutbildningar i samhällsvetenskap, humaniora och naturvetenskap ger en svag samhälls-ekonomisk avkastning i form av högre sysselsättning och lön. Ingresset på arbetsmarknaden för arbetskraft med högre utbildning verkar åtminstone till viss grad bero på tidigare utbildning och/eller sortering i gymnasiet.

Högskoleutbildning ger också andra personliga fördelar

En högskoleutbildning kan också ge fördelar utöver dem som hänger samman med en förbättrad arbetsmarknadsstatus. Högre utbildning är förknippad med bättre hälsa, större självförtroende vid myndighetskontakter och vissa värderingsförskjutningar. De fördelar med utbildning som är svårsmätbara bör representera ett positivt värde för samhället.

Högskoleutbildning gynnar det omgivande samhället främst genom att välfärdsstaten fördelar individens produktivitetsökning

Utbildning kan vidare tänkas gynna det omgivande samhället på flera sätt. Rapporten visar att de viktigaste externa effekterna av svensk högskoleutbildning kommer sig av att individens avkastning av utbildning inte enbart tillkommer henne, utan delas med det omgivande samhället genom skatte- och transfereringssystemen.

Studenter befinner sig länge i utbildning

Dagens svenska studenter befinner sig längre i utbildning än studenter för ett par decennier sedan. I en internationell jämförelse har Sverige en hög andel studenter i långa program (som leder till masterexamen eller längre yrkesexamen), varav huvuddelen dock befinner i de första tre åren av sin utbildning.

Intensiteten i studierna samvarierar med den statliga ersättningen för undervisning

Den statliga ersättningen för högskoleutbildning beräknas per student och ska motsvara högskolans samtliga undervisningskostnader. Ersättningen varierar mellan ämnesområden. Intensiteten i studierna verkar ha ett starkt samband med ersättningsbeloppets storlek.

Högskoleutbildningens största samhällsekonomiska kostnad är produktionsbortfallet

En person som bedriver högskolestudier skulle med stor sannolikhet arbeta om så inte vore fallet. Produktionsbortfallet är en avsevärt större samhällsekonomisk kostnad för högskoleutbildning än vad undervisningskostnaden är. Med försiktiga beräkningar är produktionsbortfallet i intervallet 200 000-300 000 kronor per student och år. Multiplicerat med Sveriges 300 000 helårsstudenter är de samhällsekonomiska kostnaderna minst 60 miljarder kronor, vilket är mer än de offentliga kostnaderna för högskoleutbildning och studiestöd sammantaget. Kostnaden för produktionsbortfallet delas ungefär lika mellan individen och det offentliga.

Effektivitetspotentialen ligger i snabbare genomströmning, bättre arbetslivsförberedelse och begränsat produktionsbortfall

Utifrån analysmodellen kan nyttan öka eller kostnaderna minska på flera sätt. För det första kan en större andel studenter dra nytta av sina studier genom att ta de poäng och examina de registrerat sig för. För det andra kan studenterna få en större nytta av sina studier, främst genom att arbetsmarknadsetableringen går bättre. Detta gynnar även det omgivande samhället. För det tredje kan kostnaderna för högskoleutbildning hållas ned, främst genom att produktionsbortfallet begränsas.

Genomströmningen begränsas av svagt stöd i form av undervisning och examination

Rapporten pekar på flera förklaringar till att genomströmningen varierar mellan olika utbildningsformer och bitvis är svag. Bristande förkunskaper, begränsat lärarstöd och svag motivation är möjliga skäl. Brister i gymnasiet betygssättning och högskoleprovets tveksamma lämplighet som urvalsinstrument kan göra antagningen ineffektiv. Däremot förefaller inte höga krav vara en rimlig förklaring till låg prestationsgrad för studenter inom humaniora och samhällsvetenskap. På vissa håll kan det snarare finnas skäl att fråga sig om studenternas stimulans i form av undervisning och examination är tillräcklig. Dessutom finns brister i statistiken som försvårar uppföljning och styrning.

Arbetslivsförberedelsen kan stärkas på flera sätt

Åtgärder som stärker den genomsnittlige studentens chanser på arbetsmarknaden förbättrar också samhällets avkastning på högskoleutbildning. Högskolans arbetslivsförberedelse kan förbättras genom (i) bättre information om arbetsmarknaden till blivande och befintliga studenter, (ii) bättre träning och uppmuntran av praktiska och akademiska färdigheter som arbetsmarknaden efterfrågar, (iii) praktikinslag i fler utbildningar, samt (iv) en examensstruktur som underlättar påbyggnad snarare än omstart.

Incitamenten i avvägningen mellan utbildningars längd och intensitet är inte samhällsekonomiskt effektiva

Samhällsekonomiskt finns starka argument för att hålla en hög intensitet snarare än att förlänga högskoleutbildningar. Analysen visar att studenter kan ha incitament att gå längre utbildningar med lägre intensitet snarare än kortare och mer intensiva. De begränsade resurserna till vissa utbildningar och ersättningssystemets utformning gör att det också kan rimma med utbildningsanordnares drivkrafter. Mot dessa besläktade problem finns förstås flera faktorer som verkar. Inte desto mindre verkar en del tala för att många högskoleutbildningar blivit längre och mindre intensiva. Dagens ansvar och incitament för viktig utbildningsadministration kan försvåra utvärdering och styrning av högskoleutbildning. Det gäller

främst utfärdande av examen och avregistrering av studenter som avbryter en kurs.

En stärkt arbetslivsförberedelse kan kombineras med det akademiska uppdraget

Ibland framhävs motsättningen mellan högskoleutbildningens uppgifter att främja både akademisk kvalitet och anställningsbarhet. Men arbetsgivare uppskattar traditionellt akademiska färdigheter, oavsett ämne. Mycket tyder på att motsättningen mellan akademisk utveckling och arbetslivsförberedelse är liten. Samtidigt framstår praktisk erfarenhet och praktiska färdigheter som ett viktigt utvecklingsområde främst för generella utbildningar.

Åtgärderna siktar på alla delar av effektiviseringspotentialen

Rapportens analys visar att svensk högskoleutbildning skulle bli mer effektiv om studenterna fattade mer informerade val, om större hänsyn togs till att produktionsbortfallet utgör utbildningens främsta kostnad och om högskolan bättre tog vara på sina möjligheter att kombinera akademisk träning med förberedelse för arbetslivet. De föreslagna åtgärderna tar sikte på dessa möjligheter.

Genomströmningen kan höjas

För att få fler studenter att ta de poäng och examina de registrerat sig för indikerar analysen i rapporten flera möjliga förbättringar.

- Högskolesektorn kan samordna sina förväntningar för att ge bättre underlag för gymnasieskolans utformning. En delegation för samverkan mellan gymnasiet och högskolan kan bidra en effektivisering och kvalitetshöjning av bägge utbildningsformerna.
- Om det finns resurser att omprioritera bör studenter på resurssvaga utbildningar ges mer undervisning och examination.

- Studenters motivation kan stärkas genom mer studier i programform, kortare grundkurser och förändringar i studiemedelssystemet.
- Ändrad ansvarsfördelning vid utfärdande av examina kan ge mer rättvisande statistik.

Nyttan av utbildningen kan stärkas

Att utveckla arbetsmarknadsnyttan är centralt för att förbättra samhällets avkastning på de investeringar som görs i högskoleutbildning. Rapporten lyfter fram åtgärder som kan förbättra arbetsmarknadsnyttan och samtidigt värna akademiska intressen.

- Bättre information till intresserade studenter skulle underlätta rationella utbildningsval.
- Bättre träning av vissa färdigheter kan förbättra både akademiska resultat och arbetsmarknadsutfall.
- Institutioner bör inom rimliga gränser kunna ställa krav på deltagande i praktik och andra aktiviteter även om de inte ger högskolepoäng.

Kostnaderna för högskoleutbildning kan begränsas

Vidare pekar rapporten på vissa möjligheter att hålla ned kostnaderna i högskoleutbildning.

- En vidare utbyggnad av högskolans fristående kurser och generella program verkar inte motiverad.
- De reella studietiderna för grundexamen kan sänkas genom högre genomströmning.
- På avancerad nivå kan en mer selektiv antagning och möjligheter att ge masterexamen efter kortare studier än två år bidra till att hålla ned kostnaderna.
- Studiemedel under längre än fyra år kan villkoras eller till större del utgöras av lån.

Medel som sparas in på detta sätt kan användas på andra håll i högskoleutbildningen, exempelvis till ökade anslag för utbildningar med små resurser. De kan också användas tidigare i utbildningssystemet.

Också mer strukturella åtgärder är motiverade

Analysen i rapporten pekar på ytterligare möjliga förbättringar av övergripande natur som samtidigt kan bidra till ökad genomströmning, bättre arbetslivsförberedelse och lägre kostnader.

- Studieintensiteten – mätt som den tid per vecka studenter ägnar åt studier – bör bli föremål för uppföljning.
- Att ge utbildningsanordnaren helhetsansvar för information om tidigare studenters arbetsmarknadsutfall och akademisk karriär kan skapa mer attraktiva examina.
- Övergången mellan grundnivå och avancerad nivå bör göras mer flexibel, främst genom att fler längre utbildningsprogram – även yrkesprogram – etappindelas.