

POLITISK STYRNING, AKADEMISK FRIHET ELLER MARKNADSEKONOMISKA PRINCIPER?

Vem skall bestämma över våra universitet och högskolor?

Av

Anne-Marie Pålsson*

September 2001

I detta bidrag diskuteras hur universiteten och högskolorna kan reformeras för att öka mångfalden och för att verksamheten skall effektiviseras och marknadens krav bättre än idag tillgodoses. Public choice teorin används som utgångspunkt för diskussionen och särskilt uppmärksamhet ägnas åt att visa hur förändringar i incitamentsstrukturen förändrar drivkrafter hos de olika intressenter som omger våra lärosäten. Två intressegrupper dominerar starkt för närvarande nämligen; politiker och universitetsarbetarna själva, medan marknaden bara har ett marginellt inflytande. Slutsatsen av min framställning är att varken mera politisk styrning eller mera akademisk frihet är tillräckligt för att skapa en vital utbildnings- och forskningssituation. Istället behövs mera marknad och mera mångfald och genom att på så vis bryta upp den nuvarande strukturen kan också mera pengar tillföras. Detta kan praktiskt åstadkommas genom ett ökat inslag av avgiftsfinansiering i kombination med att privata producenter med full examinationsrätt tillåts verka parallellt med de statliga lärosätena.

* Anne-Marie Pålsson är docent vid Nationalekonomiska Institutionen vid Lunds Universitet, Box 7082, 220 07 Lund. E-mail: Anne-Marie.Palsson@nek.lu.se

INLEDNING

På senare tid har kunskap och utbildning hamnat i fokus i politiska debatten och dess betydelse för tillväxt och ekonomisk välfärd har uppmärksammats i en rad skrifter.¹ Detta är inte så egendomligt, ty medan produktionen i det gamla industrisamhället baserades på användandet av fysiskt kapital som maskiner, byggnader, redskap etc. är den centrala produktionsfaktorn i informationssamhället det mänskliga kapitalet eller kunskap. Mera kunskap förväntas följaktligen att skapa mera välfärd och det vanligaste sättet för den enskilde att erhålla kunskap är genom att utbilda sig. I länder med tillväxtambitioner satsas därför på utbildning och forskning. Så även i Sverige. Under de senaste 10 åren har totalt sett mera pengar tillförts våra universitet och högskolor. Men då antalet studenter under samma period ökat från 180,000 till knappt 260,000 har faktiskt anslagen till den högre utbildningen istället minskat.²

Den snabba expansionen och de urvattnade utbildningsanslagen har skapat en rad problem. Riksdagens revisorer riktar allvarlig kritik mot våra universitet och högskolor för att studenterna på grundnivå för alldeles för lite lärartid. Antagningssystemet har i en tidigare ESO-rapport kritiserats för att permanenta den sociala snedrekryteringen, konkurrensen mellan forskarna betraktas av utbildningsministern som alltför svag för att uppnå de bästa forskningsresultaten. Kritikerna har också pekat på att den minskade satsningen per studieplats har sänkt kvaliteten på den högre utbildningen och forskningen och försvarat möjligheterna för de svenska lärosätena att konkurrera med de i vår omvärld. Också oförmågan hos det svenska forskarsamhället att omsätta vetenskapliga rön till kommersiellt framgångsrika produkter har uppmärksammats.³

En del av dessa problem är nya, andra har uppmärksammats förr. Lösningar på problemen varierar beroende på vem som tillfrågas. Rent generellt brukar politikerna från det statsbärande partiet anbefalla mera politisk styrning, medan universitetens egna företrädare istället förordar en ökad akademisk frihet och ökade ekonomiska anslag. Men varken mera politisk styrning eller mera akademisk frihet löser universitetens och högskolornas problem. Universitetens och högskolornas nuvarande utformning är nämligen inte anpassad till omfattningen av den verksamhet som bedrivs där idag. Kanske var den effektiv när bara få utbildade

¹ Detta diskuteras i en färsk bok av Sverker Sörlin och Gunnar Törnqvist, *Kunskap för Välstånd*, SNS, 2000

² I vad mån denna satsning varit lyckosam är för tidigt att uttala sig om. Men i en nyligen publicerad OECD-rapport lyfts Sverige fram som ett exempel på ett land som åtminstone lyckats öka inslaget av högre utbildning hos befolkningen - låt vara från en tidigare relativt blygsam nivå.

sig och när utbildningen och forskningen i allt väsentligt syftade till att förse staten med kvalificerad personal på väl definierade områden. Men när våra lärosäten börjat anta proportionerna av gigantiska utbildningsfabriker, med årlig omsättning på åtskilliga miljarder kronor krävs en struktur som är avpassad till dessa förhållanden.

Den nuvarande strukturen kan bäst beskrivas som en kombination av statligt planmonopol och arbetarstyrda företag. Den politiska sfären bestämmer formellt hur många som skall få utbilda sig, till vad, på vilka platser och hur mycket varje utbildning skall få kosta. Politikerna har också ett betydande inflytande över forskningen genom sitt inflytande över de statliga forskningsråden. Men eftersom de enskilda lärosätena samtidigt har givits generösa förutsättningar att besluta om hur de tilldelade medlen ytterst skall användas, kan diskrepansen mellan de centralt uppställda målen och det faktiska utfallet bli mycket stor.

Därför hjälper en ökad ekonomisk tilldelning inom ramen för den nuvarande strukturen föga, oavsett om detta kombineras med en hårdare eller mindre hård politisk styrning. Ökade ekonomiska anslag behövs definitivt, men för att de skall bli effektiva måste den högre utbildningen och forskningen i högre grad än vad som är fallet idag konfronteras med marknadens önskemål. Som motvikt till det inflytande som politikerna och den akademiska världens egna företrädare har, behövs istället mera marknad och mera mångfald.

För att se detta måste man förstå de drivkrafter som styr politikerna, universiteten och universitetens medarbetare. Utgångspunkten för diskussionen här är därför sambandet mellan organisations- och incitamentstrukturen och den centrala frågan handlar om hur politikernas och lärosätenas incitament skall kunna koordineras med marknadens önskemål och krav. Framställningens fokus ligger på utbildningen, även om också forskningen berörs. Hur marknaden skall definieras i detta speciella sammanhang är inte självklart, men enligt en vid tolkning kan denna sägas utgöras av skattebetalarna, studenterna och de företag och organisationer som anställer studenterna och kommersialiserar forskningens resultat. Mot marknaden står dels den politiska sfären dels de tusentals individer som är sysselsatta med forskning och utbildning inom högskolor och universitet.

Jag är väl medveten om att verksamheten hos de svenska universiteten och högskolorna är av starkt skiftande karaktär. Spännvidden är stor inte bara mellan de olika lärosätena utan också mellan de olika verksamheter som där bedrivs. Det därför är vanskligt att analysera den i "enhetliga termer. De slutsatser som dras

³ Detta diskuteras bland annat av Magnus Henreksson och Nathan Rosenberg i *Akademiskt Entreprenörskap- Universitet och näringsliv i samverkan*, SNS, 2000.

för låt säga medicinsk grundforskning kan inte utan vidare appliceras på forskningen för gamla testamentets exegetik. Men för att inte hamna i en detaljdiskussion har jag medvetet valt att anlägga ett mera generellt och övergripande perspektiv på frågeställningen som förhoppningsvis skall äga allmän giltighet.

BUDGETPROCESSEN

Den formella politiska styrningen av högre utbildning och forskning är omfattande och sker på olika arenor och olika nivåer; centralt inte bara genom den statliga budgetprocessen utan även via representationen i de statliga forskningsråden och lokalt genom den politiska representationen i universitetens och högskolornas styrelser.

Budgetprocessen kan i starkt förenklade termer beskrivas enligt följande. Riksdagen fattar beslut över storleken på det totala anslaget till forskning och högre utbildning och dess fördelning på olika lärosäten. Riksdagen bestämmer också om hur den högre utbildningen skall finansieras, dvs. i vad mån universiteten och högskolorna får ta betalt för sin utbildning.

Budgetprocessen omfattar också fördelningen av de statliga forskningsanslagen. Dessa söks av enskilda forskare/forskargrupper, är tidsbegränsade och avser specifika, ofta väl avgränsade, projekt. Då politikerna finns representerade i de prestigefyllda forskningsråden som utdelar merparten av de externa forskningsanslagen, har politikerna ett inflytande över vilken slags forskning som skall bedrivas, var och av vem.⁴ Det är visserligen svårt att uttala sig om vilket inflytande politikerna eller deras representanter har och i vilken utsträckning politiska överväganden förekommer i dessa beslut, men man utgå ifrån att de inte saknas.

Det centralt beslutade beloppet skall därefter fördelas på de enskilda lärosätenas olika verksamhetsgrenar. Detta beslut fattas av universitetens/högskolornas styrelser. Den lokala friheten att disponera de tillförda resurserna mellan olika verksamheter är, trots att riksdagen formellt beslutat både vilka utbildningar som skall ges och hur mycket varje utbildningsplats får kosta, ganska stor. Förklaringen ligger i att den prislapp som riksdagen har bestämt för varje utbildningsplats är fiktiv och bara används för att räkna fram det totala anslaget för varje lärosäte. I princip kan faktiskt anslagen fördelas hur som helst. Den enda politiskt påtvingade restriktionen är att det centralt beslutade examinationsmålet,

⁴ I en nyligen utkommen rapport (Demokratirådet, SNS) visas hur det politiska styrningen av forskningen har ökat under senare år genom att de externa rådsanslagen ökat på bekostnad av de fria fakultetsanslagen

som normalt bara gäller för en liten del av den totala verksamheten, uppnås.⁵ Att den lokala friheten är stor betyder dock inte att den är helt oberoende av politiska ambitioner, ty som påpekats tidigare, några av de regionala högskolestyrelsernas ledamöter har ju tillsatts politiskt, däribland den viktiga ordförandeposten.

Efter det att universitetets eller högskolans styrelse fördelat budgetmedlen på de olika verksamheterna, som grovt överensstämmer med ämnesinstitutionerna och fakulteterna, skall dessa i sin tur fördela de tilldelade resurserna på sina egna olika delområden. Här är det viktigt att uppmärksamma att denna slutliga fördelning av budgetmedel sker utan insyn av politiker eller allmänhet. En viss studentrepresentation brukar visserligen förekomma, men dess inflytande är i praktiken försumbart. Här är det alltså lärosätets egna anställda som sköter budgetfrågorna.

Det betyder att om ett enskilt lärosäte vill utvidga sin verksamhet, *helt utanför det politiska systemet*, kan detta bara ske genom att erhålla forskningsanslag hos privata anslagsgivare. Samma slutsats gäller för den enskilda institutionen.

Resultatet av denna struktur är i flera avseenden mindre lyckat. Utbildningsanslaget innehåller allvarliga "felsatsningar". Alla som vill kan inte erbjudas utbildning av tillräcklig kvalitet. Andra tvingas vänta, komplettera tidigare utbildning och/eller läsa upp gamla betyg alternativt följa sådana utbildningar som staten men inte marknaden, dvs. studenterna, prioriterar. Den skeva resurstilldelningen har också resulterat i att lärare har måst avskedas och uppmuntrats att ägna sig åt annan verksamhet eller samma verksamhet på orter dit varken de själva eller studenterna vill fara.

Frånvaro av konkurrens tillsammans med vetenskapen om att kön av hugade studenter är mycket lång, leder också till att utbildningen på de eftertraktade universitetsorterna lätt kan bli undermålig. Bristen på alternativ gör att studenterna ändå känner sig lyckligt lottade bara de får en utbildningsplats där. Deras reaktion är förklarlig. Svårigheter att utvärdera en utbildning, gör att en examen från ett gammalt universitet, låt säga Lunds Universitet, värderas betydligt högre än en från Kristianstad Högskola.

UNIVERSITET UR ETT PUBLIC CHOICE PERSPEKTIV

Universiteten och högskolorna kan, som vilken annan verksamhet, beskrivas som ett knippe kontrakt. I centrum för analysen står organisationen, runt denna kan ett

⁵ För Lunds Universitets vidkommande gäller detta bara antalet utbildade civilingenjörer och magisterexamen. Målen skall gälla för en treårsperiod varför det lite tillspetsat bara är två år som skiljer denna process från de

antal olika aktörer som har någon form av relation med denna, urskiljas. Det kan vara kunder, leverantörer, finansiärer, ägare, skattebetalare, anställda etc. Effektiviteten hos organisationen bestäms bland annat av förhållandet mellan intressenterna och verksamheten och vilka drivkrafter detta skapat.

I fallet utbildning och forskning kan två viktiga grupper intressenter identifieras, nämligen politiker och de anställda. Politikernas agerande har analyserats i en rad arbeten och effekten på enskilda verksamheter är jämförelsevis väl förstådd.⁶ Jag skall därför inte här uppehålla mig vid politikernas drivkrafter avseende den högre utbildningen. Men ett bra exempel på att politiska överväganden förekommer är hur de nya resurserna i stor utsträckning, för att inte förstärka den ökande regionala obalansen, har tillförts de nya och mindre högskolorna.

Public choice ansatsen har däremot inte, men några få undantag, tillämpats på den akademiska världen.⁷ Särskilt har de akademiska lärarnas egna drivkrafter undgått granskning. Att så inte skett är en brist eftersom deras agerande är viktigt för det slutliga utfallet och för att denna ansats är relevant för diskussionen. De akademiska lärarnas möjligheter att agera i egenintresset är nämligen betydande - de har visserligen ett renodlat anställningskontrakt med lärosätet i fråga, men på grund av anställningskontraktets specifika innehåll kan de bete sig som en egenföretagare. Detta beteende kan - men behöver inte - bli destruktivt för det slutliga utfallet. För att se detta är det emellertid nödvändigt att förstå universitetens "själ".

Vetenskaplig ära istället för marknadens uppskattning

Låt oss alltså fortsättningsvis, i public choice teoretisk anda, utgå från att de enskilda medarbetarna vid universitet och högskolor drivs av egenintresset i ungefär samma grad som politiker, affärsmän, byråkrater etc. En rimligt rationell akademisk lärare kommer att fokusera sina ansträngningar på sådana aktiviteter som primärt gynnar honom/henne själv. Vilka är då dessa? Det är inte högre lön, ty lönespridningen är begränsad, vilket alla är införstådda med. Det är heller inte yttre attribut såsom större kontor, snabbare tjänstebil, ty denna slags belöningar

femårsplaner som tillämpades i de forna kommunistländerna i öst.

⁶ Detta har gjorts inom ramen för public choice teorin, som närmast förknippas med namn såsom James Buchanon och Gordon Tullock. Utgångspunkten för denna teoribildning, som för övrigt belönades med ekonomipriset till Alfred Nobels minne 1986, är att individer är rationella och för det mesta handlar i egenintresset. Sprängkraften i teoribildningen ligger inte så mycket i att "vanliga" individer förutsetts handla i egenintresset utan att dessa drivkrafter även gäller för individer i allmänhetens tjänst - politiker och myndighetspersoner.

⁷ Ett undantag är dock Ingemar Ståhls bidrag i *Studier av svensk utbildning*, Ekonomiska Rådet, 1993.

förekommer inte heller annat än undantagsvis. Däremot är ära – framförallt den ära som kollegerna kan förära honom/henne med, viktig.

Ära kan mätas på många sätt, men i den akademiska världen brukar den utgöras av den bekräftelse på vetenskaplig skicklighet som dokumenterats genom publikationer i ansedda tidskrifter. Äran ökar ytterligare om de vetenskapliga bidragen citeras flitigt av forskarkollegerna. Vad som sedan är vetenskaplighet bestäms av vetenskapssamhället själv och kan genom en slags cirkelresonemang definieras som sådant som vetenskapssamhället för stunden sysslar med.

Drivkraften att erhålla vetenskaplig ära är mycket stark och löper ofta parallellt med strävan efter att få en fast tjänst, ty en sådan ger innehavaren många fördelar. Detta gäller i synnerhet en professur som i praktiken bara kräver en liten bunden motprestation av innehavaren – något mer än 100 timmars sammanlagd undervisning och handledning per år. Därutöver är det i praktiken fritt fram för innehavaren att göra vad som faller honom/henne bäst in, forska, extraknäcka, ägna sig åt sina hobbies, etc..

I praktiken tillsätts alla akademiska tjänster av universiteten och högskolorna själva och de kriterier som används vid tillsättningen har i allt väsentligt utvecklats av dess egna företrädare enligt de normer och värderingar som präglar dessa. Vetenskaplig ära väger här, trots alla ansträngningar att införa andra dimensioner, mycket tungt. Att omvärlden kan ha andra önskemål behöver man i praktiken inte ta någon större hänsyn till - och gör det inte heller.⁸

Utifrån detta betraktelsesätt är det lätt att förstå att den enskilde medarbetaren är, eller måste vara, inriktad på att göra sådant som leder till vetenskaplig ära. Dessa aktiviteter är nämligen de enda som kan ge honom/henne belöningar. Att så är fallet beror på att belöningar inte delas ut av någon annan intressent, än av den akademiska världen självt. Politikerna kan inte belöna den enskilde individen, forskargruppen eller den enskilda institutionen för extraordinära insatser eftersom de budgetmedel som riksdagen beslutar om tilldelas lärosätet och att detta kan fördela dessa efter egna kriterier. Marknaden kan inte heller belöna, eftersom marknaden inte tillåts visa sina preferenser genom att exempelvis betala för eftertraktade tjänster. Marknaden får helt enkelt ta det som bjuds. Det akademiska

⁸ Tillsättningen av tjänster innehåller också ett annat intressant inslag som består i sakkunnigförfarandet. Det innebär att kolleger vid konkurrerande lärosäten skall bedöma vilken som skall konkurrera med honom/henne i framtiden. Officiellt används sakkunnigförfarandet för att garantera vetenskaplig objektivitet, men har i praktiken sedan länge spelat ut sin roll. Istället förlänger det tillsättningsprocessen och utvecklar en betydande kreativitet hos systemets medarbetare i jakten att finna "lämpliga" sakkunniga, dvs. sådana som kommer fram till "rätt" bedömningar av de sökandes kvalifikationer.

belöningsystemet är därför en nästintill helt och hållet intern företeelse - man belönar varandra.

Kollegialitet istället för kommandoekonomi

Den yrkesmässiga relationen mellan universitetens och högskolornas medarbetare kännetecknas vidare av kollegialitet - som främst är utbredd bland professorerna - snarare än hierarki. Direkt konkurrens och öppen konfrontation förekommer sällan vilket betyder att man inte annat än undantagsvis konkurrerar med varandra om doktorander, studenter, forskningsutrymme etc. Konkurrenten med andra lärosäten kan emellertid vara stark och revirtänkandet är utbrett varför betydande ansträngningar görs av den enskilde att försvara sina domäner internt och externt.⁹

Det starka inslaget av kollegialitet ger intressanta implikationer vad gäller budgetprocessens slutliga utfall som bestäms genom förhandlingar mellan lärosätets egna företrädare. En särskilt viktig roll spelar här de enskilda verksamhetscheferna - prefekter, dekaner och rektorer - som i praktiken väljs av sina kolleger, även om det formella valet sker på en högre nivå. Uppdraget är vidare tidsbegränsat och tänkt att rotera mellan de akademiska lärarna. Att strukturen har detta utseende är ingen slump, utan kan förklaras av att det verkar disciplinerande och hindrar den som för tillfället innehar chefsbefattningen från att gynna sig själv på sina kollegers bekostnad eller att på annat sätt vete sig olämpligt mot sina arbetskamrater. Svinhugg går igen! Varje medarbetare som befordrats till någon form av chefsbefattning gör därför klokast i att söka sammanjämka olika intressen och kompromissa, istället för att välja en strategi som visserligen ur marknadsmässig synvinkel är den bästa, men som riskerar att framkalla interna konflikter som drabbar honom/henne själv i framtiden.

Systemet med fasta tjänster och anställningskontraktets speciella innehåll försvårar också möjligheterna att vara flexibel och anpassa verksamheten till marknadens önskemål. Innehållet i den utbildning och forskning som ett enskilt lärosäte kan erbjuda, bestäms nämligen ytterst av den kompetens som innehavarna av de fasta tjänsterna har. Förutom att arbetsrätten sätter gränser för arbetsgivarens möjligheter att fritt avskeda anställda, kommer det starka kollegiala inslaget att leda till att pågående verksamheter sällan eller aldrig avbryts förrän utövaren lämnar lärosätet eller själv vill ändra inriktning. Även om verksamhetschefen inte saknar den formella möjligheten att tvinga en medarbetare

⁹ Det är också vanligt att man utåt håller enad front.

att lära upp sig på ett nytt område är den i praktiken begränsad - inte bara av den kollegiala styrformen utan även av strikta ekonomiska faktorer.

Forskning och undervisning är nämligen aktiviteter som normalt kräver en mycket lång period av inläring. Det vore därför oklokt att inte låta den enskilde medarbetaren utnyttja den kunskap denne investerat i så länge som det finns en efterfråga på denna kunskap. Först därefter är det ekonomiskt försvarbart att inleda en period med nytt kunskapsinhämtande. Under dessa blir nämligen det ekonomiska utfallet negativt oavsett om investeringen skall betalas av den enskilde eller av arbetsgivaren. Om inte denna vidareutbildning ersätts uppifrån genom ökade anslag, finns det inga skäl för verksamhetscheferna att satsa på detta, åtminstone inte så länge som det finns en kö av studenter. Ty det skulle ju innebära att någon annan del av verksamheten finge stryka på foten vilket strider mot det kollegiala tänkandet. Det kan också av andra och högst privata skäl vara irrationellt för den enskilde att överge en tidigare inriktning, ty det betyder ju att överge en slags auktoritetsposition - med allt vad det innebär - för att bli lärling på ett nytt.

VAD KAN GÖRAS?

Den nuvarande strukturen med fasta tjänster, stor individuell frihet, svag ledningsfunktion i kombination med forskningens och undervisningens speciella krav på lång investeringsperiod gör den akademiska verksamheten trögrörig. Frånvaron av andra belöningar än de som den akademiska världen självt utdelar - vetenskaplig ära - resulterar också i att det är vetenskapssamhället självt som i hög grad bestämmer aktiviteten hos våra universitet och högskolor och att de gör det främst för att tillgodose sina egna ambitioner och inte politikernas eller marknadens önskemål. Teoretiskt saknar inte marknaden inflytande och det vore fel att påstå att fördelningen av resurser fattas helt oberoende av dess önskemål. Men eftersom marknaden inte bidrar direkt med finansieringen utan indirekt i egenskap av skattebetalare och därtill har svårt att visa sina preferenser, finns det i praktiken ingen anledning för systemet att tillgodose dess önskemål.

Eftersom den nuvarande strukturen inte innehåller några starka drivkrafter för dess primärintressenter - akademiska lärare och politiker - att anpassa sig till marknadens önskemål, hur skall då ökad lyhördhet för dessa kunna etableras? Här framstår en förändring av belöningsstrukturen som den mest effektiva möjligheten, ty den kan rätt utformad ändra incitamenten.¹⁰ Men det räcker

¹⁰ Idag anses inte denna utgångspunkt som särskilt utmanande utan tvärtom som självklar. Hela den starkt expanderade corporate governance teorin har sin utgångspunkt i att företagets chefer inte med nödvändighet

inte att påverka verksamhetschefernas incitament, ty dessa saknar de verktyg som behövs för att förmå enskilda individer att erbjuda de tjänster som marknaden efterfrågar. Detta gäller åtminstone alla de med fasta tjänster som inte avskedas med mindre än att det rör sig om extremt allvarliga överträdelser. Till denna kategori räknades definitivt inte ovilja eller oförmåga att forska/undervisa på andra områden än de man sysslat med tidigare. Den förändrade incitamentstrukturen måste alltså omfatta alla anställda.

Den centrala frågan gäller därför hur detta skall ske för att marknads önskemål bättre skall tillgodoses. I den fortsatta diskussionen är fokus lagd på utbildningen som utgör ungefär hälften av de statliga anslagen till universiteten och högskolorna, ca 12 miljarder för år 2000, men även forskningen berörs. Diskussionen kommer att göras utifrån två separata spår, dels hur utbildningen skall finansieras dels vem som skall producera den.

Den självklara utgångspunkten för diskussionen är att utbildningen blir bättre om marknaden kan påverka dess innehåll, inriktning och omfattning. Jag är medveten om att alla inte skulle instämma i detta påstående. Till dessa mina kritiker kan jag emellertid bara säga att marknadsekonomiska principer har tillåtits att slå igenom i praktiskt taget alla andra aktiviteter – kyrkan inräknad – varför skulle de då inte också tillåtas påverka den högre utbildningen.

Marknaden måste alltså enligt min bedömning ges ökad möjlighet att aktivt visa vad den vill ha. Detta görs normalt sett genom att marknaden betalar för de varor och tjänster som efterfrågas och här gäller principen att ju högre värde marknaden tillskriver varan/tjänsten desto mera vill den betala för att få den. Rent praktiskt kan detta åstadkommas genom ett ökat inslag av en generell avgiftsfinansiering tillsammans med att privata *avgiftsfinansierade universitet med full examinationsrätt* tilläts. Det är så vitt jag kan se heller ingen nackdel om privata avgiftsfinansierade lärosäten existerar parallellt med statliga oavsett hur dessa finansieras. Denna vidgning av kretsen producenter skulle vitalisera hela den högre utbildningen och öka effektiviteten till gagn inte bara för universiteten och högskolorna själva och dess medarbetare utan också för skattebetalarna och studenterna.

agerar i sina uppdragsgivares –företagets ägares – intressen utan i sitt eget intresse. Av det skälet behövs olika program för att samordna direktörernas intressen med företagets för att säkerställa att företaget sköts effektivt och till sina ägares fromma.

Mera marknad

Ett ökat inslag av avgiftsfinansierad högre utbildning har många fördelar. Det skulle för det första leda till att studenterna ökar kraven på sig själva. Den som själv betalar sin utbildning vill också klara av den på så kort tid som möjligt för att hålla nere de totala kostnaderna. Det ökar genomströmningen och minskar skattekollektivets kostnader för den del av utbildningen som finansieras via skattsedeln. Avgiftsfinansiering kommer för det andra att leda till att studenterna ställer större krav på utbildningens kvalitet och innehåll. Lärosäten som satsar på sina lärare och lärare som satsar på sina studenter kommer att expandera medan de som inte gör det kommer att få uppleva det motsatta. På så vis etableras ett nytt belöningsystem, vid sidan av vetenskaplig ära, nämligen ökade ekonomiska resurser till lärosätet och högre lön till de medarbetare som bidrar till att öka antalet studenter genom att erbjuda attraktiv utbildning.

Det är också rimligt att föreställa sig att avgiftsfinansiering, i den mån avgiften speglar den faktiska utbildningskostnaden, kommer att resultera i betydande resursomfördelningar inom utbildningssystemet. Dyra utbildningar som bara ger den utbildade små chanser till arbete, såsom skådespelarutbildning, kommer att minska eller erbjudas i andra former, medan de som är attraktiva ur arbetsmarknadssynpunkt kommer att expandera. Avgiftsfinansiering leder således till att det är marknaden (studenterna) som bestämmer vilken utbildning som skall ges och var, och inte politikerna eller lärarna.¹¹

Ett annat argument för avgiftsfinansiering består i att den minskar skattekollektivets kostnader för högre utbildning. Överförs hela finansieringen på den enskilde, hade statens utgifter år 2000 varit 21 miljarder kronor lägre. Ur skattekollektivets synvinkel är det också fullt logiskt att det egenfinansierade inslaget ökar. Som följd av den ökade rörligheten på arbetsmarknaden är högre utbildning inte längre en nationell angelägenhet. Avkastningen på kunskapskapitalet tillfaller i allt högre grad den enskilde individen genom högre löner och inte längre det enskilda landet vars invånare finansierat utbildningen. Detta gäller framförallt de utbildningar som leder fram till yrken som är gränslösa till sin karaktär såsom ingenjörer, läkare, finansiella ekonomer etc.

Privatekonomiskt är det förstas bara att gratulera de många unga välutbildade som idag lämnar Sverige och sina utbildningsskulder för att arbeta i

¹¹ Införandet av en studentpeng är ett steg men inte tillräckligt. Det kan användas för att påverka fördelningen av resurser mellan olika lärosäten, men inte den högre utbildningens omfattning totalt sett.

länder där lönerna är högre och skatterna lägre. Men det är en dålig affär för Sveriges skattebetalare som har finansierat utbildningsinvesteringen men inte får ta del av de vinster som den skapar. En nyutbildad läkare som lämnar landet lämnar inte bara en skuld på ½-1 miljon kronor utan också längre vårdköer till skattebetalarna.

Avgiftsfinansiering torde slutligen också leda till att utbildningspremien ökar, ty de som utbildar sig måste helt enkelt kräva högre löner för att kompensera sig för utbildningskostnaderna. Detta kan bidra till att flykten av högutbildade till andra länder med högre löner, stannar upp eller i vart fall minskar.

Mot avgiftsfinansiering talar att den kan öka den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Jag bedömer dock den risken som liten och detta av flera skäl. För det första behöver en utbildning inte vara så dyr om vi tillåter differentierade avgifter. Prislappen varierar givetvis beroende på utbildning. En blivande civilekonom eller jurist kan räkna med en ren utbildningskostnad på ca 100,000 – 200,000 kronor - jämförbart med en begagnad bil - för en hel utbildning av hygglig kvalitet.¹² De privata kostnaderna kan också minskas av att ett system med stipendier införs att delas ut till duktiga studenter. En del av dessa stipendier kan behovsprövas för att säkerställa att de tilldelas studerande från ekonomiskt eller socialt svaga grupper. Övriga får förlita sig på sina föräldrar eller vända sig kapitalmarknaden. Den privatekonomiska kalkylen kan också förbättras om ett system med skattemässiga avdrag för de rena utbildningskostnaderna införs. Detta gäller i synnerhet i ett uppbyggnadsskede innan utbildningspremien ökat. Förutom att det skulle minska kostnaden för den enskilde, skulle det göra det mera attraktivt för den utbildade att stanna kvar i Sverige, ty det skattemässiga avdraget är knutet till att personen ifråga arbetar och betalar skatt i Sverige.¹³

För det andra innebär ett ökat inslag av avgiftsfinansiering inte att hela avgiften alltid skall betalas av den enskilde. Frågan om hur stor dennes andel av kostnaden skall vara är i själva verket inte enkel att besvara. En omedelbar övergång från nollfinansiering till fullfinansiering framstår inte heller som lämplig, utan kräver en övergångsperiod. Skall avgifterna vara densamma för all slags utbildning och täcka både utbildningen och forskningen, blir de nämligen så höga att efterfrågan på högre utbildning skulle falla dramatiskt. De svenska hushållens ekonomiska resurser i allmänhet är för små och viljan att lånefinansiera sin utbildning för svag

¹² I den högre siffran har också kostnaden för forskningen bakats in i utbildningsavgiften. Till detta belopp skall också läggas kostnaderna för uppehälle, med de finansieras redan idag i stort sett helt av den studerande själv.

för att medge detta. Risken är stor och möjligheten att kunna betala tillbaka lånet ännu så länge begränsad på grund av den sammanpressade svenska lönestrukturen.

Utbildningsavgiften kan vidare begränsas i en modell som innebär att forskningsdelen finansieras med hjälp av anslag från privata och statliga bidragsgivare alternativt att lärosätena ges en betydande "grundplåt" som skall användas för långsiktiga åtaganden främst inom forskning.

För det fjärde måste man hålla i minnet att även den nuvarande ordningen förenad med merkostnader för många studenter. Ett extra år vid Komvux för att läsa upp betyg kostar i form av extra studiemedel kanske 60,000 - 80,000 kronor, eller nästan lika mycket som en hel utbildning skulle ha gjort.

Speciallösningar kan slutligen diskuteras för de riktigt dyra utbildningarna. I vad mån en enskild student själv kan bekosta låt säga en läkarutbildning, med en prislapp på minst 500,000 kronor, beror på om utbildningspremien är tillräckligt hög. Så är fallet - dock ej i Sverige - men väl utomlands.

Mera mångfald

En annan angelägen reform synes vara att bredda gruppen av leverantörer av utbildning och forskning. Denna uppgift är ju idag med några undantag förbehållen statliga universitet och högskolor. Undantagen är de tre stiftelseägda lärosätena Chalmers Tekniska Högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm.¹⁴ Men även dessa övervakas och kontrolleras av den statliga tillsynsmyndigheten - Högskoleverket.

Att det inte finns några helt privata leverantörer av utbildning kan förklaras av examinationsrätten och finansieringssystemet. Vem som helst kan visserligen starta ett universitet, men vem som helst får inte ge en utbildning som leder fram till akademiska poäng eller till en akademisk examen. För detta krävs tillstånd - examinationsrätt - som för nystartade lärosäten är en uppgift för regeringen, i annat fall är det Högskoleverket som avgör frågan. Det krävs ingen större fantasi för att inse att etablerade lärosäten inte passivt skulle acceptera att

¹³ Märk väl att detta kan ske utan att skattekollektivets kostnader för den högre utbildningen ökar i förhållande till dagsläget. Idag står skattekollektivet för hela kostnaden, med privatfinansiering och skattemässiga avdrag skulle kostnaden i princip halveras, beroende på vilken skattesats som ut på inkomsterna.

¹⁴ Därutöver tillkommer några mindre högskolor som enbart förmedlar grundutbildning inom begränsade och starkt specialiserade segment.

regeringen generöst tillät nya lärosäten att utbilda mot examensbevis, ty det minskar marknaden för de etablerade och ökar konkurrensen.

Eftersom det är en formell examen som utgör lockelsen för de allra flesta studenterna, blir ett privat universitet utan faktisk examinationsrätt en ointressant företeelse. Studentens preferens för utbildningar med väl definierade examina är rationell. En sådan utbildning minskar informationsasymmetrin som består i att den som utbildar sig normalt sett vet mera om den utbildning han/hon genomgår än vad den framtida arbetsgivaren gör. Uppvisandet av ett examensbevis underlättar för denna att bedöma värdet av den kunskap som den arbetssökande besitter.

Det andra skälet till att det i allt väsentligt saknas privata leverantörer är att finansieringen av den högre utbildningen inte får ske på annat sätt än via statliga anslag. Utbildningsavgifter godkänns med andra ord inte, men denna restriktion gäller *bara poänggivande kurser om köparen är en privatperson*. Företag kan däremot idag fritt köpa poänggivande utbildning till sin, ofta redan utbildade, personal. Faktum är att denna uppdragsutbildning till och med uppmuntras som led att stärka det enskilda lärosätets finanser.

En utbildningspolitik som baseras på mångfald har också större förutsättningar att vara framgångsrik i nationalekonomiskt hänseende, än en som grundas på likriktning och centralt fastställda normer. Eftersom det är kunskap som genererar välfärd, måste fokus för de ekonomisk-politiska ansträngningarna vara att öka mängden kunskap och inte mängden utbildning - utbildning är bara ett medel för att uppnå målet som är kunskap. Men all utbildning leder inte fram till sådan kunskap som ökar den ekonomiska välfärden - och att i förväg avgöra vilken slags kunskap som är eller kan bli viktig för välfärden låter sig inte göras. Men om flera olika leverantörer tillåts att verka samtidigt ökar sannolikheten att någon av dem fånga upp sådana trender som blir framgångsrika någon gång i framtiden.

Systemförsvarens skulle kanske här invända att kvaliteten kan komma att bli lidande om vem som helst får starta ett "universitet". Hur skall köparen/studenten i förväg kunna bilda sig en uppfattning om utbildningens kvalitet. Detta problem bör emellertid marknaden utan vidare kunna lösa på egen hand. Det ligger nämligen i de privata producenternas intresse att signalera hög kvalitet - i annat fall får de inga studenter och därmed inga intäkter. Genom olika former av kvalitetsmärkning - certifiering - kan denna signaleringseffekt uppnås. Vi har faktiskt redan sett prov på hur marknaden spontant infört kvalitetsgranskning

och licensiering - sådan görs exempelvis av de ekonomiska fakulteterna/handelshögskolorna.¹⁵

More money

En ofta förekommande åsikt är att offentlig verksamhet bör privatiseras därför att det ökar effektiviteten. Det finns alldeles säkert effektivitetsvinster att hämta även inom den högre utbildningen och forskningen, men dessa vinster är sannolikt relativt små. Det denna sektor lider mest brist på är istället resurser. I Sverige satsas totalt knappt 140,000 kronor per år och heltidsplats och i detta belopp ingår även forskningsanslagen. Skulle vi begränsa perspektivet till att gälla enbart utbildningsanslagen stannar satsningen på blygsamma 60,000 kronor per heltidsstudent. Den kan jämföras med avgiften per studieplats i USA som ligger på 200,000-400,000 kronor per år. Den blygsamma svenska tilldelningen riskerar att sänka den svenska utbildningskvaliteten till en oacceptabelt låg nivå - om den inte redan befinner sig där?

Att tillföra mera ekonomiska resurser inom den nuvarande strukturen är emellertid knappast lämpligt på grund av den bristande kopplingen mellan marknadens önskemål och systemets inneboende (o)vilja att leverera. Mer pengar skulle i bästa fall leda till mera vetenskaplig ära men knappast till mera och bättre undervisning. Inte heller skulle det leda till mera mångfald, i termer av annat innehåll i utbildningen, utan bara till "more of the same".

Skall mera resurser tillföras bör detta ske på ett sådant sätt att marknaden ges ökad möjlighet att styra och påverka medelsanvändningen - därmed inte sagt att marknaden skall tillåtas styra allt. Redskapet för detta är utbildningsavgifterna. Hur stor den sammantagna resursökningen blir, beror ytterst på hur stor a avgifterna tillåts vara samt i vad mån avgifterna tillkommer utöver de nuvarande anslagen, eller ersätter hela eller delar av de dessa. Väljs den senare modellen måste givetvis avgifterna sättas högre för att få en resursförstärkning och uppnå önskad kvalitet. Något tak för avgifterna behöver inte finnas, vilket innebär att det heller inte finns något tak för utbildningens kvalitet, förutsatt att marknaden är beredd att betala för den.

Avgiftsfinansiering och privata producenter ökar också mångfalden till glädje för inte bara marknaden/studenten utan också för de som arbetar med högre

¹⁵ I vilken associationsform som dessa privata universitet och högskolor skall bedrivas är en öppen fråga. Vi har mest erfarenhet av stiftelseformen men det skall inte utesluta att också aktiebolagsformen kan förekomma. Dock förefaller aktiebolagsformen vara mera lämplig för ett lärosäte som bedriver företrädesvis utbildning som det finns en betydande betalningsvilja för och/eller en som inte kräver så betydande forskningsresurser.

utbildning och forskning. Studenter liksom akademiska lärare är olika och föredrar att befinna sig i olika miljöer – en ökad mångfald gör det mycket lättare att tillgodose dessas behov än vad dagens struktur gör. Den som så önskar kan köpa en plats vid ett universitet som profilerat sig på avancerad grundforskning medan andra föredrar att utbilda sig vid ett utbildningsintensivt lärosäte. Vissa betalar således för att komma i närheten av forskningsfronten medan andra för att få mycket undervisning i små grupper. Statliga kan finnas vid sidan om privata, de med låga avgifter vid sidan om med höga. Genom att studenten väljer utbildning efter egna preferenser kommer också de ekonomiska resurserna att styras till den envändning som marknaden föredrar.

Mer resurser kan också tillföras utbildningssektorn i form av ökade forskningsanslag. För att förmå privata organisationer och enskilda individer att bidra med mera ekonomiska medel om dessa i likhet med deras amerikanska motsvarigheter tillåts göra skattemässiga avdrag för donationer till utbildning och forskning. Alternativt kan man tänka sig en modell där incitamenten för den enskilde institutionen att investera i forskning som har förutsättningar att bli kommersiellt framgångsrik stärks. Men detta kan bara ske om forskarens/forskargruppens arbetsgivare kan få del i de intäkter som forskningsresultatet kan komma att generera. Då måste delar av äganderätten till patenten överföras på universiteten. Därigenom får dessa mycket starkare incitament att stimulera sådan forskning som leder fram till patent.¹⁶ Denna samägandeform är huvudregel vid de amerikanska universiteten men förekommer ej i Sverige och kräver justeringar göras i den gällande regelstrukturen för patenträttigheter. På så vis kan utbildningsavgiften reduceras kraftigt.

Vad skall då politikerna göra?

Insikten om att det finns ett klart samband mellan verksamhetens intäkter och verksamhetens omfattning kommer automatiskt att sippra ner i organisationen. Inga studenter – inga pengar. Den fria etableringsrätten ökar vidare pressen på utbildningsproducenterna och tvingar dem att tillgodose marknadens krav. Gör inte de det, gör någon annan det. Detta kan ske på olika sätt eftersom marknaden är heterogen till sin karaktär. Studenter har olika intressen vilket ger utrymme för den önskade mångfalden. Kollegialitet och strävan efter vetenskaplig ära får på så sätt

¹⁶ Detta diskuteras bland annat av Magnus Henreksson och Nathan Rosenberg i *Akademiskt Entreprenörskap- Universitet och näringsliv i samverkan*, SNS, 2000.

mindre utrymme i den akademiska världen medan flexibilitet och anpassning till marknadens/studenternas krav får ett större utrymme.

Den politisk sfärens uppgifter begränsas i ett dylikt scenario, men elimineras inte i förhållande till nuläget. Man kan peka på två självklara och angelägna uppgifter för staten; kontrollera kvalitet och fastställa en uppsättning institutionella lösningar så att marknaden utvecklas sunt och studenter skyddas från oseriösa producenter. Statens uppgift blir med andra ord att stärka kundens - studentens position.

Staten har också en viktig uppgift i att utforma strukturen för de kvarvarande statliga lärosätena. Att marknaden avregleras behöver ju inte innebära att alla lärosäten skall drivas i privat regi. Några statliga, som helt eller delvis finansieras över statsbudgeten, kan finnas kvar som nödvändiga konkurrenter med uppgift att etablera en slags rättesnöre eller en lägsta standard mot vilken de privata lärosätena måste konkurrera för att kunna motivera sin existens. Fördelen med sådana parallella strukturer är att dyr grundforskning kan koncentreras till de statliga universiteten. Då denna slags forskning ofta är långsiktig och förenade med stora risker, är det svårt att låta den finansieras över och styras av marknaden. Därtill brukar man anse att grundforskningens resultat skall vara tillgängligt för alla, bedrivs den i privat regi kan diskussioner om äganderätter och krav på exklusiv användning uppstå.

SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER

För inte så många år sedan föreföll det otänkbart att utbildning, vård och omsorg kunde drivas av vinstdrivande bolag; att de privata vaktbolagens omsättning skulle överstiga polisens, att privata radio- och TV-kanaler dominerar mediamarknaden, etc. Men så är det faktiskt idag. De privata aktörerna har i själva verket gjort sådana inbrytningar i den offentliga sektorn att det nu är svårt att tänka sig en tillvaro utan dessa privata inslag.

Men ett område har fortfarande undgått denna avregleringsväg och det är den högre utbildningen och forskningen om vilken staten fortfarande har ett mycket starkt grepp. Men mycket talar för att den statliga styrningen har spelat ut sin roll. Ökad resurstilldelning, ökad styrning har inte lett fram till de resultat som önskats. Inte heller har den neddragning av resurser som i praktiken skett hos de etablerade universiteten lett fram till den omvandling som kan ha eftersträvat av våra politiker? I värsta fall kan till och med det motsatta ha inträffat. Den organisatoriska form inom vilken universitet och högskolor verkar tillsammans med

det starka inslaget av kollegialitet, fördelarna för den enskilde av att "göra rätt saker", det rådande belöningsystemet och den svaga ledningsfunktionen gör sektorn minst sagt svårstyrd.

Bristen på konkurrens mellan individer och lärosäten och bristen på ekonomiska medel har gjort det allt svårare för svenska forskare att hävda sig i den internationella vetenskapssamhället. I USA satsas av privata och offentliga medel mycket mera på forskning och utbildning än vad som är fallet i Sverige. Trögheten i systemet kan också ha bidragit till att forskningen inte är tillräckligt vital. Förmågan att omsätta forskningsrön till kommersiellt gångbara projekt har också varit svag hos det svenska universitetet och högskolorna. Detta förstärks ytterligare av att det inte primärt marknads önskemål som styr verksamheten utan mera diffusa kriterier.

För att öka effektiviteten och mångfalden i den högre utbildningen och forskningen är det viktigt att tillåta ett ökat inslag av avgiftsfinansiering i kombination med ett vidgat utbud från privata producenter med full examinationsrätt. Denna ordning skulle öka utbudet av högre utbildning, framförallt på de områden som studenterna är mest intresserade av och tillföra systemet mera pengar. Marknaden klarar emellertid inte denna omvandling på egen hand utan den kräver politiska beslut. Politikerna har här ett gyllene tillfälle att vara steget före och påskynda processen genom att fatta dessa beslut istället för att fördröja den genom att inte fatta dem. En sådan offensiv hållning skulle öka trovärdigheten i talet om kunskapssamhällets välsignelse.