

1 Sammanfattning

En våg av förändringar sköljer över de offentliga verksamheterna runt om i världen. Det har handlat om att införa marknadsmekanismer, men också om resultatstyrning, utvärderingar och mer företagslika organisationsformer. Tidigare har det varit bland annat sjukvården och kommunerna som stått i fokus, men därefter har utbildningssektorn kommit att ligga som ett område i förändringens frontlinje.

Universitets- och högskolesektorn genomgick under 1993 en reform som förändrade regleringsstrukturen i grunden. Den tidigare centralstyrningen byttes mot en struktur där enheterna blev självständiga aktörer i förhållande till varandra och till regeringen. Det är en struktur som liknar mål- och resultatstyrningen, men som tydligare bygger på ett självständigt agerande från universitetens och högskolornas sida.

Universiteten¹ är autonoma men beroende av statsmakternas beslut vad gäller finansieringen av verksamheten, samtidigt som statsmakterna är beroende av universitetens vilja att prestera god forskning och utbildning till låg kostnad. Genom ett långsiktigt samarbete kan universitets- och högskolesektorn fungera som redskap för ekonomisk tillväxt och en allmän bildning av medborgarna.

Undersökningen tolkar reformen i ljuset av en spelteoretisk modell kallad Fångarnas Dilemma, där regeringen och universitetet ses som parter i ett spel. Kärnan i spelet är att man uppnår det gemensamma bästa bara om parterna väljer ett långsiktigt samarbete. Lockelser finns

¹Jag har genomgående i denna rapport valt att använda termen universitet för att beteckna såväl universitet som högskolor.

både för regeringen och för rektorerna att "hoppa av" samarbetet och välja kortsiktiga fördelar.

En poäng med spelmodellen är att den fäster uppmärksamheten på relationen mellan regeringen och de underlydande enheterna. Det är en relation som utvecklas av parternas agerande, vilket i sin tur "stys" av spelreglerna. Universiteten har egenskaper som gör det särskilt lämpligt att styra dem på det här sättet, men modellen kan överföras till offentliga sektorn i stort.

Reformen 1993 innehåller sex komponenter: Systemstrukturen blev öppnare genom att enskilda utbildningsanordnare fick tillträde på lika villkor och genom skapandet av två stiftelsehögskolor. Det tidigare planeringsförfarandet byttes mot kontraktliknande utbildningsuppdrag, inom vilka universiteten har stort utrymme att välja profil. Bland annat kan universiteten välja mellan att maximera sin ersättning utifrån input- eller outputmått. Enhetliga per capita-ersättningar och i det närmaste obegränsade möjligheter att disponera anslagen är också viktiga komponenter. Till detta fogades mer omfattande mekanismer för extern granskning av verksamhetens kvalitet. Dessutom genomfördes en omfattande avreglering men också en förstärkning av rektorernas befogenheter.

I "verkligheten" har reformen inte fått fullt genomslag. En viktig faktor är regeringsskiftet 1994, där den nya regeringen inte velat spela spelet helt efter de regler som konstruerats av den borgerliga regeringen. Båda regeringarna har dessutom haft svårt att hålla sig strikt till de uppgjorda spelreglerna, bl.a. genom att tillföra öronmärkta medel för särskilda ändamål.

Systemstrukturen genomgår en långsam diversifiering med fem nya enskilda enheter, men en påtaglig förändring av utbudet vid de statliga universiteten och högskolorna. En betydande produktivitetsökning har gjorts och ett större intresse för kvalitetsfrågorna rapporteras. Däremot tycks man inte på lägre nivåer i systemet ha insett vilka möjligheter som öppnats genom avregleringen. Några universitet och högskolor vill gå vidare och förändra även de kvarvarande reglerna avseende bl.a. fakultetsorganisation och styrelsekonstruktion.

En brist i spelet som det förts hittills är att studenternas efterfrågan inte fått det genomslag som var avsett när regelverket konstruerades. Så länge sökandetrycket är stort kommer kraven på universiteten att anpassa sig till studenternas önskemål att vara förhållandevis små.