

Perversa incitament för högskolan?

Företagen i den gamla sovjetekonomin skilde sig från vanliga myndigheter genom att deras prestationer bedömdes efter olika kvantitativa mått, och utfallet enligt dessa mått styrde hur företagen belönades eller bestrafades. Problemen med måtten var att de gav perversa incitament. Litteraturen flödar av exempel: När fönsterglasproduktionen mättes i ton blev glasrutorna extra tjocka. Man bestämde därför att resultatet i stället skulle mätas i ytenheter. Då fick emellertid producenten incitament att göra mycket tunna och bräckliga rutor, och enligt en uppgift var så mycket som en fjärdedel av de glasrutor som kom till byggena krossade under den period principen tillämpades.

Ett annat exempel fanns i kostnads målet i bokproduktionen. Om planen uttryckt målet i kostnaden per bok skulle det blivit frestande för förlagen att göra små böcker i stora upplagor. Därför angav planmyndigheten under en tid i stället kostnaden per tryckt sida. Det ledde till att förlagen använde stora bokstäver, breda marginaler och stort utrymme mellan raderna, vilket inte heller var meningen.

Det vanligaste framgångsmåttet var bruttoproduktionsvärde. Detta medförde en tendens för företagsledarna att lägga vikt vid sådana produkter och modeller som var materialintensiva och som framställdes med dyra insatsvaror. Av det skälet saknades

under många år billiga kläder, eftersom det blev svårare att uppnå planmålet om billigare material användes. Likaså uppstod en motvilja mot att göra verktyg av annat än det dyraste stålet.

Ett gemensamt drag hos de olika typerna av framgångsmått var att om något av dem förändrades för att lösa ett problem så tillstötte i stället nya svårigheter. Grundfelet kan enkelt uttryckas på följande vis: de valda indikatorerna på framgång motsvarade vissa element i en marknadsekonomi. Det var element som ingår bland dem som påverkar resultatet för ett företag i en marknadsekonomi. Men företaget i marknadsekonomi får ta hänsyn till en totaluppsättning faktorer som balanserar varandra och som bara i ringa mån sammanfaller med planekonomins framgångsindikatorer. Frånvaron av den uppsättning balanserande krafter som finns i marknadsekonomins incitamentstruktur kan nog ses som den största bristen i sovjetekonomierna, vid sidan av konsistensproblemen.

Det intressanta är att den svenska regeringen gett den sk Resursberedningen i uppdrag att utarbeta ett förslag till ett resursfördelningssystem för högskolan som på väsentliga punkter liknar sovjetmodellen, och som därför torde ge upphov till liknande problem.

Resursberedningens förslag och den därpå grundade propositionen är

i linje med direktiven. Man skall gå från "ett resurs- och kostnadsbaserat till ett mål- och resultatnriktat system". I botten ligger visserligen en "studentpeng" som i propositionen satts till 30 procent av en standardiserad kostnad per årsstudieplats. Men resten av resurserna skall inom vissa ramar fördelas mellan högskolorna på basis av outputen, mätt i antalet helårsprestationer, dvs avklarade kurser av varje student. Visserligen är det tänkt att senare tillfoga en kvalitetspremie, men det är symptomatiskt att det svåra problemet att mäta och jämföra kvalitet skjuts på framtiden, så att det helt avgörande sättet för högskolorna att få mer pengar tills vidare ligger i att upp till ett i utbildningsuppdraget angivet tak för det antal helårsprestationer som är ersättningsgrundande godkänna fler studenter vid tentamina.

Enklaste sättet att godkänna fler studenter är att sänka kvalitetskraven. "Sänk kraven, så får ni mer pengar" blir signalen till högskolorna så länge man ligger under taket. Signalen ges implicit, och den är varken avsedd eller önskad, på samma vis som signalen till Sovjets glasrutefabriker att producera bräckligt glas då planmålet angavs i kvadratmeter varken var avsedd eller önskad.

Liksom planekonomiernas experter naturligtvis var medvetna om kvalitetsproblemen (utan att praktiskt lyckas lösa dem) är Resursberedningen medveten om vilka perversa kvalitetsincitament som ligger i en resurstilldelning baserad på tentamensresultat. Men utredningen är optimistisk liksom departementschefen i propositionen. I själva utbildningsupp-

draget skall en miniminivå för kvaliteten fastställas. Högskolorna förutsätts själva vidta åtgärder som verkar i rätt riktning. Det nya centrala Utvärderingssekreteriatet skall göra kvalitetsstudier. Senare är det, som redan nämnts, tänkt att resurstilldelningen delvis skall baseras på kvaliteten.

Det blir intressant att se vad utredningen kommer fram till i kvalitetsfrågan och vad eventuella beslut får för effekter ute i högskolorna. Det vore naturligtvis synnerligen önskvärt att kvaliteten kunde spela en väsentlig roll i resursfördelningen, men det finns många möjligheter att misslyckas med detta. Följande alternativa prognoser förefaller inte helt orealistiska:

Det kan tänkas att utredningen inte heller senare kommer fram till något användbart kvalitetsmått utan konstaterar att det är ohanterligt många saker som skulle behöva beaktas. De stora högskolorna, universiteten, har hundratals institutioner och tusentals kurser med många starka och många svaga sidor som svårligen låter sig sammanvägas i något entydigt kvalitetsmått, som skulle göra det möjligt att på ett acceptabelt vis jämföra olika högskolor.

Är man lite mer optimistisk kanske man tror på följande utfall. Utredningen lägger fram ett förslag om hur man skall kunna jämföra olika högskolor med avseende på kvaliteten i deras undervisning. Men detta vållar protester hos de högskolor som missgynnas. De pekar på att de i olika avseenden arbetar under speciella förutsättningar och att man inte tagit tillräcklig hänsyn till detta. När de fastlagda principerna börjar tillämpas

uppträder dessutom fenomen som man inte tänkt på i förväg. För att mildra kritiken blir anslagsfördelaren mer generös än vad kvalitetsmålet motiverar mot dem som ligger sämst till. Sättet att mäta justeras, och efter hand får kvalitetsmålet samma karaktär som uppförandebetyget i den gamla skolan: alla får i praktiken högsta betyg.

Resursberedningens förslag gäller fördelningen av grundutbildningsresurser mellan de olika högskolorna. Effekterna på utbildningen beror naturligtvis också på hur man sedan inom varje högskola väljer att fördela resurserna. I extremfallet, där den enskilda institutionen ser sina resurser som tämligen givna och den enskilde läraren kanske inte ens känner till fördelningsprinciperna, påverkas effektiviteten och kvaliteten tämligen lite.

Men det förefaller som om man inom högskolorna planerar för ett system som liknar det som föreslagits för fördelningen mellan högskolorna. Hur kommer man inom ett sådant system att bete sig på en institution som dras med ett besvärande ekonomiskt underskott, och som därför står inför det akuta hotet att tvingas avskeda lärare? Kommer man att kunna stå emot frestelsen att (som en engångsföreteelse, naturligtvis!) släppa igenom ytterligare några studenter som ligger på (den alltid mer eller mindre godtyckliga) gränsen till godkänt, om detta förbättrar möjligheten att behålla personal? Kan de direkt hotade lärarna vid betygsättningen undvika att påverkas av att de betyg de sätter på studenterna avgör om de får behålla jobbet?

Under alla omständigheter kan till-

lämpningen av de nya principerna bli ett intressant experiment. Det traditionella myndighetssystemet med inputstyrd resurstilldelning har ju brister, främst risken för svaga effektivitetsincitament. Outputstyrda lösningar – försök att imitera begränsade delar av marknadsekonomiskt tänkande där riktiga marknader inte finns eller inte accepteras – medför emellertid också problem. Men eftersom det är på modet idag att förorda sådana lösningar, så kanske man bör passa på och pröva dem också för högskolan. Om det visar sig att de fungerar sämre än inputstyrda lösningar så kan man ju ändra sig på nytt, och är då en erfarenhet rikare.

BO SANDELIN