

**Jarle Trondal, Bjørn Stensaker, Åse Gornitzka og
Peter Maassen**

Internasjonalisering av høyere utdanning
Trender og utfordringer

NIFU skriftserie nr. 28/2001

NIFU – Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning
Hegdehaugsveien 31
0352 Oslo

ISSN 0808-4572

Forord

Nordisk Ministerråd, Avdeling for utdanning, forskning og informasjonsteknologi har bedt NIFU om å gjøre en hurtigutredning om utviklingstendenser og utfordringer i forhold til internasjonaliseringen av høyere utdanning. Mandatet for utredningen skisserer åtte temaer som skal belyses. Det første av disse temaene er en presisering av hva som menes med internasjonalisering av høyere utdanning, noe som gjøres i kapittel 1. Kapittel 2 diskuterer de øvrige syv temaene: 1) Internasjonale kontaktmønstre i høyere utdanning, 2) profilen på internasjonalisering, de nye tilbydere og de nye produktene, 3) det voksende private utdanningsmarkedet – nasjonalt og internasjonalt, 4) akkreditering og akkrediteringssystemer, 5) finansierings- og betalingsordninger, 6) internasjonalisering gjennom bruk av ny teknologi (IKT), samt, 7) myndighetenes juridiske og formelle systemansvar. I det avsluttende kapitlet (kapittel 3) diskuteres fremtidige utfordringer og aktuelle problemstillinger knyttet til den økende internasjonaliseringen av høyere utdanning.

Mandatet for dette notatet er meget omfattende sett i forhold til den tid NIFU har hatt til rådighet, og det begrensede omfang notatet er ment å skulle ha. NIFU har derfor valgt å legge mindre vekt på empiriske detaljer, og heller prøvd å identifisere hovedtrekk i utviklingen.

Notatet er skrevet av Jarle Trondal, Åse Gornitzka, Peter Maassen og Bjørn Stensaker, med sistnevnte som prosjektleder.

Oslo, desember 2001

Petter Aasen
Direktør

Ingvild Marheim Larsen
Seksjonsleder

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Hva er internasjonalisering?	7
1.2.1	”Tradisjonell” internasjonalisering	8
1.2.2	Internasjonaliseringens nye ansikt	8
2	Internasjonaliseringens mange ansikt	10
2.1	Internasjonale kontaktmønstre	10
2.2	Nye utdanningstilbydere og institusjoner	11
2.3	Fra kontakt til kommersialisering av høyere utdanning	13
2.3.1	Markedsorientering i høyere utdanning	13
2.3.2	Den internasjonale markedsstrukturen i høyere utdanning	13
2.3.3	Multilaterale frihandelsavtaler og det internasjonale marked for høyere utdanning	14
2.4	Akkrediteringssystemer	15
2.5	Finansiering og betaling i høyere utdanning	17
2.6	IKT og internasjonalisering	18
2.7	Myndighetenes systemansvar	19
3	Fremtidige utfordringer	22
	Referanser	25

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Internasjonalisering av høyere utdanning står i et spenningsfelt mellom brudd og kontinuitet. På den ene siden er internasjonalisering av høyere utdanning et velkjent og gammelt fenomen. Internasjonal mobilitet av studenter og forskere har foregått siden middelalderen. Forskeres og studenters internasjonale kontaktflater har vært sterke i hele etterkrigstiden, men har også økt i sterk grad de siste 20 årene. Omfanget av disse kontaktene representerer likevel ikke noe kvalitativt nytt med hensyn til internasjonalisering av høyere utdanning. Dette notatet understreker at internasjonalisering av høyere utdanning anno 2001 på mange områder er noe annet enn internasjonalisering for 20 år siden. Vi retter i første rekke fokus mot tendenser i retning av brudd med tidligere former for internasjonalisering.

De fleste samfunnsområder opplever økende internasjonalisering av både formell organisering av virksomheten, av faktiske beslutningsprosesser, av viktige overnasjonale innflytelseskanaler etc. Ikke minst synes skillet mellom tradisjonell utenrikspolitikk og innenrikspolitikk delvis å ha brutt sammen i europeiske stater (Egeberg og Trondal 1997). De samme tendensene kan også observeres innenfor høyere utdanning. Utfordringene, løsningene og deres konsekvenser innenfor høyere utdanning følger landegrensene i mindre grad enn tidligere. En slik utvikling fører til at sentrale utfordringer i økende grad oppfattes som "eksterne". Dette notatet identifiserer en rekke sentrale trender og utfordringer knyttet til internasjonalisering av høyere utdanning, og diskuterer også mulige effekter av en slik utvikling.

1.2 Hva er internasjonalisering?

Litteraturen om internasjonalisering er stor og tidvis forvirrende. Begreper som "internasjonalisering", "europeisering", "globalisering", "denasjonalisering" og "regionalisering" svirrer rundt uten at det eksisterer definisjoner av begrepene som har mer allmen oppslutning (Van der Wende 1997: 12). Noen autoritative definisjoner av begrepet internasjonalisering innen høyere utdanning er derfor vanskelig å gi. Likevel fremstår noen faktiske trender som klarere enn andre. Disse trendene benyttes her som utgangspunkt for en begrepsmessig definisjon av hva som menes med internasjonalisering. Hovedvekten blir lagt på *nye trekk* i internasjonaliseringen av høyere utdanning.

Internasjonalisering er mer enn et honnørord. Det representerer økt kontakt, aktivitet og nettverk som krysser nasjonale grenser. Internasjonalisering innebærer både at nasjonalstatlige grenser krysses og at disse grensene blir mer utydelige politisk, kulturelt og økonomisk. Vi argumenterer likevel ikke for at internasjonalisering marginaliserer nasjonalstaten, eller nasjonale universiteter og høyskoler. Vi hevder derimot at

internasjonalisering bidrar til *transformasjon* av disse institusjonene i en blanding av brudd og kontinuitet (Van der Wende 2000).

Vi hevder også at internasjonalisering anno 2001 representerer en sterkere form for transformasjon av høyere utdanning enn internasjonalisering i etterkrigstiden. Mens nasjonalstaten og nasjonale læresteder tidligere var suverene institusjoner i høyere utdanning, svekker internasjonalisering i dag den nasjonale administrative, juridiske og finansielle suvereniteten over høyere utdanning. Suvereniteten fragmenteres som en følge av det økende antall internasjonale og overnasjonale organisasjoner, og private og offentlige aktører som tar initiativ på feltet (Adam 2001; Esmark 2001). Dette fører til at skillet mellom nasjonalstaten og dets internasjonale omgivelser blir utydelig. Internasjonalisering endrer betydningen av nasjonal høyere utdanning som følge av ”regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government...” (Risse-Kappen 1995:1). I det følgende vil vi skille mellom to ulike former for internasjonalisering.

1.2.1 ”Tradisjonell” internasjonalisering

Internasjonalisering av høyere utdanning har i første rekke vært forstått som *internasjonal kontakt* mellom enkeltforskere, studenter, universiteter og stater. Internasjonaliseringsprosesser i denne forstand representerer mobilitet initiert av den enkelte forsker, det enkelte lærested, og av den enkelte student. Innenfor denne tradisjonen er internasjonalt samarbeid hovedsakelig mellomstatlig. Konkurrerende aktører innenfor høyere utdanning har vært få, og de har hatt begrenset selvstendig maktbasis. Videre har denne formen for internasjonalisering først og fremst vært ikke-institusjonalisert i den forstand at den har vært basert på frivillighet fra den enkelte aktør. Internasjonal konkurranse og samarbeid i høyere utdanning har kun foregått innenfor et fåtall fagområder, f.eks. innen for merkantile og økonomiske studier. Grunnfilosofien bak den mer tradisjonelle formen for internasjonalisering er at slike prosesser er en del av de sentrale kjennetegnene ved høyere utdanning. Åpenhet, kvalitet, kulturell utveksling og personlig vekst er stikkord som har understreket oppfatningen av høyere utdanning som en sosial institusjon. Institusjoner i høyere utdanning anses å være institusjoner med en ”iboende” internasjonal dimensjon, der kunnskap og vitenskap er universell ubundet av nasjonale eller institusjonelle grenser. Drivkraften bak for eksempel studentmobilitet har i hovedsak vært en søken etter *forskjellighet* – ut fra at man gjennom internasjonalisering oppnår erfaringer og opparbeider kunnskap man ikke kan få ellers. Nasjonalstaten og lærestedenes autonomi innenfor høyere utdanning har derfor i liten grad blitt utfordret av denne formen for internasjonalisering. Nasjonalstaten og dens administrative, finansielle og juridiske suverenitet har snarere vært et argument for internasjonaliseringen.

1.2.2 Internasjonaliseringens nye ansikt

De nye former for internasjonalisering supplerer og utfordrer de mer ”tradisjonelle” formene for internasjonalisering skissert ovenfor. Vi finner fremdeles sterke innslag av

gjensidige kontakter og relasjoner mellom forskere, læresteder og stater over landegrensene – de tradisjonelle formene for internasjonalisering. Det kvalitativt nye kjennetegnes ved at høyere utdanning begrunnes ut fra økonomiske hensyn, som en konkurranseutsatt industri. Som de fleste konkurranseutsatte sektorer vil imidlertid fokus dermed være på like vilkår for konkurranse, på likebehandling og fjerning av ”handelshindringer”. Forskjelligheten som var et viktig kjennetegn ved den gamle form for internasjonalisering, er i den nye formen for internasjonalisering erstattet av et press for økt *standardisering*. De viktigste drivkreftene bak dette presset er (a) nye (men også etablerte) aktører som leverer utdanningstjenester over landegrensene, (b) bruk av ny teknologi som muliggjør en slik levering, (c) større grad av økonomisk og juridisk likebehandling mellom offentlige og private leverandører av utdanningstjenester i ulike land¹.

Responsen på denne utviklingen er hos ulike OECD-land i stor grad avhengig av hvor godt rustet eget utdanningssystem er for en slik konkurranseutsetting. Et land som USA, som står for 30 prosent av verdens ”eksport” av internasjonale utdanningstjenester, har argumentert for en sterkere standardisering og deregulering av utdanningssektoren. Et land som Hellas, som er en importør, har ønsket å bruke juridiske virkemidler for å hindre utenlandske utdanningstilbydere markedsadgang (Adam 2001: 43). Hovedtendensen er imidlertid at overnasjonale organ og internasjonale avtaler bidrar til (1) et økt internasjonalt og overnasjonalt organisert samarbeid innen høyere utdanning. Internasjonaliseringen har fått klare *institusjonelle* uttrykk. (2) For det andre at nasjonal høyere utdanning i økende grad *tilpasses* internasjonale og overnasjonale overenskomster, avtaler, og endog juridiske bestemmelser.

(ad 1) Det kanskje sterkeste uttrykket for økt overnasjonalt organisert samarbeid innenfor forskning, og i noen grad også høyere utdanning, finner vi i EU. Ved siden av økt overnasjonalt samarbeid har også en rekke internasjonale organisasjoner fått økt interesse for høyere utdanning. Eksempler på slike organisasjoner er WTO, OECD, Verdensbanken, o.l. I tillegg til både overnasjonalt og internasjonalt organisert samarbeid, finner vi også eksempler på mellomstatlige overenskomster og avtaler. De fremste eksemplene på dette er Sorbonne- og Bolognaerklæringene.

(ad 2) Den andre dimensjonen ved internasjonaliseringens nye ansikt er nasjonal tilpasning til internasjonalt og overnasjonalt samarbeid. I kapittel 2 gir vi en rekke eksempler på viktige konsekvenser av slike prosesser. Vi understreket ovenfor at internasjonalisering lenge har vært karakterisert av ikke-institusjonaliserte kontakter og relasjoner som krysser nasjonalstatenes grenser. En ny utvikling er at slike kontakter og relasjoner i økende grad blir institusjonalisert og regeldrevet, både nasjonalt, internasjonalt og overnasjonalt.

¹ Enkelte har brukt begrepet ”transnasjonal utdanning” som en samlebetegnelse om den økende forekomsten av institusjoner som tilbyr utdanning over landegrensene (Adam 2001: 41).

2 Internasjonaliseringens mange ansikt

2.1 Internasjonale kontaktmønstre

På det individuelle plan har omfanget av internasjonal mobilitet blant studenter og forskere økt sterkt på 1980- og 1990-tallet. Generelt har imidlertid antallet studenter i høyere utdanning også økt dramatisk på 1990-tallet. Den relative andelen av studentpopulasjonen som er internasjonalt mobil har således ikke vært økende. Den internasjonalt mobile student utgjør således fremdeles et fåtall blant studentene (Neave 2001: 4). Den relative andelen forskere som er internasjonalt mobile har imidlertid økt over tid (Teichler 1996). Dette er en tydelig trend, både over tid og på tvers av de fleste europeiske land. Selv om USA fortsatt dominerer som det globale forskningssentrum, blir forskernes mobilitetsmønster også stadig mer rettet mot Europa. Dette reflekterer delvis organiserte utvekslingsavtaler og forskningsprogrammer initiert av det enkelte lærested, av den respektive stat og av EU. Den ”nye” internasjonaliseringen kan således sies å være overlappende med det man kan kalle en ”europeisering” av europeiske forskeres gjensidige kontaktnettverk.

Forskernes internasjonale mobilitet er også stadig mer krevende i den forstand at forskernes egen motivasjon ikke er tilstrekkelig for å fremme mobilitet. I tillegg kreves at forskeren oppfattes å være attraktiv på det internasjonale ”forskermarkedet”. Kravene til senioritet, formell kompetanse, vitenskapelig produksjon og etablerte nettverk er sterke for krevende internasjonale kontakter slik som forskningssamarbeid, bedømmelsesarbeid og gjesteforelesninger (Trondal og Smeby 2001). Den samme tendensen kan også gjenfinnes i forhold til ”ny” internasjonal studentmobilitet. Konkurransen om ”de beste” studentene øker. I USA er stipendordningene ved en rekke læresteder og delstater lagt om. Stipendandelen økes for attraktive studenter som både kan bidra til å øke institusjonell prestisje, og som i liten grad krever spesielle (og kostbare) læringstiltak (Newman & Coutier 2001: 15).

Som nevnt innledningsvis har begrepet internasjonalisering tradisjonelt blitt forstått synonymt med forskeres og studenters internasjonale kontakter. Slik kontakt har tradisjonelt vært initiert av den enkelte forsker og student. Slike studenter kan kalles *free movers*, der hele utdanningen er tatt i utlandet. I en europeisk sammenheng har studentmobiliteten i løpet av det siste tiåret blitt forsøkt koplet til ulike organisatoriske rammer, som ERASMUS, bilaterale institusjonsavtaler og lignende. Hensikten er at studentene kun tar deler av utdanningsløpet i utlandet. I Norden har overenskomsten om adgang til høyere utdanning utgjort den organisatoriske rammen for internasjonal mobilitet siden 1972 (for en vurdering av denne, se Sivertsen og Smeby 2001). Mens *free movers* fremdeles er fremherskende både blant forskere og studenter i et nordisk perspektiv, blir en stadig økende andel av den internasjonale mobiliteten omfattet av slike internasjonale avtaler. Dette er også et virkemiddel som benyttes for å styrke kontrollen over forskeres og

studenters internasjonale mobilitet. Mens *free movers* i stor grad drar til land som USA, Canada og Australia, drar forskere og studenter som inngår i organisatoriske rammeverk i større grad til andre europeiske land (Baumgratz-Gangl 1996). Til tross for økt studentmobilitet knyttet til EUs ERASMUS-program, har også internasjonal studentmobilitet økt vesentlig i andre verdensdeler, særlig i USA og Asia (Field 1997: 88). Spesielt Asia er et viktig utdanningsmarked, med over 700.000 av de rundt 1.6 millioner registrerte utenlandsstudentene i verden i 1996 (APEC 2000: 25).

I tillegg til internasjonale kontakter mellom forskere og studenter, foregår internasjonal kontakt også på institusjonsnivå. En effekt av ERASMUS har også vært økt samarbeid mellom europeiske universiteter (Baumgratz-Gangl 1996; Hackl 2001). En drivkraft her er ofte å omgå nasjonale restriksjoner knyttet til gradstildeling og dimensjonering, der institusjonene inngår partnerskap med utenlandske institusjoner som har fordypningsmuligheter i disse fagene. En effekt er at man som student f eks kan ta grunnutdanningen i Norge på en lokal høyskole, og avslutte utdanningen med en høyere grad ved et britisk lærested. Også i andre mindre systemer for høyere utdanning har man sett eksempler på hvordan internasjonalt samarbeid på institusjonsnivå kan forrykke en nasjonale arbeidsdeling og utfordre grensene i høyere utdanning. Utviklingen i israelsk høyere utdanning på 1990-tallet er et interessant eksempel på det (jf. Guri-Rosenblit 1999).

2.2 Nye utdanningstilbydere og institusjoner

I det siste tiåret har det imidlertid kommet til nye tilbydere på det internasjonale utdanningsmarkedet som kan endre på kontakt- og samarbeidsmønsteret beskrevet over. Begrepet "nye" utdanningstilbydere er imidlertid ikke helt dekkende, siden flere av disse er etablerte utdanningstilbydere, også offentlige, som ønsker å internasjonalisere sin aktivitet for å øke egen inntjening. Håp og ønsker om profitt er altså et viktig kjennetegn for de fleste av de institusjonene man nå ser tilbyr utdanning internasjonalt. Noen dominerende typer er:

- Rene virtuelle tilbydere (f eks Jones International University i USA, som er eid av en amerikansk milliardær som også har vært sentral i opprettelsen av en internasjonal akkrediteringsorganisasjon for høyere utdanning; GATE - Global Alliance for Transnational Education)
- Offentlige eller private utdanningstilbydere med fjernundervisnings/internetttilbud i tillegg (f eks University of Phoenix som har rundt 75.000 studenter hvorav ca 16 prosent er fjernundervisningsstudenter)
- Konsortium av kommersielle institusjoner som går sammen om tilbud, enten virtuelle eller lokalisert til ett eller flere geografiske steder (f eks Universitas 21, der en rekke universiteter i USA, Tyskland, Canada, England m.m. har innledet et samarbeid med mediemagnaten Rupert Murdoch)

- Franchisingtilbud (f eks Cardean university, der selskapet UNext.Com har inngått samarbeid med Stanford University, London School of Economics m.m.)
- Bedriftsuniversiteter, enten virtuelle eller lokalisert til ett eller flere geografiske steder (f eks Hamburger University, drevet av McDonalds. I USA var det i 1999 hele 1600 slike bedriftsuniversitet)
- Sertifiseringstilbydere (f eks Microsoft, Novell, som tilbyr kompetanserettede kurs innen IKT. I USA eksisterer det nesten 300 sertifikat-utstedende institusjoner alene)

Samtidig har den største oppblomstringen av nye utdanningstilbydere skjedd i USA (Newman & Coutier 2001), der de nordiske land foreløpig i liten grad synes å være i fokus for de nye utdanningstilbyderene (Adam 2001). Dog er en rekke utdanningsinstitusjoner i de nordiske land i ferd med å inngå nasjonale partnerskap for å utvikle en beredskap i forhold til en økende andel av virtuelle/fjernundervisningsstudenter.

I forhold til produktinnholdet som tilbys, synes et tyngdepunkt å være innenfor etter- og videreutdanning, ofte knyttet til yrkesdeltakelse eller jobbsituasjon (OECD 2001). Data antyder at tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjoner bare har mellom 2 – 10 prosent av dette markedet i Europa, målt i inntekter eller deltakere (Brandt 2000: 7)². Slik sett kan det se ut som de nye aktørene i det internasjonale utdanningsmarkedet har funnet en uutnyttet nisje.

Det er imidlertid mulig å se tendenser til at også aktører på nasjonalstatsnivå ønsker å posisjonere seg i forhold til det internasjonale utdanningsmarkedet. Den britiske regjeringen har tatt initiativ til et e-universitet som er tenkt å være et konsortium av offentlige, private og bedriftsuniversiteter organisert slik at det engelske utdanningssystemet kan konkurrere på det internasjonale markedet. I en rekke land eksisterer det også nasjonale fjernundervisningsinstitusjoner etter modell av det britiske "Open University" (f eks Tyskland, Spania, Nederland, Portugal og Hellas), som i tillegg har posisjonert seg i forhold til de nye konkurrentene på markedet. Flere land har imidlertid også satset på en desentralisert og mer fleksible løsninger for etter- og videreutdanning, der man myndighetene i stedet legger til rette for at utdanningsinstitusjonene selv skal utarbeide lokale løsninger (f eks Belgia, Danmark, Frankrike, Irland, Italia, Sverige, Norge og Sveits)

De nye utdanningstilbyderene synes imidlertid foreløpig å ha en liten andel av de nasjonale utdanningsmarkedene i mer industrialiserte land. De studenter som tiltrekkes til denne formen for utdanning er ofte noe eldre studenter, studenter hvor mer "ordinær" høyere utdanning ikke ville vært et alternativ, eller studenter som ønsker en mer jobbrelatert "utdanning" (Newman & Coutier 2001). Demografiske og markedsmessige endringer

² Data knyttet til slike beregninger er heftet med stor usikkerhet. Tall fra OECD viser for eksempel at høyere utdanning sin andel av etter- og videreutdanningsmarkedet er i USA på 18 prosent, i England på 19 prosent, i Finland 16 prosent og i Canada 18 prosent (OECD 2001: 22).

knyttet til markedsadgang og likebehandling av nasjonale og internasjonale aktører kan imidlertid endre dette bildet, noe som diskuteres i neste avsnitt

2.3 Fra kontakt til kommersialisering av høyere utdanning

2.3.1 Markedsorientering i høyere utdanning

Det er vanskelig å snakke om utviklingen av et internasjonalt marked for høyere utdanning uten å knytte dette an til utviklingen i de nasjonale systemer for høyere utdanning. Trenden i retning av nasjonal deregulering og økende innslag av markedsorientering i utdanningssektoren endrer betingelsene også for internasjonaliseringen av høyere utdanning.

Nasjonale institusjoner settes i en konkurransesituasjon nasjonalt og internasjonalt. Dette skaper incentiver for institusjonene til selv å søke nye finansieringskilder både nasjonalt og internasjonalt. Det er altså en kombinasjon av deregulering, økt institusjonell autonomi og ansvar for egen finansiering som motiverer/presser institusjonene til å utvide sine aktiviteter utover landegrensene. Spesielt i engelsktalende land som USA, Storbritannia, Australia og New Zealand forfølger mange institusjoner en ganske aktiv (til dels aggressiv) internasjonaliseringsstrategi, ikke bare med sikte på å tiltrekke seg utenlandsstudenter, men også i form av internasjonal distribusjon (se nedenfor).

På denne måten kan man si at man står overfor en ”de-nasjonalisering” like mye som en internasjonalisering av høyere utdanning. Videre kan denne form for internasjonalisering ha ganske store konsekvenser for nasjonale institusjoner og systemer i høyere utdanning. Tilveksten av flere nye aktører i høyere utdanning kan på den ene siden ses som ”avlastning” av nasjonale systemer for høyere utdanning, men det kan også ha konsekvenser for nasjonal prioritering på systemnivå, og på institusjonsnivå sette lærestedene i en helt annen ”konkurransesatt” virkelighet (Gornitzka *et al.* 2001).

2.3.2 Den internasjonale markedsstrukturen i høyere utdanning

Det internasjonale markedet for høyere utdanning er stort og voksende. I 1999 ble det globale markedet beregnet til omlag 30 milliarder US \$ (Larsen *et al.* 2001). Det antas å være om lag 90 millioner studenter i verden, og i følge UNESCO var det 1,6 mill. studenter som studerte utenfor sitt hjemland i 1996. Det internasjonale markedet innen høyere utdanning er imidlertid skjevt fordelt, i den forstand at ti nasjoner er hovedeksportører av høyere utdanning (det vil si tar imot utenlandske studenter til sine nasjonale utdanningsinstitusjoner)³. Det er fem land som tiltrekker seg 8 av 10 utenlandsstudenter som studerer innenfor OECD-området (OECD 2000:177). De nordiske landene er alle blant de ti land innenfor OECD-området med størst andel av nasjonal studentmasse som studerer ved utenlandske institusjoner, og er således å regne som ”importører” av høyere utdanning.

³ USA, Frankrike, Tyskland, Storbritannia, Russland, Japan, Australia, Canada, Belgia, og Sveits.

Markedspotensialet for internasjonal utdanning er altså stort, ikke bare for ”tradisjonelle” utenlandsstudenter (jf. nedenfor, ”consumption abroad”), men ikke minst for andre former for internasjonal utdanning, med internasjonal markedsføring av studietilbud, internasjonal fjernundervisning, og utenlandske institusjoner som etablerer seg i ulike land. Det internasjonale markedet for høyere utdanning omfatter offentlige og private ikke-profitt læresteder, samt profitt-søkende aktører. Dette markedet benytter nye undervisnings- og læringsformer (Internett, radio og tv). Det er også ulike strukturer på tjenesteytingssiden, hvor det for eksempel etableres koblinger mellom nasjonale og utenlandske institusjoner (eks. nasjonal høgskole koblet mot utenlandsk universitet), og mellom nasjonale arbeidsgivere (både offentlige og private) og utenlandske læresteder (eks. sykehus som rekrutterer sykepleiere ved å tilby delvis sponset utdanning ved et utenlandsk lærested).

Dette markedet er altså ikke bare i vekst, men også i endring, med nye aktører, nye allianser, nye ”produkter”, og muligens også nye ”handelsregimer”. Det er ikke minst en endring av disse handelsregimene som kan revolusjonere det internasjonale utdanningsmarkedet.

2.3.3 Multilaterale frihandelsavtaler og det internasjonale marked for høyere utdanning

Innenfor rammen av WTO-forhandlingene har det vokst fram en viktig problemstilling som kan vise seg å gå rett inn i kjernen av problemstillinger knyttet til konsekvenser av internasjonalisering av høyere utdanning. Den såkalte Uruguay-runden kuliminerte i WTO-avtalen som ble gjort effektiv fra 1995. Uruguay-runden etablerte et rammeverk for frihandel også innenfor servicesektoren, og dette innebærer muligheter for at WTOs regler for frihandel vil omfatte store deler av service- og kunnskapsintensive næringer og sektorer.

GATS (General Agreement on Trade in Services) er den første multilaterale avtale som fastsetter retningslinjer for internasjonal handel og investeringer i tjenester. GATS omfatter alle servicenæringer, herunder utdanning, ”except those supplied in the exercise of governmental authority” (GATS, Module 6: FAQs). GATS er en fullverdig og integrert del av WTO. De fleste av de forpliktelser som ligger i dagens GATS-avtale forplikter landene til ikke å innføre nye handelsrestriksjoner for utenlandske tjenesteytere. Det betyr at GATS et institusjonelt rammeverk for framtidig handelsliberalisering i servicesektoren.

Utdanning som blir ansett som ett av de viktigste vekstområdene i den globale servicesektoren. (Mallea et al. 2001: 9-10). Ser vi utdanning innenfor de klassifikasjoner som ligger i GATS avtalen, er det snakk om fire typer av internasjonal handel innen utdanningstjenester. Denne klassifikasjonen brukes for alle typer tjenester som omfattes av GATS, altså ikke bare utdanning.

- 1) ”cross-border supply”: der det kun er tjenesten som krysser landegrensener, altså som et fjernundervisningstilbud.

- 2) "consumption abroad": der det er "forbrukeren" som reiser utenlands for å ta del i et utdanningstilbud, altså utenlandstudenter.
- 3) "commercial presence": utenlandske tilbydere av utdanningstjenester etablerer seg i et land.
- 4) "presence of natural persons", innenfor høyere utdanning vil dette dreie seg om professorer og lærere osv. som reiser utenlands for å undervise.

Under GATS er utdanning delt inn i fem kategorier: grunnskole, videregående opplæring, høyere utdanning, voksenopplæringstjenester og "annen utdanning". Det er høyere utdanning, voksenopplæring, og ikke minst "annen utdanning" kan bli ansett å kunne falle inn under WTOs regelverk. Grunnskole og videregående opplæring blir unntatt i.o.m. at avtalen unntar handel i tjenester som faller inn under det som blir kalt "services supplied in the exercise of governmental authority" (GATS, Module 6: FAQs). Barrow og Maassen (2001) argumenterer for at den foreslåtte inkluderingen av høyere utdanning i GATS kan ha en rekke utilsiktede konsekvenser. Et bedre datagrunnlag behøves for å spesifisere virkningene av et slikt avtaleverk for høyere utdanning. Noen av disse uavklarte spørsmålene er:

- Hvilken status vil høyere utdanning ha innenfor WTO og GATS? Hvilke deler av høyere utdanning kan anses som område for offentlig myndighetsutøvelse, og hvilke deler kan unntas fra GATS i kraft av en status som kulturinstitusjon?
- Hvilke effekter kan vi forvente av globale frihandelsavtaler for tradisjonelle kunnskapsprodusenter og formidlere (universiteter og høyskoler)?
- Impliserer GATS en endring i selve rollen og funksjonen til høyere utdanning?
- Ligger det et potensiale i GATS for at frihandelsavtaler kan overstyre nasjonal suverenitet innenfor høyere utdanning, og begrense staters mulighet til å støtte opp under og kultivere høyere utdanning på grunnlag av kulturelle og sosiale velferds mål?

2.4 Akkrediteringssystemer

Et styringsmiddel som kan være sentralt for ulike nasjonale utdanningsmyndigheter i forhold til den økende internasjonaliseringen, er opprettelse og eventuell videreutvikling av systemer som regulerer kvaliteten på utdanningstilbudene. Slike akkrediteringssystemer finnes hovedsaklig i USA og i land i det tidligere Øst-Europa. Et fellestrekk ved disse regionene er en forholdsvis sterkt deregulert utdanningssektor der det er forholdsvis enkelt å etablere nye utdanningstilbud. I andre europeiske stater hvor utdanningsmyndighetene har hatt sterk kontroll over høyere utdanning, har behovet for akkrediteringssystemer tradisjonelt vært mindre. Internasjonaliseringen av høyere utdanning og de tendenser til deregulering vi ser i EU, har imidlertid aktualisert dette spørsmålet også i andre europeiske land. Statlige og halvstatlige akkrediteringsorganer har derfor i de senere årene også blitt etablert i flere EU-land knyttet til spørsmålet om hvordan man kan sikre en *minimumsstandard* på den utdanning som tilbys, slik at menneskelige og økonomiske

ressurser ikke "sløses bort" på tilbud som er kvalitetsmessig uholdbare. I denne situasjonen er et sentralt spørsmål også om (internasjonale) akkrediteringssystemer vil avløse eksisterende nasjonale evaluerings- og kvalitetssikringssystemer, og hvilken betydning dette eventuelt vil ha for høyere utdanning.

I de senere årene har flere initiativ blitt tatt i forhold til akkrediteringsspørsmålet, både av offentlige, halvoffentlige og private aktører. EU har tatt initiativ til å støtte etableringen av et nettverk for nasjonale evalueringsorganisasjoner (ENQA), som igjen har satt akkreditering på dagsorden i flere utredninger (Campbell og van der Wende 2000, Hämäläinen et al. 2001a og 2001b). Også den Europeiske Rektorkonferansen (CRE, nå EUA) har i løpet av de senere årene satt akkreditering på dagsorden (Sursock 2001). Private aktører har for lengst lansert egne akkrediteringssystemer (f eks GATE), og har i flere år argumentert for at utdanningsfeltet bør inkluderes som en del av avtaleverket innen WTO (GATE 2000). Mer profesjonstilknyttede organisasjoner, f eks innen økonomi og administrasjon har i tillegg etablert egne akkrediteringsordninger (AACSB og EFQM/EQUIS).

Ikke uventet har det oppstått flere interessekonflikter mellom disse aktørene. Eksisterende nasjonale evalueringsorganer og den europeiske universitetsorganisasjonen synes f eks lite interessert i et "overnasjonalt" akkrediteringsorgan på europeisk nivå som eventuelt kan redusere nasjonal (og egen) innflytelse i viktige utdanningspolitiske spørsmål, og har argumentert med at man heller bør "akkreditere" de nasjonale evalueringsorganisasjonene (Hämäläinen et al 2001a og 2001b; Sursock 2001). På samme måte kan en interessekonflikt identifiseres mellom private aktører (eks. GATE) som ønsker at utdanning skal koples til det gjeldende frihandelssystemet, og representanter for (i stor grad offentlige) utdanningsinstitusjoner (EUA) som argumenterer for at utdanning ikke er en "handelsvare", og at man ikke må "overstyre" sentrale nasjonale mål knyttet til utdanningssektoren.

Samtidig kan man se antydninger til en praksis som kanskje kan bidra til å bygge bro over en del av disse motsetningene. I Norge utreder man muligheten av å opprette et auditlignende evalueringsystem som i en og samme prosess også kan håndtere akkreditering. Intensjonen synes å være å bygge bro over det tilsynelatende skarpe skillet mellom forbedringsorienterte evalueringsformer og mer kontrollbasert akkreditering. Også i England er det nylig foreslått at evaluering og akkreditering av høyere utdanning kan integreres bedre enn man har gjort tidligere (QAA 2001). Internasjonalt er det også tatt til orde for et system som bedre kan integrere ulike systemer og interessenter (van Vught 2001). Det er mulig å tenke seg to ulike, men ikke gjensidig utelukkende, systemer. For det første kan man tenke seg at ulike europeiske land etablerer gjensidige avtaler knyttet til å godkjenne hverandres evaluerings- og/eller akkrediteringsordninger. I Norden har nasjonale evalueringsorganisasjoner eksempelvis hatt årlige møter siden 1992 for å informere hverandre om egen evalueringsvirksomhet. Over tid er en mulig utvikling at slike regioner inngår samarbeid med andre regioner basert på gjensidig tillit til hverandres

prosedyrer (se Leeuw 2001). For det andre kan det tenkes etablert en felles europeisk "plattform" for godkjenning av både nasjonale og private evaluerings- og/eller akkrediteringsorganer. For utdanningsinstitusjonene vil dette kunne bety at det etableres et "akkrediteringsmarked" der institusjonene selv kan velge hvem de ønsker skal kvalitetssikre dem. Felles for begge løsninger er imidlertid at nasjonale utdanningsmyndigheter kan miste innflytelse på dette feltet.

2.5 Finansiering og betaling i høyere utdanning

Internasjonalisering vil også avhenge av betalingen av høyere utdanning. Spørsmålet om betaling har mange sider. Et sentralt aspekt er hvordan ulike lands studiefinansieringsordninger forholder seg til utenlandsstudier. De nasjonale myndigheter kan gjennom regler for studiefinansiering legge føringer på nivå og retning i studentmobiliteten. På dette området er studiefinansieringsordninger et hovedvirkemiddel for myndigheters politikk for internasjonalisering av høyere utdanning. For det første dreier dette seg om hvilken finansiell støtte "tradisjonelle" studenter får for studier utenlands, og hvilke kriterier og motiver som ligger til grunn for offentlig støtte til studenter som tar hele utdanningen ved et utenlands lærested. Den norske studiefinansieringsordningen har relativt romslige ordninger for utenlandsstudier, bl.a. med mulighet for gebyrstipend til studieavgiftene ved utenlandske læresteder. Slike støtteordninger reduserer barrierene for internasjonal studentmobilitet. Når det offentlig dekker skolepenger på denne måten virker det styrende på studentenes valg av fagområder, studienivå, læresteder og land. Dette skjer gjennom den kontrollen studiefinansierings-myndighetene gjør av hvilke læresteder og utdanninger som kvalifiserer til støtte (Wiers-Jenssen 1999:16). Interessant i denne er det man også utenfor Norden har fått i stand regionale avtaler som sikrer studenter studiestøtte fra nasjonale myndigheter når man studerer ved et utenlandsk institusjon i de landene som omfattes av avtalen. Dette er en avtale som har blitt etablert mellom Nederland, Flandern og enkelte tyske delstater.

I tillegg er studiefinansieringsordninger for kortere studieopphold en faktor som påvirker internasjonalisering av nasjonale utdanningssystem. Det er imidlertid ikke bare de nasjonale studiefinansieringsordningene som er viktige, men også de støtte- og incentivordninger som nasjonale læresteder har for utveksling av studenter, samt større bilaterale eller multilaterale utvekslingsprogrammer som ERASMUS/SOKRATES (Teichler 2000; Wiers-Jenssen og Smeby 2001) (se også punkt 2.1).

Et relatert spørsmål gjelder betingelsene for betaling for utdanning som ikke er tradisjonelle utenlandsstudier eller kortere studieopphold i utlandet. Det er mange nye aktører som etablerer seg innenfor høyere utdanning i andre land, ikke minst knyttet til nye former for distribusjon av utdanningstjenester innenfor markedet for etter- og videreutdanning. Så langt praktiserer de fleste land ganske strenge kriterier for hva slags typer utdanning det gis støtte til, og "uoffisielle" tilbydere faller utenom de regulære studiefinansieringsordningene. Eksempler på dette kan være multinasjonale selskaper som

opererer innenfor nisjemarkeder av høyere utdanning (eks. IBM Global Campus) (Marchese 1998). Nasjonale myndigheter vil ha vansker med å regulere innslaget av transnasjonal utdanning innenfor egne landegrenser gjennom studiefinansieringsordninger hvis betalingsvilligheten hos studenter eller eventuelt arbeidsgiver er høy.

Endringer i offentlig finansiering av høyere utdanning har skapt rom for og presset institusjonene til å operere innenfor et internasjonalt marked for høyere utdanning. Vi ser også blant annet eksempler på at nasjonale myndigheter direkte premierer internasjonalisering av nasjonale læresteder ved å legge inn resultatindikatorer knyttet til internasjonalisering i finansieringsmodellen. På studiefinansieringssiden har introduksjon av studieavgifter utenfor de nordiske land påvirket studenter til å opptre som ”konsumenter” av høyere utdanning. Det er rimelig å anta at når man legger stadig mer av betalingen for høyere utdanning over på den enkelte student, vil nasjonale grenser bety mindre for valg av studiested. Hos land hvor det ikke er studieavgifter på høyere utdanning, vil et spørsmål være hvorvidt skattebetalerne vil godta subsidiering av utenlandske studenter i de nasjonale utdanningsystemene. På den andre siden viser det britiske eksempelet at studentbetalte studieavgifter fører til at studenter velger lokale læresteder på grunn av lavere bo- og oppholdsutgifter. Effektene av egenbetaling er således uklare med hensyn til internasjonalisering av høyere utdanning.

2.6 IKT og internasjonalisering

En av hovedårsakene til økende mangfold i ”distribusjonen” av høyere utdanning, både innen og over landegrensene, er knyttet til den teknologiske utviklingen. Den økende fokuseringen på etter- og videreutdanning, økningen i deltidsstudenter, interaktiv undervisning samt fjernundervisning, er alle utviklingstrekk som ofte baseres på IKT-elementer. Noen antatte effekter er at høyere utdanning i økende grad vil diversifiseres, at høyere utdanning vil tilbys til nye grupper av studenter og at mange geografiske og sosio-økonomiske hindringer knyttet til studiedeltakelse elimineres (Collis og van der Wende 1999; Pedro 2001).

Data fra USA viser at rundt en tredjedel av amerikanske læresteder hadde tatt i bruk IKT i undervisningssammenheng i 1997 (Schmidtlein og Taylor 2000). Det er også etablert noen få store utdanningsinstitusjoner som tilbyr IKT-basert fjernundervisning i global målestokk (Campbell og van der Wende 2000). Samtidig vet vi mindre om hvordan IKT utnyttes som læringsredskap, og viktigheten av den nye teknologien for det store flertall av utdanningsinstitusjonene verden over. Studier antyder at IKT ofte brukes mer indirekte, i form av administrativ støtte til undervisningen og til ulike kommunikasjonsformål (Collis 1999). Videre synes hovedvekten av etter- og videreutdanning i Europa ikke å foregå over landegrensene, men nasjonalt, knyttet til ulike lokale tilbud (OECD 2001). At utviklingen av fullstendig IKT-baserte (internasjonale) fjernundervisningsopplegg ikke synes å ha eksplodert, skyldes ikke minst at utviklingskostnadene knyttet til slike tilbud er store, og at det har vært vanskelig å få til tekniske, økonomiske og pedagogiske stordriftsfordeler

(Twigg og Heterick 1997: 171-219). Det er derfor ikke umulig at noen få store aktører kan komme til å dominere dette markedet globalt, jfr. tendensene til sammenslåinger og konsortiumetableringer skissert i punkt 2.2. Det er også mulig å hevde at veksten i internasjonal utdanning slett ikke er knyttet til det å oppnå en akademisk grad, men til mer kompetanserettede kurs og ”sertifikater” (Adelman 2000)⁴. Empiriske studier gir med andre ord intet entydig bilde av utviklingen.

Det er derfor mulig å tegne ulike scenarier for fremtiden. Enkelte ser for seg deterministiske og dyptgripende endringer i hele utdanningssektoren som følge av ny teknologi der IKT-basert undervisning representerer nye inntektsmuligheter for institusjonene, og der endringer ”kun er et spørsmål om tid” (Lindberg 2000: 562). Andre ser for seg en mer differensiert utvikling, hvor de ”virtuelle lærestedene” like gjerne kan bli statusmessige tapere som vinnere, og hvor de etablerte høyere utdanningsinstitusjonene kan dra store fordeler av sine ”merkenavn” i den økte konkurransen med mer nyetablerte og ukjente utdanningstilbydere (Dokk-Holm og Stensaker 1999: 282).

I forhold til de to perspektivene antydnet over, er det også mulig å tenke seg en ”tredje vei” – med institusjonelle tilpasninger til et økt etter- og videreutdanningsmarked, til hyppigere samhandling lærer-student, og til et økende antall deltidsstudenter. Disse tiltakene kan gjennomføres uten nevneverdig bruk av IKT. Fysisk studentutveksling mellom institusjoner og ulike land vil høyst sannsynlig være en dominerende trend og viktig politisk målsetting også i årene som kommer. Videre har stor grad av samhandling og kommunikasjon med andre studenter, forelesere og veiledere lenge vært et viktig kjennetegn ved den anglosaksiske studiemodellen. Denne studiemodellen innføres i stadig flere land gjennom adoptering av bachelor- og mastergradssystemet. Mange høyere utdanningsinstitusjoner har i tillegg lang erfaring i å håndtere deltidsstudenter.

Spørsmål knyttet til internasjonalisering og ny teknologi representerer således viktige utfordringer for nasjonale og overnasjonale utdanningsmyndigheter i årene framover. Det vil være viktig å avklare spørsmål knyttet til hvordan slike virtuelle utdanningstilbud skal håndteres juridisk. Spørsmål om studiefinansieringen av denne type utdanning må avklares, og spørsmålet om hvordan slike utdanningstilbud skal kvalitetssikres vil måtte diskuteres i tilknytning til opprettelsen av internasjonale akkrediteringsordninger.

2.7 Myndighetenes systemansvar

Sett i forhold til trendene og utfordringene påpekt i dette kapitlet er det mulig å tenke seg at myndighetenes og nasjonalstatens systemansvar for høyere utdanning kan bli alvorlig utfordret. En naturlig respons i europeisk sammenheng vil kunne være at EU inntar en mer

⁴ Innen IKT-sektoren var eksempelvis status på dette feltet i perioden 1997 - 2000 at nærmere 2.4 millioner ”IKT-sertifikater” ble utstedt til omkring 1.6 millioner personer verden over (Adelman 2000:v).

sentral rolle i utviklingen fremover. Samtidig har EU tradisjonelt hatt relativt svake legale virkemidler innenfor høyere utdanning. Inntil nylig har høyere utdanning ikke blitt referert til i EUs traktater som et uavhengig politikkområde, med unntak av områder som ”vocational training” og ”diplomas, certificates and other evidence of formal qualification” (Beukel 2001; Hackl 2001:6). EU har derfor hatt svake mekanismer for å tvinge frem nasjonale endringer i høyere utdanning (Field 1997). Likevel har både Maastricht-, Amsterdam- og Nice-traktatene gitt EU et mer eksplisitt legalt mandat i høyere utdanning. I løpet av de siste 20-30 årene har EU således utviklet både primær- og sekundær lovgivning innenfor høyere utdanning og forskning. Likevel er EUs rolle i høyere utdanning fremdeles styrt av prinsippet om *subsidiaritet* som fordrer at politisk makt skal ligge på et så lavt styringsnivå som praktisk mulig (Wallace og Wallace 2000: 48). Dette innebærer at nasjonalstaten fremdeles har det viktigste juridiske systemansvar i høyere utdanning. EU har også i første rekke overnasjonal myndighet på saksområder i høyere utdanning som ikke truer nasjonalstatenes systemansvar på viktige punkter. EUs utvidede juridiske kapasiteter ligger særlig innenfor mobilitet og nettverksbygging. På disse saksområdene utfordres ikke nasjonalstaten i betydelig grad (De Wit og Verhoeven 2001:224-225; Field 1997).

Det nasjonale *juridiske* systemansvar er således i svært liten utstrekning utfordret eller endret som følge av økt internasjonal og overnasjonal organisering av høyere utdanning (Green 1997). Internasjonal og overnasjonal jurisdiksjon i høyere utdanning er å betrakte som supplerende til eksisterende nasjonal lovgivning snarere enn som erstatning for dette. Vi ser likevel at nasjonale juridiske endringer forekommer i høyere utdanning. De fleste europeiske stater har iverksatt nye lover og forskrifter som inkorporerer målsettingene blant annet i Bologna-deklarasjonen. EUs domstol har også fortolket EUs svake juridiske virkemidler i den retning at EU *ikke er juridisk forhindret* fra å engasjere seg i høyere utdanning, selv om Maastricht-traktaten eksplisitt skisserer en del områder som EU ikke skal bevege seg inn på (Field 1997; Nøvoa 2001:7). EUs regler vil også ha fortrinn i tilfeller hvor nasjonale regler er i motstrid med EUs regler (Veggeland 2001). Et nylig eksempel kan være konflikten i Norge mellom det nasjonale målet om radikal kjønnskvolterering til professorater og EUs regler om fri konkurranse ved utlysning og tilsetting også i slike stillinger. Selv om nasjonalstaten fremdeles har det viktigste juridiske systemansvar i høyere utdanning, bidrar både internasjonale overenskomster, EUs primære og sekundære lovgivning samt EUs øvrige tiltak til å moderere dette ansvaret. Eksempelet ovenfor viser også den økte ”juridifiseringen” av nasjonal politikk for høyere utdanning som følger av EUs lovgivning (Bræin 1999). Det politiske systemansvar justeres ettersom skillet mellom juss og politikk blir mer uklart.

Mens nasjonalstaten i etterkrigstiden hadde det *finansielle og administrative* hovedansvaret for høyere utdanning, vokser et mer komplekst mønster fram hvor staten i økende grad deler dette ansvaret med internasjonale og overnasjonale organisasjoner. Trenden på 1990-tallet har gått i retning av et svekket overordnet nasjonalt politisk, administrativt og finansielt systemansvar for høyere utdanning. Myndighetenes ansvar har blitt mer

sideordnet og endog underordnet internasjonale og overnasjonale aktører, både private og offentlige (Hackl 2001:5).

I tillegg har også private aktører fått en sterkere rolle i høyere utdanning. Skillet mellom vitenskap og politikk har økt ettersom de fleste europeiske stater har iverksatt en politikk for økt institusjonell og juridisk autonomi for institusjoner i høyere utdanning. Hackl (2001:5) hevder at, "[u]niversities have ceased to be just another part of the national administrations". Enkelte nasjonale myndigheters begrunnelsene for høyere utdanning har blitt mindre nasjonale, politiske og kulturelle, og stadig mer økonomiske og internasjonale. Illustrerende for dette er ulike forslag fra USA, New-Zealand og Australia i 2000 og 2001 innenfor WTO om å definere utdanning som tjeneste, og således knytte høyere utdanning til "the General Agreement on Trade in Services (GATS-avtalen)". Et slikt forslag kan implisere at høyere utdanning omfattes av samme handelsregler som øvrige varer og tjenester. Likevel omfatter ikke GATS-avtalen "those [services] supplied in the exercise of governmental authority" (WTO 1994). Dette vil si tjenester som er "supplied neither on a commercial basis nor in competition with other suppliers" (Artikkel 1:3(c) i GATS-avtalen). Det er hverken fattet beslutning med hensyn til inklusjon av høyere utdanning i GATS, eller utredet de konsekvenser et slikt vedtak kan få for høyere utdanning (Adam 2001) (se 2.3.3). Det har kommet sterke motreaksjoner mot disse forslagene fra europeiske stater og fra U&H-sektoren (bl a fra den europeiske universitetsorganisasjonen, EUA).

3 Fremtidige utfordringer

Vi har i dette notatet vist at høyere utdanning er utsatt for et *transformasjonspress* som følge av ”nye” former for internasjonalisering. Trendene er delvis motstridende i den forstand at internasjonalisering omfatter *både brudd og kontinuitet* over tid. Høyere utdanning i europeiske land har blitt stadig mer påvirket av sine ulike internasjonale omgivelser (Green 1997). Likevel synes ikke denne transformasjonen å ha preg av en revolusjon, i alle fall ikke i en europeisk og nordisk sammenheng. Den er snarere langsom og i sterk grad betinget av eksisterende nasjonale ordninger. Dette er imidlertid ingen garanti for at det fortsatt vil være slik.

Kort oppsummert synes sentrale utviklingstrekk å være at (1) den tradisjonelle studentmobiliteten skjer i stadig større grad i mer institusjonaliserte og organiserte former i Europa, der hovedandelen av mobile europeiske studenter benytter etablerte utvekslingsordninger så som ERASMUS og SOCRATES. Asia er imidlertid den store leverandøren av mobile studenter. Denne verdensdelen står for nærmere halvparten av all studentmobilitet i global målestokk. Asiatiske studenter synes å første rekke å reise til USA, dernest til Europa. I forhold til (2) forskermobilitet er sentrum fremdeles USA, men der en økende andel av mobiliteten blant forskere også skjer innen Europa. Initiativ fra EU når det gjelder store rammeprogrammer for forskning antas å ha hatt stor betydning for denne utviklingen. I tillegg foregår en utstrakt posisjonering og oppblomstring av (3) nye utdanningstilbydere. Disse etableringene synes ofte å springe ut av det man kan kalle den ”nye økonomien”, der bl a teknologi og nye former for distribusjon av utdanning står i sentrum. Tendensen til sammenslåinger og utvikling av konsortier tyder på at markedsposisjoner og kostnadsreduksjon har viktige elementer i strategitenkningen frem til idag. Innholdet i utdanningstjenestene som tilbys synes i stor grad å være rettet mot etter- og videreutdanningsmarkedet. Når det gjelder (4) rene virtuelle utdanningstilbud og IKT-baserte utdanningstilbud synes den store veksten internasjonalt å skje innen det man kan kalle kortere kurs og sertifikater, ofte tilbudt av større kommersielle selskaper innen IKT-industrien eller av bedriftsuniversiteter. Kun et fåtall rene virtuelle utdanningstilbydere er etablert i en global målestokk, noe som kan ha sammenheng med de store utviklingskostnadene som er forbundet med denne formen for utdanning. En mer markant utvikling synes å være at etablerte utdanningstilbydere i større grad tar i bruk IKT i forbindelse med allerede eksisterende utdanningstilbud, enten for å etablere seg på et nytt og/eller internasjonalt marked, eller for å tilby et nytt produkt (fleksibel læring) på det allerede eksisterende markedet. Utviklingen knyttet til større grad av (5) likebehandling mellom offentlige og private utdanningstilbydere i ulike land bidrar også til at det kan bli vanskeligere for nasjonale myndigheter å refusere finansieringskrav og betalingsfordringer fra nye internasjonale utdanningstilbydere. Et virkemiddel som nasjonale myndigheter kan bruke er imidlertid å etablere akkrediteringsordninger som kan regulere kvaliteten på de tilbud som kreves finansiert. På dette feltet synes en rekke land å ha ønsker om å utvikle nasjonale organer. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt nasjonale kriterier kan opprettholdes

på dette feltet når internasjonale forpliktelser, f eks knyttet til både EU og eventuelt GATS, kan pålegge det enkelte land å tilpasse seg bestemte standarder.

Dette spørsmålet illustrerer at de nye formene for internasjonalisering har en rekke potensielle konsekvenser for nasjonale utdanningssystemer, og ikke minst for nasjonale utdanningsmyndigheter. Avhengig av hvilke egenskaper man ønsker å beskytte, eventuelt fremme i sitt utdanningssystem, kan økt grad av internasjonalisering ha en rekke fordeler og ulemper, som illustrert i tabellen under. Tabellen må leses vertikalt der fokus rettes på henholdsvis fordeler og ulemper.

Figur 1 Oppsummering av fordeler og ulemper knyttet til "nye" former for internasjonalisering

FORDELER	ULEMPER
Internasjonaliseringen åpner opp for nye lærings- og valgmuligheter for studentene	Utviklingen kan medføre begrenset internasjonal mobilitet hos studenter med lite betalingskapasitet og/eller som krever spesielle oppfølgingstiltak
Internasjonaliseringen stimulerer til mer endringsvillighet i tradisjonelle utdanningssystemer gjennom den vekt som legges på konkurranse, innovasjon og ny teknologi	Internasjonaliseringen kan medføre et todelt utdanningssystem, med tradisjonelle høyere utdanningsinstitusjoner i stor grad reservert for de med kulturell og økonomisk kapital, mens de "nye" utdanningsinstitusjonene betjener den øvrige studentpopulasjonen
Internasjonaliseringen bidrar til å gjøre europeisk utdanning mer kvalitetsbevisst	Internasjonaliseringen kan bidra til en reduksjon i kvaliteten på utdanningstilbudet som en følge av større vektlegging på økonomisk overskudd, at utdanningstilbud skal være kostnadmessig selv bærende og på gjennomstrømning og effektivitet
Internasjonaliseringen kan knytte bånd mellom nasjonale utdanningsinstitusjoner og prestisjefylte utenlandske tilbydere	Internasjonaliseringen kan gi mindre vekt på de deler av høyere utdanning som bidrar til dannelse, kulturell stimulering og personlig utvikling, og mer vekt på de deler av høyere utdanning som vektlegger tekniske ferdigheter, yrkestilpasning og mål-middel sammenhenger
For utdanningstilbydere, representerer internasjonaliseringen nye inntektsmuligheter	Internasjonaliseringen kan medføre økt markedstenkning og markedavhengighet i forskning og utviklingsarbeid
Internasjonaliseringen bidrar til tettere relasjoner mellom høyere utdanning og arbeids- og yrkeslivet	Internasjonaliseringen kan øke standardiseringen av læresteder, utdanningsprogrammer og disipliner som en følge av økt konkurranse om attraktive studenter, ressurser og markedsandeler
	Internasjonaliseringen kan bidra til avvikling av læresteder, utdanningsprogrammer og disipliner som i liten grad er etterspurt av og omsettelige på markedet, og som gjerne i tillegg er kostbare å vedlikeholde, alternativt subsidierte fra lærestedet eller fra nasjonalt hold

Kilder: Adam (2001), The Futures Project (2001)

Utfordringen, sett fra et nasjonalt politikktutformende ståsted, er med andre ord å posisjonere seg i det handlingsrommet som gir den beste fordelingen av fordeler og ulemper. Dette krever imidlertid koordinering og handling på flere nivå, der nasjonale utdanningsmyndigheter må samarbeide tett med egne nasjonale utdanningsinstitusjoner, og der følgende *utfordringer* kan skisseres:

Systemnivå/nasjonalt nivå

- Nasjonale utdanningsmyndigheter må utvikle en egen posisjon i forhold til de utfordringer som GATS representerer for høyere utdanning
- Nasjonale myndigheter trenger mer systematisk informasjon og data om ulike sider ved den nye internasjonaliseringen
- Nasjonale myndigheter må klargjøre det juridiske og økonomiske rammeverket knyttet til offentlige og private utdanningstilbydere i høyere utdanning. Dette er viktigere enn å skille mellom innenlandske og utenlandske tilbydere, siden partnerskap, kortsortium og ulike former for samarbeid over landegrensene bidrar til å viske ut skillet mellom nasjonale og utenlandske tilbydere
- Nasjonale myndigheter må utvikle et rammeverk for høyere utdanning som gjør at nasjonale og etablerte utdanningsinstitusjoner kan konkurrere på linje med de nye aktørene på feltet
- Hvis høyere utdanning i større grad sees på som en konkurranseutsatt industri, må det klargjøres hvordan de økonomiske sidene av denne virksomheten kan innpasses til de sosiale og kulturelle sidene ved høyere utdanning.

Institusjonsnivå

- Institusjonene må utvikle en strategi og en plan i forhold til hvordan man skal håndtere utfordringene fra internasjonaliseringen. Et sentralt element i dette arbeidet vil være å kartlegge hvordan akademiske mål påvirkes av den økte betydningen av økonomi og inntjening.
- Institusjonene må klargjøre konsekvensene av den økte konkurransen, der nye aktører ofte ikke trenger å operere innenfor gjeldende nasjonale rammer og reguleringer. Institusjonene bør starte en diskusjon med nasjonale utdanningsmyndigheter om disse spørsmålene
- Institusjonene bør utfordre nasjonale myndigheter til å utvikle en nasjonal posisjon vedrørende GATS og høyere utdanning.

Referanser

- Adam, S. (2001) *Transnational Education Project. Report and Recommendations*. Rapport til Confederation of European Union Rectors' Conference.
- Adelman (2000) A Parallel postsecondary Universe. The certification system in information technology. US Department of Education, Washington.
- APEC (2000) *Measures affecting trade and investments in education services in the ASIA-Pacific region*. Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC. Singapore.
- Baumgratz-Gangl, G. (1996) 'Developments in the Internationalization of Higher Education in Europe'. I Blumenthal, P. et al. (red.) *Academic Mobility in a Changing World*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Barrow, C. & Maassen, P. (2001) *WTO opportunities and threats. GATS, trade agreements and higher education*. Paper presentert for universitets- og høyskolerådet, Oslo, 11. desember.
- Beukel, E. (2001) 'Educational policy: Institutionalization and multi-level governance'. I Andersen, S.S. & Eliassen, K.A. (red) *Making Policy in Europe*. London, SAGE.
- Brandt, E. (2000) *Etter og videreutdanning ved UH: En internasjonal studie*. NIFU, skriftserie 17/2000.
- Bræin, S. (1999) *Europeisering som rettsliggjøring. EØS-avtalen, EU og det norske alkoholmonopolet*. ARENA rapport nr. 2/99.
- Campbell, C. & M. van der Wende (2000) *International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education*. Exploratory Trends report. ENQA, Helsinki.
- Collis, B. (1999) Pedagogical perspectives on ICT use in higher education. I Collis, B. & Wende, M. (red) *The use of information and communication technology in higher education. An international orientation on trends and issues*. CHEPS, Enschede.
- Collis, B. & Wende, M. (red) (1999) *The use of information and communication technology in higher education. An international orientation on trends and issues*. CHEPS, Enschede.
- Cowles, M.G., Caporaso, J. & Risse, T. (2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ikhata, Cornell University Press.
- De Wit, K. & Verhoeven, J.C. (2001) 'The Higher Education Policy of the European Union: With or Against the Member States?'. I Huisman, J., Maasen, P. & Neave, G. (red) *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*. Amsterdam, Pergamon.
- Dokk-Holm, E. & Stensaker, B. (1999) 'Kunnskapens kommersialisering'. I Braa, K., Hetland, P. & Liestøl, G. (red) [Netts@mfunn](#). Oslo, Tano Aschehoug.

- Egeberg, M. & Trondal, J. (1997) 'Innenriksforvaltningens og den offentlige politikken internasjonalisering'. I Christensen, T. & Egeberg, M. (red) *Forvaltningspolitikk*. Oslo, TANO Aschehoug.
- EU-kommisjonen (2000) *Towards a European Research Area*. COM (2000) 6. Brussel.'
- Field, J. (1997) 'The Learning Society and the European Union: A Critical Assessment of Supranational Education Policy Formation', *Journal of Studies in International Education*, vol. 1, nr. 2. pp. 73-92.
- GATE (2000) Gate Releases Report on Trade Barriers to Transnational education. *Gate News*, vol IV, nr. 2.
- Gornitzka, Å., Maassen, P. & Norgård, J.D. (2001) *Nasjonal prioritering og arbeidsdeling i høyere utdanning – internasjonale erfaringer*. NIFU Skriftserie nr.9/2001
- Green, A. (1997) *Education, Globalization and the Nation State*. New York, St. Martin's Press.
- Guri-Rosenblit, S. (1999): 'Changing boundaries in Israeli higher education. *Mediterranean Journal of Educational Studies* Vol.4(2):91-114
- Hackl, E. (2001) 'Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education', EUI Working Paper, RSC, nr. 2001/9.
- Hämäläinen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, T., Lindeberg & M. Sjölund (2001) *Quality Assurance in the Nordic Higher Education – accreditation-like-practises*. ENQA occasional papers 2, Helsinki.
- Hämäläinen, K., Pehu-Vioma, S. & Wahlén, S. (2001) *Institutional Evaluations in Europe*. ENQA workshop reports 1, Helsinki.
- Larsen, K., Marvis, R. & martin, P. M. (2001) *Trade in Educational Services. Trends and emerging issues*. OECD working paper. Paris: OECD.
- Leeuw, F. (2001) *Reciprocity and interaction in quality development*. Keynote presentert på the EU congress "The meaning of quality in education". Karlstad, Sverige 2.-4. april.
- Lindberg, E. (2000) *Paradigmeskiftet i utdanningssektoren; hvorfor, hvordan og når vil det innvirke på organisering og drift av utdanningsinstitusjonene?* Utredning skrevet for Mjøs-utvalget, Høgskolen i Telemark.
- Mallea, J.R. et al. (2001) *Globalisation, Trade Liberalisation and Higher Education: Research Areas and Questions*. Report from a seminar held 8-14 September 2001, Victoria Canada
- Marchese, T. (1998) 'Not-So-Distant Competitors: How New Providers Are Remaking the Post-secondary Marketplace'. *American Association for Higher Education Bulletin*, mai 1998.
- Neave, G. (2001) 'Anything Goes: Or, How the Accommodation of Europe's Universities to European Integration integrates – an inspiring Number of Contradictions', paper presentert på EAIR-konferanse, Porto, Portugal.

- Newman, F. & Coutier, L. (2001) *The New Competitive Arena: Market forces invade the academy*. The Futures project. Brown University, Providence.
- Nòvoa, A. (2001) 'The Restructuring of the European Educational Space. Changing Relationships between States, Citizens, and Educational Communities', unpublished paper, University of Lisboa.
- OECD (2000) *Education at a Glance – OECD indicators*. Paris: OECD
- OECD (2001) *Tematisk gjennomgang av voksenopplæring. Landrapport for Norge*. Paris.
- Olsen, J.P. (1996) 'Europeanization and Nation-State Dynamics'. I Gustavsson, S. & Lewin, L. (red) *The Future of the Nation State: Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*. London, Routledge.
- Pedro, F. (2001) 'Transforming On-campus Education: promise and peril of information technology in traditional universities', *European Journal of Education*, Vol. 36: 175-187.
- QAA (2001) *Quality Assurance in Higher Education. Proposals for consultation*. Juli 2001.
- Risse-Kappen, T. (1995) *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schidtlein, F. A. & Taylor, A. L. (2000) 'Identifying costs of instructional technology in higher education', *Tertiary Education and Management*, Vol. 6: 289-304.
- Sivertsen, G. & Smeby, J.-C. (2001) *Den nordiske overenskomsten om adgang til høgre utdanning. Et diskusjonsgrunnlag*. Nordisk Ministerråd, ANP 2001:722.
- Sursock, A. (2001) *Towards Accreditation Schemes for Higher Education in Europe?* Findings of the project, February 2001, CRE.
- Teichler, U. (1996) 'Research on Academic Mobility and International Cooperation in Higher Education: An Agenda for the Future'. I Blumenthal, P. et al. (red.) *Academic Mobility in a Changing World*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Teichler, U. (2000) *ERASMUS – Observations and Recommendations*.
[Http://europa.eu.int/comm/education/evaluation/soc8.pdf](http://europa.eu.int/comm/education/evaluation/soc8.pdf)
- Trondal, J. og J.-C. Smeby (2001) *Norsk forskning i verden. Norske forskeres internasjonale kontaktflater*. NIFU skriftserie, nr. 17.
- Twigg, C. & Heterick, R. C. (1997) *The NLII Vision: Implications for Systems and States. Paper presented for the seminar on public policy implications of the information technology revolution* (www.educom.edu/program/keydocs).
- Van Vught, F. A. (2001) *Accreditation – The possible answers from the point of view of the universities*. Speech delivered at the CRE-validation seminar, Lisbon, 8-10 February.

- Van der Wende, M. (1997) 'Missing Links. The Relationship between National Policies for Internationalisation and those for Higher Education in General'. I National Agency for Higher Education, *National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe*. Stockholm.
- Van der Wende, M. (2000) 'Internationalisation Policies: About New Trends and Contrasting Paradigms', upublisert paper, CHEPS, The Netherlands.
- Veggeland, F. (2001) 'Norsk lov i møte med internasjonal rett: EØS-avtalen og politiske og statsrettslige aspekter ved Høyesteretts dom i Finanger-saken'. ARENA working paper, nr. 2001/19.
- Wallace, H. & Wallace, W. (2000) *Policy-Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press.
- Wiers-Jenssen, J.(1999) *Utlendighet eller utflukt? Norske studenters vurdering av å studere i utlandet*. Oslo: NIFU rapport 9/99
- Wiers-Jenssen, J. & Smeby, J.-C. (2001) *Norwegian participation in the ERASMUS Programme*. Oslo: NIFUs skriftserie 21/2001.

