

Finansieringsmodeller for høgere utdanning og deres virkninger

Sammenfatning av et IMHE/OECD prosjekt

Nicoline Frølich



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 6/2007
ISBN 82-7218-518-0
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

Forord

Dette notatet er dels en sammenfatning og dels en videreutvikling av en kommende publikasjon om finansieringssystemer for høyere utdanning og deres virkninger gjennomført under programmet Institutional Management in Higher Education (IMHE) i OECD som NIFU STEP har deltatt i. Den internasjonale studien av finansieringssystemer for høyere utdanning beskriver ulike lands finansieringsmodeller og undersøker sentrale nasjonale interessent-gruppers perspektiver på virkninger av de enkelte modellene (Strehl, Kalatschan og Reisinger kommer - a).

Den internasjonale studien ble koordinert av et forskerteam fra Johannes Kepler-Universitetet i Linz i Østerrike. I tillegg til forskere fra Norge, deltok forskerteam fra Danmark, Portugal, Tyskland, Tsjekkia og Latvia. Den irske rapporten ble skrevet av finansieringsinstitusjonen for høyere utdanning i Irland og den slovakiske av Utdanningsdepartementet. I den norske oppsummeringen er den forskningsbaserte rapportene fra de andre landene inkludert (Østerrike, Danmark, Portugal, Tyskland, Tsjekkia og Latvia). Disse rapportene har i større grad enn de andre rapportene fokus på ulike nasjonale gruppers vurderinger av finansieringsmodellene.

Den norske rapporten i den internasjonale studien (Frølich kommer) og denne sammenfatningen av den internasjonale rapporten er skrevet av Nicoline Frølich og er finansiert av Kunnskapsdepartementet. Bjørn Stensaker, Per Olaf Aamodt og Inger Henhaug har bidratt med kommentarer.

Oslo, februar 2007

Petter Aasen
Direktør

Bjørn Stensaker
Forskningsleder

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Datagrunnlaget	5
2	Tilnærminger til å se finansieringsmodeller i perspektiv	7
2.1	Ny-institusjonell økonomi	7
2.2	Strategi.....	8
2.3	Markedsorientering	8
2.4	New Public Management	8
2.5	Governance.....	10
2.6	Implikasjoner.....	11
3	Finansieringsmodeller for høyere utdanning.....	12
4	Sterke og svake sider ved finansieringsmodellene.....	15
4.1	Østerrike	15
4.2	Den tsjekkiske republikk	17
4.3	Danmark	18
4.4	Tyskland	20
4.5	Latvia.....	21
4.6	Portugal	22
5	Virkninger av finansieringsmodeller.....	24
6	Konklusjoner.....	28
	Referanser	31

1 Innledning

Finansiering av høyere utdanning er selvsagt et sentralt virkemiddel for å realisere både forskningspolitiske og utdanningspolitiske målsettinger. Finansieringsmodellene påvirker både lærestedenes ressursallokering og fordelingen av innsats mellom akademiske aktiviteter og andre aktiviteter ved lærestedene (Williams 1992). Denne studien ser på de faktiske finansieringsmodellene for høyere utdanning i en rekke land og belyser hvilke sterke og svake sider samt intenderte og ikke-intenderte virkninger modellene oppfattes å ha, slik sentrale interessenter innenfor høyere utdanning i hvert av landene ser det.

I dette notatet fremstilles først (kapittel 2) sentrale analytiske rammeverk og forståelsesrammer som setter endringer i finansieringsreformer inn i en generell kontekst for endring av forholdet mellom staten og læresteder for høyere utdanning og endringer i styring i offentlig virksomhet. Prosjektet har ikke hatt ambisjoner om å utvikle forklaringsmodeller, og disse rammeverkene fungerer derfor hovedsakelig som et bakteppe for landstudiene. Like fullt trekkes det ut noen sentrale implikasjoner og spørsmål fra de analytiske rammeverkene, som brukes i analysen av materialet fra landstudiene (kapittel 5). Kapittel 3 presenterer ulike måter å fordele midler til lærestedene på. Denne presentasjonen er basert på litteraturstudier gjennomført som en del av den norske studien og som også delvis inngår i en internasjonal artikkel utarbeidet sammen med portugisiske og danske kolleger (Frølich, Schmidt og Rosa 2006). På bakgrunn av dette er det mulig å vise til tidligere studiers påvisning av fordeler og ulemper ved de forskjellige finansieringsmodellene. Kapittel 4 resymerer seks europeiske lands finansieringsmodeller. Hovedvekten i den empiriske gjennomgangen ligger på ulike interessenter i høyere utdannings vurderinger av sterke og svake sider ved finansieringsmodellen i det respektive land og deres vurderinger av hvilke intenderte og ikke-intenderte virkninger finansieringsmodellen produserer. Kapittel 5 relaterer landstudiene til implikasjonene av det analytiske rammeverket som er presentert i kapittel 3, før det i kapittel 6 konkluderes og trekkes implikasjoner.

1.1 Datagrunnlaget

Dataene til IMHE/OECD-studien er samlet inn av forskningsmiljøene i det enkelte land. Den norske studien bygger på data som også inngår i evalueringen av kvalitetsreformen: en survey til det vitenskapelige personalet ved universiteter og høyskoler og en spørreundersøkelse blant rektorer og direktører, samt intervjuer og dokumenter fra fem læresteder for høyere utdanning (Frølich 2006; Frølich kommer).

I denne norske sammenfatningen av IMHE/OECD-undersøkelsen benyttes dokumentasjonen fra seks av landene: Østerrike, Tsjekkia, Danmark, Tyskland, Latvia og Portugal. Den østerrikske studien er basert på 70 personlige intervju og 380 besvarte spørreskjema (Strehl, Reisinger og Kalatschan kommer - b). Den tsjekkiske studien er

basert på policydokumenter og en survey til ansatte ved offentlige læresteder for høyere utdanning (510 svar) (Pabian, Melichar og Sebkova kommer). Den danske studien er basert på policydokumenter, 50 svar i en interessentundersøkelse og en spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte (2500 svar) (Schmidt, Landberg og Aagaard kommer). Den tyske studien er basert på informasjon fra fire universiteter i fire forskjellige delstater, samt informasjon fra Forskningsdepartementet og nasjonalforsamlingen (Hartvig kommer). Personlige intervjuer (20) og policy-dokumenter utgjør datagrunnlaget for den latviske studien (Krumnis et al. kommer). Datagrunnlaget fra Portugal er en survey blant vitenskapelig ansatte (3210 svar), en interessentundersøkelse (29 svar), personlige intervjuer og policy-dokumenter (Rosa, Tavares og Amaral kommer).

2 Tilnærminger til å se finansieringsmodeller i perspektiv

En lang rekke perspektiver kan begrunne endringer i finansieringsmodeller for høyere utdanning og belyse hvordan de fungerer og de virkningene de har. *Ny-institusjonell økonomi* og begreper fra *strategi* og *markedsføring* er analyserammer som løfter frem problemstillinger som finansieringssystemer og endringer av disse aktiverer. Disse rammeverkene kan således brukes til både å analysere hvordan finansieringsmodeller fungerer og hvilke virkninger de har. *New Public Management* og *Governance* er både beskrivelser av internasjonale endringsprosesser og tankegods som brukes til å begrunne de endringene som har funnet sted i forholdet mellom staten og lærestedene for høyere utdanning. I dette prosjektet er disse perspektivene brukt som et analytisk bakteppe for landstudiene.

2.1 Ny-institusjonell økonomi

Ny-institusjonell økonomi er en relevant modell for å beskrive forholdet mellom staten og lærestedene (Milgrom og Roberts 1992). Teorien behandler analyse av markeder og organisasjoner og kjennetegn ved de økonomiske forholdene dem imellom.

Hovedelementene i ny-institusjonell økonomi er teorier om eiendomsrettigheter, transaksjonskostnader og prinsippal-agent-relasjoner. Dette rammeverket er spesielt nyttig for å forstå utformingen og bruken av resultat-avtaler eller kontrakter i høyere utdanning. Sentrale spørsmål er hvilke typer koordinering og kontroll av økonomiske bytter mellom to organisasjoner som gir lave kostnader og høy effektivitet? Hvilken virkning har koordineringsproblemer og kostnadene knyttet til utvekslingen og effektiviteten i disse, for struktureringen og endringen av organisasjonene selv?

Rammeverket stiller spørsmål som: Hvem har rett til å bruke en ressurs (for eksempel en bygning); hvem har rett til å bruke utbyttet av ressursen (lærestedet kan for eksempel leie ut bygningen); hvem har rett til å endre ressursen (lærestedet kan renovere bygningen); hvem har rett til å flytte rettighetene knyttet til ressursen til andre (lærestedet kan selge bygningen og beholde fortjenesten)?

Kostnadene knyttet til transaksjoner kommer fra kostnadene ved å søke informasjon, gjennomføre forhandlinger, utvikle avtaler, styre disse og følge opp/kontrollere. Ny-institusjonell økonomi hevder at strukturen på eiendomsrettighetene og transaksjonskostnadene påvirker fordeler og ulemper for partene og på denne måten også deres beslutninger. Den enkelte part vil velge de eiendomsforholdene og transaksjonskostnadene som maksimerer vedkommendes fordeler.

Prinsipal-agent-teorier analyserer forholdet mellom en overordnet og en underordnet, for eksempel forholdet mellom et departement og et lærested. Problemstillingen er prinsipalens grad av informasjon om agentens motiver, handlingsrom og faktiske handlinger: Hvordan kan prinsipalen være sikker på at agenten gjennomfører det som er avtalt? Jo mindre informasjon prinsipalen har om motiver, handlingsrom og faktiske handlinger, jo større er sannsynligheten for at agenten ikke realiserer prinsipalens målsettinger, og også at denne realiserer sine egne målsettinger på bekostning av prinsipalens.

2.2 Strategi

Lærestedenes målsettinger og lærestedenes finansiering er sentrale utgangspunkt for deres strategier. Litteraturen om utforming av strategier diskuterer en rekke betingelser for å designe vellykkede endringsprogram (Balogun og Hope 2004): Hvor fort bør endringen inntreffe; hvor stor grad av endring er nødvendig; hvilke ressurser og egenskaper ved organisasjonen må opprettholdes/ikke endres; hvor homogen er organisasjonen; hvordan er lederevnen og den personlige evnen til å gjennomføre endringen; hvor klar for endring er organisasjonen; hvilken makt har ledelsen til å påføre endring? Disse spørsmålene bestemmer designet av endringsprosessen og styringen av den.

2.3 Markedsorientering

Lærestedene forventes i økende grad å forbedre sin evne til ekspansjon og fornyelse. Diversifisering av kjerneaktivitetene og å levere tjenester ikke bare til studenter og det vitenskapelige fellesskap, men også å være nyttig for lokale, regionale og nasjonale interessenter i samfunnet og næringslivet, har blitt en utfordring.

Teorier om strategi og marketing er sentrale for private virksomheter som opererer i et marked. Sentralt i disse teoriene er diversifisering mellom ulike kundegrupper og ulike markeder. For å overleve må bedriften være i stand til å identifisere og tilfredsstille behovene i ulike markeder og hos ulike kundegrupper. Bedriften må levere konkrete fordeler for målgruppene sine; den må skille seg ut positivt i forhold til sine konkurrenter; og den må ha tilstrekkelig med ressurser og kunnskap.

2.4 New Public Management

Høyere utdannings politiske omgivelser har endret seg i mange land og det har vokst fram en tenkning der troen på ”makten i management” er sentral. *New Public Management* (NPM) innebærer bruk av styringsteknikker fra privat virksomhet, samt tro på viktigheten av styrket ledelse og strategiutvikling. NPM legger vekt på markedsorientering og

forbedring av effektivitet gjennom styring og ledelse. Økonomi og effektivitet er innenfor dette paradigmet viktige mål og indikatorer på god styring og ”best praksis”.

NPM legger vekt på desentralisering av beslutninger; mål- og resultatstyring; nedbygging av hierarkiske strukturer gjennom etablering av delvis autonome enheter; innføring av markeds mekanismer; og konkurranse i og mellom offentlige virksomheter. Innføring av private styringsverktøy som markedsføring, strategisk ledelse og ”human resource management” (HR-ledelse) inngår i konseptet (Hood 1991).

Også i høyere utdanning har tenkningen om best praksis og NPM blitt innført. Dette medfører utfordringer for både de politiske myndighetene og for lærestedene. For myndighetene innebærer NPM fokus på politiske og strategiske mål og et klart skille mellom politikkformulering og iverksetting av politikken. I tillegg kommer endringen fra regelstyring og input-styring til styring ut fra resultater. Siden 1980-tallet har denne utviklingen blitt tydeligere og kan gjenfinnes som en endring fra stram statlig styring til styring via markeds mekanismer.

En av konsekvensene av NPM er den økte betydningen av ekstern finansiering i høyere utdanning, som medfører større usikkerhet om finansieringen sammenlignet med den tradisjonelle statlige finansieringen av høyere utdanning. For lærestedene betyr dette at betydningen av kompetanse for å etablere kontrakter, markedsføring og ”fund raising” øker. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om økt ekstern finansiering skal bety at den offentlige finansieringen reduseres eller ikke. Et annet og kontroversielt spørsmål er betydningen av ekstern finansiering for den akademiske friheten: Kan kvaliteten i utdanning og forskning opprettholdes av interessenter som legger bedriftsøkonomiske hensyn til grunn?

Strategisk/politisk styring kombinert med økt autonomi for lærestedene innebærer også økt krav om ansvarlighet: hvordan brukes ressursene, og hva er resultatene? Dette kan også være kontroversielt. Forsvarerne av akademisk frihet hevder at den økte rapporteringen medfører økt kontroll og avhengighet. Dette kan bli stående i motsetning til at undervisning og forskning er verdifullt i seg selv, noe som innebærer at bare fagfellevurderinger ansees som legitime. De som støtter NPM, hevder på den andre siden at de som finansierer høyere utdanning, har rett til og krav på å få vite hvordan ressurser allokeres og hvilke resultater som er oppnådd. I dette perspektivet er økt ansvarlighet en måte å øke høyere utdannings legitimitet på.

Endringsprosessene som NPM bringer med seg, påvirker også lærestedene gjennom at de utvikler seg til mer hybride organisasjoner der ulike normer og verdier kombineres. De blir også i økende grad mer sammensatte organisasjoner, der ulike deler kommer til å konkurrere med hverandre. Noen fag og disipliner er mer ”marketable” enn andre og kan ha høyere inntjening. Dette reiser spørsmålet om de som har suksess i markedet, skal få

beholde fortjenesten, eller om denne også skal brukes til å finansiere grunnforskning, som ikke på samme måte kan tjene penger på kort sikt? (Boer 2000).

2.5 Governance

Governance som begrep inkluderer NPM, men er også et videre begrep. *Governance* er knyttet til statens endrede rolle og forholdet mellom staten, dens ulike deler, samfunnet og økonomien generelt og til politisk styring. *Governance* brukes som et paraplybegrep for en lang rekke fenomener: som struktur i betydningen hierarki, marked, nettverk eller fellesskap; som styring og koordinering i betydningen utfallet av prosesser; og som et analytisk rammeverk. *Governance* betyr slik sett prosesser som koordinerer, stabiliserer og strukturerer i en verden som består av deltakere av ulik størrelse, og som er ulike når det gjelder makt og ressurser. *Good Governance* på sin side viser til gjennomsiktighet, ansvarlighet, etterrettelighet og deltakelse knyttet til statens rolle i samfunnet (Pierre og Peters 2000).

Innenfor høyere utdanning innebærer ”gjenoppdagelsen” av staten også endring fra detaljstyring til økt autonomi for lærestedene (Boer 2000). Forholdet mellom staten og lærestedene har to hoveddimensjoner: kontroll og finansiering. Reformene innenfor høyere utdanning dreier seg således ofte om maktfordeling og finansieringsmodeller. Internasjonalt kjennetegnes reformene i høyere utdanning av en endring fra sentraliserte til desentraliserte systemer; fra direkte statlig styring mot styring mer i tråd med business-prinsipper. Når det gjelder finansiering, er utviklingen parallell fra inkrementelt (historisk) basert finansiering til formelbasert finansiering; fra detaljerte budsjetter til rammefinansiering; fra direkte statlig finansiering til indirekte (via buffer-organisasjoner) finansiering.

Styringen av lærestedene endres også. Den tradisjonelle kollegiale styringen er under debatt. Det blir hevdet at denne formen for styring ikke adekvat nok klarer å forholde seg til de endrede omgivelsene. Forsvarerne av kollegial styring hevder at lærestedene bare kan bevare sin akademiske frihet hvis demokratiske og kollegiale beslutningsprosesser brukes i stor utstrekning. Tilhengere av de nye management-orienterte styringsformene argumenterer for at beslutninger der det er klart hvem som er ansvarlig, er en nødvendig betingelse for autonomi og effektiv ressursallokering på lang sikt. Styring og ledelse sees som en profesjonell jobb. Det innovative og entreprenør-pregede universitetet som en autonom og selvregulerende organisasjon med klar ledelse sees i mange land som et ideal for styring av lærestedene (Askling og Kristensen 2000). Det antas at en høy grad av autonomi og ansvarlighet medfører høyere motivasjon og bedre resultater.

2.6 Implikasjoner

Basert på disse analytiske perspektivene kan det reises en rekke spørsmål om virkningene av finansieringssystemer på høyere utdanning: Hvordan organiseres koordinering og kontroll? Hvordan fungerer resultat-avtaler i forhold til disse dimensjonene? I hvilken grad er betingelsene for strategiske endringsprosesser til stede? Diversifiseres det mellom ulike mottakere av høyere utdanning? I hvilken grad utvikles nisjestrategier? Hvor plasserer endringene seg langs en dimensjon fra inputbasert til outputbasert finansiering? Hvordan arter forholdet mellom kvalitet og bedriftsøkonomiske hensyn seg? Hvordan organiseres ”ansvarlighet”? Fremmes konkurranse mellom læresteder og internt i disse?

IMHE/OECD-studien selv benytter de analytiske perspektivene som et bakteppe for landstudiene. Det empiriske fokuset for landstudiene er spørsmålet om hvordan ulike interessenter i høyere utdanning vurderer finansieringssystemet: Hva er de sterke og svake sidene ved det, og hvilke intenderte og ikke-intenderte virkninger oppfatter man at finansieringsmodellene produserer? I denne norske sammenfatningen trekker vi de analytiske perspektivene inn i analysen av materialet fra landstudiene i kapittel 5.

3 Finansieringsmodeller for høyere utdanning

Finansiering av høyere utdanning kan allokere ved hjelp av ulike mekanismer, og i litteraturen beskrives en rekke klassifiseringer (Geuna og Martin 2001; Jongbloed og Vossensteyn 2001; Kaiser et al. 1992; Lepori et al. 2005). Et hovedskille går mellom direkte offentlig finansiering av lærestedene og finansiering via studentene. Finansiering via studentene kan fordeles gjennom stipend, skattefordeler og studielån (Salmi og Hauptman 2006).

Når det gjelder direkte finansiering av lærestedene, går hovedskillet mellom fordeling av midler basert på forhandlinger og fordeling basert på formler. Videre går et hovedskille mellom om fordeling er basert på input eller output (Lepori et al. 2005). Tabell 1 viser hovedtrekkene i finansieringsmodellene for de landene som inngår i denne studien. Norge er tatt med som illustrasjon.

	Østerrike	Tsjekkia	Danmark	Tyskland	Latvia	Portugal	Norge
Resultat-avtaler	X	X	X	X	X		
Formelbasert budsjett	X	X	X	X	X	X	X
Formelbasert på input		X			X	X	
Formelbasert på output		X	X				X
Skolepenger/studieavgift	X			X	X	X	

Tabell 1 Hovedtrekk i landenes finansieringsmodell.

En del av landene i denne studien benytter resultatavtaler som vil være en form for ressursallokering basert på forhandlinger. I Østerrike utgjør resultatavtalene 80 prosent av budsjettet. Danmark benytter utviklingskontrakter. Tyskland har også resultatavtaler. Latvia har en form for avtaler mellom lærestedene og de bevilgende myndighetene (Strehl, Kalatschan og Reisinger kommer).

Alle landene som inngår i denne studien, har elementer av formelbasert allokering av den direkte finansieringen av lærestedene. Den østerrikske formelen gjelder for tre år og utgjør omkring 20 prosent av budsjettet. Tsjekkia har en formel for utdanningsfinansiering som utgjør vel halvparten av budsjettet og en formel for forskningsfinansiering. Danmark har en formel for utdanningsfinansiering. Deler av allokeringen i Tyskland er basert på en

formel på grunnlag av resultater og kapasitet. I Latvia er formelen basert på studieplasser, basiskostnader pr. student og en andel av kostnadene ved studieavgifter, mens Portugal har en formel for utdanningsfinansiering.

I litteraturen som diskuterer ulike finansieringsmodeller, fremholdes det at hovedfordelen ved formelbasert finansiering er at slik allokering av ressursene fremmer en tydelig oversikt over grunnlaget for fordelingen av ressursene mellom lærestedene. Dette kan bidra til en enkel, rettferdig, gjennomsiktig, effektiv og automatisk fordeling av finansieringen. På den andre siden påpekes det at ulempene ved formelfinansiering er at den kan bidra til et mer middelmådig nivå, siden lærestedene finansieres på grunnlag av en felles kvantitativ måleenhet fremfor på basis av kvalitetsvurderinger. Det trekkes også frem at insentivene til å søke alternative finansieringskilder i tillegg kan svekkes (Frølich, Schmidt og Rosa 2006; Jongbloed og Vossensteyn 2001).

Det er imidlertid forskjell mellom landene i denne studien med hensyn til om formelen hovedsakelig er basert på input-parametre eller output-parametre. Latvias og Portugals formler er inputbaserte. Den tsjekkiske formelen er hovedsakelig inputbasert, nylig er antallet kandidater inkludert som en output-indikator i utdanningsformelen. Danmarks utdanningsformel er outputbasert og etablerer en direkte kobling mellom finansiering og antallet studenter som består eksamen.

I litteraturen om finansieringsmodeller påpekes det at input-basert finansiering fremmer budsjettstabilitet for lærestedene og bidrar derigjennom til langsiktig planlegging og styring. Denne formen for finansiering kan også hindre lærestedene i å redusere kvaliteten for å øke resultatene, siden slike ikke inngår i beregningsgrunnlaget (Frølich, Schmidt og Rosa 2006; Jongbloed og Vossensteyn 2001). En svakhet ved input-basert finansiering er på den andre siden at effektivitet ikke belønnes (Frølich, Schmidt og Rosa 2006; Kaiser et al. 1992).

Output-basert finansiering på sin side kan gi sterke insentiver til å levere resultater til lavest mulig kostnad og fremmer en mer resultatorientert og studentfokusert tilnærming hos lærestedene. På den andre siden har output-basert finansiering flere svake sider: output-målinger kan sees som ufullstendige mål som tilslører mer enn de bidrar til å måle resultater; administrasjonskostnadene kan bli høye; kvantitetsmål kan settes i stedet for kvalitetsmål; det kan oppstå problemer knyttet til manipulering av indikatorene når belønninger knyttes til resultater; og til slutt kan systemet bli underminert gjennom endring av indikatorene som inngår i modellen (Frølich, Schmidt og Rosa 2006; Jongbloed and Vossensteyn 2001; Talbot 2005).

Til sammen fremviser landene som inngår i denne studien, et bredt spekter av ressursfordelingsmodeller for høyere utdanning, og hvert lands modell kombinerer flere fordelingsmekanismer. Variasjonen knytter seg til dimensjonene forhandling-formel og

input–output. Hver av fordelingsmekanismene har både sterke og svake sider og kan slik sett ha både intenderte og ikke-intenderte virkninger.

4 Sterke og svake sider ved finansieringsmodellene

4.1 Østerrike¹

Universitetsloven av 2002 la grunnlaget for en omfattende reform av universitetssystemet med hovedmålsettinger om å styrke universitetenes autonomi og øke deres effektivitet. Nye styringsteknikker, som resultatavtaler og rapporteringssystemer hentet fra privat sektor, ble tatt i bruk, og i tillegg ble roller omdefinert for både universitetene og Det føderale departementet for utdanning, vitenskap og kultur. Det nye finansieringssystemet er for tiden under iverksetting.

Resultatene fra den østerrikske studien viser både styrker og svakheter ved det østerrikske finansieringssystemet for høyere utdanning og forventede effekter på universitetenes kjernevirksomhet og deres resultater. Siden den østerrikske modellen er under iverksetting, vil det vanskelig kunne dokumenteres faktiske virkninger ennå.

I hovedtrekk oppfattes finansieringssystemet positivt. De treårige budsjettene vurderes som positive og som å gi positive virkninger. Interessentene ser i utgangspunktet positivt på resultatavtalene, det er imidlertid en viss skepsis knyttet til deres fremtidige utforming og administrasjonen av slike avtaler.

Mulighetene for å måle, evaluere og kontrollere universitetenes kjernevirksomhet representerer store utfordringer. Det er for mange instrumenter for å rapportere og avgi regnskap, og dette betyr en økt arbeidsbelastning for universitetene. Disse instrumentene vurderes svært ulikt, fra svært positivt til svært negativt. Fordelingen av finansiering av spesifikke oppgaver med utgangspunkt i fagfellevurderinger som kommer i tillegg til grunnbevilgningen, betraktes som en relevant teknikk for å fremme disse aktivitetene.

Den østerrikske studien rapporterer om en rekke styrker ved det østerrikske finansieringssystemet. Resultatorientering og etablering av insentiver for resultater oppfattes som en styrke. Det sees også på som en fordel at planlegging og styring ved universitetene forbedres. Man mener at finansieringssystemet fremmer kvaliteten i kjernevirksomheten og vektlegger både relevansen av grunnforskning og anvendt forskning. Det fremmer fleksibiliteten i ressursanvendelsen og øker det institusjonelle handlingsrommet. De treårige budsjettene øker planleggingsmulighetene og fremmer stabilitet. Ressursbruken effektiviseres, og ressursfordelingen blir bedre. Finansieringsmodellen gir økt press i retning av endringer og insentiver for rasjonalisering og økt effektivitet. Gjennomsiktigheten og mulighetene for å forstå

¹ Beskrivelsen er basert på Strehl, F., S. Reisinger og M. Kalatschan. kommer - b. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Austria

ressursfordelingsmodellen øker. Det blir videre sett på som en styrke ved finansieringsmodellen at den fremmer utviklingen av institusjonelle profiler og stimulerer konkurransen mellom lærestedene. Man mener også at modellen fremmer samarbeidet mellom universitetene og næringslivet.

I tillegg til disse fordelene ved finansieringsmodellen mener man at den har mange svakheter. Stramme budsjetter resulterer i redusert handlingsrom og begrensede utviklingsmuligheter. Systemet antas å øke det administrative arbeidet og bidra til større byråkrati, og basisfinansieringen er ikke tilstrekkelig. Den andelen av budsjettet som tildeles på grunnlag av konkurranse, mener man er for liten. Resultatmåling basert på indikatorer ser man på som finansiering basert på fortiden; som vil gi et utilstrekkelig bilde av ytelsen, føre til problemer for forskningen; og skape en fare for å styre etter utilstrekkelige resultater. Man ser også på den som ”fiktiv” objektivitet. En annen svakhet ved modellen er problemene med målbarhet og sammenligning. Man mener at modellen vil føre til en ”økonomisering” av forskning med for stor vektlegging av økonomiske aspekter. Det er en fare for mindre forskning og mer vekt på undervisning. Videre sees det på som en mangel at det er for lite koordinering mellom lærestedene og vanskeligheter med samarbeidet mellom lærestedene siden konkurransen dem imellom øker.

Like fullt oppfatter de østerrikske interessentene finansieringsmodellen som hensiktsmessig med tanke på å støtte opp om lærestedenes målsettinger. Hovedmålsettingene for lærestedene er økt vekt på høy kvalitet i undervisning, forskning, utvikling av kunst (kunstakademiene), medisinsk behandling (de medisinske universitetene) og samfunnsmessig ansvar. Økt effektivitet og iverksetting av de nye management-inspirerte styringsteknikkene sees gjennomgående på som overordnede målsettinger og utfordringer. Målsettingene i universitetsreformen betraktes som å være fremmet av finansieringsmodellen.

Interessentene gir uttrykk for at det er tegn til at universitetene begynner å tenke og handle strategisk. Alle utvikler de nye strategier med vekt på strategiske profiler. Det eksisterer en følelse av ”en ny tid” og ”vilje til endring”. Iverksettingen av bedriftsøkonomiske regnskapsprinsipper, planlegging, styring og kontroll ser man imidlertid på som vanskelig og som noe som vil kreve mye tid.

Listen over positive virkninger inkluderer nettopp utviklingen av strategiske profiler og kjerneområder, økt autonomi, økende resultatorientering og konkurranse mellom lærestedene. Det sees på som positivt at internasjonalisering fremmes og at effektiviteten øker gjennom fornuftig ressursallokering. Økt resultatorientering bidrar også til økt effektivitet og er positivt. Blant de positive effektene av finansieringssystemet er også forbedret output, produktivitet, forskningskvalitet og undervisningskvalitet. Videre fremheves innovative og praksisorienterte studier. Økt gjennomsiktighet i ressursallokeringen, rettferdig ressursfordeling og økt kostnadsbevissthet er også positive

virksomheter av finansieringsmodellen. Til slutt fremheves økt samarbeid med næringslivet og andre læresteder som positivt.

Siden det østerrikske systemet er under iverksetting, vil det være vanskelig å dokumentere faktiske virkninger av den nye modellen. Med hensyn til negative virkninger av finansieringsmodellen nevner interessentene blant annet "mainstreaming" av universitetene og at de strategiske profilene blir for smale. Dette medfører blant annet frykt for tap av variasjon i både forskning og undervisning. Dessuten oppfatter man det som negativt at studier som ikke er etterspurt, muligens blir nedlagt, eller tilsvarende for studier som ikke går med overskudd. Faren for reduksjon av grunnforskning og utviklingen av kunst til fordel for praksisorientert og anvendt forskning er også en negativ effekt av finansieringsmodellen, og negative styringseffekter skapes også gjennom at ikke hensiktsmessige indikatorer legges til grunn. Tilsvarende frykter man at det vil bli lavere kvalitet på forskning og undervisning. Autonomien fryktes også redusert gjennom økt avhengighet av ekstern finansiering. I tillegg sees det på som negativt at den administrative arbeidsbyrden øker sammen med tendensen til sentralisering ved lærestedene. Det trekkes videre frem at finansieringsmodellen har som negativ effekt at koordineringen og samarbeidet mellom lærestedene reduseres grunnet økt konkurranse i det systemet for høyere utdanning.

4.2 Den tsjekkiske republikk²

I Den tsjekkiske republikken har den mest betydningsfulle endringen i finansieringssystemet for høyere utdanning de senere årene vært økt betydning av avtalebasert finansiering sammen med øremerkede midler fremfor bruk av formelbasert finansiering av undervisning. En annen betydningsfull endring er en betydelig økning av forskningsstøtte som er inkludert i grunnbevilgningen til lærestedene.

Utdanningsdepartementet ser på finansiering som det viktigste instrumentet for å iverksette målene for høyere utdanning i Tsjekkia. Som nevnt over er avtalebasert finansiering og øremerkede midler de viktigste tiltakene for å realisere disse målsettingene. Disse typene finansieringsformer har derfor økt som andel av det totale budsjettet til høyere utdanning. Ifølge departementet er muligheten for indirekte styring i retning av målsettingene finansieringsmodellens store fordel. Andre fordeler slik departementet ser det, er finansieringsmodellens samsvar med internasjonale utviklingstrekk, bruken av ulike fordelingsteknikker, gjennomsiktighet og de innarbeidede kvalitetskriteriene, i tillegg til respekten for lærestedenes autonomi. På den andre siden, departementet regner langvarig underfinansiering som en hovedsvakheter, sammen med mangel på langsiktig nok avtalebasert finansiering, lav effektivitet i ressursbruken, økende administrativ kompleksitet og en lav andel av ekstern finansiering av høyere utdanning.

² Dette avsnittet er basert på Pabian, P., M. Melichar, og H. Sebkova. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Czech Republic.

Den tsjekkiske rektorkonferansen (tilsvarende Universitets- og høyskolerådet) og rådet for høyere utdanningsinstitusjoner foretrekker en økning i formelbasert finansiering og basisfinansiering. Disse organene legger tilsvarende mindre vekt på ekstern finansiering.

Rektorkonferansen slutter seg til de rådende finansieringsprinsippene, men ønsker altså en økning i finansieringsformene nevnt over. Dette organet argumenterer også for at en økt fordeling av midler ved hjelp av disse finansieringsformene bør komme som friske midler for å kompensere for den langvarige underfinansieringen av høyere utdanning i Tsjekia. Underfinansieringen betraktes som årsaken til at det høyere utdanningssystemet ikke har lykkes i å realisere sine målsettinger og som årsaken til at man får ikke-intenderte virkninger som reduksjon av kvaliteten både på undervisning og forskning. I tillegg argumenterer rektorkonferansen også for innføring av kvalitative data i finansieringsmodellen (antall kandidater i undervisningsformelen) samt økt ekstern finansiering. Disse argumentene tillegges imidlertid langt mindre betydning enn de som er nevnt over.

Rådet for høyere utdanning argumenterer også for en betydelig økning av budsjettammen for høyere utdanning samt å legge mer vekt på formelbasert finansiering og basisfinansiering. Dette organet mener at avtalebasert finansiering ikke bør økes, eventuelt kun gradvis. Rådet for høyere utdanning er skeptisk til den store vekten som legges på kvantitative indikatorer og mener disse fører til for rask økning i antallet studenter og tilsvarende svekkelse av kvaliteten på utdanningen. Det argumenteres derfor for mindre bruk av output-parametre og for innføring av kvalitative kriterier i finansieringssystemet.

De universitetsansatte kritiserer finansieringsmodellen for å bidra til underfinansiering; for at den ikke er gjennomsluktig; for at den er komplisert; og til slutt for at den bidrar til å sette kvaliteten i fare. De universitetsansatte har vansker med å finne en eneste sterk side ved finansieringsmodellen. Vitenskapelig ansatte i lederverv eller lederstillinger er langt mindre skeptiske til finansieringsmodellen enn resten av de vitenskapelig ansatte.

4.3 Danmark³

Det danske finansieringssystemet er under endring. Nesten alle aspekter ved finansieringen har blitt endret nylig eller vil bli endret i nær fremtid. Det eksisterende systemet med taximetermodellen og basisfinansiering har en rekke styrker og svakheter samt en rekke intenderte og ikke-intenderte virkninger.

I Danmark er finansiering av forskning og utdanning delt. Utdanning finansieres ved hjelp av taximetermodellen. Denne er primært en finansieringsmodell som innebærer at

³ Schmidt, E. K., K. Langberg, og Kaare Aagaard. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Denmark.

kvaliteten på utdanningen skal sikres ved hjelp av andre virkemidler. Like fullt er debatten om kvalitet ofte knyttet til taximetermodellen. Det har vært gjennomført en rekke evalueringer av denne det siste tiåret, og hovedkonklusjonen er at det ikke kan finnes negative eller uintenderte virkninger relatert til studieprogrammene. Man har derimot funnet at systemet resulterer i økt fokus på studentenes behov og i en mer åpen holdning til studentenes forslag. Det har også blitt konkludert med at den profesjonelle etikken forhindrer lærerne i å la studentene passere eksamen som en respons på finansieringssystemet. Dessuten ser lærestedene ut til å bli mer opptatt av å yte god service til studentene.

Når det gjelder systemet for finansiering av forskning, bidrar basisfinansieringen til å sikre den langsiktige planleggingen og styringen av de forskjellige aktivitetene. Dessuten bidrar denne finansieringen til å støtte forskning som ellers ikke ville funnet finansiering. Basisfinansieringen bidrar videre til å ta vare på bygningsmassen og infrastrukturen ved lærestedene. Basisfinansieringen har imidlertid vært kritisert for å mangle insentiver i retning av effektivitet, relevans og samfunnsmessig nytte. En annen svakhet er at systemet ikke har mekanismer for å sikre at ressursene fordeles til lærestedene med høyest kvalitet.

Andre ikke-intenderte virkninger har primært blitt nevnt i tilknytning til de øremerkede midlene. Det har vært hevdet at strategiske forskningsprogram går ut over grunnforskningen i systemet med politisk prioriterte forskningsområder. I tillegg brukes stadig mer tid på søknadsprosesser og rapportering sammen med en kontinuerlig reorientering i forhold til stadig skiftende prioriteringer. Dessuten blir det hevdet at konkurransen blir for skarp mellom smalt definerte forskningsprogram i et lite land som Danmark, noe som kan føre til dårligere kvalitet siden politiske/administrative kriterier kan dominere over kriterier for faglig kvalitet. Dette skaper betenknninger om forskningsprogrammernes kvalitet og går ut over deres legitimitet i forskningsmiljøene. Til slutt blir det argumentert for at ekstern finansiering binder opp basisfinansieringen gjennom lav dekning av overhead-kostnader og krav om del-finansiering, og derved reduserer det strategiske handlingsrommet for lærestedene.

Flertallet av de danske interessentene slutter opp om taximetermodellen. Imidlertid mener omkring en fjerdedel av dem at denne modellen ikke fungerer bra. En tredel av respondentene mener at modellen burde vært erstattet av et annet system, og to tredeler av respondentene mener at systemet burde forbedres om bygges ut med andre mekanismer. I spørsmålet om modellen tvinges lærestedene til å redusere kvaliteten på utdanningen i form av at flere står til eksamen. Et stort mindretall (en tredel) enig i denne påstanden, mens omkring 40 prosent er uenige.

Det understrekes at taximetermodellen har klare fordeler ved at den stiller klare krav til kvantitet og indirekte krav om kvalitet. På tross av modellens svakheter understreker flere av interessentene at et bedre system for utdanningsfinansiering fortsatt ikke er presentert. Men som allerede sagt, et flertall av interessentene understreker at det er et stort rom for

forbedring av modellen. Det understrekes spesielt at modellen ikke inneholder direkte insentiver for å fremme kvalitet og relevans, samtidig som andre interessenter hevder at modellen har nettopp disse egenskapene. Det trekkes også frem at konkurranseelementet er for begrenset. Problemer med finansiering av mindre populære kurs sees videre som en svakhet. Sist, men ikke minst, er det en betydelig misnøye med de faktiske prisene som modellen bygger på, dette inkluderer mangel på balanse og et klart rasjonale for fordeling av prisene mellom de ulike utdanningsområdene.

Når det gjelder basisfinansieringen av forskning, er bare 28 prosent av respondentene uenige i påstanden at basisfinansiering burde utgjøre en større andel av den totale finansieringen. Samtidig mener et flertall av dem at det burde være en tydeligere forbindelse mellom forskningsfinansiering og forskningsproduksjon. Bare 10 prosent av respondentene er uenige i dette. Tilsvarende mener 72 prosent av de danske interessentene at det burde være en sterkere forbindelse mellom det å nå målsettingen i utviklingskontrakten og finansieringen enn det som er tilfellet i dag.

Interessentene understreker at basisfinansieringen er viktig for både budsjettstabiliteten, den langsiktige planleggingen, kvaliteten på og produksjonen av forskningen. Man mener også at basisfinansieringen fremmer fleksibiliteten i forhold til det å tilpasse seg skiftende betingelser og foreta innovasjoner. Like fullt trekkes en del negative virkninger av basisfinansieringen frem: spesielt det at rasjonalet for å fordele basisfinansieringen i forhold til kvalitet, forskningsproduksjon og måloppnåelse i forhold til kontraktene er uklart. Mangelen på bruk av resultatmål vurderes som å svekke eksisterende insentiver og begrense kvalitetssikringen. Det argumenteres videre for at allokering av ressurser basert på historiske forhold gjør det vanskeligere for nyere læresteder å bygge sterke forskningsmiljøer og delta i konkurransen.

Lærestedene selv er ikke overraskende mer positive til en større basisfinansiering enn de eksterne interessentene. Den danske rektorkonferansen understreker at basisfinansieringen er grunnlaget for lærestedenes strategiske handlingsrom og også grunnlaget for at lærestedene kan tilby et bredt spekter av utdanning over hele landet. Det er imidlertid en generell åpenhet blant alle interessentene i forhold til å knytte basisfinansieringen til resultatmål, samtidig som det understrekes at det å formulere slike parametre er en svært krevende oppgave.

4.4 Tyskland⁴

De senere årene har New Public Management-ideer gradvis blitt iverksatt i tysk høyere utdanning. Innenfor dette rammeverket fokuseres det på en styringsmodell som sikrer autonomi på et desentralt nivå og som også sikrer at sentrale overordnede målsettinger

⁴ Dette avsnittet er basert på Hartvig, Lydia. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Germany.

realiseres gjennom konkurransebaserte styringsprinsipper fra næringslivet. Delstatene bruker kontrakter eller avtaler for å etablere en sammenheng mellom finansiering og politikk for høyere utdanning. Disse avtalene sikrer planleggingshorisonten innenfor hver valgperiode. Planleggingshorisonten verdsettes av lærestedene siden det også foretas budsjettkutt. Disse kuttene reinvesteres på strategiske områder innenfor høyere utdanning. Delstatene på sin side gjør budsjettene mer fleksible og delegerer på denne måten økonomisk styring og handlingsrom til lærestedene. Lærestedene bruker videre også parametre i sin interne budsjettfordeling, og spesielt er delegert ansvar for ansettelser sett på som viktig, siden dette binder budsjettene på lang sikt. Delstatene anvender også resultatavtaler som styringsinstrument, og noen læresteder bruker også denne teknikken internt. På den andre siden, siden denne styringsteknikken stiller store krav til ansvarlighet og gjennomsiktighet, utvikles det standardiserte rapporteringsrutiner.

Overgangen fra input- og detaljorienterte nasjonale styringsformer av høyere utdanning til mer outputorienterte modeller skjer ved resultatorientert finansiering basert på resultatparametre, sammen med innføringen av resultatavtaler (eller kontrakter) og rapporteringssystemer. Sett fra det føderale nivåets side vil de nye styringsteknikkene bidra til effektiv ressursbruk. Universitetene verdsetter den nye styringen ”på armlengdes avstand” og iverksetter nye modeller for intern ressursfordeling og resultatavtaler. Det pekes imidlertid på en konflikt mellom ønsket om å tiltrekke seg de beste forskerne i den internasjonale konkurransen og den føderale ideen om total nasjonal kapasitetsutnyttelse. En annen motsetning kan oppstå mellom desentralisert ansvar for opptaket av studenter og det nasjonale ønsket om å øke andelen i befolkningen som tar høyere utdanning. For det tredje pekes det på et dilemma mellom ønsket om å øke forskningsinnsatsen og det faktum at undervisningsbelastningen allerede er svært høy sett i et internasjonalt perspektiv. Imidlertid understrekes det at konkurransebasert allokering av finansieringen har positive virkninger på forskningsproduksjonen. Andre interessenter argumenterer for at avtalebasert finansiering ikke har store virkninger. Også i Tyskland er den nye finansieringsmodellen under iverksetting, noe som gjør det vanskelig å dokumentere hvilke virkninger systemet faktisk har.

4.5 Latvia⁵

Latvia iverksatte en ny finansieringsmodell i 2002. Seks departementer kanaliserer finansiering til forskning og høyere utdanning (Utdannings- og forskningsdepartementet, Landbruksdepartementet, Helsedepartementet, Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet). Det argumenteres med at lærestedene har ulik tilgang til direkte finansiering fra departementene fordi det er ulikheter mellom departementene med hensyn til deres budsjetter for høyere utdanningsformål. Det er også forskjeller mellom den

⁵ Beskrivelsen er basert på Krummis, J., L. Kavale, S. Eglite, Z. Leduskrasta, J. Puce, B. Sloka, J. Stonis, K. Zaksa, og B. Rivza. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Latvia.

faktiske finansieringen og de faktiske kostnadene knyttet til studieprogrammene. Finansieringen oppfattes generelt som utilstrekkelig.

En av styrkene til finansieringsmodellen finner vi er at den systematisk forbedres. Siden offentlig finansiering ikke er tilstrekkelig, utvikler det seg et system med skolepenger som gjør lærestedene mer tilgjengelige for flere studentgrupper. Det er skattefordeler på inntektsskatten knyttet til skolepengene. Det er etablert et omfattende studielånssystem, og antallet stipender har økt. Offentlig finansiering av forskning har økt de senere årene, og andelen av EU-finansierte prosjekter øker.

Når det gjelder svakhetene ved det latviske finansieringssystemet, kan det nevnes at det ikke er en enhetlig finansieringsmodell for høyere utdanning. Finansiering av høyere utdanning inngår som ledd i flere politikker (jf de forskjellige departementene) og planleggingsdokumenter, og disse er ikke alltid i tråd med hverandre. Det er ikke tilstrekkelig med insentiver i forhold til å forbedre kvaliteten i høyere utdanning, fordi finansieringen ikke er tilstrekkelig resultatorientert. Studielånene dekker fullt ut skolepengene. Doktorgradsstudier er utilstrekkelig finansiert.

Når det gjelder virkninger av finansieringsmodellen, fremholdes det at et gjennomiktig ressursfordelingssystem mangler. Det tilrådes å etablere konkurranseprosedyrer for å øke gjennomsiktigheten. Modellen har resultert i mer stabilitet med hensyn til ressurstilgangen, men det er ikke tilstrekkelig samsvar mellom tildelingen og behovene. Systemet fremmer rekruttering av de mest talentfulle studentene, men det er ikke tilstrekkelig med insentiver til å rekruttere flere studenter også fra de mer fattige gruppene av befolkningen. Det er ulike konkurransebetingelser mellom offentlige og private læresteder som burde jevnes ut. Det er svake skatteinsentiver for arbeidsplasser til å betale eller støtte ansattes videreutdanning. Det er også for svake insentiver til samarbeid mellom lærestedene. Markedshensyn dominerer i økende grad lærestedenes strategier, og nylig har mer vekt blitt tillagt finansiering via forskning og forskningsprosjekter.

4.6 Portugal⁶

Siden 1986 har Portugal hatt et inputbasert og formelbasert finansieringssystem for utdanning. Formelen bidro til økt rettferdighet i ressursallokeringen mellom lærestedene, økt gjennomsiktighet, økt studentrekruttering og økt effektivitet i personaladministrasjonen. Frem til 2003 inneholdt ikke formelen indikatorer som eksplisitt tok hensyn til kvaliteten eller effektiviteten ved lærestedene. Siden andelen av befolkningen mellom 20 og 24 år som tar høyere utdanning nå er omkring 50 prosent og kohortene minsker, er ikke økt studentrekruttering et like sentralt mål, og en ny formel er utviklet som i økende grad skal inkludere output-baserte elementer.

⁶ Dette avsnittet er basert på Rosa, M. J., D. A. Tavares, og A. Amaral. kommer. Funding systems and their effects on higher education institutions. Country study Portugal.

De portugisiske interessentene fremholder at finansieringsmodellen som skiller mellom finansiering av utdanning og finansiering av forskning, skaper et uønsket skille mellom disse to aktivitetene. Modellen tilgodeser også læresteder med en god student/lærer-andel og lærere med høyere kvalifikasjoner (siden disse parametrene inngår i modellen) fremfor å støtte opp om ansettelsen av yngre lærere med tilsvarende ikke så høye kvalifikasjoner.

Modellen belønner et høyt opptak av studenter som bidrar til at lærestedene utvikler markedsføringsstrategier. Det lønner seg videre å ha gode velferdsordninger for studentene for å hindre at de forlater institusjonen. Det blir også nevnt at en mulig strategi er å prøve å blåse opp tallet på studenter ved lærestedet. Det vurderes som en svakhet at modellen ikke inneholder direkte insentiver til å styrke pedagogisk kvalitet, siden en måte å øke antallet studenter ved lærestedet på er å øke strykprosenten. Andre strategier er å etablere nye kurs og utdanningstilbud for å tiltrekke seg studenter eller å øke varigheten på kursene for å holde studentene lenger ved lærestedet.

Lærestedene ønsker seg større autonomi og understreker at den store avhengigheten av departementene hindrer bedre styring av lærestedene. Man ønsker seg også flerårige budsjetter som ville gi rom for bedre styring og ledelse gjennom økt forutsigbarhet.

Når det gjelder forskningsfinansieringen, fremholdes det at det svært konkurransebaserte systemet kan fremme forskningsområder som tradisjonelt er mer output-orienterte fremfor andre som er mindre relevante for publisering i det internasjonale miljøet og derfor også finansielt mindre attraktive. Forskningsbudsjettene er svært begrensede og hindrer derfor en langsiktig forskningsstrategi ved lærestedene. En stor andel av interessentene ønsker like fullt forskningsfinansiering som er basert på kvaliteten på forskningen.

5 Virkninger av finansieringsmodeller

Tabell 2 summerer opp de ulike finansieringsmodellene og noen sentrale virkninger. Siden datagrunnlaget for landstudiene ikke er fullt ut sammenlignbart, kan noen land erfare tilsvarende virkninger som de som er trukket frem i andre land, uten at dette har blitt kommentert av interessentene. Dette betyr at tabellen ikke utelukker at virkningene også kan erfares i andre land enn de som her er markert.

	Østerrike	Tsjekkia	Danmark	Tyskland	Latvia	Portugal
Resultat-avtaler	X	X	X	X	X	
Formelbasert budsjett	X	X	X	X	X	X
Formelbasert på input		X			X	X
Formelbasert på output		X	X			
Skolepenger/studieavgift	X			X	X	X
Positive virkninger på forskningsproduksjon	X			X		
Økt rekruttering av studenter		X			X	X
Økt handlingsrom for lærestedene	X		X	X		
Økt effektivitet	X		X			
Økte administrative kostnader	X	X				
"Mainstreaming"	X					
Negative konsekvenser for små fag og ikke så populære kurs	X		X			

Tabell 2 Ulike finansieringsmodeller og sentrale virkninger

Et sentralt spørsmål når det gjelder hvordan finansieringsmodeller virker, er knyttet til forholdet mellom staten og lærestedene. Et hovedspørsmål er spørsmålet om hvordan koordinering og kontroll organiseres. Resultat-avtaler mellom myndighetene og (det enkelte) lærestedet er en måte å organisere dette forholdet på. Slike avtaler kan ha positive virkninger på forskningsproduksjon, slik som interessentene i Tyskland trekker frem. I Danmark mener mange av interessentene at det burde være en sterkere forbindelse mellom det å nå målsettingen i utviklingskontrakten og finansieringen. Det påpekes at rasjonalet

for å fordele basisfinansieringen i forhold til kvalitet, forskningsproduksjon og måloppnåelse i forhold til kontraktene er uklart. Det blir hevdet at mangelen på bruk av resultatmål svekker eksisterende insentiver og begrenser kvalitetssikringen.

På den andre siden stilles det i forbindelse med resultat-avtaler spørsmål ved de administrative omkostningene knyttet til slike avtaler. Enkeltavtaler for hvert lærested kan tenkes å være mer ressurskrevende enn for eksempel formelbasert finansiering. I Østerrike ser interessentene i utgangspunktet positivt på resultatavtalene, men det er en viss skepsis knyttet til deres konkrete utforming og administrasjonen av slike avtaler.

I hvilken grad finansieringsmodellene fremmer strategiske endringsprosesser i lærestedene knytter også an til hvilke virkninger finansieringsmodellene har. Utviklingen av institusjonelle profiler kommenteres av interessentene i flere av landstudiene. Man mener at den østerrikske modellen fremmer fleksibiliteten i ressursanvendelsen og øker det institusjonelle handlingsrommet. Finansieringsmodellen gir økt press i retning av endringer og insentiver for rasjonalisering og økt effektivitet. Det betraktes som en styrke ved finansieringsmodellen at den fremmer utviklingen av klarere institusjonelle profiler (selv om disse kan ligne hverandre). Interessentene gir uttrykk for at det er tegn til at universitetene begynner å tenke og handle strategisk. Alle utvikler nye strategier med vekt på strategiske profiler. I Danmark legger man vekt på at det er basisfinansieringen som er grunnlaget for lærestedenes strategiske handlingsrom og grunnlaget for at lærestedene kan tilby et bredt spekter av utdanninger over hele landet. I Tyskland gjøres lærestedenes budsjetter mer fleksible, noe som bidrar til å delegerer både økonomisk styring og handlingsrom til lærestedene. De tyske interessentene verdsetter denne styringen ”på armlengdes avstand”. I Portugal ønsker lærestedene seg større autonomi og hevder at den sterke avhengigheten av departementet hindrer bedre styring av lærestedene. Den portugisiske modellen har bidratt til at lærestedene utvikler markedsføringsstrategier for å tiltrekke seg studenter, fordi modellen belønner et høyt antall studenter. Videre sees det som en fordel å ha gode velferdsordninger ved lærestedet for å forsøke å holde på studentene. Dessuten er det insitamenter til å etablere nye kurs og utdanningstilbud for å tiltrekke seg studenter.

På den andre siden ser interessentene også negative konsekvenser av de strategiske endringsprosessene. Med hensyn til negative virkninger av finansieringsmodellen i Østerrike nevnes blant annet ”mainstreaming” av universitetene og at de strategiske profilene kan bli for smale. Dette medfører blant annet frykt for tap av variasjon i både forskning og undervisning. Dessuten oppfattes det som negativt at studier som ikke er etterspurt, står i fare for å bli nedlagt. Denne faren antas også å gjelde for studier som ikke går med overskudd. Tilsvarende i Danmark er det problemer med finansiering av mindre populære kurs, og dette blir betraktet som en stor svakhet ved modellen for utdanningsfinansiering. I Tyskland oppleves et spenningsforhold mellom lærestedenes desentraliserte myndighet for opptak av studenter i forhold til nasjonale målsettinger om å øke andelen av befolkningen som tar høyere utdanning. Tilsvarende i Latvia, der man

mener at systemet fremmer rekrutteringen av talentfulle studenter, men ikke har like gode virkninger på rekruttering på et mer generelt grunnlag. Derimot legges det i Portugal vekt på at modellen ikke inneholder direkte insentiver til å øke kvaliteten på utdanningene, siden en indirekte måte å beholde studentene ved lærestedet på er å stryke dem til eksamen. En annen strategi er å øke varigheten på kursene, for å beholde studentene lenger ved lærestedet.

Diversifisering mellom ulike mottakere av høyere utdanning og utvikling av nisjestrategier ved lærestedene kan være en konsekvens av finansieringsmodeller. Imidlertid er det lite belegg for en slik utvikling i disse landstudiene. Det kan se ut som om det er generelle strategier som utvikles, og dette kan kanskje indikere en tendens til homogenisering mellom lærestedene innenfor det enkelte land.

Det har vært påpekt at generelt sett gjennomgår finansieringen av systemene for høyere utdanning en endring fra inputbasert til outputbasert finansiering. Landene som inngår i denne studien, dokumenterer denne utviklingen, men fortsatt har mange av dem et inputbasert finansieringssystem.

Forholdet mellom kvalitet og bedriftsøkonomiske hensyn er et annet sentralt spørsmål i diskusjonen av virkninger av finansieringsmodeller for høyere utdanning. I Østerrike mener man at finansieringssystemet fremmer kvaliteten på forskning og undervisning, og at økt resultatstyring forbedrer output, produktivitet og forsknings- og undervisningskvalitet. I Tsjekkia ser man innarbeidede kvalitetskriterier i finansieringssystemet som en av fordelene med modellen. I Danmark understrekes det at finansieringsmodellen hovedsakelig er en finansieringsmodell og at kvalitet søkes sikret ved hjelp av andre mekanismer som evaluering og et system med eksterne sensorer. I Latvia fremholdes det at finansieringsmodellen ikke har tilstrekkelig med insentiver til å fremme kvalitet, siden modellen ikke er tilstrekkelig resultatorientert.

På den andre siden, som i Østerrike, blir det trukket frem at mulighetene for å måle, kontrollere og evaluere universitetenes kjernevirksomhet (forskning og utdanning) representerer store utfordringer. Interessentene understreker at det er for mange parallelle rapporteringsprosesser og at disse gir økt arbeidsbelastning for universitetene. Dessuten trekkes det frem problemer med uhensiktsmessige indikatorer. I Tsjekkia betraktes økt administrativ kompleksitet som et av hovedproblemene med finansieringsmodellen. Man er også skeptisk til den store vekten på kvantitative indikatorer i modellen som man mener fører til for rask økning i antallet studenter og tilsvarende reduksjon i kvaliteten på utdanningene. Blant universitetsansatte i Tsjekkia er et av hovedargumentene mot finansieringsmodellen at den representerer en fare for kvaliteten. I Danmark er en sentral innvending mot finansieringsmodellen at kvaliteten på utdanningene kan stå under press, siden avlagt eksamen er grunnlaget for finansiering. Modellen kritiseres således for ikke å inneholde direkte insentiver for å fremme økt kvalitet og relevans.

Endringer i forholdet mellom staten og lærestedene knytter også an til hvordan ”ansvarlighet” organiseres eller sikres. Argumentet er at økt autonomi for lærestedene kombineres med større krav til redegjørelser for og dokumentasjon av resultater. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er oppfyllelse av resultat-avtalene, alternativt spørsmålet om de faktisk har noen virkninger. I Østerrike har man tatt i bruk rapporteringssystemer hentet fra privat sektor. I Tsjekkia argumenteres det for at en av fordelene med finansieringsmodellen er dens gjennomsiktighet. Den danske modellen for utdanningsfinansiering oppfattes som å fremme klare krav til kvantitet og indirekte krav til kvalitet. I Tyskland utvikles det standardiserte rapporteringssystemer, siden finansieringsmodellen oppfattes som å stille store krav til ansvarlighet og gjennomsiktighet. Også i Portugal mener man at en av hovedfordelene med formelbasert finansiering er bidraget til økt gjennomsiktighet.

Hovedinnvendingen mot rapporteringssystemet i Østerrike er oppfatningen om at den baserer seg på uhensiktsmessige indikatorer og at den øker den administrative arbeidsmengden. Tilsvarende trekkes den administrative arbeidsmengden i rapporteringen frem i Tsjekkia. I Portugal understrekes det at økt outputbasert forskningsfinansiering kan redusere ”accountabiliteten” gjennom å svekke insentivene for publisering i fag som ikke er så relevante for internasjonal publisering, og dermed finansielt mindre attraktive.

Til slutt er et av hovedspørsmålene når det gjelder finansieringssystemene om de bidrar til å fremme konkurranse mellom læresteder og internt i disse. På listen over positive virkninger av finansieringsmodellen i Østerrike er nettopp dens bidrag til å fremme konkurranse mellom lærestedene.

På den andre siden, som i Østerrike, trekkes det frem at konkurranse mellom lærestedene kan bidra til at lærestedenes akademiske profil snevres inn. Også i Danmark oppleves konkurransen mellom smalt definerede forskningsområder å bli for skarp i et slikt lite land. I Latvia trekkes det frem som en hovedsvakheter at modellen inneholder svake insentiver til samarbeid mellom lærestedene og at markedshensyn i økende grad dominerer deres strategier.

6 Konklusjoner

Generelle internasjonale endringsprosesser i styring av offentlig virksomhet og organiseringen av forholdet mellom staten og læresteder for høyere utdanning bidrar både til å produsere argumenter for å endre disse forholdene og til å belyse spørsmål som aktiveres i slike prosesser. I dette perspektivet er endringen i finansieringsmodeller et sentralt tiltak for å realisere dette tankegodset. Slagordpreget snakkes det om *economy*, *efficiency* og *effectiveness*. Studier av disse endringsprosessene dokumenterer også at endringsprosessene reiser velkjente problemstillinger som: forholdet mellom akademisk frihet og økt ekstern finansiering; forholdet mellom kvalitet i forskning og utdanning og bedriftsøkonomiske styringsprinsipper; forholdet mellom rapportering og uavhengighet; forholdet mellom akademisk frihet og samfunnets rettmessige krav på innsyn i resultater og ressursallokering; forholdet mellom fag med muligheter for ekstern inntjening og fag som ikke har denne ”salgbarheten”. Slik sett bidrar beskrivelsene av *New Public Management* og *governance* til å vise hvilke generelle problemstillinger disse endringsprosessene reiser innenfor høyere utdanning (Boer 2000; Hood 1991; Pierre og Peters 2000).

Økonomisk teori og teorier om strategiutvikling og markedsorientering i private bedrifter peker på forhold som kan belyse kompleksiteten i oppgaven å forbedre *economy*, *efficiency* og *effectiveness* ved læresteder for høyere utdanning. Organiseringen av eiendomsrettigheter; betydningen av kostnadene ved å styre gjennom avtaler og kontrakter og utfordringene knyttet til denne styringsformen blir tydelige ut fra nyere økonomiske teorier. Teorier om strategiutvikling og markedsorientering viser tilsvarende kompleksiteten i å utvikle en vellykket strategi og få til markedsorientering. Disse rammeverkene gjør det således mulig å analysere bestemte strategier og markedsorienteringer med tanke på å se hva som bidro til et vellykket resultat.

I alle landene som inngår i denne studien, er offentlig finansiering av høyere utdanning en sentral komponent i lærestedenes budsjetter. Den direkte finansieringen av lærestedene fordeles i stor utstrekning ved hjelp av standardiserte formler. I noen av landene benyttes det i tillegg mer forhandlingsbaserte fordelingsmekanismer i form av resultatavtaler mellom det enkelte lærestedet og de bevilgende myndighetene. Blant de landene som inngår i denne studien, er parametrene som inngår i fordelingsformlene, hovedsakelig inputorienterte. Samlet sett trekkes det i landstudiene frem en lang rekke positive virkninger av finansieringssystemet for høyere utdanning: økt autonomi, forbedret ytelse og økt konkurranse; økt effektivitet og gjennomsiktighet; økt internasjonalisering; forbedret kvalitet; innovative curricula; økt samarbeid med andre læresteder; fokus på studentenes behov; budsjettfleksibilitet og insentiver for utvikling og endring.

Studien viser i tillegg en rekke sterke sider ved finansieringssystemene, som f.eks. økt vekt på økonomi og effektivitet i høyere utdanning. Videre blir desentralisering, økt autonomi

og rammestyring betraktet som sterke sider ved finansieringssystemene. Forbedret kvalitet på forskning og utdanning og insentiver for samarbeid med næringslivet og andre eksterne samarbeidspartnere er også sterke sider.

I tillegg ser interessentene i høyere utdanning en del negative virkninger: tap av variasjon innenfor forskning og utdanning; fare for nedlegging av studier som ikke etterspørres; mindre fokus på grunnforskning; uintenderte virkninger som skyldes uhensiktsmessige indikatorer i budsjettformelen; lavere kvalitet på forskning og utdanning.

Interessentene mener svakheten ved finansieringssystemene sett under ett først og fremst er underfinansiering. Dessuten kan økt fokus på anvendt forskning og samarbeid med eksterne samarbeidspartnere føre til dårligere vilkår for grunnforskning på lang sikt. Det trekkes videre frem at reformene i høyere utdanning sjelden er koordinert og tar tilstrekkelig hensyn til den gjensidige avhengigheten mellom finansiering, organisering, styring, personalet ved lærestedene, typer av studier og skattespørsmål. Et annet hovedpunkt gjelder måling og sammenligning mellom læresteder basert på indikatorer som man mener i for liten grad reflekterer særegne karakteristika og dermed gir skjeve virkninger av budsjettfordelingene. Tredjepartsfinansiering vurderes som en svakhet i den grad staten baserer seg i for stor utstrekning på dette, antakelsen er at slik finansiering kan gjøre den økonomiske situasjonen for ustabil for lærestedene. Videre betraktes det som en svakhet at små læresteder og små fag blir særlig sårbare. Til slutt mener man at skillet i finansiering mellom forskning og utdanning er en svakhet i den grad studentrelaterte indikatorer blir basis for utdanningsfinansieringen, noe man ser for seg kan redusere den akademiske kvaliteten på utdanningene. Argumentet er at det kan oppstå et spenningsforhold der økonomisk uttelling kan komme i motstrid til kvaliteten på utdanningene.

Når det gjelder virkninger av finansieringsmodellene, har tidligere studier påpekt at formelbasert finansiering er oversiktlig, rettferdig, gjennomslukt og effektiv ressursfordeling. Den viktigste svakheten er at slike finansieringsmekanismer kan bidra til middelmådighet. Denne studien viser at interessentene i de landene som inngår i denne studien, ser et variert og mindre konsistent sett av virkninger av formelbasert finansiering. Prosjektet har ikke hatt ambisjoner om å utvikle forklaringer på ulikhetene som observeres, men et forhold som trekkes frem, er variasjonen i hvor stor andel av budsjettet som er formelbasert (fra 20 prosent til mer enn 90 prosent). Argumentet er at jo større grad av budsjettet som er formelbasert, i jo større grad kan man se for seg at både de positive og negative virkningene av denne måten å allokere budsjettet på, realiseres. Videre trekkes det frem at det er forskjeller mellom i hvilken grad formelen er input- eller outputbasert, noe som også kan forklare noe av variasjonen i interessentenes vurderinger av de enkelte budsjettmodellene.

De fleste landene som inngår i denne studien, benytter formler med inputbaserte parametre. Slike fordelingsmekanismer har man tidligere hevdet fremmer stabilitet og hindrer

spekulering i kvaliteten. På den andre siden har man fremhevet at disse mekanismene ikke fremmer effektivitet. Interessentene i denne studien rapporterer om en rekke fordeler og ulemper knyttet til inputbasert finansiering. En hovedfordel ved inputfinansiering slik det fremkommer i landstudiene, er at inputbaserte formler fremmer rekrutteringen av studenter til det høyere utdanningssystemet. En sentral svakhet som trekkes frem, er at modellen ikke inneholder tilstrekkelige insentiver til å forbedre kvaliteten på utdanningen når finansieringen ikke er basert på output.

Outputbasert formelfinansiering er ikke like utbredt blant de landene som inngår i denne studien. Blant fordelene ved slik finansiering er de sterke insentivene til effektivitet, mens de svake sidene ved denne finansieringsmodellen er omfattende dokumentert i litteraturen. Interessentene i de landene som er omfattet her, ser et tilsvarende sammensatt bilde av fordeler og ulemper ved outputbasert finansiering. Den største fordelen som trekkes frem ved outputbasert finansiering, er at dette systemet fremmer fokus på studentenes behov og økt fokus på service. Samtidig trekkes det frem at kvaliteten på utdanningene kan komme under press ved denne finansieringsmodellen.

Sammenfatningsvis kan vi si at alle landene har elementer av formelbasert finansiering som gir ressursallokeringen en viss gjennomsiktighet. Uavhengig av type formel har finansieringssystemene det til felles at de skal iverksette insentiver for endring og utvikling av det høyere utdanningssystemet, øke effektiviteten og bedre kvaliteten (Frølich, Schmidt og Rosa 2006).

Det fremkommer en lang rekke av virkninger av finansieringsmodellene. Noen av de sentrale innvendingene gjelder: ikke-intenderte virkninger som skyldes indikatorer som ikke fungerer etter hensikten; faren for at studier som ikke er populære på kort sikt, legges ned; sviktende finansiering av grunnforskning; samt redusert tid til forskning og/eller undervisning (Frølich, Schmidt og Rosa 2006).

En sentral implikasjon er at det ikke eksisterer en finansieringsmodell for høyere utdanning uten uønskede virkninger (Jongbloed 2004). Slik sett avhenger valg av finansieringsmodell av hva myndighetene ønsker å oppnå, det vil se hva de sentrale målsettingene for høyere utdanning er (ibid.). Denne studien viser også at i alle landene som inngår i studien, brukes en blanding av ulike finansieringsmekanismer.

Referanser

- Askling, B, og B Kristensen. 2000. Towards the learning organisation: implications for institutional governance and leadership. *Higher Education Management* 12 (2):17 - 42.
- Balogun, J, og V. H. Hope. 2004. *Exploring strategic change*: Prentice Hall.
- Boer, H. De. 2000. Institutional governance: Consequences of changed relationships between government and university. IMHE seminar, Tokyo 2000.
- Frølich, N. 2006. Offentlig politikk for høyere utdanning: Endringer i finansiering - endringer i faglige prioriteringer?, redigert av S. Michelsen og P. O. Aamodt. Oslo: NIFU STEP og Rokkansenteret.
- Frølich, N. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. National study Norway.
- Frølich, N, E. K. Schmidt, og M. J. Rosa. 2006. Portugal - Denmark - Norway: A continuum of funding systems for higher education and their impacts on institutional strategies and academia. Paper presented at the 28th Annual EAIR Forum, Rome, 30 August to 1 September 2006.
- Geuna, A., og B. R. Martin. 2001. University research evaluation and funding: An international comparison. Brighton: SPRU.
- Hartvig, L. kommer . Funding systems and their effect on higher education systems. Country study Germany.
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (Spring 1991):3 - 19.
- Jongbloed, B. 2004. Funding higher education: options, trade-offs and dilemmas. Paper presented to the Fulbright Brainstorms 2004 - New trends in higher education.
- Jongbloed, B., og J. Vossensteyn. 2001. Keeping up performances: an international survey of performance based funding in higher education. *Journal of higher education policy and management* 23 (2):127-145.
- Kaiser, F., R. J. G. M. Florax, J. B. J. Koelman, og F. A. van Vught. 1992. *Public expenditure on higher education. A comparative study in the member states of the European Community*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Krumnis, J., L. Kavale, S. Eglite, Z. Leduskrasta, J. Puce, B. Sloka, J. Stonis, K. Zaksa, og B. Rivza. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Latvia.
- Lepori, B., M. Benninghoff, B. Jongbloed, C. Salerno, og S. Slipersæter. 2005. Changing patterns of higher education funding: Evidence from CHINC countries. Draft report.
- Milgrom, P., and J. Roberts. 1992. *Economics, organization and management*: Prentice Hall.
- Pabian, P., M. Melichar, og H. Sebkova. kommer. Funding systems and their effects on higher education institutions. Country study Czech Republic.
- Pierre, J, og B. Peters. 2000. *Governance, politics and the state*: St. Martins Press.

- Rosa, M. J., D. A. Tavares, og A. Amaral. kommer. Funding systems and their effects on higher education institutions. Country study Portugal.
- Salmi, J., og A Hauptman, M. 2006. Resource allocation mechanisms in tertiary education. In *Higher education in the world 2006. The financing of universities*, redigert av J. F. Llop. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Schmidt, E. K., K. Landberg, og K. Aagaard. kommer. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Denmark.
- Strehl, F., M. Kalatschan, og S. Reisinger. kommer - a. Funding systems and their effects on higher education systems. International report.: IMHE/OECD.
- Strehl, F., S. Reisinger, og M. Kalatschan. Kommer - b. Funding systems and their effects on higher education systems. Country study Austria.
- Talbot, C. 2005. Performance management. In *The Oxford handbook of public management*, edited by E. Ferlie, L. E. j. Lynn and C. Pollitt. Oxford: Oxford university press.
- Williams, G. 1992. *Changing patterns of finance in higher education*. Bury St Edmunds: St Edmundsbury Press.