

De vi utdanner

-om finansiering av høyere utdanning-

Av Sigrun Aasland

Vi vil ha den beste utdanningen. Til det beste for alle studentene og det samfunnet vi skal bevege oss ut i. Det kan da ikke være så mye forlangt i verdens rikeste land. Utdanning har blitt et mantra for inngangen til et nytt årtusen, og det er ikke et dumt mantra. Men vi må mene det. Vi må gjøre utdanningen bedre. En av måtene å gjøre den bedre på, er å endre på finansieringsformen.

I 1900 var det 1500 studenter i Norge. I 1988 var tallet 80 000, og i 1998 170 000.

Utviklingen har vært preget av vekst og en enorm differensiering. I tillegg til de 170 000 studentene ved de offentlige institusjonene i Norge studerer om lag 40 000 ved private institusjoner, og 14 000 nordmenn tar utdanningen sin i utlandet.

Kunnskapstilbudet og kunnskapens form er mer mangfoldig enn noen sinne, utviklingen av ny teknologi aksellerer og etterkrigstiden har sett en eksplosjon i studenttall. Det er dessuten et økende antall private institusjoner som tilbyr utdanning mot betaling. En utdanning som det offentlige ikke klarer å tilby. I tillegg til de private institusjonene for høyere utdanning, er det i Norge over 14 000 studenter i kortere eller lengre studier i private institusjoner på det såkalte mellomnivå (Berg utvalget NOU 5: 2000)

Har så utdanningsinstitusjonene taket denne veksten?

Fra 1978 til 1998 er bevilgningene per student i Norge blitt halvert. Og opp til 90% av universitetenes utgifter er bundet opp i lønn og drift.

Det er nesten 40% frafall i løpet av de to første årene ved norske universiteter. Og av dem som faller fra, er flertallet fra en ikke-akademisk bakgrunn. Disse klarer universitetene altså ikke å fange opp.

Strykprosenten ved norske universiteter er 13%. Vektallsproduksjonen ligger på halvparten av den norske lånekassen forventer. 30 % av de norske studentene kommer ut i andre enden med en grad. Det er noe som er alvorlig galt.

Og det er de svakeste som er svakest. En undersøkelse fra Universitetet i Oslo våren 1998 viste at det fortsatt er barn av akademikere og foreldre med sterk økonomi som tar høyere universitetsutdannelse. Det er fortsatt store sosiale problemer i utdanningen. Dette handler både om rekruttering og om gjennomføring. De sterke klarer seg i et system der studenten er overlatt til seg selv. De som kan studere på egen hånd. Men trenger du som student oppfølging, veiledning og undervisning, da trenger du bedre institusjoner enn i dag. Og større vekt på studenten i finansieringen.

Ikke før studenttallet begynte å synke i Norge ble fokus med større alvor rettet mot studiekvalitet fordi institusjonene begynte å konkurrere om studentene..

Det er tydelig at utdanningssystemet møter nye utfordringer. Det er kvaliteten som nå utfordres, og som jeg vil utfordre. *Hvordan kan vi lage en bedre utdanning?*

Finansiering er én måte å realisere mål på. Videre kommer organisering, kompetanse og størrelse på tildelingene. Jeg skal konsentrere meg om finansieringen.

Finansiering av høyere utdanning og måten vi tilfører institusjonene midler, har de siste årene i stadig større grad blitt sett på som avgjørende for virksomhetens natur. Andre deler av offentlig sektor skiller ut av staten som selvstendige subjekter med ansvar for egen økonomi. Med dette har man ønsket å ansvarliggjøre instansene, samt gi dem handlingsrom for å generere nyskaping.

Utdanningssystemet vårt står ovenfor store utfordringer og det er behov for endring og innovasjon for å møte disse.

Det begynner å bli synlig at med et så ekspenderende system som vi har i dag, er det vanskelig å styre i detalj. Systemet er ikke stabilt. Og heller ikke oversiktlig.

Utdanningssektoren har oppgaven å være **forvaltere, formidlere** og **fornyere** av kunnskap. Et system for finansiering må ta opp i seg alt dette.

I tillegg må det ta opp i seg at utviklingen går raskere enn hva vi klarer å følge med på.

Utdanningsnivået er selvforsterkende, og det blir vanskelig å finne en plass i morgendagens samfunn uten utdanning i en eller annen form. Utdanning har beveget seg fra å være et privilegium, via en rettighet, til nå å være en nødvendighet. Det er lett å glemme at de fleste studenter skal bevege seg ut i arbeidslivet etter endt utdanning, og at mange av forutsetningene ute i verden er radikalt endret i løpet av få år.

Med så kraftig vekst i studenttall, og en såpass mangfoldig studentgruppe, blir kontaktflaten med resten av samfunnet et viktig element for studentene. Og kvaliteten på utdanningen må komme i fokus.

Vi trenger kvalitetsfremmende incentiver, og vi trenger utadvendte og studentrettede utdanningsinstitusjoner. Det kan være mange gode grunner til at studenter forsinkes i studiene og stryker på eksamen- barn, sykdom, deltidsstudier etc. Men i dag gis bare én: Studenten er lat. Det er studenten som bærer ansvaret for dårlig gjennomstrømning. Det springende punktet blir da hvem sin skyld det er at studenter stryker på eksamen? Kan universitetet tillegges ansvar som et resultat av mangelfull undervisning og ensidige læringsmetoder? Jeg vil påstå at forsinkede studenter også kan være forsømte studenter. Jeg vil påstå at noe av ansvaret ligger på institusjonene. Incentivene *ligger* der på studentsiden. I det norske statsbudsjettet for 2000 gir departementet to begrunnelser for den lave gjennomføringsgraden ved norske universiteter. Utviklingen er i følge regjeringen ikke tilfredsstillende og ”..(..)...avhenger av en rekke forhold, bl.a. studentenes motivasjon og forholdene på arbeidsmarkedet.”

Allerede hviler pisen på studenten for å bedre gjennomstrømning og kvalitet. Det straffer seg økonomisk å være forsinket, både gjennom tapt stipend og tapt arbeidsinntekt. Det å ta en utdanning innebærer en stor økonomisk belastning. Mange tror at nordiske studenter ikke har studieavgifter. Det stemmer jo ikke.

For studenten betaler for utdanningen sin, og bør kunne forvente valuta for pengene. Når jeg er ferdig med mitt hovedfag, har jeg nesten 300 000 norske kroner i gjeld. Når utdanning som i dag nærmest er en livsnødvendighet, og videre ikke gir avkastning i form av lønn, blir det urimelig å legge alle økonomiske incentiver på studenten personlig. Ansvaret for en god utdanning ligger på institusjonene og de bevilgende myndigheter. Men styringen må handle om dagens studenter og deres behov.

Jeg vil ha fokus rettet mot meg, jeg vil at jeg skal være viktig for universitetet mitt. Jeg vil føle at investeringen er verdt sin pris.

Vi kan ikke tillate oss å drive et utdanningssystem der utdanning og studenter ikke er sentralt. Det er viktig for oss studenter å være en del av ressursgrunnlaget.

Kanalene og incentivene i finansieringen blir avgjørende for fokus og prioriteringer i utdanningssektoren. Kan hende må vi flytte fokus dersom vi skal kunne lage den beste undervisningen.

Fokus

Det er tre hensyn som skal veies i styringen av høyere utdanning:

1. Akademisk kollegialitet, de verdier akademia er tuftet på som krever rom for fri forskning og uhildet kunnskapssøken.
2. Det numeriske demokrati som avgjørende for styring gjennom politiske organer.
3. Omgivelsene, samfunnet omkring. Vi utdanner arbeidskraft, og det er viktig at utdanningen er i takt med samfunnet omkring seg og kan ta det opp i seg så vel som å bidra til utviklingen av det.

Disse tre hensynene gjenspeiler seg i hvordan vi styrer institusjonene, og hvilke mekanismer vi anvender. Enkelte beslutninger ønsker vi å overlate til akademia selv, enkelte er av bestemt politisk karakter, mens andre overlates til omgivelser og andre faktorer som spiller inn for å skape samspill. Det norske systemet har lagt størst vekt på to av hjørnene, staten og akademia.

1. Akademia

Det ligger i kunnskapens natur at den må ha et visst handlingsrom og være beskyttet for kommersielle interesser dersom den skal fungere uavhengig. Institusjonene må kunne foreta egne prioriteringer, og mye av virksomheten må skjermes for hva som er direkte og kortsiktig økonomisk lønnsomt. Samtidig skal kvaliteten være høy, og kunnskapsutviklingen skal være åpen og tilgjengelig.

Det er imidlertid viktig å se at akademias frihet er en nominell verdi. Det betyr at akademias frihet eventuelt er et redskap for å realisere underliggende samfunns mål, og ikke en verdi i seg selv.

2. Politisk:

Utfordringen ligger i sikre en jevnere rekruttering og bedre gjennomstrømning. Det er en grunnleggende målsetning i utdanningspolitikken å fremme lik rett til utdanning uavhengig av sosiale, geografiske eller økonomiske forhold. Det er også ønskelig for en nasjon å høyne det generelle kunnskapsnivå, for å styrke landets konkurransedyktighet og befolkningens levestandard.

Det er staten som eier de offentlige utdanningsinstitusjonene, og utdanning er et statlig og nasjonalt anliggende og ansvar. Det er derfor legitimt at politikerne får definere mål for utdanningen, sette rammen for sektorens bevilgninger og sørge for tilgjengeligheten.

3. Omverdenen

Det gjelder å finne en balansegang mellom nasjonale hensyn og den enkelte institusjons frihet. Dette er i mange tilfeller problematisk. Det er grenser for hvor mange journalistutdanninger vi trenger. Men det er også grenser for hva politikere kan vite om fremtidige behov. Hvordan skaper man best utdanning i dynamikk med samfunnet omkring og fremtidens arbeidsmarked? Det er grunn til å tro at enkelte avveininger gjøres best av søkeren selv, og at verken staten eller institusjonen er i stand til å forutsi det fremtidige behovet for journalister. Da må vi kanskje også bevege oss til det tredje hjørnet i trekanten.

Vi lever i et samfunn med et økende kunnskaps og kompetansebehov. Det er viktig at kunnskapsutviklingen er en del av samfunnets utvikling og preger den.

Dersom kunnskap skal være premissleverandører i fremtiden, må kunnskapen delta.

Utdanning handler om mer enn å fylle et arbeidsmarked. Det handler om å utvikle et dynamisk arbeidsmarked og samfunn og det handler om å takle sin egen hverdag og gjøre den spennende. Det er lett å glemme at de aller fleste studenter skal bevege seg ut i samfunnet etter endt utdanning .

Den viktigste endringen i dagens samfunn er krav til kunnskap i alle deler av verdiskapingen. Nesten ingen av dagens bedrifter vil eksistere om ti år, og produkter må stadig fornyes og endres.

Vi vil ha den beste utdanningen. Vi vil tilby kommende studenter det ypperste av undervisning. Klarer vi det?

For studentene er det viktig å delta i en læringsprosess som er i kontakt med verden omkring. Vi må skape en studietilværelse som refererer til den virkelighet kandidatene skal ut i.

Dersom vi ønsker å rette et større fokus utover, må vi definere hvem omverdenen er. Hvordan vi skal kunne ta hensyn til omverdenen i styringen av høyere utdanning.

Tilbud og dimensjonering

Vi er dessuten interessert i å utdanne arbeidskraft. I debatten om dimensjonering kom en norsk forsker, Knut Arild Larsen, med følgende utsagn i forbindelse med sin rapport "For mye kunnskap":

"Gitt et statisk arbeidsmarked, trenger vi ikke mer utdanning". Men hvem har hørt om "et statisk arbeidsmarked"? Et arbeidsmarked er summen av arbeidsgivere og arbeidstakere. Fremtidens arbeidsgivere og arbeidstakere er dagens 18-åringere. Fremtiden er vanskelig å spå, men all erfaring viser at unge mennesker spår fremtiden bedre enn politiske myndigheter. Nettopp fordi de selv utgjør fremtiden. Dersom universitetene ønsker å være utadvendt og fremtidsrettet, er de altså nødt til i større grad å forholde seg til studentene og deres ønsker. I Norge har vi i dag stor mangel på lærere og sykepleiere. Dette er utdanninger der etterspørselen de siste årene har vært mye høyere enn utdanningstilbudet. 18 åringene som ønsket å bli lærere og sykepleiere for ti år siden, kom ikke inn på disse studiene. Den feilen bør vi unngå å gjenta. Alle er opptatt av å tilby utdanning som er i tråd med arbeidsmarkedets behov. Det er studentenes behov og ønsker vi da snakker om.

Kvaliteten på utdanningen handler om å forholde seg til studentene. Vårt aller viktigste mål må være å senke strykprosenten og frafallet, og øke gjennomstrømningen. På rekruttering og frafall handler det i dag mye om kulturelle variabler. De som klarer seg best, er dem som kommer fra et akademisk hjem, og som på universitetet kalles å studere på egen hånd. Vi kan ikke leve med så dårlige resultater som i dag. Det handler om å gi en bedre utdanning. Og idet vi forholder oss til studentene i større grad, er det all grunn til å tro at vi lager en bedre utdanning. Studentene må være universiteter og høyskoleers viktigste oppgave. Og de er det eneste vi studenter har.

De australske myndighetene gikk for få år siden grundig gjennom sitt utdanningssystem -noe som resulterte i "West rapporten" som kom i 1997, og store endringer. Om utdanningens fokus sier West rapporten: *"Institusjonenes mulighet til å svare på studentenes ulike behov er begrenset. Finansieringsformen som benyttes knytter institusjonene mer til sentrale myndigheter enn til studentene. Systemet finansierer institusjoner og ikke studenter"*

Finansiering som redskap

Det er altså *finansieringsmodellene* skal løse disse problemene. Da snakker vi om incentiver og kanaler for ressurstilstrømning. Vi må lage systemer som kan gi den best mulige utdanning. Og ta må vi ta nye virkemidler i bruk. Vi må lage systemer som gjør det mulig å prioritere studenter.

Det er to trender innenfor finansiering av utdanningsinstitusjonene som politisk virkemiddel:

1. Styring gjennom tildelinger, finansiering som strategisk styring eller incentiv basert finansiering

2. Finansieringsformer med sikte på å øke utdanningsinstitusjonenes samvariasjon med resten av samfunnet.

For de fleste er enige om at universitetene har en jobb å gjøre hva gjelder kontakt med omgivelsene. Kultur, subkultur, næring, studenter og utland er eksempler som brukes på omgivelsesfaktorer.

Vi vil finansiere på en måte som realiserer våre mål. Målet er e bedre utdanning. Det er et uhyre komplekst mål, og slett ikke enkelt å konstruere.

For å gå tilbake til West rapporten; systemet må finansiere studenter, og ikke institusjoner, studenter og fornøyde studenter, og ikke studieplasser.

Kvalitativ forskning og utvikling og god undervisning og oppfølging er det som gjør et universitet interessant for nye studenter.

Vi trenger et utdanningssystem som møter studentene, og der vi føler oss ivarettatt, undervist og imøtekommet.

Hvor skal vi legge incentivene?

Både i Norge og Sverige har vi allerede det vi kaller stykkprisfinansiering. I størstedelen av perioden med stykkprisfinansiering har studenttallet gått opp. Store summer har tilstrømmet institusjonene, og mindre penger er blitt brukt på studentene. Etter at studenttallet begynte å gå ned etter 1993, endret dette seg. Plutselig begynte stadig flere institusjoner å sette i gang gode tiltak for å bedre studiekvaliteten. Jeg har følt meg viktigere som student de siste årene enn hva studenter har gjort på lenge. Dette er vi redde for å miste. Vi må heller forsterke det. For slike endringer tar tid. Når universitetene nå endelig er i ferd med å oppdage studentene, må dette forsterkes. Pengene må følge studenten, og studentens erfaring av institusjonen må være avgjørende for økonomi.

Både institusjoner og studenter må gjøres bevisst studentenes rolle i finansieringen av universiteter og høyskoler. Det er tunge det hensyn til langsiktighet som er viktige å ivareta, eksempelvis i forskningen. Finansiering av forskning kan skilles ut, men finansiering av undervisning må handle om studenter, og bare om studenter

Vi vil ha en god utdanning. En god utdanning må handle om studenter og omverden. Og hvorfor skal ikke da finansieringen også baseres på studenter, dersom det er slik vi kan skape en inkluderende og dynamisk utdanning?

Det er i en slik kontekst mange gode argumenter for en stykkprisfinansiering.

- Institusjonene gis ansvar for kvalitet
- Institusjonene må forholde seg til søkerne
- Institusjonene møter resultatene av sin egen kvalitet
- Åpenhet og forutsigbarhet
- Incentiver for kvalitetsfremmende tiltak
- Premiering for å gjøre det institusjonene er best på- arbeidsdeling og spesialisering

Stykkprisfinansiering oppmuntrer utdanningsinstitusjonene til å reagere på endringer i samfunnet og arbeidsmarkedet gjennom positive incitament.

Og stykkprisfinansiering er et nødvendig redskap for å kunne sette undervisning i sentrum.

Et slikt system forutsetter et uavhengig kvalitetssikringsorgan og tilstrekkelig åpenhet, informasjon og valgfrihet.

Slik at studentene kan vite hva de velger. Og velge nettopp det.

Innsatsfaktorer eller resultatfaktorer

Det er to mulige måter å fastsette bevilgninger basert på incentiver på. Innsatsfaktorer, det vil si hvor mange studenter inn og hvor mange studenter beholdt - og resultatfaktorer, som for eksempel vekttall, gradstildeling eller lignende. Resultatbevilgninger vil alltid komme godt på etterskudd av den aktuelle periode. I tillegg vil definisjonen av kvalitet igjen ligge på staten, altså politisk.

Kvalitet måles bedre av studenten enn av staten. Finansiering basert på fornøyde studenter som blir ved institusjonen, gode rykter som får studenter til å søke seg til institusjonen, samt incentiv tiltak som belønner kreative læreformer er derfor nødvendig.

Vi vil finansiere både studenter inn på institusjonen, men også studenter som kommer ut i andre enden.

En stykkprisfinansiering bør dermed heller være innsatsbasert, men komme gjennom studenten direkte. I tillegg til dette kan man lage resultattildeling som skaper incentiver for bedre gjennomstrømming for institusjonene. En slik ordning kan vi kalle tidskonto, eller voucher finansiering.

Voucher finansiering

Midlene kan i et tidskonto eller voucher system knyttes direkte til studenten, eller studenten får tildelt en kvote på et bestemt antall år, der studenten fritt kan etterspørre utdanning. På den måten følger pengene studenten, som i dag, men forholdet synliggjøres, og studenten får en mer sentral plass.

Vouchers kan for eksempel utformes som rett til:

- et visst antall år ved ulike institusjoner
- en viss sum penger som bare kan brukes ved betaling for studier

Vouchers tillater slik brukeren å uttrykke sine preferanser direkte til institusjonene. En demokratisk styring gjennom en direkte-valg modell og ikke gjennom det numeriske demokrati eller de styrende instanser. Det eneste vi vil er å bedre kvaliteten og utdanne studentene. Det er utdanningens oppgave, men det er også systemets største svikt.

I en innsatsbasert modell etter måltall og ikke etter studentstykkpris ved inntak, som i dag både i Norge og i Sverige, ligger ingen garanti for kvalitet. Videre får institusjonene betalt for hvor mange studenter de tar inn, og ikke hva studentene får servert inne. Jeg pleier å si at det blir som covercharge til et utested der bandet aldri kommer. Vi kan jo ikke argumentere mot et system der universitetene i større grad må tilstrebe bedre studiekvalitet, nye eksamensformer og flere forelesninger. Slike tiltak må altså kobles til hva som lønner seg for institusjonene.

Allerede er utdanningsinstitusjonene utsatt for sterkere konkurranse enn før. Ved å legge større grad av incentivene på studentinntak oppnår man

- a) større krav til samvirke med samfunnet rundt- studenten, og
- b) raskere reaksjon på kvalitetsendringer fordi tilskuddet kommer direkte *gjennom* studenten

Internasjonalisering

På ett punkt er imidlertid en resultatbasert finansiering interessant, og det er på utveksling. Her opererer blant andre Danmark med en såkalt taxameter modell. Internasjonalisering i form av utveksling er lett å måle. Dette kan utformes som en konkret belønning til institusjonene, etter modell fra Danmark. Institusjonene må oppmuntres til å arbeide for utveksling. I en slik resultatbasert modell får institusjonene betalt for hvor mange studenter de tar inn på utvekslingsprogrammer, og hvor mange de sender ut. Slik oppmuntres institusjonene til internasjonalisering, og kan kanskje knytte utvekslingen tettere opp til seg. I dag reiser de fleste studenter ut på egen hånd, og den faglige utvekslingen er minimal.

Forskning

Hele finansieringen kan ikke baseres på studentvouchers. Stabilitet og langsiktighet er også nødvendige faktorer. Og forskning blir bare viktigere i et samfunn så avhengig av ny kompetanse. Den norske regjeringen foreslo i sin forskningsmelding sommeren 1999 å dele bevilgningene til universitetene i to faktorer- forskning og undervisning. Tanken var å sikre langsiktig planlegging i forskningen og gjøre den mindre sårbar for svingninger i studenttallet. Og det er ingen dum tanke. Tilskudd til forskning i et langsiktig perspektiv, basert på kvalitetskriterier kan være en fordel for stabilitet i forskningsmiljøene og kan kombineres med studentbasert undervisningsbevilgninger. Skillet bør imidlertid ikke være for sterkt, av hensyn til interaksjonen mellom forskning og undervisning.

Særskilte politiske hensyn

Det vil alltid være tunge politiske hensyn av særskilt interesse i utdanningssystemet. Både distriktpolitisk og med hensyn til marginale fag som man ønsker å ivareta. Til tross for lav studenttilstrømning i perioder. Her gjør staten sine politiske prioriteringer.

Utdanning uten studieavgifter en et slikt politisk hensyn. For det første er det vanskelig å forsvare studieavgifter når utdanning gir så minimal effekt for lønnsnivået. For det andre er rekrutteringen til høyere utdanning allerede eller skal vi si fortsatt, sært skjev. Det er barn av akademikere og foreldre med høy inntekt som tør å ta gjeldsbelastningen ved å begynne å studere eller som er overbevist om kunnskapens sammenheng med livskvalitet.

Enkelte påstår at fordi den er skjev, er det rimelig å ta inn studieavgifter for å unngå at befolkningen uten utdanning skal betale for utdanningen til eliten. Men en slik logikk vil aldri jevne ut rekrutteringen. Videre kan man i dagens samfunn hevde at utdanning først og fremst er et gode for det totale samfunn..

Enkelte mindre fag ønsker vi å skjerme for skiftninger i studenttallet. Og enkelte ønsker vi ikke å skjerme. Dette er politiske prioriteringer basert på politiske vurderinger. Men kanskje er det grenser for hvor langt vi kan anvende politisk styring som kvalitetsfremmende.

Konklusjon

Det er behov for større grad av langsiktighet ved utdanningsinstitusjonene. Samtidig ser vi et skrikende behov for et kvalitetsløft på utdanningssiden. Vi vil lage den beste utdanningen. Og skape de beste studentene. Da må undervisningen få komme ut av skapet.

Dersom det beste for studenter og undervisning er å vende seg mot omverdenen i større grad, da bør vi gjøre nettopp det.

Vi har ikke råd til å la være.

Jeg vil ha et universitet som setter meg i sentrum og gir meg uttelling for studielånet. Jeg vil ha et universitet som er interessert i meg. Jeg vil ha et universitet som bryr seg om hvorvidt jeg står eller stryker på eksamen, og som er villig til å gi meg tilstrekkelig undervisning til at jeg lærer noe av å være tilknyttet institusjonen.

Jeg vil ha et universitet som er åpent for impulser inn, og sender impulser ut.

Et universitet som er mer opptatt av innhold enn av form, og som kan da imot nye studentkull med en litt høyere fullføringssannsynlighet enn i dag. Det må gjøre litt vondt å være et dårlig universitet eller dårlig høyskole.

Konklusjonen blir da:

- **Innsatsbasert stykkprisfinansiering gjennom studenten- valgmodell**
- **Forskningsmidler skilt ut fra stykkprisfinansieringen**
- **Et uavhengig kvalitetssikringsorgan**
- **Selvstendige og ansvarlige institusjoner**

Alternative modeller for finansiering

	IN	BEHOLDNING	UT
Aggregert	Måltall	Måltall	Samlede vektall, Grader
Individ	Per hode	Voucher	No cure No pay