



Danske universiteter på det internationale uddannelsesmarked

Det bliver stadig mere åbenbart i OECD-landene at opfatte videregående uddannelser som en decideret handelsvare på et globalt marked. Samtidig kan det iagttages, at det snart mere er reglen end undtagelsen, at landene supplerer den offentlige uddannelsesfinansiering med en øget andel af privat finansiering i form af studiegebyrer.

Den kommercielle dimension får næring fra et til stadighed voksende globalt uddannelsesmarked, hvor universiteterne konkurrerer om de bedste studerende og dygtigste videnskabelige medarbejdere. Uddannelsessøgende bevæger sig i stigende grad på tværs af landegrænser for at uddanne sig dér, hvor et givent universitet bedst matcher deres forventning til kvalitet under hensynstagen til egen økonomisk formåen.

At der er tale om et marked i kraftig vækst, viser seneste tal fra OECD¹. I de sidste 20 år er der sket en fordobling af den internationale studentermobilitet til og i OECD-lande og særligt i de seneste år, er der for alvor sket en markant udvikling i omfanget af udenlandske studerende. I perioden fra 1998 – 2001 var væksten i antallet af udenlandske studerende større end det totale antal af studerende i OECD-landene, henholdsvis 16 pct. og 12 pct. OECD-landene modtager tilsammen 85 pct. (ca. 1,5 mio. personer) af alle udenlandske studerende i verden, men inden for OECD er der også tale om store variationer. Således modtager alene seks lande, USA, Australien, Storbritannien, Tyskland, Frankrig og Japan sig for $\frac{3}{4}$ af alle udenlandske studerende. Ser man på antallet af udenlandske studerende i forhold til antallet af landenes egne studerende genfinder man Australien og Storbritannien, der sammen med Belgien, Østrig og Schweiz modtager flest udenlandske studerende. Danmark kommer ind på en 12. plads.

Den danske regering har også øjnene på disse væksttal. I bemærkningerne til universitetsloven fra sidste år, hedder det, "(det er afgørende, at) danske universiteter ligesom udenlandske universiteter kan tage del i den internationale handel med uddannelse, der er i hastig vækst. Det samlede internationale marked for uddannelse vurderer regeringen således aktuelt at repræsentere en omsætning på omkring 250 mia. kr."

Helt i tråd med den internationale udvikling, foreslår regeringen med sin redegørelse fra april 2004 om styrket internationalisering af uddannelserne, at taxametertilskuddet fjernes for udenlandske studerende uden for EU/EØS i en gradvis udfasning frem mod 2008, således at universiteterne kan opkræve studiegebyr for disse studerende og operere på markedsvilkår.

Det er inden for disse skitserede udviklingstendenser, at den danske universitetssektor, som en af samfundets væsentligste leverandører viden, leveret i form af forskning og forskningsbaseret videregående uddannelse, skal sikres og udvikles. En nøgleposition i videnssamfundets realisering, som afspejles i universiteternes formålsparagraf, hvor ambitionsniveauet for universiteternes forsknings- og uddannelsesaktiviteter er sat på højeste internationale niveau. Realiseringen af et sådant ambitionsniveau må nødvendigvis understøttes af en tilstrækkelig tilførsel af midler, der matcher universiteters finansieringsvilkår i andre lande.

Nærværende notat lægger op til en diskussion af de udfordringer og trusler, der tegner sig i forhold til at sikre de danske universiteters fortsatte konkurrenceevne og værdi som samarbejdspartnere for attraktive udenlandske universiteter. Det er ikke intentionen at foregribe drøftelsen i AC-kredsen med færdige svar på de væsentlige

¹ Cross-border Education: An overview, OECD/CERI (Nov. 2003)

spørgsmål, men snarere at få udpeget de mest centrale spørgsmål, der trænger sig på og som kræver en nærmere adressering.

Notatet giver først et kort rids af udviklingen i uddannelsernes internationale orientering efterfulgt af en status på, hvor langt de danske universiteter er i deres internationale ageren. Notatet afsluttes med en diskussion af universitetsuddannelsernes finansieringsvilkår samt hvorvidt universiteternes styringsmæssige rammer i tilstrækkelig grad er gearet i forhold til universiteternes behov for at agere internationalt.

Udviklingen i uddannelsernes internationale orientering

Hvor forskningen på universiteterne har en længere tradition for internationalt samarbejde, er der tale om et forholdsvis nyt fænomen på uddannelsessiden. Generelt er de danske universiteters internationale orientering karakteriseret ved en udvikling hen mod en stigende professionalisering og institutionalisering af universitetets internationaliseringsindsats.

En af drivkræfterne i den tidlige udvikling af uddannelsernes internationalisering, har givet været etableringen af europæiske programmer, som fx Erasmus programmet (1987). Udvekslingsprincippet medførte, at danske universiteter nødvendigvis måtte udvikle rene engelsksprogede kurser for at kunne tiltrække udenlandske udvekslingsstuderende, for på den måde at skabe mulighed for, at egne studerende kunne komme på udvekslingsophold.

Bologna processen, der blev igangsat i 1999, udgør en stadig større faktor i universiteternes internationale (europæiske) orientering og kan som sådan ses som et næste skridt i de politiske bestræbelser på at skabe et fælles europæisk rum for højere uddannelse med blandt andet indførelse af ensartede uddannelsesstrukturer, gennemsigtighed i uddannelsesbeskrivelserne og samarbejde om kvalitetssikring. Alt sammen med den hensigt at skabe øget mobilitet og tiltrække europæiske studerende samt udenlandske studerende uden for Europa.

Den stigende åbenhed mellem de europæiske landes videregående uddannelsessystemer bidrager utvivlsomt til en større efterspørgselsstyring af de videregående uddannelser og dermed stadig mere udtalt konkurrence om egne nationale og udenlandske studerende.

Spørgsmålet om indførelse og/eller niveauet for studieafgifter er et uddannelsespolitisk tema, der drøftes i mange lande, ikke mindst set i lyset af Bologna erklæringens mål om at skabe et åbent europæisk uddannelsesområde, hvor forskelle i studieafgiftsniveauer kan virke hæmmende for at sikre en stabil studentertrafik i alle EU-lande.

Stigningen i det internationale uddannelsessamarbejde tydeliggør de vidt forskellige finansieringsvilkår for universitetsuddannelserne. Seneste rapport fra CIRIUS² oplister tre finansieringsmodeller som benyttes i de europæiske lande:

² Internationalisering af de danske uddannelser, statusrapport 2003

Studieafgifter i udvalgte europæiske lande

Ingen studieafgifter	Studieafgift for statsborgere uden for EU, ingen studieafgifter for egne statsborgere	Studieafgifter for alle, dyrest for statsborgere uden for EU
Danmark → Finland Island Norge Sverige Tyskland Luxembourg Malta	Irland Grækenland Estland Tjekkiet Bosnien-Herzegovina Letland Polen Rumænien Slovakiet Slovenien Ungarn	Storbritannien Frankrig Holland Schweiz Østrig Belgien Spanien Italien Portugal Bulgarien Litauen

Kilde: Det internationale uddannelsesmarked, CIRIUS (2003)

Inden for de tre overordnede modeller eksisterer der store variationer i finansieringsordningerne. Størrelsen på studieafgifterne kan være efterspørgselsafhængig eller med et loft på beløbsstørrelsen og betalingen af studieafgiften kan ligge forud eller efter afsluttet uddannelse, ligesom der er statslån, der tilbagebetales efter endt studie og med en differentiering i forhold til lønindkomst.

Endelig skal nævnes GATS, dvs. de internationale forhandlinger under WTO, om handel af serviceydelser, der presser sig mere og mere på. Uddannelserne har indtil videre været holdt uden for GATS forhandlingerne. Den danske holdning er, at de videregående uddannelser, hvad enten der er tale om helt eller delvist offentligt finansiering, er at betragte som en offentlig serviceydelse, og som sådan falder uden for rammerne af GATS.

Danmark ønsker at opretholde den nationale tilskudsordning til det offentlige uddannelsessystem og restriktioner på ikke-nationale organisationers, personers adgang til danske økonomiske støtteordninger. Det danske udgangspunkt er således, at GATS-forhandlingerne alene koncentrerer sig om privatfinansieret videregående uddannelse. Der er imidlertid et vedholdende pres fra lande som USA, Japan, Australien og New Zealand om at inddrage højere uddannelser i GATS.

EU forhandler på vegne af medlemslandene og har hidtil haft et klart mandat på uddannelsesområdet, men medlemslande som Holland og Storbritannien lader røre på sig. Indtil 2005, hvor GATS genåbnes holdes de videregående uddannelser altså uden for GATS, men spørgsmålet er hvor længe den position kan opretholdes?

Det er åbenbart, at 2005 nærmer sig med hastige skridt. Hvis den europæiske position i GATS krakelerer, opstår der en ny forhandlingssituation. Spørgsmålet er om et dansk "nej", så er tilstrækkeligt til at sikre danske interesser? I forhold til den betydning GATS forhandlingerne kan få, virker det uforståeligt, at GATS ikke følges tættere end tilfældet er, af de danske myndigheder. I øvrigt et forhold som også blev kommenteret og kritiseret i OECD's evaluering af det danske universitetssystem (jan. 2004).

Status for universiteternes internationaliseringsgrad

Der er næppe tvivl om, at de danske universiteter i højere grad skal vænne sig til at agere på markedsvilkår på deres ordinære uddannelser. Det nye er, at internationalisering af uddannelserne for universiteterne nu handler om at få adgang til et større uddannelsesmarked end det nationale, for herigennem at sikre uddannelserne en volumen, der kan give en tilstrækkelig finansiering til at kunne udbyde konkurrencedygtige uddannelser. Udfordringen er ikke kun at tiltrække de dygtigste udenlandske studerende og videnskabelige medarbejdere, udfordringen er også at kunne fastholde "egne" studerende fra at søge udenlands til konkurrerende universiteter.

Spørgsmålet er, hvorledes de danske universiteter placerer sig i et internationalt uddannelsesmarked og hvorledes de hver især er gearret til at agere på den nye konkurrencesituation for udenlandske studerende uden for EU/EØS i 2008, således som regeringen foreslår i sin internationaliseringsstrategi for de videregående uddannelser?

Regeringen har en positiv forventning til, at studieafgifter på de videregående uddannelser vil tiltrække udenlandske studerende, fordi en prisfastsættelse af uddannelsen vurderes som et signal om højere kvalitet. Ikke desto mindre foreslår regeringen, som et middel til at tiltrække attraktive udenlandske studerende, en stipendieordning for højt kvalificerede studerende fra tredje lande inden for særlige prioriterede områder, fx højteknologiske områder, herunder teknisk videnskab og naturvidenskab.

Det er vidt forskelligt, hvorledes man forholder sig til den øgede internationalisering ude på de enkelte universiteter og faglige miljøer. Nogle universiteter har en proaktiv strategi for de internationale aktiviteter med en bred palet af initiativer, mens andre vælger en mere gelinde tilgang. Det fremstår dog mere og mere åbenbart, at uanset hvilken strategi der vælges, befinder de danske universiteter sig i stigende grad i en international markedssituation. Forskellen er, hvor aktiv universitetet vælger at få del i markedet.

På institutionsniveau kan de danske universiteters internationaliseringsgrad belyses ved at tage udgangspunkt i en række indikatorer, der relaterer sig til universitetets studentermobilitet, lærermobilitet, engelsksprogede uddannelsesudbud samt tiltag inden for international kvalitetssikring og markedsføring.

Hvis man peger én indikator ud og ser på udbuddet af engelsksprogede uddannelsesprogrammer, viser der sig et meget differentieret billede af universiteternes satsning på at tiltrække udenlandske studerende. Hvorvidt satsningen er lykkedes, kan indikatoren imidlertid ikke give svar på, da der for de enkelte uddannelsesprogrammer ikke er angivet volumental.

Engelsksprogede uddannelsesprogrammer på danske universiteter

Universitet	Antal fordelt på videnskabelige områder	Total
Aalborg Universitet	IT 3 Samfundsvidenskab 1 Teknisk Videnskab 17 Humaniora 3	24
Aarhus Universitet	Sundhedsvidenskab 1 Naturvidenskab 1 Humaniora 1	3
Danmarks Farmaceutiske Universitet		0
Danmarks Pædagogiske Universitet		0
Danmarks Tekniske Universitet	Teknisk Videnskab 12	12
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole	Veterinær Videnskab 3 Sundhedsvidenskab 2 Naturvidenskab 1	6
Handelshøjskolen i Århus	Samfundsvidenskab 5 Humaniora 1	6
Handelshøjskolen i København	Samfundsvidenskab 7	7
IT Universitetet i København	IT 1	1
Københavns Universitet	Sundhedsvidenskab 1	1
Roskilde Universitetscenter	Naturvidenskab 1 Humaniora 7	8
Syddansk Universitet	IT 1 Samfundsvidenskab 2 Teknisk Videnskab 8 Sundhedsvidenskab 1 Naturvidenskab 3 Humaniora 2	17
I alt		85

Kilde: Cirius og ivu *C samt egne oplysninger

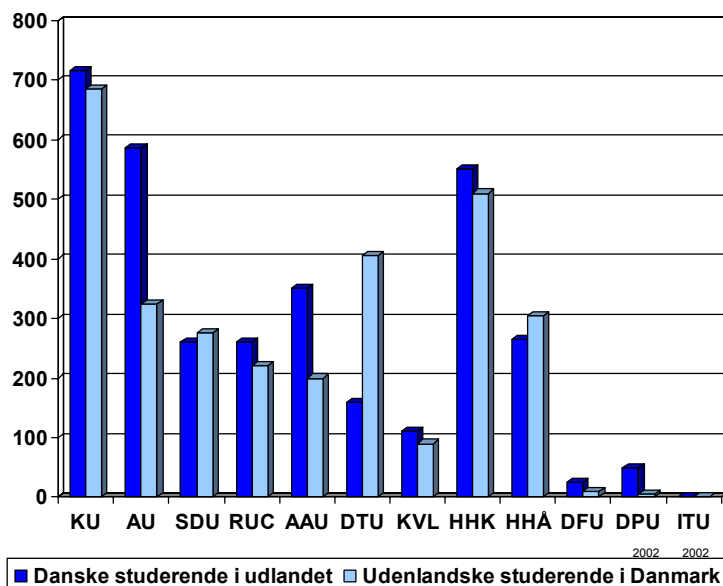
Størrelsen af universitetet kan ikke umiddelbart bruges som en forklaring på forskellen i omfanget af engelsksprogede uddannelsesprogrammer, men der synes at tegne sig en linie mellem de klassiske universiteter på den ene side og de nye universiteter og handelshøjskolerne på den anden side, ligesom der viser sig en markant forskel i internationaliseringsgraden mellem de forskellige videnskabelige områder, med tekniske videnskab som mest udtalte internationaliseret uddannelsesområde.

Der kan være mange gode grunde til universiteternes og de videnskabelige områders forskellige tilgang til den internationale udfordring. For eksempel uddanner de sundhedsvidenskabelige områder fremtidens læger til den danske sundhedssektor og sproget er følgelig dansk. For andre professionsuddannelser gør lignende sig gældende.

Universitetets geografiske placering kan ligeledes være en faktor, der øver indflydelse på valg af strategi. Hovedstadseffekten kan ikke udelukkes at have en vis tiltrækning på udenlandske studerende, hvorfor danske universiteter udenfor hovedstadsområdet måske i stedet vælger at satse på en mere regional forankring af uddannelserne. For

eksempel er det slående den forskel der ses mellem Københavns Universitet og Århus Universitets andel af udenlandske studerende i Danmark som fremgår af nedenstående graf.

Studerende på studieophold fordelt på universiteter, 2001



Kilde: Rektorkollegiet

Der er nok næppe tvivl om, at den forskel der allerede kan spores i dag mellem universiteterne, i forhold til en international orientering, i endnu større grad vil gøre sig glædende frem over.

Pres på den danske finansieringsmodel

Over for den globale tendens med en stadig større andel af privat finansiering på de videregående uddannelser, står det danske princip om, at uddannelse er et velfærdsgode, der således finansieres via skatterne. Princippet er forankret i demokratiske værdier om, at alle kvalificerede skal have lige muligheder for at få en uddannelse. Dette gratisprincip er fundamentalt og har været bærende for udviklingen af det danske velfærdssamfund og senere også set som et væsentligt bidrag til udviklingen af Danmark som et vidensamfund.

Faktum er imidlertid, at det danske gratisprincip hen ad vejen er blevet udsat for en gradvis modificering. Der har snart gennem flere år været brugerbetaling på de videregående deltidsuddannelser, tidligere åben uddannelse, for eksempel på HD og Master. I år indføres der brugerbetaling på brobygningsforløb, der er tiltænkt personer med en allerede afsluttet videregående ikke-universitær uddannelse, der ønsker optagelse på en universitær uddannelse. Og seneste modificering er som sagt, forslaget om at indføre brugerbetaling for udenlandske studerende uden for EU/EØS på danske universiteter.

Hvorvidt der kan forestilles yderligere begrænsninger i gratisprincipets virkefelt, kan der kun gisnes om. Men det er nok ikke umuligt at forestille sig, at gratisprincipet også i årene fremover vil være genstand for en nærmere politisk indkredsning af, hvor grænsen mellem offentlig og privat uddannelsesfinansiering skal trækkes.

Det er samtidig betegnende for den igangsatte udvikling hen mod en større andel af privat uddannelsesfinansiering, at der i de senere år har kunnet iagttages en stigende mislyd mellem de politiske intentioner om uddannelse som et gratis gode og den politiske vilje til at sikre en tilstrækkelig offentlig finansiering af uddannelserne. Det er gentagende gange – og over en bred front - fremført, at taxametersystemets uddannelsessatser generelt ikke svarer til uddannelsesinstitutionens udgifter til uddannelsesaktiviteterne og at det lave taxameterniveau, der ofte er historisk betinget, vanskeliggør en kvalitetsudvikling af uddannelserne og dermed sikring af uddannelsernes fortsatte konkurrencedygtighed. Kvalitetsproblemet kan illustreres ved, at studentermassen er steget med 58 pct. i forhold til midten af 1980'erne, mens antallet af fastansatte videnskabelige medarbejdere i samme periode kun er steget med 9 pct.

Den utidssvarende uddannelsesøkonomi bliver, på symptomatisk vis, yderligere forstærket af finansloven for 2004 med generelle effektiviseringskrav på uddannelsesområdet, der medfører en generel besparelse på 2 pct. på uddannelsesstatxametrene årligt frem til 2007. Udhulningen af den statslige uddannelsesfinansiering lægger således et alvorligt pres på institutionerne for at finde alternative finansieringskilder til uddannelserne.

De danske universiteter og med dem, det danske vidensamfund, står således i disse år over for udfordringer af historiske dimensioner: Hvorledes kan der sikres et tilstrækkeligt finansieringsgrundlag, der kan bevare og styrke universiteternes internationale konkurrencedygtighed, samtidig med, at der fortsat er lige og fair adgang til videregående uddannelse?

Udfordringen sættes i relief i nedenstående oversigt over studieafgifter i USA og udvalgte europæiske lande i forhold til dansk uddannelsesstatxameter på det samfundsvidenskabelige område³:

- 30.000 DKK, det danske samfundsvidenskabelige uddannelsesstatxameter
- 106.000 DKK, University of California, Berkeley
- 102.000 DKK, Oregon State University
- 180.000 DKK, Stanford University
- 176.000 DKK, Harvard University
- 70.534 DKK, Leiden University, Holland
- 117.000 DKK, London School of Economics

Den store forskel i finansieringsvilkår afspejles i en ikke ubetydelig privat finansieringsandel i USA på 1,2 pct. af BNP, hvor tilsvarende niveau i EU er på 0,2 pct. af BNP, et tal der i øvrigt dækker over store variationer inden for EU⁴.

Universiteterne skal ikke regne med afgørende ændringer i statens uddannelsesfinansiering. Det igangværende taxameterudvalg, der er nedsat af Videnskabsministeren, skal i løbet af foråret 2004, se på mulighederne for at forenkle taksterne. Det fremgår af udvalgets kommissorium, at anbefalingerne af nye takstniveauer skal være udgiftsneutrale inden for universitetssektoren. Formålet med udvalget er altså ikke samlet set at få skabt bedre overensstemmelse mellem takststørrelserne og de reelle udgifter til universiteternes uddannelsesaktiviteter.

Endelig skal mindes om den danske målsætning om, at 50 pct. af en ungdomsårgang skal have en videregående uddannelse. I dag har ca. 44 pct. af en ungdomsårgang en videregående uddannelse. Selv med et uændret optagelsestal til de videregående uddannelser i forhold til nuværende niveau, kan der iagttages svære vanskeligheder med at tilvejebringe tilstrækkelig med midler til at sikre uddannelsernes fortsatte udvikling

³ Cirius: "Det internationale uddannelsesmarked, danske perspektiver" (2003)

⁴ Meddelelse fra Kommissionen: "Universiteternes rolle i det europæiske vidensamfund" (2003)

og kvalitetsniveau. Presset på de videregående uddannelsers finansiering kan således forventes at blive yderligere presset af efterspørgselssituationen i årene fremover.

Den stigende internationalisering af uddannelsesmarkedet sammen med en knap uddannelsesøkonomi, sætter det danske gratisprincip under pres. Der er igangsat en udvikling, der med baggrund i en stram uddannelsesøkonomi, giver universiteternes incitament til at styre på volumen for at skabe en tilstrækkelig finansiering af de faglige miljøer.

Den politiske dagsorden for hvorledes en tilstrækkelig finansiering af de videregående uddannelser kan imødekommes i årene fremover, og som i stigende grad adresseres af landene omkring os, er derfor også en debat som bliver adresseret i Danmark, uagtet, at politikerne på tværs af det politiske partilandskab, alle bedyrer, at der ikke på nogen måde er på den politiske dagsorden at ændre ved gratisprincippet for de danske ordinære videregående uddannelser. Derfor er det også værd at bemærke, at Velfærdskommissionen vil berøre uddannelsessystemets fremtidige finansiering i sit kommende arbejde.

Senest har OECD-evalueringen af det danske universitetssystem (jan. 2004), om end i forsigtige vendinger, anbefalet deltagerbetaling på kandidatuddannelsen. Ræsonnementet er, hvorfor skal de mange (skatteborgere) betale for de få (privilegerede), og i øvrigt bør bacheloruddannelse udgøre et tilstrækkeligt adgangskort til arbejdsmarkedet.

Også Det Økonomiske Råd fremlagde i sin rapport fra december 2003, et forslag om at indføre egenfinansiering på kandidatdelen, samtidig med at det overvejes at indføre et uddannelsesfradrag for personer, der har medfinansieret deres egen uddannelse.

Ovenstående to eksempler indikerer, at et næste trin i en yderligere modificering af gratisprincippet kan være at se nærmere på kandidatuddannelsernes finansiering. Spørgsmålet er, om også bacheloruddannelsernes finansiering vil blive berørt eller om bachelorerne vil blive friholdt i første omgang, som blandt andet har været tilfældet i Storbritannien. Samtidig rejser spørgsmålet om bacheloruddannelsernes finansiering, et andet spørgsmål, nemlig spørgsmålet om professionsbacheloruddannelserne finansiering.

Givet er det, at der med reformen af universitetsuddannelserne, indføres en reel opdeling af universitetsuddannelserne i en bachelordel og en kandidatdel, og at der dermed er skabt en forudsætning for en tilsvarende opdeling i bachelor- og kandidatuddannelsernes finansiering. Givet er det også, at de traditionelle strukturer i uddannelsessystemet er under opbrud i disse år, og at der sker en større tilnærmelse mellem MVU-uddannelserne og de akademiske uddannelser, hvorfor det med en vis rimelighed må følge, at finansieringsvilkårene også har en vis form for ensartethed.

Handlefrihed til universiteterne?

De finansielle og styringsmæssige rammer for universiteterne er tæt forbundne. En af intentionerne bag den nye universitetslov har været, at universiteterne skal have større frihedsgrader og faglig selvbestemmelse over deres forsknings- og uddannelsesindsats.

De politiske overvejelser har gået på, hvorvidt universiteterne har de nødvendige frihedsrammer til at agere i en omskiftelig international universitetsscene eller om de finansielle og styringsmæssige rammebetingelser er for snærende og dermed behøver en reformering.

Loven har som bekendt resulteret i en række ændringer i universiteternes rammevilkår. Den nye lov ændrer universiteterne status fra statseje til institutionelt selveje. Universiteterne vil dog efter lovens vedtagelse fortsat være statslige institutioner, hvilket også afspejles i de mange bestemmelser om ministerbeføjelser som universiteterne fortsat vil være underlagt.

Efter lovens vedtagelse kan der stilles spørgsmål ved, hvorvidt politikerne har givet universiteterne den nødvendige handlefrihed til at kunne agere selvstændigt i forhold til sine kerneydelser? AC har ved lovforslagets behandling foreslået, at loven evalueres efter en 3årig periode med henblik på at vurdere om lovgivningen i tilstrækkelig grad understøtter de politiske intentioner, eller om der er behov for justeringer.

Men der er nok næppe tvivl om, at indførelsen af bestyrelser, i sig selv, vil medføre en ændring i universiteternes orientering og selvforståelse. Det er forventeligt, at de nye ledelser vil have som et væsentligt ønske, at universitetet gives mere handlefrihed og større manøvrerum ved at flytte styring og kontrol fra det politiske/administrative system ud decentralt. Særligt kan det forventes, at visse universiteter vil efterspørge større muligheder for at foretage langsigtede dispositioner og prioriteringer, blandt andet ved en reel selvejekonstruktion, der giver mulighed for låneoptagning og formueopbygning.

Det er også givet, at de nye bestyrelser vil sætte etableringen af en internationaliseringsstrategi højt på sin dagsorden. Ikke mindst ved indførelse af studiegebyrer for udenlandske studerende, kan en internationale orientering forventes at få yderligere opmærksomhed. Tilgangen og ambitionsniveauet vil givet afhænge af videnskabelig bredde og profil, geografisk placering, størrelse og tradition.