

# 「欧州の高等教育における最近の動向」

アルベルト・アマラル

ポルトガル / ポルト大学教授 兼 高等教育政策研究センター長

## 国際シンポジウム

### 高等教育システムの改革とその結果

主催：国立大学財務・経営センター（CNUFM）

日時：2009年1月26日（月）10:00～17:30

場所：学術総合センター（東京・一ツ橋）

### 欧州の高等教育における最近の動向

ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター（CIPES）長  
アルベルト・アマラル

**草稿－引用不可**

## 欧州の高等教育における最近の動向

ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター長  
アルベルト・アマラル

高等教育の需要が引き続き増加し、政府が経済発展を促すうえでの自らの役割を認識するにつれ、高等教育制度を効果的に運営することがますます重要になっている。

…近年の高等教育運営上の改革は内外の同じ圧力に後押しされ、ほぼ同じパターンをたどっている。

世界銀行 (2008年)

ヨーロッパの大学が知識社会やグローバリゼーションの課題に対応するためには、広範囲の改革が必要である。教育機関および制度の運営やリーダーシップの変革なくして、ヨーロッパの大学は現在の技術的、経済的、人口動態的な課題に対処することはできない。

高等教育文化総局 (2006年)

加盟国は…大学がそのパフォーマンスを改善し、近代化を進め、競争力を増すために必要な条件を整える必要がある。

欧州委員会 (2006年)

高等教育機関にさらなる自治を認める動きが高まっているものの、こうした変革にはパフォーマンスや質、資金供給を監視、統制する新たな仕組みが伴うことが多い。したがって…高等教育改革は…結局のところ、政府の影響や管理を逃れられなくなりがちである。

OECD (2003年)

### アブストラクト

多くのヨーロッパ諸国で近年、高等教育機関の効率を向上させ、社会のニーズや要求への対応を促すための改革が数多く行われている。限られた研究大学への投資を強化してグローバル社会におけるその競争力を高めることで、より層の厚い高等教育システムをつくらうとしている国もある。こうした改革に共通のトレンドとして、教育機関の自治の拡大、中央集権の強化、合議制の縮小、「改善」から「認定」への質システムの変革、資金源の多様化などが挙げられる。高等教育機関を含め、公共部門では新公共経営 (New Public Management) の役割が高まりつつある。公共政策の手段として市場 (または疑似市場) の利用が増え続けている。欧州委員会——すなわちボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実践の活用——や OECD も超国家的なレベルで諸改革に影響を及ぼしている。本編ではこうした変革の実例を示し、批判的分析を行っている。

## はじめに

経済的なグローバリゼーションが進むなか、高等教育機関は新たな課題に直面することになった。つまり、社会との関係や運営管理システムに影響を与えるさまざまな圧力にさらされているのである。

世界銀行（WB）や国際通貨基金（IMF）が設立された 1944 年のブレトンウッズ会議以降、ワシントン合意や世界貿易機関（WTO）の貢献にも後押しされて、国家間の貿易障壁が少しずつ取り除かれ、グローバル経済が出現した。今日「流行り」の経済的発想の一部が 18 世紀から 19 世紀初めにかけて形づくられたのは興味深い。アダム・スミス（1723～1790）は「市場の見えざる手」でその名を知られ、無制限の自由貿易を最初に擁護したのはデビッド・リカード（1772～1823）である。

多くの新自由主義の論客たちが、モノと資本の自由な流れこそが全世界の繁栄や平和への道であるという考え方を唱えてきた。Jones（1998）も述べているように、Goldman（1994）は Silberner（1946）の著作を引いて、自由貿易は各国の物質的繁栄や人類の知的進化、また戦争の危険性の削減さらには除去に寄与すると述べている。自由貿易や市場の長所を強調するため、さまざまなイメージが効果的に利用されてきた。たとえば「トリクルダウン理論」。企業の食卓を贅沢の限度を超えるほどに満たせば、労働者階級もそのおこぼれにあずかれるという考え方である。あるいは常識的なところでは「水位効果」。上げ潮のときにはすべての船が同時に浮かび上がるという理屈である。

グローバリゼーションやニューライト政策は教育に多大な影響をもたらした。近年は「経済政策上の要請による教育政策の植民地化が進み」（Ball 1998）、それが大学と社会とのこれまでのつながりに変化を生じさせた。大学の社会的・文化的機能に重きが置かれず、経済的機能が求められるようになったのである。

起こっている変化は構造的な調整ばかりではない。イデオロギーや価値観の変化もある。高等教育機関と国家・社会との関係も大きく変化している。教育は現在、社会的権利というよりも経済競争に欠かせない要素と見なされ、徐々にひとつのサービスと化している。「…学生は消費者と見なされ、より高い料金を払うよう求められる」（Torres and Schugurensky 2002）。政府は教育機関が外部の要求にもっと応えられるようにするための、そして教育・研究が国家経済に「かかわる」ようにするための政策を実施した。

「市場原理とはひとつに需要主導をめざすことであり、そのためサイクルが短期化し、いわゆる職業化が重視される」（Torres and Schugurensky 2002）。ヨーロッパで実践されているボローニャ・プロセスも高等教育が卒業生の雇用可能性に貢献することを重視している。

学界にはもはや、高等教育が政治的自治を主張できるだけの威光がない（Scott 1989）。

学術的職業は少しずつプロレタリア化した。そう、その階級や地位の相対的優位性が損なわれたのである (Halsey 1992)。大学資本主義 (Slaughter 1997) や大学を挙げた特許政策の高まりも教職員を他の一般労働者と変わらぬ存在にした。教員、職員、学生は大学所属の専門家というよりもまるで企業の専門家になった。彼らの発見は職務著作物、すなわち当人ではなく企業の財産と見なされるのである。市場的な競争メカニズムの導入により、教授、学部、学科は「資金調達、助成金、契約、学生の選抜や奨学金のために市場さながらの競争行動」 (Torres and Schugurensky 2002) に関与せざるをえなくなった。

それまでの大学運営は激しい批判の対象となり、合議的運営という長年の伝統は今日では非効率で共同体的であるとされる。多くの政府は「大学とは別の組織の管理手法や報酬体系を参考にした、主にトップダウン型の外部介入の数々によって」 (Chris Duke 1992) 大学運営を改善したいという誘惑に勝てなかった。欧州委員会ははじめ OECD や世界銀行などの超国家組織は、従来の合議的な大学運営法を「もっと効率的で効果的な」運営モデルで置き換えるような変革を強く支持している。

これらのモデルは企業社会から持ち込まれた。合議制の遅々とした非効率的な意思決定プロセスを「迅速、大胆、楽天的、献身的、開放的でコンピュータ化された、選択の個人主義化、自治的な事業、突然の機会」 (Ball 1998) に置き換えようとしてのことである。「外部世界」に敏感な仕組みづくりに向けた最終ステップは、大学運営における外部関係者のプレゼンスを強化することであった (Magalhães and Amaral 2000)。確たる管理手法をそなえた理事長が任命され、選挙で選ばれた学者に代わって大学の舵取りを担うようになっていく。組織環境の変化に対応するため、教育機関はもっと柔軟かつ自立的でなければならないのである。

本稿第 I 部では、高等教育システムおよび高等教育機関に生じている変化の理論的根拠を検証する。第 II 部では、最近のヨーロッパの動向を事例として示し、批判的に分析する。

## 第 I 部 変革の理論的根拠

### 増大する市場の役割

この 20 年間、各国政府は公的規制の手段として市場的なメカニズムを用いるようになってきている (Dill *et al* 2004)。市場さながらの競争こそが公的サービスの硬直性を正し、その効率を高めるための解決策になると政府は考えた (Ball, 1998)。ヨーロッパではボローニャ宣言が「学術プログラムの性格や内容を再定義することで、かつては学位をめぐる国家の独壇場であった大学を競争の激しい国際市場へと転換しつつある」 (Dill *et al*, 2004: 330)。

David Dill は市場の機能を次のように定義している。

…堅苦しく言えば、市場とは伝統や政治的選択などの要因ではなく価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段である (David Dill 1997: 168)。

しかし、市場による規制を効率的に利用するには数多くの問題がある。モノとサービスが「社会のより広い範囲に最適の効率で」 (Leslie and Johnson 1974) 配分されるためには、市場は完全競争の状態になければならないが、これには実現困難な多くの条件が伴う。もうひとつの問題は、新自由主義者を魅了してやまない「自由市場」という考え方に関係する。市場はすべて多少なりとも国家の規制を受けている。なぜなら「そうした監視メカニズムがなければ、民間部門のご都合主義や企業の私利私欲によって、いわゆる『需給のスムーズな調整機能』がひどく歪められてしまう」 (Boyer and Drache 1996) からである。次のように結論づける者さえいるかもしれない。「…唯一の『自由な』市場は、政府に規制されないという意味で、闇市場すなわち非合法市場である。だが、法に違反して運営される以上、闇市場もまた政府の規制を受けていることになる」 (Dill *et al*, 2004: 328)

政府による規制、市場による規制のいずれも非効率な施策につながりかねない。それは文献でも示されていることである。政府の失敗は、議会制民主主義の欠陥や公的機関がモノとサービスを産出、配分する際の効率の悪さゆえ、政府および政府機関が時に公共政策を完璧に設計、実行できないという事実に関連する (Dill 1997: 175; Van Vught 1997: 220)。

市場の失敗は、一定のモノや条件、すなわち教育のように大きな外部性を示すモノの産出に直面したときの市場の欠陥 (Van Vught, 1997: 220) である。外部性という概念は何らかの活動が及ぼす社会的利益と私的利益を比較するのに用いられ、専門的には個々の私的利益を超えて社会が受け取る利益と定義することができる。社会は教育・訓練の行き届いた人材を通じて、経済競争力の増大、社会的流動性の向上、社会的価値の伝達、

社会的一体性などの利益を享受しており、これが単なる私的財と教育の違いである（Thys-Clément, 1995）。市場は価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段であるため、付加的な社会的利益（外部性）は市場メカニズムでは無視される、またはほとんど考慮されない傾向がある。

ほかにも市場の失敗の原因として、自由市場は寡占を生みやすく、それが非効率な結果を招くという点（概して政府の規制は消費者保護のためにこの種の動きを禁止する）、あるいは製品の不足を反映しない価格、不十分なし非対称な情報といったいわゆる「市場の不完全性」（Van Vught, 1997: 221）が挙げられる。

市場が効率的に機能するためには、生産者と消費者が「完全な情報」を有する必要がある。消費者は合理的な意思決定をしなければならない。つまり購入しようとするモノやサービスの特徴（質、価格など）、市場の状況をよく知ることである。ところが多くの場合、関連情報が入手できなかつたり（不完全な情報）、生産者が消費者より詳しい知識を持っていたり（非対称な情報）する。

情報面の問題は高等教育の場でとくに深刻である。そこには3つの特徴が同時に存在する。

- a) 経験財である。
- b) 購入機会が少ない。
- c) オプトアウトのコストが高い。

純粋な商品ないし探索財、すなわち購入頻度が高いものの場合、消費者は十分な情報を得てしかるべき決定を下すことができる。購入前に試用や試食が可能なケースも多いうえ、判断を誤ったら次回は別の生産者から購入するのも容易である。しかし経験財の場合は（教育もそのひとつである）、消費しなければその特徴を十分に評価できない。学生は学習プログラムに出席して初めて、教育の質、教授陣、教育体験の一般的価値などの面で自分が何を購入したのかを本当に理解するのである。

2つ目の特徴は高等教育の購入頻度の低さを表している。ほとんどの場合、学生は在籍中ずっとひとつの学習プログラムを受講する。生涯学習が広まりつつあるものの、それは一般的に小さなモジュールで構成されており、本格的な学習プログラムを形成しているわけではない。したがって消費者は頻繁な購入による市場体験を得られないのである。

3つ目の特徴はオプトアウト、すなわち別のプログラムや教育機関への変更が概して高くつき、簡単な選択肢でも賢明な選択肢でもないということである。

教育にはこれら 3 つの特徴が並存するので、消費者保護を促す政府の規制が正当化される。これにはライセンス、認定、モノとサービスの質に関する情報提供など、さまざまな形態の情報が含まれる (Smith 2000)。

### 未熟な顧客および疑似市場

David Dill は「教育機関やプログラムの質についてしっかりと判断、選択できるだけの情報が学生にはない」(1997: 180) と考える。というのは、彼らに必要なのはそれぞれの学習プログラムが将来どれだけの利益を提供してくれるかということであり、「同僚たちによる指導プロセスの評価でもなければ、カリキュラムの質の主観的判断でもない」(同上) からである。しかし Dill は、学生は未熟な消費者であると考え。つまり、こうしたデータが得られたとしても多くの学生(またはその家族)はこれを利用せず、合理的・経済的選択の妥当性に疑問が投げかけられるというのである。

*これから大学生になろうという者は実際の学習内容、学位の取得、卒業後の就職について確かなことがわからないため、高等教育に参加し、特定のプログラムを選択するという決定には多くの不確実性がつきまとう。…学生が学習選択に関する金銭的インセンティブを判断するうえでの「フィルター」や精神的枠組みが、心理現象によって形成される。(Vossensteyn 2005)*

未熟な消費者の存在は「学術プログラムの配分において消費者主導型市場ではなく疑似市場が展開される」(Dill 1997: 181) ひとつの理由である。Cave and Kogan (1990: 183) によれば、モノとサービスが最終ユーザーではなく代理人(一般には公的代理人)に購入されてから顧客に直接配分されるときに、疑似市場が立ち現れる。

いくつかのケースでは(衛生や教育に事例が見られる)、政府は競争を生み出す手段として疑似市場を使ってきた。政府機関を通じた国家は未熟な消費者の利益を消費者以上に保護することができる、と考えられている。したがって国家はもはや高等教育の提供者ではなく、競合する各種教育機関との契約によって消費者の利益を代表する依頼人としての役割を担うのである。これが疑似市場を創出し、そのなかで国家は、国内市場で競い合う独立の教育提供者からサービスを購入するようになる (Le Grand and Bartlett 1993)。

### 疑似市場および依頼人・代理人のジレンマ

消費者に代わって購入を行う政府機関は、よく知られた依頼人・代理人のジレンマに直面する。「代理人(大学)の活動を監視する難しさを考慮したうえで、依頼人(政府)はどうすれば自分が望むよう代理人に行動してもらうことができるか」(Sappington 1991: 45 cited in Dill and Soo 2004: 58) というわけである。



多くの政府が代理人の行動をコントロールするためにパフォーマンス指標や学問的質の尺度を次々に導入している理由は、これで説明がつく。英国ではコントロールメカニズムのひとつとして、きわめて細かなパフォーマンス基準の枠組みが用意され、これをもとに各ユニットレベルの効率性や有効性がチェックされた (Reed 2002)。同国でパフォーマンス指標が幅広く開発されたのはマーガレット・サッチャー首相の時代で、いわゆる公的部門管理の「3E」 (Sizer 1990) がそれに当たる。すなわち、資源の獲得および利用の経済性 (Economy)、資源利用の効率性 (Efficiency)、目標達成の有効性 (Effectiveness) である。衛生、社会保障、教育などの各種公共サービスごとに指標が選定され、組織間あるいは組織内で測定、比較された (Henkel 1991)。Reed は次のように述べる。

*パフォーマンス管理がさらに隅々まで浸透するなか、サービス提供およびその結果にかかわる「質」基準の詳細なモニタリングと評価が、最優先事項として絶えず重視されるようになった。(Reed 2002: 163)*

だが、教育にパフォーマンス指標を用いるのはデリケートな問題である。「よい」指標とは何かを定義しづらいからだ (Sizer 1989)。概して、教育向けのパフォーマンス指標は本来測定しようとするコンセプトから離れ、その大半が効率性 (学生と教職員の比率、学生 1 人当たりのコスト、学位 1 つ当たりのコストなど) または有効性 (卒業生数、就職データなど) と結びついている (Sizer 1989, Weert 1990)。

高等教育は、雇用や社会的地位、名声を求めている学生に競争優位性を提供するという意味で、地位財である (Marginson 1998)。したがって学生が利用する情報は、学問上の評判や威信に重きが置かれる傾向が強い。

*地位をめぐる競争とは、教育の本来的内容ではなく、それが象徴する価値にかかわるものである。競争市場では、教育の質は主観的に決定される。地位財がどこにあるかで質が決めるのであり、質が地位を決めるのではない。…指導や学習の質は、エリート配置を事後的に正当化する方策としてのそれを除けば、付随的な問題である。(Marginson 1998: 84)*

優れた情報は生産者の有効性にも重要である。「質に関する情報は、生産者が質の改善に投資し、その結果市場で優位に戦うための動機づけになる」 (Dill and Soo 2004: 61)。Dill and Soo は非常に興味深い仮説を立てている。

*依頼者も学生消費者も学習プログラムの本当の質、すなわちそれが学生ひいては社会に提供する付加価値について不完全な情報しか持っていない可能性がある。だが、大学というものの性質ゆえ、生産者も不完全な質情報しか持っていない可能性がある。学問の独立や専門分化のせいで、教授陣も学習プログラムの質を判断するだけの情報を持たず、結果的にこれを改善できない可能性がある。(Dill and Soo 2004: 52)*

## 新公共経営と信用の失墜

高等教育の運営に関する具体的な検討は、新公共経営（NPM）およびこれに関連する概念（新しい管理主義、政府改革など）をふまえたもっと広範な文脈のなかで行う必要がある（Osborne and Gaebler 1992）。こうした概念はこの20年間、数多くの公共部門改革のなかで示されてきた。Denhardt and Denhardt（2000）が言うように、「新公共経営は、ビジネスの慣習だけでなく価値観をも真似ながら、民営化が進む新しいスリムな政府の企業家という公共機関責任者の今後のあり方を擁護してきた」のである。

この20年間、民間部門のレトリックや経営手法が高等教育にも入り込んだ結果、高等教育機関の運営に重要な変化が起こった。「管理主義」（Miller, 1995; Amaral, Magalhães and Santiago, 2003）、「新しい管理主義」または「新しい公共経営」（Meek, 2002; Deem, 1998, 2001; Reed, 2002）などの言葉を使って説明されてきたこの現象は、市場または疑似市場型規制の出現と関連している。

NPMの下では国民は政府の顧客であり、行政は顧客を満足させるサービスを提供しようとしなければならない。高等教育でも学生は顧客と見なされ、ほとんどの高等教育システムで、学問的な提供内容が顧客の期待やニーズを必ず満たすように質保証および責任の指標が導入された。Considine（2001: 1）によると、「大学はいまやパフォーマンス管理という強力な論理、中央集権制、新たなコーポレートガバナンス規準によって『企業化』されている」。管理主義の「主義」（Trow 1994: 11）とは、「イデオロギー、すなわち特定の教育機関とは無関係の一定の考え方に対する忠誠や共鳴を指している」。その「主義」は、大学の学問的成果を直接生み出していない者がこれをコントロールするという意味を帯びれば、軽蔑的な響きとなる（Meek 2002）。

公共財としての知識という考え方から商業化や私有という考え方へのこの移行は、主に新自由主義のイデオロギーに基づいて、多くの伝統的な学問的価値観、なかでも教育機関をいかに構成、管理すべきかにかかわる価値観に疑問を投げかける（Meek 2002）。NPM政策のひとつの影響は専門的職業、とくに学術専門家への激しい攻撃であった。

*政治的・行政的命令を通じて市場競争を強要することにより、「新しい管理主義」というイデオロギーは、1980年代～90年代にかけて公共部門によるサービス提供のあらゆる分野で、責任を負わない職業エリートならびに彼らの独占的な労働市場および業務慣行をそれまで保護してきた規制構造を破壊、少なくとも弱体化しようとした。（Reed 2002: 166）*

学問界の「脱専門化」は、行政スタッフによる専門的地位の要求と相まっていた。30年前の行政官は「伝統的な『公僕』という枠組みのなかで、学界のために補助的・付随的な役割を果たすことが期待され」（Amaral et al 2003: 286）、学会などの場では姿だ

け見せて口を出さないことが求められた。今日、彼らは自分たちのことを、これからの大学を成功させるために欠かせない専門的貢献者であると考えている。

「新しい管理主義」の擁護者たちは、市場メカニズムを公共サービス管理に導入すれば、「業務執行の効率や戦略的效果が有無を言わず加速され、行政にはびこり続けてきた専門家による硬直的支配や官僚主義が明らかに払拭される」（Osborne and Gaebler 1992; DuGay 1994, 2000; Maddock and Morgan 1998）と主張した（Reed 2002: 166）。だが、NPM の出現、高等教育を含む公共サービスの効率への批判は、各機関の信用失墜（Martin Trow, 1996）ならびにさらなる説明責任の要求をもたらした。Martin Trow（同上）によれば、説明責任は信用を補う代替手段であり、これを強化しようとするれば同時に信用を落とすことになる。彼はさらに、説明責任と人間の行動に対する不信感は切っても切り離せないものだと述べている。

### 新自由主義のパラドックス

効率的な市場の実現はそう簡単なことではない。Jongbloed（2003）は市場が効率的であるために必要な、提供者と消費者の 8 つの自由を条件として定義している。提供者は製品を特定する自由、価格を決める自由、手に入る資源を利用する自由を必要とする。新しい提供者は不当な人工バリアなく市場に参入できなければならない。消費者は提供者と製品を自由に選べなければならない、価格と質に関する十分な情報を手にしなければならない。また、支払われる価格がコストを十分にカバーしなければならない。実際には（米国はふつう例外として）国家はなおこうした自由を強く規制するものの（手数料の制限が好例である）、疑似市場の実現は諸機関の自治の拡大と結びついていた。

Ben Jongbloed（2004: 89-90）は交通の比喻を用いて、中央集権的な指揮統制という伝統的システム（交通信号に似ている）による高等教育制度の運営と、市場に基づく政策の導入（ロータリーに似ている）との違いを明確にした。Jongbloed の比喻では、交通信号はドライバーの意思決定を大きく条件づける。政府の規制が各機関の行動を条件づけるのと同じである。他方、ロータリーは交通行動に影響を与えはするが、決定権をドライバーに委譲する。

*ロータリーのドライバーは信号機による集中的な交通管理に比べて大きな裁量権（と即座の説明責任！）を与えられる。この「相互調整」による運用は交通流の効率を増すとされる。したがって高等教育の場で市場ベースの政策を実験する者が直面する課題は、（大部分は）公的助成を受けながらも自立的な教育機関同士との競争を最大化する、そんな状態を生み出すルールとインセンティブの制度枠組みをいかに見つけるかである。（Dill et al 2004: 329）*

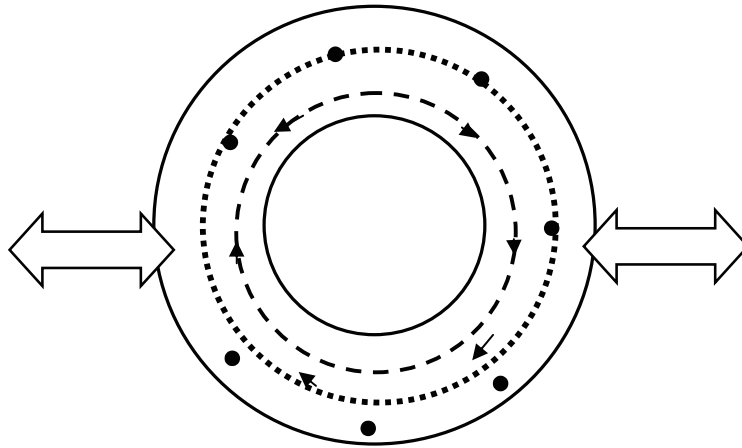


図1 ロータリーモデル

問題は大学の自治が高まれば、市場競争と相まって規制を困難にしかねないということである。市場で競争する自立的な教育機関は自身の発展や生き残りを確保するための戦略をとり、公共の利益や政府の目標に反する可能性があるからだ。

Massy (2004: 28) は次のように述べる。「(非営利の) 機関が現在のように何のチェックも受けないまま市場に対応し、内部効率を追求していたら公共の利益に資することはないだろう。競争が度を過ぎたり、国が公的助成を削減したりすれば、状況はさらに悪化する危険がある」。非営利事業のミクロ経済理論を使うことで Massy (2004) は、そうした状況下では非営利機関はそのミッションに内在する公的利益の促進をないがしろにし、営利機関のように振る舞う傾向があることを実証する。すると国家はその政治的目標の達成を確実にするため、市場のルールを変えることによる介入を余儀なくされる。質評価、それが各機関を公共政策に従わせるために用いられる手段のひとつである。こうした規制上の問題もまた、独占的購入者としての政府機関が直面する依頼人・代理人のジレンマと関連する (Dill and Soo 2004)。依頼人・代理人モデルは、「ある当事者 (依頼人) が第二の当事者 (代理人) と契約を結び、一定の機能やタスクの実行責任を委任するときに生じる」 (Kassim and Menon 2002: 2) 代理関係の問題を分析するために用いられた。大きな問題は情報の非対称性で、これは一般には代理人に有利に働くことが多い (Kiewiet and McCubbins 1991; Holmstrom 1979)。

注目すべき問題は 2 つある。ひとつは逆選択。依頼人 (採用に責任を持つ) が代理人の知識やスキルをじかに観察できず、したがってそれを評価できないことである。それからモラルハザード。代理人がその嗜好や能力に関してだけでなく、自らのタスクや行動 (通常は依頼人には観察できない) についても優位な情報を握ることである。 (Kassim and Menon 2002: 2)

情報の非対称性は代理人のご都合主義的な行動につながることもある。つまり委任の構造により、「代理人が依頼人の希望に反するように振る舞う動機づけがなされる」(Pollack 1997: 108) のである。依頼人・代理人のジレンマは新自由主義政策の矛盾につながる。依頼人は「自分たち(依頼人)の望みに反して」(Kassim and Menon 2002: 2) 代理人が行動するのを防ぐため、代理人の完全なる服従を確保しなければならない。市場で競争する自立的機関は社会的利益や公共の利益を最大化しない形で行動することがある——それを承知している政府は、自立的機関の行動を政府目標の方へ向けさせるために介入を図ろうとし、その結果、市場による規制を優先して政府の規制をできる限り減らすという約束を破ることになる。

それゆえ政府は独断的にゲームのルールを変更し、各機関が政府の目標に合わせた行動をとらざるをえないようにする。たとえば幅広いパフォーマンス指標や学問的質の尺度といった仕組みを次々に定めたり、パフォーマンスに基づく契約を適用したりするのである。

OECD は次のように認識している。

*このように高等教育の管理は難しい課題にいくつか直面する。政府が国家目標をめざすうえで高等教育が本当に重要な戦略的手段であるならば、政府は大学の独立性あるいは新市場対応時のダイナミズムを損なうことなく、そうした目標を達成することができるだろうか？ (OECD, 2003)*

したがって、高等教育改革は政府の影響や統制を別の影響や統制のしかたで置き換えているにすぎないケースが多い(OECD、同上)。Dominique Orr (2004) いわく、高等教育機関と政府との新しい関係をよく表すのは「ロータリーモデル」(Ben Jongbloed 2003) であるが、両者間に認められたルートを制限する(政府の)信号機が数を増している。

## 第 II 部 最近のヨーロッパの動向

### 階層化および統合への動き

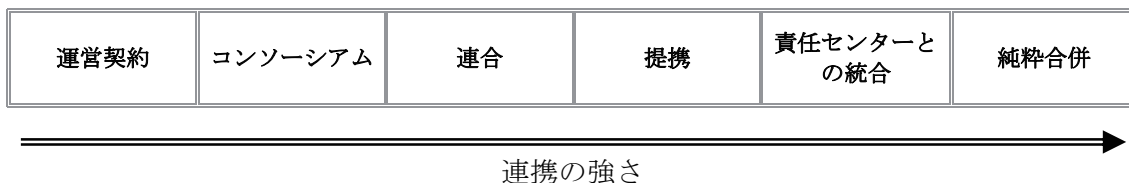
大学の国際競争力を強化し、「イノベーションシステム、経済発展、知識ベース経済、国民国家の競争力拡大」(Tirronen et al, 2007) におけるその役割を促進する——ヨーロッパではそんな政策を実施する国が増えている。近年は世界レベルで競争できる少数の研究大学を設置したり、既存機関のさまざまな形の連携を通じてより強力な機関をつくったりという動きがある。

こうした動きが示すのは、多くのヨーロッパ諸国が「国立大学はすべて同質」という考えから新しい考え方に移行したということである。その結果、少数の研究大学に多額

の資金を集め、研究機能の限られた大衆教育向けの高等教育機関を数多く設けるという高等教育システムの階層化が進んでいる。

教育機関のヨコの連携については少し詳しく述べておこう。なぜなら最近、各種の連携により既存機関を統合し、システム全体の効率や統合された新しい機関の国際競争力を高めようとする政策が現れ始めているからである (Tirronen *et al.*, 2007)。

Lang (2002) が改変した Harman (1986) の分類法によれば、教育機関の連携形態には、運営契約のような弱い連携から純粹合併のような強い連携までである。



運営契約の場合、政府は小規模で専門特化された機関の運営責任をもっと大きな機関（通常はもっと一般的な性格のところ）に委譲する。

コンソーシアムでは、各機関がそのアイデンティティを保持したまま自発的に連携する。コンソーシアムは自身のスタッフと予算を持つ正式な組織であり、理事会メンバーはコンソーシアムの構成機関により任命される。コンソーシアムには、資源をより効率的に利用して統合的なプログラムやサービスを提供できるなどの長所があり、各構成機関は合併の場合よりも容易に脱退することができる。

連合は合併ではなく、主体となる大学（ホスト大学）が存在するのがふつうである。

連合では、それぞれの参加機関の自立性が維持される。各機関はその資産を保持し、それぞれの債務に全責任を負う。理事会も存続する。各機関は教職員の任命、学生の入学許可、求人などの権限を引き続き有する。連合では、各機関が学位授与の権限を保持するが、1校を除くすべての機関は全体の学位を尊重してその権限を棚上げする。 (Lang, 2002: 33)

連合の例には、ブラウン大学とペンブルックカレッジ、ハーバード大学とラドクリフカレッジまたはロンドン大学がある。連合ではすべての機関が学位授与の法的権限を保持するが、連合全体の学位を授与できるのはホスト機関だけである。連合ではふつう、ホスト大学が質基準を定める。これはスタッフの任命にも当然影響を及ぼすが、メンバーが互いに容認できるものでなければならない。公的システムにおいては、ホスト大学は「政府との唯一の窓口であり、連合内の全機関について責任を負い、あらゆる公的資金のパイプとなる…」 (Lang, 2002: 34)。

提携はコンソーシアムでもなければ（かかわるのは2つの機関だけだから）、合併でもない（各機関が自立性を保持するから）。提携はふつう、学位を授与する本格的な大学

と学位授与のない学校との間で行われる。例として、合併前のオンタリオ教育研究所（OISE）とカナダ・トロント大学の提携がある。トロント大学は OISE を大学院課程として活用し、OISE は地位の向上と学位授与機能を手にした。

合併は教育機関同士の協力の最たるケースである。本当の合併は、

…2 つ以上の別々の機関がひとつの新しい組織体にまとまることである。支配権はひとつの運営組織、ひとつの最高経営組織に属し、したがってそれまでの各機関の資産、債務および責任はその新しい機関に移行する。 (Goedegebuure 1992)

合併の場合、少なくとも関係機関のひとつは原則として永遠に法人組織として存在なくなり、その自立性を失う。合併は原則的に後戻りがきかず、コンソーシアムや連合の場合とは違って合併前の機関がその自立性を取り戻すのは難しい。

2 つ以上の機関の統合、ひとつの機関による別の機関の単純買収など、合併にはいくつかの種類がある。また、合併にもかかわらず、合併前のそれぞれの機関が一定の自立性を維持するケースもある。これは合併する機関が地理的に離れている場合である。

デンマークはトップダウンで合併が行われる好例である。デンマーク政府の決定により、2007 年 1 月 1 日をもって多くの合併が発効した。13 の政府研究機関（GRI）と 12 の大学が合併して 3 つの GRI、8 つの大学になったほか、2008 年 1 月 1 日には 22 の生涯教育センターが合併して 8 つの地域ユニバーシティカレッジになった (Holm-Nielsen, 2008)。「コペンハーゲン大学、オーフス大学、デンマーク技術大学が新しいエリート機関の中心になると思われる」 (Vabø, 2007)。デンマーク科学技術省は次のように考えている。

新しい大学が得る専門的シナジーにより、デンマークの研究機関のさらなる有効活用、教育・研究の新たなきっかけづくり、大学の国際競争力の向上が確かなものとなる。したがってデンマークの大学は今後もスキルの高い学生や研究者を引きつけることができる。 (<http://en.vtu.dk/education/the-university-mergers>)

ノルウェーでは、最も歴史が浅く規模も小さいトロムソ大学がトロムソカレッジと合併する。トロムソ大学は学習プログラム数と学生数を増やし、よって予算も増加させる一方、学術研究上の評価が低かった (Kyvik & Marheim Larsen 2006) トロムソカレッジはその水準や地位の向上をめざしている (Vabø, 2007)。

フィンランドでは、「さまざまな構造的展開によりフィンランドの大学の競争力、地位、質、研究能力を高める」 (Tirronen et al., 2007) ため、コンソーシアム、連合、合併など多様な方法を用いて資源を集中させようとする動きがある。「フィンランドの特定専門分野に世界のトップレベルで競争できる質の高い大学制度をつくと同時に、新しい研究分野およびプロジェクトの開発を可能にする」 (Tirronen et al., 2007) ための施策の実施を政府は決定した。教育機関のさまざまな連携のあり方を示す多数の動きが進行中である。

- a) トゥルク大学とトゥルク経済経営大学はコンソーシアムの創設を計画。徐々に完全合併の予定である。
- b) クオピオ大学とヨエンスー大学は東フィンランド大学という連合の創設をめざす。両大学の長所をうまく活かすことで、この連合は「国際競争力のある研究、優れた教育、社会的影響」(Tirronen *et al.*, 2007)を生み出す可能性がある。
- c) ヘルシンキ工科大学、ヘルシンキ経済経営学院、ヘルシンキ芸術大学は、世界クラスになれる技術・経済・デザイン大学を新しく築くために合併を計画。新しい大学は民法に基づく財団となり、最初は政府助成と産業界からの寄金を合わせて7億ユーロが提供される予定である。

オランダでは、デルフト、アイントホーフェン、エンスヘーデ(トウェンテ)の3つの技術大学が「自主的な協力体制からオランダ政府の支援を得た正式な連合へ」(Dassen *et al.*, 2007)移行する。政府は「5,000万ユーロの追加資金の提供を約束している」(同上)。

フランスでは、たとえばストラスブール大学、エクスマルセイユ大学、モンペリエ大学で合併が計画されている。またポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みを規定した法律62/2007が、合併やコンソーシアムの可能性も認めている。

国際的に競争できる少数の大学に研究資源を集中させようとの政策もある。英国ではこの手法が何年も続いており、研究評価を通じて研究資金を少数の大学に集中させている。2003年1月22日、チャールズ・クラーク教育相は下院で次のように述べた。

したがって研究に関しましては、世界クラスの研究にさらに集中する必要があります。資金提供のあり方は研究協力や研究の集中化を促し、国内の世界最高水準の研究を強化するものでなければなりません。…つまり、わが国の最も優れた研究部門、国際レベルの大学に資源を重点投入するということです。(Clark, 2003)

ドイツでは、研究を自国へ呼び込み、その国際競争力を高めるため、連邦および州政府が2005年6月23日に「エクセレンスイニシアチブ」法案を可決した。2006年～2011年にかけて資金19億ユーロを注ぎ込み、国際的に著名な競争力の高い研究・訓練機関を多数立ち上げること、最高で10の大学を選んでその知名度を高めることをめざしている。

オーストリアでは、エリート大学をつくらうというアイデアが2000年代前半に盛んになった。これを支持する科学者たちは、

…公的資金を受け、同僚が管理監督する、基礎研究ないし好奇心主導の研究を重んじる「ニッチ大学」の創設を思い描いた。大学を専門家の手で管理し、非公的



資金の調達を増やそうという大学改革の時代に、フンボルトモデルを守ろうとしてのことであった。(Hackl, 2007: 6)

2006年5月、オーストリア議会はオーストリア科学技術研究所(ISTA)の創設法案を可決した。これは大学院としてハイレベルな基礎研究を行うことをミッションとした公益法人である。Hackl(2007: 8)にとって、これは「オーストリアの伝統にはなかった大学の階層化の始まり」であった。

その他の例には、世界一流の大学をつくるためのヘルシンキ経済経営学院とヘルシンキ芸術大学の合併、競争力向上をめざしたオランダの3つの技術大学(デルフト、アイントホーフェン、トウェンテ)によるコンソーシアムなどがある。

### 機関運営の変化

市場型規制メカニズムの導入は大学運営の大きな変更を伴った。なぜなら、政府がより効率的と思われる運営メカニズムを教育機関に導入しようと考えたから、あるいは新公共経営が民間部門と同様の運営メカニズムへの移行を促したからである。近年は合議制を減らしてトップ層への権限集中を進めようとする傾向が見られ、外部人材を強化した少人数の大学理事会が出現している。

英国では1988年～1992年の改革時に変化が起こった。これは他のヨーロッパ諸国よりもかなり早い。伝統的に、

英国の大学(オックスフォードとケンブリッジを除く)は二院制の原則に従って運営されている。一般的にはおよそ以下のような構造である。Senate(92年以降の一部の大学やカレッジではAcademic Board)は指導、学習、評価、そして研究に関連する学術的案件すべての意思決定を担当する正当な、または事実上の機関である。Council(またはCorporation Board, Governing Board)は財務やリソース、スタッフの雇用条件(学術面以外)などを担当する最高意思決定機関である。大学の「ミッション」や戦略的方向性などの事案は正式にはCouncilの担当であるが、実際にはSenateにほとんど委任される、またはSenateがほとんど指示を出す場合もある。Councilは外部メンバーと教職員の両方で構成されるが、Senateは主に教職員から成り、ふつう外部メンバーはほとんどおらず、学問とまったく無関係のメンバーは皆無である。SenateもCouncilも学生を含むことがある。(Fulton, 2002: 208 - 209)

主な変化は小規模な理事会(executive board)の設立であった。その半分は産業界や人事分野での経験がある大学外の人間でなければならない。最高責任者の権限を強化し、Academic Boardを理事会に従属させるのである。1997年のDearingレポートは次のように提言している。「理事会が有効であるためには原則としてそのメンバーは25名を超えてはならない」(Dearing report, 1997)。新しい大学(かつてのポリテクニク)の理事会は約12～14名であるが(OECD, 2003)、92年以前の大学の大半ではそれが平均30～34名である(Shattock, 2001)。

オーストリア（2002）の場合、主な大学幹部会（university board）は University Board または University Council（5、7 または 9 名）、Senate（12～24 名）および Rectorate（学長と最高 4 名の副学長）である。たとえばウィーン大学には 9 名の University Board があり、うち 4 名は Senate による指名、4 名は連邦政府による指名、1 名は他のメンバーによる互選である。University Board は戦略機能と監督機能の両方を担う。学長と副学長を指名（学長は Senate が提案した 3 名から 1 名を選ぶ）、罷免するほか、開発計画や大学の組織を承認し、政府と締結するパフォーマンス契約を起案し、意思決定の合法性を監督し、パフォーマンスレポートを作成する。Senate は学位プログラムや学習課程のカリキュラムなど、主に学術的な機能を担う。

デンマークでは、大学で最も権威があるのは University Board である。大半が外部メンバーで、会長もそのひとりである。University Board は大学の一般的的事案を司り、日常の管理責任者である学長と副学長を任命する。両者とも Board にレポートする。コペンハーゲン大学とオールボルグ大学の Board は 6 名の外部メンバーと 5 名の内部メンバーから成る。内部メンバーのうち 2 名が科学・学術スタッフ、1 名が技術・管理スタッフ、2 名が学生の代表である。学長、副学長および University Director は Board 会議にオブザーバーとして出席する。University Board は一定期間の大学の目標や進捗予定を決める担当省庁とパフォーマンス契約を結んでいる。デンマーク技術大学には 15 名の理事会があり、9 名が外部、6 名が内部メンバー（2 名が科学・学術スタッフ、2 名が技術・管理スタッフ、2 名が学生の代表）である。理事会は大学の戦略、予算や実行計画を承認し、科学技術省と開発契約を締結し、学長を指名するほか、新しい建築プロジェクトなどを決定する。学長は日常の運営を担当し、理事会に報告を行う。

スウェーデンでは University Board が主な統治機関で、その大半が地域社会や実業界を代表する外部メンバーである。担当大臣が会長を含めた全メンバーを指名する。内部メンバーは副学長、スタッフおよび学生の代表である。ウメオ大学、ヨーテボリ大学の Board の構成は、外部メンバー 8 名、副学長、学術スタッフ代表 3 名、学生代表 3 名となっている。従業員の代表者、すなわち労組代表 3 名は Board 会議に出席して意見表明する権利を持っている。Board は「大学のすべての案件を監督し、その義務を果たす責任を負う」。

ノルウェーでも 11 名の小規模な University Board があるが、可能性は 2 つある。トロンヘイム大学、オスロ大学、トロムソ大学などの場合は、Board は終身学術・科学スタッフの代表 3 名、契約学術・科学スタッフの代表 1 名、技術・管理スタッフの代表 1 名、学生代表 2 名、外部メンバー 4 名（会長を含む）で構成される。Board は大学の諸活動に責任を負い、教育研究省とストーティング（国会）が定める枠組みとガイドラインに沿って大学が運営されるようにしなければならない。Board は大学の戦略、目標、期待

される成果を決定するほか、収支、財務諸表、予算案を示し、学長を任命する（学長は Board にレポートする）。ベルゲン大学は別のパターンを選択した。学長は選挙で選ばれ（Board が任命するのではない）、Board を統轄する。Board には会長以外に 10 名おり、その構成は終身学術・科学スタッフの代表 3 名、契約学術・科学スタッフの代表 1 名、技術・管理スタッフの代表 1 名、学生代表 2 名、外部メンバー 4 名である。

フィンランドでは、他の北欧諸国と同様の改革を導入する新しい大学法が 2010 年 1 月 1 日には発効する予定である。

*今後、大学は半分が外部から任命される最大 14 名の board によって統轄される。新しい board の役割は企業の取締役会のそれに近く、会長は外部から任命される。学長は新しい board が任命する。博士号の保有が義務づけられる可能性があるが、現在のところ、任命される者はその大学の教授である必要はない。学長は大学の CEO となる。（Dobson, 2008）*

フランスでは、management board が研究および教育の方針策定を担当することになる。しかし、この新しい board はメンバー数が減り（かつての半数）、外部からの参加が増える。一方、scientific council は助言的役割のみとなる。

ポルトガルでは、9 月 10 日の議会法 62/2007 で、高等教育機関の新たな法的枠組みが定められた。新法に基づいて創設される幹部会（General Council）は、大学の規模、学部や研究ユニットの数に応じて 15～35 名で構成される。そのうち少なくとも半数は当該大学の教員・研究者から、15% は学生から選出する。これら選出メンバーは、Council 全メンバーの少なくとも 30% までの外部メンバーを選出する。うち 1 名が会長となる。Council は学長を選ぶほか、戦略計画、実行計画、予算案、年次の連結収支、授業料を承認し、大学の資産の購入・売却、信用業務などの許認可を行う。

もうひとつ重要な要素は公立大学の法的地位である。

*広い意味で大学は国家機関または独立法人と考えられる。前者の場合、大学は公務規則を守り、公的予算で運営される他の国家機関（たとえば統計局）と同じように扱われる。国家機関として特定の地位を付与されることもある。…独立した法的地位（ILS）の付与は大学の自治権を拡大するひとつの方法である。ILS を有するとは、すなわち大学がその機能に法的責任を負うことを意味する。その形態のひとつに財団がある<sup>1</sup>。（OECD, 2008: 82）*

世界銀行報告書（2008）は大学を運営モデルが異なる 4 つの法的地位に分類している。

「国家管理（State Control）」 「半自治（Semi-Autonomous）」 「半独立（Semi-

---

<sup>1</sup> 教育分野の独立した法的組織にはさまざまな形態がある。法人化（企業化）してもよいし、法人化しなくてもよい。いずれの場合も営利、非営利を選択できる。たとえば、英国の高等教育機関はすべて慈善的地位を有する独立した法的組織である。一部は法人化しているが非営利である。しかし、慈善組織はその慈善目的のために取引で利益をあげてもよく、そのために別の非慈善企業を設立し、利益に対する税金を負担することができる。（OECD, 2008: 82）

Independent)」「独立 (Independent)」である。英国やオーストラリアに見られる独立の大学は、

*国家戦略につながる政府の介入や管理がなく、公的資金のみと関連がある法定機関、慈善組織または非営利企業。(世界銀行、2008: 9)*

最近では公立大学に独立した法的地位を与える傾向が見られる。オーストラリアでは、2002年の新しい法律により、大学に「独立した法的地位」が与えられた。大学は引き続き公法の範囲に属するが、もはや法的能力がない国家機関ではない (Pechar, 2005; Sporn, 2002)。大学はいまや「政府の承認なく自由に雇用条件、学術プログラム、資源配分などを決め」 (Sporn, 2002)、資金を借りることができ、「学術スタッフは全員随意契約に基づいて大学に雇われる」 (Pechar, 2005: 10)。

もうひとつの動きは、私法に基づく財団として大学を設立することである。この分野の最初によく知られた事例はチャルマース工科大学である。1994年、同校は財団保有の半官半民大学となった。これは1億7,000万ユーロの当初資本でスウェーデン国家が設立したものである。同校は有限責任会社として運営されている。同じ年にはヨンショーペン・ユニバーシティカレッジも私立財団となった。

このモデルは全ヨーロッパに広がり始めている。1998年、ドイツ連邦高等教育枠組み法の改正により、16の州が修正された法的地位を大学に与えることが認められた (Palandt 2005: 182)。ニーダーザクセンは州として初めてこれを利用した。議会在2002年6月24日付ニーダーザクセン大学改革法を可決し、大学は自己管理が認められる公益財団となることができるようになった (Palandt、同上)。大学を財団にするという決定は任意に下される。

ニーダーザクセンの20の大学のうち5校——ゲッティンゲン大学、ハノーバー獣医科大学、ヒルデスハイム大学、リューネブルク大学、オスナブリュック専門大学——が2003年1月1日をもって財団へ移行した。新しい法的地位により大学にはそれなりの自治権が与えられるため、より効率的で経済的な資源管理が可能になると思われる。あわせて、民間の資金がもっと集まることが期待される。ひとつ興味深いのは、財団としての大学は国家の介入なく自由にスタッフを雇える (彼らはいくまでも公務員の位置づけで賃金も変わらないにもかかわらず) ということである (同上: 187)。新しい大学は引き続き国家から財務支援を受け、各大学と国家が交わす契約により規制される。契約では開発および達成目標を定め、それが財務支援の額を算出し、今後の財務合意を形成する基礎になる。しかしニーダーザクセン州には十分な当初資金がないため、「改革法では、ニーダーザクセン州政府が大学の保有財産を自らに移管して財団の基礎資本にすることを認めている」 (Palandt, 2003: 184)。ただし、それは銀行から借り入れをする際の担保には使えない。

フィンランドでは、既存の大学を併合して新しい大学をつくり、これを財団にすることで、ヘルシンキに「世界クラスの」大学を生み出すことがすでに謳われている。

ポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みにより、公立大学は「私法に基づく公益財団」になることができ、3つの大学——ポルト大学、アベイロ大学、ISCTE——がこれを利用することを決めた。ポルト大学、アベイロ大学とはすでに交渉がまとまっているようである。

財団のメリットは、トップに立つ者が組織運営上の最大限の自由を得られるということである。しかし、公立大学を財団にするには内部の管理体制を再編する難しさが伴ううえ、ドイツを除けば、スタッフは公務員から財団職員になることに抵抗する可能性がある。また、将来の政府が財団モデルにどれだけ好意的であるかもわからない<sup>2</sup>。

### 資金供給の変化

新自由主義のパラドックスという考え方は、市場型の規制と国家による介入の削減を説く新自由主義のレトリックと、教育機関を政府目標に沿った戦略に従わせるためにゲームのルールを変えようとする政府の横やりとの矛盾を指摘するために用いられた。これは、「公益的な決定」権限を各機関に効果的に委譲するためには、「公共の利益に貢献したいという積極的願望、機関の自己利益など一顧だにしないという意志、本質的価値と市場要因のバランスをとるための財務的安定」（Massy 2004: 33）が必要だという認識にも通じるものである。だが、各機関の行動がチェックされないことは、とくに競争の激化や財政的逼迫という条件下では、公共の利益の最大化にはならないかもしれない。すると政府の介入が強く主張されることになる（同上）。

教育機関の自治拡大が言われながらも、政府が手を変え品を変え管理を続けようとするのはこのためである。一般的に、自治の拡大は項目別予算から包括的予算、目標予算へのシフトと一体である。最近のパフォーマンスベースの契約が人気を博している。

*パフォーマンス契約—政府が教育機関と、互いに確認したパフォーマンス目標の達成度に応じて資源を与えるという拘束力のある契約を締結すること。（Salmi and Hauptman, 2006: 17）*

OECD もこう述べる。

*政府と大学の間で協議された中期目標と資金供給とを結びつけるという動きもある。このような「パフォーマンス契約」の先駆者は 1988 年のフランスで、以後、1990 年代後半にフィンランドやスイス、2002 年にはオーストリアがこれに続いた。（OECD, 2003）*

<sup>2</sup> これはチャルマース工科大学の場合に当てはまる。新しい政府は財団という考え方に反対し、保有財産を同校に譲渡しなかった。

パフォーマンス契約の重要性は、政府が高等教育機関のアウトプットをもっと細かく管理することを認める点にある。フィンランドはまさにその好例である。各大学は政府と交渉して3年間の資金供給契約を結ぶ。一定の資金提供を受ける代わりに、事前に設定した目標を達成することに同意するわけだ。3年間の目標成果と業務支出を決め、毎年、追加協約という形で契約を修正。これを翌年の予算に反映させる。大学は目標達成に関する年次報告書を作成しなければならない（フィンランド教育省、2001）。

デンマークにも「開発契約」と呼ばれるパフォーマンス契約がある。長期的な戦略的視点の存在を表現するための呼び方である。オーストリアも最近、契約に基づく資金供給システムを導入した。スイスでも1990年代半ばから契約が採用されており、フランスではそれが1989年から存在する。

フランスは1989年以降、経常予算の1/3から半分を4年間のパフォーマンス契約に向けている。契約締結時に支払いがなされ、実行の程度や有効性を事後評価する。  
(Salmi and Hauptman, 2006: 18)

スペインでは、中央政府ではなく各自治州が高等教育に資金を提供している。さまざまな自治州がその配分メカニズムとして「パフォーマンス契約」を利用するようになってきている（contrato-programa de financiación global）。カタロニア、カナリア諸島がその例である。ただし契約があまりにも細かく、大学の自治に干渉しすぎるケースもある。

ドイツは非常に興味深い事例を提供してくれる。1998年の高等教育枠組み法の改正により、自治、多様性、競争という3つの基本原則が高等教育に導入され、16の州はこれらの原則に合わせてそれぞれの教育関連法の修正を余儀なくされた（Orr *et al.*, 2007）。機関同士の競争を促すために各州がパフォーマンスに基づく資金提供を行っているが、このメカニズムを通じて配分される予算比率の上限が州によって異なるため、ドイツでは競争的観点から分析できる多種多様なモデルが観察される。

パフォーマンスに基づく資金供給の範囲は目標契約の実施により広がる可能性がある。この方法はドイツのほぼ全土を通じて州レベルで適用されており、大学レベルでの適用も増えつつある。実際には、こうした契約は指標ベースのシステムの代替策としてではなく、運営上の特徴が異なる（有効期間が長い、質や前後関係を考慮するなど）補完策として導入されている。バーデン・ヴュルテンベルク、ベルリン、ノルトライン・ウェストファーレンなどの州ではそれが第二の運営手段として使われ、ブレーメンやハンブルクでは運営や資金配分の第一の方法になっている。（Orr *et al.*, 2007: 21）

ポルトガルでは、大学が「私法に基づく公益財団」になることを認めた新しい高等教育機関枠組み法（法律62/2007）において、パフォーマンスに基づく契約を通じて財団に資金供給する旨も規定されている。

## 質保証システムの変化

ヨーロッパで質保証活動の展開が始まったのは米国よりもずいぶん遅い。「評価国家」(Neave 1988: 7) が 1980 年代後半に出現し、「公」と「質」との関連の高まりが観察された。高等教育の大衆化など数多くの要因が評価国家の出現に寄与し、きわめて不均一なシステム (Trow 1996)、国家に代わる卒業生の主たる雇用主としての民間部門の役割拡大 (Neave 1996)、公共政策の手段としての市場の活用拡大 (Dill *et al* 2004) をもたらした。公職をめぐる卒業生の公正な競争を確保するための平等配分どころか、教育機関は不均一で規制の少ない民間労働市場に適合しなければならなかった。その一方、市場型規制により、市場競争に順応するための高水準な自治が喫緊の課題となった。

評価国家の出現は「官僚の命令による規制に代わるもの」(Neave 1988: 11) であった。変化や「管理時間」(Neave 1998: 273) 短縮への教育機関の対応能力を高めることができる、柔軟、軽快、迅速な指導メカニズムを求めてのことである。それまでの「演繹的な」権限付与ではなく、国家は質保証を通じた「帰納的な」管理メカニズムをつくり、教育機関にさらなる自治を提供した。だが、ヨーロッパでの質保証の発展は速かった。Schwarz and Westerheijden (2004) によれば、1990 年代前半には機関を超えたレベルで質保証活動を始めていたヨーロッパの国は半分に満たなかったが、2003 年にはギリシャを除くすべての国が何らかの形で機関を超えた評価を実施していた。

ヨーロッパの質保証システムには手続き上の重要な共通点があった。内部的な自己評価、外部の専門調査委員会による視察、外部評価、情報公開である (Thune 2002)。だが、政策的論考のうえでは重要な違いがあった (Neave 1998, 2004)。大学を公共サービスと見る主にヨーロッパ的な考え方 (フランス、スウェーデンなど) もあれば、市場中心で米国流の主に経済的な考え方 (英国、オランダなど) —— 国家の役割が過剰であるとされる —— もあるという具合である (Neave 2004)。

システムの所有権、質保証の影響—— 資金供給に対する直接の影響の有無 —— についても違いがあった。政府と教育機関との信頼関係が強いため、質機関の所有を大学とつながりのある組織 (フランダースの Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR)、オランダの Veriniging van Universiteiten (VSNU)、ポルトガルの Fundação das Universidades Portuguesas (FUP)) に委託できるケースもあった。これらの機関はギルド的性格を持っているという点で、米国の認定組織に似ていた。

## 信用の失墜、新公共経営、評価システムの変化

最近の文献によれば、公共機関一般、なかでも高等教育機関、さらには専門家に対する信頼が落ちている。国家による承認スキームと認定スキームとを比べると、1998年から2003年にかけて、前者から後者への抗しがたい移行があったことがわかる (Schwarz and Westerheijden 2004)。また、最近実施された品質システムはいずれも質保証ではなく認定に基づいている (ドイツ、オーストリア、ノルウェー、ポルトガルなど)。これは高等教育機関に対する信頼が失われ、政府や社会が質基準の確保について安心できない表れかもしれない。

オランダでは、高等教育視察団によるメタ評価が評価手順の適正な運営を確保すると考えられた。ポルトガルでは、質評価プロセスをとりまとめ、高等教育システムの合理化と改善の提言をする (すなわちシステムをメタ評価する) 委員会が設置された。しかし、これは質保証機関を保護するのに十分ではなかった。フランダースでは「政策立案者、雇用主、マスコミが視察レポートのあいまいさ、明快な結論のなさに疑問を呈し」 (Van Damme 2004: 144)、ポルトガルでは「質評価機関の報告書は結論がきわめてあいまいである、と大臣が公に苦情を述べた」 (Amaral and Rosa 2004: 415-416)。これら3つの質評価機関は政府によって廃止され、「独立の」認定機関に取って代わられた (Amaral 2007)。

### **国を超えた広がり**

1990年代初めには、EUのレベルで質保証の取り組みが広がった。議長であるオランダの下、各国教育相と理事会がヨーロッパの質保証システムづくりに着手した。1991年11月25日の教育相と理事会の会議では、「各国の質評価システムの強化を視野に、国レベルでの高等教育の質評価に対する準備を共同体レベルでチェックできるのではないか」 (Council 1991) との結論が出された。

教育相および理事会はさらに、欧州委員会がそれまでの具体的な評価体験をふまえて、各加盟国で使われている評価法の比較調査、限られた数の共同パイロットプロジェクトの実施、ヨーロッパ全体の協力体制を強化するための仕組みの構築など、ヨーロッパの高等教育を強化するための施策を講じるべきであると提言した。比較調査は1993年10月に公表され、質評価に関するヨーロッパのパイロットプロジェクトは17カ国、46機関が参加して1995年に実施された。

1998年9月24日、理事会は次のように提言することで合意した。(1)EU加盟国は透明な質評価システムを築く、(2)欧州委員会は高等教育の質に責任を負う機関同士の協力、ネットワークづくりを促進する (Council 1998)。これが欧州高等教育質保証協会 (ENQA) の設立につながった。



ボローニャ宣言（1999年）は、他の地域に見劣りしない基準や方法論の開発を見据えて、高等教育の質保証に関するヨーロッパの協力体制を促すことに寄与した。Schwartz and Westerheijden（2004: 36）は、ボローニャ・プロセスが「メカニズムを方向づけるうえでの質の変化を促す」重要な機会になったと述べる。ヨーロッパの質保証システムを後押しする EU の論議は、市場をベースとした経済的な性格を帯びている。つまり、システムの効率を重視するヨーロッパの諸政策に時おり顔をのぞかせる新自由主義モデルである。

年 2 回の欧州教育相会議（プラハ、ベルリン、ベルゲン、ロンドン）で出された一連の声明は認定を最重要視するものではなかったが、実際には Amaral and Magalhães（2004）が示すとおり、認定はヨーロッパの多くの大学の反対を押し切って推進された。2004年に欧州委員会は、理事会および欧州議会の勧告案を提示した。「各機関は内部での厳格な質管理体制を打ち立て、認定戦略を策定しなければならない」。同委員会は官営・民営、国内的・国際的など各種の質保証および認定機関を設け、認可された機関を欧州全体で登録することを提言した。政府は高等教育機関が登録簿記載のいかなる機関を選んでもよいと認めなければならない。これは多層から成る欧州高等教育圏構想とも合致する。国際レベルで卓越性を発揮する機関もあれば、地域や国内の大学に適した機関もある。あるいは研究大学を認定する機関もあれば、教育に特化した大学だけを扱う機関もあるという具合である。

教育相会議は2005年、欧州高等教育圏における質保証のための基準および指針（ESG）を採択した。これはENQAがそのメンバー機関および「E4グループ」——ENQA、欧州大学協会（EUA）、欧州高等教育機関協会（EURASHE）、欧州学生連合（ESU）——のその他メンバーと協力、協議のうえ作成したものである。2007年にはE4の提案に基づき、教育相会議の手で欧州高等教育質保証機関登録簿（EQAR）が設けられた（ENQA 2007）。

*登録簿組織は任意、独立、透明で自己資金運営とする。登録申請があった場合、国内当局が承認した（この承認が必要とされる場合）独立の審査プロセスを通じて、ESGを十分満たしているかどうかに基づいて評価する。（欧州教育相会議 2007）*

EQAR はボローニャ・プロセスから生まれた初の法的組織として 2008 年 3 月 4 日に設立され、ヨーロッパの共通枠組みを十分に満たす質保証機関に関する情報を提供している。ESG に示された基準のひとつは、質保証機関が「その業務に自立的責任を負い、報告書に記載する結論や勧告が高等教育機関、省庁、その他関係者など第三者の影響を受けない程度」（ENQA 2005: 24）の独立性を保つことである。ポルトガルの質保証システムに関する ENQA の審査報告書にもあるように（ENQA 2006）、これにはフランダース、ポルトガル、オランダの質保証機関は含まれなかったが、最近、それらの機関は ESG を満たす「独立の」認定機関に置き換わっている。米国の地域認定機関と同様である。

### 国を超えた影響<sup>3</sup>

高等教育政策は OECD、世界銀行といった超国家組織に影響される。ヨーロッパでは世界銀行の影響はいまのところ大きくなさそうであるが、EU や欧州委員会が重要な役割を果たしている。

高等教育に共同体が干渉する法的根拠は弱くなりがちである。教育とは各国内のセンシティブな問題であるとおねに考えられてきたからだ (Gornitzka, 2009)。だがそれでも、欧州共同体は教育、とりわけ高等教育におけるその役割を増している。この分野で欧州共同体の役割を再定義する大きなきっかけとなったのは、ボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実行である。

欧州共同体の人知れぬ能力は、その法律・政治文書の作成方法により大きく高まることになった。言葉づかいに配慮した注意深い草案は、加盟各国が本質的な目標や優先事項で合意できないということを巧みに回避するためである (Dehousse 2005)。声明文の効力を奪おうとする、あるいは直接のコミットメントを避けようとする「あいまいな言葉」の使用は、協約のさまざまな解釈を可能にするだけでなく、欧州司法裁判所の超国家的役割を強化する（一部の加盟国はこの動きを、国民国家の統治権をむしばむものと考えている）。

ボローニャ宣言は欧州共同体にとってその影響力を拡大する願ってもない好機であった。欧州委員会はさっそくボローニャ・プロセスの中心的役割を担った。このとき、ボローニャ・プロセスを経済的根拠が主体のリスボン戦略と結びつけることで、役割に一貫性を持たせている。また新自由主義の原理によって、同委員会は「管制高地」を握っている。

当初、ボローニャ・プロセスは各国教育相が国内改革のテコにしようとした取り組みであった。経済的理由はいっさい触れられていなかった。おまけに、ボローニャ宣言が署名されたとき、欧州委員会は署名者の一翼を担ってもいなかった。だが、同委員会の「能力」が明らかになるのに時間はかからなかった。彼らはボローニャ会議とその準備にお金を出すことで技術的・財政的支援を提供すると申し出た（ただし、文書作成にかかわることは認められていなかった）。そうした寛容さのおかげで、欧州委員会は加盟国と同じ役割と特権を持つボローニャ・プロセスの正規メンバーの地位をまもなく獲得

---

<sup>3</sup> 本章は Neave および Amaral による 2 つの文書、“The OECD and its Influence in Higher Education: a Critical Revision”と“On Bologna, Weasels and Creeping Competence”に基づいている。これらは 2009 年に書籍のなかでも発表される予定である。

した (Martens and Wolf, 2009) 。こうして同委員会は、わずかの出費でボローニャ・プロセスの重要なパートナーになることができたのである。

第二の願ってもないチャンスは 2000 年に訪れた。持続的な経済成長、雇用の創出と改善、そして社会的一体性の向上が可能な、世界一競争力が高い知識集約型経済——ヨーロッパをそんな社会にするため、理事会がリスボン戦略を承認したのである。欧州大学協会 (EUA) の会長を務めた Eric Froment はこう指摘した。「現在、ヨーロッパのレベルではボローニャ・プロセスをリスボン戦略の一要素と見る傾向がある。これは欧州委員会の諸施策の成果であり、その影響は無視できない」 (Froment 2007: 12)

大学は新たな知識社会に不可欠な要素、リスボン戦略の基本ツールであると主張することで、欧州委員会は研究、イノベーション、高等教育の 3 分野に介入する正当性をうまく勝ち取った。これは同委員会が例の新しい超国家機関、欧州工科大学 (EIT) という形で結集させることを提案したのとまさに同じ三角形の三辺を成す要素である。委員会はボローニャの目標を「共通の教育分野から得られる経済的利益と直接」 (Martens and Wolf, 2009) 関連づけることで、経済的理由を錦の御旗に高等教育の政策課題に入り込んだだけでなく、大学および研究の管理・運営におけるイノベーションを促し、その両方を民間部門のやり方へと導くであろうモデル (EIT) を発表した。この新しいモデルは「ダイナミックで消費者に適応でき、イノベーション、企業家精神、市場志向を優先する」 (Olsen and Maassen 2007: 4) 大学をめざすものである。

ボローニャ・プロセスをいかに実行すべきかという「新自由主義的」ビジョンは、大学にもっと自治を与えよとの要求を声高に叫ぶものでもあった。欧州委員会が掲げる「現代的大学モデル」は興味深いことに、「政府の介入や規制は行き過ぎであり、福祉国家のあらゆる罪悪 (効率の悪さ、お金のムダ、不公正な資源配分など) の元凶である。『市場』こそがこうした問題をすべて解決する、と考える」 (Amaral and Magalhães 2001: 11) 新自由主義の政治家たちの正論とは対照的であった。Martens and Dieter Wolf (2009) いわく、「ボローニャ・プロセスに委員会を関与させ、同時にこれをコントロールしようとすることで、各国政府は教育を経済的な問題にし、自分たちの重要性を弱める新しい統治方法を広めるという二重の犠牲を払うことになった」。

Martens らは国際組織内の統治を分析するのに制度論的アプローチを採用し、統治の 3 つの局面を区別した。調整・協調による統治、世論形成による統治、法的文書による統治である。OECD は法的文書による強力な統治手段を築くことができなかった、と Martens らは言う。IMF や世界銀行のような財務的影響力が OECD にはない。さらに EU とは違い、政策実行のために加盟国に決定事項を強要する法的能力を持たない (Martens *et al*, 2004: 159) 。

Martens らによれば、OECD は手順を組織化し、その結果を処理することで強い調整能力を獲得している。そしてこれにより、特定の政策分野で享受可能なイニシアティブやオプションが形成される (Martens, *et al.*, 2004: 2)。世論形成による統治は「国内論議を起し、これに影響を与える国際組織の能力」 (Martens *et al.*, 2004: 2) の明らかな表れであり、調整能力を補完するものであるという。したがって世論形成は「主題的な統治」になりやすく、国内論議の生成や内容がその特徴となる (Martens *et al.*, 2004: 3)。

OECD の影響力の源泉はそうなると、自由主義的で市場に適した経済政策にふさわしいものは何かをベースにした、独自の規範や慣行を定めることである (Henderson, 1993)。OECD はそうした規範 (それはある特定のコミュニティの関係者たちを適切性の論理へとシフトさせる) を策定、伝達するうえで機関が担うべき役割を明らかにするのである (March and Olsen, 1989)。そして適切性が存在するのはたいてい短期間である。

Marcussen の分析が手短なまとめをしてくれる。

…OECD は支援的環境で顔を合わせる国家公務員たちを援助し、これによって彼らに個人的・技術的スキルを身につけること、場合によっては個性や帰属感を養うことを教える概念的な調停者であると考えられる。そうした学習プロセスは社会化、模倣、強制など多様な形態をとる。具体的な顔合わせは社会的論理によって特徴づけられるが、それはある極論をめぐる交渉もあれば、別の極論をめぐる協議もあるという具合に、実にさまざまである。 (Marcussen, 2001: 3)

OECD が「ソフトロー」の創出にかかわる仕組みと手順の双方を用いてきたのは興味深い (彼らはソフトローという言葉を使ってはいないが) (OECD, 2002)。その仕組みや手順とは、知識を生成、共有するための高度な手法、OECD の規範や推奨基準を取り入れたシステムのなかで「リーダー」と「落伍者」は誰かを特定する国際比較などをいう (March and Olsen, 1998: 961)。OECD の有効性の核となるのは、改革や遵守を促す周囲からの圧力である (OECD, 2004: 4)。

教育分野におけるOECDとEUの統治形態を比較したとき、両組織とも今日、同じような方法をとっていると結論づけることができる (Martens *et al.*, 2004)。両方の組織にとって、「世論形成」や「調整」に依拠するのが影響力を行使するための最も強力な手段なのではないか。教育はつねにセンシティブな国内問題であり、EUの条約により各国政府が責任を負うことになっているため、EUは法的文書を使用することができず、ソフトローの仕組みに頼らざるをえない (「開かれた調整方法」)。おそらくボローニャ・プロセスは、ソフトローのメカニズムがどれだけ有効であるかの分析に役立つ場となるであろう。

OECD の新しい報告書 (2008 年) である「知識社会のための高等教育 (Tertiary Education for the Knowledge Society)」も、統治、質、公正、研究とイノベーション

ン、学界でのキャリア開発、市場との関係、そして何よりも教育政策における国際化の位置づけなどの問題に関する OECD の考え方をまとめた必須資料である。

## まとめ

ヨーロッパにかかわらず、システムレベルの同じような政策・方針が全世界で誕生しつつあるようだ (Samoff and Carol, 2006; Tilak, 2006: 235 - 254)。学界の長年の規範や価値観への苛立ち、高等教育の経済的な使命や目的の強調、制度レベルでの「新しい管理主義」の出現 (Kogan, 2004)、大学管理の「専門化」、外部関係者の重要性や影響力 (Enders and Fulton, 2002: 11-38)、資金調達が多様化、経済的生産性と不可分のパフォーマンス基準による評価の要求、指導と研究の双方における「関連性」の促進——これらすべてがグローバル化社会の高等教育の中心的要素である。

公共政策の手段として市場を用いるのにあわせて、教育機関の自治拡大が声高に叫ばれてきた。高等教育市場で大学が競争するためにはそれが必要とされたのである。しかし政府は、市場で競争する自立性の高い大学は操縦しにくくなるとすぐに悟り、それを相殺するような策を講じている。実際、高等教育改革とは政府の影響や統制をある方式から別の方式に変えただけということが多い (OECD, 2003)。政府は自治権が拡大したと言うが、こうした動きは私たちに Mahony (1994: 125) の言葉を思い出させる。「すると『新しい』自治権とはひとつの逆説である。不服従の自由を選ぶ自由というわけだ」現在のグローバルな金融危機や純粋な市場型規制の信用失墜が、大学と政府の関係の近年の変化を逆戻りさせるのかどうかは、まだわからない。

## References

- Amaral, A. (2007), From Quality Assurance to Accreditation - A Satirical View. In Enders, J. and van Vught, F. (eds) *Towards a cartography of higher education policy change* UNITISK, Czech Republic, pp. 79-86.
- Amaral, A. and Rosa, M. J. (2004), "Portugal: Professional and Academic Accreditation - The Impossible Marriage?", in Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Press: Dordrecht, pp. 127-157.
- Amaral, A., and Magalhães, A. (2004), "Epidemiology and the Bologna Saga", *Higher Education* 48.1: 79 - 100.
- Amaral, A.; Magalhães, A. and Santiago, R. (2003). "The rise of academic managerialism in Portugal". In Alberto Amaral, Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (eds). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 101-123.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2001), "On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited." *Higher Education Policy* 14.1: 7 - 20.

- Ball, S.J. (1998), "Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy" . *Comparative Education*, 34.2: 119-130.
- Cave, M., Kogan, M. (1990), "Some Concluding Observations" . In Cave *et al* (eds.), *Output and Performance Measurements in Government - The State of the Art*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Considine, M. (2001), "Commentary APSA Presidential Address 2000. The Tragedy of the Common-rooms? Political Science and the New University Governance." *Australian Journal of Political Science* 36.1: 1-13 (electronic version).
- Council of the European Union (1991), Conclusions of the Council and Ministers of Education meeting with the Council of 25 November 1991. (91/34/EC), OJ 91/C 321/02 of 12 December 1991.
- Council of the European Union (1998), Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education, 98/561/EC, OJ L270, 07/10/1998, P. 0056 - 0059.
- Dassen, A., Cremonini, L. and Westerheijden, D. (2007), "Playing with 'Reputation' and 'Prestige' or the 3TU Game. A Pilot Study into Network Development" , paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Dearing report (1997), *Report of the National Committee of Enquiry into Higher Education*, London.
- Deem, R. (2001), "Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension important?" *Comparative Education*, 1: 7-20.
- Dehousse, R. (2005), "The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation." Paper presented at the workshop on "Delegation and Multi-level Governance" , Science Po, Paris, 11 May 2005.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60.6: 1 - 24 (electronic version).
- Dill, D. (1997), "Higher Education Markets and Public Policy" , *Higher Education Policy*. 10.3/4: 167-185.
- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004) "Conclusion" . In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.
- Dill, D. and Soo, M. (2004) "Transparency and Quality in Higher Education Markets" . In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- Directorate-General for Education and Culture (2006), Report on University Governance, European Union Education and Training 2010 Work Programme, Cluster "Making the best use of resources" . Peer Learning Activity, Copenhagen, April 19-21, 2006.
- Dobson, I. (2008), "Finland: Upheaval reshapes university sector" , University World News, 29 December, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081120154734901>
- DuGay, P. (1994), "Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct." *Organization*, 1.1: 125 - 48.
- Duke, C. (1992) *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.

- Enders, J. and Fulton, O. (eds) (2000), *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (Helsinki, ENQA).
- ENQA (2006), *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* ENQA Occasional Paper 10, Helsinki.
- ENQA (2007), *Report to the London conference of ministers on a European Register of quality Assurance Agencies* ENQA Occasional Paper 13, Helsinki.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation.
- European Ministers of Education (2007) *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. London.
- Froment, E. (2007), "Quality Assurance and the Bologna and Lisbon Objectives." In Bollaert, L., S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H.T. Jensen, J. Komlejnovic, A. Orphanides, A. Sursock (eds). *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Bruxelles: EUA, pp. 11-13.
- Goedegebuure, L. (2002), *Mergers in Higher Education*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: coercion and accommodation*. London and New York: Routledge.
- Gornitzka, Å (2009), "Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Hackl, E. (2007), "The creation of a Centre of Excellence - the Austrian example: The idea of an elite university, networks and policy", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Halsey, A. H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. & Harman, K. (2003), "Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience, *Tertiary Education and Management*, 9.1 829-44).
- Harman, G. (1986), "Restructuring Higher Education Systems Through Institutional Mergers: Australian Experience 1981-83", *Higher Education*, 15 (576-586).
- Henderson, David. "International Economic Cooperation Revisited." *Government and Opposition* 28.1 (1993): 11-35.
- Holm-Nielsen, L.B. (2008), "Mergers - a response to global challenges", paper presented at the IMHE-NUS Conference, Reykjavik, 5 June 2008.
- Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics*, Vol.10, pp. 74-91.
- Jones, P.W. (1998), "Globalisation and Internationalism: democratic prospects for world education." *Comparative Education*, 34.2: 143-155.
- Jongbloed, B. (2003), "Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions." Paper presented at the 16<sup>th</sup> CHER Annual Conference, 4-6 September, Porto, Portugal.

- Kassim, H. and Menon, A. (2002), "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". The European Research Institute, Birmingham University, 4 July 2002.
- Kiewiet, D.R. and McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kogan, M. (2004), Management and Evaluation in Higher Education, *UNESCO Forum Occasional Paper series, Paper No. 7*, Paris: UNESCO.
- Kyvik, S. & Marheim Larsen, I. 2006 *Tolv år etter høgskolereformen. En statusrapport om FOU innen høgskolesektoren*. Rapport 7. Oslo: NIFU STEP.
- Lang, D.W. (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, 14.1 (11-50).
- Lang, (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44.1 (153-183).
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Leslie, L.L. and Johnson, G.P. (1974), "The market model and higher education". *Journal of Higher Education*, 45: 1-20.
- Maddock, S. and G. Morgan (1998), "Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care." *International Journal of Public Sector Management* 11.4: 234 - 251.
- Magalhães, A. and Amaral, A., (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance". *European Journal of Education*, 35.4: 439-448.
- Mahony, D. (1994), "Government and the Universities: The 'New' Mutuality in Australian Higher Education - A National Case Study", *Journal of Higher Education*, 65.2: 123-46.
- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions - The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, 52.4: 943 - 69.
- Marcussen, Martoin. "The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game." *Presentation to the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 29<sup>th</sup> Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001. (xerox)
- Marginson, S. (1998) "Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education Sytem". In Meek V.L. and Wood, F.Q. (eds). *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*. Canberra, Australia, Department of Employment, education, training and Youth Affairs.
- Martens, K. and Dieter Wolf, K. (2009), "Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Martens, K. and Balzer, C. (2004), "Comparing Governance of International Organisations - The EU, the OECD and Educational Policy", paper for the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2005.
- Massy, W.F. (2004), "Markets in Higher Education: Do they promote internal efficiency?" In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds),



- Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-55.
- Meek, L. (2002), "On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place." In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235 - 260.
- Miller, H.D.R. (1995), *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Ministry of Education of Finland (2001), *Management by Results in Higher Education*. Helsinki, Ministry of Education.
- [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm\\_345\\_opm84.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_345_opm84.pdf?lang=fi)
- Neave, G. (1988), "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2: 7 - 23.
- Neave, G. (1996), "Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis", in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. (eds), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* Pergamon Press, London, pp. 26-41.
- Neave, G. (1998), "The Evaluative State Reconsidered", *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265-284.
- Neave, G. (2004), "The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education", *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1: 211 - 227.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1&2, Paris, OECD.
- OECD (2004). Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the Organisation? Paris: Author (available at [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- OECD (2003), *Education Policy Analysis 2003*, Chapter: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Paris, OECD.
- OECD (2002). Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions, *Discussion led by Mr. Niels Thygesen, Chairman, Economic Development Review Committee*, Tuesday 4 June 2002. Paris: Author (available at [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Olsen, J.P. and Maassen, P. (2007), "European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level." In Maassen, P. and J.P. Olsen (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 3 - 22.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007), "Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education." *Tertiary Higher Education and Management*, 29.1: 3 - 23.
- Orr, D. (2004), "More competition in German higher education: Expectations, developments, outcomes", paper presented at the 17<sup>th</sup> CHER Conference, Enschede, 17-19 September.
- Osborne, D. and T. Gaebler (2002) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Palandt, K. (2003), "Universities as Foundations - The New Model of Lower Saxony." *Hogheer Education in Europe*, XXVIII.2: 181-187.

- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency and agenda setting in the European Community." *International Organization*, 51.1: 99 - 134.
- Reed, M. (2002), New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Salmi, J. and Hauptman, A.M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Mechanisms, Number 4, Washington, World Bank.
- Samoff, J. and Bidemi C. (2006), "Influence: - direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris: UNESCO.
- Sappington, D.E.M. (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationship." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 45-66.
- Schwarz, S. and Westerheijden, D. (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- Scott, P. (1989), "The Power of Ideas." In Ball, C. and H. Eggins (eds). *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7-16.
- Shattock, M. (2001), "The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era", paper presented at the UK Society for Research in Higher Education Seminar, London, 30 October 2001.
- Silberner, E. (1946), *The Problem of War in the Nineteenth Century Economic Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sizer, J., (1990), "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom" . In Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. and Westerheijden, D.F. (eds), *Peer Review and Performance Indicators - Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*, Utrecht, Lemma.
- Slaughter, S. and Leslie, L., (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Smith, R.L. (2000), "When Competition is Not Enough: Consumer Protection." *Australian Economic Papers* 39.4: 408-425.
- Sporn, B. (2002), "World class reform of universities in Austria", *International Higher Education*, Boston College, 29 (Fall): 18 - 19.
- Thune, C. (2002), "Future Relationships and Dilemmas of Quality Assurance and Accreditation." Presented at the 24<sup>th</sup> EAIR Annual Forum, Prague.
- Thys-Clément, F. (1995), "The crisis of university funding." *CRE-action*, 106.
- Tilak, J. (2006), "Higher Education between the State and the Market." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris.
- Tirronen, J., Nokkala, T. and Hölttä, S. (2007), "Consortium, federation and merger - strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.

- Torres, C.A. and Schugurensky, D. (2002), “The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective.” *Higher Education*, 43: 429-455.
- Trow, M. (1996), “Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective” , *Higher Education Policy*, 9.4: 309-324.
- Vabø, A. (2007), “Research Intensive Universities: On the limits and possibilities in the Nordic countries” , paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Van Damme (2004), “Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium.” In Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 127-157.
- Van Vught, F. (1997), “Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, *Higher Education Policy*, 10.3/4, 211-224.
- Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2005), “Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective.” In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M.J. and Vossensteyn, H. (eds). *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*. Dordrecht, Springer, pp. 215-241.
- Weert, E. (1990), “A macro-analysis of quality assessment in higher education” . *Higher Education*, 19: 57-72.
- World Bank (2008), *Global Trends in University Governance*, Education Working Paper Series, Washington, World Bank.

**Reforms and Consequences in Higher Education  
Systems: An International Symposium**

By: Center for National University Finance and Management (CNUFM)

Date: 10.00-17.30 January 26, Monday 2009

Venue: National Center of Sciences, Hitotubashi Chiyoda-ku, Tokyo

**Recent trends in European Higher Education**

Alberto Amaral, CIPES and University of Porto

***Draft – not to be quoted***

## Recent trends in European Higher Education

Alberto Amaral, CIPES and University of Porto

*As the demand for higher education continues to grow and as governments acknowledge their role in promoting economic development, it becomes increasingly important to ensure that higher education systems are managed in an effective way.*

*...The reforms in higher education governance in recent years are driven by the same external and internal pressures and are largely following the same pattern.*

*World Bank, 2008*

*Far-reaching reforms are needed to enable European universities to meet the challenges of the knowledge society and of globalisation. Without a change in the governance and leadership of their institutions and systems, the European universities will not be able to deal with all the current technological, economic and demographic challenges.*

*Directorate-General for Higher Education and Culture, 2006*

*Member States... need to create the necessary conditions to enable universities to improve their performance, to modernise themselves and to become more competitive.*

*European Commission, 2006*

*Despite the broad trends... to give greater autonomy to higher education institutions, these changes have often been accompanied by new mechanisms for monitoring and controlling performance, quality and funding. Thus... higher education reform... has often substituted one form of influence and control by government for another.*

*OECD, 2003.*

### ABSTRACT

In many European countries there a number of recent reforms aiming at increasing the efficiency of higher education institutions and promoting their responsiveness towards society's needs and demands. Several countries are creating more stratified higher education systems by strongly investing in a limited number of research universities to increase their capacity for competing in a globalised world. These reforms present some common trends such as increasing institutional autonomy, reinforcing the power of central administration, decreasing collegiality, changing quality systems from improvement to accreditation and diversifying funding sources. New Public Management is playing an increasing role in the public sector, including higher education institutions. Markets (or quasi-markets) are more and mre used as instruments of public policy. The European Commission – namely using the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy – and the OECD are also influencing reforms at a supranational level. Examples of these changes are provided and a critical analysis is presented.

## **Introduction**

The increasing economic globalisation process created new challenges for higher education institutions, which are facing diversified pressures that impact on their relationship with society and their management and governance systems.

Starting in 1944 with the Bretton Woods conference where the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) were established, and being reinforced by the Washington consensus and the contribution of the World Trade Organization (WTO), national trade barriers were progressively removed and a global economy emerged. It is fascinating that some economic ideas that are “en vogue” today were developed in the XVIIIth and early XIXth centuries: Adam Smith (1723-1790) is credited with the idea of the invisible hand of the market and David Ricardo (1772-1823) was the first proponent and paladin of unrestricted trade and free commerce.

The idea that the free flow of goods and capital is the highway to universal prosperity and peace has been used as an argument by many neo-liberal ideologues. As referred by Jones (1998), Goldmann (1994) draws on the work of Silberman (1946) to state that free trade would contribute to the material prosperity of nations and to the intellectual progress of mankind, as well as to reducing or even eliminating the risk of war. To promote the virtues of free trade and the market, powerful images have been used such as those derived from ‘trickle down theories’ – filling the table of corporations over the limits of debauchery will result in some of the excess of riches trickling down to the working classes – or common sense water level effects – all boats will come up at the same time with the tide.

Globalisation and New Right policies had a considerable effect upon education. In recent years there was “an increasing colonisation of education policy by economic policy imperatives” (Ball 1998) that provoked a change of the traditional pact between university and society by shifting the emphasis away from the social and cultural functions of the university and in favour of its economic function.

The changes taking place are not only structural adjustments. There are changes of ideology and of values, and significant changes in the relationship between higher education institutions and the state and society. Education is today considered more as an indispensable ingredient for economic competition and less as a social right, and it is becoming progressively a service: “... Students are considered consumers and asked to pay higher fees” (Torres and Schugurensky 2002). Governments implemented policies to make institutions more responsible to outside demands and to ensure that education and research are ‘relevant’ for the national economy. “The market rationale includes a demand-driven orientation, introducing short cycles and emphasis on vocationalization”

(Torres and Schugurensky 2002). The Bologna process being implemented in Europe also places a strong emphasis on the contribution of higher education to the employability of graduates.

The academy no longer enjoys great prestige on which higher education can build a successful claim to political autonomy (Scott 1989). There was a gradual proletarianisation of the academic professions – an erosion of their relative class and status advantages (Halsey 1992). The development of academic capitalism (Slaughter 1997) and institutional patent policies also made faculty more like all other workers... making faculty, staff and students less like university professionals and more like corporate professionals whose discoveries are considered work-for-hire, the property of the corporation, not the professional. The introduction of market-like mechanisms of competition forced professors, departments, and faculties to increasingly engage “in competitive behaviour similar to the one prevailing in the marketplace for funding, grants, contracts, and student selection and funding” (Torres and Schugurensky 2002).

Traditional university governance became a target of fierce criticism, and the multi-secular tradition of collegial governance is today considered inefficient and corporative. Many governments yielded to the temptation of improving university management “by a series of external interventions, implemented largely top-down, and drawn in the main from the management practices and reward systems of other kind of organisations” (Chris Duke 1992). The European Commission and supranational organisations such as the OECD and the World Bank strongly support changes that will replace the traditional collegial modes of university governance with “more efficient and effective” governance models.

These models were imported from the corporate world trying to replace the slow, inefficient decision making processes of academic collegiality by the “fast, adventurous, carefree, gung-ho, open-plan, computerised, individualism of choice, autonomous enterprises and sudden opportunity” (Ball 1998). The reinforced presence of external stakeholders in university governance was the final step towards the creation of devices responsive to the ‘external world’ (Magalhães and Amaral 2000). Appointed Presidents with sound managerial curricula are progressively replacing elected academics at the rudder of the university vessel. Institutions should become more flexible, more autonomous to respond to changes in the organisational environment.

In the first part of the paper the rationales that support changes taking place in higher education systems and their institutions are examined. In the second part of the paper examples of recent European developments are presented and critically analysed.

## Part I – The rationales for change

### The increasing role of the market

Over the last two decades governments are more and more using market-like mechanisms as instruments of public regulation (Dill *et al* 2004). Governments assumed that market-like competition was the solution to reform the sclerotic behaviour of public services, forcing them to increase their efficiency (Ball, 1998). In Europe, the Bologna Declaration, by “redefining the nature and content of academic programmes, is transforming what were once state monopolies over academic degrees into competitive international markets” (Dill *et al*, 2004: 330).

David Dill presents an operational definition of the market:

*(...) Formally speaking a market is a means of organising the exchange of goods and services based upon price, rather than upon other considerations such as tradition or political choice (David Dill 1997: 168).*

However, the efficient use of market regulation presents a number of problems. For the allocation of goods and services to be “optimally efficient for the larger society” (Leslie and Johnson 1974) the market needs to be perfectly competitive, which implies a number of conditions that are very difficult to fulfil. The other question has to do with the idea of “free markets” which is so attractive to neo-liberals. All markets are to some extent regulated by the state as, “in the absence of such surveillance mechanisms private sector opportunism and corporate self-interest would severely distort the alleged smooth adjustment process of supply and demand (Boyer and Drache 1996). And one might even conclude that “... the only “free” markets, in the sense that they are unregulated by government, are ‘black’ or illegal markets, but, since they by definition operate outside the law, they are also in fact subject to government regulation” (Dill *et al*, 2004: 328).

Both government and market regulation may lead to inefficient action, as it is well documented in the literature. Non-market or government failures are related to the fact that sometimes the government and its agencies are incapable of perfect performance in designing and implementing public policy, because of defects of representative democracy and inefficiencies of public agencies to produce and to distribute goods and services (Dill 1997: 175; Van Vught 1997: 220).

Market failures are the shortcomings of markets (Van Vught, 1997: 220) when confronted with certain goods and conditions, namely the production of goods that show large externalities, as is the case of education. The concept of externality is used to compare the social and private benefits of any activity, and can be technically defined as



the benefit received by society beyond the individual private benefit. Society derives advantages from a well educated and well trained population, such as increased economic competitiveness, improved social mobility, transmission of social values, social cohesion, etc., and this distinguishes education from a merely private good (Thys-Clément, 1995). As the market is a means of organising the exchange of goods and services based upon price, additional social benefits (externalities) will tend to be ignored, or to be too little taken into account by market mechanisms.

Other sources of market failures are the tendency of a free market to build monopolies, resulting in inefficient outcomes — in general government regulation outlaws this kind of development in order to protect consumers —, or the so called 'market imperfections' (Van Vught, 1997: 221) such as prices not reflecting product scarcities and insufficient or asymmetric information.

For a market to work efficiently, producers and consumers need to have 'perfect information'. Consumers should make rational decisions, which implies a good knowledge of the price and characteristics of goods and services to be purchased, including quality and price, as well as the market conditions. However, in many cases, the relevant information is not available (imperfect information) or the producer has much more detailed knowledge than the consumer (asymmetric information).

The information problem is very acute in the case of higher education, which has three simultaneous characteristics:

- a) It is an experience good;
- b) It is a rare purchase;
- c) It has very high opting-out costs.

In the case of pure commodities and/or search goods, namely those frequently purchased, the consumer can get enough information for making reasonably informed decisions. In many cases the consumer can even try or taste the good before the purchase and if a bad decision is made it is quite easy to buy from an alternative producer in the next purchase. However, in the case of experience goods – and education is one of them – their relevant characteristics can only be effectively assessed by consumption. It is only after a student starts attending a study programme that he gets a real idea of what he has purchased in terms of quality, professors, and the general value of its educational experience.

The second characteristic is higher education's low purchasing frequency. In most cases a student enrolls in a single study programme throughout its professional life. Even if life-long learning is becoming more popular, it consists in general of small modules, not full-length study programmes. Therefore, the consumer cannot derive market experience from frequent purchases.

The third characteristic is that opting-out – meaning changing to another programme and/or institution – is in general quite expensive and may not be an easy or wise option.

The confluence of these three characteristics of education legitimates a regulatory hand of the government to promote consumer protection, and this includes different forms of information, such as licensing, accreditation, and the provision of information on the quality of goods and services (Smith 2000).

### **Immature clients and quasi-markets**

David Dill considers that “students lack sufficient information about the quality of academic institutions or programs to make discriminating choices” (1997: 180), as what they need is the measure of prospective future earnings provided by alternative academic programmes and not “(...) peer review evaluation of teaching processes, nor subjective judgements of the quality of a curriculum” (*ibid*). However, David Dill considers students are immature consumers, meaning that even if this kind of data were available, many students (or their families) would not use it, which questions the validity of rational economic choices:

*Because (potential) students are uncertain about the actual contents of the study, getting a degree and finding a proper job after graduation, the decision to attend higher education and to select a particular program is surrounded with a lot of uncertainty. ... psychological phenomena form a “filter” or a mental framework through which students judge financial incentives in relation to their study choices. (Vossensteyn 2005)*

The existence of immature consumers is one rationale for “the implementation of quasi-markets, rather than consumer-oriented markets, for the distribution of academic programs” (Dill 1997: 181). Cave and Kogan (1990: 183) consider that a quasi-market is in operation when goods or services, instead of being bought by their final users, are bought by an agent (in general a public agent) on behalf of clients to whom these goods and services are then allocated directly.

In several cases – examples can be found in health and education – governments resorted to quasi-markets as a tool to create competition. It is assumed that the state through a government agency is more capable of protecting the interests of immature consumers than consumers themselves. Therefore, the state is no longer a provider of higher education but assumes a role as principal representing the interests of consumers by making contracts with competing institutions. This creates a quasi-market in which the state becomes a purchaser of services from independent providers, which compete with each other in an internal market (Le Grand and Bartlett 1993).

## Quasi-markets and the principal-agent dilemma

Government agencies making purchases in the name of consumers face the classical principal-agent dilemma: “how the principal [government] can best motivate the agent [university] to perform as the principal would prefer, taking into account the difficulties in monitoring the agent’s activities” (Sappington 1991: 45 cited in Dill and Soo 2004: 58).

That explains why a number of governments have been introducing an increasing number of performance indicators and measures of academic quality to control the behaviour of the agents. In the UK, control mechanisms included an extremely detailed framework of devolved performance criteria against which operational efficiency and effectiveness at unit level would be monitored and assessed (Reed 2002). Performance indicators were extensively developed in the UK when Margaret Thatcher was the Prime Minister, the so-called 3Es of the public sector management (Sizer 1990) – **E**conomy in the acquisition and use of resources; **E**fficiency in the use of resources; **E**ffectiveness in the achievement of objectives. Sets of indicators were selected for diverse public services such as health, social security and education and were measured and compared between as well as within organisations (Henkel 1991). And Reed states:

*Within the context of much more intrusive and pervasive performance management, a consistent emphasis on the detailed monitoring and evaluation of ‘quality’ standards in service delivery and outcomes emerged as the overriding priority (Reed 2002: 163).*

However, the use of performance indicators for education is rather delicate, being difficult to define “good” indicators (Sizer 1989). In general, performance indicators suggested for education are rather removed from the concept they intend to measure, and most of them are linked either to efficiency – such as student/staff ratios, cost per student, cost per degree awarded – or to effectiveness, such as number of graduations, employment data, etc. (Sizer 1989, Weert 1990).

Higher education is a positional good (Marginson 1998) in the sense that it provides students with a competitive advantage when looking for employment, social standing and prestige. Therefore, information used by students tends to be much focused on academic reputation and prestige:

*Positional competition is not about the intrinsic content of education but its symbolic value. In a competitive market educational quality is subjectively defined. Quality tends to be determined by where the status goods are found, rather than status determined by quality... The quality of teaching and learning is incidental, except as a post hoc rationalisation of elite placement (Marginson 1998: 84).*

Better information is also important for producer effectiveness: “Information on the quality of a product provides an incentive for producers to invest in quality improvements

and thereby better compete in the market” (Dill and Soo 2004: 61). Dill and Soo raise a very interesting hypothesis:

*Both principals and student consumers may have imperfect information about the true quality of academic programmes – that is, the value added they provide to the student and ultimately to society – but, because of the distinctive properties of universities, the producers may have imperfect quality information as well. Because of traditions of academic autonomy and specialisation, professors may also lack sufficient information to judge the quality of academic programmes and may as a consequence fail to improve them (Dill and Soo 2004: 52).*

### **New Public Management and the loss of trust**

Any specific discussion of higher education management needs to be set within the broader context of New Public Management (NPM) and related concepts, such as new managerialism and reinventing government (Osborne and Gaebler 1992), which have been present in many public sector reforms over the last two decades. As Denhardt and Denhardt (2000) note, “The New Public Management has championed a vision of public managers as the entrepreneurs of a new, leaner, and increasingly privatised government, emulating not only the practices but also the values of business”.

Over the last two decades, the intrusion of the rhetoric and management practices of the private sector into higher education resulted in important changes in the operation of higher education institutions. This phenomenon, which has been interpreted by several authors using concepts such as “managerialism” (Miller, 1995; Amaral, Magalhães and Santiago, 2003) “new managerialism” or “new public management” (Meek, 2002; Deem, 1998, 2001; Reed, 2002), is associated with the emergence of market or quasi-market modes of regulation.

Under NPM the public are clients of government, and administrators should seek to deliver services that satisfy clients. In higher education, too, students are referred to as customers or clients, and in most higher education systems quality assurance and accountability measures were put in place to ensure that academic provision meets client needs and expectations. According to Considine (2001: 1), “universities are currently being ‘enterprised’ by a powerful logic of managed performance, executive centralisation and a new code of corporate governance”. The ‘ism’ in managerialism (Trow 1994: 11) “points to an ideology, to a faith or belief in the truth of a set of ideas which are independent of specific institutions”. That ‘ism’ becomes pejorative once it implies control over the academic products of the university by those not directly involved in their creation (Meek 2002).

Based largely on the neo-liberal ideology, this movement from the public good concept of knowledge to one of commercialisation and ‘private’ ownership challenges many traditional academic values, particularly those associated with how the institution

should be structured and controlled (Meek 2002). One consequence of NPM policies was a strong attack on professions, and specifically on the academic profession:

*By imposing market competition through political dictate and administrative fiat, the ideology of 'new managerialism' attempted to destroy, or at least weaken, the regulatory structures that had protected unaccountable professional elites and their monopolistic labour market and work practices across the full range of public sector service provision throughout the 1980's and 1990's" (Reed 2002: 166).*

The 'de-professionalisation' of academics was coupled with a claim to professional status by administrative staff. Thirty years ago administrators were "very much expected to operate in a subservient supportive role to the academic community, very much in a traditional Civil Servant mould" (Amaral *et al* 2003: 286) and in the meetings of academia they were expected to be seen but not to be heard. Today, managers see themselves as essential professional contributors to the successful functioning of the contemporary university.

The advocates of 'new managerialism' claimed the introduction of market mechanisms in the management of public services "... would provide that imperative drive towards operational efficiency and strategic effectiveness so conspicuously lacking in the sclerotic professional monopolies and corporate bureaucracies that continued to dominate public life (Osborne and Gaebler 1992; DuGay 1994, 2000; Maddock and Morgan 1998)" (Reed 2002: 166). However, the emergence of NPM and the attacks on the efficiency of public services, including higher education, resulted in loss of trust in institutions (Martin Trow, 1996) and demands for more accountability. Martin Trow (*ibid*) suggests that accountability is an alternative to trust, and efforts to strengthen it usually involve parallel efforts to weaken trust and he adds that accountability and cynicism about human behaviour go hand in hand.

### **A neo-liberal paradox**

The implementation of efficient markets is not a trivial undertaking. Jongbloed (2003) defines a set of eight freedom conditions for providers and consumers, which are necessary for the market to be efficient. Providers should have freedom to specify their products, freedom to determine their price, and freedom to use the available resources. New providers should be able to enter the market without undue artificial barriers. Consumers should be free to choose the provider and the product, they should have adequate information about prices and quality, and prices paid should adequately cover the costs. Although in practice – with the usual exception of the U.S. – the state still regulates heavily some of these institutional freedoms, a good example being the limits set to the value of fees, the implementation of quasi-markets was associated with an increase of institutional autonomy.

Ben Jongbloed (2004: 89-90) used a traffic metaphor to make clear differences between the traditional government system of centralised command and control (similar to traffic signals) to coordinate their higher education systems and the adoption of market-based policies (similar to a roundabout). In Ben Jongbloed's metaphor, traffic lights condition heavily drivers' decisions, the same way that government regulation conditions the behaviour of institutions. On the other hand, a roundabout, while influencing traffic behaviour, delegates decision-making authority to the drivers:

*Drivers in a roundabout are awarded greater discretion (and more immediate forms of accountability!) than when traffic is controlled centrally by signals. This coordination by 'mutual adjustment' supposedly increases the efficiency of the traffic flow. The challenge confronting those experimenting with market-based policies in higher education therefore is to discover the institutional framework of rules and incentives that produces welfare maximising competition among (mainly) publicly subsidised, but autonomous, academic institutions. (Dill et al 2004: 329).*

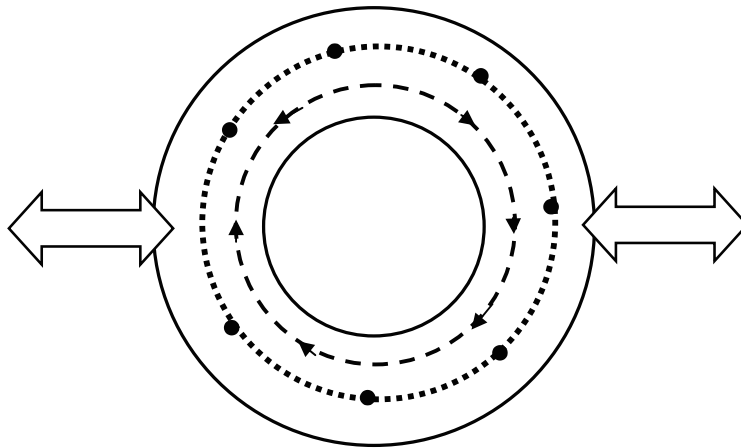


Figure 1 – The roundabout model

The problem is that increased institutional autonomy, combined with market competition, may create regulation difficulties, as autonomous institutions competing in a market may follow strategies aimed at ensuring their own development and survival, to the detriment of the public good or the government's objectives.

Massy (2004: 28) argues "...the way [non-profit] institutions currently respond to markets and seek internal efficiencies, left unchecked, is unlikely to serve the public good", a danger that is exacerbated when competition is excessive, or when the state cuts public subsidies". By using the microeconomic theory of non-profit enterprises, Massy (2004) demonstrates that, under those conditions, non-profit institutions tend to behave like for-profit ones, ignoring the promotion of public good inherent to their missions. This forces the state to intervene by changing the rules of the market to

ensure the fulfilment of its political objectives, quality assessment being one of the tools that might be used to ensure compliance of institutions with public policies.

These regulation problems are also related to the classical principal-agent dilemma faced by government agencies acting as monopsonistic buyers (Dill and Soo 2004). The principal-agent model was used to analyse problems of agency relationships, which “are created when one party, the *principal*, enters into a contractual agreement with a second party, the *agent*, and delegates to the latter responsibility for carrying out a function or set of tasks on the principal’s behalf” (Kassim and Menon 2002: 2). The major problem is an asymmetric distribution of information that favours in general the agent (Kiewiet and McCubbins 1991; Holmstrom 1979):

*Two notable problems are adverse selection, where the principal, responsible for recruitment, is unable to observe directly and, therefore, assess the knowledge or skill possessed by the agent and moral hazard, where the agent enjoys superior information, not only about his or her own preferences and abilities, but also about the tasks assigned to him or her, and his or her own actions, which are not usually observable to the principal. (Kassim and Menon 2002: 2)*

The asymmetry of information may lead to the agent’s opportunistic behaviour, namely when the structure of delegation “provides incentives for the agent to behave in ways inimical to the preferences of the principal” (Pollack 1997: 108). The principal-agent dilemma leads to a contradiction of neo-liberal policies. The principal needs to ensure the agents’ perfect compliance, to prevent them from acting “contrary to his or her (i.e. the principal’s) preferences” (Kassim and Menon 2002: 2). Realising that autonomous institutions competing in a market may behave in ways that do not maximise the provision of social benefits and the public good, the government will be tempted to intervene to steer institutional behaviour towards its objectives thus breaking the promise to reduce as much as possible government regulation in favour of market regulation.

Therefore, the government arbitrarily intervenes to change the rules of the game, forcing institutions to adapt their behaviour to government objectives, for instance by using an increasing number of mechanisms such as extensive arrays of performance indicators and measures of academic quality, or using performance based contracts.

As recognised by the OECD:

*Thus the governance of higher education faces some difficult challenges. If higher education is indeed an important strategic lever for governments in seeking to pursue national objectives, can governments achieve those ends without compromising the independence of universities, or their dynamism in catering for new markets? (OECD, 2003)*

Therefore, it is frequent that higher education reforms only replace one form of influence and control by government for another (OECD, *ibid.*). Dominique Orr (2004) suggests that the new relationship between HEIs and the government is better portrayed

by the 'roundabout model' (Ben Jongbloed 2003) but with an increasing number of [government] traffic lights restricting the allowed routes between higher education institutions and the government.

## Part II – Recent European developments

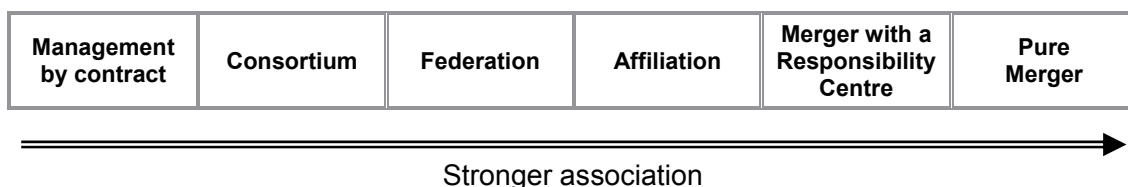
### A movement towards stratification and consolidation

In an increasing number of European countries governments are implementing policies to enhance the international competitiveness of universities and promote their role “in the innovation system, economic development, knowledge-based economy and competitiveness of nation-state” (Tirronen at al, 2007). There is a recent movement in European countries to create a small number of research universities capable of competing at world level and to create stronger institutions by different forms of association of the existing institutions.

These developments show that a number of European countries moved from the traditional view that ‘all national universities are of similar quality’ to a new position that promotes a stratified higher education system with a few research universities concentrating significant funding and a number of higher education institutions for provision of mass higher education, with limited research capacity.

The theme of institutional association will be treated in some detail because there is a recent emergence of policies aiming at consolidating already established institutions using different kinds of association of institutions to increase the overall efficiency of the system and the capacity of the new institutions to become competitive in an international or global scale (Tirronen *et al.*, 2007)

Following the taxonomy of Harman (1986) adapted by Lang (2002) the different forms of institutional association can be distributed in a continuum that goes from very weak forms of association such as management contracts to very strong forms such as pure merger.



In the management by contract, government delegates responsibility for running a small and rather specialised institution to a larger institution, in general with a more generalist character.



A consortium is a voluntary association of institutions that preserve their own identity. A consortium is a formal organisation with its own staff and budget, the members of its governing board being appointed by the institutions that form the consortium. The consortium has several advantages such as offering integrated programmes and services with a more efficient use of resources and each member of the consortium can leave the institution more easily than in the case of a merger.

A federation is not a merger and in general there is a principal or host university:

*In federations, each participating institution remains autonomous. It retains its assets and is fully responsible for its liabilities. Its board of governors remains in place. It retains its authority to make academic appointments, admit students, and offer employment... In federations each institution retains its authority to grant degrees; all but one hold its authority in abeyance in deference to an institution-wide degree. (Lang, 2002: 33).*

Examples of federations are Brown University and Pembroke College, Harvard University and Radcliffe College or the University of London. In a federation, although all institutions retain their legal power to grant degrees, only the host uses that power for the awarding of federation wide degrees. In a federation, the principal or host university in general defines the quality standards, with obvious consequences over staff appointments, which must be mutually acceptable. In public systems the host university “is the sole contact with government, is accountable for all of the institutions within the federation, and is the conduit for whatever public funds may flow...” (Lang, 2002: 34).

An affiliation is neither a consortium – because it involves only two institutions, nor a merger – because each institution maintains its autonomy. An affiliation in general occurs between a full-status degree-granting institution and another institution that has no degree-granting capacity. An example was the affiliation of the Ontario Institute for Studies in education (OISE) with the University of Toronto in Canada, prior to their merger. The University used OISE as its graduate programme in education while OISE gained in status and degree-granting capacity.

The merger represents an extreme case of inter-institutional cooperation. A real merger is:

*...the combination of two or more separate institutions into a single new organisational entity, in which control rests with a single governing body and a single chief executive body, and whereby all assets, liabilities and responsibilities of the former institutions are transferred to the single new institution (Goedegebuure 1992).*

In the case of a merger, at least one of the institutions ceases to exist as legal entity and loses its autonomy, in principle forever. A merger is in principle irreversible and unlike the cases of a consortium or a federation it is very difficult for a merged institution to regain its autonomy.

There are several types of mergers, such as the consolidation of two or more institutions or the simple acquisition of one institution by another. There are also cases where despite the merger the former independent institution retains some level of autonomy. This is the case where the merged institutions are quite geographically separate.

Denmark is a good example of a to-down merger process. By decision of the Danish government a number of mergers became effective as of 1 January 2007: 13 government research institutions (GRIs) and 12 universities were merged into 3 GRIs and 8 universities; and in January 1, 2008 the 22 Centres for Further Education were merged into 8 Regional University Colleges (Holm-Nielsen, 2008). "The University of Copenhagen, Aarhus University and the Technical University of Denmark are supposed to form the centre of gravity of the new elite institutions" (Vabø, 2007). The Danish Ministry of Science, Technology and Innovation considers:

*The professional synergies gained by the new universities will ensure better utilisation of the country's research facilities, new openings for education and research, and an increase in the universities' international competitiveness. This will ensure that the Danish universities continue to attract highly skilled students and researchers. (<http://en.vtu.dk/education/the-university-mergers>)*

In Norway, the University of Tromsø, the youngest and smallest university, is merging with Tromsø College. While the university will increase the number of study programmes and students and consequently its budget, the College, characterised by low academic competence and research capacity (Kyvik & Marheim Larsen 2006), seeks to improve its standards and status (Vabø, 2007).

In Finland there is a movement to concentrate resources using diverse methods, including the establishment of consortia, federations and mergers "to enhance the competitiveness, status, quality, and research capacity of Finnish universities by various forms of structural development" (Tirronen et al., 2007). The Government decided to implement measures "to create a high quality university system being able to compete internationally at the top level in Finland's specified areas of expertise, while allowing for the development of new emerging research areas and initiatives" (Tirronen et al., 2007). A number of developments illustrating diverse forms of institutional association are currently under way:

- a) The University of Turku and the Turku School of Economics and Business Administration proposed to create a university consortium, gradually leading to the full merger of the two universities.
- b) The University of Kuopio and the University of Joensuu aim at establishing a federation, called University of Eastern Finland. By taking advantage of the complementarity of the strong points of both universities, the federation could

develop “internationally competitive research, excellent education and societal impact” (Tirronen *et al.*, 2007).

- c) The Helsinki University of Technology, the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design proposed to merge in order to create a new university of technology, economics and design, able to become a world-class university. It was suggested that the new institution will be a foundation under civil law, to be provided with an initial endowment of 700 M€ by combining government funding and endowments from business and industry.

In the Netherlands, the three technical universities in Delft, Eindhoven and Enschede (Twente) are moving from “voluntary cooperation and collaboration to an institutionalised federation with support from the Dutch government that has promised to award the universities € 50 million in additional funds” (Dassen *et al.*, 2007).

And in Portugal law 62/2007 defining the new legal framework for higher education institutions also introduces the possibility of mergers and consortia.

There are also policies aiming at concentrating research resources into a small number of universities that will become competitive in the global scene. In the UK this process has been going for a number of years, using the research assessment exercises to concentrate research funds into a small number of universities. On a statement to the Commons (22 January 2003) the education secretary Charles Clark said:

*So on research we argue that we need still more focus upon world-class research. We state that the funding regime should encourage research collaboration, should promote research concentration and should strengthen the highest world-class research in the country... It means giving extra resources to our very best research departments and world-class universities... (Clark, 2003)*

In Germany, the federal and state governments passed the bill “Excellence Initiative” on 23 June 2005, aiming at making Germany a more attractive research location, more competitive internationally. This initiative is funded with 1.9 billion Euros to be used between 2006 and 2011 and aims at establishing a number of internationally visible and competitive research and training institutions and improving the profile of up to ten selected universities.

In Austria the idea to set up an elite university developed in the early 2000s. The scientists supporting this idea:

*... envisaged the creation of a niche for basic or curiosity driven research, publicly funded, governed and managed by peers... to preserve a Humboldtian model at a moment when universities were reformed in order to be professionally managed and to raise more non-public funds (Hackl, 2007: 6).*

In May 2006 the Austrian Parliament passed a bill creating the Institute of Science and Technology – Austria (ISTA), a legal entity of public law with a mission to do top basic research and post-graduation of excellence. For Hackl (2007: 8) this represented “a move to hierarchisation of universities which has not been the Austrian tradition”.

Other examples are the merger of the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design to create a world-class university, and the consortium created by the three Dutch technical universities (Delft, Eindhoven and Twente) to become more competitive.

### **Changes in institutional governance**

The introduction of market-type regulation mechanisms was accompanied by substantial changes in university governance, either because governments intended to give institutions what were considered more efficient governance and management mechanisms, or because the emergence of New Public Management induced a movement towards governance mechanisms more similar to those of the private sector. In recent years one observes a trend of decreasing collegiality and increasing concentration of power at the top level of the administration and the emergence of university boards with limited membership and strong external participation.

In UK change took place in the period of the 1988-1992 reforms, much earlier than in most European countries. Traditionally:

*British universities (other than Oxford and Cambridge) operate on the familiar bicameral principle. A generalised sketch would be roughly as follows. The Senate [‘Academic Board’ in some post-92 universities and colleges] is, either de jure or de facto, the body with responsibility for decision-making on all academic issues in relation to teaching, learning and assessment and to research; the Council [or Corporation Board or Governing Board] is the supreme decision-making body with responsibility for finance and resources, [non-academic] terms and conditions of employment of staff, etc. Issues such as the ‘mission’ or strategic direction of the institution, although formally the responsibility of the Council, may in practice be largely delegated to, or dictated by, the Senate. The Council contains both external members and academic staff; the Senate, mainly academic staff, normally contains very few external and no strictly non-academic members. Both Senate and Council may include students. (Fulton, 2002: 208 – 209).*

The main changes were the establishment of a small *executive board*, half of whom must be from outside the university with experience in industrial, commercial or employment matters, a reinforcement of the power of the chief executive position and the subordination of the Academic Board to the Board of Governors. The 1997 Dearing report recommended that “as a general rule in the interests of effectiveness, membership of a governing body should not exceed 25” (Dearing report, 1997). While in the new universities (former polytechnics) the board of governors comprises about 12-14

members (OECD, 2003), the great majority of pre-1992 universities have boards with an average of between 30 and 34 members (Shattock, 2001).

In Austria (2002) the main university boards are the University Board or University Council (with 5, 7 or 9 members), the senate (with 12 to 24 members) and the 'rectorate' (rector and up to 4 vice-rectors). For example, the University of Vienna has a 9-member university board, 4 members being appointed by the senate, 4 being appointed by the federal government and 1 co-opted by the other members. The University Board has both strategic and supervision functions and appoints the rector (from a short-list of three names proposed by the senate) and the vice-rectors and dismisses them, approves the development plan, the university organization and drafts the performance agreement to be signed with the federal authorities, supervises the legality of decisions and prepares the performance report. The Senate has mainly academic functions such as dealing with the curricula for degree programs and university courses.

In Denmark the highest university authority is the University Board with a majority of external members, the chairman being one of the external members. The Board manages the general interests of the University and appoints the rector and pro-rector to head the daily management, and both respond to the Board. The Boards of the University of Copenhagen and of the Aalborg University comprise 6 external and 5 internal members. Two of the internal members represent the scientific and academic staff, one represents the technical and administrative staff and two represent students. The Rector, the Pro-rector and the University Director participate in board meetings as observers. The University Board has signed a performance contract with the Ministry, which formulates the University's objectives and intended progress for a fixed period of time. The Technical University of Denmark has a 15-member Board of Governors with 9 external members and 6 internal members (2 representing the scientific and academic staff, 2 representing the technical and administrative staff and 2 representing students). The board approves the University's strategy as well as budget and action plans, enters into Development Contracts with the Minister for Science, Technology and Innovation, appoints the Rector and makes decisions on new building projects, etc. The rector is responsible for the daily running and answers to the Board.

In Sweden the University Board is the main governing body and has a majority of external members representing community and business interests, all of them appointed by the Minister who also appoints the chairman. The internal members are the vice-chancellor and representatives of staff and students. At Umeå University and at Gothenburg University the Board has 8 external members, the vice-chancellor, 3 representatives of the academic staff and 3 representatives of students. Representatives of employees, i.e. three union representatives, have the right to attend and express

views at board's meetings. The board has "supervision over all the university's affairs, and is responsible that its duties are fulfilled".

In Norway there is also a small University Board with 11 members but there are two possibilities. In cases such as the University of Trondheim, the University of Oslo or the University of Tromsø, the Board is composed of 3 representatives of tenured academic and scientific staff, one representative of contracted academic and scientific staff, one representative of technical and administrative staff, 2 representatives of students and four external members, including the chairman. The Board is responsible for university activities and for ensuring that the university operates within the framework and guidelines stipulated by the Ministry of Education and Research, and the Storting. The Board decides strategies, objectives and expected results from the university. It also presents the accounts, financial statements and budget proposals and appoints the Rector that answers to the Board. The University of Bergen opted for the alternative version of the law. The rector is elected (not appointed by the Board) and presides over the Board that includes 10 additional members, comprising 3 representatives of tenured academic and scientific staff, one representative of contracted academic and scientific staff, one representative of technical and administrative staff, 2 representatives of students and four external members.

In Finland, a new university act will come into operation by 1 January 2010 introducing reforms that follow the pattern of other Nordic countries:

*"In future, universities will be presided over by a board with up to 14 members, half of whom will be appointed from outside the university. The new board's role will be much closer to that of a corporate board of directors, and its chair will be one of the external appointees. The rector will be appointed by the new board and, although it is likely the incumbent will have to hold a PhD, the appointee need not be a professor of the university, a requirement at present. The rector will become the university's CEO." (Dobson, 2008)*

In Portugal, the recent Parliament Act No. 62/2007, of 10 September, defined the new legal framework of higher education institutions. The new act creates a university board – the General Council – with 15 to 35 members, depending upon the size of each institution and the number of schools and research units. At least half of the members are elected from among teachers and researchers of the institution and at least 15% are elected among students. These elected members will co-opt external members up to at least 30% of the total membership of the Council, one of the external members being elected chairman. The Council elects the Rector and approves strategic and action plans, budget proposals, annual consolidated accounts, student fees, authorises the purchase or sale of the institution's assets and its credit operations, etc.

Another important element is the legal status of public universities:

*"In broad terms, institutions can be considered either a State agency or as a legal independent person. In the former case, institutions are treated in a similar way to other State agencies such as the National Statistics Office, abiding by public service regulations and being financed by the public budget. In some instances, they may be granted some specific status as a State agency... Granting independent legal status (ILS) is one means of giving greater autonomy to institutions. Having ILS means an institution is legally responsible for its functioning. One of its forms is that of a foundation<sup>1</sup>". (OECD, 2008: 82).*

The World Bank Report (2008) classifies universities into four legal status models with different governance models: "State Control", "Semi-Autonomous", "Semi-Independent" and "Independent". Independent universities as is the case in the UK and Australia, are:

*A statutory body, charity or non-profit corporation with no government participation and control linked to national strategies and related only to public funding. (World Bank, 2008: 9)*

There is a recent trend to grant independent legal status to public universities. In Austria, the new 2002 act gave universities "independent legal status", and although they remain in the domain of public law they are no longer state agencies without legal capacity (Pechar, 2005; Sporn, 2002). Universities are now "free to decide on employment conditions, academic programmes, resource allocation without government approval (Sporn, 2002), and to borrow funds" while "all academic personnel are to be employed by the university on the basis of private contracts" (Pechar, 2005: 10).

Another development is the establishment of universities as foundations under private law. The Chalmers Technical University was the first well-known initiative in this area. In 1994 Chalmers became a semi-private foundation-owned university founded by the Swedish State with an initial endowment capital of € 170 million. The university is run as a limited company. In the same year the University College of Jönköping also became a private foundation.

This model is starting to spread across Europe. In 1998, an amendment of the German Federal Framework Act for Higher Education, allowed the sixteen Länder (the German states) to establish a modified legal status for their universities (Palandt 2005: 182). Lower Saxony was the first "land" to take advantage of this possibility and its parliament passed the Lower Saxony University Reform Act, of 24 June 2002, allowing universities to become public foundations as legally self-administered public bodies (Palandt, *ibid*). The decision of the university to become a foundation is taken on a voluntary basis.

---

<sup>1</sup> Independent legal entities in the education field can have many forms. They can be incorporated (*i.e.* they are a company) or unincorporated. In either case they can be for-profit or not-for-profit. For example, all higher education institutions in the United Kingdom are legally independent bodies with a charitable status. Some are incorporated but not-for-profit. But a charity can trade and earn profit for its charitable aims and it can set up a separate non-charitable company for that purpose and be liable for tax on its profits. (OECD, 2008: 82).

Five out of the twenty universities in Lower Saxony – the University of Göttingen, the Veterinary University of Hannover, the University of Hildesheim, the University of Lüneburg and Fachhochschule (university of applied sciences) Osnabrück. – were transformed into foundations with effect from 1 January 2003. The new legal status grants institutions substantial autonomy, being expected this will allow for more effective and economic resource management, while there is hope that increased private and social funding will be attracted. One interesting aspect is the new capacity of foundation universities to hire staff without state intervention, although keeping their status as civil servants and leaving public wage scales untouched (*ibid*: 187). The new institutions will continue to receive financial support from the state, regulated by a contract negotiated between each institution and the state. The contract sets development and achievement targets that are the basis for calculating the level of financial support and the basis for future financial agreements. However, as the state of Lower Saxony does not have enough money to create an initial endowment, “the Reform Act authorizes the government of Lower Saxony to transfer the property holdings of universities to them to form the basic capital of their foundations” (Palandt, 2003: 184), although it cannot be used as security for bank credit.

In Finland it was already referred there is an intention to create a “world-class” university in Helsinki by merger of existing institutions into a new institution that will be a foundation.

In Portugal, the new legal framework for higher education institutions allows public universities to become “public foundations under private law” and three universities decided to use this possibility – the University of Porto, the University of Aveiro and the ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa). Apparently negotiations were already successfully concluded with the two first institutions.

The advantage of foundations is allowing its leaders a maximum of freedom to run the institution, with a minimum of external interference. However, transforming a public university into a foundation presents difficulties in restructuring internal management and, with the exception of Germany, staff may resist moving from a public service status to a foundation employee. It is also uncertain how future governments will be favourable to the foundation model<sup>2</sup>.

### **Changes in Funding**

The concept of a neo-liberal paradox was used to designate a contradiction between a neo-liberal rhetoric that favours market regulation and reduction of state

---

<sup>2</sup> This has apparently been the case at Chalmers where the new government was against the idea of foundations and did not transfer the property holdings to Chalmers.



intervention and the arbitrary government intrusion to change the rules of the game in order to force institutions to follow strategies that comply with government's objectives. This is consistent with the idea that an effective delegation of 'public-interest decision-making' authority to institutions requires "an affirmative desire to interpret and serve the public good, the will to hold institutional self-interest at bay, and the financial strength to balance intrinsic values with market forces" (Massy 2004: 33). However, the unchecked behaviour of institutions, especially under conditions of strong competition and financial stringency, may not correspond to the best public interest, which makes a strong case for government intervention (*ibid.*).

This explains that despite the rhetoric of increasing institutional autonomy, governments frequently replace one form of control with another. In general, increasing autonomy is associated with a switch from itemised to lump-sum or block grant budgets and targeted funding, while there is increasing popularity of performance-based contracts:

*Performance contracts – governments enter into binding agreements with institutions to reward them with resources linked to the achievement of mutually determined performance-based objectives. (Salmi and Hauptman, 2006: 17).*

This is also recognised by the OECD:

*There has also been a move towards linking funding to medium-term objectives negotiated between government and universities. Such "performance contracting", pioneered by France in 1988, followed by Finland and Switzerland in the late 1990s, and Austria in 2002. (OECD, 2003)*

The importance of performance-based contracts lies in allowing the government to have much more detailed control over the outputs of higher education institutions. Finland is a very good example of this system: each university negotiates with the government three year financing contracts where universities agree to achieve pre-set targets and objectives in exchange for defined levels of funding. The target results and the operational expenditure are determined for a three-year period and the agreement is revised annually in a supplementary protocol appended to the following year's budget. The university must produce an annual report on the achievement of the objectives (Ministry of Education of Finland, 2001).

In Denmark there are also performance-based contracts that are called "development contracts" to express the idea that there is a long-term strategic perspective of the activity. Austria has also recently introduced a contractual funding system. Contracts were also implemented in Switzerland since the mid 1990s while in France they existed since 1989:

*France since 1989 has devoted one third to half of the recurrent budget to 4-year performance contracts. Payments are made when the contracts are signed, with a post- evaluation to assess the degree and effectiveness of implementation. (Salmi and Hauptman, 2006: 18).*

In Spain, autonomous regions, not the central government provide funding for higher education. The different autonomous regions are increasingly using “performance-based contracts” as allocation mechanism (contrato-programa de financiación global), examples being Catalonia and Canary Islands. However, in some cases contracts are too detailed and interfere strongly with the autonomy of universities.

Germany offers a fascinating and interesting example. The reformulated Framework Law for Higher Education authorised in 1998 introduced three basic principles in higher education: autonomy, diversity and competition and has forced the sixteen Länder to change their own regional education laws in line with these principles (Orr *et al.*, 2007). Different states are using performance-based funding to induce inter-institutional competition and as each state has set different limits to the percentage of the budget to be allocated through this mechanism, Germany offers a set of diverse array of models that can be analysed from a comparative perspective:

*The scope of performance-based funding may be increased by the implementation of target agreements. These instruments are being applied in nearly all the German at state level and increasingly at institutional level as well. Practice shows that these agreements are not being introduced as alternatives to indicator-based systems, but as complementary mechanisms with a different steering character (e.g. longer validity period, consideration of quality and context). In states such as Baden-Württemberg, Berlin and North-Rhine Westphalia, they are used as secondary steering instruments, whereas in Bremen and Hamburg, they are in fact the primary methods of steering and funding allocation. (Orr et al., 2007: 21)*

In Portugal the new Framework Law for Higher Education Institutions (Law 62/2007) that allows universities to become “public foundations under private law” also establishes that foundations will be financed through performance-based contracts.

### **Changes in Quality Assurance Systems**

In Europe the development of quality assurance activities started much later than in the U.S. The emergence of the “Evaluative State” (Neave 1988: 7) was observed in the late 1980s, with increasing public relevance given to quality. A number of factors contributed to this emergence, such as massification of higher education, creating very heterogeneous systems (Trow 1996); the increasing role of the private sector in replacing the state as main employer of graduates (Neave 1996) and the increasing use of markets as instruments of public policy (Dill *et al* 2004). Instead of equality of provision to ensure fair competition of graduates for public positions, institutions had to adapt to a more heterogeneous and less regulated private labour market while market regulation made urgent a higher degree of autonomy to adjust to market competition.

The rise of the Evaluative state corresponded to an “alternative to regulation by bureaucratic fiat” (Neave 1988: 11), by looking for more flexible, less heavy and faster

guidance mechanisms that would allow for increased capacity for institutional adaptation to change and shorter “administrative time” (Neave 1998: 273). Instead of the traditional *a priori* authorization, the state awarded institutions more autonomy while creating a *posteriori* control mechanisms via quality assessment. However, the development of quality assurance in Europe was fast. Schwarz and Westerheijden (2004) report that in the early 1990s less than 50% of the European countries had initiated quality assessment activities at supra-institutional level, while in 2003 all countries except Greece had entered into some form of supra-institutional assessment.

The European quality assurance systems shared important procedural elements – internal self-evaluation, visit by an external expert review panel, external evaluation and public reporting (Thune 2002). However, there were important differences in political discourses (Neave 1998, 2004) that ranged from a mainly European and political discourse, with universities assumed as a public service (e.g. France and Sweden) to a mainly economic discourse, market-based and inspired in the U.S. (e.g. UK and the Netherlands), the role of the state being regarded as excessive (Neave 2004).

There were also differences in the ownership of the system and in the consequences of quality assessment – with or without direct consequences to funding. In some cases, the high level of trust between government and institutions allowed for the ownership of the quality agencies to be entrusted to organisations linked to the universities (the Vlaamse Interuniversitaire Raad – VLIR – in Flanders, the Vereniging van Universiteiten – VSNU – in the Netherlands, and the Fundação das Universidades Portuguesas – FUP – in Portugal). These agencies were similar to the U.S. accrediting organisations, in that they also had a guild character.

### ***Loss of trust, new public management and changes in evaluation systems***

Recent literature shows a decline of trust in public institutions in general, and in higher education institutions in particular, as well as in professionals. Comparing state approval versus accreditation schemes, in the years 1998 and 2003, reveals an overwhelming movement from state approval towards accreditation schemes (Schwarz and Westerheijden 2004). And all recently implemented quality systems are based on accreditation rather than on quality assessment (e.g. Germany, Austria, Norway and Portugal). This might reflect an increased lack of trust in higher education institutions to satisfy the government and society about their capacity to ensure adequate standards of quality.

In the Netherlands, a meta-evaluation system run by the Inspectorate for Higher Education was supposed to ensure that the assessment procedures were properly run. In Portugal, a commission was set up to coordinate the quality assessment process and

to issue recommendations for the rationalisation and improvement of the higher education system; i.e. to meta-evaluate the system. However, this has not been sufficient to protect quality assurance agencies. In Flanders "... policy makers, employers and journalists questioned the vagueness of the visitation reports and the lack of a clear overall conclusion" (Van Damme 2004: 144) and in Portugal "...the Minister has publicly complained ...that the conclusions of the reports of quality evaluation agencies were quite obscure..." (Amaral and Rosa 2004: 415-416). These three national quality assurance agencies were extinguished by government and replaced with "independent" accrediting agencies (Amaral 2007).

### ***Supra-national developments***

The early 1990s saw a development of quality assessment initiatives at the level of the European Union. Under the Dutch presidency, the Ministers of Education and the Council initiated steps to create a European quality assessment system. The conclusions of the 25 November 1991 meeting of the Ministers of Education with the Council proposed "arrangements for quality assessment in higher education on a national level could be examined at Community level, with a view to reinforcing national quality assessment systems..." (Council 1991).

The Ministers and the Council further proposed the Commission should undertake steps to strengthen the evaluation of higher education in Europe, including a comparative study of the evaluation methods used in Member States, the development of a limited number of co-operative pilot projects in this area and the creation of mechanisms for strengthening European co-operation, taking into account the concrete evaluation experience that had already been established. The comparative study was published in October 1993 and a European Pilot Project on quality evaluation was carried out in 1995, including 17 countries and 46 institutions.

On 24 September 1998 the Council agreed on recommending that Member States establish transparent quality evaluation systems and that the Commission promotes cooperation amongst the authorities responsible for quality in higher education and promotes networking (Council 1998). This resulted in the establishment of the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

The Bologna Declaration (1999) contributed to encourage European cooperation in quality assurance of higher education with a view to developing comparable criteria and methodologies. Schwartz and Westerheijden (2004: 36) refer to the Bologna process as an important "driver for change with regard to quality in steering mechanisms". The EU discourse supporting a European system of quality assurance is mainly economic and

market-based, a neo-liberal model that occasionally becomes visible in European policies that emphasise the importance of the efficiency of the systems.

Although none of the successive communiqués from the biannual meetings of the European Ministers of Education (Prague, Berlin, Bergen, London) has given primacy to accreditation, the fact is that accreditation was pushed forward against the opposition of a large number of European universities, as documented by Amaral and Magalhães (2004). In 2004 the Commission presented a proposal for a recommendation of the Council and of the European Parliament: “Institutions must set up rigorous internal quality management and develop an accreditation strategy”. The Commission suggested the implementation of multiple quality assurance and accreditation agencies, public and private, national and international, and a European Register of accredited agencies. Higher education institutions should be allowed by their governments to choose any agency listed in the European Register. This is consistent with a stratified European Area of Higher Education, as some agencies will address excellence at an international level, others will be more appropriate to regional or local institutions, some will accredit research universities, while others will specialise in teaching-only institutions.

The efforts of the Commission in the area of accreditation may be interpreted as aiming at making visible an array of European higher education institutions with different missions and quality, emphasising the importance of efficiency and mimicking the institutional diversity of American higher education model.

The European Ministers of Education adopted, in 2005, the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), drafted by the ENQA (2005), in co-operation and consultation with its member agencies and the other members of the “E4 Group” – ENQA, European University Association (EUA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) and European Students’ Union (ESU). In 2007 the European Ministers of Education established the European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) based on a proposal drafted by the E4 (ENQA 2007):

*The register will be voluntary, self-financing, independent and transparent. Applications for inclusion on the register should be evaluated on the basis of substantial compliance with the ESG, evidenced through an independent review process endorsed by national authorities, where this endorsement is required by those authorities. (European Ministers of Education 2007)*

The Register was set up on 4 March 2008 as the first legal entity to emerge from the Bologna Process. The register provides information on quality assurance agencies that are in substantial compliance with the common European framework. One of the criteria set in the European Standards and Guidelines for accredited agencies is their independence “to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot

be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.” (ENQA 2005: 24) This would exclude the former quality agencies in Flanders, Portugal and the Netherlands, as recognised in the ENQA’s review report of the Portuguese Quality Assurance system (ENQA 2006) – they were recently replaced with “independent” accrediting agencies complying with the European standards and guidelines – as well as the U.S. Regional Accrediting Agencies.

### **Supranational Influences<sup>3</sup>**

Higher education policies are influenced by supranational organisations such as the OECD and the World Bank. In Europe the World Bank does not seem to have much influence at present, but there is an important role played by the European Union and the European Commission.

The legal basis for Community intervention in higher education tends to be weak, as Education has always been considered an area of national sensitivity (Gornitzka, 2009). Yet, the European Community is increasing its role in education, and particularly in higher education. The main vehicles for re-defining the Community’s role in this domain are the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy.

The creeping competence of the Community was substantially bolstered by the way European legal and political documents are drafted. Carefull drafting, allied to delicately weighed wording, are designed to pass lightly over and around the incapacity of member states to agree on essential goals and priorities (Dehousse 2005). The use of ‘weasel words’, which seek to deprive a statement of its force or to turn a direct commitment aside, allows not only for diverse interpretations of the treaties, it enhances and reinforces the supranational role of the European Court of Justice, a development that certain member states view as increasingly undermining the sovereignty of the nation state.

The Bologna Declaration was a heaven-sent opportunity for the Community to expand its influence. The Commission was quick to assume a central role in the Bologna process, a role that acquired a particular consistency by associating Bologna with the Lisbon strategy that is dominated by an economic rationale. And with the canons of Neo-Liberalism, the Commission occupies the commanding heights.

Initially the Bologna process was an initiative of the European Education ministers with the purpose of acquiring leverage for domestic and national reforms. No reference was made to an economic rationale. Nor, when the Bologna Declaration was signed, did

---

<sup>3</sup> This chapter is based on two documents by Neave and Amaral: “The OECD and its Influence in Higher Education: a Critical Revision” and “On Bologna, Weasels and Creeping Competence” that will be available as book chapters in 2009.

the Commission figure as one of the signatories. However, it did not take long before the 'competence' of the Commission acquired visibility. The Commission offered to provide technical and financial support by paying for both the Bologna meeting and its preparation, though it was not permitted to set its hand to the document. Such largesse brought its own reward: the Commission soon acquired the status of full member of the Bologna process, with the same role and privileges as member states (Martens and Wolf, 2009). Thus, the Commission was able to 'buy in', to become an important partner in the Bologna process for only a minor outlay of resources.

The second heaven-sent opportunity came in 2000 with the Council's approval of the Lisbon strategy, aiming at transforming Europe into the world's most competitive and dynamic knowledge-based economy, capable of sustained economic growth, more and better jobs and greater social cohesion. Eric Froment, former President of the European University Association, pointed out some implications: "The current tendency at European level is to look at the Bologna process as an element of the Lisbon strategy. This is the result of the European Commission actions, and has important consequences ..." (Froment 2007: 12).

By claiming that universities were an indispensable component in the new knowledge society and a fundamental tool of the Lisbon strategy, the Commission insinuated itself into a position of legitimacy to intervene in the areas of research, innovation and higher education, the three sides of that self-same triangle the Commission proposed to bring together in the shape of that new supranational institution, the European Institute of Technology (EIT). The Commission not only leveraged the economic rationale into the policy agenda of higher education by linking the Bologna objectives "directly to economic gains expected from a common education area" (Martens and Wolf, 2009), it also unveiled a model (EIT) supposed to foster innovation in the management and governance of university and research and to point both in the direction of practices in the private sector. The new model exalts a university that "is dynamic and adaptive to consumers and that gives priority to innovation, entrepreneurship and market orientation" (Olsen and Maassen 2007: 4).

The 'neo-liberal' vision of how the Bologna process ought to be implemented also clamoured loudly for institutions to be granted more autonomy. The Commission's 'very model of a modern university' stood in curious contrast with the orthodoxies of neo-liberal politicians, who "consider(ed) that government intervention and regulation were excessive, and the mother of all the sins of the welfare state (inefficiency, wastage of money, unfair sharing of resources...), the 'market' being the solution of all these problems" (Amaral and Magalhães 2001: 11). For Martens and Dieter Wolf (2009) "by involving the Commission in the Bologna process while trying to control it at the same

time, governments paid the double price of making education an economic issue and spreading new modes of governance which weakened their own importance”.

Martens *et al* employed an institutionalist approach to the analysis of the governance within international organisations. They distinguished between three dimensions in governance: governance by coordination, governance by shaping opinion, and governance by instruments. The OECD, they suggested, has *not* been able to develop a strong instrumentality of governance. It lacks the financial clout of the IMF or the World Bank. Nor, unlike the European Union, does it have a legislative capacity to force decisions on its member countries to implement policies. (Martens *et al*, 2004: 159)

For Martens *et al*, the OECD has acquired a strong capacity for coordination by dint of organizing procedures and handling the treatment of their outcome. This, in turn, shapes the initiatives and options that may be entertained in a particular field of policy. (Martens, *et al.*, 2004: 2). For them, governance by opinion forming is a clear expression of “...the capacity of an international organization to initiate and influence national discourses” (Martens *et al*, 2004: 2) and complements the coordination capacity. Thus, opinion forming moves on to become “thematic governance”, the identifying feature of which involves the manufacture and the content of such discourses. (Martens *et al*, 2004: 3).

OECD’s influence then, flows from laying down a set of distinctive norms and practices, grounded in what is desirable and appropriate for liberal, market-friendly, economic policies (Henderson, 1993). It sets out the role institutions should assume in developing and handing on those norms that cause actors in a given community to switch to the logic of appropriateness (March and Olsen, 1989). And appropriateness exists largely in the short-term.

Marcussen’s analysis provides a neat summary:

*“...the OECD can be considered as an ideational arbitrator that helps national civil servants meeting each other in supportive surroundings, thereby teaching them to develop their personal and technical skills, and even sometimes develop their personality and feelings of belonging. Such learning processes can take various forms – such as socialization, imitation and coercion – and the concrete meeting can be characterized by social logics as different as bargaining on the one extreme and deliberations on the other.” (Marcussen, 2001: 3)*

It is curious the OECD has been using both the mechanisms and procedures involved in creating ‘soft law’, though it did not use this specific term (OECD, 2002). These include sophisticated means of knowledge generation, production and sharing, the identification by means of cross national rankings of ‘leaders’ and ‘laggards’ amongst those systems taking OECD norms and recommended practices on board (March and Olsen, 1998: 961). Peer pressures to conform and reform are at the heart of the OECD’s effectiveness (OECD, 2004: 4).



When comparing the forms of governance of the OECD and the EU in the field of education it is possible to conclude that the two organisations are using similar forms of governance today (Martens *et al.*, 2004). For both organisations working with ‘opinion formation’ and with ‘coordination’ seems to be the strongest forms of exercising influence. As education has always been a matter of national sensitivity, reserved by the treaties of the Union to come under the sole responsibility of national governments, the EU cannot use legal instruments and needs to resort to soft law mechanisms (the Open Method of Coordination). Perhaps, the Bologna process might become a good useful to analyse how far soft law mechanisms can be effective.

The recent OECD publication (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society* is also an essential summary of the views entertained by the OECD on such matters as governance, quality, equity, research and innovation, the development of careers in academia, relations with the market and, last but not least, the place of internationalization in education policy.

## **Conclusion**

Beyond Europe, similar policy developments at system level appear to be sprouting vigorously across the planet. (Samoff and Carol, 2006; Tilak, 2006: 235 – 254) Impatience with academia’s long-established norms and values, the crying up of higher education’s economic mission and purpose, the rise at institutional level of “New Managerialism” (Kogan, 2004), the “professionalization” of university management, the weight and influence of external stakeholders (Enders and Fulton, 2002: 11-38), the diversification of funding, the imposition of evaluation by performance criteria, inextricably tied in with economic productivity, the promotion of ‘relevance’ in both teaching and research, all represent the central elements of higher education in a globalised world.

The implementation of markets as instruments of public policy has been accompanied by a loud cry in favour of increased institutional autonomy, made necessary to allow institutions to compete in the higher education market. However, governments quickly realised that competing autonomous institutions were more difficult to steer and have taken with one hand what they had given with the other. Frequently, higher education reform has often meant replacing one form of government influence and control with another (OECD, 2003). Despite the new governmental rhetoric of increased autonomy these developments remind us of the words of Mahony (1994: 125) “The ‘new’ autonomy is then a paradox: it is the autonomy to be free to conform”.

It remains to be seen if the present global crisis of the financial systems and the loss of credibility of pure market regulation will result in a reversal of the recent changes of the relationship between universities and government.

## References

- Amaral, A. (2007), From Quality Assurance to Accreditation – A Satirical View. In Enders, J. and van Vught, F. (eds) *Towards a cartography of higher education policy change* UNITISK, Czech Republic, pp. 79-86.
- Amaral, A. and Rosa, M.J. (2004), "Portugal: Professional and Academic Accreditation – The Impossible Marriage?", in Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Press: Dordrecht, pp. 127-157.
- Amaral, A., and Magalhães, A. (2004), "Epidemiology and the Bologna Saga", *Higher Education* 48.1: 79 – 100.
- Amaral, A.; Magalhães, A. and Santiago, R. (2003). "The rise of academic managerialism in Portugal". In Alberto Amaral, Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (eds). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 101-123.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2001), "On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited." *Higher Education Policy* 14.1: 7 – 20.
- Ball, S.J. (1998), "Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy". *Comparative Education*, 34.2: 119-130.
- Cave, M., Kogan, M. (1990), "Some Concluding Observations". In Cave *et al* (eds.), *Output and Performance Measurements in Government - The State of the Art*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Considine, M. (2001), "Commentary APSA Presidential Address 2000. The Tragedy of the Common-rooms? Political Science and the New University Governance." *Australian Journal of Political Science* 36.1: 1–13 (electronic version).
- Council of the European Union (1991), Conclusions of the Council and Ministers of Education meeting with the Council of 25 November 1991. (91/34/EC), OJ 91/C 321/02 of 12 December 1991.
- Council of the European Union (1998), Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education, 98/561/EC, OJ L270, 07/10/1998, P. 0056 – 0059.
- Dassen, A., Cremonini, L. and Westerheijden, D. (2007), "Playing with 'Reputation' and 'Prestige' or the 3TU Game. A Pilot Study into Network Development", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Dearing report (1997), *Report of the National Committee of Enquiry into Higher Education*, London.
- Deem, R. (2001), "Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension important?" *Comparative Education*, 1: 7-20.
- Dehousse, R. (2005), "The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation." Paper presented at the workshop on "Delegation and Multi-level Governance", Science Po, Paris, 11 May 2005.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60.6: 1 – 24 (electronic version).
- Dill, D. (1997), "Higher Education Markets and Public Policy", *Higher Education Policy*. 10.3/4: 167-185.

- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004) "Conclusion". In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.
- Dill, D. and Soo, M. (2004) "Transparency and Quality in Higher Education Markets". In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- Directorate-General for Education and Culture (2006), Report on University Governance, European Union Education and Training 2010 Work Programme, Cluster "Making the best use of resources". Peer Learning Activity, Copenhagen, April 19-21, 2006.
- Dobson, I. (2008), "Finland: Upheaval reshapes university sector", University World News, 29 December, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081120154734901>
- DuGay, P. (1994), "Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct." *Organization*, 1.1: 125 – 48.
- Duke, C. (1992) *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.
- Enders, J. and Fulton, O. (eds) (2000), *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (Helsinki, ENQA).
- ENQA (2006), *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* ENQA Occasional Paper 10, Helsinki.
- ENQA (2007), *Report to the London conference of ministers on a European Register of quality Assurance Agencies* ENQA Occasional Paper 13, Helsinki.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation.
- European Ministers of Education (2007) *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. London.
- Froment, E. (2007), "Quality Assurance and the Bologna and Lisbon Objectives." In Bollaert, L., S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H.T. Jensen, J. Komlejnovic, A. Orphanides, A. Surssock (eds). *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Bruxelles: EUA, pp. 11–13.
- Goedegebuure, L. (2002), *Mergers in Higher Education*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: coercion and accommodation*. London and New York: Routledge.
- Gornitzka, Å (2009), "Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Hackl, E. (2007), "The creation of a Centre of Excellence – the Austrian example: The idea of an elite university, networks and policy", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Halsey, A. H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. & Harman, K. (2003), "Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience, *Tertiary Education and Management*, 9.1 829-44).
- Harman, G. (1986), "Restructuring Higher Education Systems Through Institutional Mergers: Australian Experience 1981-83", *Higher Education*, 15 (576-586).
- Henderson, David. "International Economic Cooperation Revisited." *Government and Opposition* 28.1 (1993): 11-35.
- Holm-Nielsen, L.B. (2008), "Mergers – a response to global challenges", paper presented at the IMHE-NUS Conference, Reykjavik, 5 June 2008.

- Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics*, Vol.10, pp. 74-91.
- Jones, P.W. (1998), "Globalisation and Internationalism: democratic prospects for world education." *Comparative Education*, 34.2: 143-155.
- Jongbloed, B. (2003), "Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions." Paper presented at the 16<sup>th</sup> CHER Annual Conference, 4-6 September, Porto, Portugal.
- Kassim, H. and Menon, A. (2002), "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". The European Research Institute, Birmingham University, 4 July 2002.
- Kiewiet, D.R. and McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kogan, M. (2004), Management and Evaluation in Higher Education, *UNESCO Forum Occasional Paper series, Paper No.7*, Paris: UNESCO.
- Kyvik, S. & Marheim Larsen, I. 2006 *Tolv år etter høgskolereformen. En statusrapport om FOU innen høgskolesektoren*. Rapport 7. Oslo: NIFU STEP.
- Lang, D.W. (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, 14.1 (11-50).
- Lang, (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44.1 (153-183).
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Leslie, L.L. and Johnson, G.P. (1974), "The market model and higher education". *Journal of Higher Education*, 45: 1-20.
- Maddock, S. and G. Morgan (1998), "Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care." *International Journal of Public Sector Management* 11.4: 234 – 251.
- Magalhães, A. and Amaral, A., (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance". *European Journal of Education*, 35.4: 439-448.
- Mahony, D. (1994), "Government and the Universities: The 'New' Mutuality in Australian Higher Education – A National Case Study", *Journal of Higher Education*, 65.2: 123-46.
- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions - The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, 52.4: 943 – 69.
- Marcussen, Martoin. "The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game." *Presentation to the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 29<sup>th</sup> Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001. (xerox)
- Marginson, S. (1998) "Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education Sytem". In Meek V.L. and Wood, F.Q. (eds). *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*. Canberra, Australia, Department of Employment, education, training and Youth Affairs.
- Martens, K. and Dieter Wolf, K. (2009), "Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Martens, K. and Balzer, C. (2004), "Comparing Governance of International Organisations – The EU, the OECD and Educational Policy", paper for the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2005.
- Massy, W.F. (2004), "Markets in Higher Education: Do they promote internal efficiency?" In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-55.

- Meek, L. (2002), "On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place." In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235 – 260.
- Miller, H.D.R. (1995), *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Ministry of Education of Finland (2001), *Management by Results in Higher Education*. Helsinki, Ministry of Education.  
[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm\\_345\\_opm84.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_345_opm84.pdf?lang=fi)
- Neave, G. (1988), "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2: 7 – 23.
- Neave, G. (1996), "Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis", in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. (eds), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* Pergamon Press, London, pp. 26-41.
- Neave, G. (1998), "The Evaluative State Reconsidered", *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265-284.
- Neave, G. (2004), "The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education", *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1: 211 – 227.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1&2, Paris, OECD.
- OECD (2004). Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the Organisation? Paris: Author (available at [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- OECD (2003), *Education Policy Analysis 2003*, Chapter: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Paris, OECD.
- OECD (2002). Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions, *Discussion led by Mr. Niels Thygesen, Chairman, Economic Development Review Committee*, Tuesday 4 June 2002. Paris: Author (available at [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- Olsen, J.P. and Maassen, P. (2007), "European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level." In Maassen, P. and J.P. Olsen (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 3 – 22.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007), "Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education." *Tertiary Higher Education and Management*, 29.1: 3 – 23.
- Orr, D. (2004), "More competition in German higher education: Expectations, developments, outcomes", paper presented at the 17<sup>th</sup> CHER Conference, Enschede, 17-19 September.
- Osborne, D. and T. Gaebler (2002) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Palandt, K. (2003), "Universities as Foundations – The New Model of Lower Saxony." *Higehr Education in Europe*, XXVIII.2: 181–187.
- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency and agenda setting in the European Community." *International Organization*, 51.1: 99 – 134.
- Reed, M. (2002), New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Salmi, J. and Hauptman, A.M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Mechanisms, Number 4, Washington, World Bank.

- Samoff, J. and Bidemi C. (2006), "Influence: - direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris: UNESCO.
- Sappington, D.E.M. (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationship." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 45–66.
- Schwarz, S. and Westerheijden, D. (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- Scott, P. (1989), "The Power of Ideas." In Ball, C. and H. Eggins (eds). *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7–16.
- Shattock, M. (2001), "The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era", paper presented at the UK Society for >Research in Higher Education Seminar, London, 30 October 2001.
- Silberner, E. (1946), *The Problem of War in the Nineteenth Century Economic Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sizer, J., (1990), "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom". In Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. and Westerheijden, D.F. (eds), *Peer Review and Performance Indicators – Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*, Utrecht, Lemma.
- Slaughter, S. and Leslie, L., (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Smith, R.L. (2000), "When Competition is Not Enough: Consumer Protection." *Australian Economic Papers* 39.4: 408–425.
- Sporn, B. (2002), "World class reform of universities in Austria", *International Higher Education*, Boston College, 29 (Fall): 18 – 19.
- Thune, C. (2002), "Future Relationships and Dilemmas of Quality Assurance and Accreditation." Presented at the 24<sup>th</sup> EAIR Annual Forum, Prague.
- Thys-Clément, F. (1995), "The crisis of university funding." *CRE-action*, 106.
- Tilak, J. (2006), "Higher Education between the State and the Market." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris.
- Tirronen, J., Nokkala, T. and Hölttä, S. (2007), "Consortium, federation and merger – strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Torres, C.A. and Schugurensky, D. (2002), "The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective." *Higher Education*, 43: 429-455.
- Trow, M. (1996), "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective", *Higher Education Policy*, 9.4: 309-324.
- Vabø, A. (2007), "Research Intensive Universities: On the limits and possibilities in the Nordic countries", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Van Damme (2004), "Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium." In Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 127-157.
- Van Vught, F. (1997), "Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, *Higher Education Policy*, 10.3/4, 211-224.
- Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2005), "Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective." In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M.J. and Vossensteyn, H. (eds). *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*. Dordrecht, Springer, pp. 215-241.

Weert, E. (1990), "A macro-analysis of quality assessment in higher education". *Higher Education*, 19: 57-72.

World Bank (2008), *Global Trends in University Governance*, Education Working Paper Series, Washington, World Bank.