

Evaluation des Hochschulförde- rungs- und koordinationsgesetzes

Seit 2015 ist das Hochschulförderungs- und koordinationsgesetz (HFKG) in Kraft. Es soll die gemeinsame Koordination des Schweizer Hochschulraums sowie von Bund und Kantonen verstärken. Nun wurde eine Evaluation des Gesetzes durchgeführt. Diese zeigt einen gewissen Handlungsbedarf.

Koordination

Die Evaluation durch *Interface Politikstudien* untersuchte in Paket A die Koordinationsleistung des Gesetzes. Dazu wurden zuerst die Aufbaustruktur (Organisation) der Organe und die Ablaufstruktur (Prozesse) bewertet, anschliessend die Koordinationsleistung. Es wurden vier Evaluationsgegenstände untersucht: Ressourcenausstattung, Zusammenspiel im Rahmen der Erarbeitung von Leistungen, die erbrachten Koordinationsleistungen und die mutmasslichen Wirkungen in Bezug auf Effizienz, Zweckmäßigkeit, Zusammenspiel und Zielerreichung.

Insgesamt zeigt Paket A: Die Organe gemäß HFKG sind angemessen und zweckmässig aufgebaut. Die Koordination zwischen den zentralen Akteuren im Hochschulrahmen ist effizient. Die theoretische Dreiteilung zwischen der Schweizerischen Hochschulkonferenz (SHK), swissuniversities und dem Schweizerischen Akkreditierungsrat (SAR) entspricht den Anforderungen eines modernen Public Managements. Durch die Dreiteilung werden die Inhalte sowohl top-down (durch die SHK) als auch bottom-up (durch swissuniversities) in das System eingespeist.

Die klare Dreiteilung der Organe funktioniert jedoch nicht optimal, da beispielsweise die SHK in manchen inhaltlichen Fragen auf das Wissen von swissuniversities angewiesen ist.

swissuniversities hat einen Wissensvorsprung, der eine Informationsasymmetrie zu Ungunsten der SHK schafft. Das Verhältnis zwischen dem politischen (SHK) und dem akademischen (swissuniversities) Koordinationsorgan bleibt unausgewogen. Zudem begünstigt die Verflechtung der Organe die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ). Die AAQ hat durch die Nähe zum SAR einen Vorteil gegenüber anderen Akkreditierungsagenturen.

Dem SAR fehlt es an Ressourcen, um die Kompetenz- und Wissensdefizite zu beheben. Es gibt keine institutionalisierte Schnittstelle zwischen SHK und SAR/AAQ

Die SHK muss eigenständig Kompetenzen zu den Hochschulen aufbauen, eine gemeinsame fachliche Kompetenz über die Abläufe und Prozesse an den Hochschulen entwickeln, koordinieren und eine gemeinsame Hochschulstrategie entwickeln. Der Bund muss zudem seine Kontrollfunktion wahrnehmen.

Die hohe Komplexität der Strukturen schränkt die Effizienz der Aufbauorganisationen ein. Das HFKG hat die Komplexität reduziert und gewisse Ungleichheiten erfolgreich beseitigt. Dennoch bedeutet der Einbezug aller Akteure, dass Entscheidungen, die zu Gewinnern oder Verlierern führen (z.B. Einschränkungen des Angebots einzelner Hochschulen), unständig getroffen werden.

Festgestellt wird auch, dass die drei Stände Mittelbau, Studierende und Hochschuldozierende aufgrund einer unzureichender Ressourcenausstattung und hoher Fluktuation nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu vertreten, und es stellt sich die Frage, wie die dazu notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden können.

Ablauforganisation und Output

Die Ablauforganisation ist geeignet, die relevanten Akteure der Schweizer Hochschullandschaft in die Bearbeitung zentraler Themen einzubeziehen. Die Strukturen ermöglichen es zwar, Prozesse sinnvoll zu gestalten und Koordinationsleistungen zu erbringen. Sie stossen aber an ihre Grenzen, wenn die Interessenslagen der Mitglieder der Organe zu heterogen sind. Dies schränkt die Fähigkeit zur Kooperation und zur gemeinsamen Entscheidungsfindung ein.

Im Vergleich zu den erbrachten Koordinationsleistungen und dem Output ist der Aufwand für die Bearbeitung der Geschäfte hoch. Dies wird kritisch bewertet. Immerhin sind die Outputs klar und verständlich.

Unklarheit bestehen zudem in Bezug auf die Definition der Merkmale der Hochschultypen. Auch gibt es Widersprüche in den Zielen der Geschäfte im Vergleich zu den Gesamtzielen des HFKG.

Insgesamt werden die Ablauforganisation und die Koordinationsleistung daher nur als zufriedenstellend bewertet.

Wirkung

Die Ziele des HFKG: Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für eine Lehre und Forschung von hoher Qualität, Schaffung eines Hochschulraums mit gleichwertigen aber andersartigen Hochschultypen, Profilbildung, Durchlässigkeit und Mobilität zwischen den Hochschulen und Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen, wurden zum Teil erreicht.

Insbesondere bei den Rahmenbedingungen für Lehre und Forschung sowie bei der Durchlässigkeit und Mobilität wurde eine hohe Wirkung erzielt.

Im Hinblick auf die Profilbildung sind die Effekte jedoch gering. Auch bei der Aufgabenteilung in besonders kostenintensiver Bereiche gibt es zu wenig oder keine Effekte. Diese Bereiche bilden das Spannungsfeld zwischen Kooperation und Wettbewerb unter den Hochschulen. Die Fachhochschulen sind oft nur Zaungäste.

Fazit

Das HFKG hat auf zwei der vier Zieldimensionen positive Effekte erzielt. Die Wirkungen sind jedoch gering. Dies ist auf die Aufbaustruktur und von aussen eingebrachte Zielkonflikte zurückzuführen. Komplexe Strukturen und Interessensgegensätze ziehen die Prozessdauer und Bearbeitung unnötig in die Länge. Die Ergebnisse stellen oft nur den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, was einer geringen Koordinationsleistung entspricht.

Mit der Schaffung von swissuniversities wurde der Austausch zwischen den Hochschultypen und das Vertrauen zwischen den Verantwortlichen deutlich erhöht. Dies ist jedoch nicht allein das Verdienst der HFKG. Auch die projektgebundenen Beiträge tragen dazu bei.

Für swissfaculty besteht insbesondere beim Aspekt „Interessenvertretung“ Handlungsbedarf. Die drei Stände Mittelbau, Studierende und Hochschuldozierende sind aufgrund geringer Ressourcenausstattung und hoher Fluktuation nicht in der Lage, ihre Interessen zu vertreten. Eine Erhöhung der Ressourcen und eine Verringerung der Fluktuation kann durch die Schaffung eines Sekretariates erreicht werden. Da im HFKG die gesetzlichen Grundlagen für die Errichtung einer vom Bund mitfinanzierten Geschäftsstelle fehlt, sollte es diesbezüglich geändert werden. Denkbar wäre ein ergänzender Absatz 6 in Artikel 4 Aufgaben und Kompetenzen des Bundes im Hochschulbereich: Der Bund kann den universitären Stände (Dachverbände der Studierenden, des Mittelbaus und der Dozierenden) Beiträge zur Führung einer Geschäftsstelle leisten.

Impressum:

swissfaculty Geschäftsstelle, c/o Prof. Dr. Monika Wicki, Oerlikonerstrasse 91, 8057 Zürich
www.swissfaculty.ch

Evaluation des Finanzierungssystems im HFKG

Es stellen sich die Frage, wie sich das Finanzierungssystem auf die Finanzhaushalte von Bund und Kantonen auswirkt und ob die Finanzierungsinstrumente (Grundbeiträge, Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge, projektgebundene Beiträge) die richtigen Anreize setzen, um die Ziele des HFKG zu erreichen. Die Finanzierungsinstrumente des HFKG sind seit 2017 in Kraft.

Grundbeiträge

Die Finanzierungsinstrumente des HFKG sollen den Unterschieden zwischen den beiden Hochschultypen, den Universitäten und den Fachhochschulen, Rechnung tragen. Für die Hochschulen selbst hat sich durch die Einführung des HFKG administrativ kaum etwas geändert. Lediglich die Verteilung der Beiträge hat sich geändert. Die Verteilung richtet sich nach der Leistung der jeweiligen Hochschule. Je mehr Studierende eine Hochschule hat, desto mehr Beiträge erhält sie. Die jeweiligen Beiträge beruhen auf Schätzungen der künftig zu erwartenden Studierendenzahlen. Aber: Schätzungen sind anfällig für Fehler.

Insbesondere in der Humanmedizin gibt es ein Ungleichgewicht. Ist die Schätzung niedrig, werden zu wenig Studierende finanziert. Defizite entstehen auch durch die lange Studiendauer von Medizinstudierenden. Weder die Kantone noch der Bund sind rechtlich verpflichtet, Restmittel zur Verfügung zu stellen. Dies gilt es zu ändern.

Die Verbindung von Lehre und Forschung wird durch den Einbezug von Lehre und Qualität in die Berechnung der Referenzkosten verstärkt. Diese Forschungsförderung wird positiv bewertet, wirkt aber dem Ziel der Profilbildung entgegen.

Die interkantonalen Vereinbarungen IUV/ FHV stimmen weitgehend mit dem HFKG überein. Sie orientieren sich an den Referenzleistungen. Allerdings sind die Fachbereiche im HFKG und im FHV unterschiedlich definiert. Auch die Studiendauer wird im HFKG und in der IUV unterschiedlich berücksichtigt. Zudem werden die Beiträge im Bereich der Medizin in der IUV nicht kostenbasiert ermittelt. Es besteht auch in diesem Bereich Handlungsbedarf.

Die wichtigste Finanzierungsquelle der Hochschulen (die Träger) orientiert sich nur teilweise am HFKG. Eine Berechnung auf der Basis der Referenzkosten wird deshalb oft nicht vorgenommen.

Fachhochschulen

Die Fachhochschulen unterliegen heute dem Verteilmodell, das ihre Finanzierung von der Leistung der anderen Hochschulen abhängig macht. Dadurch ist die Planbarkeit für die Fachhochschulen eingeschränkt.

Es soll eine Steuerungsmöglichkeit durch projektgebundene Beiträge geschaffen werden. Im Verhältnis zum Gesamtvolumen der Bundesmittel betragen diese jedoch nur 2% und werden somit kaum zur Steuerung eingesetzt.

Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass verschiedene Faktoren zu Qualitätsverlusten an den Hochschulen führen können:

Die Bundbeiträge sind indirekt an die Trägerbeiträge gekoppelt. Für die Hochschulen bedeutet dies, dass sinkende Trägerbeiträge zu sinkenden Bundesmitteln führen.

Die Referenzkosten der verschiedenen Disziplinen der Hochschulen führen zu einer Anpassung nach unten, da die meisten Hochschulen diese Kosten unterbieten wollen. «The race to the Bottom» ist für die Qualität der Bildung nicht zielführend.

Aufgrund des Skaleneffekts des HFKG besteht ein Anreiz, mehr Studierenden den Zugang zu ermöglichen. Dieser Effekt wäre jedoch bei einer Pro-Kopf-Pauschale noch grösser. Ausserdem besteht für die Hochschulen eine finanzielle Unsicherheit bei einer fehlerhaften Schätzung der Studierendenzahlen. Und mit dem Fokus auf die Anzahl der Abschlüsse besteht die Gefahr, dass die Qualität der Abschlüsse sinkt.

Für swissfaculty zeigt auch die Evaluation des Finanzierungssystems im HFKG einen erheblichen Handlungsbedarf auf. Denn es gilt, dem Rückgang der Qualität von Lehre und Forschung an den Hochschulen entgegenzuwirken. Dazu gehört z.B. die Sicherung der Restfinanzierung und die Erarbeitung einer Kohärenz zwischen IUV / FHV und HFKG.

Évaluation la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)

La loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) est en vigueur depuis 2015. Cette loi vise à renforcer la coordination commune de l'espace suisse de l'enseignement supérieur ainsi que de la Confédération et des cantons. Une évaluation de la loi vient d'être réalisée. Il en ressort une certaine nécessité d'agir.

Coordination

L'évaluation réalisée par *Interface Politikstudien* a examiné dans sa partie A l'effort de coordination de la loi. Pour ce faire, l'évaluation a d'abord porté sur la structure organisationnelle des organes et sur la structure opérationnelle (processus), avant d'examiner l'effort de coordination. L'évaluation comportait quatre objets : les ressources, l'interaction dans le cadre de l'élaboration des performances, l'effort de coordination fourni et les effets présumés en termes d'efficacité, d'adéquation, d'interaction et de réalisation des objectifs.

Dans l'ensemble, la partie A montre les résultats suivants : les organes prévus par la LEHE sont structurés de manière appropriée. La coordination entre les principaux acteurs de l'enseignement supérieur est efficace. La tripartition théorique entre la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE), swissuniversities et le Conseil suisse d'accréditation (CSA) répond aux exigences d'un management public moderne. Cette tripartition permet d'alimenter le système en contenus à la fois de manière descendante (par la CSHE) et ascendante (par swissuniversities).

La division tripartite claire des organes ne fonctionne toutefois pas de manière optimale, étant donné que la CSHE, par exemple, est tributaire des connaissances de swissuniversities sur certaines questions de fond. swissuniversities a une longueur d'avance en matière de connaissances, ce qui crée une asymétrie au

niveau de l'information au détriment de la CSHE. Le rapport entre l'organe de coordination politique (CSHE) et l'organe de coordination académique (swissuniversities) reste déséquilibré. De plus, l'interdépendance des organes favorise l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ). De par sa proximité avec le CSA, l'AAQ dispose d'un avantage par rapport aux autres agences d'accréditation.

Le CSA manque de ressources pour combler les déficits existants en matière de compétences et de connaissances. Il n'existe pas d'interface institutionnalisée entre la CSHE et le CSA / l'AAQ.

La CSHE doit acquérir de manière autonome des compétences par rapport aux hautes écoles, développer une compétence technique commune en matière de procédures et de processus dans les hautes écoles, les coordonner et mettre au point une stratégie commune pour les hautes écoles. La Confédération doit quant à elle assumer sa fonction de contrôle.

La grande complexité des structures limite l'efficacité des organes. La LEHE a permis de réduire cette complexité et de remédier à certaines inégalités. Néanmoins, le fait d'impliquer tous les acteurs rend laborieuse la prise de décisions qui font des gagnants ou des perdants (par ex. la limitation de l'offre de certaines hautes écoles).

Il est également constaté qu'en raison d'une dotation insuffisante en ressources et d'un taux de rotation élevé, les trois corps que sont le corps intermédiaire, les étudiants et le corps professoral ne sont pas en mesure de défendre leurs intérêts, ce qui soulève la question de savoir comment les ressources nécessaires peuvent être mise en disposition.

Organisation des processus et résultats

L'organisation des processus est appropriée pour impliquer les acteurs concernés du paysage suisse de l'enseignement supérieur dans la gestion des thèmes centraux. Les structures permettent certes d'organiser les processus de manière judicieuse et de fournir un effort de coordination, mais elles atteignent leurs limites dès lors que les intérêts des membres des organes sont trop hétérogènes. La capacité à coopérer et à prendre des décisions en commun s'en trouve limitée.

Par rapport à l'effort de coordination fourni et aux résultats obtenus, le temps consacré à la gestion des tâches est élevé. Cette situation est regardée d'un œil critique. Néanmoins, les résultats sont clairs et compréhensibles.

La définition des caractéristiques des types de hautes écoles manque elle aussi de clarté. Il existe également des contradictions entre les objectifs des affaires et les objectifs globaux définis par la LEHE.

Dans l'ensemble, l'organisation des processus et l'effort de coordination sont donc jugés juste suffisants.

Effet

Les objectifs de la LEHE : la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité, la création d'un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents mais équivalents de hautes écoles, le développement de profils, la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles et la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux ont été partiellement atteints.

Il y a eu un effet important, notamment au niveau des conditions cadres de l'enseignement et de la recherche ainsi qu'au

niveau de la perméabilité et de la mobilité.

En ce qui concerne le développement de profils, les effets sont toutefois faibles. On constate également trop peu ou pas d'effets au niveau de la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux. Ces domaines constituent la zone conflictuelle entre la coopération et la concurrence entre les hautes écoles. Les hautes écoles spécialisées se contentent quant à elles souvent de jouer les spectateurs.

Conclusion

La LEHE a eu des effets positifs sur deux des quatre dimensions visées. Les effets constatés sont toutefois faibles. Cela est dû à la structure de l'organisation et aux conflits d'objectifs venus de l'extérieur. Les structures complexes et les conflits d'intérêts allongent inutilement la durée du processus et du traitement. Les résultats ne représentent souvent que le plus petit dénominateur commun, ce qui traduit un faible effort de coordination.

La création de swissuniversities a permis d'augmenter considérablement les échanges entre les différents types de hautes écoles et de renforcer la confiance entre les responsables. Le mérite n'en revient toutefois pas uniquement à la LEHE. Les contributions liées à des projets ont-elles aussi joué un rôle important.

Pour swissfaculty, un besoin d'agir porte en particulier sur l'aspect « défense des intérêts ». Les trois corps que sont le corps intermédiaire, les étudiants et le corps professoral ne sont pas en mesure de défendre leurs intérêts en raison d'une faible dotation en ressources et d'un taux de rotation élevé. La création d'un secrétariat peut permettre d'augmenter les ressources et de réduire le taux de rotation. La LEHE ne prévoyant pas de bases légales pour la création d'un secrétariat cofinancé par la Confédération, une modification à cet égard paraît judicieuse. Il serait envisageable d'ajouter un alinéa 6 à l'article 4 Tâches et compétences de la Confédération dans le domaine des hautes écoles : la Confédération peut allouer des contributions aux corps universitaires (associations faïtières des étudiants, corps intermédiaire et corps professoral) pour la gestion d'un secrétariat.

Mentions légales :

swissfaculty Geschäftsstelle, c/o Prof.
Dr. Monika Wicki, Oerlikonerstrasse 91,
8057 Zurich

www.swissfaculty.ch

Évaluation du système de financement de la LEHE

Il convient de se demander comment le système de financement se répercute sur les budgets financiers de la Confédération et des cantons et si les instruments de financement (les contributions de base, les contributions d'investissements et les participations aux frais locatifs, les contributions liées à des projets) créent les bonnes incitations pour atteindre les objectifs de la LEHE. Les instruments de financement de la LEHE sont en vigueur depuis 2017.

Contributions de base

Les instruments de financement de la LEHE doivent tenir compte des différences entre les deux types de hautes écoles, les universités et les hautes écoles spécialisées. En ce qui concerne les hautes écoles elles-mêmes, l'introduction de la LEHE n'a pratiquement rien changé sur le plan administratif. Le seul changement concerne la répartition des contributions. Celle-ci se fait en fonction des performances de chaque haute école. Plus le nombre d'étudiants inscrits dans une haute école est élevé, plus elle reçoit de contributions. Les contributions respectives se basent sur des estimations du nombre d'étudiants attendu à l'avenir. Mais ces estimations sont sujettes à des erreurs.

C'est surtout la médecine humaine qui affiche un déséquilibre. Si le nombre estimé est bas, il y a trop peu d'étudiants qui bénéficient d'un financement. Les déficits sont également dus à la longue durée du cursus de médecine. Ni les cantons ni la Confédération ne sont tenus par la loi de mettre à disposition des fonds supplémentaires, une situation à laquelle il convient de remédier.

La prise en compte de l'enseignement et de la qualité dans le calcul des coûts de référence permet de renforcer le lien entre l'enseignement et la recherche. Cet encouragement de la recherche est jugé positif, mais il va à l'encontre de l'objectif du développement de profils.

Les accords intercantonaux (AIU) et l'ordonnance sur les hautes écoles spécialisées (OHES) s'inspirent largement de la LEHE. Ils se basent sur les performances de référence. La durée des études est également prise en compte de manière différente dans la LEHE et dans l'AIU.

De plus, les contributions dans le domaine de la médecine ne sont pas calculées sur la base des coûts dans l'AIU. Il convient également de prendre des mesures dans ce domaine.

Les collectivités responsables, principale source de financement des hautes écoles, ne se basent que partiellement sur la LEHE. Le calcul n'est donc souvent pas effectué sur la base des coûts de référence.

Hautes écoles spécialisées

Les hautes écoles spécialisées sont aujourd'hui soumises au modèle de répartition qui rend leur financement tributaire des performances des autres hautes écoles. Cela limite la possibilité de planification pour les hautes écoles spécialisées.

Il convient de créer une possibilité de pilotage par le biais de contributions liées à des projets. Par rapport au volume total des fonds de la Confédération, ces contributions ne représentent toutefois que 2% et ne sont donc guère utilisées pour le pilotage.

Conclusion

Dans l'ensemble, on peut constater que différents facteurs peuvent entraîner une perte de qualité dans les hautes écoles :

Les contributions fédérales sont indirectement liées aux contributions des collectivités responsables. Pour les hautes écoles, cela signifie que la baisse des contributions allouées par les collectivités responsables entraîne une baisse des fonds versés par la Confédération.

Les coûts de référence des différentes disciplines enseignées dans les hautes écoles entraînent un ajustement à la baisse, car la plupart des hautes écoles veulent se situer en dessous de ces coûts. « The race to the bottom » ne permet pas d'atteindre l'objectif de qualité dans le domaine de l'enseignement.

L'effet d'échelle de la LEHE incite à permettre à davantage d'étudiants d'accéder aux études. Mais cet effet serait encore plus important avec l'instauration d'un forfait par personne. Les hautes écoles sont également confrontées à une incertitude financière si le nombre d'étudiants est mal estimé. Puis, à force de se focaliser sur le nombre de diplômés, leur qualité risque d'en pâtir.

À l'issue de l'évaluation du système de financement de la LEHE, swissfaculty estime qu'il existe un réel besoin d'agir. Il est impératif de remédier à la baisse de qualité de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles. Il s'agit par exemple de garantir le financement résiduel et de mettre en place une cohérence entre l'AIU / l'OHES et la LEHE.