

***PROGRAM ROZWOJU
SZKOLNICTWA WYŻSZEGO DO 2020 R.***

CZĘŚĆ IV

**Finansowanie szkół wyższych
ze środków publicznych**

Praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Wilkina

Warszawa, 2015

Zespołu wykonawców: dr Grażyna Bukowska, prof. Bogusław Fiedor, dr Joanna Siwińska-Gorzela, prof. Witold Jurek, prof. Roman Z. Morawski, prof. Jerzy Wilkin

Recenzent
Prof. Marian Gorynia

Opracowanie redakcyjne
.....

Opracowanie graficzne
.....

Fundacja Rektorów Polskich
ul. Górnośląska 14
00-432 Warszawa
Polska

email: frpfund@mbox.pw.edu.pl
tel.: +226210972
faks: +226210973

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany, ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez pisemnej zgody posiadaczy praw autorskich.

© Copyright by Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2015
© Copyright by Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Warszawa 2015

ISBN

Druk i oprawa:
.....
wydanie I, Nakład:

**Projekt zrealizowany przez Fundację Rektorów Polskich
w ramach *Programu Rozwoju Szkolnictwa Wyższego do 2020 r.*,
na podstawie decyzji Zgromadzenia Plenarnego Konferencji Rektorów
Akademickich Szkół Polskich z dnia 26 kwietnia 2013 r.,
sfinansowany przez uczelnie członkowskie KRASP (KRePSZ)**

Spis treści

Słowo wstępne	7
Przedmowa (Jerzy Wilkin)	8
Rozdział 1. Główne uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce (Jerzy Wilkin)	10
Wstęp	10
Zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce	11
a) Warunki demograficzne	11
b) Warunki finansowe	13
Rozdział 2. Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie - zmieniające się mechanizmy i modele (Bogusław Fiedor).....	17
1. Uwagi wstępne	17
2. Próba systematyzacji modeli, mechanizmów i instrumentów publicznego wsparcia edukacji wyższej w szkolnictwie europejskim.	21
3. <i>Full costing</i> oraz <i>performance-based funding</i> - przegląd podstawowych problemów	30
3.1. Full costing.....	31
3.2. Performance-based funding.....	33
Podsumowanie i wnioski	34
Literatura	40
Rozdział 3. Doświadczenia wybranych krajów europejskich w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego (Roman Z. Morawski)	41
1. Wprowadzenie	41
2. Przegląd proefektywnościowych procedur alokacji	43
3. Typologia procedur alokacji	43
4. Wybrane cechy procedur alokacji	44
5. Doświadczenia wybranych krajów europejskich.....	46
5.1. Finlandia	46
5.2. Holandia.....	47
5.3. Niemcy: Badenia-Wirtembergia	48
5.4. Szwajcaria	49
5.5. Szwecja	50
6. Wnioski i postulaty	51
Literatura	53
Rozdział 4. Angielskie doświadczenia w zakresie alokacji środków na szkolnictwo wyższe przez niezależną agencję rządową HEFCE (Roman Z. Morawski)	54
1. Wprowadzenie	54

2. Ogólna charakterystyka HEFCE.....	55
3. Ogólny schemat działania HEFCE	56
4. Dotacja podstawowa na działalność dydaktyczną	59
4.1. Zarys metodyki alokacji	59
4.2. Wybrane szczegóły metodyki alokacji	61
5. Ostatnie reformy systemu alokacji.....	62
Uwagi końcowe	64
Literatura	65
Doświadczenia brytyjskie – zachęcające wskazówki i ostrzeżenia (Jerzy Wilkin)	66
Rozdział 5. Mechanizmy wyłaniania flagowych uczelni badawczych (Grażyna Bukowska)	67
Wstęp	67
Modele rozwoju uczelni badawczych.....	68
Modele finansowania publicznego.....	72
Związki między finansowaniem publicznymi i jakością badań	75
Produktywność indywidualna vs. instytucjonalna	76
Związek między badaniami i kształceniem	77
Alokacja środków publicznych oparta na konkurencji	80
Równowaga między finansowaniem instytucjonalnym (podstawowe) i opartym na konkurencji... ..	83
Dywersyfikacja źródeł finansowania	84
Autonomia finansowa i konkurencja.....	85
Wielkość instytucji.....	86
Zakończenie	87
Rozdział 6. Efektywność wyższych uczelni (Joanna Siwińska-Gorzelak)	92
Wprowadzenie	92
Czym jest efektywność i jak ją mierzyć?.....	92
Przegląd wybranej literatury dotyczącej efektywności uczelni wyższych.....	95
Podsumowanie	100
Literatura	101
Rozdział 7. Koszty i jakość kształcenia w podziale funduszy publicznych przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego (Witold Jurek).....	103
Dwa sposoby finansowania świadczenia usług	103
Uwagi o obecnym systemie podziału środków budżetowych pomiędzy uczelnie	104
Efektywność działalności edukacyjnej uczelni. Rozważania ogólne.....	106
Uwagi o pomiarze efektywności działalności dydaktycznej	108

Kilka uwag o finansowaniu szkolnictwa z uwzględnieniem wskaźników jakości dydaktyki.....	110
Rozdział 8. Uwagi o kosztach kształcenia w kontekście kosztochłonności różnych kierunków studiów i algorytmie podziału środków publicznych na kształcenie wyższe (Witold Jurek).....	113
Uwagi ogólne o współczynnikach kosztochłonności	113
Współczynniki kosztochłonności jako relacje kosztów kształcenia.....	115
Wybrane problemy związane z szacowaniem kosztów kształcenia.....	116
Finansowanie szkolnictwa wyższego z wykorzystaniem algorytmu – za i przeciw	119
Rozdział 9. Kierunki reform systemu finansowania uczelni wyższych – wnioski i rekomendacje (Jerzy Wilkin)	126
Kierunki, założenia i schemat systemu finansowania	126
Rekomendacje ogólne	134
1. Poziom finansowania.....	134
2. Spójność systemu finansowania i zrównoważenie finansowe szkół wyższych	134
3. Wzrost znaczenia kryteriów efektywnościowych i zasad konkurencyjnych w alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe	135
4. Wydłużenie perspektywy czasowej w finansowaniu publicznych szkół wyższych.....	135
5. Finansowanie uniwersytetów badawczych	135
6. Podstawy tworzenia algorytmu alokacji środków na szkolnictwo wyższe	136

Słowo wstępne

Przygotowując *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.*, szczególną wagę przywiązywaliśmy do uwarunkowań dotyczących finansowania szkół wyższych ze środków publicznych. Zagadnienia te stały się przedmiotem badań i analiz prowadzonych w zakresie jednego z czterech projektów, zrealizowanego przez zespół pod kierunkiem prof. Jerzego Wilkina w ramach prac nad całym Programem.

Problematyka ta, przedstawiona w Części IV prezentowanego zbioru dokumentów programowych, opracowanego przez Think-tank: Fundacja Rektorów Polskich - Instytut Społeczeństwa Wiedzy dla Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, stanowi kontynuację prac nad wcześniejszym dokumentem pt. *„Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010-2020; projekt środowiskowy”* z 2009 roku. W aktualnym opracowaniu, zagadnienia finansowania uczelni znalazły swoje istotne rozwinięcie, z odwołaniem się m. in. do wcześniejszych publikacji i prac FRP-ISW prowadzonych z naszymi partnerami.

Nie przedkładamy tu zamkniętych propozycji i nie proponujemy gotowych odpowiedzi na wszystkie pytania. Celem jest wywołanie i pobudzenie szerszej dyskusji środowiskowej z udziałem wszystkich zainteresowanych organów i instytucji, a w tym zwłaszcza ekspertów z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Uważamy, że analizy i oceny formułowane przez ministerialny aparat analityczny, a także strategie polityczne rządu, stanowią niezbędne i kluczowe elementy warunkujące konstruktywny charakter dalszej dyskusji publicznej z udziałem społeczności akademickiej.

Zapraszamy do lektury opracowania i udziału w debacie publicznej.

Jerzy Woźnicki
Przewodniczący
Komitetu Sterującego Programu

Przedmowa (Jerzy Wilkin)

Przystępując do opracowania raportu, którego głównym zadaniem jest przedstawienie propozycji nowego, efektywniejszego i lepiej dostosowanego do aktualnych wyzwań rozwojowych Polski i świata systemu finansowania szkół wyższych, niż ten dotychczasowy, musieliśmy najpierw określić pryncypia, którymi należało się kierować formułując te propozycje. Musieliśmy też wziąć pod uwagę najważniejsze uwarunkowania, dotychczasowe i przewidywane, jakie kształtują i prawdopodobnie kształtować będą funkcjonowanie i rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce. Ważnym źródłem wiedzy, inspiracji i użytecznych rozwiązań odnoszących się do przyjętego przez nas pola analizy i zadań jakie nam powierzono, są doświadczenia uczelni i ogólniejszych systemów regulacyjnych w zakresie szkolnictwa wyższego w innych krajach, zwłaszcza europejskich. Należało więc przyjrzeć się tym doświadczeniom.

Zakres analizy oraz propozycje reform, jakie wyznaczono autorom tego opracowania, ograniczone zostały do sfery finansowania szkół wyższych, i to tylko ze źródeł publicznych. Jest to więc zadanie dotyczące racjonalizacji wykorzystania części finansów publicznych, przeznaczonych na szkoły wyższe, zwłaszcza publiczne. Ta racjonalizacja jest w tym raporcie rozpatrywana głównie z perspektywy szkół wyższych i możliwości ich rozwoju. Nie bierze więc pod uwagę celów i potrzeb całego sektora finansów publicznych w Polsce. To jest zadaniem rządu, a zwłaszcza Ministerstwa Finansów. Jednakże, poprawa efektywności wykorzystania funduszy publicznych przeznaczonych na szkolnictwo wyższe, służy także poprawie finansów publicznych państwa. Wydaje nam się – i nie jesteśmy w tym poglądzie odosobnieni – że w ubiegłych kilku latach interesy „centralnego planisty finansowego”, dążącego do zmniejszenia deficytu budżetu państwa i długu publicznego przysłoniły potrzeby rozwoju ważnych części organizmu państwa, w tym nauki i szkolnictwa wyższego. Na fali wzmacniania dyscypliny finansowej w sektorze finansów publicznych ograniczono autonomię szkół wyższych i znacznie usztywniono sposób ich finansowania. Szczegółowość i nadmierna liczba regulacji dotycząca szkolnictwa wyższego nie była zgodna nie tylko z zasadą autonomii i elastyczności działania szkół wyższych, ale też z zasadami dobrego rządzenia (*good governance*).

Jesteśmy przekonani, że możliwe jest połączenie racjonalizacji (poprawa skuteczności i efektywności) wydatkowania funduszy publicznych przeznaczonych na finansowanie szkół wyższych z potrzebami równoważenia finansów publicznych. Temu celowi służy nasze przedsięwzięcie, zainicjowane przez ważne gremia i organizacje reprezentowane przez KRASP i FRP.

Opracowanie, które prezentujemy przygotowane zostało przez grupę naukowców, którzy mają stosunkowo duże doświadczenie nie tylko w zakresie analizy rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki, ale też w rozwiązywaniu wielu praktycznych, w tym administracyjno-regulacyjnych problemów tej części funkcjonowania państwa. Prezentowany materiał ma

służyć zarówno zainicjowaniu nowej dyskusji nad tymi tematami, jak i przedstawieniu propozycji konkretnych rozwiązań organizacyjno-systemowych.

Liczymy, że w wyniku tych działań stworzony zostanie nowy, lepszy system wspierania rozwoju szkół wyższych, odpowiadający zarówno wykorzystaniu dużego potencjału zgromadzonego w tym sektorze, jak i sprostaniu oczekiwań jakie społeczeństwo i gospodarka naszego kraju wiąże z rozwojem kształcenia na poziomie wyższym, rozwojem nauki i spełnianiem wielu innych funkcji, zwłaszcza cywilizacyjnych, realizowanych przez wyższe uczelnie.

Rozdział 1. Główne uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce (Jerzy Wilkin)

Wstęp

System finansowania szkół wyższych w Polsce nie ulegał istotnym zmianom przez wiele lat; zmieniły się natomiast w tym czasie warunki instytucjonalne, demograficzne i ekonomiczne w jakich funkcjonowały polskie szkoły wyższe. Ta uwaga dotyczy zarówno uwarunkowań rozwoju szkolnictwa wyższego w naszym kraju, jak i w ramach Unii Europejskiej oraz w otoczeniu globalnym.

W Polsce bardzo ważnym czynnikiem kształtującym sytuację, w tym finansową, w szkolnictwie wyższym stały się przemiany struktury demograficznej społeczeństwa, w tym zwłaszcza znaczne zmniejszenie liczebności roczników młodzieży (19-24 lata). Spowodowało to spadek liczby studiujących i zmniejszenie wpływów dla uczelni z tytułu prowadzenia odpłatnych form kształcenia na poziomie wyższym. Szczególnie dotkliwie odczuły te zmiany uczelnie niepubliczne; ale także uczelnie publiczne, finansowane głównie z budżetu państwa, również zanotowały pogorszenie sytuacji finansowej, spowodowane w/w czynnikiem.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 r. i objął prawie wszystkie kraje UE, spowodował zmniejszenie wydatków na szkolnictwo wyższe w wielu krajach, a we wszystkich wywołał presję na poprawę efektywności środków publicznych, przeznaczanych na to szkolnictwo. Wzmocnieniu uległa konkurencja między uczelniami i między krajami w sferze pozyskiwania studentów z różnych stron świata. Globalizacja objęła także rynek edukacyjny, zwłaszcza jeśli chodzi o kształcenie na poziomie wyższym¹.

Zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach UE, szkolnictwo wyższe finansowane jest głównie z funduszy publicznych (ponad 70% przychodów uczelni w UE pochodzi z tego źródła). Zasady i sposób finansowania uczelni, a także wielkość środków publicznych przeznaczonych na ten cel wynikają z wartości i znaczenia, jakie społeczeństwa europejskie wiążą z upowszechnianiem kształcenia na poziomie wyższym. Reformując system finansowania uczelni z ze źródeł publicznych musimy więc mieć na uwadze podstawy aksjologiczne tego działania. Na te podstawy składają się następujące elementy, dość powszechnie przyjmowane w UE:

1. Należy dążyć do zwiększenia dostępności kształcenia na poziomie wyższym, nie tylko dla młodzieży kończącej szkoły średnie, ale też dla wszystkich chcących studiować w każdym wieku. W wielu krajach są różne drogi dostępu do szkolnictwa wyższego (*entry routes*), także szkolnictwa publicznego, co sprzyja otwartemu dostępowi do tego etapu kształcenia (*open access*). W Polsce system przyjmowania na studia wyższe jest zrutynizowany, nastawiony głównie na niedawnych absolwentów szkół średnich, mało przyjazny dla osób starszych i chcących studiować w nietypowy sposób (*flexibility* połączone np. z *blended learning*). Nasz kraj, mimo wydatnego podniesienia wskaźników skolaryzacji na poziomie wyższym, ciągle

¹ Wszechstronny opis sytuacji szkolnictwa wyższego w Polsce znajduje się w raporcie: „Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce” pod red. J. Górniaka (FRP, KRASP)

jeszcze ma niewystarczający stopień nasycenia kadrami z wyższym wykształceniem, a stopień doksztalcania się przez całe życie (*life-long learning*) należy do najniższych w Europie.

2. Kształcenie na poziomie wyższym i działalność wyższych uczelni spełnia wiele funkcji, ważnych nie tylko dla studiujących i pracujących na tych uczelniach, ale też dla całego społeczeństwa. Szkolnictwo wyższe generuje wiele tzw. pozytywnych efektów zewnętrznych, a więc powinno być traktowane jako dobro mieszane o znacznym udziale cech dobra publicznego. Z tego względu zasługuje na publiczne wsparcie i finansowanie.

3. Na szczególne uznanie zasługuje rola uniwersytetów (uczelni wyższych) jako instytucji prorozwojowych, instytucji „długiego trwania”, będących podstawą ciągłości cywilizacyjnej i spełniających kluczową rolę w realizacji trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczeństw. Instytucje te w dużym zakresie wyznaczają miejsce danego społeczeństwa i gospodarki w strukturze współczesnego świata.

4. Poza funkcją edukacyjną, równie ważną, zwłaszcza w odniesieniu do uczelni akademickich, jest ich funkcja badawcza. W tzw. uniwersytetach badawczych rośnie udział przychodów z działalności badawczej w całości przychodów uczelni, a efekty badawcze są wizytówką uczelni, podstawą ich prestiżu i miejsca w rankingach. Nie można więc całkowicie oddzielić systemu finansowania szkolnictwa wyższego od systemu finansowania badań i rozwoju (B&R).

5. Wielofunkcyjność i cywilizacyjna rola wyższych uczelni jest najlepiej realizowana przy zachowaniu autonomii uczelni. Autonomia nie kłóci się z publicznym finansowaniem szkolnictwa wyższego i potrzebą rozliczalności (*accountability*) z wykorzystania środków publicznych.

Zmieniające się uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce

a) Warunki demograficzne

Od 2005 roku zmniejsza się w Polsce liczebność grupy wiekowej 19-24 lat, która jest głównym źródłem dopływu studiujących. Przewidywany wzrost tej subpopulacji ma nastąpić dopiero w latach 2024-2026.

Tabela 1. Zmiany stanów ludności w grupie wieku 19-24 lata, w tysiącach

Lata	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Grupa wieku 19-24 l.	-140,4	-131,1	-124,7	-553,7	-496,8	-185,0	231,5	49,7

Źródło: GUS 2009, s. 170

Największa liczba studentów w Polsce była w roku akademickim 2005/2006 i wynosiła 1953 tys., a najwięcej absolwentów opuściło wyższe uczelnie w 2011/2012 r., bowiem prawie pół miliona osób (497 533).

Tabela 2. Liczba studentów i absolwentów szkół wyższych w Polsce

Rok akademicki	Studenci	Absolwenci
1990/1991	403 824	56 078
1995/1996	794 642	89 027
2000/2001	1 584 804	303 966
2005/2006	1 953 832	393 968
2011/2012	1 764 060	485 246
2012/2013	1 549 000	-

Źródło: MNiSW 2014, s. 29

Zmniejszenie liczby studentów dotknęło szczególnie uczelnie niepubliczne. W stosunkowo krótkim czasie liczba studiujących w tych uczelniach spadła o ponad 30%. W szkołach niepublicznych najwięcej studentów, bowiem aż 660 467, było w roku akademickim 2007/2008. W r.a. 2012/2013 liczba ta spadła do 459 450 osób. Zmniejsza się też liczba studentów studiujących w uczelniach publicznych, także na uniwersytetach². W 2013 r. na I rok studiów w uczelniach publicznych przyjęto o 11% mniej studentów niż w roku poprzednim. Spadek liczby studentów jest nie tylko efektem kurczenia się populacji młodzieży w wieku 19-24 lat, ale również przejawem zmniejszenia zainteresowania studiami wyższymi w tej grupie ludności. Wyżej wymienione zjawiska znajdują odbicie we współczynnikach skolaryzacji w szkolnictwie wyższym, które w Polsce spadają od 2010 r. Pokazuje to poniższa tabela:

Tabela 3. Współczynniki skolaryzacji brutto i netto w szkolnictwie wyższym

Współczynnik skolaryzacji:	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	2010/11	2011/12	2012/13
- brutto	12,9	22,3	40,7	48,9	53,8	53,1	51,8
- netto	9,8	17,2	30,6	38,0	40,8	40,6	40,2

Źródło: MNiSW 2014, s. 30

Zmniejsza się liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego; wynosiła on w r. a. 2005/2006 19,7 osób, a w r. a. 2012/2013 16,6 osób i jest to zjawisko korzystne, bowiem sprzyjać może poprawie jakości nauczania.

Godne odnotowania jest to, że w Polsce aż 58,7% studentów szkół wyższych to kobiety.

Wzrost liczby studentów w Polsce może dokonać się także w wyniku napływu studentów zagranicznych. Wymaga to jednak upowszechnienia na uczelniach programów realizowanych w językach obcych, zwłaszcza w j. angielskim, a także poprawy „międzynarodowego marketingu” polskich szkół wyższych. W r. a. 2012/2013 studiowało w Polsce 29 tys. cudzoziemców, co stanowiło zaledwie 1,7% ogółu studentów. Przyrost liczby cudzoziemców

² W 2013 r. liczba studiujących ogółem na polskich uniwersytetach publicznych zmniejszyła się, w stosunku do roku 2012, o 8,3%. Spadek ten był najsilniejszy na studiach niestacjonarnych (spadek o 15,8%). UKF 2014, s. 3

studiujących w Polsce jest jednak dość szybki. W okresie 2005/2006 – 2012/2013 zbiorowość ta prawie się potroiła. Zwłaszcza niektóre szkoły niepubliczne wyspecjalizowały się w przyciąganiu studentów zagranicznych i odpowiednio dostosowały programy nauczania do ich potrzeb.

Mimo spadku liczby studentów ogółem, rośnie liczba studentów trzeciego stopnia, a więc doktorantów. W r. a. 2012/2013 na studiach doktoranckich w Polsce było 42 295 słuchaczy, a więc o 30% więcej niż w r. a. 2005/2006 (GUS 2013b, s. 366). Kraj nasz nadal jednak kształci stosunkowo mało doktorantów, biorąc pod uwagę zarówno liczbę ludności, jak i liczbę studiujących ogółem.

b) Warunki finansowe

W ubiegłych latach (od 2008 r.) prawie wszystkie kraje europejskie zanotowały spadek PKB lub znaczne spowolnienie jego wzrostu. Kilka krajów, jak np. Grecja, Portugalia, Hiszpania i kraje nadbałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia) odczuły wyraźny kryzys gospodarczy, który zmusił je do znacznego ograniczenia wydatków publicznych, w tym na szkolnictwo wyższe. Polska nie zanotowała spadku PKB, a jedynie zmniejszenie tempa jego wzrostu, ale również nasz kraj musiał ograniczyć wielkość deficytu budżetowego i stopę długu publicznego. Sytuacja makroekonomiczna kraju miała swoje różnorakie odbicie także w sferze finansowania szkolnictwa wyższego.

W Polsce od kilku lat zmniejsza się udział wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w PKB. Najwyższy udział tych wydatków zanotowano w 2005 r. , kiedy osiągnął on prawie 1% PKB. Obecnie (wg danych za 2013 r.) wskaźnik ten wynosi 0,86%. W 2013 r. na szkolnictwo wyższe wydatkowano w naszym kraju 14 194 804 tys. zł, w tym 13 203 391 tys. zł z budżetu państwa i 951 413 tys. zł ze środków europejskich (MNiSW 2014, s. 8)

Tabela 4. Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe w procentach Produktu Krajowego Brutto

Rok	1995	2000	2005	2010	2013
% PKB	0,65	0,72	0,99	0,88	0,86

Źródło: Dane GUS (różne roczniki)

W *Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego: 2010-2020. Projekt Środowiskowy* (KRASP i in. 2009, s. 13) sformułowany był postulat aby wydatki budżetowe na szkolnictwo wyższe w Polsce osiągnęły w w/w okresie poziom 1% PKB, podobnie jak i wydatki publiczne na naukę (również 1%). Zakładano przy tym, że tym wydatkom publicznym będzie towarzyszyć podobna wielkość nakładów ze źródeł pozabudżetowych, co pozwoliłoby osiągnąć poziom 2% PKB nakładów zarówno na szkolnictwo wyższe, jak i rozwój badań naukowych. Przedstawiona w *Strategii* .. formuła 4 x 1% mogła zapewnić zmniejszenie dystansu zwłaszcza w finansowaniu badań naukowych, jaka dzieli nasz kraj od średniej europejskiej, a także umożliwić przejście do projakościowej fazy rozwoju szkolnictwa wyższego. Najbardziej zagrożona jest realizacja postulatu zwiększenia nakładów na szkolnictwo wyższe ze środków pozabudżetowych (głównie ze źródeł prywatnych) do 1% PKB. W tej części finansowania obserwujemy znaczny

spadek nakładów na szkolnictwo wyższe. Niewątpliwy wpływ na to miało relatywne pogorszenie stanu makroekonomicznego gospodarki, spadek liczby studentów (zwłaszcza na studiach płatnych), a także niechęć większości społeczeństwa i ugrupowań politycznych do wprowadzenia tzw. współpłaty (czesnego) na uczelniach publicznych³. Dyskusje na temat powszechnej odpłatności za studia wyższe ucichły w Polsce prawie całkowicie, chociaż do tego tematu wcześniej czy później należy wrócić.

Zmniejszanie się dopływu środków do uczelni ze źródeł prywatnych, utrzymywanie się dużego potencjału dla kształcenia wyższego na uczelniach publicznych (w Polsce mamy 132 tego typu uczelnie) oraz konstytucyjny zapis o bezpłatnym kształceniu w szkołach publicznych zmuszają do zmodyfikowania systemu finansowania uczelni ze źródeł publicznych. Bez dokonania tego przedsięwzięcia, jakość kształcenia na poziomie wyższym będzie w naszym kraju spadać. Przejawy tego zjawiska już obserwujemy. Jednym z celów jakie stawiamy sobie przy sporządzaniu tego raportu jest określenie warunków i sposobów zrównoważenia finansowego (*financial sustainability*) publicznych szkół wyższych. To zrównoważenie wiąże się z trwałością, przewidywalnością, a także efektywnością. Te pojęcia będą się dość często pojawiać w naszym raporcie.

Koszty studiowania w Polsce w przeliczeniu na studenta należą do najniższych w UE (około ¼ średniego kosztu w UE), ale w ostatnich latach dość szybko rosną. W 2013 r. koszt ten wzrósł o 11,2% w stosunku do roku 2012, między innymi ze względu na podwyżkę płac na uczelniach finansowanych z budżetu państwa.

³ Wyniki badań ankietowych na temat stosunku polskich studentów do częściowej odpłatności za studia można znaleźć w pracy (Wilkin 2010)

Finanse uniwersytetów publicznych – wybrane cechy, zjawiska i tendencje (na podstawie raportu Uniwersyteckiej Komisji Finansowej 2014)

- Na uniwersytetach publicznych studiowało w 2013 r. 489 tys. studentów. Stanowiło to 31,6% ogółu studentów w Polsce. Liczba studentów na uniwersytetach zmniejszyła się o 84 tys. w porównaniu z rokiem 2009. Jest to głównie rezultatem silnego spadku liczby studentów studiów niestacjonarnych.
- W latach 2009-2013 przychody ogółem uniwersytetów zwiększyły się o 23%, zarówno z działalności dydaktycznej, jak i naukowo-badawczej, przy czym dynamika przychodów z tej drugiej formy działalności była wyższa, bowiem wyniosła 54%. Uniwersytety, jako uczelnie badawcze, zwiększają więc znaczenie działalności badawczej, jako źródła przychodów uczelni, co jest bardzo ważne ze względu na słabnącą dynamikę przychodów z działalności dydaktycznej.
- Od kilku już lat spadają wpływy uniwersytetów z opłat za usługi edukacyjne. Zwłaszcza w ostatnich dwóch latach (2012 i 2013) spadek ten był znaczny: o 15,4% i 10,7%. Największe wpływy z w/w usług zanotowały uniwersytety w 2005 r. kiedy wyniosły one ponad 930 mln zł. W 2013 r. wpływy te wynosiły już tylko 654 mln zł., a więc mniej o 30% w porównaniu z 2005 r.
- W 2012 r. aż jedenaście uniwersytetów (z 19 istniejących w Polsce) miało ujemny wynik finansowy (wykazywały stratę). Uczelnie te wprowadziły jednak programy naprawcze i w 2013 r. liczba uniwersytetów wykazujących straty zmniejszyła się do 6, ale w 3 z nich ujemny wynik finansowy powiększył się.
- W podobnym tempie jak przychody wzrastały także koszty funkcjonowania uniwersytetów (o 23,1% w latach 2009-2013). Wynagrodzenia osobowe nie rosły jednak w podobnym tempie. Średnie roczne wynagrodzenie pracownika uniwersytetów wzrosło w w/w okresie zaledwie o 14%, ale na niektórych uniwersytetach wzrost ten przekroczył 25%. Jak pokazują autorzy raportu Uniwersyteckiej Komisji Finansowej: „różnicowanie średniego rocznego wynagrodzenia w badanych uniwersytetach w 2013 r. mierzone odchyleniem standardowym wyniosło 4 110 zł, a rozstęp, czyli różnica między najwyższym a najniższym przeciętnym rocznym wynagrodzeniem w tej grupie uczelni wyniósł 16 092 zł”.
- W 2013 r. nastąpił znaczny spadek nakładów badanych uczelni na inwestycje: o ponad 30%. Uniwersytety ograniczyły też o ok. 10% wydatki na rzeczowe środki trwałe. Może to wskazywać na rosnące kłopoty tych uczelni z finansowaniem ich rozwoju.

Po wejściu Polski do UE dla wielu szkół wyższych pojawiła się możliwość wydatnej poprawy sytuacji lokalowej dzięki dotacjom do inwestycji w tym zakresie z funduszy unijnych. Były to na ogół bardzo potrzebne inwestycje, które poprawiły warunki dla prowadzenia zajęć dydaktycznych i działalności badawczej. Ubocznym skutkiem tego boomu inwestycyjnego było zwiększenie wydatków finansowych związanych z eksploatacją nowych obiektów. W niektórych przypadkach doszła jeszcze spłata kredytów zaciąganych przez uczelnie na współfinansowanie w/w inwestycji. Potrzeby uczelni w tym zakresie nie były odpowiednio finansowane z dotacji budżetowej i nie mogły być na ogół pokrywane z przychodów pozabudżetowych uczelni z powodów wcześniej przedstawionych. Problemy dużej części uczelni z tym związane będą narastać. Nowy system finansowania, który przedstawiamy, powinien lepiej niż dotychczas uwzględniać potrzeby inwestycyjne i eksploatacyjne uczelni. Spadek liczby studentów i sztywność zasad zatrudniania nauczycieli akademickich (w tym obowiązkowe pensum dydaktyczne), a także trudności finansowe wielu szkół wyższych spowodowały pojawienie się nowego zjawiska, jakim jest spadek liczby nauczycieli akademickich, w tym profesorów i adiunktów, na których spoczywa większość zajęć dydaktycznych, a także badań. Zaledwie w ciągu dwóch lat (2012-2013) ubyło nam ze szkolnictwa wyższego ponad 2700 nauczycieli akademickich, w tym ponad 200 profesorów. Wbrew niektórym opiniom, popularyzowanym także przez media, w Polsce nie mamy dużego (a zwłaszcza za dużego) zatrudnienia w badaniach i szkolnictwie wyższym, mamy też stosunkowo mało profesorów.

Spadek liczby studentów na uczelniach powinien być wykorzystany do poprawy jakości kształcenia, zwiększenia roli aktywnych form nauczania i zmniejszenia grup studenckich, a z drugiej strony, do umożliwienia nauczycielom akademickim większego zaangażowania się w prowadzenie badań naukowych. Tymczasem wiele wydziałów i uczelni, w obliczu trudności finansowych, idzie w swojej polityce w przeciwnym kierunku: zwiększania grup ćwiczeniowych i seminaryjnych, powiększania pensum dydaktycznego, ograniczania możliwości wyboru przez studentów zajęć na innych wydziałach (tzw. „zamykanie się” wydziałów) i t.p. Rywalizacja o studentów, zarówno między uczelniami publicznymi i niepublicznymi, jak i rywalizacja między uczelniami publicznymi i wydziałami, prowadzi do zmniejszania wymagań stawianych studentom, łagodzenia kryteriów egzaminacyjnych i wydłużania okresów rozliczeń z przebiegu studiów⁴.

Zaproponowane w tym opracowaniu reformy systemu finansowania szkół wyższych w Polsce zakładają, że do ich wprowadzenia niezbędne będą zmiany nie tylko w ramach prawnych (ustawowych) regulujących działalność szkół wyższych i finansowania nauki, ale też zmiany niektórych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania sfery publicznej w naszym kraju, w tym finansów publicznych. Nie zakładają one natomiast konieczności zmian w Konstytucji RP, w tym prawa do bezpłatnego kształcenia na poziomie wyższym.

⁴ Na wyniszczające skutki „pogoni za studentem” zwraca uwagę m.in. T. Pomianek (Pomianek 2014)

Rozdział 2. Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie - zmieniające się mechanizmy i modele (Bogusław Fiedor)

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania jest w zasadzie publiczne finansowanie zadań edukacyjnych, czyli kształcenia na wszystkich trzech poziomach - podstawowym (bakalarz, licencjat, inżynier itp.), magisterskim i doktoranckim - podejmowanych zgodnie z zadaniami zlecanymi przez instytucje publiczne zarządzające tą sferą, ale z uwzględnieniem akademickiej autonomii i różnorodności misji poszczególnych szkół wyższych. Oczywiście, te zadania *stricto* edukacyjne są na ogół mocno związane z aktywnościami w obszarze badań i rozwoju prowadzonymi przez uniwersytety, a ściśle ich rozdzielenie dla potrzeb przedstawionej analizy jest utrudnione, a często nawet niemożliwe, ze względu na fakt, że w niemal całej dostępnej literaturze przedmiotu, a w szczególności bardzo licznych opracowaniach European University Association (EUA) - bardzo aktywnie badającej problematykę finansowania szkół wyższych zwłaszcza po roku 2005 - oraz OECD na temat mechanizmów, modeli i uwarunkowań finansowania szkolnictwa wyższego obszar kształcenia i badań jest na ogół ujmowany łącznie. Koncentrując się w opracowaniu na tych mechanizmach i modelach w odniesieniu do publicznych szkół wyższych, nie możemy także ignorować faktu, że publiczne wsparcie działań edukacyjnych w sektorze edukacji wyższej jest w pewnym - choć niewielkim zakresie - kierowane również do szkół prywatnych. Ma ono zwłaszcza miejsce w postaci wsparcia materialnego dla studentów i doktorantów, czy celowych projektów edukacyjnych, w tym przede wszystkim finansowanych w krajach Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych, a w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego.

Analiza nasza nie jest nastawiona na empiryczne badanie zakresu czy częstotliwości stosowania określonych mechanizmów i modeli publicznego finansowania edukacji wyższej. Cel tego rozdziału jest znacznie skromniejszy i polega przede wszystkim na próbie identyfikacji w oparciu o dostępną literaturę źródłową na ten temat, a opracowań opublikowanych przez EUA w szczególności, "palety" i stopnia zdywersyfikowania stosowanych rozwiązań oraz - w pewnym zakresie - istniejących pomiędzy nimi powiązań oraz - z drugiej strony - różnic. Te różnice będą rozpatrywane głównie z punktu widzenia fundamentalnego i stanowiącego punkt ciężkości ogromnej większości opracowań EUA dotyczących autonomii, zarządzania i finansów w szkolnictwie wyższym, jakim jest wpływ na trwałość i/lub zrównoważenie

finansowe (*financial sustainability*) publicznej szkoły wyższej. Nie oznacza to oczywiście, że w opracowaniu w szerszym zakresie odniesiemy się do wszystkich aspektów *financial sustainability* szkół wyższych, a w tym w szczególności do poruszanego w większości publikacji EUA z tego obszaru problemu dywersyfikacji źródeł dochodów tych szkół, rozpatrywaną tak w kontekście wzrostu autonomii, jak i ograniczania ryzyka. Po drugie, w opracowaniu nie odnosimy się szerzej do wpływu ostatniego kryzysu finansowo-ekonomicznego i będącego jego immanentną częścią kryzysu finansów publicznych we wszystkich niemal krajach europejskich, na poziom i strukturę i publicznego finansowania szkół wyższych⁵. Warto i należy w tym miejscu, jedynie na zasadzie ogólnej uwagi, stwierdzić, iż kryzys ten nie tylko skutkował - co oczywiste - redukcją (dość mocno zresztą zróżnicowaną) finansowania publicznego i prywatnego skierowanego na edukację wyższą w wielu krajach europejskich, ale i - w sposób również oczywisty - ożywił dyskusję nad potrzebą większego stosowania mechanizmów efektywnościowych (np. tzw. *performance-based financing*) w dystrybucji środków publicznych na edukację wyższą. Władze publiczne powinny w coraz większym stopniu być świadome potrzeby rozwijania zdywersyfikowanej struktury finansowania edukacji wyższej, w tym zachęcania podmiotów prywatnych do inwestowania w tej sferze. Jednakże względ na kryzys ekonomiczny i trudną sytuację finansów publicznych nie może uzasadniać to poglądu, iż te nowe źródła finansowania będą się stawać swoistym substytutem dla finansowania publicznego, gdyż zbyt duża zależność od sektora prywatnego rodziłaby zarówno rosnące ryzyko dla trwałości finansowej uniwersytetów, jaki i dla ich autonomii⁶

Publiczne finansowanie edukacji wyższej, dostarczanej przede wszystkim przez publiczne szkoły wyższe, ale także prywatne instytucje edukacyjne, jest tradycyjnie w literaturze przedmiotu, ale także w opracowaniach o charakterze analitycznym, czy programowym (EUA, OECD, Bank Światowy, UNESCO i inne) rozpatrywane w kontekście publicznego charakteru dobra, jakim jest wykształcenie wyższe oraz teorii zawodności rynku (*market failures*) i immanentnie z nią związanej teorii regulacji publicznej w gospodarce rynkowej. Dyskusja koncentruje się na argumentach dotyczących skali i potrzeby takiego

⁵ Patrz np. Guang Ch., *Impact of Economic Crisis on Financial Sustainability of Higher Education Institutes*, 2011 *International Conference on Information Management and Engineering (ICIME 2011)* IPCSIT vol. 52 (2012) , IACSIT Press, Singapore. Por. także : Esterman T., E.B. Pruvot, *Financial Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*, EUA, Brussels 2011, s. 79-84

⁶ Rapp J.M., *An introduction to the European University Association's work on financial sustainability* (w:) *Hochschulfinanzierung in Europa. Towards financially sustainable universities by diversifying income sources*, "Beiträge zur Hochschulforschung", 2/2011, s. 16-17

finansowania (dla wielu dyskusyjnej w kontekście wysokiego prywatnego poziomu zwrotu od nakładów na kształcenie wyższe), jego skali, aspektów dystrybucyjnych, problematyki sprawiedliwości społecznej, równości dostępu do edukacji wyższej i wielu innych⁷. Zarówno z punktu widzenia zakresu merytorycznego tego opracowania, jak i biorąc pod uwagę jego ograniczoną objętość, pobieżne nawet ustosunkowanie się do wszystkich tych kwestii nie jest potrzebne, ani możliwe. Dlatego w dalszym ciągu przyjmujemy na zasadzie pewnego "aksjomatu", że produkcja i dystrybucja specyficznego dobra jakim jest wykształcenie wyższe, charakteryzuje się taką wiązką cech, że mechanizm rynkowy w tej sferze, mechanizm rozpatrywany jako "urządzenie instytucjonalne" służącego optymalnej alokacji ograniczonych zasobów, tak aby przy tym ograniczeniu zmaksymalizować dobrobyt społeczny, jest wysoce zawodny (charakteryzuje się licznym błędami czy niedoskonałościami). Rodzi to konieczność regulacji publicznej, a jej immanentną częścią jest szeroko rozumiany system publicznego wsparcia finansowego edukacji wyższej (szkół wyższych). To zasadnicze stwierdzenie nie oznacza przy tym oczywiście, iż w dystrybucji środków publicznych na finansowanie tej sfery nie można wykorzystywać proefektywnościowo czy nawet prorynkowo zorientowanych instrumentów i mechanizmów, jak to się w istocie dzieje w związku z rozwojem nowych mechanizmów finansowania, takich na przykład jak wspomniany już *performance-based financing (funding)* czy *targeted funding*; będzie o nich mowa poniżej. Analogicznie, stwierdzenie o wysokim stopniu zawodności rynku jako mechanizmu dostarczania i dystrybucji dobra w postaci wyższego wykształcenia nie wyklucza ani możliwości ani potrzeby "kojarzenia" finansowania publicznego i prywatnego. Poświęćmy temu nieco uwagi w związku z mechanizmem tzw. *co-funding* i problemem *full costing*, zwracając także uwagę na związane z tym ryzyko dla trwałości (zrównoważenia) finansowej uniwersytetu.

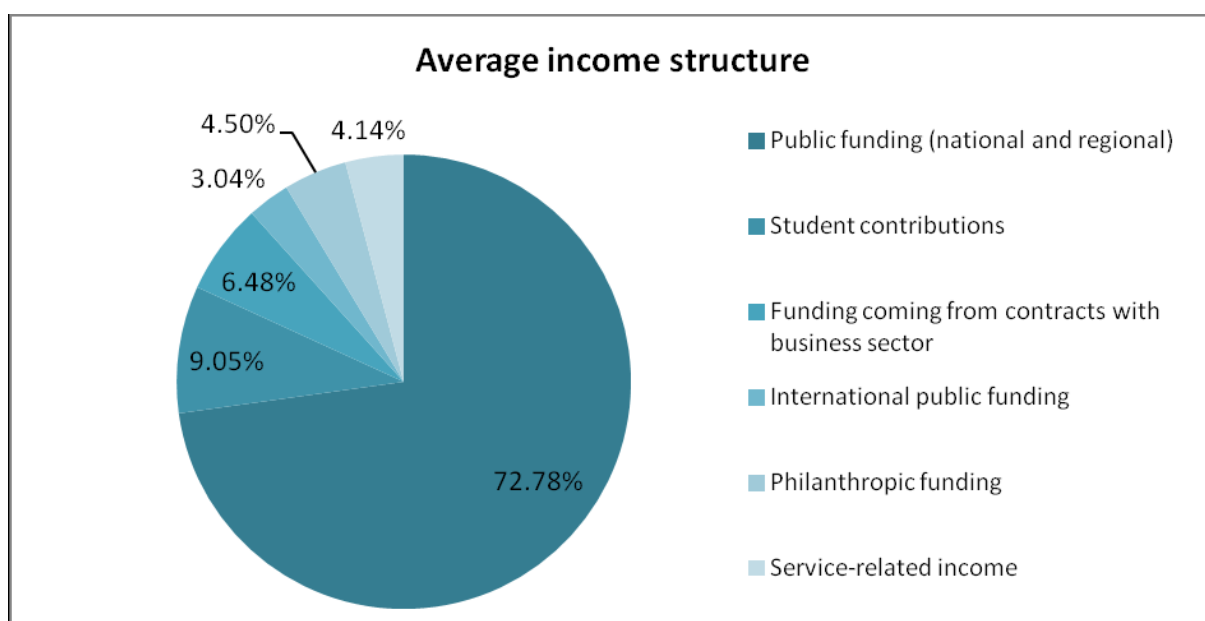
Niezależnie od wszelkich, podnoszonych w dyskusjach teoretycznych i debacie publicznej, argumentów za czy przeciw ujmowaniu wykształcenia wyższego jako dobra publicznego (ściślej należałoby powiedzieć: przede wszystkim publicznego, a tylko w małym zakresie prywatnego⁸), dominuje w Europie pogląd, iż dobro to ma taki właśnie charakter. W

⁷ Patrz syntetyczny przegląd tych problemów zawarty (w:) Bukowska G., Wybrane zagadnienia finansowania szkolnictwa wyższego, Reformowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce - uwarunkowania finansowo-ekonomiczne i prawne, Wilkin J. red., Ośrodek Analiz Ekonomicznych Sektora Publicznego - Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2010

⁸ W praktyce niewiele dóbr - na przykład system prawny czy obrona narodowa - mogą być uznane za dobra czysto publiczne, a więc w pełni spełniające kryterium *niewykluczalności z konsumpcji*

tym kontekście właśnie należy postrzegać fakt, udokumentowany licznymi badaniami prowadzonych pod auspicjami czy w ramach różnych projektów badawczych organizowanych przez EUA, bardzo wysokiego, bo sięgającego niemal trzy czwarte (ok. 73% w roku 2011) łącznego udziału wydatków publicznych w finansowaniu szkolnictwa wyższego w krajach europejskich, przy udziale czesnego na poziomie ok. 9% i prywatnego biznesu ok. 6.⁹. Przedstawia to poniższy wykres:

Wykres 1: **Źródła finansowania uniwersytetów europejskich**



Źródło: *Financially sustainable universities II: European universities diversifying income streams*, 2011, p.27

Tak wysoki udział finansowania publicznego czyni zasadnym, aby bliżej przyjrzeć się zróżnicowanym mechanizmom i modelem tego finansowania, zaletom i wadom poszczególnych rozwiązań z punktu widzenia ich efektywności w kontekście jakości kształcenia i dostępu do studiów. Ze względu na charakter, cel (przegląd mechanizmów i instrumentów wsparcia publicznego edukacji wyższej w szkolnictwie europejskim) i

⁹ European University Association, *Financially sustainable universities II: European universities diversifying income streams*, 2011, p.27 Według systematycznie prowadzonych pod auspicjami EUA badań na temat źródeł finansowania uniwersytetów europejskich ten udział jest względnie stabilny i nie zmienił się istotnie także w latach kryzysu 2008-2012.

ograniczone rozmiary tego rozdziału opracowania tak rozumiany problem efektywności zostanie jedynie zasygnalizowany, a nie szerzej zanalizowany.

2. Próba systematyzacji modeli, mechanizmów i instrumentów publicznego wsparcia edukacji wyższej w szkolnictwie europejskim.

Od około 10 lat *European University Association* prowadzi systematyczne badania na temat finansowania szkolnictwa wyższego w Europie, koncentrujące się na takich fundamentalnych problemach, jak trwałość czy zrównoważenie finansowe uniwersytetów (*Finacial Sustainability*), dywersyfikacja źródeł finansowania, ryzyka związane z różnymi mechanizmami i źródłami finansowania, czy wpływ poszczególnych modeli finansowania na dostępność studiów wyższych (w kontekście problemu społecznej sprawiedliwości; *social fairness*) oraz szeroko rozumianą autonomię akademicką - w tym autonomię instytucjonalną - i społeczną wiarygodność (*social accountability*) uniwersytetu, a także sprawność zarządzania. Należy tutaj w szczególności wskazać na projekt EUDIS (rozpoczęty w roku 2006), realizowany z partnerami z projektu HUMANE (sieć skupiająca wysokiej rangi przedstawicieli uniwersytetów europejskich odpowiedzialnych za zarządzanie i administrację; *Heads of University Management and Administration Network in Europe*), *Bavarian State Institute for Higher Education Research and Planning* oraz Uniwersytet Boloński. Efektem tego i kilku innych projektów, w tym, między innymi *EUA Public Funding Observatory* oraz DEFINE¹⁰, są bardzo liczne publikacje, z których najważniejsze, będące efektem rozległych studiów empirycznych, odnoszą się do różnych aspektów trwałości czy zrównoważenia finansowego uniwersytetu: *full costing*, dywersyfikacja źródeł finansowania oraz komplementarność finansowania publicznego i prywatnego. Chodzi w szczególności o następujące publikacje:

- T. Esterman, A.L. Clayes-Kulik, E.B. Prevot: *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe*, EUA, Brussels 2013;
- *Financially Sustainable Universities in Europe. Towards Full Costing in European Universities. EUA Report*, EUE, Brussels 2008

¹⁰ Projekt DEFINE jest prowadzony przez EUA we współpracy z CIPES, *Centre for Research in Higher Education Policies (PT)*, uniwersytetami: Oxford, Aalto i Erlangen-Nuremberg oraz Copenhagen Business School. Jest współfinansowany przez Unię Europejską w ramach LLP Erasmus.

- T. Esterman, A.L. Clayes-Kulik: *Financially Sustainable Universities. Full Costing; Progress and Practice*, EUA, Brussels 2013
- T. Esterman, E.B. Prevot: *Financially Sustainable Universities II. European Universities diversifying Income Streams*, EUA, Brussels 2011;
- T. Estermann, E. B. Pruvot: *European Universities Diversifying Income Streams: an overview of the study* (w:) Beiträge zur Hochschulforschung, 33. Jahrgang, 2/2011 (Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung), s.18-40
- EUDIS Experts Conference Report, *Impact of The Economic Crisis on European Higher Education Institutes*. September 2010.

Przegląd literatury przedmiotu dowodzi, że istnieją znaczne różnice w interpretacji poszczególnych, w tym nawet podstawowych, pojęć czy kategorii używanych dla opisu i analizy systemu finansowania - zarówno ze źródeł publicznych jak i prywatnych - szkolnictwa wyższego. Spotykamy się przy tym często ze zjawiskiem "oboczności", to znaczy używaniem różnych kategorii czy ustaleń definicyjnych dla opisu tych samych czy bardzo zbliżonych co do swej istoty zjawisk związanych z finansowaniem uniwersytetów. Dlatego wydaje się wskazane, a nawet niezbędne, aby zawartą w tytule punktu próbę systematyzacji rozpocząć od pewnych ustaleń definicyjnych. Nawiązują one do definicji zawartych we wskazanej powyżej pracy *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe* (EUA, Brussels 2013), ale w pewnym zakresie są też propozycją autora tego rozdziału opracowania.

Pojęcia podstawowe¹¹

Dotacja (grant) ogólna (*block grant* w terminologii EUA). Transfer finansowy ze źródła publicznego, dokonywany przez ministerstwo właściwe ds. szkolnictwa wyższego, agencję ds. finansowania edukacji wyższej itp., służąca pokryciu różnego rodzaju kosztów operacyjnych, bezpośrednich i pośrednich, kształcenia studentów.

¹¹ Jest to propozycja autorska, ale w znacznym zakresie nawiązująca do definicji powszechnie używanych w publikacjach EUA, w tym, zwłaszcza autorstwa czy współautorstwa czołowych w tym zakresie ekspertów w Europie; T. Estermana i A.L. Clayes-Kulik . Patrz w szczególności: *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe*, op. it. s. 6-7. W powyższych ustaleniach definicyjnych odnosimy się wyłącznie do usług edukacyjnych służących zdobywaniu wyższego wykształcenia. W cytowanych publikacjach EUA, czy w wielu opracowaniach OECD, kwestie finansowe zwykle rozpatruje się łącznie dla sfery edukacji i badań prowadzonych na uniwersytetach.

Finansowanie kontraktowe (*contract financing*). Można je ująć jako swoistą "antytezę" dotacji ogólnej (*block grant*), gdyż - generalnie rzecz biorąc - polega na negocjowanym przez beneficjenta - czyli szkołę wyższą - z agencją odpowiedzialną za finansowanie zadań edukacyjnych realizowanych w publicznym szkolnictwie wyższym - porozumieniu, które określa wysokość i warunki finansowania tychże zadań w danej instytucji edukacyjnej. Finansowanie to wiąże się zwykle ze spełnianiem warunków i kryteriów właściwych dla wielu innych rodzajów finansowania, o których mowa poniżej: projektowe, celowe, konkurencyjne, czy służące podnoszeniu jakości kształcenia

Dywersyfikacja dochodów (*income diversification*). Generowanie i uzyskiwanie dodatkowych dochodów - z istniejących czy nowo tworzonych źródeł - przez uniwersytety w celu równoważenia przychodów i kosztów kształcenia.

Pełne finansowanie kosztów (*full costing* w terminologii EUA). Termin ten odnosi się z jednej strony do zdolności szkoły wyższej do kalkulacji wszystkich bezpośrednich i pośrednich kosztów kształcenia. Z drugiej strony, można go interpretować jako gotowość publicznej instytucji płatniczej do pokrywania tych kosztów, lub umiejętność takiego montażu finansowego przez szkoły wyższe, które to pełne pokrycie kosztów zapewniają.

Formuła/algorytm finansowania (*funding formula* w terminologii EUA). Algorytm oparty na standardowych kryteriach dla kalkulacji dotacji (grantu) edukacyjnej dla szkoły wyższej (zwykle jako podstawa dotacji ogólnej), służącej pokryciu operacyjnych (bieżących) kosztów kształcenia. Generalnie rzecz biorąc, kryteria te obejmują komponenty nakładu (*input components*) i/lub wskaźniki efektywności/jakości kształcenia (*performance indicators*).

Współfinansowanie (*co-funding*). Rodzaj finansowania, w ramach którego główny płatnik (ministerstwo, agencja publiczna finansująca kształcenie w szkołach wyższych) wymaga od beneficjenta (szkoły wyższej), aby pokrył z innych źródeł - zarówno publicznych, jak i prywatnych - pewną część pełnych kosztów danego przedsięwzięcia edukacyjnego.

Finansowanie filantropijne (*philanthropic funding*). Finansowanie kosztów kształcenia otrzymane przez szkoły wyższe z fundacji, od darczyńców korporacyjnych (prywatnego biznesu) lub indywidualnych osób (w tym absolwentów), które dla pożytku publicznego wspierają w formie grantów lub środków niefinansowych (donacje ziemi, budynków, księgozbiorów itp.) edukację wyższą.

Finansowanie projektowe (*project-based funding* w terminologii EUA). Polega na aplikowaniu w drodze konkursu (konkurencji) przez uniwersytety o środki, głównie, ale nie wyłącznie publiczne, na przedsięwzięcia edukacyjne - na przykład związane z tworzeniem nowych kierunków kształcenia, czy podnoszeniem jakości kształcenia.

Finansowanie konkurencyjne (*competitive funding*). Finansowanie polegające na dystrybucji funduszy publicznych między konkurujące ze sobą szkoły wyższe. Zwykle chodzi o finansowanie projektów - służących realizacji określonych celów ustanowionych w ramach krajowych czy międzynarodowych (na przykład w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki) priorytetów edukacyjnych.

Finansowanie celowe (*targeted* lub *earmarked financing* w terminologii EUA). Finansowanie działań w obszarze edukacji wyższej określonych przez władze publiczne właściwe dla szkolnictwa wyższego. Może być realizowane zarówno w drodze bezpośredniego przydziału środków finansowych (na przykład dla tak zwanych zamawianych kierunków kształcenia na określonych uniwersytetach) lub poprzez konkurencję między szkołami wyższymi.

Finansowanie jakości/doskonałości kształcenia (*excellence financing*). Podobnie jak w przypadku aktywności B+R, ma na ogół charakter konkurencyjny i jest kierowane na wydziały czy kierunki kształcenia, które zanotowały - w świetle kryteriów wynikających z procesu akredytacji merytorycznej i instytucjonalnej - szczególne osiągnięcia w zakresie podnoszenia jakości kształcenia, także w wymiarze międzynarodowym (internacjonalizacji kształcenia).

Finansowanie efektywnościowe (*performance-based financing* w terminologii EUA). Finansowanie zorientowane głównie na osiągnięcia danego beneficjenta (szkoły wyższej) w zakresie efektywności i jakości kształcenia, czyli odnoszące się do efektów kształcenia (*output oriented*), nie zaś jego strony czy aspektów nakładowych (*input oriented*). Może w różnym zakresie wystąpić w wielu wyżej wskazanych formach i mechanizmach finansowania edukacji wyższej: finansowanie celowe, projektowe, jakości/doskonałości kształcenia, a także w przypadku dotacji ogólnej (tak jak to ma miejsce w obowiązującym obecnie w Polsce algorytmie obliczania tzw. stacjonarnej dotacji ogólnej).

Finansowanie przez studentów (*students financial contributions* w terminologii EUA). Pojęcie to należy rozumieć szeroko, jako obejmujące wszelkie płatności ponoszone przez studentów w związku z finansowaniem bezpośrednich (operacyjnych) kosztów kształcenia, a w

szczegółności czesnego (*tuition fees*), opłat rejestracyjnych - w związku z przyjęciem na studia, czy zapisem na poszczególne semestry studiów - certyfikacyjnych itp.

Ponieważ w rozdziale zajmujemy się tylko formami i mechanizmami finansowania publicznego, w sposób bardzo krótki jedynie, ale związany właśnie ze wsparciem publicznym, odniesiemy się do opłat ponoszonych przez studentów jako źródła finansowania publicznych szkół wyższych. Jak wynika z wykresu 1, udział tych opłat wynosi w Europie ok. 10%, choć - z drugiej strony - jest mocno zróżnicowany¹². Należy jednak pamiętać, że w zdecydowanej większości krajów europejskich istnieją rozbudowane systemy wsparcia publicznego dla finansowania przez studentów, czy ich rodziny, kosztów ponoszonych w związku ze zdobywaniem wyższego wykształcenia. Ich celem jest nie tylko pomoc finansowa związana z ponoszeniem bezpośrednio kosztów kształcenia - zwłaszcza w krajach gdzie powszechny jest system opłat za studia - ale również wsparcie służące pokrywaniu, zwiększonych w związku ze studiami wyższymi kosztów utrzymania, poprzez wszelkiego rodzaju stypendia socjalne. Wreszcie, w niemal wszystkich krajach europejskich istnieją rozbudowane systemy wsparcia pośredniego w postaci udzielanych przez banki - lub inne instytucje państwowe - na preferencyjnych zasadach - kredytów i pożyczek studenckich. Chodzi też o kredyty udzielane przez komercyjne banki prywatne, ale z publicznymi gwarancjami czy dotacjami w celu obniżenia ceny tych kredytów¹³.

Powyższa identyfikacja głównych mechanizmów i instrumentów wsparcia publicznego dla edukacji wyższej nie pretenduje do pełnego opisu, a tym bardziej analizy, systemu tego wsparcia. Wydaje się jednak, że nawet w tak krótkim - ze względu na charakter tego opracowania i jego ramy objętościowe - opisie, należy zwrócić uwagę na kilka jeszcze elementów czy właściwości tego systemu:

1. Problem podstawowy to kierunek zmian. Jak wynika ze wszystkich wyżej wskazanych opracowań przygotowanych pod auspicjami, czy dla EUA, chociaż "granty blokowe" (jak na przykład występująca w polskim systemie "podstawowa dotacja stacjonarna"), pozostają podstawową formą finansowania, to obserwuje się (choć w stopniu istotnie mniejszym

¹² Patrz szerzej na ten temat: Bukowska G., Wybrane zagadnienia finansowania szkolnictwa wyższego , Reformowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce - uwarunkowania finansowo-ekonomiczne i prawne, op. cit.

¹³ ibidem, s. 82-88. Patrz także: Kefala S., Fees and Students Support in Europe (Preliminary Draft), EUA, Brussels 2104.

niż w przypadku finansowania działalności badawczej) stały proces wprowadzania do krajowych systemów finansowania edukacji rozwiązań bardziej konkurencyjnych poprzez mechanizmy finansowania celowego, finansowania jakości kształcenia, czy finansowania projektowego.

2. W coraz większym zakresie wprowadza się w mechanizmach publicznego finansowania podejście zorientowane na efekty kształcenia, czy - ujmując to bardziej generalnie - na efektywność i jakość kształcenia (*performance-based financing*), w tym zwłaszcza poprzez rosnące uwzględnianie właściwych dla tego podejścia kryteriów w mechanizmie "finansowania blokowego". Skutkuje to większym uzależnianiem poziomu dotacji od poprawy (na tle innych jednostek szkolnictwa wyższego w danym kraju) parametrów jakości i efektywności¹⁴. Jest to również związane z mechanizmami *excellence funding*, choć zakres stosowania tych mechanizmów dla doskonalenia procesu kształcenia jest w krajach europejskich znacznie mniejszy niż w przypadku sfery nauki i badań. Można jednak bez większego ryzyka wyrazić przypuszczenie, iż zwiększone finansowanie uniwersytetów jako "centrów doskonałości" pod względem naukowo-badawczym będzie w niemałym stopniu - zwłaszcza w dłuższym okresie - skutkować wzrostem jakości kształcenia w uniwersytetach, które status takich centrów uzyskują (o związkach między *research excellence initiatives*, *excellence funding* i *centres of excellence*, a finansowaniem szkół wyższych piszemy w innym miejscu).
3. Dywersyfikacja mechanizmów finansowania, a w rezultacie także i zróżnicowanie rodzajów przychodów finansowych uzyskiwanych przez uczelnie publiczne, tak ze źródeł publicznych, jak i prywatnych, zarówno na cele edukacyjne, jak i badawcze, może być postrzegana jako zjawisko korzystne z punktu widzenia ich autonomii instytucjonalnej. Z drugiej strony zwiększa to ich ekspozycję na ryzyko, zwłaszcza w kontekście zasady *full costing*¹⁵. Rodzi to potrzebę głębokiej profesjonalizacji zarządzania finansami - podobnie jak w uczelniach prywatnych, by to ryzyko skutecznie i efektywnie ograniczać. Wzrost tego

¹⁴ *Performance-based funding* jest w praktyce bardzo różnie rozumiane w krajach europejskich. W szczególności występuje duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o liczbę i rodzaje wskaźników branych pod uwagę przy ocenie jakości i efektywności kształcenia i badań. Po wtóre, wskaźniki czy kryteria odnoszące się do tych obu sfer działania szkoły wyższej w praktyce funkcjonowania *Performance-based funding* w sposób łączny determinują - w różnych proporcjach, w zależności od wagi przypisywanej kryteriom "inputowym" - wysokość zasilania otrzymywanego w postaci *block grant* przez daną szkołę wyższą. Patrz na temat szerzej: Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe, op.. cit. s. 46-53.

¹⁵ Por. Financially Sustainable Universities. Full Costing: Progress and Practice, op. cit.

ryzyka wiąże się w szczególności z mechanizmami współfinansowania (*co-funding*), ale także finansowania projektowego i celowego. W niemałym stopniu dotyczy to również finansowania efektywnościowego, gdyż oznacza ono istotny w stosunku do tradycyjnego, nakładowo zorientowanego finansowania blokowego, wzrost zmienności poziomu dotacji otrzymywanej przez szkołę wyższą na realizację zadań edukacyjnych.

W zakończeniu tego punktu spróbujemy przedstawić w postaci pewnego schematu opisane powyżej podstawowe mechanizmy i instrumenty publicznego finansowania działalności edukacyjnej w europejskich szkołach wyższych. Z trzech powodów będzie to schemat bardzo uproszczony. Po pierwsze, dlatego, że będzie on dotyczył łącznie systemu finansowania edukacji i systemu finansowania badań na uniwersytetach. Po drugie, ze względu na fakt, że występuje znaczne zróżnicowanie w tym zakresie między poszczególnymi krajami, mimo występowania pewnych ogólnych tendencji, jak na przykład wskazanej powyżej do wprowadzania w mechanizmach publicznego finansowania szkół wyższych, a w tym i ich zadań edukacyjnych, podejścia zorientowanego na efekty kształcenia (*performance-based financing*, *excellence financing* i inne). Po trzecie, nawet przy bardzo ogólnym spojrzeniu na publiczne wsparcie edukacji wyższej w krajach europejskich otrzymujemy obraz bardzo złożony, wielowymiarowy, tak jak to wynika z przedstawionego powyżej zróżnicowania mechanizmów i instrumentów tego wsparcia.

W ujęciu najbardziej ogólnym wsparcie (finansowanie) publiczne szkół wyższych możemy podzielić na alokowane przez :

- mechanizmy niekonkurencyjne
- mechanizmy (w różnym stopniu) konkurencyjne.

Można też mówić o mechanizmach "mieszanych", czyli charakteryzujących się współistnieniem rozwiązań konkurencyjnych i niekonkurencyjnych, przy braku wyraźnej przewagi jednego z tych dwóch rodzajów mechanizmów. Według Estermana i Pruvot¹⁶, schemat podstawowy oparty na tym rozróżnieniu przedstawia się następująco:

¹⁶ Esterman T., Prevot E.B.: *Financially Sustainable Universities II. European Universities diversifying Income Streams*, op. cit. s. 29

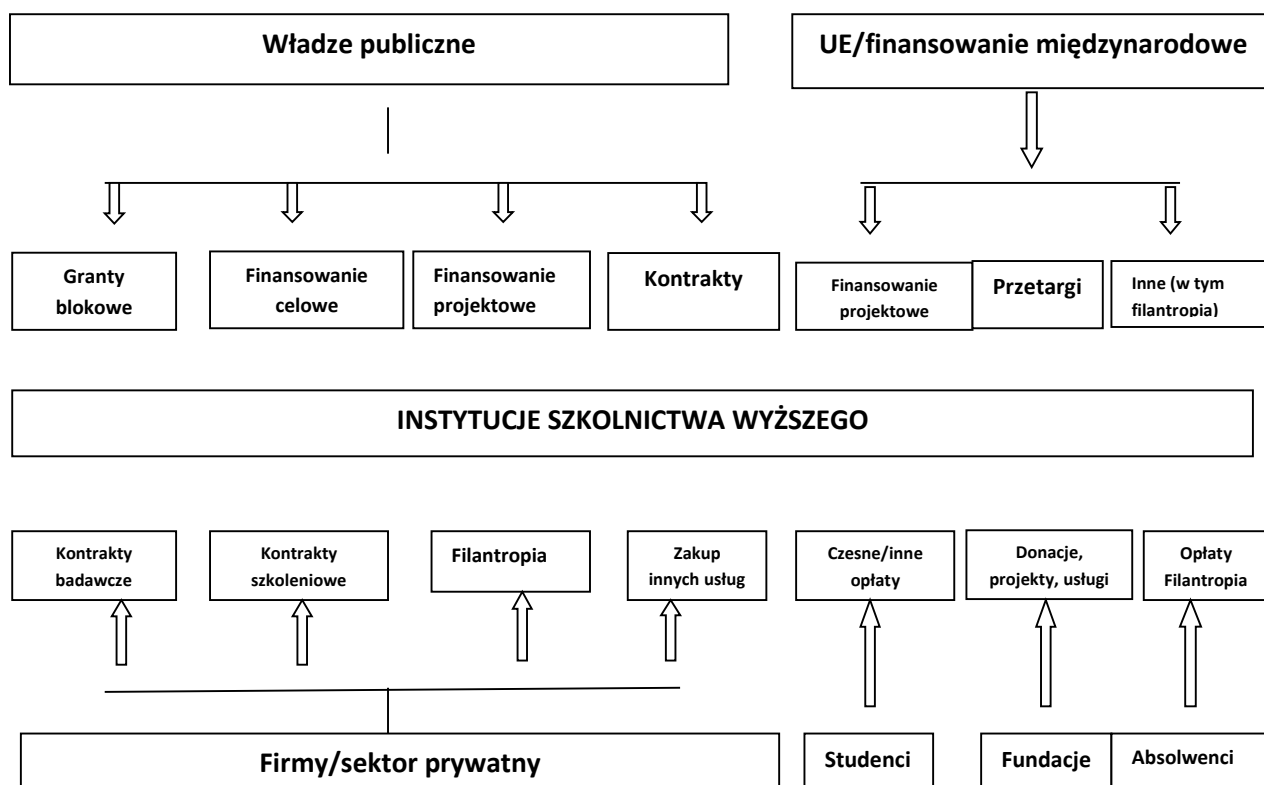
Rys. 2. Podstawowe rodzaje publicznego finansowania uniwersytetów

Finansowanie niekonkurencyjne (bezpośredni, znani beneficjenci)	Finansowanie konkurencyjne (beneficjenci nie znani <i>a priori</i>)	
Dotacja ogólna (grant blokowy)	Finansowanie celowe	Finansowanie projektowe
Brak współfinansowania	Współfinansowanie może wystąpić (może być konieczne)	

Źródło: opracowanie własne, z wykorzystaniem *Financially Sustainable Universities II. European Universities diversifying Income Streams*, op. cit.

Problemem dyskusyjnym jest tutaj ujęcie finansowania celowego jako rodzaju finansowania konkurencyjnego. W istocie może ono mieć charakter dualny. Kiedy na przykład ministerstwo czy agencja finansująca kształcenie wyższe zleca pewnej jednostce (na przykład wydziałowi szkoły wyższej) zadanie w postaci tak zwanego kierunku zamawianego, łącznie z przekazaniem odpowiednich środków finansowych, mamy niewątpliwie do czynienia z rozwiązaniem niekonkurencyjnym. Jeśli realizacja tego samego zadania odbywa się poprzez "konkurs" w którym uczestniczą, spełniające odpowiednie kryteria, jednostki dydaktyczne (wydziały z różnych uczelni), rozwiązanie należy uznać za konkurencyjne.

Rys. 3. Źródła, rodzaje i instrumenty finansowania uniwersytetów europejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Financially Sustainable Universities II. European Universities Diversifying Income Streams*, op. cit., s 39

W schemacie uwzględniono również prywatne, jak również inne niż publiczne niekomercyjne źródła finansowania, na przykład fundacje czy finansowanie filantropijne, oraz czesne i opłaty administracyjne, ponoszone przez studentów. Przypomnijmy, iż "finansowanie niepubliczne" przynosi uniwersytetom europejskim około jedną czwartą przychodów, przy czym udział czesnego (około 9%) jest wyraźnie większy niż finansowanie przez sektor prywatny (około 6,5%). Ponadto należy też podkreślić, iż mimo rozwoju *performance-based funding* i innych rodzajów finansowania konkurencyjnego granty blokowe (dotacje ogólne) przynoszą publicznym uniwersytetom między 50% a 90% łącznych przychodów. Te liczby zwracają uwagę na relatywnie małe wciąż znaczenie innych niż dotowanie publiczne źródeł finansowania publicznych szkół wyższych w Europie, z drugiej zaś na duży potencjał wzrostu niepublicznego finansowania edukacji wyższej, w tym zwłaszcza przez sektor prywatny. Potencjał ten należy łączyć w szczególności z obserwowaną w wielu krajach europejskich, w tym zwłaszcza krajach członkowskich Unii Europejskiej, tendencją do współudziału prywatnego biznesu (choć także instytucji publicznych związanych z samorządem terytorialnym) do uczestnictwa w tworzeniu programów studiów, definiowania efektów ich kształcenia, tak aby w stopniu lepszym niż

dotychczas dostosowywać strukturę i poziom ilościowy kształcenia do potrzeb gospodarki, kultury i sfery publicznej. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 będą to też - jak można przypuszczać - stymulować rozwiązania instytucjonalne i mechanizmy finansowania związane z poszczególnymi programami operacyjnymi Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza Programem Operacyjnym Wiedza, Edukacja i Rozwój (PO WER 2014-2020).

3. *Full costing* oraz *performance-based funding* - przegląd podstawowych problemów

We wszystkich publikacjach EUA poświęconych finansowaniu edukacji i badań prowadzonych na uniwersytetach publicznych w Europie hasłem kluczowym, czy głównym punktem odniesienia wszystkich szczegółowych problemów związanych ze źródłami, mechanizmami i instrumentami finansowania jest finansowe zrównoważenie czy trwałość uniwersytetu - *Financial Sustainability*. Również w tym właśnie kontekście jest, czy powinna być rozpatrywana zasada *full costing*. Jej realizacja może być uznana za relatywnie mało zagrożoną w sytuacji, gdy dominują granty blokowe jako mechanizm finansowania uniwersytetu, przy *implicite* przyjmowanym założeniu oczywiście, iż istnieje dobra metodologia liczenia kosztów edukacji czy badań, a ponadto że nie występują instytucjonalne czy techniczne bariery wdrażania rozważanej zasady. Rozwój wszelkich konkurencyjnych form finansowania, w tym zwłaszcza opartych na rozbudowanych metodologiach *performance based funding*, a także procedur współfinansowania (dotyczący głównie projektów badawczych, w małym zaś zakresie przedsięwzięć edukacyjnych), stwarza z definicji potencjalne czy realne zagrożenia dla realizacji zasady *full costing*, a w ten sposób może stanowić zagrożenia i dla finansowej trwałości oraz zrównoważenia uniwersytetu.

Poniżej dokonujemy bardzo zwięzłego krótkiego przeglądu podstawowych, w pewnym zakresie współzależnych (jak wynika to z powyższej analizy) problemów związanych z realizacją zasady *full costing*, a następnie *performance based funding*. Przegląd oparty jest na publikacjach EUA poświęconych tym problemom, a stanowiących podsumowanie obszernych studiów empirycznych obejmujących uniwersytety w krajach członkowskich EUA¹⁷. W bardzo

¹⁷ *Financially Sustainable Universities in Europe. Towards Full Costing in European Universities. EUA Report*, EUE, Brussels 2008; Esterman T., Clayes-Kulik A.L.: *Financially Sustainable Universities. Full Costing; Progress and Practice*, EUA, Brussels 2013; Esterman T., Clayes-Kulik A.L., Prevot E.B.: *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe*, EUA, Brussels 2013

niewielkim zakresie odnosimy się od opisu występujących w tym zakresie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami, a całkowicie pomijamy przedstawianie zawartych w literaturze przedmiotu *case studies*.

3.1. Full costing

Korzyści z tytułu stosowania zasady *full costing* dotyczą samych uniwersytetów, rządów narodowych, jak i mogą mieć wymiar europejski. Jeśli chodzi o uniwersytety, będą to: usystematyzowany sposób podejścia do analizy podstawowych obszarów operacyjnych i ich kosztów, identyfikacja centrów kosztów i ich nośników, lepsza wewnętrzna alokacja posiadanych zasobów, poprawa mechanizmu podejmowania strategicznych decyzji, korzyści (możliwości) benchmarkingowe w ramach sektora wyższej edukacji, zwiększona zdolność do negocjowania i wyceniania swych aktywności. Wszystko to powinno prowadzić do wyższego pokrycia kosztów finansowania poszczególnych przedsięwzięć - badawczych i edukacyjnych - i w ten sposób do wzrostu *financial sustainability* uniwersytetu. Na poziomie narodowym czy europejskim (EU) *full costing* ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wiarygodności finansowej sektora edukacji wyższej. Buduje zaufanie między różnymi poziomami władzy publicznej, agencjami finansującymi badania i edukację wyższą oraz uniwersytetami. Umacnia autonomię instytucjonalną uniwersytetu. Ułatwia alokację zasobów dokonywaną w ramach budżetu centralnego, ponieważ uniwersytety mogą w sposób zweryfikowany i godny zaufania uzasadnić swoje potrzeby finansowe. *Full costing* umożliwia uniwersytetom bardziej skuteczne z punktu widzenia swych misyjnych celów działania oraz opieranie decyzji na wiarygodnych danych oraz informacjach.

Jak wynika z badań, których wyniki zastały przedstawione i zanalizowane w raporcie EUA, *Financially Sustainable Universities. Full Costing; Progress and Practice* (2013), pomimo licznych korzyści związanych ze stosowaniem metodologii *full costing* metodologia ta nie upowszechniła się bynajmniej na europejskich uniwersytetach, czy też zakres jej stosowania jest bardzo zróżnicowany. Za barierę najważniejszą uznaje się oportunizm i brak zaangażowania czołowego kierownictwa uniwersytetu, a także brak należytej komunikacji między różnymi poziomami zarządzania, jak również brak wsparcia zewnętrznego dla implementacji metodologii *full costing*. Wskazuje się również realne zagrożenia dla tej implementacji związane z nowymi trendami w zakresie finansowania publicznych szkół

wyższych. Chodzi przede wszystkim o stałe rozszerzanie zakresu stosowania *współfinansowania*, co wymaga poszukiwania dodatkowych, publicznych bądź prywatnych, źródeł finansowania. Dotyczy to zarówno projektów o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym, a zwłaszcza unijnym, w części dotyczącej tak kosztów bezpośrednich, jak i pośrednich. Rozszerzający się zakres współfinansowania to również realne zagrożenie dla finansowej trwałości i zrównoważenia uniwersytetu. Po drugie, zagrożenia dla realizacji zasady *full costing* wiążą się z postępującą dywersyfikacją źródeł finansowania (niezależnie od dominacji wciąż finansowania w formie grantów w blokowych). Problem polega przede wszystkim na tym, że różne źródła finansowania wiążą się z różnymi "reżimami wiarygodności", raportowania czy sekwencji czasowej zasilania w środki finansowe. Często też wymaga to znacznie wzmoczonego wysiłku ze strony służb odpowiedzialnych za planowanie finansowe, budżetowanie i rozliczanie poszczególnych zadań i projektów, co może generować dodatkowe koszty, czasami też - jak w przypadku projektów o niewielkiej skali - nieproporcjonalnie dużych w stosunku do uzyskiwanych korzyści.

Cytowane studium EUA wskazuje nie tylko na bardzo zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi krajami europejskimi, ale też i - generalnie rzecz biorąc - relatywnie niski stopień implementacji *full costing* na europejskich uniwersytetach¹⁸. Krajami najbardziej zaawansowanymi są Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja i Finlandia. W pierwszych trzech spośród tych krajów wypracowano w sposób scentralizowany dla całego sektora publicznego szkolnictwa wyższego metodologię *full costing*, w Finlandii miało to miejsce na poziomie poszczególnych uniwersytetów w odpowiedzi na żądania władz ministerialnych i narodowych agencji finansujących badania. Na średnim poziomie zaawansowania procesu implementacji metodologii *full costing* są Austria, Belgia, Francja i Niemcy. W pozostałych krajach, włączając do tej grupy również Polskę, można mówić o fazie początkowej, przy rosnącej jednak świadomości korzyści wynikających z *full costing*. W znacznym stopniu przyczynił się do tego projekt EUA, EUIMA Full Costing¹⁹.

¹⁸ Esterman T., Claves-Kulik A.L.: *Financially Sustainable Universities. Full Costing; Progress and Practice*, op. cit., s.19-20

¹⁹ "European Universities Implementing the Modernization Agenda" (EUIMA). Projekt ten ma za główny cel właśnie koordynację działań służących implementacji *full costing* na poziomie europejskim i poziomach narodowych

3.2. Performance-based funding

Nazwa tego rodzaj finansowania ma bardzo ogólny charakter i jako taka nie pojawia się bezpośrednio w systemach finansowania publicznych szkół wyższych w Europie. Jest to po drugie pojęcie, które jest na wiele sposobów interpretowane w poszczególnych krajach naszego kontynentu i łączone z wieloma rodzajami mechanizmów czy rodzajów finansowania, które można ogólnie określić jako konkurencyjne, a w szczególności przeciwstawić grantom blokowym. Jednak i w tych ostatnich, można wyróżnić - jak choćby w Polsce - elementy *performance-based funding*. Jest tak wówczas, gdy do formuły obliczania grantu blokowego włącza się - z różnymi wagami - kryteria (wskaźniki), które wiążą sumaryczną wartość grantu z osiągnięciami dotowanej uczelni publicznej w zakresie jakości i efektywności kształcenia i badań. O ile jednak w niektórych krajach europejskich ten rodzaj finansowania wiąże się z zawieraniem kontraktów - na różny okres - na finansowanie z odpowiednimi agencjami publicznymi - jak na przykład brytyjska HEFCA - lub przynajmniej istnieje możliwość takiego kontraktowania, to są też kraje europejskie, w których takie kontraktowanie jest w ogóle prawnie niemożliwe. Na 22 kraje europejskie objęte przywoływanym w tym opracowaniu kilkakrotnie raporcie EUA, *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe* (2013), jest to siedem krajów: Belgia (Flamandia), Czechy, Irlandia, Norwegia, Polska, Słowacja i Węgry.

W formułach obliczania grantów blokowych dla publicznych szkół wyższych zdecydowanie dominują wskaźniki zorientowane nakładowo (*input oriented indicators*), a przede wszystkim liczba studentów na pierwszym i drugim stopniu studiów. Odpowiednie "wskaźniki wynikowe", czyli liczba wypromowanych bakałarzy i magistrów, są używane rzadziej lub mają mniejszą wagę. W większym stopniu odnosi się to do tych wynikowo zorientowanych wskaźników dotyczących kształcenia, które wiążą się z procesem badawczym. Chodzi przede wszystkim o liczbę uzyskanych stopni doktorskich. Wskaźniki o charakterze wynikowym są natomiast powszechnie używane w przypadku oceny efektywności działalności badawczej jako podstawy do ustalenia wysokości grantu blokowego, czy - na większą jeszcze skalę - w różnych systemach finansowania, które wcześniej zostały określone jako konkurencyjne. Zauważa się też trend, aby inkorporować do formuł finansowania wskaźniki, które operacjonalizują ważne priorytety polityczne dotyczące sfery kształcenia wyższego i badań. Chodzi zwłaszcza o finansowanie międzynarodowe, liczbę studentów i pracowników

zagranicznych. Nacisk na internacjonalizację jest szczególnie widoczny w krajach skandynawskich.

Kryteria związane z pozyskiwaniem finansowania zewnętrznego, w tym zwłaszcza międzynarodowego, są często łączone z tworzeniem bodźców do aktywnego rozwijania współpracy międzynarodowej przez uniwersytety i zdywersyfikowania swych strategii rozwojowych. Należy być jednak zawsze świadomym, że - jak generalnie w przypadku mechanizmu współfinansowania - może to rodzić zagrożenia dla trwałości finansowej uniwersytetu, jeśli nie towarzyszy mu wzrost finansowania krajowego *via* formuła grantu blokowego.

Europejskie uniwersytety mają generalnie ograniczone możliwości, aby współdecydować o rodzajach, liczbie i konkretnych wskaźnikach, które poprzez formułę finansowania publicznego wpływają na ich dotację przekazywaną przez ministerstwo czy odpowiednią agencję publiczną. Z drugiej strony w 15 z 22 krajów europejskich, o których mowa w powyżej przywołanym raporcie EUA, pojawiła się możliwość - głównie jednak w odniesieniu do projektów badawczych i rozwojowych - negocjacji między władzami publicznymi i władzami uniwersytetów w ramach tak zwanych *performance contracts*. W ramach tych negocjacji uzgadniane są pewne cele i priorytety między tymi dwoma stronami.

Podsumowanie i wnioski

1. Obserwowany w Polsce spadek liczby studentów, spadek który będzie trwał przynajmniej do końca tej dekady, powinien być wykorzystany do poprawy jakości kształcenia. Tymczasem obserwujemy obecnie niekorzystne z tego punktu widzenia procesy, indukowane pogarszającą się sytuacją finansową szkół wyższych w związku ze spadkiem dochodów ze źródeł niepublicznych (odpłatne formy studiów, kształcenie podyplomowe itp.), a także małą elastycznością systemu zatrudnienia (w dużej mierze, ale nie wyłącznie, powodowanej sztywnością regulacji prawnych w tej sferze). Chodzi zwłaszcza o zwiększanie liczebności grup ćwiczeniowych i seminaryjnych, zmniejszanie - zwłaszcza przez uczelnie akademickie posiadające pełną samodzielność w zakresie kształtowania kierunków kształcenia - łącznej liczby godzin na studiach tak licencjackich (inżynierskich), jak i magisterskich, nie mówiąc o obniżaniu wymogów stawianym studentom w związku z "walką" o utrzymanie wysokiej liczby studentów. Uważamy, że w algorytmie finansowania dotyczącym tak zwanej stacjonarnej

dotacji budżetowej dla uczelni publicznej, niezależnie od potrzeb jej modyfikacji (o czym mowa nieco później), powinien być wbudowany mechanizm przeciwdziałający spadkowi poziomu tego finansowania w związku ze spadkiem liczby studentów stacjonarnych. Pozwoli to na stopniowe wyrównywanie ogromnej luki między Polską a krajami EU-15, jeśli chodzi o poziom publicznych wydatków na jednego studenta w szkolnictwie wyższym (szkołach publicznych). Bez istotnego wzrostu tego finansowania mówienie o znaczącej poprawie poziomu kształcenia pozostaje w znacznym stopniu myśleniem typu *wishful thinking*.

2. Obserwowana w wielu krajach europejskich tendencja do wzrostu stosowania różnych mechanizmów efektywnościowych w finansowaniu publicznych szkół wyższych (*performance-based financing*) musi być traktowana jako naturalna i nieunikniona w warunkach dążenia do większej dyscypliny i zrównoważenia finansów publicznych, a także zapewnienia większej efektywności kształcenia, mierzonej w przypadku szkolnictwa wyższego dającymi się kwantyfikować i porównywać efektami kształcenia. Ta tendencja jest już wyraźnie widoczna w naszym kraju i przejawia się w odniesieniu do systemu finansowania publicznych szkół wyższych przede wszystkim wzrostem udziału w dotacji stacjonarnej części zmiennej, uzależnionej od spełniania przez poszczególne szkoły (na porównawczym tle średniej dla ich jednorodnych grup) wskaźników jakości i efektywności, odnoszących się tak do procesu kształcenia, jak i badań naukowych. Względ na trwałość i zrównoważenie finansowe szkół (*financial sustainability*), a w tym szczególnie potrzeba unikania nadmiernego ryzyka finansowego, nakazuje zachowanie w tym względzie odpowiedniego umiaru i przewidywalności działań publicznego donatora, czyli ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i innych ministrów którym podległe są publiczne szkoły wyższe: zdrowia, kultury, sportu, obrony narodowej. Konkretyzując, chodzi o to, że uczelniom publicznym powinien być znany ze znacznym wyprzedzeniem wieloletni program wzrostu udziału *performance-based financing* w dotacji stacjonarnej, tak aby mogły się do niego elastycznie i skutecznie dostosować, także poprzez poszukiwanie alternatywnych, prywatnych (szerzej: niepublicznych) źródeł finansowania swej aktywności dydaktycznej.

3. Należy uznać za szkodliwy, a także utopijny, pogląd, że nowe, prywatne źródła finansowania będą się stawać substytutem dla finansowania publicznego. Mówiąc o szkodliwości, mamy przede wszystkim na myśli fakt, że zbyt duże uzależnienie od finansowania prywatnego może skutkować nieakceptowalnym ze społecznego punktu widzenia ryzykiem utraty trwałości

finansowej, jak i zagrożeniem dla autonomii i wiarygodności społecznej uniwersytetów i innych akademickich szkół wyższych. Doceniamy w pełni potrzebę wzrostu finansowania publicznego szkolnictwa wyższego ze źródeł prywatnych, czy przez jednostki organizacyjne sektora trzeciego (gospodarki społecznej) - fundacje, prywatni donorzy i wszelkie instytucje *non-profit*, dość oczywistą także w kontekście potrzeby lepszego dostosowywania programów i treści kształcenia do zmieniających się potrzeb gospodarki i coraz bardziej labilnego i konkurencyjnego rynku pracy. Uważamy zarazem, że to prywatne finansowanie powinno służyć nie zastępowaniu w pewnej części finansowania publicznego, ale zwiększaniu tak ogólnego, jak i w przeliczeniu na jednego studenta, poziomu łącznego finansowania publicznego szkolnictwa wyższego. Oczywiście, osiągnięcie postulowanego w Polsce, czy Unii Europejskiej (Program Europa 2020) wzrostu udziału finansowania prywatnego do poziomu około 1% nie będzie realne bez stworzenia systemu odpowiednich zachęt fiskalnych dla podmiotów prywatnych finansujących przedsięwzięcia edukacyjne w publicznych szkołach wyższych. Niezależnie od tego, można mieć nadzieję, że - podobnie jak w krajach najwyżej rozwiniętych - zwiększać się będzie w Polsce finansowanie typu filantropijnego, a więc nie związane bezpośrednio z oczekiwanymi korzyściami w postaci "szytych na miarę" (*customized*), czyli dostosowanych wprost do potrzeb prywatnych donatorów profili i efektów kształcenia, czy nie powodowane korzyściami podatkowymi. Ważną w tym kontekście informacją jest fakt, iż już obecnie udział finansowania typu filantropijnego w szkołach wyższych w Europie wynosi ok. 5%, będąc niewiele niższym niż finansowanie związane z kontraktami na realizację zadań dydaktycznych zawieranymi z prywatnymi podmiotami biznesowymi - ok. 6,5% .

4. Mając na uwadze fakt, że dotacja ogólna (blokowa, podstawowa dotacja stacjonarna w polskim systemie finansowania) jest i pozostanie, tak w Polsce, jak i w zdecydowanej większości krajów europejskich, dominującym (ponad 70%) źródłem finansowania publicznego szkolnictwa wyższego w perspektywie krótko- i średniookresowej, sprawą fundamentalną jest zwiększanie w jej ramach - przy spełnieniu wcześniej postulowanego warunku przewidywalności i transparentności zmian w tym zakresie - finansowania typu efektywnościowego (*performance-based funding*). Innymi słowy, rosnące znaczenie w determinacji ogólnego poziomu takiej dotacji powinny mieć wskaźniki efektywności i jakości (*performance indicators*), malejące zaś wskaźniki nakładu (*input comonents*). Uważamy, przy

tym, że korzystając z doświadczeń innych krajów w tym zakresie, dla lepszego, czy bardziej zrównoważonego "odwzorowania" specyfiki procesu kształcenia i badań naukowych w różnych typach szkół wyższych, należy istotnie, w stosunku do obowiązującej aktualnie w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego procedury algorytmicznej, rozszerzyć liczbę *performance indicators*. Oczywiście, takie rozszerzenie powinno być zaproponowane przez wysoko kompetentne grono, reprezentujące te różne rodzaje szkół wyższych, powołane nie przez Ministerstwo, ale organizacje je reprezentujące (KRASP i inne).

5. Niezależnie od doskonalenia w Polsce mechanizmów niekonkurencyjnego finansowania edukacji wyższej, wykorzystując dotychczasowe doświadczenia krajowe, a także - przede wszystkim - tych krajów europejskich, które mają w tym zakresie dłuższą tradycję i bogatsze w związku z tym doświadczenia, należy rozwijać w naszym kraju różne formy finansowania konkurencyjnego, a więc dotyczącego nie znanych *a priori* beneficjentów:

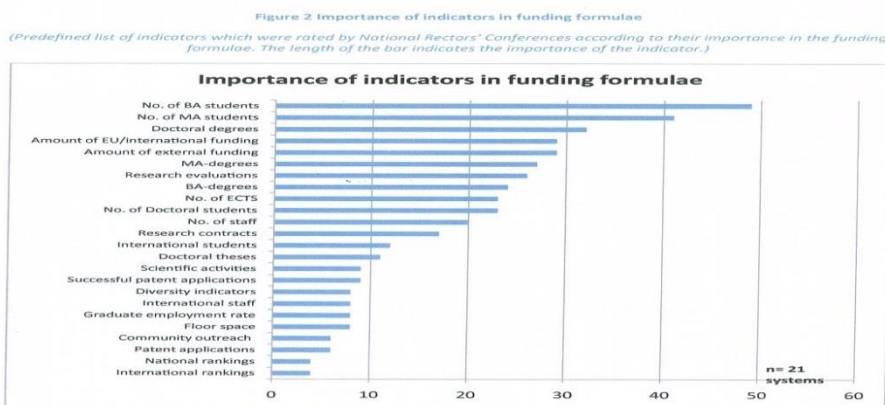
- finansowanie celowe (*earmarked financing* w terminologii EUA),
- finansowanie projektowe
- finansowanie jakości/doskonałości.

Finansowanie celowe w obszarze edukacji wyższej może być bardzo skuteczną formą wyboru takich jednostek organizacyjnych szkolnictwa wyższego (wydziały, instytuty na prawach wydziału i inne), które zapewnią wysoką jakość procesu dydaktycznego na zamawianych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (czy przez inne ministerstwa, którym podlegają publiczne szkoły wyższe) kierunkach kształcenia. Podobnie, finansowanie jakości/doskonałości kształcenia może i powinno być kierowane na wydziały i/lub kierunki studiów, które w wyniku akredytacji merytorycznej i instytucjonalnej zanotowały szczególne osiągnięcia w zakresie podnoszenia jakości kształcenia i jego internacjonalizacji, w tym w szczególności zdołały to potwierdzić w drodze akredytacji międzynarodowej. Należy mieć jednak świadomość, że tego typu finansowanie nie może być traktowane jako alternatywne, ale jedynie uzupełniające w stosunku do finansowania opartego na grantach blokowych (podstawowej dotacji stacjonarnej w polskim systemie publicznego finansowania szkolnictwa wyższego).

6. Jest oczywiste, że wzrost jakości kształcenia zależy w pierwszej mierze od ilości, kwalifikacji i kompetencji kadry naukowo-dydaktycznej. Postulowany powyżej wzrost ogólnego poziomu

finansowania - w tym przede wszystkim publicznego - szkolnictwa wyższego w naszym kraju powinien w związku z tym w znacznym zakresie służyć systematycznemu podnoszeniu wynagrodzeń i łącznych dochodów tej kadry, przy ciągłym doskonaleniu rzecz jasna mechanizmów doboru, selekcji i oceny nauczycieli akademickich, skutkującym także większym niż dotąd zróżnicowaniem tychże dochodów. Jednakże nawet przy najlepszych mechanizmach tego ostatniego rodzaju, bez istotnego wzrostu wynagrodzeń, bez przeciwdziałania obserwowanemu spadkowi konkurencyjności płacowej nauczycieli akademickich w stosunku do sektora gospodarki prywatnej, musimy się liczyć z nasilaniem się zjawiska negatywnej selekcji, jeśli chodzi o napływ młodej kadry do uczelni, a także z bardzo poważnym zagrożeniem w postaci jej starzenia się, a więc i powstawaniem niebezpiecznej w długim okresie luki pokoleniowej. Z drugiej strony, jakość kształcenia, nie tylko na kierunkach technicznych czy przyrodniczych, w coraz większym stopniu zależy od wielkości i poziomu wyposażenia infrastrukturalnego. To jest bardzo szeroki problem, którego szczegółowe omówienie wychodzi znacznie poza ramy przedmiotowe tego opracowania. Chcemy w związku z tym zwrócić uwagę na jego jeden tylko, ale bardzo ważny aspekt. Chodzi o proces postępującej dekapitalizacji znacznej części budynków służących realizacji zadań dydaktycznych (niekiedy także jednocześnie badawczych) w uczelniach publicznych. Zgodnie z definicją EUA, dotacja ogólna (stacjonarna w polskiej terminologii) powinna służyć pokryciu wszystkich operacyjnych kosztów kształcenia. Z całą pewnością obejmuje to również koszty remontów i modernizacji obiektów dydaktycznych. Tymczasem przy bardzo wysokim, sięgającym średnio 80% udziale szeroko rozumianych kosztów pracy w dotacji stacjonarnej, a także rosnących innych kosztach materialnych (zwłaszcza szeroko rozumianych mediów), uczelnie mają ogromne i wciąż rosnące trudności - także w związku z oddawaniem do użytku nowych obiektów - z pokrywaniem kosztów remontów i modernizacji tych obiektów. Mówiąc wprost, potrzeba zwiększonego finansowania publicznego szkolnictwa wyższego jest też determinowana potrzebami amortyzacyjnymi z tym związanymi. Oczywiście, można przyjąć, że uczelnie publiczne będą tworzyły odpowiednie odpisy amortyzacyjne na ten cel. Lecz to dla większości z nich oznaczałoby pogorszenie wyniku finansowego w skali, która z całą pewnością nie byłaby akceptowalna z punktu widzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i innych ministrów, którym podlegają publiczne szkoły wyższe. Konkludując, powinny być w możliwie krótkim terminie uruchomione prace i studia - z udziałem przedstawicieli publicznych szkół wyższych i reprezentujących je gremiów (KRASP i inne),

które doprowadzą do rozwiązań systemowych w dziedzinie finansowania amortyzacji budynków i budowli posiadanych przez publiczne uczelnie wyższe, w tym zwłaszcza służące realizacji zadań dydaktycznych. Wdrożenie rozwiązań prawno-instytucjonalnych z tym związanych nie może przy tym skutkować zmianami struktury dotacji stacjonarnej przy zachowaniu stałości jej poziomu, ale jej wzrostem, proporcjonalnym do rzetelnie obliczonych kosztów amortyzacji. Brak tego typu regulacji i idący za tym brak finansowania potrzeb amortyzacyjnych (ściślej biorąc ich systematyczne ograniczanie na uczelniach publicznych, grożące postępującą techniczną i ekonomiczną dekapitalizacją budynków i budowli) na pewno narusza powszechnie akceptowaną i postulowaną w licznych opracowaniach EUA zasadę *full costing* w finansowaniu publicznych szkół wyższych.



Literatura

1. Bukowska G., *Wybrane zagadnienia finansowania szkolnictwa wyższego*, [w:] *Reformowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce - uwarunkowania finansowo-ekonomiczne i prawne*, Wilkin J. red., Ośrodek Analiz Ekonomicznych Sektora Publicznego - Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2010
2. *Education at Glance*, UNESCO, Paris 2009
3. Esterman T., Clayes-Kulik A.L.: *Financially Sustainable Universities. Full Costing; Progress and Practice*, EUA, Brussels 2013
4. Esterman T., Clayes-Kulik A.L., Prevot E.B.: *Designing Strategies for Efficient Higher Education in Europe*, EUA, Brussels 2013
5. Esterman T., Prevot E.B.: *Financially Sustainable Universities II. European Universities diversifying Income Streams*, EUA, Brussels 2011
6. Estermann T., Pruvot E. B.: *European Universities Diversifying Income Streams: an overview of the study* (w:) *Beiträge zur Hochschulforschung*, 33. Jahrgang, 2/2011 (Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung), s.18-40
7. EUA's Public Funding Observatory Report, Spring 2013, EUA, Brussels 2013
8. EUDIS Experts Conference Report, *Impact of The Economic Crisis on European Higher Education Institutes*. September 2010;
9. *Financially Sustainable Universities in Europe. Towards Full Costing in European Universities. EUA Report*, EUE, Brussels 2008
10. Guang Ch., *Impact of Economic Crisis on Financial Sustainability of Higher Education Institutes*, *2011 International Conference on Information Management and Engineering (ICIME 2011)* IPCSIT vol. 52 (2012) , IACSIT Press, Singapore
11. Kefala S., *Fees and Students Support in Europe (Preliminary Draft)*, EUA, Brussels 2104.
12. Rapp J.M., *An introduction to the European University Association's work on financial sustainability* (w:) *Hochschulfinanzierung in Europa. Towards financially sustainable universities by diversifying income sources*, "Beiträge zur Hochschulforschung", 2/2011
13. *Tertiary Education*, OECD, Paris 2008

Rozdział 3. Doświadczenia wybranych krajów europejskich w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego (Roman Z. Morawski)

1. Wprowadzenie

Środki publiczne (z budżetów centralnych i lokalnych) stanowią wciąż dominujące źródło finansowania europejskiego szkolnictwa wyższego (por. Tablica 1) mimo postępującej dywersyfikacji źródeł tego finansowania i istotnych wahań jego poziomu w latach 2008–2012 (por. Tablica 2). Nic więc dziwnego, że w warunkach przyspieszonego wzrostu liczby studentów, jaki miał miejsce na przełomie XX i XXI wieku, i globalnego kryzysu finansowego, który rozpoczął się w roku 2008, metodyka alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe jest przedmiotem troski wielu europejskich rządów oraz ich działań legislacyjnych (regulacyjnych) mających na celu doskonalenie tej metodyki.

Tablica 1. Struktura źródeł finansowania europejskiego szkolnictwa wyższego w 2012 roku²⁰.

Dotacje z krajowych środków publicznych	73%
Dotacje z międzynarodowych środków publicznych	3%
Opłaty za studia	9%
Dochody z tytułu kontraktów z instytucjami biznesowymi	6%
Dochody z tytułu świadczonych usług	4%
Wpłaty organizacji filantropijnych	5%

²⁰ A.-L. Claeys-Kulik, "Trends and Challenges in University Funding and Governance in Europe", *Proc. EMMA Workshop (Brussels, May 24, 2013)*, <http://www.emma-project.eu/uploads/Documents/documents/workshop-may-2013/Trends%20and%20Challenges%20in%20University%20Funding%20and%20Governance%20in%20Europe%20by%20Anna-Lena%20Claeys-Kulik,%20Erasmus%20University%20Association.pdf> [2014.07.23].

Tablica 2. Względne zmiany poziomu finansowania szkolnictwa wyższego w latach 2008–2012 (q) w wybranych krajach europejskich²¹.

Zmiana 2008–2012	Kraje, w których nastąpiła zmiana q	
	nominalna	realna
$q \geq 10\%$	Austria, Belgia (fr), Islandia, Holandia, Niemcy, Norwegia, Polska, Szwecja	Niemcy, Norwegia, Szwecja
$5\% \leq q < 10\%$	Chorwacja, Francja	Austria, Belgia (fr)
$1\% \leq q < 5\%$		Francja, Holandia
$-1\% \leq q < 1\%$		
$-5\% \leq q < -1\%$	Portugalia	Chorwacja, Polska
$-10\% \leq q < -5\%$	Hiszpania	Portugalia, Słowacja
$q < -10\%$	Czechy, Grecja, Irlandia, Litwa, Węgry, Wielka Brytania, Włochy	Czechy, Hiszpania, Grecja, Irlandia, Islandia, Litwa, Węgry, Wielka Brytania, Włochy

Znamieną tendencją w ewolucji sposobów finansowania europejskich wyższych uczelni ze środków publicznych jest wzrost znaczenia konkurencyjnych metod alokacji tych środków oraz wzrost wagi dotacji celowych. Coraz częściej środki na działalność dydaktyczną i naukowo-badawczą przyznawane są na podstawie procedur alokacji odwołujących się do wskaźników efektywności działania uczelni, a nie tylko jej zasobów – wskaźników zróżnicowanych w zależności od obszaru i poziomu kształcenia i/lub też dziedziny badań. Uważa się, że jest to tendencja korzystnie wpływająca na przejrzystość systemów alokacji środków, na efektywność funkcjonowania wyższych uczelni, a w konsekwencji – na ich społeczne oddziaływanie. Nie zawsze jest to przekonanie poparte systematycznymi badaniami wpływu różnych formuł finansowania na efekty działalności edukacyjnej szkół wyższych. Do nielicznych należą badania zreferowane w obszernej ekspertyzie sporządzonej w 2011 roku dla austriackiego Ministerstwa Nauki i Badań²², która stała się podstawą niniejszego opracowania.

²¹ "EUA's Public Funding Observatory", Spring 2013, <http://www.eua.be/publicfundingobservatory> [2014.07.23].

²² K.-H. Leitner, B. Ecker, C. Steindl, *Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreich*, Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung - Endbericht, Wien 2011,

2. Przesłanki proefektywnościowych procedur alokacji

Punktem wyjścia przy projektowaniu procedur alokacji środków publicznych jest zwykle postulat, aby do uczelni bardziej efektywnych trafiało więcej tych środków niż do uczelni mniej efektywnych. Postulatu tego w oczywisty sposób nie spełniają tradycyjne metody alokacji oparte na negocjacjach między uczelnią a dysponentem środków publicznych, przeznaczonych na szkolnictwo wyższe. Drugą ważną przesłanką wprowadzania proefektywnościowych procedur alokacji jest konieczność ograniczania wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe, spowodowana wzrostem deficytu budżetowego w wielu państwach europejskich, z jednej strony, i wzrostem kosztów kształcenia akademickiego, zwłaszcza w dziedzinach o charakterze eksperymentalnym, z drugiej.

Dobrze skonstruowana procedura/formuła alokacji istotnie zmniejsza obciążenie (a tym samym koszty) dysponenta środków publicznych na szkolnictwo wyższe zadaniami związanymi z monitorowaniem efektywności ich wydatkowania. A ponieważ – ponadto – sprawia ona, iż strumień środków płynący do uczelni pozostaje w proporcjonalnej, mniej więcej, zależności do wolumenu świadczonych przez nie usług edukacyjnych, sprzyja ona także zwiększeniu społecznej dostępności studiów wyższych i wyrównaniu szans studiowania wśród osób upośledzonych społecznie lub zdrowotnie. Istotną cechą tej metodyki alokacji jest również i to, że zmienne i parametry procedury alokacji (kryteria, wskaźniki, warunki, priorytety, ...) ustalone są *ex ante*, co oznacza, że ani uczelnie ani dysponenci środków nie mają bezpośredniego wpływu na wynik alokacji. Jeszcze jednym pozytywnym następstwem stosowania tej metodyki alokacji jest racjonalizacja wykorzystania zasobów szkolnictwa wyższego.

3. Typologia procedur alokacji

Choć zróżnicowane tradycje narodowe i kulturowe oraz bieżące warunki finansowe i demograficzne przyczyniają się do daleko idącego zróżnicowania procedur alokacji stosowanych w różnych krajach, możliwe jest zdefiniowanie kilku ich typów modelowych. Podstawowe rozróżnienie dotyczy tzw. *input-based models* oraz *output-based models*. Te pierwsze odwołują się do takich wskaźników jak liczba pracowników finansowanej jednostki,

http://www.joanneum.at/uploads/tx_publicationlibrary/Finanzierungsmodelle_univers_Lehre_Endbericht_Feb_2011_POL.01-10.AF.008-01.pdf [2014.07.23]..

albo liczba pracowników z doktoratem, albo też kwota ich wynagrodzeń. Te drugie operują takimi wskaźnikami jak liczba studentów lub absolwentów, albo suma punktów kredytowych przez nich zgromadzonych, albo też pewnych wskaźników charakteryzujących sukces absolwentów na rynku pracy. Modele alokacji, stosowane w krajach europejskich, mają zwykle charakter mieszany, przy czym bardzo wyraźny jest kierunek ich ewolucji zachodzącej od końca lat osiemdziesiątych XX wieku: przybywa kryteriów charakterystycznych dla *output-based models*, ubywa tych związanych z *input-based models*. Narasta jednocześnie krytycyzm względem tej tendencji z następujących powodów:

- niepewność i niestałość finansowania kadry akademickiej utrudnia uczelniom realizację ich długoterminowych zamierzeń;
- uzależnienie poziomu finansowania uczelni od liczby jej studentów lub absolwentów przy braku kryteriów jakościowych zachęca uczelnie do obniżania poziomu świadczonych przez nie usług edukacyjnych;
- koncentracja na kryteriach ilościowych tego typu skłania również uczelnie do zaniedbywania tych aspektów ich misji, które nie są uwzględniane w procedurze alokacji.

4. Wybrane cechy procedur alokacji

Dość powszechną praktyką jest:

- naliczanie dotacji dla uczelni jako sumy dotacji dla jej jednostek organizacyjnych;
- naliczanie dotacji dla każdej z jednostek w większej części według kryteriów charakteryzujących jej działalność edukacyjną, w mniejszej – według kryteriów charakteryzujących jej działalność naukowo-badawczą;
- pozostawianie uczelni większej lub mniejszej swobody w zakresie wydatkowania dotacji, niezależnie od sposobu jej naliczania.

Dość powszechną praktyką jest też naliczanie części dotacji odnoszącej się do działalności edukacyjnej na podstawie liczby studentów zarejestrowanych na różnych rodzajach i stopniach studiów, przy czym w jednych krajach jest to przewidywana liczba studentów w roku akademickim, w którym ma być wydatkowana ta dotacja, w innych – liczba studentów w roku poprzednim lub średnia z dwóch lub trzech poprzednich lat. W jednym i drugim przypadku konieczna jest aposterioryczna korekta tej części dotacji. Cechą różnicującą obliczanie liczby

studentów w różnych krajach jest też sposób uwzględniania uczestników studiów stacjonarnych (ang. *full-time students*) i niestacjonarnych (ang. *part-time students*): w jednych systemach polega on na różnicowaniu jednostkowych (*per capita*) kosztów kształcenia, w innych – na przeliczaniu liczby uczestników studiów niestacjonarnych na równoważną liczbę uczestników studiów stacjonarnych na podstawie nominalnego wymiaru zajęć jednych i drugich. Istotną cechą różnicującą europejskie systemy naliczania tej części dotacji jest wreszcie sposób wyznaczania jednostkowych (*per capita*) kosztów kształcenia:

- w tzw. modelu cenowym są one dane *a priori*, edukacyjny budżet dysponenta środków publicznych na szkolnictwo wyższe jest wynikiem mnożenia ważonej liczby studentów przez te koszty;
- w tzw. modelu dystrybucyjnym wynikają one z podzielenia danego *a priori* budżetu przez ważoną liczbę studentów.

Wzrost liczby studentów powoduje w pierwszym przypadku wzrost wymagań względem budżetu dysponenta środków publicznych na szkolnictwo wyższe. Ponieważ utrudnia to tworzenie planów finansowych rządu, model cenowy stosowany bywa często w powiązaniu z określaniem liczby studentów *ex ante*: gdy liczba studentów rośnie, obniżane są jednostkowe koszty kształcenia w następnym roku.

Jednostkowe koszty kształcenia podlegają zwykle zróżnicowaniu wynikającemu z różnej kosztowności kształcenia w różnych dziedzinach; nie jest to jednak na ogół dokładne odwzorowanie proporcji rzeczywistych kosztów wykształcenia jednego studenta w tych dziedzinach w konkretnych uczelniach, ponieważ takie podejście prowadzioby do nadmiernej komplikacji i biurokratyzacji systemu alokacji. Najczęściej stosowane rozwiązania to średnie lub normatywne (standardowe) koszty kształcenia w jednorodnych grupach jednostek organizacyjnych wszystkich uczelni finansowanych ze środków publicznych, przy czym przez normatywne rozumie się zwykle koszty, jakie ponosiłaby hipotetyczna placówka edukacyjna o zoptymalizowanych parametrach, takich jak stosunek liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich. W niektórych krajach jednostkowe koszty kształcenia odzwierciedlają ponadto edukacyjne priorytety rządu: są wyższe w obszarach o szczególnym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju tych krajów.

Procedury alokacji coraz częściej odwołują się do wskaźników efektywności funkcjonowania uczelni, takich jak liczba wydanych dyplomów ukończenia studiów. Doświadczenia z tym związane pokazują jednak, że wybór odpowiednich wskaźników efektywności jest poważnym problemem metodologicznym²³ w dużej mierze dlatego, że efekty działania uczelni mają charakter bardzo zróżnicowany w sensie jakościowym, a użycie niewłaściwych wskaźników może rodzić patologiczne, sprzeczne z intencjami, reakcje systemu szkolnictwa wyższego. Jeśli nadmierna waga przypisana jest, na przykład, liczbie wydanych dyplomów, uczelnie podejmują próby sztucznego poprawiania sprawności studiowania, co prowadzi do pogorszenia jakości kształcenia, jeśli procedura nie uwzględnia z należytą wagą wyników oceny jakości kształcenia.

5. Doświadczenia wybranych krajów europejskich

W podrozdziale tym w sposób syntetyczny przedstawione zostaną procedury alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe w Finlandii, w Holandii, w Badenii-Wirtembergii, w Szwajcarii, i w Szwecji. Dokładny opis procedur alokacji stosowanych w szóstym z krajów objętych studium porównawczym (Anglia), zawartym w ekspertyzie stanowiącej podstawę niniejszego opracowania²⁴, znaleźć można w rozdziale 4.

5.1. Finlandia

W 1997 roku wprowadzone zostały w Finlandii tzw. kontrakty efektywnościowe, nadające dotacji podstawowej następującą strukturę: 44% na działalność dydaktyczną, 30% na działalność badawczą i 26% na rozwój i cele społeczne. W latach 1997–2003 stopniowo wdrażana była procedura naliczania tego pierwszego składnika na podstawie liczby absolwentów różnych kierunków studiów. Zgodnie z tą procedurą każda uczelnia negocjuje z odpowiednim ministerstwem planowane liczby absolwentów poszczególnych kierunków studiów; podstawą naliczania dotacji jest wskaźnik będący sumą liczby absolwentów z trzech ostatnich lat z wagą 1/3 i planowanej liczby absolwentów w roku następnym z wagą 2/3. Dodatkowe wagi, przyjmujące wartości z przedziału [1.25, 5.50], związane są z pięcioma

²³ R. Z. Morawski, "Wskaźniki efektywności szkolnictwa wyższego według HEFCE a metodyka definiowania wielkości mierzonej", [w:] *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego* (red. J. Woźnicki), Wyd. ISW-FRP, Warszawa 2008.

²⁴ K.-H. Leitner, B. Ecker, C. Steindl: *Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreich*, Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Endbericht, Wien 2011.

grupami kierunków studiów drugiego stopnia, od kierunków humanistycznych po medycynę. W 2010 roku rząd fiński wprowadził do procedury alokacji nowe kryterium, zwane *discipline structure*, mające na celu zachęcenie uczelni do uruchamiania nowych, strategicznie ważnych kierunków.

5.2 Holandia

W Holandii stosunkowo wcześnie, bo w latach osiemdziesiątych poprzedniego wieku, zaczęto wprowadzać proefektywnościowe mechanizmy finansowania szkół wyższych. Już w 1983 roku rozdzielono strumień finansowania działalności naukowo-badawczej i dydaktycznej, a następnie przyjęto tzw. *conditional funding model* oraz *place cost model* jako podstawę procedur alokacji środków publicznych na te cele. Istotą tego pierwszego modelu było ustalanie celów i spodziewanych wyników badań w trybie negocjacji między odpowiednim ministerstwem a uczelnią; istotą drugiego – naliczanie dotacji podstawowej na działalność dydaktyczną w proporcji do liczby studentów i uwzględnianie doktorantów w procedurze alokacji środków na badania naukowe. System ten reformowany był systematycznie w ciągu następnych 20 lat, przy czym jedna z ostatnich reform miała miejsce w 2003 roku i była związana z wprowadzeniem studiów dwustopniowych. W następstwie tej reformy każda uczelnia otrzymywała z ministerstwa dotację podstawową w 40% przeznaczoną na działalność dydaktyczną, a w 60% na działalność badawczą. Ta pierwsza część przydzielana była uczelni na podstawie liczby nowoprzyjętych studentów i liczby absolwentów (w celu zwiększenia sprawności studiowania) oraz pewnych przesłanek o charakterze strategicznym lub historycznym. Kierunki studiów podzielone zostały przy tym na trzy grupy – kierunki o niskiej kosztochłonności, kierunki o wysokiej kosztochłonności i kierunki medyczne – a każdej grupie przypisana została odpowiednia waga w procedurze alokacji. Różne wagi przypisane zostały również studiom pierwszego i drugiego stopnia. W roku 2007, na przykład, 13% budżetu ministerstwo rozdzieliło na podstawie liczby nowoprzyjętych studentów, 61% – na podstawie liczby absolwentów, a 26% – na podstawie przesłanek o charakterze strategicznym lub historycznym. W 2010 roku usunięto z formuły alokacji liczbę absolwentów i zastąpiono ją liczbą zarejestrowanych studentów.

Holenderski model alokacji ma charakter dystrybucyjny, co oznacza, że kwota dotacji przypadająca na jednego studenta może spadać, gdy liczba studentów rośnie szybciej niż budżet Ministerstwa. Nigdy jednak do tego nie doszło, ponieważ dwukrotnie, gdy sytuacja

taka miała miejsce, rząd odpowiednio zwiększył budżet Ministerstwa; nastąpił ponadto, umiarkowany wzrost opłat za studia, a w konsekwencji całkowita kwota środków finansowych, które uczelnie otrzymywały z tytułu kształcenia jednego studenta, nigdy nie zmalała.

5.3. Niemcy: Badenia-Wirtembergia

Zgodnie z ustawą zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec kompetencje legislacyjne w zakresie szkolnictwa wyższego posiadają kraje związkowe (*Länder*). Ponieważ – w konsekwencji – rozwiązania prawne w różnych krajach bywają różne, po kilku uwagach ogólnych dotyczących całych Niemiec przedstawione zostaną tutaj syntetycznie jedynie rozwiązania przyjęte w Badenii-Wirtembergii, której system finansowania szkolnictwa wyższego uważany jest przez ekspertów za najbardziej nowoczesny.

Znamienną wspólną cechą systemów finansowania szkolnictwa wyższego w krajach niemieckich jest dominacja rozwiązań opartych na *input-based models* i zasadzie *numerus clausus* ograniczającej dostęp do studiów w dziedzinach, w których liczba kandydatów na studia przewyższa liczbę oferowanych miejsc. Dość powszechna krytyka tego ostatniego narzędzia sterowania szkolnictwem wyższym doprowadziła w 2007 roku do zawarcia ogólnozwiązkowego porozumienia (*Hochschulpakt 2020*), zgodnie z którym uczelnie mają stworzyć do roku 2020 blisko 100 tysięcy dodatkowych miejsc na kierunkach szczególnie "obleganych", takich jak medycyna, weterynaria, farmacja czy psychologia. Dominującą formą finansowania uczelni we wszystkich krajach związkowych jest zablokowana dotacja podstawowa, której wysokość naliczana jest na podstawie bieżącej liczby studentów i historii finansowania każdej z uczelni. W 14 z 16 krajów pojawia się już jednak niewielka składowa proefektywnościowa, przy czym wskaźniki stosowane do jej wyznaczania w różnych krajach są różne; w Badenii-Wirtembergii osiągnęła ona 20% całej dotacji.

System szkolnictwa wyższego Badenii-Wirtembergii, obejmujący ponad 70 uczelni²⁵, podlega przyspieszonej modernizacji od połowy lat dziewięćdziesiątych poprzedniego wieku. Wprowadzone w latach 2005–2007 reformy doprowadziły do tego, że uczelnie tego kraju wyróżniają się nowoczesnością infrastruktury, a krajowy system koordynacji – najwyższą w całych Niemczech sprawnością. Istotnym elementem tych reform było wprowadzenie

²⁵ Są wśród nich uczelnie o światowej renomie, takie jak uniwersytety w Heidelbergu, we Fryburgu i w Konstancji.

proefektywnościowej składowej dotacji podstawowej oraz zryczałtowanej opłaty za studia w wysokości 500 euro na semestr.

System finansowania szkolnictwa wyższego Badenii-Wirtembergii w zasadzie nie wyróżnia w dotacji podstawowej składowej przeznaczonej na działalność dydaktyczną i składowej przeznaczonej na naukową, lecz trzy następujące składowe: kwotę wynikającą z wieloletniego porozumienia zwanego paktem solidarnościowym (*Solidarpakt II*), podpisanego w 2007 na okres siedmiu lat, kwotę wynikającą z formuły proefektywnościowej oraz kwotę przeznaczoną na działania innowacyjno-rozwojowe. Pakt solidarnościowy zobowiązuje rząd Badenii-Wirtembergii do zapewnienia środków finansowych w wysokości 2.2 mld rocznie na pokrycie pierwszej składowej dotacji, tj. ok 80% budżetu szkolnictwa wyższego Badenii-Wirtembergii.

Ukształtowana w ciągu 15 lat formuła proefektywnościowa jest dość skomplikowana i wnikiwanie we wszystkie jej szczegóły nie wydają się celowe. Najogólniej rzecz ujmując uwzględnia ona:

- wskaźniki charakteryzujące zarówno działalność dydaktyczną jak i naukowo-badawczą;
- najważniejsze wskaźniki, charakteryzujące działalność dydaktyczną, to ważona liczba studentów i ważona liczba absolwentów, przy czym wagi studentów i absolwentów zależą od grupy kierunków (1.2–2.7) i stopnia studiów (0.7 dla studiów pierwszego stopnia i 0.4 dla studiów drugiego stopnia).

5.4. Szwajcaria

System szkolnictwa wyższego Szwajcarii obejmuje dwie politechniki federalne (*École Polytechnique Fédérale de Lausanne* i *Eidgenössische Technische Hochschule Zürich*), dziesięć uniwersytetów kantonalnych i kilkadziesiąt wyższych szkół zawodowych. System finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych obejmuje dotacje podstawowe dla uczelni i innych instytucji badawczych, z jednej strony, oraz granty na realizację projektów naukowych przez indywidualne zespoły badawcze, z drugiej. Politechniki federalne i uniwersytety kantonalne otrzymują dotacje podstawowe na działalność dydaktyczną i naukowo-badawczą, przy czym politechniki otrzymują większą część środków w formie dotacji federalnej typu *block grant*, podczas gdy finansowanie uniwersytetów kantonalnych jest bardziej zdywersyfikowane: otrzymują one zarówno środki federalne jak i środki kantonalne oraz interkantonalne. Te ostatnie wypłacane są z budżetów wszystkich kantonów w proporcji do liczby studentów uniwersytetów kantonalnych, z tych kantonów pochodzących: każdy kanton,

niezależnie od tego, czy na jego terenie znajduje się uniwersytet czy nie, wnosi opłaty za "swoich" studentów w wysokości zależnej od kierunku studiów, przy czym kierunki te podzielone są na trzy grupy cenowe; w zamian za to każdy uniwersytet kantonalny gwarantuje jednakowy dostęp do studiów mieszkańcom wszystkich kantonów. Z kolei subwencja kantonalna pochodzi z budżetu kantonu, na terenie którego znajduje się uniwersytet; jej wysokość wynika z zasłóści historycznych i uzgodnień lokalnych. Środki federalne natomiast w 70% przeznaczone są na działalność edukacyjną, a w 30% – na granty badawcze. Ta pierwsza część dzielona jest w proporcji do ważonej liczby zarejestrowanych studentów, przy czym waga studenta waha się od 1 (dla kierunków humanistycznych) do 4.8 (dla kierunków medycznych) i nie zależy ani od stopnia studiów, ani od rodzaju czy intensywności studiów (studia stacjonarne, studia niestacjonarne). Podczas gdy alokacja środków interkantonalnych dokonuje się według modelu cenowego, podstawą alokacji środków federalnych jest model dystrybucyjny.

5.5 Szwecja

W Szwecji finansowanie szkolnictwa wyższego odbywa się na podstawie trzyletnich kontraktów, ale uczelnie otrzymują dotacje na każdy rok fiskalny. Roczna dotacja podzielona jest na dwie części w proporcji 62% na studia pierwszego i drugiego stopnia, 38% na studia trzeciego stopnia (doktoranckie) i badania naukowe. Pierwsza część jest naliczana na podstawie:

- ważonej liczby zarejestrowanych studentów, przy czym uczestnikom studiów niestacjonarnych przypisane są wagi mniejsze od jedności;
- ważonej sumy punktów kredytowych uzyskanych przez tych studentów, przy czym wagi z przedziału [1, 12.7] przypisane są 15 grupom tematycznym od przedmiotów humanistycznych po media i film.

W praktyce szwedzki system alokacji opiera się na modelu cenowym: uczelnia otrzymuje środki finansowe na każdego zarejestrowanego studenta. Istnieją wprowadzone ministerialne limity liczby studentów kształconych przez poszczególne uczelnie, ale gdy w 2009 roku zostały one przekroczone, rząd uruchomił środki pochodzące z oszczędności powstałych w wyniku niewykorzystania limitów w latach poprzednich. Oprócz limitów ogólnych istnieją także ograniczenia dotyczące poszczególnych kierunków studiów.

6. Wnioski i postulaty

Anglia i Holandia, a nieco później inne kraje europejskie, wprowadziły proefektywnościowe mechanizmy finansowania szkolnictwa wyższego w związku ze wzrostem liczby studentów oraz trudnościami budżetowymi, a w celu zwiększenia przejrzystości i obiektywizacji procedur alokacji środków publicznych oraz usprawnienia i działań planistyczno-kontrolnych względem szkolnictwa wyższego. Okazało się przy tym, że o ile wprowadzenie takich mechanizmów w sferze badań szybko prowadzi do dominacji projektów nastawionych na krótkoterminowe wyniki o charakterze aplikacyjnym, podobnej patologii nie obserwuje się w sferze edukacji akademickiej. Trzy kraje – Holandia, Finlandia i Szwecja – od dawna stosujące wskaźniki efektywnościowe, takie jak liczba absolwentów, zdają się nie doświadczać negatywnych następstw tej praktyki, takich jak inflacja ocen czy dyplomów; wynika to jednak stąd, że wszystkie te kraje mają ugruntowane tradycje w zakresie kultury systematycznej oceny jakości procesów edukacyjnych, z jednej strony, i ogromnego znaczenia reputacji instytucji w życiu publicznym, z drugiej.

W krajach, w których w ostatnich latach miały miejsce najdalej idące cięcia budżetowe, uczelnie "rozglądają się" za alternatywnymi w stosunku do budżetu państwa źródłami finansowania ich działalności podstawowej. Ponieważ możliwości skorzystania ze środków prywatnych są ograniczone, nadzieje pokładane są w rozmaitych funduszach unijnych – głównie w programach badawczych i strukturalnych. A wszak fundusze te z założenia nie mają być substytutem krajowych systemów finansowania szkolnictwa wyższego, lecz czynnikiem sprzyjającym współpracy międzynarodowej i źródłem synergii w korzystaniu z zasobów krajowych w celu podniesienia konkurencyjności Unii Europejskiej na globalnych rynkach. Bez odpowiednio bogatego finansowania uczelni przez budżety krajowe osiągnięcie tego celu nie będzie możliwe. Z tego względu coraz częściej mówi się o potrzebie realizacji następnych programów unijnych na zasadzie pełnej odpłatności²⁶.

Autorzy austriackiej ekspertyzy, stanowiącej podstawę niniejszego opracowania, formułują następujące wnioski i postulaty dotyczące reformy finansowania austriackiego szkolnictwa wyższego:

²⁶ "EUA's Public Funding Observatory", Spring 2013.

- Wstępnym warunkiem powodzenia reformy jest rozdzielenie strumieni środków finansowych przeznaczonych na działalność edukacyjną i naukowo-badawczą.
- Możliwa jest implementacja każdego z czterech klasycznych modeli alokacji środków na kształcenie (modelu cenowego z ograniczeniem dostępu do studiów i bez oraz modelu dystrybucyjnego z ograniczeniem dostępu do studiów i bez); każdy z tych modeli musi być jednak w odmienny sposób sparametryzowany.
- Działaniem o kluczowym znaczeniu dla powodzenia implementacji cenowego modelu alokacji oraz proefektywnościowych mechanizmów finansowania kształcenia jest rzetelna i przejrzysta kalkulacja kosztów kształcenia na różnych kierunkach.
- Wprowadzanie proefektywnościowych mechanizmów finansowania kształcenia musi iść w parze z rozwojem i doskonaleniem metod zapewniania jakości kształcenia.
- W początkowym okresie wprowadzania reformy pewien priorytet finansowy powinny uzyskać te kierunki studiów, które – z powodu znacznego wzrostu liczby studentów w ostatnich latach – były chronicznie niedofinansowane.
- Należy zapewnić systematyczny wzrost poziomu finansowania szkolnictwa wyższego w proporcji do realnego wzrostu PKB Austrii.

Literatura

- [1] A.-L. Claeys-Kulik, "Trends and Challenges in University Funding and Governance in Europe", *Proc. EMMA Workshop (Brussels, May 24, 2013)*, <http://www.emma-project.eu/uploads/Documents/documents/workshop-may-2013/Trends%20and%20Challenges%20in%20University%20Funding%20and%20Governance%20in%20Europe%20by%20Anna-Lena%20Claeys-Kulik,%20Erasmus%20University%20Association.pdf> [2014.07.23].
- [2] "EUA's Public Funding Observatory", Spring 2013, <http://www.eua.be/publicfundingobservatory> [2014.07.23].
- [3] K.-H. Leitner, B. Ecker, C. Steindl, *Finanzierungsmodelle universitärer Lehre: Internationale Beispiele, Erfahrungen und mögliche Strategien für Österreich*, Projekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung - Endbericht, Wien 2011, http://www.joanneum.at/uploads/tx_publicationlibrary/Finanzierungsmodelle_univers_Lehre_Endbericht_Feb_2011_POL.01-10.AF.008-01.pdf [2014.07.23].
- [4] R. Z. Morawski, "Wskaźniki efektywności szkolnictwa wyższego według HEFCE a metodyka definiowania wielkości mierzonej", [w:] *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego* (red. J. Woźnicki), ISW-FRP, Warszawa 2008.

Rozdział 4. Angielskie doświadczenia w zakresie alokacji środków na szkolnictwo wyższe przez niezależną agencję rządową HEFCE (Roman Z. Morawski)

1. Wprowadzenie

Opublikowany w 2009 roku środowiskowy projekt strategii rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego w latach 2010–2020 zawiera postulat powołania profesjonalnej i niezależnej od wpływów politycznych agencji rządowej pod nazwą Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego i *"powierzenie jej rozdziału pomiędzy uczelnie wszystkich typów, na zasadach kontraktowych, z wykorzystaniem w określonym zakresie procedur konkursowych, środków budżetowych na:*

- *zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty;*
- *zadania związane z bezzwrotną pomocą materialną dla studentów oraz dla doktorantów;*
- *dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz innych przedsięwzięć rozwojowych związanych z kształceniem;*
- *dofinansowanie lub finansowanie kosztów restrukturyzacji, konsolidacji oraz innych przedsięwzięć rozwojowych uczelni;*
- *a także nadzorowania prawidłowości wydatkowania oraz celowości wykorzystania tych środków."*²⁷

Realizacja tego postulatu wymagać będzie zapewne analizy porównawczej funkcjonowania agencyjnego systemu finansowania szkolnictwa w innych krajach, zwłaszcza w krajach o bogatych w tym względzie doświadczeniach, takich jak Wielka Brytania. Alokacją środków publicznych na szkolnictwo wyższe w tym kraju zajmują się bowiem od dawna agencje rządowe, tzw. *Higher Education Funding Councils*. Jedną z nich, *Higher Education Funding Council for England* (w skrócie HEFCE), zostanie tutaj przedstawiona tytułem wprowadzenia do szerszej analizy porównawczej większej liczby instytucji, które mogłyby stać się prototypem Narodowego Funduszu Szkolnictwa Wyższego. Wybór HEFCE dla tego stadium wprowadzającego uzasadniony jest nie tylko bogactwem doświadczeń tej instytucji, ale także wysoką oceną brytyjskich uczelni, tak w skali krajowej jak i międzynarodowej, o czym świadczą – między innymi – następujące fakty²⁸:

²⁷ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

²⁸ "Opportunity, choice and excellence in higher education", *HEFCE Bulletin*, July 2011, No. 22, <http://www.hefce.ac.uk/about/howweoperate/strategystatement/> [2014.06.30].

- według dorocznych sondaży 80–90% brytyjskich studentów deklaruje zadowolenie z programów studiów, kadry akademickiej, wyposażenia i technicznego uczelni i warunków studiowania²⁹;
- na uczelni brytyjskie przypada ok. 12% studentów studiujących poza swoją ojczyzną;
- baza badawcza uczelni brytyjskich uchodzi za najbardziej efektywną wśród krajów G8 w sensie liczby publikacji i cytowań przypadających na jednostkę środków publicznych wydatkowanych na szkolnictwo wyższe;
- w ciągu ostatniej dekady uczelnie brytyjskie o 35% zwiększyły swoje dochody z tytułu wymiany wiedzy z przemysłem i innymi instytucjami gospodarczymi.

Uczelnie brytyjskie są prywatnymi organizacjami pożytku publicznego. Choć Wielka Brytania jest jedynym europejskim państwem OECD, w którym głównym źródłem finansowania szkół wyższych są środki prywatne, znakomita większość uczelni uzyskuje dotacje ze środków publicznych. Obszerną dokumentację, wyczerpująco charakteryzującą działalność HEFCE, znaleźć można na stronie internetowej tej agencji: <http://www.hefce.ac.uk/>.

2. Ogólna charakterystyka HEFCE

Głównym zadaniem agencji HEFCE – utworzonej na podstawie ustawy *Further and Higher Education Act*, uchwalonej przez parlament brytyjski w 1992 roku – jest alokacja publicznych środków finansowych przeznaczonych na szeroko rozumianą działalność edukacyjną uczelni angielskich (szkoły wyższe w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej finansowane są przez odrębne instytucje). Środki publiczne na działalność badawczą 130 uniwersytetów i kolegiów angielskich – z niewielkimi wyjątkami – pozostają w gestii agencji zwanych *Research Councils*, nadzorowanych przez ministerstwo o nazwie *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS). Agencja HEFCE dysponuje jedynie środkami na podtrzymanie potencjału badawczego uczelni, w szczególności – na utrzymanie ich infrastruktury badawczej. Z zasady HEFCE nie finansuje studentów, lecz działalność instytucji akademickich, w których oni studiują. Agencja HEFCE jest największą, ale nie jedyną, instytucją finansującą szkolnictwo wyższe ze środków

²⁹ HEFCE, 2013 *Teaching Quality Information data*, <http://www.hefce.ac.uk/whatwedo/lt/publicinfo/nss/data/2013/> [2014.06.30].

publicznych; w pewnych obszarach funkcjonowanie angielskich uczelni wspomagane jest przez inne instytucje publiczne; na przykład:

- w obszarze medycyny i stomatologii HEFCE współpracuje z agencją o nazwie *National Health Service* (NHS), która finansuje część procesu dydaktycznego i badawczego, realizowaną w szpitalach i innych placówkach służby zdrowia;
- W obszarze kształcenia nauczycieli HEFCE współpracuje z agencją o nazwie *Training and Development Agency for Schools*, która zapewnia finansowanie nauczycieli szkolnych.

3. Ogólny schemat działania HEFCE

Ogólny schemat działania HEFCE, opisany szczegółowo w dokumencie *Guide to funding*³⁰, jest dość stabilny i nie zmienił się istotnie nawet podczas ostatniej bardzo gruntownej reformy finansowania szkolnictwa wyższego, która rozpoczęła się przed dwoma laty. Wynika to stąd, że jest on elementem większej całości, jaką jest alokacja ogółu środków publicznych przez rząd brytyjski w rozpoczynających się co roku trzyletnich cyklach.

Procedura alokacji środków finansowych na jeden rok akademicki składa się z sześciu głównych operacji, które zostaną tu przedstawione na przykładzie roku akademickiego 2011–2012:

- 1) Na przełomie listopada i grudnia 2010 roku agencja HEFCE otrzymała przydział środków finansowych z nadzorującego ją ministerstwa (BIS) wraz z informacją o rządowych priorytetach w zakresie finansowania szkolnictwa wyższego.
- 2) W grudniu tegoż roku uczelnie angielskie przekazały agencji HEFCE dane dotyczące liczby studentów i działalności badawczej, niezbędne do obliczenia dotacji na rok 2011–2012 i do weryfikacji dotacji za rok 2010–2011.
- 3) W marcu 2011 roku agencja HEFCE ogłosiła wstępny plan alokacji środków na rok 2011–2012.
- 4) W kwietniu tegoż roku uczelnie zgłosiły zastrzeżenia uzasadnione zmianą przewidywanej liczby studentów w roku 2011–2012.

³⁰ "Guide to funding – How HEFCE allocates its funds", *HEFCE Bulletin*, September 2010, No. 24, <http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2010/201024/> [2014.06.30].

- 5) W czerwcu agencja HEFCE ogłosiła skorygowany plan alokacji środków na rok 2011–2012 i przesłała uczelniom odpowiednie kontrakty.
- 6) W październiku agencja HEFCE wprowadziła ostatnie poprawki do planu alokacji środków, wynikające z ostatecznej korekty danych źródłowych, a następnie zebrała z uczelni dane niezbędne do przyznania im indywidualnych dotacji celowych.

Zgodnie z powyżej zarysowaną procedurą agencja HEFCE rozdzieliła między uczelnie kwotę 7 426 mln GBP, z czego 85.1% stanowiła dotacja podstawowa, przeznaczona na realizację procesu dydaktycznego (63.5%) i na podtrzymanie procesu badawczego (21.6%). Pozostałe 14.9% stanowiły drobniejsze składniki, związane z bieżącymi priorytetami rządu, a mianowicie:

- *Higher Education Innovation Fund* – fundusz przeznaczony na projekty związane ze współpracą uczelni z otoczeniem biznesowym i komunalnym (2.0%);
- *Special funding* – środki przeznaczone na realizację zmian w procesie dydaktycznym lub badawczym, które nie mogą być sfinansowane z dotacji podstawowej (4.2%);
- *Earmarked Capital* – dodatkowe środki finansowe, przyznane przez rząd (poza kwotą przekazaną do dyspozycji HEFCE na przełomie listopada i grudnia 2010 roku) na ściśle zdefiniowane cele (7.2%);
- *University Modernisation Fund* – fundusz przeznaczony na rozszerzenie dostępu do studiów w dziedzinach o priorytetowym znaczeniu dla gospodarki oraz na zwiększenie efektywności funkcjonowania uczelni (1.2%);
- *Moderation funding* – środki na złagodzenie skutków znacznego spadku dotacji podstawowej, przyznawane uczelniom w pierwszym roku po owym spadku (0.3%).

Agencja HEFCE dysponuje skutecznymi instrumentami rozliczania uczelni z efektów wydatkowania przyznawanych im środków finansowych. Zasadnicze znaczenie ma w tym względzie nie tylko sposób obliczania "należnej" dotacji, ale także zbiór warunków, jakimi jest ona obwarowana, oraz system informacji o funkcjonowaniu angielskich uczelni. I tak:

- Sposób obliczania "należnej" dotacji stwarza zachęty do podejmowania działań, które mogą przyczyniać się do zwiększania przychodów uczelni.
- Warunki, jakimi obwarowana jest dotacja, mają skłaniać do działań pożądaných z punktu widzenia rządu; następstwem ich niespełnienia jest zmniejszenie dotacji.

- Publikowanie przez HEFCE informacji o funkcjonowaniu uczelni – w szczególności wskaźników efektywności ich działania – jest również skutecznym narzędziem kontroli i nadzoru, ponieważ angielskie uczelnie bardzo dbają o swoją reputację.

System wskaźników, o których wyżej mowa, jest bardzo rozbudowany i bardzo starannie opracowany pod względem metodologicznym³¹. Ocena praktycznej przydatności tych wskaźników opiera się na następujących zasadach:

- Do maksimum powinny być wykorzystane istniejące źródła danych, a każda propozycja zbierania dodatkowych danych powinna być starannie wyceniona i uzasadniona.
- Nie wolno publikować danych o instytucji akademickiej bez jej autoryzacji umożliwiającej korektę błędów.
- Dane używane do generacji wskaźników powinny być udostępnione wszystkim zainteresowanym w sposób zgodny z ustawą o ochronie danych.

Wśród stosowanych przez HEFCE kryteriów selekcji wskaźników szczególnie istotne są następujące:

- Dane używane do generacji wskaźnika powinny być odporne (ang. *robust*), niezawodne (ang. *reliable*) i dopasowane do celu (ang. *fit for purpose*).
- Wskaźnik powinien nieść informację, która – z jednej strony – jest użyteczna dla samej instytucji akademickiej, z drugiej zaś – może być wykorzystana do jej porównania z instytucjami podobnymi.
- Wskaźnik powinien nieść informację, która może być wykorzystana przez agendy rządowe do kształtowania polityki edukacyjnej państwa.
- Musi być powszechna zgoda co do tego, czy wysokie wartości wskaźnika mają znaczenie pozytywne czy negatywne.
- Wskaźnik nie powinien prowokować zachowań niepożądanych (ang. *perverse behaviour*).

Uczelnia otrzymuje dotację podstawową wraz z funduszem *Higher Education Innovation Fund* w formie *block grant*, co oznacza, że wydatkując przyznane środki nie musi się kierować

³¹ Por. R. Z. Morawski, "Wskaźniki efektywności szkolnictwa wyższego według HEFCE a metodyka definiowania wielkości mierzonej", [w:] *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego* (red. J. Woźnicki), ISW-FRP, Warszawa 2008.

kryteriami i wskaźnikami stosowanymi przez HEFCE przy alokacji środków, może więc realizować swoje priorytety. Na wynik alokacji w zasadniczej mierze wpływają:

- wskaźniki mające charakter miar ekstensywnych, takie jak liczby studentów i pracowników rozmaitych kategorii;
- wskaźniki mające charakter miar intensywnych, takie jak wskaźniki kosztochłonności kształcenia na różnych typach studiów w różnych dziedzinach wiedzy;
- specjalne parametry odzwierciedlające społeczno-gospodarcze priorytety rządu.

Wskaźniki kosztochłonności kształcenia aktualizowana są okresowo przez HEFCE na podstawie wyników analizy kosztów ponoszonych przez uczelnie oraz (*sic!*) analizy struktury ich przychodów. Zakłada się bowiem, że na owe przychody składają się, obok dotacji HEFCE, opłaty za studia, wnoszone przez studentów, oraz środki pochodzące od innych beneficjentów szkolnictwa wyższego, przede wszystkim – od pracodawców.

4. Dotacja podstawowa na działalność dydaktyczną

4.1. Zarys metodyki alokacji

Metodyka alokacji dotacji podstawowej na działalność dydaktyczną opiera się na dwóch zasadach ogólnych:

- podobne aktywności edukacyjne powinny być finansowane na zbliżonym poziomie;
- uczelnia może zwiększyć liczbę miejsc na studiach finansowanych przez HEFCE tylko w zakresie uprzednio uzgodnionym z tą agencją.

Metodyka ta pomyślana jest w taki sposób, aby system finansowania szkolnictwa wyższego był przejrzysty, przewidywalny, sprawiedliwy, efektywny i elastyczny, przy czym system ten uważa się:

- za przejrzysty, gdy reguły alokacji środków są jasne i jawne, a dane, do których się odwołują, są sprawdzalne i – gdy tylko to możliwe – publicznie dostępne;
- za przewidywalny, gdy każda uczelnia potrafi przewidzieć, jaki wpływ na wynik alokacji mają podejmowane przez nią decyzje i zmiany okoliczności zewnętrznych;
- za sprawiedliwy, gdy różnice w poziomie finansowania różnych uczelni znajdują racjonalne uzasadnienie;

- za efektywny, gdy całkowite koszty jego funkcjonowania, a w tym obciążenie uczelni dodatkowymi zadaniami administracyjnymi, są zminimalizowane;
- za elastyczny, jeśli w sposób racjonalny reaguje on na zmiany zewnętrznych uwarunkowań szkolnictwa wyższego, a w tym – polityki edukacyjnej państwa.

Podstawową daną wejściową procedury alokacji jest ważona liczba studentów będących obywatelami Wielkiej Brytanii i innych krajów Unii Europejskiej, przy czym:

- waga jednostkowa (1 FTE³²) przypisywana jest każdemu studentowi regularnych studiów stacjonarnych;
- waga ułamkowa (np. 0.5 FTE) przypisywana jest każdemu innemu studentowi, a jej wartość zależy od intensywności jego studiów;
- waga zerowa przypisywana jest studentom kategorii *postgraduate research students*, ponieważ środki na ich kształcenie uczelnia otrzymuje w ramach funduszy badawczych.

Dane dotyczące liczby studentów uczelnia dostarcza w formie dwóch dokumentów: *The Higher Education Students Early Statistics (HESES) survey* oraz *The HESA individualised student record*.

Ponieważ wszyscy studenci, niezależnie od swego obywatelstwa i rodzaju studiów, wnoszą pewne (zróżnicowane) opłaty za studia, metodyka alokacji dotacji podstawowej na działalność dydaktyczną uwzględnia przewidywane dochody uczelni z tego tytułu. Na procedurę alokacji składają się, w związku z tym, następujące operacje obliczeniowe:

- wyznaczenie wartości zmiennej zwanej *standard resource* (SR), będącej kwotą dotacji obliczoną wyłącznie na podstawie ważonej liczby studentów (tzn. przy założeniu zerowych wpływów z tytułu opłat za studia);
- wyznaczenie wartości zmiennej zwanej *assumed resource* (AR), będącej kwotą dotacji obliczoną na podstawie ważonej liczby studentów i zakładanego poziomu wpływów z tytułu opłat za studia;

³² Skrót od ang. *full-time equivalent*.

- wyznaczenie przedziału tolerancji i korekta AR, zwana *migration*, a mająca na celu sprowadzenie faktycznie przyznanej wartości dotacji do pięcioprocentowego przedziału wokół SR.

4.2. Wybrane szczegóły metodyki alokacji

Wartość SR obliczana jest z uwzględnieniem kosztocłonności studiów, zależnej od ich przedmiotu; wartości wskaźników kosztocłonności, zastosowane w roku akademickim 2010–2011, były następujące:

- 4.0 w obszarze przedmiotowym A, obejmującym kliniczne etapy studiów medycznych, dentystycznych i weterynaryjnych;
- 1.7 w obszarze przedmiotowym B, obejmującym przedkliniczne etapy studiów medycznych, dentystycznych i weterynaryjnych oraz studia inżynieryjno-techniczne i studia w dziedzinie nauk empirycznych;
- 1.3 w obszarze przedmiotowym C, obejmującym kierunki studiów, których programy zawierają element praktyki laboratoryjnej lub studyjnej;
- 1.0 w obszarze przedmiotowym D, obejmującym pozostałe etapy i kierunki studiów.

Wartość SR jest liniową kombinacją ważonych liczb studentów przypisanych do zdefiniowanych wyżej obszarów, której współczynnikami są odpowiednie wskaźniki kosztocłonności, nieznacznie skorygowaną:

- *in plus*, z powodu lokalizacji uczelni w stolicy, gdzie koszty funkcjonowania uczelni są wyższe niż na prowincji (o 8% w przypadku uczelni położonych w centrum Londynu i 5% w przypadku pozostałych londyńskich uczelni);
- *in minus*, z powodu studentów przerywających studia przed uzyskaniem dyplomu.

Wartość AR obliczana jest na podstawie przewidywanej liczby studentów wnoszących opłaty oraz wysokości opłat za studia uśrednionych dla jednorodnych grup uczelni i rodzajów studiów. Przeliczenie SR i AR na kwoty datacji następuje w wyniku pomnożenia ich przez parametr zwany *base price*, a będący kwotą odpowiadającą 1 FTE. Parametr ten wyznaczany jest w następujący sposób: kwota środków przeznaczonych przez HEFCE na dotacje podstawowe na działalność dydaktyczną, powiększona o sumę zakładanych wpływów wszystkich angielskich uczelni z tytułu opłat za studia, zostaje podzielona przez wyrażoną w FTE liczbę studentów wszystkich uczelni. W roku akademickim 2010–2011 wartość tego

parametru wyniosła 3 951 GBP, a w konsekwencji odpowiednie "ceny" jednego studenta były następujące: 15 804 GBP w obszarze przedmiotowym A, 6 717 GBP w obszarze przedmiotowym B, 5 136 GBP w obszarze przedmiotowym C i 3 951 GBP w obszarze przedmiotowym D.

Wyznaczona w zarysowany wyżej sposób kwota dotacji AR, podlega korekcie mającej na celu sprowadzenie jej wysokości do pięcioprocentowego przedziału wokół SR. Podlega ona następnie powiększeniu o, zwykle niewielkie, kwoty dotacji celowych. W roku 2010–2011, na przykład, były to dotacje na:

- poszerzenie dostępu do studiów dla osób upośledzonych zdrowotnie lub społecznie;
- wspomaganie studentów zagrożonych przerwaniem studiów ze względów ekonomicznych;
- prowadzenie studiów kończących się uzyskaniem tzw. *foundation degree* (co wymaga współpracy uczelni z przemysłem);
- prowadzenie niestacjonarnych studiów pierwszego stopnia;
- przyspieszanie cyklu kształcenia poprzez oferowanie dłuższych cykli zajęć, np. trwających 45 tygodni w roku.

5. Ostatnie reformy systemu alokacji

Chroniczny deficyt budżetowy stał się ostatnio przyczyną zmian w systemie funkcjonowania HEFCE, mających na celu zwiększenie udziału wszystkich beneficjentów szkolnictwa wyższego - przede wszystkim - studentów i ich pracodawców *in spe*, w finansowaniu angielskich uczelni. Zmiany te zapowiedziane zostały przez rząd Wielkiej Brytanii w dokumencie eufemistycznie zwanym *White Paper*, opublikowanym w czerwcu 2011 roku³³. Wprowadzanie zmian w życie rozpoczęło się w roku akademickim 2012–2013. Mają one na celu:

- Zmniejszenie strumienia środków finansowych alokowanych przez agencję HEFCE, a zwiększenie strumienia środków zasilających system kredytów studenckich.

³³ Department for Business Innovation and Skills, "Higher Education – Students at the Heart of the System", *White paper*, July 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32409/11-944-higher-education-students-at-heart-of-system.pdf [2014.06.30].

- Zwiększenie regulacyjnej roli agencji HEFCE względem uczelni i jej zakresu zadań w zakresie ochrony interesów studentów³⁴.
- Stopniowe odchodzenie od systemu alokacji środków w formie dotacji typu *block grant* i częściowe zastępowanie jej systemem dotacji celowych na ważne społecznie i gospodarczo cele.

Docelowy system finansowania angielskiego szkolnictwa wyższego ma kierować się następującymi priorytetami:

- w obszarze kształcenia: poszerzanie dostępu do studiów i poprawa sprawności studiowania, oraz wspieranie uczelni specjalistycznych, wysoce kosztochłonnnych kierunków kształcenia i "nierynkowych" specjalności o dużym znaczeniu społecznym;
- w obszarze badań naukowych: wspieranie uczelni mających potencjał do prowadzenia badań naukowych na najwyższym poziomie światowym oraz uczelni prowadzących badania finansowane przez przemysł lub instytucje charytatywne;
- w obszarze "trzeciej misji": wspieranie współpracy uczelni z instytucjami komunalnymi i biznesowymi oraz przedsiębiorczości studenckiej i pracowniczej.

Reforma szeroko rozumianego systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Anglii została wprowadzona po szerokich konsultacjach społecznych, mimo sprzeciwu wielu środowisk akademickich i fali protestów koordynowanych przez ogólnokrajową organizację studencką jaką jest *National Union of Students*. W odpowiedzi na często wyrażane obawy, dotyczące możliwego wzrostu kosztów studiowania, rząd Wielkiej Brytanii opublikował kolejny *White Paper*³⁵, w którym znalazły się zapewnienia, iż zreformowany system będzie bardziej zorientowany na studenta, ponieważ:

- będzie dawał mu więcej możliwości pozyskiwania środków na pokrycie kosztów utrzymania;
- rozpoczynający studia po raz pierwszy uczestnicy studiów pierwszego stopnia nie będą zmuszeni do wnoszenia "z góry" opłat za studia;

³⁴ Sens tego stwierdzenia wyjaśnia deklaracja, którą znaleźć można na stronie internetowej HEFCE pod adresem: <http://www.hefce.ac.uk/faq/informationforstudents/whatdoeshefcedoforstudents/> [2013.02.25].

³⁵ *ibid.* Department for Business Innovation and Skills, "Higher Education – Students at the Heart of the System", *White paper*, July 2011.

- absolwenci zarabiający nie więcej niż 21 000 GBP nie będą musieli spłacać pożyczek studenckich zaciągniętych w celu pokrycia kosztów kształcenia;
- wielu uczestników studiów niestacjonarnych i studiów na odległość uzyska prawo do zaciągania pożyczek studenckich na pokrycie kosztów kształcenia.

Poważny spadek poziomu finansowania procesu dydaktycznego ze środków publicznych, spowodowany reformą systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Anglii, nastąpił już w roku akademickim 2013–2014; dokonany przez agencję HEFCE podział środków dał bowiem następujący wynik:

- dotacja podstawowa na działalność dydaktyczną: GBP 2.881 mld GBP (o ok. 39% mniej niż w roku akademickim 2010–2011);
- dotacja podstawowa na działalność badawczą: GBP 1.573 mld GBP (o ok. 2% mniej niż w roku akademickim 2010–2011).

Uwagi końcowe

Dwudziestoletnia historia pozytywnych i negatywnych doświadczeń agencji HEFCE w zakresie alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe może stać się istotnym źródłem inspiracji w pracach nad reformą systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce. Konieczna jest jednak wnikliwa analiza owych doświadczeń oraz daleko idąca ostrożność w ocenie przydatności angielskich rozwiązań w polskich realiach. To ostatnie stwierdzenie odnosi się zwłaszcza do bieżącej reformy systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Anglii. Z jednej bowiem strony nakłady publiczne przypadające na jednego studenta są tam wciąż wyższe niż w Polsce, z drugiej jednak ta relacja zmienia się powoli na korzyść Polski od roku 2008, w którym rozpoczął się, trwający do chwili obecnej, światowy kryzys finansowy. W latach 2008–2012 wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe spadły bowiem w Wielkiej Brytanii o około 10% do poziomu 8.3 mld GBP (tj. ok. 9.8 mld EUR), podczas gdy w Polsce wzrosły o ok. 6.8% do poziomu 12.6 mld PLN (tj. ok. 3 mld EUR); w Wielkiej Brytanii zmalał także ich udział w PKB z 0.60% do 0.52.%, podczas gdy w Polsce wzrósł z 0.74% do 0.79%³⁶.

Jak się wydaje, najcenniejszym elementem dorobku agencji HEFCE są ogólne zasady metodologiczne, o których mowa w podrozdziale 4.1, a wśród nich – zasada minimalizacji

³⁶ European University Association, *Public Funding Observatory*, <http://www.eua.be/publicfundingobservatory> [2014.06.30].

społecznych kosztów funkcjonowania systemu alokacji środków. To właśnie brak tego rodzaju zasad, albo też brak konsekwencji w ich przestrzeganiu, doprowadził do biurokratycznych wypaczeń, czy wręcz patologii, w funkcjonowaniu polskich agencji zajmujących się alokacją środków na badania naukowe: Narodowego Centrum Nauki i Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Należałoby dołożyć wszelkich starań, aby nie stało się to samo z Narodowym Funduszem Szkolnictwa Wyższego, którego utworzenie postuluje środowiskowy projekt strategii rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego w latach 2010–2020.

Literatura

- [1] "Guide to funding – How HEFCE allocates its funds", *HEFCE Bulletin*, September 2010, No. 24, <http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2010/201024/> [2014.06.30].
- [2] "Opportunity, choice and excellence in higher education", *HEFCE Bulletin*, July 2011, No. 22, <http://www.hefce.ac.uk/about/howweoperate/strategystatement/> [2014.06.30].
- [3] Department for Business Innovation and Skills, "Higher Education – Students at the Heart of the System", White paper, July 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32409/11-944-higher-education-students-at-heart-of-system.pdf [2014.06.30].
- [4] European University Association, *Public Funding Observatory*, <http://www.eua.be/publicfundingobservatory> [2014.06.30]
- [5] HEFCE, *2013 Teaching Quality Information data*, <http://www.hefce.ac.uk/whatwedo/lt/publicinfo/nss/data/2013/> [2014.06.30].
- [6] Morawski, R. Z., "Wskaźniki efektywności szkolnictwa wyższego według HEFCE a metodyka definiowania wielkości mierzonej", [w:] *Benchmarking w systemie szkolnictwa wyższego* (red. J. Woźnicki), Wyd. ISW-FRP, Warszawa 2008.
- [7] *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020 – projekt środowiskowy*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Doświadczenia brytyjskie – zachęcające wskazówki i ostrzeżenia (Jerzy Wilkin)

HEFCE to bardzo interesujący i pouczający przykład rozwiązania instytucjonalnego dotyczącego sposobów finansowania wyższych uczelni z funduszy publicznych. Jest to, z jednej strony, próba poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych w budowaniu wysokiej pozycji uczelni brytyjskich na mapie wyższych uczelni świata, a z drugiej strony, poszukiwanie sposobów łączenia wydatków prywatnych i publicznych w finansowaniu szkolnictwa wyższego. Wielka Brytania jest szczególnym przypadkiem w Unii Europejskiej jeśli chodzi o zaangażowanie funduszy prywatnych (zwłaszcza znaczenia czesnego) w powiększanie źródeł finansowania szkolnictwa wyższego. Jak wspomina w swoim opracowaniu R.Z. Morawski, HEFCE finansuje przede wszystkim działalność uczelni, jako instytucji akademickiej, w tym częściowo badania, których poziom jest podstawą wysokiej pozycji brytyjskich uniwersytetów w skali globalnej. Koszty studiowania przerzucono w większości na studentów, którzy od dwóch lat muszą płacić wysokie (najwyższe w Europie) czesne wynoszące średnio około 9 tys. funtów rocznie. Udostępniono też system kredytów studenckich, które pozwalają spłacać ich wydatki na kształcenie wyższe w okresie kariery zawodowej (do 30 lat pracy zawodowej). Okazuje się, że jest to nadmierne obciążenie budżetów rodzin absolwentów. Większość z nich nie jest w stanie spłacić tych kredytów w wyżej wymienionym okresie. Niespłacone długi z tego tytułu musi przejąć państwo. Dług studencki w Wielkiej Brytanii, w przeliczeniu na studenta, staje się większy niż w przypadku studentów amerykańskich. W ubiegłych dwóch latach znacząco spadły wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe, które w relacji do PKB są najniższe w Unii Europejskiej (0,52%). W Stanach Zjednoczonych udało się stworzyć system wspierania studentów (stypendia), które pozwalają studiować zdolnym młodym ludziom również z dość ubogich rodzin nawet na najdroższych prywatnych uczelniach. Na Harvard University, gdzie studiuje ok. 20 tys. studentów, przeznaczono w r. 2009 na stypendia i granty dla studentów 1 407 mln PLN (nie licząc kredytów studenckich), a więc prawie tyle samo ile pochodziło z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów w 2007 r. w całej Polsce (1 578 mln PLN) – dla zbiorowości 1,9 mln studentów (Wilkin 2010). Takiego systemu wsparcia nie udało się dotychczas utworzyć w żadnym kraju europejskim. Brytyjskie reformy finansowania szkolnictwa wyższego doprowadziły do masowych demonstracji studentów w tym kraju, reprezentujących kilkadziesiąt uczelni, w listopadzie 2014 r. Niezadowolenie studentów zbiega się z krytyczną analizą systemu finansowania szkolnictwa wyższego w Wielkiej Brytanii, jaką dokonała specjalna komisja powołana przez Izbę Gmin.

Rozdział 5. Mechanizmy wyłaniania flagowych uczelni badawczych (Grażyna Bukowska)

Wstęp

Wraz ze wzrostem konkurencji między gospodarkami świata tworzenie światowej klasy uniwersytetów badawczych zostaje wpisane w ramy krajowych programów rozwoju wielu krajów rozwiniętych i rozwijających się. W rezultacie tworzenie flagowych uniwersytetów badawczych staje się priorytetem politycznym, który w efekcie ma umożliwić krajom uzyskanie gospodarczej pozycji konkurencyjnej. Zmiany strukturalne w systemach europejskich uniwersytetów zachodzące w obszarze deregulacji, finansowania jednostek i zarządzania uczelniami mają na celu wprowadzenie mechanizmów quasi-rynkowych (Agasisti, T., Catalano G., 2006)). Rosnące "urynkowienie" sektora szkolnictwa wyższego ma zachęcać uczelnie europejskie do opracowania strategii, które przyczynią się do zwiększania efektywności i dywersyfikacji uczelni w oparciu o mocne strony.

Zarówno zasoby, do których mają dostęp naukowcy i nauczyciele akademicy, jak i motywacje, jakim podlegają, są ściśle uzależnione od ich otoczenia instytucjonalnego. Ponieważ sfera nauki i szkolnictwa wyższego w większości krajów europejskich w dużej części należy do sektora publicznego, otoczenie to w dużej mierze zdeterminowane jest przez politykę państwa i istniejące regulacje. Rozważając rolę czynników instytucjonalnych jako mechanizmów pozwalających wpływać na postęp w nauce i kształceniu uniwersyteckim należy uwzględnić wiele powiązanych ze sobą zagadnień. Jednym z najważniejszych instrumentów oddziaływania państwa na sferę nauki jest finansowanie, zarówno jego poziom, źródło, jak i sposób podziału środków pomiędzy uczelnie i poszczególnych pracowników. Do innych istotnych narzędzi polityki należą regulacje w obszarze: ewaluacji (uczonych, instytucji, grantów badawczych), zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników, ich kariery zawodowej oraz rozwiązania organizacyjne, związane ze strukturą rynku uczelni i powiązaniem między nimi. Wymienione narzędzia mogą wzajemnie się wzmacniać (np. zasady finansowania oparte są na wynikach ewaluacji) lub mogą być niezależne, np. gdy przeprowadzana ocena pracowników lub uczelni jest niezależna od decyzji o przyznaniu środków na badania.

Poniższy artykuł przedstawia ścieżki jakimi podążają kraje w celu wyłonienia wiodących uniwersytetów badawczych i zależności jakie powstają między finansowanymi strukturami a osiąganymi celami w obszarze kształcenia i badań.

Modele rozwoju uczelni badawczych

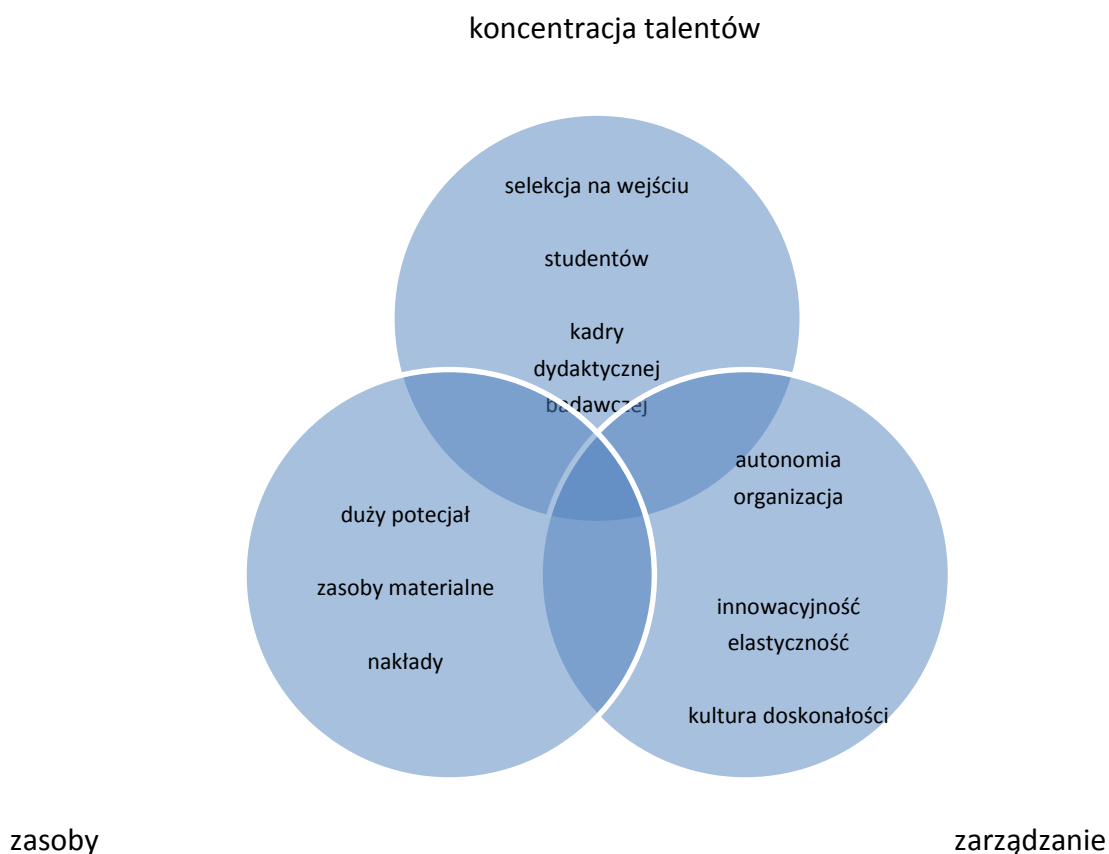
Sposób finansowania publicznego ma istotny wpływ na poziom konkurencji na rynku uczelni, gdyż może wpływać na selekcję podmiotów występujących na tym rynku i koncentrację zasobów w instytucjach, a także może wiązać się z powstawaniem nowych uczelni lub tworzeniem segmentów rynku czy też zmian struktur organizacyjnych w obrębie istniejących instytucji niezależnie od pierwotnych celów politycznych (Whitley, 2003). Wybór jednostek, które są finansowane determinuje system bodźców na poziomie instytucji i naukowców. W poniższym tekście analizowany będzie związek między mechanizmami finansowania i sposobem organizacji finansowanych jednostek a zachowaniami uczelni i naukowców. Punktem wyjścia rozważań jest założenie, że nie istnieje prosty mechanizm zachęt finansowych skłaniający do działalności dydaktycznej i badawczej. W systemie występuje skomplikowane połączenie wielu mechanizmów alokacji, źródeł funduszy, które tworzą bodźce dla zmian lub stabilności układu. Czasami te zachęty równoważą się nawzajem, a czasami prowadzą do wzajemnego umacniania się (Benner i Sandström, 2000). Nie ma wątpliwości, że na działalność dydaktyczną i badawczą wpływ ma wiele czynników kontekstowych (kultura współpracy, uwarunkowania historyczne itp.), które w tym tekście zostaną pominięte.

Uczelnie badawcze (przy założeniu, że ich misją jest dydaktyka i badania) są częścią zróżnicowanego systemu akademickiego i wymagają odpowiedniego wsparcia dla realizacji zadań³⁷. W przypadku uczelni flagowych priorytetowe znaczenie ma tutaj wysokość dostępnych funduszy i mechanizm wyłaniania najlepszych instytucji. Wynika to z kilku czynników. Uczelnie flagowe (*world class university*) wyróżniają się następującymi elementami (a) wysoka koncentracja talentów (wykładowcy i studenci), (B), wysoki poziom zasobów

³⁷ Pisząc o uczelniach, czy uniwersytetach badawczych, mamy na myśli jednostki akademickie, których głównym zdaniem statutowym jest kształcenie studentów na poziomie wyższym. Działalność badawcza w nich realizowana jest bardzo ważna, ale nie może ona przesłaniać czy degradować edukacyjnych funkcji uczelni, jako jej głównego zadania. Tym przede wszystkim różni się uniwersytet badawczy od instytutu badawczego. (Uwaga – JW.)

sprzyjający zaawansowanym badaniom, oraz (c) nowoczesne zarządzanie wspierające innowacyjność i elastyczność uczelni. Poniższy schemat przedstawia główne obszary decydujące o sukcesie uczelni:

Rysunek 1 Uniwersytet flagowy



Istnieją różne strategie powstawania czołowych uczelni badawczych. Ich rozwój jest uwarunkowany poziomem konkurencji i poziomem wsparcia publicznego, szybkością wprowadzania zmian i zróżnicowaniem udziału badań i kształcenia w zadaniach uczelni.

1. Pierwsza ścieżka polega na promowaniu i selekcjonowaniu uczelni najlepszych, czyli dofinansowaniu i wsparciu przez państwo uczelni, które wykazują potencjał do konkurowania w skali międzynarodowej. Zasoby skoncentrowane są w małej liczbie uczelni. Model ten określa się jako harwardzki (rysunek) i jego cechą charakterystyczną jest podział na uczelnie badawcze (elitarne) i uczelnie oferujące masowe kształcenie (egalitarne).

Rys 2 Model harvardzki

	Dziedzina 1	Dziedzina 2	Dziedzina 3
Studia doktoranckie i intensywna działalność badawcza	Instytucja A1		
Studia magisterskie i ograniczona działalność badawcza	Instytucja B1		
	Instytucja B2		
Studia licencjackie	Instytucja C1		
	Instytucja C2		
	Instytucja C3		
	Instytucja C4		
Dyplomy, certyfikaty	Instytucja D1		
	Instytucja D2		
	Instytucja D3		
	Instytucja D4		
	Instytucja D5		

Źródło: Moodie 2009

Najwyższa liga składa się z elitarnych uniwersytetów, które pełnią głównie funkcje badawcze. Drugi poziom obejmuje uniwersytety i inne instytucje szkolnictwa wyższego, które są mniej selektywne

i które mają ograniczone funkcje badawcze. Trzeci poziom obejmuje instytucje, które oferują krótsze, często zawodowe, programy trwające maksymalnie dwa lata. Niektóre prowadzą programy studiów licencjackich.

System ten opiera się na kilku założeniach:

- zwiększanie pionowego lub hierarchicznego zróżnicowania uczelni
 - konkurencja między wydziałami
 - zróżnicowanie między dydaktycznymi i badawczymi uczelniami;
 - związek alokacji zasobów i profilowania instytucjonalnego z rankingami, ewaluacja osiągnięć badawczych ex post
2. Model oparty na wspieraniu rozwoju edukacji wyższej w całym kraju. Nacisk położony jest na wspieranie specjalizacji, które pozwalają konkurować na arenie międzynarodowej. Istnieje silny nacisk na ścisłą zależność między kształceniem i badaniami, które są składnikami zintegrowanego procesu.

Rys. 3 Model niemiecki

	Obszar 1	Obszar 2	Obszar 3	Obszar 4	Obszar 5	Obszar 6

Studia doktoranckie i intensywna działalność badawcza						
Studia magisterskie i ograniczona działalność badawcza						
Studia licencjackie						
Dyplomy, certyfikaty						

Modelu buduje równowagę między doskonałością i równością poprzez wsparcie "dobrej jakości" systemu uniwersyteckiego w całym kraju:

- Większe poziome zróżnicowanie (misja lub funkcje);
- Skoncentrowanie instytucji szkolnictwa wyższego na specjalizacji;
- Ścisły związek między funkcjami dydaktycznymi i badawczymi;
- Ewaluacja badania *ex ante*
- Ewaluacja uczelni;
- Wspieranie klastrów, kooperacji z instytucjami pozauniwersyteckimi.

3. Kolejną ścieżką jest tworzenie światowego uniwersytetu poprzez hojne dofinansowanie publiczne dającej dużą przewagę wybranym instytucjom (China 985 Project, Japan's Centres of Excellence, World Premier International Research Centres, Brain Korea 21, Germany Centres of Excellence). Przykładowo niemiecki projekt German Excellence Initiative (GEI) rozpoczął się w 2006 roku (trwał do 2011) i dotyczył 37 uniwersytetów które uzyskują dofinansowanie w trzech kategoriach - w sumie 1,9 mld euro. W kolejnym na lata 2012-2017 dopłyną środki na poziomie 2,4 mld euro. Tylko dziewięć uniwersytetów z najwyższą lokatą w trzech kategoriach ("Zukunftskonzepte" maksymalnie do 76 milionów euro z jednej kategorii) są określane mianem elitarnych uniwersytetów. Projekt skierowany jest do uniwersytetu jako całości, a nie poszczególnych szkół lub wydziałów. Z jednej strony program wspiera współpracę z instytutami badawczymi (Max Planck, Helmholtz, Fraunhofer czy Leibniz-Gemeinschaft) oferuje elastyczność i lepsze możliwości finansowania dla wielu uczelni. Z drugiej strony, instytucje stają się konkurencyjne dla siebie (udziału w rynku, ściąganie młodych talentów), zwłaszcza w kwestii pozyskania pracowników, gdyż oferują mniej atrakcyjne warunki pracy.

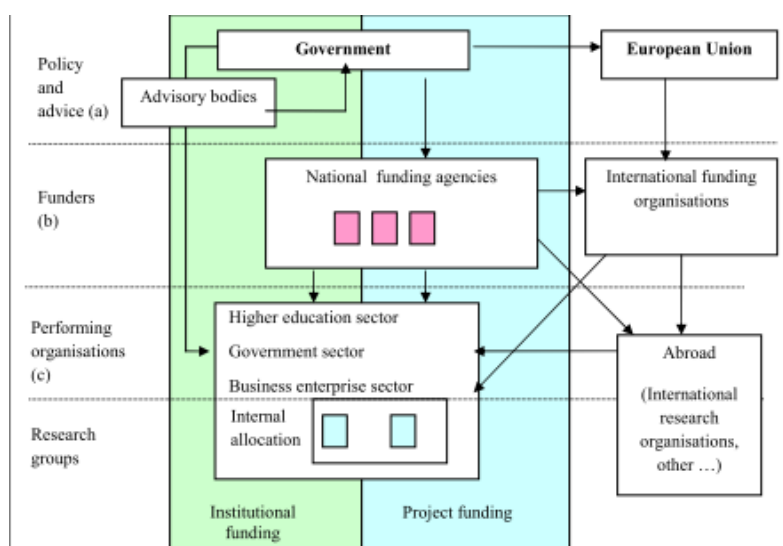
4. W ramach przyjętych rozwiązań jest stosowana również formuła hybrydowa, która polega na łączeniu istniejących uczelni wyższych w nowy uniwersytet, który swoje przewagi czerpie z efektu synergii jaki zachodzi w wyniku interdyscyplinarności lub wspieranie kooperacji między uczelniami (Uniwersytet Alto w Finlandii, uniwersytety i instytuty badawcze w Niemczech).

Jak zostało wcześniej powiedziane przyjęte mechanizmy, struktura i poziom finansowania jednostek może zwiększać konkurencję i poziom selekcji pomiędzy uczelniami i w ramach jednej instytucji. Poniżej przedstawione zostanie wpływ modeli finansowania i struktur organizacyjnych na bodźce sprzyjające wzrostowi produktywności badaczy i uczelni oraz sprzyjające zróżnicowaniu uczelni.

Modele finansowania publicznego

Mówiąc o zasadach finansowania uczelni badawczych wskazuje się na dualny system finansowania uczelni, wyróżniając dwa podstawowe strumienie/kanaly finansowania. Pierwszy strumień (*core-funding*) stanowi finansowanie instytucjonalne (tzw. *general university fund* – GUF, rysunek), uzyskiwane przez uczelnię na swą działalność dydaktyczną i badawczą od ministerstwa lub agencji odpowiadającego za edukację w postaci dotacji lub kontraktu i przyznawane uczelni jako całości.

Rys 1. Model finansowania badań



Źródło: Lepori 2007

Drugi strumień to finansowanie zewnętrzne, uzyskiwane na zasadzie konkurencyjnej od agencji finansujących badania, należą do nich projekty badawcze uzyskiwane od rad badawczych, kontrakty zawarte z instytucjami państwowymi na poziomie centralnym lub lokalnym lub podmiotami prywatnymi. Środki w ramach finansowania projektów przydzielane są bezpośrednio do grupy badawczej lub osoby przez agencję finansującą. Państwo kontroluje podział środków pomiędzy agencjami i instrumenty i do pewnego stopnia kryteria przydziału, podczas gdy nie ma ono kontroli w sprawie wyboru beneficjentów (Lepori 2007).

Rys. 2. Finansowanie instytucjonalne

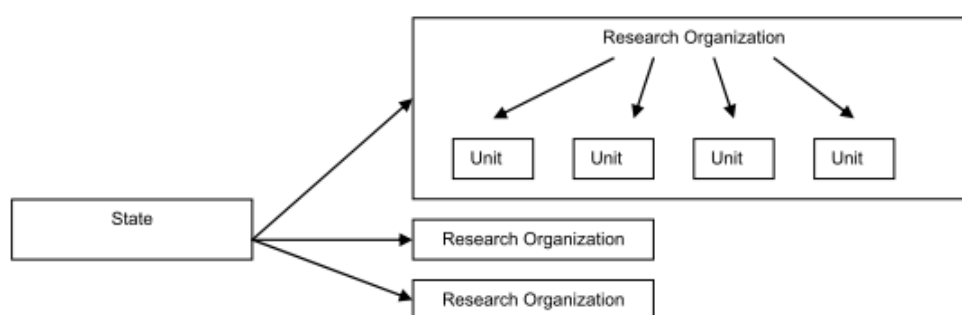


Figure 1. Funding arrangements: institutional funding

Źródło: Lepori 2007

Środki przyznawane na poziomie instytucjonalnym to nakłady zapewniające funkcjonowanie, istnienie organizacji, bez ograniczenia czasowego. Organizacja decyduje, jak przydzielić środki wewnętrznie pomiędzy poszczególne jednostki. Ten tryb tworzy strukturę hierarchiczną, z możliwością konkurencji zarówno na poziomie instytucjonalnym i na poziomie jednostek wewnętrznych. W przypadku gdy finansowanie uczelni dokonywane jest przez jedno ministerstwo na szczeblu krajowym, konkurencja między instytucjami zależy od liczby podmiotów co może wpływać zachowanie aktorów (zmowy) i poziomu zasobów. Mechanizm finansowania szkolnictwa wyższego uzależniony jest od negocjacji pomiędzy uniwersytetami a rządem w sprawie ilości przyznawanych funduszy. Możliwe są również inne rozwiązania: za pośrednictwem ministerstwa nauki lub ministerstw sektorowych fundusze bezpośrednio trafiają do jednostek. W pierwszym przypadku może zaistnieć konkurencja o zasoby, w drugim, konkurencja między domenami polityki. Zmniejszenie puli środków do podziału wpłynie na zaostrenie konkurencji o zasoby między różnymi celami wewnątrz uczelni i między wydziałami. Jednostki organizacyjne będą zachowywać się jak grupy interesów, a alokacja wewnętrzna nabiera cech politycznych przetargów (Jabłocka 2005). Cechą charakterystyczną

tego rodzaju finansowania jest często brak jednoznacznych kryteriów określania wysokości dotacji,

Drugi strumień określanym mianem finansowania zewnętrznego, wiąże się ze środkami uzyskiwanymi na zasadzie konkurencyjnej od agencji finansujących badania, należą do nich dotacje na projekty badawcze uzyskiwane od rad badawczych, kontrakty zawarte z instytucjami państwowymi na poziomie centralnym lub lokalnym lub podmiotami prywatnymi. Finansowanie zewnętrzne w przeciwieństwie do dotacji instytucjonalnej rozdzielanej w uczelni dystrybucja funduszy zewnętrznych między poszczególne zespoły badawcze, uczonych (a czasem jednostki organizacyjne) odbywa się poza uczelnią.

Rys. 3. Finansowanie na zasadach konkurencyjnych

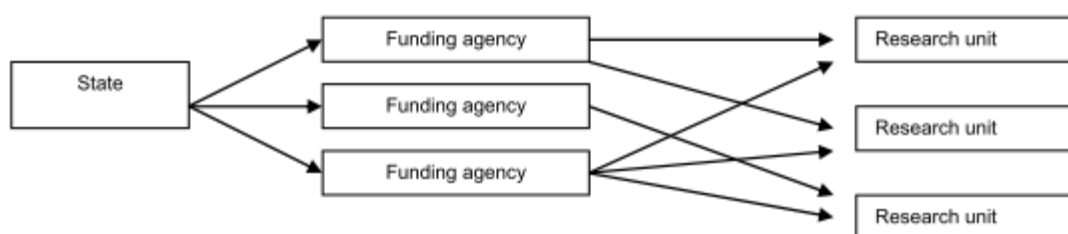
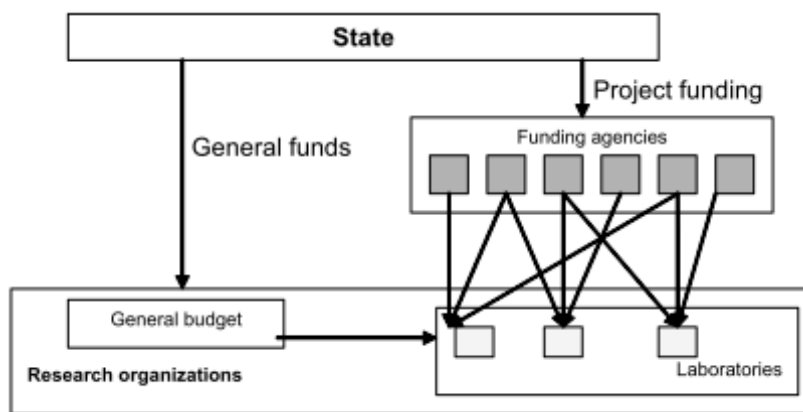


Figure 2. Funding arrangements: project funding

Źródło: Lepori 2007

Poniższa struktura przepływów środków wskazuje na silne zróżnicowanie systemów, co wynika z istnienia wielu agencji finansujących i różnych instrumentów finansowania o ograniczonej publicznej koordynacji (Lepori 2007), co przyczynia się do tworzenia w dużej mierze zamkniętego systemu, z ograniczoną interakcją z resztą systemu badań.



Lepori, B. (2011). Coordination modes in public funding systems. *Research Policy*, 40(3), 355-367.

Związki między finansowaniem publicznymi i jakością badań

W okresie ograniczeń dostępu do środków budżetowych, gdy siły rynkowe stają się głównymi mechanizmami alokacji, następuje dywersyfikacja i poszukiwanie nisz rynkowych. Aghion (2008), udowodnił, że istnieje silny związek między dostępnością do zasobów publicznych a jakością. Autor analizując wydatki na edukację wyższą w USA od lat 50-tych zauważył, że lepsze wykorzystanie środków następowało w sytuacji ograniczonych środków publicznych, gdy konkurencja między instytucjami się nasilała.

Zależność między konkurencyjnością uczelni a innowacyjnością może przyjmować kształt odwróconej litery U. Jeśli poziom konkurencji jest bardzo niski wzrost konkurencji prowadzi do wzrostu innowacji, ale nasilająca się konkurencja będzie prowadziła do obniżenia innowacyjności, gdyż zbyt mała nagroda jest do zdobycia za dogonienie lidera (Aghion, 2005). Odmienna argumentacja pojawia się w pracy Geuna (2001), która twierdzi, że w warunkach ograniczenia budżetu dla nauki, gdy finansowanie projektów staje się bardziej konkurencyjne i mniej stabilne w czasie, projekty charakteryzujące się większym ryzykiem nie są brane pod uwagę, przez co innowacyjność uczelni obniża się. Khovanskaya, Sonin i Yudkevich (2007) analizując strategie zatrudnienia w warunkach niepewności środków budżetowych udowodnili, że uniwersytet w obliczu ograniczeń finansowych i rocznym ustalaniu budżetu skraca czas zatrudnienia i zatrudnia pracowników o mniejszym dorobku naukowym. Pewność środków pozwala uczelni na zatrudnianie pracowników na dłuższe okresy. Z drugiej strony przy długim okresie i braku kontroli nad wynikami prac prowadzi do nieaktywnych działań naukowców.

Z drugiej strony dzięki konkurencji następuje specjalizacja, która pozwala na efektywniejsze wykorzystanie zasobów, a kształtowanie profili sprzyja koncentracji środków w określonych dziedzinach badawczych (szerzej w: Dill, Teixeira 2000). Z drugiej strony konkurencja według Dilla przyczynia się do spadku liczby instytucji działających w określonej dyscyplinie, co w długim okresie osłabia konkurencję.

Produktywność indywidualna vs. instytucjonalna

Działania państwa i mechanizm finansowania uczelni będzie miał bezpośredni wpływ na pracowników, jeśli system wynagradzania na wydziale, w instytucie lub na niższych poziomach będzie ściśle powiązany z systemem podziału środków na poziomie uczelni. Potwierdzają to badania Butlera (2003), który badał wpływ kryteriów stosowanych w australijskim systemie szkolnictwa wyższego na strategię pracowników. W latach 90. w ocenie uczelni i pracowników stosowane było kryterium ilościowe i środki przydzielono na podstawie liczby publikacji, z niewielkim naciskiem na jakość. Efektem był wzrost publikowalności w badanym okresie, ale także relatywny spadek jakości prac mierzony publikacjami w prestiżowych czasopismach międzynarodowych. Moed (2008) zbadał produktywność naukową w Wielkiej Brytanii, w okresie 1985-2004, w zależności od różnych kryteriów oceny badań. Również w tym przypadku wyniki pokazują, że pracownicy mają tendencję do orientowania swojej działalności według wytycznych ocen. W 1992 ocena RAE (*The Research Assessment Exercise*) kładła nacisk na aspekt ilościowy produkcji naukowej i badanie wykazało wzrost liczby publikacji. Jednak, kiedy w 1996 r. uwaga zaczęła koncentrować się na jakości, zwiększyła się tendencja publikowania w czasopismach z wyższym współczynnikiem IF (*Impact Factor*). Badania ujawniły wyraźny wpływ systemu motywacyjnego na zachowania naukowców.

Dążenie do uzyskania wyższej sumy dotacji może powodować działanie uczelni (wydziałów) nastawione na podwyższanie poziomu wskaźników ilościowych objętych algorytmem. Jeśli ważna będzie liczba publikacji w renomowanych czasopismach, to naukowcy mogą ograniczyć podejmowanie ambitnych, długoterminowych i ryzykownych badań prowadzących do ważnych odkryć. Standaryzowany charakter wskaźników, co podkreśla Jabłocka (2005), może spowodować uniformizację profilu działalności jednostek w zakresie badań, rezygnację z drogiego badań eksperymentalnych i rozwoju badań teoretycznych.

Tabela 1. Systemy oceny jakości badań a system przyznawania środków

Table 2

Bibliometrically oriented classification of PRFSs.

Unit of evaluation	Method	Country and system	Frequency	Census period
University	Indicators – paper counts	<i>Australia Composite Index</i> ^a	1	2
		<i>Denmark</i>	1	
		<i>Finland</i>	1	
		<i>Norway</i>	1	1
	Indicators – paper and citation metrics	<i>Flanders, Belgium</i>	1	10
		<i>Poland</i>	5	4
		<i>Slovak Republic</i>	3	
		<i>Sweden</i>	1	
	Peer review	<i>UK RAE</i>	3, 4, 5, 7	8
		<i>Italy VTR</i>		3
Department or field	Peer review informed by metrics	<i>Portugal</i>	3	4
		<i>Australia ERA</i>	2	6
		<i>Italy VQR</i>		5
		<i>Poland</i>	5	4
Group/never implemented	Peer review	<i>Spain – sexenio</i>	6	5
		<i>New Zealand PBRF</i>	3, 6	5
Individual				

^a Countries/systems in italics represent older versions of the PRFS.

Źródło: ???

Związek między badaniami i kształceniem

Uczelnie uzyskujące środki na badanie i dydaktykę przy założeniach, że dotacja na badania ma charakter bezwarunkowy, a dotacja na kształcenie zależy od liczby studentów, będą według Del Rey (2001) wykazywały preferencje co do alokacji zasobów. Premiowanie uczelni, które kształcą dużą liczbę studentów, spowoduje zaangażowanie wszystkich możliwych zasobów na rzecz wzrostu liczby studentów kosztem aktywności w zakresie badań naukowych i współpracy z gospodarką. Takie działania przyczynią się do zwiększenia obciążenia dydaktycznego pracowników naukowo-dydaktycznych i ograniczenia ich aktywności naukowej. Ograniczenie działalności badawczej może wynikać także ze wzrostu liczby studentów przy niezmienniej liczbie pracowników. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu w dziedzinie kształcenia i badań wymaga odpowiedniego czasu i naukowcy przy ograniczeniu czasowym dzielą swój czas pracy na kształcenie lub badania. Mogąc więcej czasu poświęcić na badania, można założyć, że tym wyższa będzie ich jakość. Jednakże ograniczenie czasu jaki mogą poświęcić na kształcenie studentów ma negatywny wpływ także na jakość dydaktyki. Preferencje i efektywność w poszczególnych dziedzinach będą zależały między innymi od bodźców finansowych oferowanych pracownikom. Del Rey (2001). Autorka analizuje wpływ parametrów publicznego finansowania edukacji wyższej na dostarczanie badań i dydaktyki przy założeniu, że na rynku konkurują ze sobą dwa uniwersytety o przyznanie środków publicznych na badania i dydaktykę, gdzie budżet uczelni jest egzogeniczny, a dydaktyka uczelni jest finansowana w zależności od liczby studentów, natomiast koszty badań naukowych pokrywane są za pomocą dotacji blokowej. Można zidentyfikować 4 typy

równowag w zależności od struktury finansowania charakteryzujące się dominującymi preferencjami uczelni (dydaktyka, badania, selektywne badania plus dydaktyka, masowa dydaktyka plus badania).

W przypadku gdy krańcowa użyteczność badań będzie wyższa w porównaniu z alokacją środków na dydaktykę, uczelnia będzie przeznaczala środki na badania. Jeśli jednak alokacja środków na dydaktykę będzie znacząco wyższa od alokacji na badania, uczelnia będzie miała bodźce do uczenia największej liczby studentów. To będzie skłaniało uniwersytet do konkurencji o studentów. Jeśli podział środków publicznych między uniwersytetami zależy od liczby przyjmowanych studentów uczelnia będzie zatrudniać gorzej wykwalifikowanych pracowników. W wyniku konkurencji zatrudnianie osób z większymi osiągnięciami nie jest w tym momencie opłacalne, bo korzyści przynosi dydaktyka, która nie zależy od dorobku pracowników.

W wyniku konkurencji w obszarze badań, jakość uczenia będzie pośrednio zależała od wyboru schematu finansowania. W procesie edukacji zdolni studenci wymagają mniej inwestycji by osiągnąć określony poziom produktywności. Dla uniwersytetu, który ma silne preferencje badawcze optymalna sytuacja może polegać na oferowaniu edukacji niewielkiej liczbie studentów zdolnych. Uniwersytet jest w stanie poświęcić środki utracone na skutek mniejszej liczby studentów przy wyższym poziomie zdolności studentów. W przypadku niskiego poziomu zdolności studentów i silnych preferencji badawczych uniwersytet będzie starał się wykorzystać jak najlepiej środki na dydaktykę minimalizując koszty. Zatem jeśli istnieje zależność między alokacją środków na studenta i jego zdolnościami, wówczas uniwersytety dbające o stronę badawczą zaczną stosować selekcję. Przy wzroście dotacji na studenta rośnie limit przyjętych studentów.

W systemie w którym przyznawanie środków na dydaktykę następuje według liczby studentów będą istniały bodźce do zwiększania sumy dotacji poprzez elementy, które są zawarte w dotacji np. poprzez zwiększanie liczby studentów, co nie musi się wiązać z jakością oferowanego produktu.

Analiza uniwersytetów brytyjskich dokonana przez Rolfe'a (2003) wskazuje, że wzrost konkurencji o fundusze na badania wynikający z zależności między miejscem w rankingu uczelni i funduszami na badania kreuje silne bodźce dla wszystkich pracowników wydziałów do wzrostu aktywności badawczej, ograniczając swoje działania w podnoszeniu jakości dydaktyki. Najlepsze uniwersytety w rankingu wśród elementów sukcesu takich jak jakość

nauczania i jakość studentów ubiegających się o miejsce w rankingu uznawało, że wyłącznie efekty badań mają najistotniejszy wpływ. Konsekwencją tego było zatrudnienie uznanych autorytetów, w celu poprawienia pozycji w rankingu i zwiększenia przychody uczelni.

Łączenie funkcji badawczej i dydaktycznej rodzić może problemy, gdy pojawiają się nowe mechanizmy finansowania wprowadzające konkurencję o środki finansowe w działalności badawczej. Zmiany w finansowaniu mogą wpłynąć, jak wykazują badania empiryczne, w różny sposób na zachowania instytucji. Z jednej strony, ujemna zależność pomiędzy dydaktyką a badaniami naukowymi jest logiczna, z punktu widzenia ograniczeń czasowych samych pracowników dydaktyczno-naukowych. Z drugiej, w wielu opracowaniach podkreśla się efekt synergii badań i działalności dydaktycznej. Hattie i Marsh (1996), wykazują że relacje pomiędzy tymi dwoma zadaniami pracowników uczelni są negatywne, gdy analizujemy czas na działania dydaktyczne i badawcze lub pozytywne, gdy obserwujemy wpływ wyników naukowych na efekty nauczania. Analizy dotyczące amerykańskich uczelni wskazują na wzrost intensywności badań w stosunku do kształcenia i bardziej indywidualistyczne zachowanie części zatrudnionych naukowców wiążące się z ograniczaniem swojej roli w dydaktyce (Harley, 2002). Proces ten zachodzi w sytuacji, gdy w ramach autonomii uczelni lub wydziałów alokacja godzin pracowników jest przedmiotem negocjacji. Istotnym aspektem związanym z zatrudnieniem, który uwzględniła Rosselló-Villalonga (2006) jest możliwość kontroli aktywności pracowników. W sytuacji gdy można kontrolować aktywność, pracownicy powinni uzyskiwać liczbę godzin dydaktyki asymetrycznie do zdolności prowadzenia badań. Profesorowie powinni specjalizować się w badaniu i uczeniu, a jednakowy podział zadań dydaktycznych jest nieefektywny, ponieważ redukuje przychody uczelni z aktywności badawczej. Gdy nie ma możliwości monitorowania wysiłków profesorów, który jest oczekiwany w związku z badaniami, uczelnia powinna ściśle kontrolować wysiłki profesorów, które nie przynoszą dodatkowych dochodów uczelni ani nie wpływają na prestiż uczelni. W innym przypadku ograniczenie dydaktyki zamiast rosnącej liczby badań będzie generować pozauczelniane prywatne dochody pracowników. W przypadku, gdy uniwersytet może doskonale monitorować wysiłki profesorów, od których oczekujemy wysiłku w badawczej działalności, autorka udowadnia, że nie ma potrzeby by tworzyć dodatkowe bodźce finansowe.

Uczelnia chcąc zwiększać produktywność pracowników może ograniczać obowiązki dydaktyczne i zwiększać poziom wynagrodzeń w oparciu o produktywność naukową.

Jednakowy podział zadań dydaktycznych między pracowników będzie nieefektywny przy zróżnicowaniu poziomu produktywności naukowej. Bardziej wydajni naukowcy powinni specjalizować się w badaniach. Jest to możliwe, gdy w ramach autonomii uczelni lub wydziału alokacja godzin pracowników jest przedmiotem negocjacji.³⁸ Aghion i współautorzy (2009) analizując instytucjonalne czynniki sukcesu uniwersytetu, dostrzegli silną korelację między produktywnością a autonomią uniwersytetów, wyrażającą się zróżnicowanym kształtowaniem wynagrodzeń w zależności od wyników pracowników.

W tym kontekście warto również mieć na uwadze, że wprowadzanie nadmiernej konkurencyjności między pracownikami, a w szczególności duże zróżnicowanie płac może mieć negatywny wpływ na atmosferę na wydziałach i przekładać się na niższą produktywność, motywację i współpracę (por. Pfeffer & Langton, 1993). Podobnie nadmierna kontrola może zagrażać autonomii pracowników i nie sprzyjać tworzeniu kultury zaangażowania i kooperacji (por. Kezar 2005).

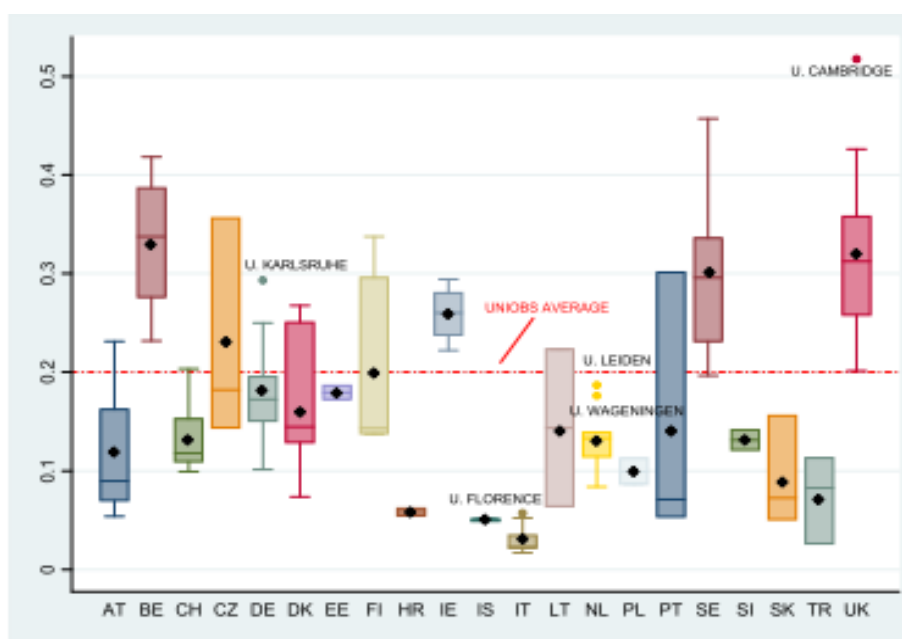
Alokacja środków publicznych oparta na konkurencji

Mechanizm finansowania oparty na efektach warunkuje uzyskanie środków od wyników szkół wyższych oraz wiąże się z przeniesieniem odpowiedzialności za działalność właśnie na uczelnie, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności działań uniwersytetów w kierunku poprawy jakości. Niezależnie od otoczenia w jakim funkcjonują uczelnie jeśli pieniądze są centralnie rozdzielane, to nagradzanie za wynik doprowadzi do selekcji instytucji i koncentracji zasobów. Podział może zatem zwiększać korzyści dużych i renomowanych uniwersytetów i badawczych zespołów (efekt wielkości uczelni i aglomeracji). Genua (1999) porównując uniwersytety brytyjskie z europejskimi dostrzega efekt polaryzacji wynikający z wprowadzania bodźców konkurencyjnych, na rynku rozwijają się z jednej strony uczelnie o dużym potencjale badawczym i małe instytucje z ograniczonym dorobkiem naukowym. Podobnie Viner (2004) opisuje rynek edukacji wyższej, gdzie akumulacja korzyści pozwala elitarniej grupie badaczy uzyskać ponadproporcjonalny udział w finansowaniu badań.

³⁸Trochę inną perspektywę przyjęli Kelchtermans & Veugelers (2001), którzy zwrócili uwagę, że inne czynniki wpływają na zwiększenie produktywności badawczej czołowych naukowców, a inne tych pozostających w tyle pod względem ilości i cytowalności publikacji. Z ich badania wynika, że wprowadzanie rozwiązań instytucjonalnych związanych z promocją naukowców i dostępem do środków na badania ma większy wpływ na zwiększanie produktywności tej drugiej grupy pracowników naukowych, tak więc za ich pomocą można zmniejszać dysproporcje między naukowcami.

W systemach bardziej konkurencyjnych, następuje koncentracja najlepszych naukowców w elitarnych uniwersytetach i naukowców z niższymi wynikami w mniej prestiżowych uczelniach. W dziedzinie badań, heterogeniczność potwierdza stosunkowo wysoka wartość wskaźnika koncentracji Giniego (wskaźnik wydajności brutto publikacji na naukowca) (Halffman & Leydesdorff, 2010). Zróżnicowanie jest widoczne pomiędzy krajami, większe w krajach anglosaskich w porównaniu z Europą kontynentalną gdzie występuje mniejsze zróżnicowanie pomiędzy instytucjami (van der Ploeg i Veugelers, 2008). W poszczególnych krajach, Uniwersytet Cambridge w Wielkiej Brytanii, Uniwersytet w Karlsruhe, w Niemczech, na Uniwersytecie we Florencji we Włoszech, a także uczelnie w Leiden i Wageningen w Holandii są o wiele bardziej skuteczne w uzyskaniu rządowych funduszy konkurencyjnych niż średnia uczelni.

Wykres 1. Udział środków opartych na zasadach konkurencyjnych pomiędzy uczelnie (w całkowitych nakładach publicznych)



Źródło:???

Powyższy wykres przedstawia udział funduszy badawczych uczelni w całkowitym budżecie uczelni. Średni udział funduszy na projekty uniwersyteckie kształtuje się w zakresie od 0,04 do 0,52. Duża liczba uniwersytetów ma udział funduszy badawczych między 0,20 a 0,35. Instytucje w Holandii, Szwajcarii, Belgii i Danii posiadają udział funduszy badawczych wyższy niż 0,45, z kolei uniwersytety w Chorwacji i we Włoszech zdecydowanie niższy niż 0,10.

Badania włoskich uczelni wyższych wskazują na silniejsze zróżnicowanie produktywności badawczej między uczelniami (wystandaryzowana cytowalność przypadająca na naukowca w tej samej dziedzinie nauki) w porównaniu ze zróżnicowaniem w ramach poszczególnych instytucji (Abramo, Cicero, D'Angelo, 2012). Ta sytuacja jest typowa dla mniej konkurencyjnych systemów które nie przyciągają czołowych naukowców i gdzie rozkład naukowców z dużym dorobkiem i bez publikacji jest na uczelniach podobny.

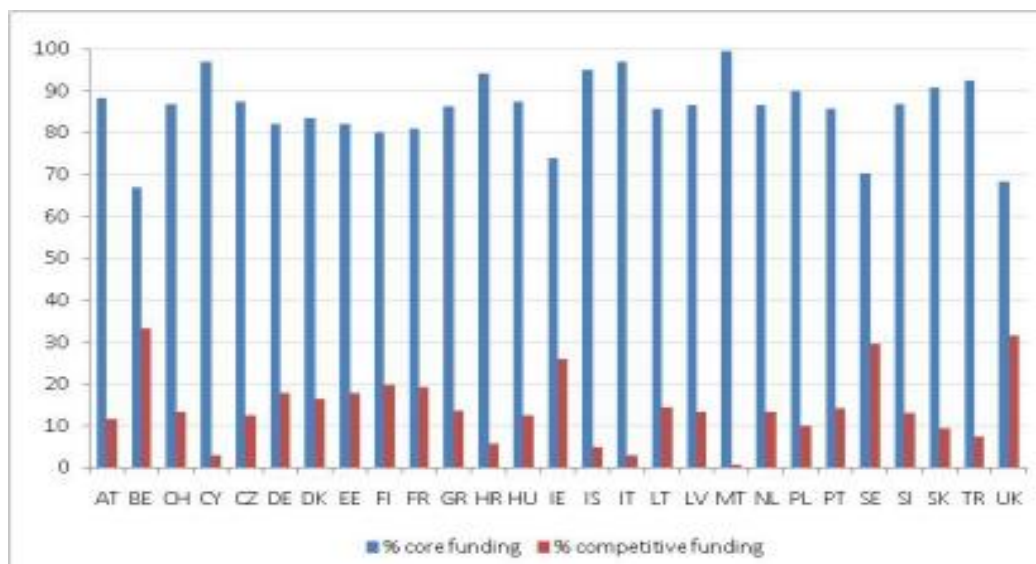
Efekt koncentracji można analizować na poziomie kraju, gdy mamy do czynienia z jedną dużą instytucją i wieloma małymi nie posiadającymi zasobów pozwalających konkurować na rynku lub gdzie mniejsze jednostki są mniej atrakcyjne i mniej przyciągają funduszy. Taki rynek, którego siłę konkurencji mierzymy odnosząc łączną ilość aplikacji do wartości funduszy, będzie charakteryzował się niskim poziomem konkurencji, mimo występowania dużej liczby podmiotów. Niski poziom konkurencji może prowadzić do finansowania projektów niezgodnych z celami. Z kolei wysoki poziom konkurencji i duża względnie liczba aplikacji w relacji do poziomu funduszy może prowadzić do selekcji ze względu na przeszłe dokonania i ograniczać akceptację dla rozwiązań innowacyjnych, co również nie jest prorozwojowe (Lepori, 2009). Wykazuje to także w swoim badaniu Masso i Ukrainski (2009), iż sukces naukowca jest silnie skorelowany pozytywnie z sukcesem w przeszłości (*Matthew effect* – „to those who have, more will be given”), co na poziomie uczelni wiąże się z realizacją badań mniej ryzykownych i mniej innowacyjnych. Efektywna alokacja w obszarze badań przy ograniczonych środkach na badania i rozwój oznacza zgodność z bieżącymi kryteriami, w praktyce oznacza to alokację finansowania opartą na wynikach przeszłych, gdyż w krótkim okresie jest to najlepszy predyktor sukcesu. W perspektywie długookresowej istotne jest by system badawczy szybko dostosowywał się do nowych wyzwań naukowych i pojawiających się obszarów badawczych, był zdolny do szybkiego przesuwania zasobów z tradycyjnych do rozwijających się obszarów, co wymaga utrzymywania zróżnicowania podmiotów i nowych graczy wchodzących na rynek. Finansowanie oparte na algorytmie i wskaźnikach osiągnięć ma charakter selektywny i konkurencyjny, a wysokość dotacji zależy od rangi uzyskanej na podstawie oceny wskaźników. Jego poważną wadą jest przeliczanie ocen na wskaźniki i automatyczne przekładanie na algorytm, co oznacza, że nie uwzględniają specyfiki poszczególnych dziedzin i specjalności nauki. Ze względu na swój ilościowy i mierzalny charakter prowadzi do wystandaryzowania charakteru nauki (Jabłocka 2005). Oznacza to rezygnację z badań eksperymentalnych związanych z wysokim ryzykiem niepowodzenia, rezygnację z zadań nisko premiowanych.

Równowaga między finansowaniem instytucjonalnym (podstawowe) i opartym na konkurencji

Kwestią otwartą jest to, jaki jest „właściwy” udział poszczególnych typów finansowania instytucjonalnego (podstawowym) i konkurencyjnego. Chociaż korzyści wynikające z rosnącego udziału finansowania konkurencyjnego są oczywiste, badania uniwersyteckie nie mogą w pełni być uzależnione od jednego źródła dochodu. Zdolność uczelni do długoterminowego rozwijania strategicznych działań badawczych może być ograniczona przez nadmierne opieranie się na konkurencyjnych źródłach finansowania. Konkurencyjne finansowanie badań jest ważne dla zapewnienia jakości. Podstawowe finansowanie pozwala uczelniom na pokrycie "niefinansowanych" aspektów finansowanych (przede wszystkim zasoby i koszty personelu). Uniwersytet badawczy nie może być w pełni uzależniony od finansowania zewnętrznego nawet przy pełnym rachunku kosztów.

Na przykład, większość prywatnych fundacji nie pokrywa kosztów pośrednich w Wielkiej Brytanii, koszty infrastruktury które nie odnoszą się bezpośrednio do badań finansowanych muszą być finansowane ze środków publicznych.

Wykres 2. Udział finansowania opartego na konkursie w całkowitych nakładach publicznych



Źródło: ???

Dywersyfikacja źródeł finansowania

Przydział środków na badania w drodze konkursów może opierać się na dotychczasowych dokonaniach pracownika lub oryginalności idei. Viner (2004) wskazuje, że przyjęcie określonego kryterium oceny będzie wpływało na charakter powstających artykułów. Gdy podstawowym kryterium selekcji o granty na badania są przeszłe dokonania naukowców, nastąpi koncentracja środków. Elitarna grupa badaczy uzyska ponadproporcjonalny udział w nakładach na badania. Wykazują to w swoim badaniu Masso & Ukrainski (2009), twierdząc, iż sukces naukowca jest silnie pozytywnie skorelowany z sukcesem w przeszłości (zw. *Matthew effect – to those who have, more will be given*).

Sytuacja będzie odmienna, gdy badacze mają większy dostęp do środków prywatnych. Według Tammiego (2009), gdy duża część budżetu badań jest finansowana przez przemysł, współpraca z firmami prowadzi do tworzenia praktycznych rozwiązań i patentów, ale jednostka osiąga niski poziom produktywności mierzonej publikacjami naukowymi, co prowadzi do wypierania badań podstawowych przez badania wdrożeniowe³⁹. Wzmagająca się konkurencja o środki zewnętrzne skłania do finansowania krótkoterminowych projektów, co wynika z natury komercyjnego finansowania przez przedsiębiorstwa. Dla firm projekty długookresowe mogą być obciążone zbyt dużym ryzykiem i oczekuje się, że środki zainwestowane w badania naukowe powinny dać szybko efekty. Jednak teza o tym, że krótkookresowe cele wypierają długookresowe, nie znalazła jednoznacznego potwierdzenia. Vaan Looy (2004) zaobserwował w oparciu o przypadek uniwersytetu w Leuven (Belgia), że najlepsi naukowcy, którzy są zdolni do zdobycia środków na badania stosowane i wdrożeniowe, są także w stanie konkurować o środki na badania podstawowe. To może oznaczać że prywatne i publiczne środki są w określonych warunkach komplementarne.

Liczba badań empirycznych porównujących efektywność uczelni opartych na finansowaniu nakładów i wyników jest ograniczona, oparta najczęściej na małej próbie i badaniach ankietowych ze względu na brak porównywalnych danych statystycznych. Bonaccorsi i Daraio (2008) porównując wpływ finansowania edukacji wyższej przez przedsiębiorstwa

³⁹ Badania podstawowe podejmowane są bez celu praktycznego, dla wyjaśnienia zjawisk jeszcze nie zbadanych i odkrycia nowych praw. Z kolei wdrożeniowe dotyczą opracowania metod i technik zastosowania wyników badań w produkcji.

przemysłowe na efektywność badań zauważyli, że np. w Wielkiej Brytanii ten związek jest dodatni, ale np. w Portugalii Hiszpanii i Szwajcarii już nie. Również Holmes i współautorzy (2003) twierdzą, że konkurencja pomiędzy uczelniami wpływa na czynniki pozafinansowe, które są istotne dla funkcjonowania szkół. Przyciąganie lub urata studentów może wpływać na prestiż szkoły, na satysfakcję z pracy, co sprawi, że nawet bez bodźców finansowych szkoły będą dbać o jakość nauczania. Zauważmy, że oba „modele” funkcjonowania uczelni – zarówno instytucja dążąca do maksymalizacji przychodów oraz uczelnia jako dostawca usług publicznych, rządząca się nierynkowymi mechanizmami (poczucie misji, satysfakcja z pracy), nie wykluczają się, a raczej uzupełniają. Wydaje się więc, że konkurencja może poprawić funkcjonowanie szkół, zarówno z powodów czysto komercyjnych, jak i również dzięki wzmocnieniu oddziaływania korzystnych czynników niepieniężnych, specyficznych dla podmiotów funkcjonujących na rynku usług publicznych.

Autonomia finansowa i konkurencja

Osiągnięcia uczelni wyższej w zakresie realizacji badań i dydaktyki ściśle zależą od poziomu jej systemu zarządzania, który ściśle wiąże się z poziomem jej autonomii. Autonomia dotyczy wielu wymiarów funkcjonowania szkół wyższych, począwszy od własności infrastruktury, poprzez niezależność kształtowania programów, aż po autonomię wydatkowania środków, możliwość określania warunków zatrudnienia pracowników. Można założyć, że jakość uniwersytetu wymaga określonego instytucjonalnego profilu, gdyż uniwersytet nie może być doskonały w każdej dziedzinie. Stworzenie specjalizacji wymaga autonomii, niezależności instytucji w kształtowaniu badań i oferty dydaktycznej. Potwierdza to praca Aghiona i współautorów (2009), którzy zauważają, że czynnikiem determinującym jakość nie jest wyłącznie konkurencja lub sama autonomia. To oznacza według autorów, że samo posiadanie autonomii przez uczelnie przy braku konkurencyjnego otoczenia nie będzie elementem sprzyjającym efektywności lub podniesieniu jakości. Oba warunki są niezbędne do zaistnienia wyższej jakości oferowanej edukacji wyższej. Swoje spostrzeżenia autorzy opierają badając uniwersytety amerykańskie i europejskie, gdzie wyznacznikiem jakości jest Ranking Shanghajski, natomiast autonomię europejskich uniwersytetów zbadana została za pomocą ankiety wśród 196 wiodących na liście uniwersytetów z 14 krajów.

Analizowane wymiary autonomii dotyczyły akceptacji budżetu uczelni, selekcji studentów, elastycznych wynagrodzeń kadry, sposobów zatrudniania, udziału środków publicznych w budżecie, posiadania własnej infrastruktury, udziału grantów pochodzących z konkursów.

Regresja wskazuje na silną korelację autonomii i indeksu konkurencji z efektami zarówno w Europie jak również w USA. Spadek w rankingu jest powiązany z wielkością udziału środków publicznych w budżecie uczelni. Natomiast nie ma wpływu na pozycję uniwersytetu potrzeba akceptacji budżetu. Krytycznym elementem jakości uczelni wyższych jest: sposób rekrutacji kadry i jej rozwój, a także zarządzanie jakością, na co składa się: ocena, ewaluacja, nagrody i kary. Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell, i Sapir (2009) analizując instytucjonalne czynniki sukcesu uniwersytetu dostrzegli silną korelację między autonomią uniwersytetów wyrażającą się zróżnicowanym kształtowaniem wynagrodzeń w zależności od ich wyników i poziomu badań.

W przeciwieństwie do Aghiona i współautorów (2009) Massy (2004) twierdzi, że połączenie autonomii i konkurencji może być znaczącą przeszkodą w kształtowaniu jakości. Publiczne uniwersytety będące organizacjami non-profit są zachęcane przez liczne regulacje do inwestowania nadwyżki finansowej w organizację, a nie przysparzanie korzyści prywatnych członkom instytucji. Jednak połączenie autonomii z konkurencją może prowadzić do trudności w efektywnej regulacji. Massy (2004) zastrzega, że przy określonych warunkach instytucja publiczna zaczyna się zachowywać jak firma zorientowana na zysk, ignorując misję dostarczania dobra publicznego.

Wielkość instytucji

Większość badań analizujących zależność między wielkością jednostki badawczej i produktywnością naukowca wskazuje na znaczący wpływ wielkości grupy lub zespołu na poziomie mikro, a w mniejszym stopniu wielkość uczelni. Głównym uzasadnieniem dla tworzenia większych grup badawczych jest osiąganie przez członków większych grup znaczących korzyści w wyniku łączenia kapitału intelektualnego, zasobów budżetowych oraz obniżania kosztów stałych związanych np. z administracją, a na poziomie grupy badawczej większego stymulowania pomysłów badawczych poprzez interakcje ze współpracownikami i optymalizowaniem prac w czasie. Większe zespoły mają większe możliwości podziału obowiązków dydaktycznych wśród wykładowców, a tym samym zmniejszenia obciążenia osób, a tym samym pozostawiając więcej czasu na badania. Zespoły duże mają również większą szansę na osiągnięcie sukcesu przy aplikacji wniosków projektowych oraz mają większe szanse na przyciągnięcie wysokiej jakości naukowców. Z drugiej strony, duża

jednostka oznacza mniejszą intensywność współpracy pomiędzy badaczami i mniejsze zaangażowanie (Tunzelmann 2003).

Zakończenie

Uniwersytety badawcze są instytucjami wymagającymi dużych nakładów finansowych w porównaniu z innymi typami uczelni, co pozwala przyciągnąć najlepszych pracowników oraz studentów i zapewnia infrastrukturę niezbędną do badań i nauczania na wysokim poziomie. Uniwersytety badawcze wymagają infrastruktury współmiernie do zadań, co oznacza odpowiednie zasoby dydaktyczne, biblioteczne i laboratoryjne oraz wsparcie informatyczne, co jest kosztowne, zarówno z punktu widzenia inwestycji, jak i utrzymania infrastruktury badawczej. Bodźcem skłaniającym uczelnie do zwiększenia aktywności badawczej jest także długość okresu budżetowego połączona z ewaluacją. Działać tu może kilka czynników. Wydłużanie okresu sprawia, że pod uwagę mogą być brane m. in. długookresowe projekty wymagające znaczących nakładów czasu i mające większe znaczenie dla nauki.

Sytuacja sektora badawczego szkolnictwa wyższego zależy od stopnia podporządkowania struktur organizacyjnych uczelni czy zasady finansowania działalności dydaktycznej i badawczej. W warunkach rosnących kosztów badań i niewystarczającego finansowania nauki konieczna jest odpowiedź na pytanie: czy wszystkie uczelnie akademickie/wszystkie wydziały/wszyscy pracownicy uczelni powinni prowadzić badania i w jakim zakresie?

Literatura

Abramo, G., Cicero, T., & D'Angelo, C. A. (2013). The impact of unproductive and top researchers on overall university research performance. *Journal of Informetrics*, 7(1), 166-175.

Abramo, G., D'Angelo, C. A., & Di Costa, F. (2011). Research productivity: Are higher academic ranks more productive than lower ones?. *Scientometrics*, 88(3), 915-928.

Lepori, B., Masso, J., Jabłocka, J., Sima, K., & Ukrainski, K. (2009). Comparing the organization of public research funding in central and eastern European countries. *Science and Public Policy*, 36(9), 667-681.

Abramo, G., Cicero, T., & D'Angelo, C. A. (2012). The dispersion of research performance within and between universities as a potential indicator of the competitive intensity in higher education systems. *Journal of Informetrics*, 6(2), 155-168.

Aghion P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell A., Sapir A., (2007), Why Reform Europe's Universities?" Bruegel Policy Brief 2007/04

Aghion P, Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P., (2005), Competition and innovation: an inverted-U relationship, *Quarterly Journal of Economics* 120

Agasisti, T., Catalano G., (2006) Governance models of university systems – towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management* 28 (3)

Benner, Mats & Sandstrom, Ulf, (2000) Institutionalizing the triple helix: research funding and norms in the academic system," *Research Policy*, 29(2), 291-301

Bonaccorsi A., Daraio C., (2008) The differentiation of the strategic profile of higher education institutions. New positioning indicators based on microdata, *Scientometrics* 74 (1)

Bukowska G., Łopaciuk-Gonczaryk B., Determinanty sukcesów publikacyjnych naukowców, *Nauka* 3/2013, 59-86.

Del Rey E., (2001) Teaching versus Research: A Model of State University Competition, *Journal of Urban Economics*, vol 49

Dill D., Teixeira P., (2000) Program diversity in higher education: an economic perspective, *Higher Education Policy* 13

Geuna, A 2001. The changing rationale for European university research funding: are there negative unintended consequences? *Journal of Economic Issues*, 35(3)

Geuna, A., (2001): "The Changing Rationale for European University Research Funding: Are There Negative Unintended Consequences?" *Journal of Economic Issues*, 35, (3): 607.

Halffman, W., & Leydesdorff, L. (2010). Is inequality among universities increasing? Gini coefficients and the elusive rise of elite universities. *Minerva*, 48(1), 55-72.

Hattie, J., & Marsh, H. W. (1996). The relationship between research and teaching: A meta-analysis. *Review of educational research*, 66(4), 507-542.

Jabłocka J., (2005) Budżetowe finansowanie badań w sektorze szkół wyższych w krajach OECD, w: (red) Kozłowski J., Budżetowe instrumenty finansowania B+R w Polsce. Propozycja na lata 2005–2010, Krajowa Izba Gospodarcza

Kelchtermans S., Veugelers R. (2011) The great divide in scientific productivity: Why the average scientist does not exist. *Industrial and Corporate Change*, 20(1), 295-336.

Kezar A. (2005). Redesigning for collaboration within higher education institutions: An exploration into the developmental process. *Research in Higher Education*, 46(7), 831-860.

Khovanskaya, Irina & Sonin, Konstantin & Yudkevich, Maria, 2008. "Budget Uncertainty and Faculty Contracts: A Dynamic Framework for Comparative Analysis," CEPR Discussion Papers 6744, C.E.P.R. Discussion Papers.

Lepori, B. et al. (2007) Comparing the evolution of national policies: what patterns of change?, *Science and Public Policy*, 34(6), 372-388.

Lepori B., Radosevic S., (2009). Public research systems in Central and Eastern Europe: in between excellence and relevance. Introduction. *Science and Public Policy*, 36(9), November 2009

Masso, J., Ukrainski, K., Competition for public project funding in a small research system: the case of Estonia. *Science and Public Policy*, 2009, 36(9), 683-695

Massy W., (2004), Markets in Higher Education: Do They Promote Internal Efficiency?, *Higher Education Dynamics* 6

Moed H.F. (2008). UK Research Assessment Exercises: Informed judgments on research quality or quantity? *Scientometrics*, 74(1), 153-161.

Pfeffer J., Langton N. (1993). The effect of wage dispersion on satisfaction, productivity, and working collaboratively: Evidence from college and university faculty. *Administrative Science Quarterly*, 38 (3), 382-407.

Rolfe H., (2003) University strategy in an age of uncertainty: the effect of higher education funding on old and new universities, *Higher Education Quarterly* 57(1)

Rosselló-Villalonga, J., (2006), Incentives to research activities in European Public Universities, Universitat Illes Balears, materiał nieopublikowany

Steen, J. v. (2012), Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2012/04, OECD Publishing.

Tammi T., (2009) The competitive funding of university research the case of Finnish science universities *Higher education* 57 (5)

Tunzelmann N., Ranga M., Ben Martin B., Geuna A. (2003). The effects of size on research performance, *SPRU Review, Science and Technology Policy Research*, University of Sussex.

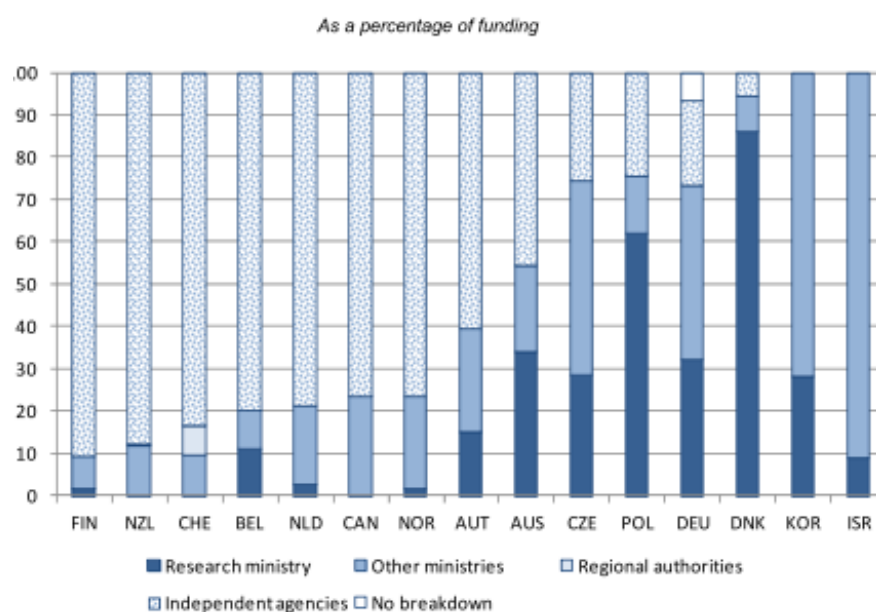
Van Looy B., Ranga M., Callaert J., Debackere K., Zimmermann E., (2004), Combining entrepreneurial and scientific performance in academia: Towards a compounded and reciprocal Matthew-effect? *Research Policy* 33

Viner, N, P Powell, R Green (2004), Institutionalized biases in the award of research grants: a preliminary analysis revisiting the principle of accumulative advantage. *Research Policy*, 33

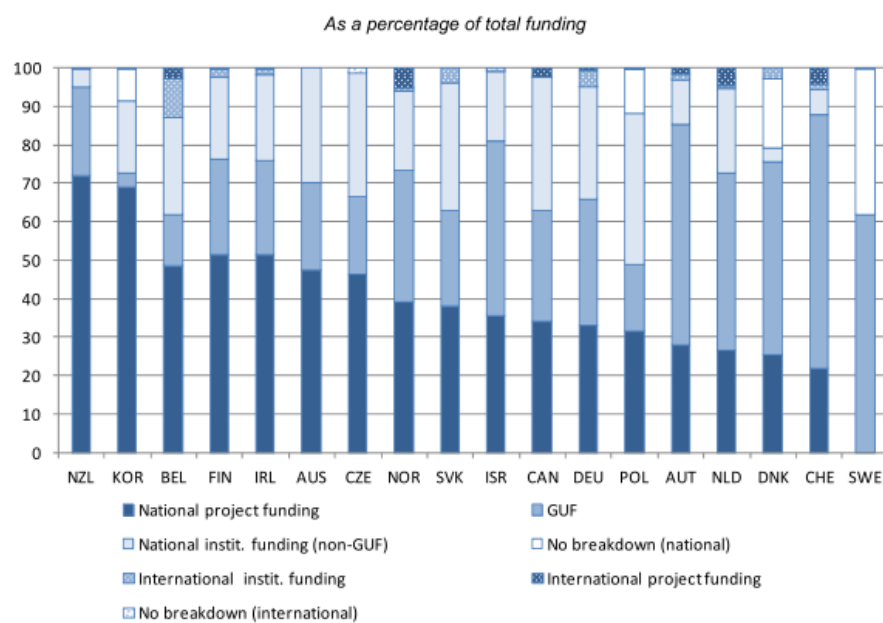
Whitley, R (2003) Competition and pluralism in the public sciences: the impact of institutional frameworks on the organisation of academic science. *Research Policy*, 32, 1015–1029.

Aneks

Wykres 1. Finansowanie projektów



Rys. 2. Finansowanie publiczne według typu finansowania



Steen (2012)

Rozdział 6. Efektywność wyższych uczelni (Joanna Siwińska-Gorzelak)

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest omówienie i podsumowanie literatury dotyczącej efektywności wyższych uczelni, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu systemu finansowania na efektywność. Struktura opracowania jest następująca: część 1 zawiera definicje efektywności i opisuje metody stosowane do badania efektywności, część 2 zawiera najważniejsze wnioski z literatury; część 3 podsumowuje rozważania zawarte w tym opracowaniu.

Jednym z głównych wniosków, jakie nasuwają się po przeglądzie tej literatury, jest stwierdzenie, że wiedza na temat efektywności uczelni i czynników mających na nią wpływ, jest znikoma. Głównym powodem tego ubożego stanu wiedzy jest bardzo ograniczona możliwość prowadzenia badań empirycznych na ten temat, spowodowana brakiem porównywalnych danych międzynarodowych. Jak pisze Bonaccorsi (2014, str.2): „istnieje obszar [badawczy], w obrębie którego - co zaskakujące – mikrodane są niedostępne. Pomimo ogromnego nacisku na rozwój gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy, nadal istnieją aktorzy, którzy produkują i udostępniają wiedzę, a którzy są niewidoczni dla oficjalnej statystyki – są to uniwersytety. Niezależnie od ich wielkości i znaczenia, dane dotyczące uniwersytetów są bardzo ograniczone. Dostępne są wyłącznie dane o dużym stopniu agregacji, na poziomie narodowym i międzynarodowym” (UNESCO, OCED, Eurostat) *(There is an area, however, where microdata are surprisingly missing. Despite the large emphasis on the knowledge economy and society, there are actors that produce and diffuse knowledge that are invisible in official statistics – namely, universities. Irrespective of their size or importance, universities still suffer from a severe data constraint. Only very aggregated data on universities are available at national and international level (UNESCO, OECD and Eurostat), without any breakdown.)*

Czym jest efektywność i jak ją mierzyć?

Pojęcie efektywności jest ściśle związane z produktywnością jednostek. Efektywność jest indeksem, który szereguje jednostki pod względem ich produktywności, gdzie produktywność

jest mierzona stosunkiem nakładów do wyników. Produktywność jest więc wartością pokazującą, jak nakłady przekształcane są w wyniki, efektywność jest zaś uszeregowaniem tych wartości (Salerno, 2003).

W literaturze wyróżnia się kilka rodzajów efektywności, które wykorzystuje się między innymi w badaniach dotyczących uczelni wyższych (Salerno, 2003)

- Efektywność techniczna, która szereguje stosunek nakładów fizycznych (komputerów, pracowników, maszyn) do wyników
- Efektywność alokacyjna, która szereguje stosunek kosztu produkcji, wyrażonego w pieniądzu, do wyników; innymi słowy, ten rodzaj efektywności uwzględnia koszt czynników i ich kombinację
- Ekonomiczna efektywność, która łączy obie powyższe koncepcje efektywności
- Efektywność skali, dzięki której określa się, czy wielkość danej jednostki pozwala osiągnąć maksimum wyników w stosunku do nakładów, czyli czy jednostka może wykorzystać (zmniejszyć) (nie) korzyści skali.

Do oceny efektywności niezbędna jest znajomość nakładów i wyników oraz umiejętność ich pomiaru, co w przypadku uczelni wyższych nie jest zadaniem prostym. W literaturze, która próbuje określić efektywność wybranych uczelni, wyróżnia się następujące nakłady:

- Ilość pracowników uczelni, uwzględniając ich strukturę, w podziale na:
 - pracowników naukowych i administracyjnych;
 - pracowników naukowych samodzielnych (z tytułem profesora) oraz niesamodzielnych
 - wiek i/lub płeć
- Koszty pieniężne funkcjonowania uczelni
- Strukturę przychodów uczelni, z podziałem na:
 - przychody ze źródeł prywatnych i publicznych
 - przychody, które mają charakter stały i przychody uzależnione od wyników uczelni (przyznawane na zasadach konkurencji)
- Ilość godzin dydaktycznych na pracownika naukowego

Wyniki pracy uczelni wyższych są trudne do skwantyfikowania. Ponieważ działalność uczelni obejmuje dwa obszary: dydaktykę oraz badania naukowe, więc konieczne jest

uwzględnienie wyników tych dwóch rodzajów działalności⁴⁰. Z oczywistych względów, są one bardzo trudne do skwantyfikowania, szczególnie ich aspekt jakościowy. Najczęściej, jako wyniki działalności dydaktycznej uniwersytetów bierze się pod uwagę:

- liczbę studentów; lub absolwentów, w często w podziale na studentów (absolwentów) studiów dyplomowych (*undergraduate*) i magisterskich (*graduate*).

Wadą tak zdefiniowanego wyniku działalności dydaktycznej jest to, że nie uwzględnia on jakości edukacji, jaką otrzymali studenci. Dlatego też, w niektórych badaniach próbuje się wykorzystać również zmienne, które mogłyby posłużyć jako przybliżenie jakości dydaktyki, takie jak średnia wysokość pensji, jaką absolwenci danej uczelni otrzymują w swojej pierwszej pracy, odsetek bezrobotnych wśród absolwentów danej uczelni czy opinię o absolwentach zaczerpniętą z firm rekrutujących pracowników (Aubyn et al., 2009; Daghbashyan, 2011).

Wyniki badań naukowych mają w dużym stopniu charakter niematerialny, dlatego ich próba kwantyfikacji musi być niedokładna i obciążona błędem. Bierze się pod uwagę:

- ilość publikacji naukowych i ich wagę naukową
- zgłoszone patenty,
- sumę środków otrzymaną na badania naukowe na zasadach konkurencyjnych ze źródeł prywatnych i publicznych (traktuje się to jako „zapłatę”, jaką uczelnie otrzymują za usługi badawcze, więc im wyższe te pieniądze, tym wyższa ilość i jakość badań)

Powszechnie stosowanymi metodami ilościowej oceny efektywności różnych jednostek jest nieparametryczna metoda *Data Envelopment Anaysis* (DEA) oraz parametryczna *Stochastic Frontier Analysis* (SFA).

Metoda DEA pozwala uwzględnić wiele nakładów i wiele wyników jednocześnie, które pomnożone przez odpowiednio dobrane wagi tworzą wartości nakładów i wyników, których stosunek jest następnie porównywany pomiędzy jednostkami, by odnaleźć najbardziej efektywne jednostki. Te jednostki wyznaczają granicę możliwości produkcyjnych, do której porównywana jest efektywność pozostałych, mniej efektywnych jednostek. Wyniki z analizy DEA przyjmują wartość od 0 do 1, gdzie 1 oznacza jednostki efektywne, a wartości mniejsze niż 1. Im niższa wartość, tym większa odległość danej jednostki od granicy możliwości

⁴⁰ Niektóre opracowania wyróżniają jeszcze kolejny obszar – usługi dla społeczności lokalnej (*community services*). Te same opracowania podkreślają jednocześnie, że jest to aspekt pracy uczelni, który do tej pory nie został w żaden sposób zmierzony (skwantyfikowany), więc niemożliwym jest włączenie tego obszaru do badań nad efektywnością.

produkcyjnej, czyli mniejsza efektywność. Nierzadko, analiza DEA łączona jest z analizą regresji. Wyniki DEA stają się zmienną wyjaśnianą w regresji, gdzie wśród zmiennych wyjaśniających umieszcza się zmienne, które nie stanowią nakładów jednostek, natomiast mogą mieć wpływ na efektywność, takie jak charakterystyki instytucjonalne danej jednostki czy charakterystyki ekonomiczne danego regionu.

Ogromną zaletą metody DEA jest brak założeń dotyczących zależności pomiędzy nakładami a wynikami oraz możliwość uwzględnienia kilku zmiennych wynikowych jednocześnie. Metoda ta ma również wady. Oblicza ona efektywność wyłącznie względem jednostek w danej próbie, co powoduje, że badania przeprowadzone na dwóch różnych próbach są nieporównywalne – jednostka uznana za efektywną w jednej próbie może okazać się nieefektywną w innej próbie. Szacowana efektywność jest wyłącznie relatywna, w stosunku do innych jednostek w danej próbie.

Jest to również metoda deterministyczna, co oznacza, że jest wrażliwa na błędy w danych – nawet pojedyncza błędna wartość może znacznie zmienić wyniki.

Drugą powszechnie stosowaną metodą jest parametryczna *Stochastic Frontier Analysis* (SFA). Polega ona na oszacowaniu funkcji kosztów, gdzie zmienną wyjaśnianą jest koszt, a wśród zmiennych wyjaśniających są wyniki działalności (odpowiadające wynikom używanym w analizie DEA), łącznie ze zmiennymi, które wyróżniają jednostki z całej próby (w przypadku uniwersytetów mogą to być zmienne zero-jedynkowe wyróżniające uczelnie techniczne oraz medyczne). Resztę z tak oszacowanej regresji traktuje się jako sumę błędu statystycznego oraz (wyłącznie dodatniej) miary nieefektywności. Innymi słowy na podstawie próby szacuje się funkcję minimalnych kosztów, a jednostki o wyższej wartości kosztów uznaje się za nieefektywne.

Wadą tej metody jest to, że umożliwia ona oszacowanie wyłącznie jednej miary kosztów (w przeciwieństwie do DEA, która pozwala uwzględnić wiele miar wyników); wymaga również założeń dotyczących rozkładu miary nieefektywności.

[Przegląd wybranej literatury dotyczącej efektywności uczelni wyższych.](#)

Istnieje sporo badań dotyczących efektywności uczelni wyższych; większość z nich jednak dotyczy efektywności uczelni w jednym, wybranym kraju (Australia, UK, Finlandia, Włochy, Austria). Wiele opracowań ogranicza się do określenia poziomu nieefektywności uczelni, nie tłumacząc powodu jej wystąpienia. Nawet jeżeli takie powody są podane, to ograniczają się

one do danego kraju, więc możliwość wyciągnięcia wniosków o znaczeniu międzynarodowym są ograniczone. Dobre podsumowanie tej literatury przedstawione jest na przykład w (Johnes, 2004; Wolszczak-Derlacz and Parteka, 2011)

Z kolei badania międzynarodowe są bardzo trudne do przeprowadzenia, gdyż brakuje porównywalnych danych. Powoduje to, że literatura dotycząca efektywności uczelni wyższych pozwala na wyciągnięcie jedynie bardzo ograniczonych wniosków dotyczących zależności pomiędzy różnymi systemami finansowania edukacji wyższej, a efektywnością uczelni. Istnieje kilka opracowań, które porównują efektywność uczelni wyższych w kilku krajach jednak nie próbują tłumaczyć zaobserwowanych różnic. Agasisti i Pérez-Esparrells (2010) badają efektywność uczelni wyższych w Hiszpanii i we Włoszech i dochodzą do wniosku, że na efektywność wpływają charakterystyki regionalne – nie przeprowadzają jednak na ten temat żadnych systematycznych badań ilościowych. Agasisti i Johnes, (2009) przeprowadzają podobne badanie dla uniwersytetów włoskich i angielskich i pokazują, że efektywność uniwersytetów angielskich jest wyższa. Wyraźna różnica obserwowana pomiędzy krajami wskazuje, że znaczenie ma organizacja systemu edukacji wyższej – autorzy jednak również nie analizują tego zagadnienia w sposób systematyczny.

Z kolei Agasisti i Haelermans, (2014), w ciekawym opracowaniu, porównują efektywność uniwersytetów włoskich i holenderskich. Z ich analizy wynika - przeciwie do wyżej omawianej pracy - że efektywność uczelni różni się pomiędzy krajami, za co odpowiedzialny może być – jak sugerują autorzy - system finansowania. Zauważają oni, że algorytmy finansowania w obu krajach są inaczej skonstruowane - we Włoszech system finansowania bazuje przede wszystkim na kryteriach historycznych, natomiast w Holandii bazuje na ilościowych kryteriach, związanych z ilością studentów oraz z ilością przyznanych dyplomów. W efekcie, system w Holandii w większym stopniu wiąże finansowanie z ilością przyznanych dyplomów, podczas kiedy system we Włoszech bazuje raczej na liczbie studentów. Jednocześnie, gdy wyniki pracy uczelni zdefiniuje się jako ilość absolwentów, to uczelnie holenderskie okazują się bardziej efektywne. Natomiast, gdy wyniki określi się przez ilość studentów, to bardziej efektywne okazują się uczelnie włoskie. Wskazuje to więc, że system finansowania, dzięki systemowi bodźców, wpływa na funkcjonowanie wyższych uczelni i ich efektywność. Jednak, tego typu badania należałoby powtórzyć dla większej ilości krajów.

Te tezy znajdują poparcie w teoretycznym opracowaniu Beath et al., (2005). Autorzy tworzą model teoretyczny, który zakłada, że uniwersytety są finansowane przez algorytm, w którym

finansowanie zależy od ilości studentów oraz od komponentu uzależnionego od badań naukowych. Ten komponent badawczy jest sumą wielkości stałej oraz kwoty uzależnionej od jakości badań, pomnożonej przez pewną wagę. Uniwersytety maksymalizują użyteczność, która zależy od ilości i jakości absolwentów oraz od ilości i jakości prac badawczych, z różnymi wagami, w zależności od preferencji uniwersytetów. Zarówno jakość nauczania, jak i jakość badań zależą w modelu wyłącznie od nakładu czasu pracowników naukowych, a nie od ich zdolności. Autorzy pokazują, że wraz ze zmianą wagi stojącej w algorytmie finansowania przy komponencie związanym z jakością badań, zmienia się działalność uniwersytetów. Gdy system finansowania przekazuje wyłącznie stałe środki na badania – czyli waga komponentu badawczego wynosi zero, to większość uniwersytetów podzieli swoją aktywność pomiędzy nauczanie a badania, a jakość badań będzie utrzymywana na średnim poziomie. Zwiększenie wagi premiującej jakość badań, co z godnie z ograniczeniem budżetowym odbywa się równocześnie ze zmniejszeniem kwoty stałej na badania, spowoduje to powstanie dualnego systemu – część uniwersytetów będzie koncentrowała się na wysokiej jakości badaniach, ograniczając nauczanie, natomiast pozostałe będą koncentrowały się przede wszystkim na nauczaniu, utrzymując jakość badań na niskim poziomie. Zwiększanie wagi związanej z komponentem jakościowym badań, kosztem stałej części, zaowocuje coraz wyraźniejszym podziałem na uniwersytety badawcze oraz uniwersytety o charakterze przede wszystkim dydaktycznym. Podsumowując, autorzy wykazują, że system finansowania tworzy system bodźców, które wpływają na funkcjonowanie uniwersytetów – ich nauczanie i prowadzone badania oraz ich efektywność w tych dziedzinach.

Jednym z nielicznych badań międzynarodowych, które analizują większą liczbę krajów oraz próbują analizować czynniki wpływające na efektywność, jest praca Wolszczak-Derlacz i Parteka, (2011). Autorzy badają efektywność 259 uczelni z Polski, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Finlandii, Niemiec i Austrii. Dane pochodzą z różnych źródeł: od urzędów statystycznych poszczególnych krajów, ze stron internetowych uniwersytetów oraz z krajowych baz danych. Wynikami działalności uczelni wyższych jest liczba absolwentów (a więc wskaźnik czysto ilościowy) oraz liczba publikacji w bazie Thomson Reuters ISI Web of Science (wskaźnik, który również ma charakter przede wszystkim ilościowy, choć już sam fakt, że publikacja znalazła się w tym spisie, stanowi pewne kryterium jakościowe). Ciekawe są już wstępne zestawienia – w latach 2001-2005, uczelnie w Polsce charakteryzowały się średnio najniższym współczynnikiem ilości publikacji na pracownika naukowego, jednym z wyższych

współczynników ilości absolwentów na pracownika naukowego oraz najniższą kwotą przychodów na studenta, wyrażoną w euro. Już samo to zestawienie wskazuje na dość wysoką produktywność polskich uczelni w sferze dydaktycznej, a dość niską w sferze naukowej. Zestawienia autorów odtworzone są w Tabeli 1 poniżej.

Tabela 1. Średnie wskaźniki dla wybranych uczelni wyższych w wybranych krajach, w latach 2001-2005.

	Publikacje na pracownika naukowego	Absolwenci na pracownika naukowego	Przychody na studenta, w euro
Austria	0,64	1,78	9677
Finlandia	0,52	1,39	8630
Niemcy	0,46	1,19	9503
Włochy	0,75	4,32	5472
Polska	0,19	3,73	3307
Szwajcaria	0,49	0,77	9635
UK	0,62	5,34	9749

Źródło: Wolszczak-Derlacz i Parteka, 2011)

Autorzy badając efektywność przy pomocy metody DEA stwierdzają, że istnieje duże zróżnicowanie efektywności uczelni wewnątrz krajów, natomiast – co może zaskakiwać - nie ma wyraźnego zróżnicowania pomiędzy krajami, więc nieuprawniony wydaje się wniosek, że można wyróżnić na poziomie międzynarodowym taką organizację systemu uczelni wyższych oraz jego finansowanie, która zdecydowanie bardziej sprzyja efektywności niż inne. W dalszym etapie badań, przy pomocy analizy regresji, autorzy starają się odnaleźć charakterystyki, które mają wpływ na efektywność uczelni i stwierdzają, że zależy ona dodatnio od roku, w którym uniwersytet został założony, co wskazuje, że uniwersytety z dłuższą tradycją są bardziej efektywne oraz od ilości kobiet wśród pracowników naukowych, a ujemnie od ilości wydziałów, i od udziału stałych przychodów publicznych (*core funding*) w całkowitych przychodach. Jednak ta ostatnia zależność – jak zwracają uwagę autorzy – może wynikać z odwrotnej zależności – a mianowicie, że uniwersytety bardziej efektywne przyciągają więcej funduszy na zasadach konkurencyjnych.

Efektywność uczelni z 6 krajów europejskich: UK, Norwegii, Finlandii, Szwecji, Szwajcarii i Austrii, badają Daghbashyan, Deiacó i McKelvey (2014). Stosują metodę SFA i również dochodzą do wniosku, że nie ma systematycznych różnic w efektywności uczelni pomiędzy krajami. Znaczenie ma wielkość uniwersytetu – duże uniwersytety są bardziej efektywne.

Inny charakter ma badanie Aubyn et al. (2009). Badają oni efektywność uczelni wyższych, ale na poziomie poszczególnych krajów. Jako wynik działalności uczelni traktują oni aktywność badawczą, mierzoną ilością publikacji i ich cytowaniami, oraz wyniki dydaktyczne – liczba absolwentów, ale z uwzględnieniem ich jakości, gdzie jakość jest przybliżona przez „THES - QS World University Rankings Database”, która dostarcza danych dotyczących „zatrudnialności” absolwentów poszczególnych uczelni, według oceny firm rekrutujących pracowników spośród absolwentów. Wszystkie te zmienne są zagregowane na poziomie poszczególnych krajów. Następnie przy pomocy analizy DEA i SFA oceniają produktywność uczelni w krajach europejskich (nadal na poziomie krajów), Autorzy szeregują poszczególne kraje, pod względem efektywności, co samo w sobie jest już ciekawe: efektywność Polski oceniona jest na średnim poziomie; najbardziej efektywna okazała się Irlandia i Wielka Brytania; jednak już podział na efektywność w zakresie dydaktyki i efektywność badawczą ujawnia, że efektywność uczelni polskich w zakresie badań jest bardzo niska. Autorzy badają również czynniki wpływające na efektywność. Dowodzą oni, że na produktywność definiowaną jako stosunek wydatków publicznych na edukację wyższą do wyników, dodatni wpływ ma swoboda uczelni w zakresie polityki personalnej: zatrudniania, zwalniania oraz ustalania wysokości płac; ujemny - autonomia dotyczą oferowanych programów, oraz reguły rządzące przyznawaniem funduszy – czy fundusze przyznawane są na podstawie wyników (*output-oriented*). Dodatni wpływ mają również wyniki testu PISA, co wskazuje, że system edukacji wyższej nie działa w oderwaniu od wcześniejszych etapów edukacji – lepiej wyedukowani na wcześniejszych etapach nauki studenci ułatwiają pracę uczelniom.

Bardzo ciekawe badanie dotyczące efektywności badawczej uczelni przeprowadzają Aghion et al., (2009). Analizują oni, jak autonomia uczelni oraz udział przychodów przyznawanych na zasadach konkurencyjnych wpływa na ich produktywność badawczą. Autorzy przedstawiają szereg korelacji dla uniwersytetów europejskich⁴¹, natomiast systematyczne badanie ilościowe przeprowadzają dla uniwersytetów amerykańskich. Dzięki nim sprawdzają, jak na

⁴¹ Dane dla uniwersytetów europejskich pozyskują autorzy samodzielnie – przeprowadzają oni ankietę w wybranych uniwersytetach.

ilość i jakość badań naukowych, mierzonych ilością patentów zgłoszonych w danym stanie, wpływa wzrost finansowania przeznaczonego na badania naukowe dla uniwersytetów . Stwierdzają oni, że w stanach, w których uniwersytety mają większą niezależność od władz stanowych oraz są poddane większej presji konkurencyjnej ze strony innych uczelni, wzrost funduszy na badania silniej przekłada się na ilość patentów, niż porównywalny wzrost w stanach, gdzie uczelnie są zależne od władz stanowych oraz gdzie konkurencja pomiędzy uczelniami jest niewielka.

Podsumowanie

Wnioski, jakie można sformułować na podstawie badań dotyczących czynników wpływających na efektywności uczelni wyższych, nie są bogate. Nadal niewiele wiemy, jakie systemy finansowania i jakie modele zarządzania uczelnią sprzyjają osiągnięciu zadawalających wyników. Głównym powodem takiego niezadawalającego stanu badań jest brak porównywalnych danych dotyczących uniwersytetów. Usunięcie tej przeszkody jest kluczowe – bez tego nasza wiedza na temat efektywności nadal będzie opierała się na domysłach i studiach pojedynczych przypadków.

Istniejące badania sugerują, że znaczenie ma sposób finansowania edukacji wyższej, jednak nadal niewiele wiadomo, jakie dokładnie rozwiązania sprzyjają poprawie efektywności. Wydaje się, że znaczenie ma również sposób zarządzania szkołami wyższymi, a w szczególności ich autonomia. Znaczenie ma również otoczenie uniwersytetów - jakość edukacji na niższych poziomach, poziom rozwoju regionu.

Już sama szczupłość tych wniosków wskazuje, że dalsze badania empiryczne są niezbędne – efektywność uniwersytetów jest jednym z niewielu obszarów życia gospodarczego do tej pory niezbadanym⁴²

⁴² Do problematyki efektywności szkół wyższych i efektywności procesu dydaktycznego nawiązuje też W. Jurek w kolejnym rozdziale tego opracowania.

Literatura

- Agasisti, T., Haelermans, C., 2014. Comparing Efficiency of Public Universities Among European Countries: Different Incentives Lead to Different Performances (SSRN Scholarly Paper No. ID 2375743). Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Agasisti, T., Johnes, G., 2009. Beyond frontiers: comparing the efficiency of higher education decision-making units across more than one country. *Education Economics* 17, 59–79.
- Agasisti, T., Pérez-Esparrells, C., 2010. Comparing efficiency in a cross-country perspective: the case of Italian and Spanish state universities. *High Educ* 59, 85–
- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C.M., Mas-Colell, A., Sapir, A., 2009. The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S (NBER Working Paper No. 14851). National Bureau of Economic Research, Inc.
- Aubyn, M.S., Pina, Ivaro, Garcia, F., Pais, J., 2009. Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education (European Economy - Economic Paper No. 390). Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Beath, J., Poyago-Theotoky, J., Ulph, D., 2005. University Funding Systems and their Impact on Research and Teaching: A General Framework (Discussion Paper Series No. 2005_2). Department of Economics, Loughborough University.
- Bonaccorsi A. 2014. Introduction, w Bonaccorsi A. (eds) *Knowledge, Diversity And Performance In European Higher Education A Changing Landscape*, Edward Elgar Publishing
- Daghbashyan, Z., 2011. The Economic Efficiency of Swedish Higher Education Institutions (Working Paper Series in Economics and Institutions of Innovation No. 245). Royal Institute of Technology, CESIS - Centre of Excellence for Science and Innovation Studies.
- Daghbashyan, Z., Deiaco E., McKelvey M., 2014 How and Why Does Cost Efficiency of Universities Differ Across European Countries? An Explorative Attempt Using New Micro Data w Bonaccorsi A. (eds) *Knowledge, Diversity And Performance In European Higher Education A Changing Landscape*, Edward Elgar Publishing
- Johnes, J. 2004. Efficiency measurement. w G. Johnes & J. Johnes (Eds.), *International handbook on the economics of education*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Salerno, C., 2003. What we know about the efficiency of higher education institutions: the best evidence, *Beleidsgerichte studies hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, The Hague.

Wolszczak-Derlacz, J., Parteka, A., 2011. Efficiency of European public higher education institutions: a two-stage multicountry approach. *Scientometrics* 89, 887–917.

Rozdział 7. Koszty i jakość kształcenia w podziale funduszy publicznych przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego (Witold Jurek)

Dwa sposoby finansowania świadczenia usług

Generalnie rzecz biorąc, można wyróżnić dwa „czyste” sposoby publicznego finansowania usług zaliczanych do usług publicznych. Bezpośredni, sprowadzający się do finansowania z góry określonych usług, świadczonych przez instytucje zaliczane do dowolnego sektora, zarówno publicznego, jak i niepublicznego. Pośredni, sprowadzający się do pośredniego finansowania usług, poprzez finansowanie instytucji, na ogół jednostek budżetowych, które te usługi świadczą⁽⁴³⁾. Oczywiście, do pomyslenia jest finansowanie „mieszane”, tzn. takie, gdzie wybrane usługi są finansowane w sposób bezpośredni, a pozostałe w sposób pośredni.

Bezpośrednio finansowane są pewne usługi z zakresu ochrony zdrowia. W sposób pośredni finansowane są np. usługi edukacyjne na poziomie wyższym, świadczone przez uczelnie. W pierwszym przypadku, kontrakt na świadczenie usług uzyskuje się w wyniku rozstrzygnięcia przetargu o określonej z góry formie. W drugim przypadku, podziału środków publicznych pomiędzy instytucje świadczące usługi dokonuje się zazwyczaj według pewnego schematu, algorytmu, który zainteresowanym instytucjom jest znany.

Każdy ze sposobów finansowania, bezpośredni i pośredni, ma cechy, które w większym lub mniejszym stopniu sprzyjają uwzględnieniu zarówno kosztów, jak i jakości świadczonych usług. Na kilka cech warto zwrócić uwagę.

- Intensywność i zakres świadczonych usług łatwo relatywnie określić finansując je bezpośrednio. W przypadku finansowania pośredniego można, właśnie, „pośrednio” wpływać na intensywność świadczenia usług.
- Finansując usługi bezpośrednio łatwiej zapewnić minimalny standard usług, aniżeli finansując usługi pośrednio, poprzez finansowanie instytucji. W tym drugim przypadku o jakość usług dbają zazwyczaj instytucje zewnętrzne, np. Polska Komisja Akredytacyjna w szkolnictwie wyższym.

⁴³ Była o tym mowa w opracowaniu: *Some Comments on Financing Higher Education* [w] *Financing and Deregulation in Higher Education* (J. Woźnicki – red.), Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Fundacja Rektorów Polskich, Warszawa 2013, s. 119 – 127. Tutaj są zawarte ważniejsze ustalenia z tego opracowania.

- Bezpośrednie finansowanie usług jest łatwiejsze w przypadku, generalnie, krótszego cyklu świadczenia usług (np. niektóre usługi medyczne), a trudniejsze, choć możliwe, w przypadku usług o dłuższym cyklu (np. wieloletnie programy edukacyjne). Pośrednie finansowanie jest częściej spotykane w odniesieniu do usług o długim cyklu.
- Finansowanie bezpośrednie umożliwia silniejszy wpływ na (maksymalny) koszt usługi, bo koszt jest przedmiotem (okresowych) negocjacji. Ta forma finansowania usług nie musi przekładać się na ich jakość czy na efektywność ich świadczenia. Skoro bowiem na świadczenie wskazanych usług instytucja otrzymała już określoną kwotę, to nie ma powodu, by usługi świadczyła taniej (utrzymując ich jakość) lub oferowała usługi o wyższej jakości usług (przy danej cenie).
- W przypadku finansowania usług, poprzez finansowanie instytucji, koszt usługi jest wielkością wynikową i może (nawet znacznie) różnić się między instytucjami świadczącymi tę samą usługę. (Np. koszt kształcenia studenta na danym kierunku studiów jest w uczelni wielkością wynikową i może różnić się, niekiedy znacznie, między uczelniami).
- Bezpośrednie finansowanie usług wymaga kalkulacji kosztów usług w każdym okresie, w którym ogłaszany jest zamiar zawarcia kontraktów na świadczenie usług. Finansowanie pośrednie takiej kalkulacji nie wymaga.
- Finansując instytucje w formie jednej kwoty łatwiej zapewnić ich autonomię, a więc swobodę podejmowania decyzji, również finansowych. O taką autonomię trudniej w przypadku, gdy wszystkie usługi są świadczone (i rozliczane) przez daną instytucję na podstawie kontraktu.

Z tej bardzo pobieżnej analizy wynika, że ani sposób bezpośredni ani sposób pośredni finansowania nie zapewnia, niejako automatycznie, ani efektywności ekonomicznej świadczenia usług, ani wysokiej jakości usług. Gdyby te sposoby zastosować do finansowania działalności szkolnictwa wyższego, to nie można oczekiwać, że sama wymiana jednego sposobu finansowania na drugi, bez zmiany istoty systemu, poprawi efektywność ekonomiczną szkolnictwa wyższego oraz przyczyni się do wzrostu jakości kształcenia.

Uwagi o obecnym systemie podziału środków budżetowych pomiędzy uczelnie

Rozdział środków budżetowych pomiędzy uczelnie publiczne na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników studiów stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty opiera się

według ściśle określonego algorytmu.⁽⁴⁴⁾ Przy podziale środków budżetowych bierze się pod uwagę następujące wskaźniki opierające się na: (1) liczbie kształconych studentów i doktorantów, (2) liczebności kadry naukowej (w podziale na stanowiska), (3) liczbie realizowanych projektów badawczych finansowych zewnętrznie w stosunku do uczelni, (4) liczbie uprawnień naukowych (doktorskich, habilitacyjnych), jakie posiadają podstawowe jednostki organizacyjne uczelni, (5) liczbie studentów wyjeżdżających na studia za granicę i liczbie studentów zagranicznych przyjeżdżających do uczelni. W algorytmie jest uwzględniony jeszcze tzw. składnik zrównoważonego wzrostu oraz tzw. stała przeniesienia, ale mają one za zadanie „wygładzenie” strumienia dotacji budżetowej, jakie otrzymują szkoły wyższe. Nie są to wskaźniki, które wpływają za zachowanie beneficjenta, i dlatego będą pominięte w dalszym ciągu rozważań nad tym sposobem finansowania.

Jak widać, dwa wskaźniki, liczba studentów oraz liczba pracowników naukowo – dydaktycznych opisują tzw. czynnik ludzki procesu dydaktycznego. Z punktu widzenia kształcenia te wskaźniki mają charakter „ilościowy”; określają bazowy potencjał w zakresie działalności dydaktycznej uczelni. (W algorytmie jest pominięty problem relacji liczebności kadry do liczby kształconych studentów. W tym miejscu tylko sygnalizujemy problem, bo nie będziemy się nim bliżej zajmować). Z punktu widzenia kształcenia dwa następne wskaźniki opierające się na: liczbie realizowanych projektów badawczych oraz na liczbie uprawnień mają charakter wskaźników jakościowych. Można je uznać za symptomy jakości kadry naukowej prowadzącej zajęcia dydaktyczne. W funkcjonującym systemie edukacyjnym szkolnictwa wyższego, w którym obowiązuje swego rodzaju jedność badań naukowych i kształcenia studentów, im wyższej próby są prowadzone badania naukowe tym większy potencjał dydaktyczny ma wykładowca. Wskaźniki wyrażające jakość działalności naukowej są więc – pośrednio – wskaźnikami jakości działalności dydaktycznej. Nawiasem mówiąc, swego rodzaju jedność badań naukowych i dydaktyki to cecha odróżniająca uczelnie akademickie od innych instytucji prowadzących kształcenie w sposób mniej lub bardziej sformalizowany.

Ze względów oczywistych, opisane wskaźniki, będące podstawą algorytmu, spowodowały określone zachowania dostosowawcze po stronie finansowanych uczelni, beneficjentów. Pewne zachowania były korzystne, a pewne niekorzystne.

⁴⁴ Zadania pochodzą z tytułu rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 9 maja 2008 roku regulującego rozdział środków budżetowych. (Dz. U. 08.89.544).

W cytowanym rozporządzeniu jest zawarty wspomniany algorytm.

Ze względu na wskaźnik opierający się na liczbie studentów i doktorantów wzrosła liczba studentów i doktorantów uczelni publicznych. Był to w miarę prosty sposób zabiegania uczelni o wzrost finansowania budżetowego. Takie zachowania uczelni publicznych miały, zasadniczo, pozytywne znaczenie w okresie (który przeciągnął się na początek nowego millenium), w którym popyt na wyższe wykształcenie i studia doktoranckie był bardzo wysoki.⁽⁴⁵⁾

Pewne wskaźniki mogły wyzwolić niekorzystne społecznie zachowania dostosowawcze uczelni. Ponieważ „wskaźnik kadrowy” zależał (wciąż zależy) od stanowisk, a nie od osiągniętych stopni i tytułów, „zachęcał” on uczelnie do wewnętrznych awansów stanowiskowych, a nie do uzyskiwania kolejnych stopni i tytułów. Do uzyskiwania stopni i tytułów naukowych skłaniają inne przepisy regulujące działanie szkół wyższych. Problemem, na ile są one skuteczne i jak, liczbowo, kadra dydaktyczna uczelni ma się względem studentów pozostaje poza głównym nurtem tego opracowania.

Z uwagi na układ parametrów, opisany zresztą detalicznie w cytowanym rozporządzeniu, pozostałe wskaźniki, również te będące symptomem wartości naukowej kadry akademickiej, mają charakter korygujący w relacji do składnika dotacji wyznaczonego na podstawie liczby studentów i doktorantów oraz liczebności kadry naukowo – dydaktycznej.

Efektywność działalności edukacyjnej uczelni. Rozważania ogólne

Na początek kilka uwag ogólnych. Z wykształceniem związane są korzyści: indywidualne, jakie osiąga osoba kształcona, a później wykształcona, oraz zbiorowe, które są związane z grupą osób, społeczeństwem, których członkami są wykształcone osoby. Dość łatwo przedstawić argumenty za tym, że korzyści społeczne są większe niż suma korzyści indywidualnych.

Te korzyści społeczne są jednym z powodów, dla których państwo traktuje wykształcenie szczególnie, jako dobro, do którego każdy członek społeczeństwa powinien mieć dostęp, bez względu na to czy może za to dobro zapłacić, czy nie. Zresztą w różnych państwach obowiązują różne reguły finansowania szkolnictwa wyższego i przez to różne warunki finansowe, na jakich

⁴⁵ Problem, na ile ten proces wzrostu liczby studentów uczelni publicznych był korzystny z punktu widzenia jakości kształcenia, a na ile niekorzystny, pozostaje poza zakresem rozważań w tym opracowaniu.

Warto jednak zasygnalizować, że wybór przez studentów uczelni publicznej, w porównaniu z innymi instytucjami dydaktycznymi, oznaczał wybór pewnej kultury naukowej. Wykształcenie odebrane przez studentów w uczelniach akademickich ma walor „naukowości”, którego nie ma wykształcenie odebrane w innych instytucjach edukacyjnych. Chodzi o to, że uczelnie akademickie to jednostki prowadzące badania naukowe, które mogą być przedmiotem zajęć dydaktycznych. Inne jednostki dydaktyczne, w większości, działalności naukowej nie prowadzą.

kształcony ma do niego dostęp. W Polsce wykształcenie stacjonarne w uczelniach publicznych jest bezpłatne. (Mam na myśli bezpośrednią opłatę przez kształconego za usługi dydaktyczne. Szkolnictwo wyższe jest finansowane z budżetu państwa, na który składają się wszyscy obywatele). W praktyce każdy ma dostęp do tego segmentu szkolnictwa wyższego.

Ponieważ na szkolnictwo wyższe, pośrednio, składa się całe społeczeństwo, ważna jest możliwość oceny czy poniesione nakłady zostały wykorzystane efektywnie, tzn. czy efekty uzyskane dzięki, jak w Polsce, środkom budżetowym są odpowiednie, czy nie. Oczywiście, z punktu widzenia społeczeństwa chodzi bardziej o efektywność całego systemu szkolnictwa wyższego lub przynajmniej jego publicznego sektora, a mniej o efektywność indywidualną, pojedynczych kształconych osób albo pojedynczych uczelni, chociaż efektywność indywidualna „składa się” na efektywność społeczną. Problem z efektywnością (społeczną oraz indywidualną w rozumieniu poszczególnych uczelni) polega na tym, że o ile nakłady relatywnie łatwo wyrazić w kategoriach pieniężnych, to efekty działalności dydaktycznej uczelni wyższych bardzo trudno wyrazić w kategoriach pieniężnych, bo efekty raczej należy rozumieć jako wiązkę (efektów) aniżeli pojedynczy efekt, produkt, usługę.

W sensie technicznym, jeśli mowa o pomiarze efektywności, to chodzi o iloraz jakości mierzonego efektu oraz jakości mierzonego nakładu. W przypadku, gdy zamiast pojedynczego nakładu i efektu występuje wiązka nakładów i wiązka efektów pomiar efektywności jest znacznie bardziej skomplikowany i – w pewnym sensie – umowny (zob. analizę DEA, *Data Envelopment Analysis*). Gdyby nakłady i efekty można było wyrazić wartościowo, to można byłoby się pokusić o wyznaczenie takiego poziomu działalności, w rozważanym przypadku – działalności dydaktycznej, przy którym marginalny nakład jest równy marginalnemu efektowi. Można by też pokusić się o mechanizm rozdziału środków pomiędzy uczelnie, w przypadku Polski między wyższe szkoły publiczne, przy którym efekt łączny działalności całego systemu szkolnictwa lub podsystemu szkolnictwa publicznego byłby najwyższy.

Problem w tym, że – jak wspomniano – nakłady to najczęściej wiązka nakładów (zasoby pochodzące z różnych źródeł), a efekty to zawsze wiązka efektów, nie zawsze wyrażonych w pieniądzu. W związku z tym nasuwają się przynajmniej dwa problemy: (1) W jaki sposób, za pomocą wskaźników o jakich własnościach, oceniać jakość (efektywność działalności dydaktycznej) szkół wyższych? (2) Jakie wskaźniki można w tym względzie zaproponować?

Uwagi o pomiarze efektywności działalności dydaktycznej

W książce: *Measuring Outcome in the Public Sector* w części dotyczącej szkolnictwa wyższego Dixon i Suckling wymieniają następujące ogólne cechy mierników służących ocenie działalności jednostek dydaktycznych szkolnictwa wyższego: (1) odzwierciedlanie wielowymiarowej natury nakładów i wyników, (2) stwarzanie możliwości porównań między uczelniami, (3) poddawanie się agregacji i dezagregacji, (4) odporność na celowe i mimowolne zniekształcenia wartości; dane są przecież dostarczane przez uczelnie ⁽⁴⁶⁾.

Można podać kilka przykładów wskaźników, które można wykorzystać do pomiaru efektywności działalności dydaktycznej uczelni.

(1) Wskaźniki opierające się na ocenach uzyskiwanych przez studentów. (W tej grupie wskaźników można wymienić, jako przykładowe, następujące wskaźniki: średnia ocena w grupie studentów, średnia ocena końcowa, liczba studentów z oceną co najmniej równą przyjętemu poziomowi, udział studentów nie kończących roku w ogólnej liczbie studentów rozpoczynających rok studiów, udział studentów nie kończących całego cyklu kształcenia w ogólnej liczbie studentów rozpoczynających kształcenie).

(2) Wskaźniki opierające się na „wartości dodanej” w czasie studiów. Te wskaźniki sprowadzają się do prowadzonych, z różnych punktów widzenia, porównań poziomu grupy studentów rozpoczynających studia z poziomem grupy studentów kończących studia. Ten poziom można mierzyć różnie, np. średnimi ocenami (punktami na wejściu) lub liczbą osób, które uzyskały ocenę równą co najmniej przyjętej ocenie.

(3) Wskaźniki finansowe. Nasuwającym się jako pierwszy na myśl jest koszt kształcenia jednego studenta studiującego w pełnym wymiarze.

(4) Wskaźniki biorące za podstawę karierę absolwentów. (Przykładem wskaźników, które mogą być wykorzystane do oceny efektywności działalności edukacyjnej jest udział zatrudnionych / udział bezrobotnych w ogólnej liczbie studentów kończących studia na danym kierunku studiów, na danym wydziale).

Wymienione grupy wskaźników mają pewne cechy, które wpływają na zastosowania. I tak, stosowanie pierwszej grupy wskaźników niesie ze sobą ryzyko inflacji ocen dobrych, wszak od

⁴⁶ Zob. H. Dixon, J. Suckling, *Outcome Measures in Higher Education* [w]: *Measuring Outcome in the Public Sector* (P. Smith – ed.), Taylor & Francis Publishers, London 1996.

Na rozważaniach zawartych w tym rozdziale opierają się uwagi ogólne dotyczące pomiaru efektywności działalności edukacyjnej szkół wyższych.

ocen, jakie uzyskają studenci, zależy ocena kierunku studiów, wydziału, uczelni. Aby się przed tym zabezpieczyć stosuje się praktykę, w myśl której egzaminy (np. końcowe) są zdawane przed komisją złożoną z pracowników dydaktycznych innych uczelni. Do pewnego stopnia likwiduje to tendencję do zawyżania ocen, ale nie likwiduje problemu subiektywizmu ocen. Dodać należy, że ewentualne przyjęcie tego rozwiązania, chodzi o zdawanie egzaminów przed komisją złożoną z pracowników innych uczelni, wymagałoby jakichś generalnych uzgodnień, przynajmniej wśród uczelni poszczególnych typów. System nie będzie działał, gdy w opisywaną procedurę zaangażowane będą tylko wybrane, a nie wszystkie uczelnie.

Podobnie jest ze wskaźnikami grupy (2). Aby zapewnić porównywalność wyników trzeba by było uzgodnić wstępnie, jak mierzone będą wyniki na wyjściu i podjąć starania, by wyniki były porównywalne między kierunkami studiów, między uczelniami. Z porównywalnością na wejściu nie ma zwykle większych problemów, choć warto dodać, że pewne kierunki, uczelnie są w swego rodzaju uprzywilejowanej sytuacji, jeżeli kandydaci na studia reprezentują poziom wyższy niż przeciętny, wyższy niż w przypadku innych uczelni.

Tylko z pozoru problem porównywania wyników jest prosty. Takim już się nie wydaje, gdy rozważyć różne kierunki studiów prowadzone w różnych uczelniach. Porównywanie wyników na wyjściu, w relacji do wyników na wejściu, można względnie łatwo przeprowadzić w odniesieniu do wybranych kierunków studiów prowadzonych w uczelniach o zbliżonym profilu. Takie porównywania, aczkolwiek uprawnione, są mało przydatne przy określaniu mechanizmów finansowania, gdzie trzeba porównywać różne kierunki studiów prowadzone w różnych uczelniach.

O koszcie studiowania, w innym kontekście, była mowa w odrębnym opracowaniu. Generalnie rzecz biorąc porównywanie kosztów kształcenia wymaga przyjęcia dość szczegółowych ustaleń / decyzji odnośnie do sposobów kalkulacji kosztów, szczególnie kosztów pośrednich, by zapewnić elementarną porównywalność wyników.

Mierniki opierające się na karierach zawodowych absolwentów silnie zależą od lokalizacji uczelni. Jeżeli uczelnia ma siedzibę w regionie o np. dużym bezrobociu, to bez względu na to, jaka będzie jakość kształcenia oferowanego przez uczelnię, jej absolwenci będą mieli kłopot z zatrudnieniem, jeśli pracy będą poszukiwać w tym regionie. Wyniki działalności edukacyjnej tej uczelni, przez pryzmat omawianych wskaźników będą oceniane źle.

Mierniki tego typu, ostatnio omawiane, są przykładami mierników, na które czynniki zewnętrzne względem uczelni mają znacznie większy wpływ niż czynniki wewnętrzne. Z tego

głównie powodu tego rodzaju mierniki nie są zbyt dobrymi miernikami jakości działalności edukacyjnej uczelni.

Finansowanie działalności edukacyjnej z wykorzystaniem mierników jakościowych doprowadzi do realokacji szeroko rozumianych zasobów, materialnych, ludzkich, w kierunku jednostek jakościowo (ze względu na wykorzystywane do rozdziału środków wskaźniki) lepszych, co ma zdecydowanie większe znaczenie z punktu widzenia pojedynczych jednostek, uczelni, niż z punktu widzenia społecznego.⁽⁴⁷⁾

W różnych opracowaniach na temat mierników efektywności działalności edukacyjnej uczelni, ale też działalności naukowej, pojawiają się poglądy, że mierniki jakości wykorzystywane do podziału środków finansowych nie zawsze „dobrze się spisują”. Wyniki dobre z punktu widzenia pewnych uczelni są złe z punktu widzenia innych, co społecznie może mieć małe znaczenie, o ile w ogóle.

Kilka uwag o finansowaniu szkolnictwa z uwzględnieniem wskaźników jakości dydaktyki

Obecnie finansowanie uczelni publicznych składa się z dwóch części, umownie nazwanych: finansowaniem działalności edukacyjnej oraz utrzymania infrastruktury oraz finansowaniem nauki. Ta pierwsza część bierze za podstawę bazę (studentów, nauczycieli akademickich, infrastrukturę), ta druga – jakość prowadzonych badań naukowych (dofinansowanie podstawowych jednostek organizacyjnych zależy ściśle od kategorii, jakie są przypisane do tych jednostek). Można sądzić, że jest tak dlatego, że – pomimo wielu zastrzeżeń do pomiarów wyników działalności naukowej – znacznie łatwiej zmierzyć jakość tej działalności aniżeli działalności edukacyjnej. Może, po prostu, środowisko akademickie przywykło już do pomiarów wyników działalności naukowej, a nie wypracowało jeszcze wskaźników jakości działalności edukacyjnej, które nie budziłyby poważniejszych wątpliwości.

W Polsce finansowanie badań naukowych z uwzględnieniem, mierzonej przyznanymi kategoriami, jakości jednostek badawczych było relatywnie łatwo wprowadzić, z, między innymi, następujących powodów. (1) Środki na badania naukowe są istotnie niższe niż środki na działalność dydaktyczną uczelni. (2) Zdecydowana większość pracowników naukowych

⁴⁷ Zob. np. H. Dixon, J. Suckling, *Outcome Measures in Higher Education* [w]: *Measuring Outcome in the Public Sector* (P. Smith – ed.), Taylor & Francis Publishers, London 1996, s. 55, 56.

pracuje w akademickich uczelniach. (3) Finansowanie działalności szkół wyższych było stabilne w niedalekiej przeszłości.

Działalność edukacyjna publicznych szkół wyższych jest finansowana według algorytmu opisanego dość szczegółowo w innej części opracowania. Finansowanie tej działalności, według wskaźników mierzących efekty kształcenia, wiąże się jednak z pewnym ryzykiem, o czym była mowa w tej części opracowania.

Gdyby zdecydować się na finansowanie działalności dydaktycznej publicznych uczelni wyższych z wykorzystaniem wskaźników tej działalności, to wydaje się, że można to uczynić na dwa sposoby: (1) poprzez modyfikację obowiązującego algorytmu, (2) poprzez podział puli środków na dwie podpule i każdą z nich dzieląc według innych reguł: jedną pulę według reguł zbliżonych do dotychczasowych, druga pulę z wykorzystaniem wskaźników mierzących jakość efektów działalności dydaktycznej uczelni.

Modyfikacja obowiązującego algorytmu jest zabiegiem stosunkowo prostym. Wystarczy rozważyć uwagi dotyczące poszczególnych składników dotacji, jakie otrzymują uczelnie publiczne. Te uwagi zostały przedstawione w innym opracowaniu. (Np. zmiana składnika kadrowego mogłaby polegać na takiej zmianie, która stymulowałaby rozwój naukowy kadr (mierzony stopniami i tytułami naukowymi), a nie – jak dotąd – „rozwój stanowiskowy”). Należałoby się zastanowić czy składnik zrównoważonego rozwoju ma w ogóle sens, skoro liczba studentów będzie maleć w najbliższej przyszłości, niejednakowo w poszczególnych uczelniach, a więc rozwój uczelni będzie, siłą rzeczy, niezrównoważony. Być może zamiast składnika zrównoważonego rozwoju należałoby wprowadzić pewien z omówionych wskaźników mierzących jakość działalności dydaktycznej uczelni).

Co do istoty, drugi sposób uwzględnienia jakości dydaktyki w podziale środków budżetowych pomiędzy uczelnie publiczne sprowadza się do podejścia stosowanego obecnie w odniesieniu do dotacji tzw. projakościowej. Tę dotację otrzymują obecnie wybrane podstawowe jednostki organizacyjne, których działalność dydaktyczna została uznana za wyróżniającą przez Polską Komisję Akredytacyjną.

Gdyby zdecydować się na to podejście, to najpierw należałoby się określić, jaki wskaźnik (wskaźniki) wyrażający (wyrażające) jakość działalności dydaktycznej będzie podstawą podziału środków. Może (mogą) to być wskaźnik (wybrane wskaźniki) omówione wcześniej lub inne, ale w każdym razie mające omówione własności ogólne.

Finansowo ani jeden sposób, ani drugi nie musi powodować dodatkowych obciążeń budżetowych. W pierwszym przypadku zmianie uległby obecny algorytm podziału środków budżetowych pomiędzy uczelnie publiczne. W drugim przypadku można wyodrębnić część środków przeznaczonych na finansowanie działalności dydaktycznej, tak jak obecnie się czyni w odniesieniu do podziałów dodatkowych i uzupełniających, i tę – wydzieloną – część podzielić pomiędzy uczelnie według uzgodnionych wcześniej kryteriów jakościowych. Oczywiście, zmiany sposobów finansowania zdecydowanie łatwiej się wprowadza w życie, gdy na ten cel można wykorzystać dodatkowe środki finansowe.

Zmiana sposobu finansowania działalności dydaktycznej w sposób oczywisty spowoduje różnice w strukturze środków przypadających uczelniom w wyniku przeprowadzonego podziału. Można albo zaakceptować powstałe różnice, albo je ograniczyć. Oczywiście, takie ograniczenia różnic, sprowadzające się do ingerencji w podział środków budżetowych pomiędzy uczelnie publiczne, powinny słabnąć w miarę upływu czasu.

Rozdział 8. Uwagi o kosztach kształcenia w kontekście kosztochłonności różnych kierunków studiów i algorytmie podziału środków publicznych na kształcenie wyższe (Witold Jurek)

Uwagi ogólne o współczynnikach kosztochłonności

Na samym początku warto zwrócić uwagę na to, że koszty studiowania są wykorzystywane w Polsce, pośrednio, poprzez tzw. współczynniki kosztochłonności, do podziału dotacji przeznaczonej dla uczelni publicznych na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty.⁽⁴⁸⁾ Współczynniki kosztochłonności są parametrami kluczy podziałowych, przy użyciu których dzielona jest całkowita wartość dotacji budżetowej pomiędzy publiczne szkoły wyższe prowadzące kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów, a w konsekwencji – pomiędzy szkoły wyższe. Współczynniki kosztochłonności odzwierciedlają relacje pomiędzy kosztami kształcenia studenta na różnych kierunkach studiów. Ze względów oczywistych, współczynniki kosztochłonności są przypisane do określonego kierunku studiów, niezależnie od uczelni, która ma go w swojej ofercie.

Oczywiście, dobrze byłoby, aby wspomniane współczynniki kosztochłonności odzwierciedlały relacje zachodzące pomiędzy kosztami (np. średnimi kosztami) kształcenia (studenta) na poszczególnych kierunkach studiów. Z kilku powodów, o których za chwilę, te współczynniki, nawet, jeśli dobrze odzwierciedlały relacje kosztów jakiś czas temu, w momencie ich wprowadzania, to obecnie mogą odchyłać się od relacji kosztów. Najważniejsze dwie grupy powodów są następujące.

1. Dokonujące się zmiany warunków infrastrukturalnych. Chodzi o infrastrukturę materialną działalności dydaktycznej. Te zmiany, generalnie poprawa, dokonywały się w różnym tempie w różnych uczelniach (a także w różnych podstawowych jednostkach organizacyjnych uczelni) siłą rzeczy różnie wpływając na koszty kształcenia prowadzonego na różnych kierunkach studiów.

⁴⁸ Cel wykorzystania dotacji dla uczelni publicznych został zaczerpnięty z rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 maja 2008 r. (Dz. U. 08.89.544 z 23 maja 2008 r.) z części zawierającej algorytm podziału środków budżetowych pomiędzy uczelnie publiczne.

2. Zmiana zasad prowadzenia działalności dydaktycznej. Jakiś czas temu istniała tzw. „ministerialna” lista kierunków studiów, uzupełniana ewentualnie w sposób nadzwyczajny, kierunkami unikatowymi. Każdy kierunek z tej listy miał przypisany współczynnik kosztowności. Obecnie, po wdrożeniu Krajowych Ram Kwalifikacji, każda podstawowa jednostka organizacyjna posiadająca pełnię praw akademickich może powołać do życia kierunek studiów i wiele jednostek organizacyjnych z tego prawa korzysta. Trudno centralnie określić kosztowność wszystkich kierunków studiów w taki sposób, w jaki to czyniono w okresie, w którym obowiązywała „ministerialna” lista kierunków studiów. Tych kierunków studiów jest po prostu za dużo.

Z tego powodu współczynniki kosztowności, wykorzystywane jako parametry kluczy podziałowych, są przypisywane obszarom wiedzy (obszarom kształcenia) i dziedzinom nauki a nie kierunkom studiów.

Problem zbadania, w jakim stopniu zmiany w infrastrukturze dydaktycznej i sposobie kształcenia wpłynęły na współczynniki kosztowności to odrębny, wcale nieprosty, problem. Ze względu na strukturę rodzajową kosztów uczelni publicznych w Polsce (znaczny udział kosztów osobowych w kosztach działalności szkół wyższych) druga grupa powodów wydaje się (finansowo) ważniejsza od pierwszej.

W kontekście rozważań o kosztach kształcenia warto wspomnieć o pewnej własności współczynników kosztowności wykorzystywanych jako parametry kluczy podziałowych w algorytmie podziału dotacji pomiędzy uczelnie publiczne. Gdyby wszystkie, opisane wcześniej bardzo ogólnie, a podzielone na dwie grupy, przyczyny wpłynęły w jednakowym stopniu na zmiany kosztów kształcenia (tj. np. wpłynęły na wzrost kosztów kształcenia o pewien procent) na wszystkich kierunkach studiów, to wyrażające relacje pomiędzy kosztami kształcenia współczynniki kosztowności nie zmieniłyby się. Nie zmieniłyby się więc relacje leżące u podstaw podziału dotacji budżetowej pomiędzy uczelnie. Wysokość dotacji przypadających poszczególnym uczelniom, przed i po wzroście kosztów, zależałaby jedynie od wartości pozycji budżetowej dzielonej pomiędzy uczelnie, przy założeniu, oczywiście, że wszystkie pozostałe czynniki pozostawałyby bez zmian.

Należy się jednak spodziewać, że zanotowane w ostatnich latach zmiany kosztów kształcenia, nie dotknęły w tym samym stopniu wszystkich kierunków studiów, a na pewno nie wszystkich uczelni.

Należy jeszcze dodać, że niektóre uczelnie publiczne dzielą pomiędzy podstawowe jednostki organizacyjne przeznaczone na działalność dydaktyczną dotacje podstawowe, według tego samego algorytmu, według którego dotacja budżetowa jest dzielona pomiędzy uczelnie. W ten sposób uczelnie uruchomiły coś w rodzaju wewnętrznego mechanizmu dostosowawczego, w zakresie kosztów kształcenia, do ogólnopolskiego mechanizmu podziału dotacji na działalność dydaktyczną.

Współczynniki kosztochłonności jako relacje kosztów kształcenia

Współczynniki kosztochłonności opisują relacje kosztów kształcenia studentów na poszczególnych kierunkach studiów, w obszarach kształcenia. Wskaźnik jednostkowy jest współczynnikiem najniższym, odnoszącym się do kierunku (kierunków) studiów, gdzie kształcenie jest najmniej kosztowne. Pozostałe współczynniki są wyznaczone w relacji do tego podstawowego współczynnika jednostkowego. Wskaźnik 1,5 dla jakiegoś kierunku studiów oznacza, że kształcenie studenta na tym kierunku kosztuje o około 50% więcej niż na kierunku, gdzie odbywa się ono najtaniej.

Obowiązujące obecnie współczynniki w przedziale od 1,0 do 3,0, różnią się o 0,5.⁽⁴⁹⁾

Definicja współczynników kosztochłonności sugeruje następujące postępowanie mające na celu wyznaczenie wartości współczynników. (1) Wyznaczenie kosztów kształcenia (np. średnich kosztów kształcenia) studentów na poszczególnych kierunkach studiów, w poszczególnych obszarach kształcenia. (2) Wyznaczenie surowych współczynników kosztochłonności, tj. ilorazów wyznaczonych w punkcie (1) kosztów kształcenia. (3) Przyjęcie określonego zbioru współczynników kosztochłonności i tzw. skoku. (Obowiązującym obecnie zbiorem współczynników kosztochłonności jest {1,0; 1,5; 2,0; 2,5; 3,0}. Jak widać, skokiem jest 0,5). (4) Zaokrąglenie, według przyjętych reguł, wyznaczonych w punkcie (2) surowych współczynników kosztochłonności do np. najbliższych elementów przyjętego w punkcie (3) zbioru współczynników.

⁴⁹ Warto dodać, że współczynnik kosztochłonności 3,0, w porównaniu ze współczynnikiem 1,0 jest bardzo duży. Inna sprawa, jak ta różnica przekłada się na różnice w dotacjach.

To, w jaki sposób różnica we współczynnikach kosztochłonności przekłada się na różnice w dotacjach jest związane z doбором wartości parametrów w algorytmie podziału dotacji budżetowej pomiędzy uczelnie publiczne, a nie problemem różnicy w kosztach kształcenia studiów. Problem doboru wartości parametrów algorytmu pozostaje poza głównym nurtem tego opracowania.

Jak widać, są dwa kluczowe etapy postępowania, którego celem jest wyznaczenie współczynników kosztochłonności: etap (1) wyznaczenie kosztów kształcenia, etap (3) określenie zbioru współczynników kosztochłonności (i tym samym tzw. skoku). Etapy (2) i (4) to etapy w pewnym sensie „techniczne”. Warto dodać, że etap (3), na którym określany jest zbiór współczynników kosztochłonności to etap, na którym trzeba podjąć decyzję o charakterze politycznym. Nie jest to etap bezpośrednio związany z szacowaniem współczynników kosztochłonności.

Wybrane problemy związane z szacowaniem kosztów kształcenia

Można wyobrazić sobie różne podejścia do wyznaczania kosztów kształcenia, by potem na ich podstawie można było wyznaczyć współczynniki kosztochłonności. Na potrzeby tego opracowania te sposoby określone zostaną mianem: (1) historycznego, (2) normatywnego, (3) docelowego.

Historyczne koszty kształcenia studentów poszczególnych kierunków studiów to koszty wyznaczone na podstawie sprawozdań finansowych uczelni sporządzonych za dany rok, na określony z góry moment sprawozdawczy.

Wybrane problemy związane z szacowaniem kosztów kształcenia na podstawie sprawozdawczych danych finansowych.

(1) Część ponoszonych przez uczelnie kosztów to koszty, które są ponoszone niezależnie od tego, z jaką intensywnością i czy w ogóle jest prowadzone kształcenie na danym kierunku studiów. (Koszty związane z np. utrzymaniem czy ochroną budynku trzeba ponieść niezależnie od tego czy w danym budynku prowadzone jest kształcenie, i z jaką intensywnością, czy też tego kształcenia się nie prowadzi w ogóle).

(2) Aparaturę badawczą w pewnym stopniu wykorzystuje się zarówno do prowadzenia badań naukowych, ale także do prowadzenia zajęć dydaktycznych, zwłaszcza na wyższych stopniach studiów. Problem rozliczenia kosztów związanych z wykorzystaniem aparatury badawczej na działalność badawczą i na działalność dydaktyczną nie jest wcale problemem błahym. Te rozliczenia dokonuje się na ogół na podstawie przyjętych kluczy, niestety różnych w różnych uczelniach.

(3) Rzadko na wydziale (w uczelni) prowadzone są zajęcia na jednym kierunku studiów. Zwykle jest to kilka kierunków studiów. Powstaje problem albo szczegółowej ewidencji ponoszonych kosztów, by w perspektywie można było je rozdzielić na prowadzone kierunki

studiów, bądź problem przyjęcia klucza, według którego będzie można koszty rozliczyć na poszczególne kierunki studiów prowadzone na wydziale. W pierwszym przypadku powoduje to zwykle dodatkowe koszty związane z rozliczeniem kosztów, w drugim – można spotkać się z zarzutem, że rozliczenie kosztów na kierunki studiów jest subiektywne.

(4) W różnych uczelniach zajęcia ze studentami prowadzą pracownicy z różnymi stopniami i tytułami naukowymi. Generalnie rzecz biorąc, jeśli kształcenie wiązać z badaniami naukowymi, to im wyższe stopnie (tytuły naukowe) mają pracownicy prowadzący zajęcia dydaktyczne na danym kierunku studiów tym lepiej. Z drugiej strony, im bardziej utytułowani są pracownicy prowadzący zajęcia dydaktyczne tym są drożsi.

Uczelnie prowadzą własną politykę odnoszącą się do wynagrodzeń. Polityka wynagrodzeń nie musi i nie jest koordynowana między uczelniami.⁽⁵⁰⁾

Problem podziału kosztów wynagrodzeń danego pracownika, prowadzącego zajęcia na różnych kierunkach studiów, między te kierunki studiów jest relatywnie prosty, ale wymaga szczegółowej ewidencji finansowej wewnątrz uczelni.

(5) Różne uczelnie mają różną infrastrukturę naukowo – dydaktyczną, administracyjną, działów obsługi. Zazwyczaj z tej samej struktury korzysta cała uczelnia. Pomijam to, że infrastruktura, w całości lub w części, może być wykorzystywana do innych, pozanaukowych i pozadydaktycznych celów, w tym również może być wynajmowana, ale jest ona, najogólniej rzecz biorąc, różna wiekowo, lokalizacyjnie, funkcjonalnie itd. Powstaje problem, jaką część kosztów związanych z infrastrukturą przypisać do kształcenia, a jaką do innych rodzajów działalności prowadzonych przez uczelnie.

Z chwilą, gdy poszczególne uczelnie rozstrzygną opisane kwestie, koszt kształcenia studenta będą mogły określić relatywnie łatwo, jako iloraz kosztów przypisanych do działalności dydaktycznej prowadzonej na danym kierunku studiów oraz liczby studentów na tym kierunku.

Koszty ponoszone przez uczelnie w związku z kształceniem studentów na poszczególnych kierunkach studiów i stopniach kształcenia można podzielić, z grubsza rzecz biorąc, na takie, które można przypisać bezpośrednio do danego kierunku studiów i stopnia kształcenia, i na takie, które jedynie pośrednio można przypisać do danego kierunku studiów i stopnia kształcenia.

⁵⁰ Z drugiej strony, trudno domagać się, by konsekwencje własnej polityki w zakresie polityki kadrowej, w zakresie wynagrodzenia ponosił ktoś inny, w omawianym przypadku budżet.

Rysujące się różnice między uczelniami, między innymi, w intensywności prowadzonej działalności dydaktycznej (mierzonej np. liczbą studentów), w infrastrukturze wykorzystywanej dydaktycznie, w strukturze zajęć i w strukturze stanowiskowej kadry prowadzącej zajęcia dydaktyczne na danym kierunku studiów i stopniu kształcenia, w sposobach rozliczania kosztów pośrednich, ponoszonych w związku z działalnością dydaktyczną są głównymi przyczynami różnic w kosztach kształcenia studentów. Te różnice, odnoszące się do kosztu kształcenia studenta na danym kierunku studiów są niekiedy duże, bardzo duże, sięgające kilkuset procent. Dlatego też wiarygodność oszacowania współczynników kosztochłonności na podstawie kosztów kształcenia wyznaczonych różnie przez różne uczelnie jest mocno wątpliwa.⁽⁵¹⁾ Bardziej wiarygodne wyniki gwarantuje podejście normatywne.

Normatywne koszty kształcenia to koszty wyznaczone po przyjęciu pewnych norm, które w omawianym przypadku sprowadzają się do umowy pomiędzy uczelniami, w jaki sposób mierzyć koszty kształcenia. Taka umowa sprowadzałaby się do rozstrzygnięcia wszystkich kwestii, o których mowa w punktach (1) – (5) i być może innych. Po dokonaniu odpowiednich rozstrzygnięć, w tym również po określeniu liczebności grup zajęciowych, wymiaru poszczególnych grup zajęć dydaktycznych na danym kierunku studiów oraz określeniu struktury stanowiskowej kadry prowadzącej zajęcia dydaktyczne, normatywne koszty kształcenia będzie można określić, w miarę ujednolicony sposób, na podstawie danych przygotowanych w ujednolicony sposób przez uczelnie.

Docelowe koszty kształcenia można określić podobnie jak koszty normatywne, przyjmując pewne normy docelowe i określając rok, od którego te normy dotyczą. Różnica polega na tym, że o ile podejście normatywne dotyczy stanu bieżącego, to podejście docelowe związane jest z określonym okresem w przyszłości. Po określeniu kosztu docelowego określana jest zwykle ścieżka, po jakiej koszty będą się zmieniać od stanu obecnego do docelowego.

Z takim podejściem wiąże się konieczność określenia, przynajmniej jeśli idzie o tendencje, zmiany cen (kosztów) składników materialnych i niematerialnych kosztów. Tym problemem nie będziemy się tu bliżej zajmować, ponieważ spowodowałoby to zbyt dalekie odejście od głównego nurtu rozważań.

⁵¹ Dzisiaj nieomal każda uczelnia uważa, że koszty kształcenia ponoszone przez nią są przez współczynniki kosztochłonności niedoszacowane. Po części jest to spowodowane tym, że każda szacuje koszty kształcenia w inny sposób.

Finansowanie szkolnictwa wyższego z wykorzystaniem algorytmu – za i przeciw

Przy krótkim omówieniu cech obowiązującego algorytmu uwaga zostanie zwrócona na podstawowe cechy algorytmu stosowanego do podziału dotacji budżetowych dla uczelni publicznych na zadania związane z kształceniem studentów i doktorantów, studiujących w trybie stacjonarnym, utrzymaniem kadr naukowych oraz utrzymanie infrastruktury uczelni, w tym na remonty.

W dalszym ciągu zostaną pominięte rozważania na temat finansowania uczelni: medycznych, morskich, wojskowych, służb państwowych, a także na temat finansowania specyficznych aktywności związanych z kształceniem studentów, jak np. działalności kulturalnej uczelni artystycznych, kształcenia i rehabilitacji osób niepełnosprawnych czy też pewnych spraw „technicznych” związanych z uzupełnianiem i korektą dotacji. Zresztą podziału środków budżetowych pomiędzy wymienione uczelnie oraz wymienione aktywności dokonuje się, co do istoty, stosując to samo podejście, co w odniesieniu, ogólnie, do uczelni publicznych. Z tego też względu ogólne uwagi sformułowane w odniesieniu do algorytmu, odnoszą się również do sposobów podziału środków pomiędzy wymienione wcześniej uczelnie i aktywności dydaktyczne.

Cechy obowiązującego obecnie algorytmu.

W kolejnym fragmencie opracowania zostaną omówione pewne cechy algorytmu, które decydują o jego silnych i słabych stronach. Te cechy to: (1) składniki algorytmu, (2) współczynniki wykorzystywane przy podziale dotacji budżetowej, (3) sposób wyznaczania wysokości dotacji budżetowej, (4) tzw. stała przeniesienia.

1. Składniki uwzględnione w algorytmie.

Podział środków budżetowych odbywa się z wykorzystaniem pewnych kluczy podziałowych.

Te klucze będą nazywane składnikami algorytmu. Składniki obowiązującego algorytmu:

- a) składnik studencko – doktorancki,
- b) składnik kadrowy,
- c) składnik badawczy,
- d) składnik uprawnień,
- e) składnik wymiany.

Dodatkowo, jako odrębny składnik, uwzględniony jest w algorytmie tzw. składnik zrównoważonego rozwoju, zależny, najogólniej rzecz biorąc, od liczebności kadry i liczby studentów.

Składnik studencko – doktorancki zależy, głównie, od współczynników kosztochłonności studiów na poszczególnych kierunkach studiów, od liczby studentów i doktorantów, w podziale na kierunki studiów, przy czym doktorant jest traktowany jako pięciokrotnie „ważniejszy” od studenta przy obliczaniu wartości omawianego wskaźnika. O współczynnikach kosztochłonności jest mowa w innym miejscu. Tutaj warto zwrócić uwagę na to, że do obliczeń brana jest ogólna liczba studentów, bez podziału na (dwa pierwsze) stopnie kształcenia. Przy określaniu kryteriów po działu środków budżetowych pomiędzy uczelnie może to sugerować, że albo przyjęto, że nakłady uczelni na kształcenie studentów obu stopni są jednakowe, albo przyjęto prostsze kryterium podziału środków nie dzieląc studentów na mniej i bardziej kosztownych. Dodać jednak trzeba, że w okresie, gdy algorytm wchodził w życie podział studiów na dwa stopnie nie był tak powszechny, jak obecnie. Podział studiów na dwa stopnie to efekt poddania się tzw. procesowi bolońskiemu.

Składnik kadrowy zależy od liczebności kadry akademickiej w podziale na zajmowane stanowiska profesorskie (i równorzędne), adiunktów (i równorzędne), asystenckie (i równorzędne) i od współczynników przypisanych poszczególnym grupom pracowników.

Warto zwrócić uwagę na to, że składnik kadrowy zależy od liczby pracowników w podziale na stanowiska. W związku z tym można sformułować przynajmniej dwie uwagi. (1) Lepiej poziom naukowy kadr odzwierciedla podział pracowników według stopni i tytułów naukowych niż według stanowisk. (2) Polityka kadrowa, w tym awansowa, jest wewnętrzną sprawą uczelni. Oczywiście, jest ona realizowana w ramach określonych przez ustawę o szkolnictwie wyższym. Jednakże, co do istoty, trudno domagać się budżetowego finansowania konsekwencji indywidualnych decyzji kadrowych i płacowych. Z przedstawionego punktu widzenia trudno znaleźć argumenty za tym kluczem podziałowym środków budżetowych.

Składnik badawczy zależy od liczby realizowanych projektów własnych i promotorskich. Jest to jedyny składnik, który obywat się bez wag nadawanych różnym projektom. Oznacza to, że wszystkie projekty są traktowane jednakowo. Ich liczba odzwierciedla aktywność kadry w pozyskiwaniu środków zewnętrznych przeznaczonych na badania naukowe. Z drugiej strony, nasuwa się pytanie czy projektów uwzględnianych w tym składniku nie należałoby jakoś różnicować ze względu na wielkość (wartość), albo chociaż premiować duże projekty

realizowane przez uczelnie. To premiowanie sprowadzałoby się do wprowadzenia określonego systemu wag dla projektów. Oczywiście, można wysunąć argumenty przeciwne temu pomysłowi. Dwa wydają się ważne. (1) Liczba projektów badawczych lepiej niż ich wartość odzwierciedla aktywność zespołów badawczych. (2) Projekty realizowane w różnych dziedzinach nauki, dyscyplinach są „w sposób naturalny” zróżnicowane, jeśli idzie o wielkość (wartość). (3) Małe jednostki organizacyjne uczelni rzadko aplikują o duże projekty badawcze. Te jednostki byłyby więc wykluczone z systemu preferującego duże projekty.

Dodać warto, że do określenia potencjału badawczego można też wykorzystać kategorie, jakie zostały przyznane podstawowym jednostkom organizacyjnym (według KEJN).

Składnik uprawnień jest mierzony liczbą uprawnień akademickich, doktorskich i habilitacyjnych, posiadanych przez uczelnię, przy czym uprawnienia habilitacyjne (pełnia praw akademickich podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni) są traktowane jako dwa razy ważniejsze od uprawnień doktorskich. Uprawnienia akademickie są wyrazem potencjału naukowego kadry akademickiej uczelni.

Składnik wymiany studenckiej jest mierzony liczbą studentów przyjeżdżających z zagranicy do i wyjeżdżających za granicę z uczelni, przy czym studenci przyjeżdżający są traktowani jako trzykrotnie ważniejsi od studentów wyjeżdżających.

Składnikowi zrównoważonego rozwoju należy poświęcić osobną uwagę. Jego zadaniem jest zmniejszenie wahań poziomu dotacji dla uczelni z roku na rok. Sam składnik jest określony dość niestandardowo, zależnie od iloczynu pierwiastka kwadratowego liczby pracowników (profesorów z wagą dwa i adiunktów z wagą 1,5) oraz liczby studentów stacjonarnych. Jako klucz podziałowy pewnie ten składnik spełnia przewidzianą funkcję (wygładza dotację), ale: (1) jego konstrukcja odstaje od pozostałych składników, (2) tzw. stała przeniesienia, o której za chwilę, również ma za zadanie zmniejszenie wahań dotacji budżetowych przypadającym poszczególnym uczelniom.

2. Współczynniki wykorzystywane przy podziale dotacji budżetowej.

Rozdział środków budżetowych pomiędzy uczelnie odbywa się z wykorzystaniem wielu współczynników. O części wspomniano przy okazji omawiania poszczególnych składników algorytmu. W rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego regulującym podział dotacji znajdują się prawie dwie strony współczynników. Do tego dochodzi lista współczynników kosztochłonności studiów wyrażających, w przybliżeniu, relacje pomiędzy

kosztami kształcenia studenta na danym kierunku studiów a kosztami kształcenia studenta na najtańszym, pod tym względem, kierunku studiów.

W okresie, gdy wprowadzano algorytm w życie współczynniki kosztochłonności studiów były określone dla wszystkich kierunków studiów, bo lista kierunków (tzw. lista ministerialna) była zamknięta. Obecnie podstawowa jednostka organizacyjna mająca pełnię praw akademickich może sama powołać do życia kierunki studiów. Trudno określić współczynniki kosztochłonności dla wszystkich istniejących kierunków, bo jest / będzie ich za dużo. Z konieczności więc, jeśli obecny albo podobny pod względem ujęcia kosztochłonności studiów algorytm będzie stosowany do podziału dotacji budżetowej pomiędzy uczelnie, kosztochłonność studiów trzeba będzie przypisać do wszystkich kierunków zaliczonych do poszczególnych obszarów wiedzy (obszarów kształcenia) a nie do pojedynczych kierunków studiów.

Dodać jeszcze warto, że za pomocą wartości parametrów można różnicować typy szkół wyższych objętych finansowaniem budżetowym. Tak jest w przypadku uczelni akademickich i zawodowych, dla których dotacje są określone za pomocą tego samego algorytmu, ale różniącego się parametrami.

3. Sposób wyznaczania wysokości dotacji budżetowej dla uczelni.

Wyznaczone dla danej uczelni składniki dotacji, w ujęciu względnym, tj. w relacji do sumy składników charakteryzujących pozostałe uczelnie, są składnikami, których ważona średnia jest równa udziałowi danej uczelni w dotacji budżetowej przeznaczonej na finansowanie działalności dydaktycznej wszystkich uczelni. Oczywiście, takie obliczenia wymagają przyjęcia systemu wag, jednakowych dla wszystkich uczelni, dla składników dotacji. Obliczona wielkość to potencjalna wysokość dotacji, gdyby nie wyrównanie, o którym w następnym punkcie.

Nie wdając się w szczegóły, bo do sprawy wrócimy w dalszym ciągu, względne charakterystyki dotacji stawiają uczelnie w pozycji konkurencyjnej względem siebie. (Uczelnia otrzyma zwiększoną dotację, jeżeli składniki dotacji, a przynajmniej jeden z nich, zmieniają się korzystniej niż składniki innych uczelni. Problem w tym, że – przed podziałem dotacji – nie wiadomo, jaka – w sensie algorytmu – jest pozycja danej uczelni wobec wszystkich pozostałych uczelni objętych algorytmicznym finansowaniem).

4. Tzw. stała przeniesienia.

Wysokość dotacji dla danej uczelni na dany rok jest liniową kombinacją wypukłą dotacji ubiegłorocznej oraz dotacji wynikającej ze wskaźnika, o którym była mowa w poprzednim

punkcie. W rozporządzeniu wprowadzającym algorytm wartość stałej przeniesienia wynosi 0,65, co oznacza, że uczelnia w danym roku otrzyma co najmniej 65% dotacji ubiegłorocznej (zapewne wyższą, bo, jeśli w ogóle działa, co należy założyć, to poszczególne składniki dotacji, przynajmniej studencko – doktorancki i kadrowy, są dodatnie). „Przenoszenie” poziomu finansowania w czasie ma zapobiec wahaniom finansowania budżetowego, wszak cykl kształcenia trwa kilka lat. W poprzednich latach wskaźnik stałej przeniesienia wynosił 0,7.

Dalej przedstawione będą wybrane mocne i słabe strony algorytmu podziału dotacji budżetowej pomiędzy uczelnie. Nie będzie to „klasyczna” analiza SWOT, ponieważ ta odnosi się raczej do organizacji, a nie do algorytmów. W analizie SWOT można wyróżnić część diagnostyczną (chodzi o analizę mocnych i słabych stron) i prognostyczną (chodzi o analizę szans i zagrożeń) zazwyczaj organizacji. Trudno mówić o algorytmie z sensie prognostycznym, choć ma on wpływ na bieżącą sytuację finansową uczelni i – przynajmniej w pewnym zakresie – na sytuację przyszłą.

Przed omówieniem mocnych i słabych stron algorytmu warto przytoczyć jeszcze jedno stwierdzenie. Algorytm jest swego rodzaju kluczem podziału dotacji budżetowej pomiędzy uczelnie. Zmienne uwzględnione w algorytmie odgrywają rolę „kluczy podziałowych” środków budżetowych między uczelnie, a nie reprezentantów poszczególnych (wszystkich) aktywności zaliczonych do działalności dydaktycznej uczelni, które podlegają finansowaniu budżetowemu. Oczywiście, można wyobrazić sobie różne „klucze podziałowe”, inne od tych, które zostały ujęte w algorytmie.

Omawiany algorytm nie rości sobie pretensji do tego, a tak jest często odczytywany, że uwzględnia wszystkie aktywności dydaktyczne uczelni i odrębnie je wycenia, przynajmniej na etapie podziału środków. Zauważmy też, że środki dzielone za pomocą algorytmu są przeznaczone również na utrzymanie uczelni i remonty, co ma pośredni związek z dydaktyką. To czy środki na remonty infrastruktury dydaktycznej powinny być dzielone niejako przy okazji podziału środków na kształcenie, czy osobno i jakoś inaczej, to zupełnie inna kwestia.

Mocne strony algorytmu

1. Dzieląc środki budżetowe za pomocą omawianego algorytmu uczelnie traktuje się jako jednostki konkurencyjne względem siebie. Jest to związane z tym, że poszczególne składniki algorytmu (dotacji) przedstawiane są w kategoriach względnych. Dana uczelnia jest charakteryzowana na tle pozostałych uczelni. (I tak, dotacja dla danej uczelni wzrośnie, jeśli uczelnia odnotuje poprawę w (przynajmniej niektórych) składnikach dotacji większą niż

pozostałe uczelnie. Z góry, przed podziałem dotacji, nie wiadomo jednak, jakie zmiany zaszły w innych uczelniach. Oczywiście, przy spadku składników, dana uczelnia ma się tym lepiej im spadek jest mniejszy, w odniesieniu do spadku składników w innych uczelniach).

2. Algorytm opiera się na systemie współczynników. Te współczynniki można traktować jako swego rodzaju parametry sterujące, pozwalające skierować aktywność uczelni na realizację określonych z góry celów, np. zwiększania liczby studentów, co zresztą zdało egzamin w przeszłości, w okresie dużego popytu na wyższe wykształcenie. Obecnie, przy spadku liczby kandydatów na studia, „wymuszana” jest niejako konkurencja uczelni o studentów, co samo w sobie nie jest złe, ponieważ zmienia (na korzyść) nastawienia uczelni względem studentów.

3. Po przeprowadzonym podziale środków budżetowych pomiędzy uczelnie można porównać poszczególne składniki między uczelniami po to, by stwierdzić, w jakich aspektach działalności poszczególne uczelnie są mocne, na tle innych uczelni, a w jakich są słabe, również na tle innych uczelni. Oczywiście, można też przeanalizować zmiany poszczególnych składników dotacji, jakie zachodzą w czasie.

4. Algorytm może stanowić (i w wielu przypadkach stanowi) pewien „wzorzec” dla wewnętrznych, uczelnianych, systemów podziału środków budżetowych pomiędzy uczelniane (głównie podstawowe) jednostki organizacyjne. Uczelnie w ten sposób uruchamiają wewnętrzny system dostosowania do algorytmu podziału środków.

5. Algorytm jest jednoznaczny. Praktycznie do minimum została ograniczona możliwość interwencji z zewnątrz przy podziale środków budżetowych.

Słabe strony algorytmu

1. Algorytm jest skupiony na finansowaniu „bazy”: liczby studentów, kadry naukowo – dydaktycznej itd. Większy wpływ na wysokość dotacji mają wielkości określające potencjał działalności dydaktycznej, a mniejszy wielkości określające jakość, np. kształcenia. Dodać jednak należy, że w algorytmie są elementy charakteryzujące jakość kadry (składnik kadrowy, składnik badawczy, składnik uprawnień). Ze względu na układ parametrów przyjmowany przy podziale dotacji zmienne wyrażające potencjał dydaktyczny mają większy wpływ na wysokość dotacji niż wielkości określające jakość (naukową) kadry. W algorytmie nie ma składnika wyrażającego jakość kształcenia. Jest o nim mowa w innej części opracowania.

2. Algorytm opiera się na systemie wskaźników, które mogłyby podlegać zmianom, co generalnie jest zaletą algorytmu, bo oznacza jego elastyczność. Problem jednak w tym, że każda zmiana wskaźników powoduje zmiany w rozdziale środków budżetowych między

uczelnie. Oczywiście, taka zmiana spotka się z uznaniem tych uczelni, które zyskają na zmianie, ale też z silnym oporem tych uczelni, które na tej zmianie stracą. W efekcie tego, chcąc utrzymać spokój, w praktyce trudno zmienić raz przyjęte wartości wskaźników.

3. Bardzo duża liczba wskaźników powoduje, że wynik końcowy (wartość dotacji), bez jakiejś dodatkowej szczegółowej analizy, jest mało czytelny dla zainteresowanych.

4. Środki na działalność dydaktyczną, według omawianego algorytmu dzieli się według kryteriów właściwych dla nauki. Chodzi np. o liczbę projektów naukowych realizowanych w uczelni czy o uprawnienia naukowe. Z drugiej strony, omawiane kryteria naukowe są namiastką oceny jakości (naukowej) kadry dydaktycznej.

Rozdział 9. Kierunki reform systemu finansowania uczelni wyższych – wnioski i rekomendacje⁵² (Jerzy Wilkin)

Kierunki, założenia i schemat systemu finansowania

W świetle przeprowadzonych analiz, zaprezentowanych w powyższych rozdziałach, można przyjąć, że kierunek reformowania systemu finansowania szkolnictwa wyższego powinien opierać się na następujących założeniach i zasadach:

1. Założenie wstępne: finansowanie szkół wyższych ma charakter wieloletni i blokowy (uwzględniający potrzeby dydaktyczne, badawcze – statutowe i eksploatacyjno-inwestycyjne szkół wyższych). Systemu finansowania szkół wyższych, jako podmiotów edukacyjnych, nie możemy oderwać od systemu finansowania nauki, stąd jego uwzględnienie w poniższym schemacie.

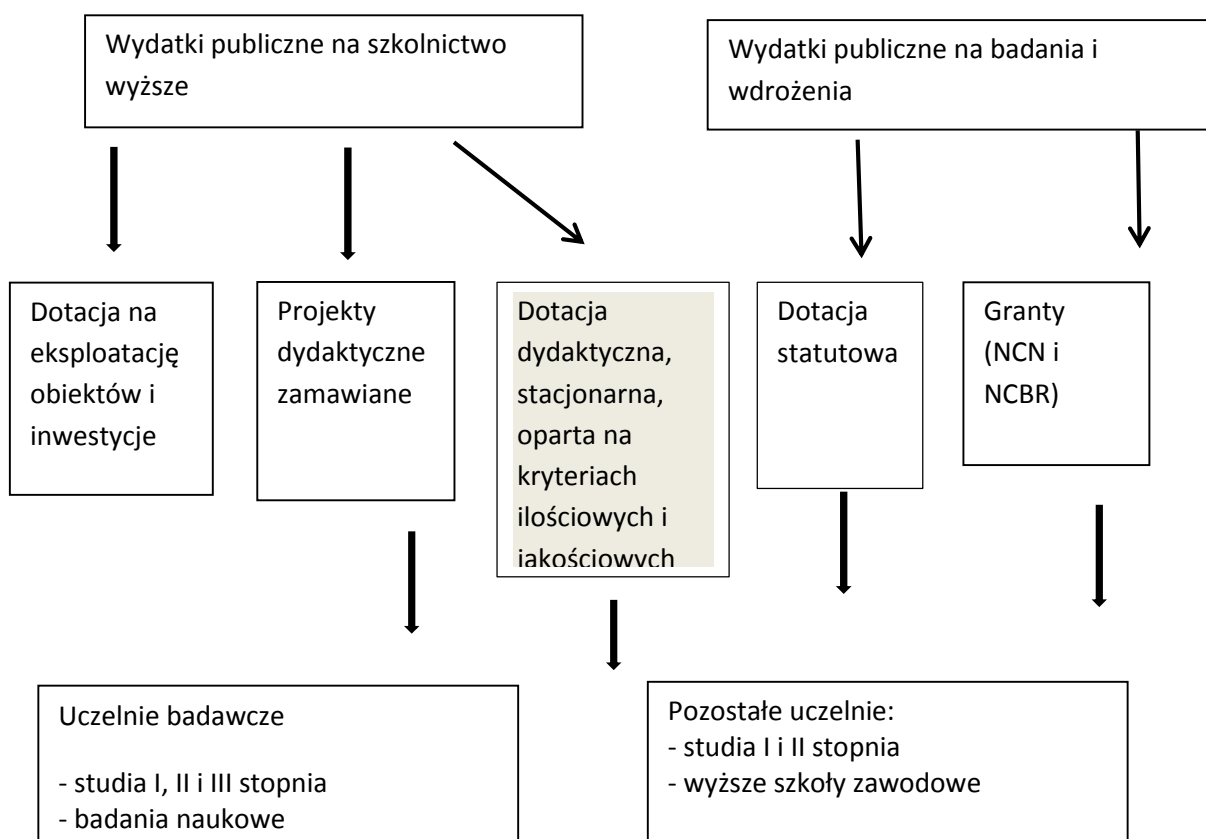
2. Perspektywa finansowa: minimum 3 lata, przy czym gwarantowane uczelni środki w danym roku (np. 2014) wynosiłyby: w 2014 r. – 100%, 2015 – 98%, a w 2016 – 95%. Ta struktura ma charakter kroczący – przesuwana się w każdym kolejnym roku). W rzeczywistości powinna obowiązywać zasada wzrostu dotacji (obliczonej według przyjętego algorytmu) przynajmniej o wskaźnik inflacji. Z drugiej strony, przyjęcie kilkuletniej perspektywy finansowej dla uczelni, nie może abstrahować od sytuacji finansowej kraju w kolejnych latach. Dotacja może być mniejsza, ale tylko w granicach; 0-5% w okresie 3 lat. Taka zasada zapewnia minimum stabilności finansowej uczelni i zarazem uwzględnia możliwości finansów publicznych państwa. Gdyby przyjąć, że wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe wynoszą 1% PKB (jak postuluje się w tzw. środowiskowej „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego” to sytuacja finansowa uczelni byłaby dość stabilna (zagwarantowany stały udział w PKB ma obecnie tylko obrona narodowa). Postulat zapewnienia stabilności finansowej jest powszechnie formułowany przez uczelnie w odniesieniu do systemu finansowania szkół wyższych⁵³.

Główne szczeble i zależności w ramach systemu finansowania szkolnictwa wyższego mogą wyglądać następująco:

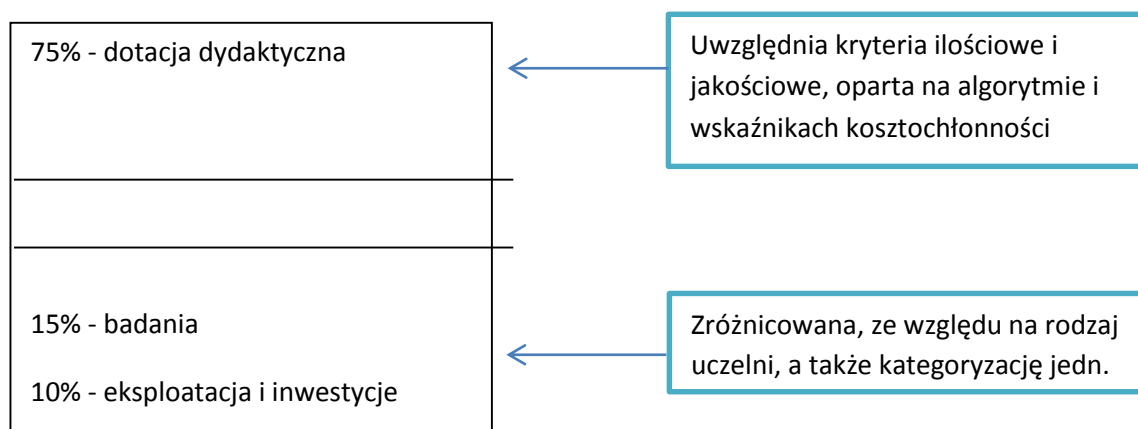
⁵² Rozdział ten zawiera wnioski i rekomendacje formułowane w rozdziałach przygotowanych przez wszystkich autorów tego opracowania.

⁵³ Pewnego rodzaju problemem technicznym w perspektywie np. 3-letniego finansowania szkół wyższych jest 4-letni okres oceny jednostek naukowych, stosowany przez KEJN (Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych), będący podstawą oceny jakości naukowej wydziałów i instytutów badawczych. Ocena jakości naukowej uczelni powinna być brana pod uwagę (jako kryterium jakościowe) przy alokacji środków publicznych na finansowanie uczelni.

Szczegół makro: decyzje polityczno-strategiczne



Przykładowa struktura wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe:



3. Powyżej przedstawiony przykład dotyczy ogólnych wydatków na szkolnictwo wyższe w kraju. Struktura ta wyglądałaby odmiennie w różnych typach uczelni. Np. w uczelniach badawczych udział środków na badania byłby wyższy, a w wyższych szkołach zawodowych znikomy (choć nawet w tych uczelniach powinny być dostępne jakieś środki na badania,

choćby ze względu na potrzeby rozwoju kadr naukowych). W uczelniach badawczych uzasadnione są też wyższe wydatki na eksploatację obiektów i inwestycje. Środków na ten cel nie można na ogół pozyskać z grantów. Dotacja na eksploatację obiektów i na inwestycje nie musi być wydzieloną pozycją, ale może być włączona do ogólnej dotacji dydaktyczno-badawczej. Np. w Szwecji dotacja dla uczelni składa się z dwóch części: 62% na studia I i II stopnia, a 38% na studia III stopnia (doktoranckie) i na badania naukowe (patrz: Morawski). Dotacja powinna w jakimś zakresie uwzględniać kryteria efektywnościowe, np. liczbę absolwentów studiów I i II stopnia oraz liczbę obronionych doktoratów. Połączenie studiów doktoranckich z finansowaniem badań wynika z powszechnego w krajach zachodnich i skandynawskich włączenia doktorantów w projekty badawcze realizowane przez daną uczelnię (wydział). Projekty badawcze w tych krajach są często wyłącznym źródłem finansowania doktorantów.

4. Ze względu na to, że wydatki na szkolnictwo wyższe i badania mają w naszym kraju charakter komplementarny, a efekty tych wydatków cechują się znaczną synergią (co widać szczególnie wyraźnie w uniwersytetach badawczych), uzasadnione jest utrzymanie spraw nauki i szkolnictwa wyższego w ramach jednego resortu. W części wydatków na naukę, rozdzielanych w trybie konkurencyjno-grantowym, sprawdziły się w zasadzie dwie agencje publiczne odpowiedzialne za tę część wydatków: NCN i NCBR. Nie ma natomiast uzasadnienia dalsze zwiększanie udziałów części grantowej wydatków na naukę i wdrożenia, kosztem części statutowej (nie powinna ona przekraczać 50% środków przeznaczonych na finansowanie badań naukowych z funduszy publicznych). Konieczna jest natomiast racjonalizacja dystrybucji dotacji statutowej, z szerszym uwzględnieniem kryteriów jakościowo-badawczych.

Finansowanie wysokiej jakości badań w świetle raportu OECD – wnioski dla sposobu finansowania uniwersytetów badawczych

W 2014 r. opublikowany został przez OECD raport zatytułowany: *Promoting Research Excellence. New Approaches to Funding* (OECD 2014). W raporcie tym podsumowano doświadczenia kilkunastu krajów w tworzeniu systemu finansowania sprzyjającego osiągnięciu wysokiej jakości badań naukowych. Te doświadczenia, związane są, co prawda, z wspieraniem działalności naukowej, mogą jednak posłużyć jako źródło inspiracji i wzór rozwiązań praktycznych dla finansowania szkół wyższych, a zwłaszcza uniwersytetów badawczych. *Excellence*, ta cecha i hasło, powinna służyć jako wzór w działalności zarówno badawczej, jak i dydaktycznej.

W osiągnięciu bardzo wysokiej jakości badań naukowych szczególne znaczenie mają dwie inicjatywy: 1) przygotowanie i wdrożenie „programów wybitnych badań” (*research excellence initiatives* – REI) oraz 2) organizowanie centrów doskonałości (*centres of excellence* - CoEs). Wyższe wspomniane programy (REI) mają na ogół cztery podstawowe cechy: a) interdyscyplinarność, b) wspieranie współpracy między badaczami i jednostkami naukowymi, c) szerokie oddziaływanie i d) uwzględnienie wysokiego ryzyka badawczego. Do powyższych cech należy dołączyć też elastyczność działania (*flexibility*). Realizatorzy „programów wybitnych badań”, czyli centra doskonałości, mają swobodę w gospodarowaniu przyznanych im środków, zarządzaniu zasobami, zatrudnianiu badaczy itp. (*CoEs’ freedom for managing research funds is seen as crucial*). REI są programami badawczymi obliczonymi na wiele lat. Omówione w wyżej wspomnianym raporcie programy obejmują okres 4-15 lat. Okres czterech lat traktowany jest w tym przypadku jako minimalny. REI są formą publicznego (*government-level funding*) wspierania badań realizowanych przez wybrane jednostki i instytucje. Jedynym przykładem REI w Polsce, wymienionym w w/w raporcie, jest program KNOW.

System finansowania badań naukowych (ze źródeł publicznych) w większości omawianych krajów opiera się na trzech filarach: badaniach statutowych (*institutional core funding*), REI oraz grantach naukowych (*project-grant funding*). W Polsce system ten jest podobny, ale odpowiednik *Research Excellence Initiatives* występuje w postaci szczątkowej. Jest to jedną z przyczyn stosunkowo słabych osiągnięć polskiej nauki.

Gdyby odnieść wyżej opisane doświadczenia w finansowaniu wysokiej jakości badań do szkolnictwa wyższego, to w tym ostatnim również niezbędne są inicjatywy nakierowane na osiągnięcie wysokiej jakości kształcenia (odpowiednik REI) i rozwijanie centrów doskonałości

kształcenia na poziomie wyższym (*Centres of Excellence*). Wymaga to jednak stworzenia sposobu wyłaniania takich programów i jednostek, a także zapewnienia im właściwego sposobu finansowania. Przypomnijmy: finansowanie to obejmuje okresy wieloletnie, daje centrom doskonałości dużą swobodę w zarządzaniu finansami i innymi zasobami będącymi w ich dyspozycji, pozwala na podejmowanie ryzykownych przedsięwzięć, ale o potencjalnie dużym znaczeniu. Do pójścia w tym kierunku, jeśli chodzi o rozwiązania instytucjonalno-systemowe, nie zdecydowano się w naszym kraju, jak dotychczas, ani w sferze badań naukowych ani szkolnictwa wyższego.

Jerzy Wilkin

Źródło: OECD (2014): *Promoting Research Excellence. New Approaches to Funding*. OECD Publishing

5. Czy należy utrzymywać limity przyjęć? I kto powinien o tym decydować - czy tylko uczelnie, czy też w jakimś zakresie organ dzielący środki publiczne między uczelnie? Ta sprawa powinna być przedmiotem negocjacji między uczelnią a organem publicznym (Ministerstwem czy odpowiednią agencją publiczną). System finansowania uczelni powinien stwarzać możliwość negocjacji w tego typu sprawach. Jest to rozwiązanie stosowane z powodzeniem w wielu różnych krajach.

W powyższym schemacie dwa strumienie wydatków rozdzielane są na zasadach konkurencyjnych: projekty dydaktyczne zamawiane i granty. W pozostałych pozycjach musi ulec wzmocnieniu znaczenie kryteriów jakościowych. Dotyczy to zarówno dotacji dydaktycznej, jak i statutowej. Jakie kryteria ilościowe i jakościowe zastosować i w jakich proporcjach? Niektóre sugestie w tym zakresie zostały przedstawione w zaprezentowanych powyżej rozdziałach.

6. System alokacji środków publicznych między uczelnie powinien odpowiadać kryteriom, które wymienia R.Z. Morawski w przypadku polityki prowadzonej przez brytyjski HEFCE. Zaslugują one na gruntowne przedyskutowanie i ewentualne uwzględnienie:

„Metodyka ta pomyślana jest w taki sposób, aby system finansowania szkolnictwa wyższego był przejrzysty, przewidywalny, sprawiedliwy, efektywny i elastyczny, przy czym system ten uważa się:

- za przejrzysty, gdy reguły alokacji środków jasne i jawne, a dane, do których się odwołują, są sprawdzalne i – gdy tylko to możliwe – publicznie dostępne;

- za przewidywalny, gdy każda uczelnia potrafi przewidzieć, jaki wpływ na wynik alokacji mają podejmowane przez nią decyzje i zmiany okoliczności zewnętrznych;
- za sprawiedliwy, gdy różnice w poziomie finansowania różnych uczelni znajdują racjonalne uzasadnienie;
- za efektywny, gdy całkowite koszty jego funkcjonowania, a w tym obciążenie uczelni dodatkowymi zadaniami administracyjnymi, są zminimalizowane;
- za elastyczny, jeśli w sposób racjonalny reaguje on na zmiany zewnętrznych uwarunkowań szkolnictwa wyższego, a w tym – polityki edukacyjnej państwa.” (rozdział 4)

7. Niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu rozdziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych. Zapewnia to przejrzystość i przewidywalność środków służących funkcjonowaniu i rozwojowi uczelni. Częścią tego mechanizmu jest przyjęcie normatywnych wskaźników tzw. kosztochłonności różnych kierunków studiów. To kryterium dystrybucji w/w środków jest od wielu lat stosowane zarówno w Polsce, jak i w większości innych krajów europejskich. Uzasadnione wydaje się utrzymanie rozpiętości wskaźników kosztochłonności w granicach 1-4.

8. Jednym z najważniejszych warunków poprawy jakości polskiego szkolnictwa wyższego i awansu polskich uczelni w międzynarodowych rankingach, a także zwiększenia wpływu nauki i szkolnictwa wyższego na rozwój kraju, jest wzmocnienie rangi uniwersytetów badawczych poprzez odpowiednie ich finansowanie i stworzenie ram instytucjonalnych (w tym prawnych) dla ich rozwoju i oddziaływania na otoczenie akademickie i gospodarcze. Jednym z problemów na tej drodze jest to, że najlepsze polskie uczelnie, które potencjalnie zasługują na miano uczelni (uniwersytetów) badawczych, są wewnętrznie bardzo niejednorodne. Nawet na czołowych uniwersytetach w kraju są wydziały o różnej jakości, w tym będące bardzo silnymi jednostkami badawczymi (naukowymi) i takie, które mają niewielką rangę naukową. Czy można więc takie heterogeniczne pod względem naukowym uczelnie uznać za uczelnie badawcze i finansować je w formie blokowej, adresowanej do całej uczelni? Być może, jest to uzasadnione o ile w danej uczelni większość jednostek naukowych (wydziałów), np. 2/3 ma wysoka rangę naukową (np. kategorię A i A+), a uczelnia prowadzi wewnętrzną politykę wspierania badań i poprawy jakości naukowej jednostek. Jest to zresztą zgodne z zasadą autonomii uczelni, jako całości. System funkcjonowania szkolnictwa wyższego, w tym jego finansowania, powinien dawać duże możliwości prowadzenia własnej, wewnątrzuczelnianej,

polityki rozwoju kształcenia, badań naukowych, a także realizacji innych funkcji uczelni (uczelnie, a zwłaszcza uniwersytety, są tradycyjnie jednostkami wielofunkcyjnymi). Wcześniej przedstawione doświadczenia uczelni i badania ich dotyczące wyraźnie wskazują na to, że nie ma jednej, uniwersalnej formuły na dobry uniwersytet (czy inną szkołę wyższą), ani też nie ma uniwersalnego sposobu osiągnięcia wysokiej efektywności środków przeznaczonych na jego funkcjonowanie (choć kilka wskazówek sprzyjających poprawie tej efektywności można sformułować).

9. Uzasadnione wydaje się zalecenie (rekomendacja) aby tzw. stacjonarna dotacja dydaktyczna w przeliczeniu na studenta w zależności od jakości uczelni (uczelnie badawcze i pozostałe) nie różniła się więcej niż w granicach 20-30% (przy uwzględnieniu kryteriów jakościowych). Uczelnie najlepsze, w tym typowe uczelnie badawcze, mają znacznie większe możliwości pozyskiwania dodatkowych środków, zarówno z grantów, jak i płatnych rodzajów zajęć dydaktycznych, niż słabsze uczelnie nie mające charakteru uczelni akademickich. Z drugiej strony, uczelnie koncentrujące się tylko na działalności dydaktycznej (np. wyższe szkoły zawodowe) mają do spełnienia ważne funkcje w systemie szkolnictwa wyższego i powinny mieć możliwość stabilnego finansowania.

10. Wynika z tego jeden zasadniczy wniosek: ogólne ramy instytucjonalne (zwłaszcza prawne) szkolnictwa wyższego i rozwoju badań naukowych muszą dawać znaczne możliwości prowadzenia elastycznej, innowacyjnej i kreatywnej polityki wewnętrznej uczelni wyższych, a zwłaszcza tych o statusie akademickim, ale też respektować potrzeby innych uczelni publicznych.

11. W naszym opracowaniu, nie zostały szerzej omówione m.in. sposoby wspierania finansowego ze źródeł publicznych uczelni, które nie mają statusu uczelni publicznych. Jest ich w naszym kraju ponad 300 i spełniają one ważną i bardzo pożyteczną rolę w systemie edukacyjnym na poziomie wyższym. Można to krótko ująć w stwierdzeniu, że uczelnie niepubliczne pełnią ważne funkcje publiczne i zasługują przez to na publiczne wsparcie, w tym finansowe. Uczelnie niepubliczne powinny mieć pełną możliwość ubiegania się o środki publiczne przeznaczone na szkolnictwo wyższe rozdzielane na zasadach konkurencyjnych. Ponadto uzasadnioną formą wspierania systemu kształcenia na tego typu uczelniach powinna być możliwość otrzymywania, z publicznych funduszy przeznaczonych na szkolnictwo wyższe,

stypendiów dla studentów studiów dziennych (stacjonarnych) i doktorantów kształcących się na tych uczelniach.

12. Uzasadnione wydaje się powrócenie do dyskusji nad utworzeniem profesjonalnej i niezależnej politycznie instytucji (agencji) finansującej szkolnictwo wyższe w Polsce, nazwanej Narodowym Funduszem Szkolnictwa Wyższego, zaproponowanej w środowiskowej „Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020”. To rozwiązanie instytucjonalne pozwoliłoby zarówno ustabilizować system finansowania szkolnictwa wyższego w naszym kraju, jak i umożliwić Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego skoncentrowanie się na polityczno-strategicznych funkcjach rozwoju, za które ten resort odpowiada.

Zadania, które powierzono zespołowi przygotowującemu niniejszy raport okazały się niezwykle trudne i czasochłonne. Nad niektórymi z tych zadań należy jeszcze popracować uwzględniając efekty dyskusji środowiskowej (bezpośrednio związanej ze szkolnictwem wyższym), jak i w szerszym gronie interesariuszy.

Rekomendacje ogólne

1. Poziom finansowania

1.1. Niezbędne i uzasadnione jest wdrożenie zasady przeznaczania 1% PKB na szkolnictwo wyższe, co było jednym z najważniejszych postulatów tzw. „środowiskowej” Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego w Polsce. Zapewni to względną stabilność i przewidywalność publicznego finansowania szkół wyższych.

1.2. Należy uznać za szkodliwy, a także utopijny, pogląd, że nowe, prywatne źródła finansowania będą się stawać substytutem dla finansowania publicznego. Mówiąc o szkodliwości, mamy przede wszystkim na myśli fakt, że zbyt duże uzależnienie od finansowania prywatnego może skutkować nieakceptowalnym ze społecznego punktu widzenia ryzykiem utraty trwałości finansowej, jak i zagrożeniem dla autonomii i wiarygodności społecznej uniwersytetów i innych akademickich szkół wyższych.

1.3. W algorytmie finansowania dotyczącym tak zwanej stacjonarnej dotacji budżetowej dla uczelni publicznej, niezależnie od potrzeb jej modyfikacji, powinien być wbudowany mechanizm przeciwdziałający spadkowi poziomu tego finansowania w związku ze spadkiem liczby studentów stacjonarnych. Pozwoli to na stopniowe wyrównywanie ogromnej luki między Polską a krajami EU-15, jeśli chodzi o poziom publicznych wydatków na jednego studenta w szkolnictwie wyższym (szkołach publicznych)

2. Spójność systemu finansowania i zrównoważenie finansowe szkół wyższych

2.1. Niezbędne jest utrzymanie spójności procedur alokacji środków na szkolnictwo wyższe z kryteriami i wskaźnikami stosowanymi w systemach akredytacji programów kształcenia, ram kwalifikacji oraz oceny jednostek badawczych i indywidualnych osiągnięć nauczycieli akademickich. Brak takiej spójności może prowadzić do "perwersyjnych" zachowań podmiotów realizujących zadania szkolnictwa wyższego, a w konsekwencji – do dalszej demoralizacji środowiska akademickiego.

2.2. Wskazane jest utworzenie profesjonalnej, apolitycznej agencji publicznej, której powinno być powierzone finansowanie szkół wyższych według zasad przyjętych na szczeblu polityczno-strategicznym. W „środowiskowej” Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego taka agencja nosi nazwę: Narodowy Fundusz Szkolnictwa Wyższego.

2.3. Uczelnie wyższe, a szczególnie uczelnie badawcze, powinny mieć pełną swobodę w formułowaniu priorytetów i kształtowaniu struktury wydatków, w ramach przyznanej im dotacji podstawowej. Jest to też zgodne z ideą autonomii uczelni.

2.4. System finansowania szkolnictwa wyższego wymaga znacznej deregulacji (jest to przedmiotem oddzielnego raportu)

3. Wzrost znaczenia kryteriów efektywnościowych i zasad konkurencyjnych w alokacji środków publicznych na szkolnictwo wyższe

3.1. Obserwowana w wielu krajach europejskich tendencja do wzrostu stosowania różnych mechanizmów efektywnościowych w finansowaniu publicznych szkół wyższych (*performance-based financing*) musi być traktowana jako naturalna i nieunikniona, w warunkach dążenia do większej dyscypliny i zrównoważenia finansów publicznych, a także zapewnienia większej efektywności kształcenia.

3.2. Pożądane jest wprowadzanie do krajowych systemów finansowania edukacji rozwiązań bardziej konkurencyjnych poprzez mechanizmy finansowania celowego, finansowania jakości kształcenia, czy finansowania projektowego.

3.3. Uczelniom publicznym powinien być znany, ze znacznym wyprzedzeniem, wieloletni program wzrostu udziału *performance-based financing* w dotacji stacjonarnej, tak aby mogły się do niego elastycznie i skutecznie dostosować.

3.4. W konkurencji o część środków publicznych służących finansowaniu szkolnictwa wyższego mogą uczestniczyć też uczelnie niepubliczne.

4. Wydłużenie perspektywy czasowej w finansowaniu publicznych szkół wyższych

4.1. Kształcenie, podobnie jak prowadzenie badań, aby były efektywne i sprzyjały osiągnięciu wysokiej jakości rezultatów, wymagają zapewnienia stabilnego finansowania, przynajmniej w perspektywie trzyletniej. Przejście do wieloletniego budżetowania w tym zakresie uważamy za konieczne.

5. Finansowanie uniwersytetów badawczych

5.1. Ważnym celem reformowania systemu funkcjonowania szkolnictwa wyższego, w tym jego finansowania, jest wzmocnienie pozycji, znaczenia i możliwości rozwoju tzw. uniwersytetów (uczelni) badawczych.

5.2. Niezbędne są inicjatywy nakierowane na osiągnięcie wysokiej jakości kształcenia (odpowiednik edukacyjny: *Research Excellence Initiatives*) i rozwijanie centrów doskonałości kształcenia na poziomie wyższym (*Centres of Excellence*). Wymaga to jednak stworzenia

sposobu wyłaniania takich programów i jednostek, a także zapewnienia im właściwego sposobu finansowania.

6. Podstawy tworzenia algorytmu alokacji środków na szkolnictwo wyższe

6.1. Niezbędne jest utrzymanie zmodyfikowanego algorytmu rozdziału środków na finansowanie publicznych szkół wyższych. Zapewnia to przejrzystość i przewidywalność środków służących funkcjonowaniu i rozwojowi uczelni. Częścią tego mechanizmu jest przyjęcie normatywnych wskaźników tzw. kosztochłonności różnych kierunków studiów. 6.2. Algorytm ten wymaga uproszczenia w porównaniu z obecnie stosowanym w Polsce, ale uwzględniać też powinien większe zróżnicowanie dotacji między poszczególne uczelnie, ze względu na kryteria jakościowe i efektywnościowe, w tym potrzebę zwiększonego finansowania uczelni badawczych.

6.3. Niezależnie od algorytmicznego systemu rozdziału środków przeznaczonych na finansowanie szkół wyższych, niezbędne jest uwzględnienie możliwości negocjacji pomiędzy dysponentem środków publicznych a uczelniami, odnośnie alokowanych funduszy na realizację zadań edukacyjnych i badawczych.