

Nicholas Barr

Finansowanie szkolnictwa wyższego*

Ekspansja szkolnictwa wyższego w krajach OECD i poza tym ugrupowaniem jest zarazem niezbędna, jak i pożądana. Jest ona wszakże kosztowna i napotyka rywalizujące imperatywy jeśli chodzi o wydatkowanie środków z budżetu. Sprawy finansów szkolnictwa wyższego mają zatem wagę, która jeszcze nie została doceniona we wszystkich krajach. Kwestia ta jest też niezmiernie drażliwa politycznie.

Autor formułuje główne wnioski dla szkolnictwa wyższego, jakie wynikają z teorii ekonomii i plasuje je obok wniosków wynikających z doświadczeń poszczególnych krajów. Na tle tych dwóch elementów ocenia również reformy, jakie zapowiedziano w 2004 r. w Wielkiej Brytanii. W części poświęconej konkluzjom nakreśla pokrótce, co pozostało jeszcze w tej kwestii do zrobienia.

Wprowadzenie¹

Szkolnictwo wyższe to ważka sprawa. Nie jest ono już dobrem konsumpcyjnym, z którego korzystają elity, lecz ważnym elementem determinującym osiągnięcia gospodarcze narodu. Nie jest więc przypadkiem, że we wszystkich krajach zaawansowanych gospodarczo wskaźniki skolaryzacji wzrosły. Masowy system szkolnictwa wyższego o wysokim poziomie jest wszakże kosztowny i charakteryzuje go rywalizacja o środki budżetowe z innymi podmiotami.

Chociaż niniejsze studium częściowo dotyczy reform w Wielkiej Brytanii ogłoszonych w 2004 r., to traktuje o szerszych sprawach. Zaczynam od pewnych kwestii podstawowych. W części 1 wskazuję na nauki wynikające z teorii ekonomicznej, zwłaszcza z ekonomiki informacji. W części 2 rozważam nauki płynące z doświadczeń wybranych krajów, które dopełniają i ilustrują analizę teoretyczną. W części 3, na tle dwóch poprzednich części, dokonuję oceny brytyjskiej ustawy o szkolnictwie wyższym z 2004 r. (*Higher Education Act*) – zakładając, że wynik procesu ustawodawczego, toczącego się w chwili pisania owego

* Artykuł, opublikowany w „Oxford Review of Economic Policy” (2004, nr 20(2), s. 264–283), przedrukowujemy dzięki uprzejmości Redakcji tego czasopisma oraz Autora.

¹ Niniejszy tekst wiele zawdzięcza lainowi Crawfordowi i naszej piętnastoletniej współpracy (por. Barr, Crawford, w druku) oraz pomocy Colina Warda i jego zespołu ze Student Loans Company w sprawach dotyczących praktyki i strony administracyjnej programu pożyczek dla studentów, a także naszej wspólnej pracy w trójkę przy doradztwie rządowi Węgier. Za pomocne komentarze jestem też wdzięczny Howardowi Glennesterowi, Michaelowi Shattockowi, redaktorom oraz anonimowemu recenzentowi. Dziękuję również pracownikom Ministerstwa Edukacji Nowej Zelandii, którzy udzielili mi wyczerpujących informacji na temat systemu pożyczek studenckich funkcjonującego w tym kraju.

tekstu, nie będzie istotnie odmienny od jej projektu. Część 4 poświęcam na sprawy, które nie zostały jeszcze sfinalizowane.

Czytelnika należy ostrzec, czym niniejszy tekst nie jest. Nacisk, jaki kładę w nim na finanse szkolnictwa wyższego nie oznacza, że popełniam prymitywny błąd – przed którym słusznie ostrzegał Wolf (2002) – sądząc, że zwiększone nakłady automatycznie przyspieszają tempo wzrostu gospodarczego. Jakość szkolnictwa wyższego i jego zdolność do dostosowania się do zmieniającej się sytuacji gospodarczej mają zasadniczą wagę i są główną przesłanką późniejszych argumentów, iż z dostosowaniem umiejętności absolwentów do ich własnych preferencji i zapotrzebowania ze strony rynku pracy siły rynkowe radzą sobie lepiej niż centralne planowanie. Po drugie, skupienie się na ważności szkolnictwa wyższego dla gospodarki nie pomniejsza znaczenia, jakie ma dążenie do wiedzy dla niej samej ani prymatu swobód akademickich. Nie pragnę też zanegować faktu, że uzyskanie dyplomu szkoły wyższej przynosi wielu osobom ważne korzyści natury konsumpcyjnej i nie jest zwykłą inwestycją w ich karierę. Po trzecie, w niniejszym tekście skupiam się na finansowej stronie działalności dydaktycznej, pomijając sprawy związane z finansowaniem badań (zob. McNay 1999; Roberts 2003). Po czwarte, opieram się na teorii ekonomicznej, ale nie odwołuję do metod ilościowych. Na koniec wreszcie, chociaż przedstawiam doświadczenia poszczególnych krajów, to artykuł nie ma charakteru porównawczego.

Sprawy podstawowe

Szkolnictwo wyższe jest ważne, po pierwsze, z powodu charakteru przemian techniki. Chociaż w wyniku tych przemian może nastąpić zmniejszenie zapotrzebowania na kwalifikacje (ponieważ np. coraz łatwiejsze w obsłudze są komputery), to wzrasta głównie zapotrzebowanie na robotników kwalifikowanych. Tendencja ta nasila się, ponieważ kwalifikacje coraz szybciej się starzeją i trzeba je uaktualniać. Słowa o „wieku informacji” można rozumieć w ten sposób, że potrzeba kształcenia i szkolenia jest dziś większa niż dawniej, jednak obie te formy edukacji muszą być bardziej zróżnicowane i powtarzalne w tym sensie, że konieczne jest okresowe przechodzenie przeszkolenia.

Drugą przyczyną ekspansji szkolnictwa wyższego są przemiany demograficzne. Wzrost proporcji osób w podeszłym wieku w populacji zapowiada problem, jakim będą zwiększone wydatki na emerytury, opiekę lekarską i wieloletnią opiekę ogólną. Rozwiązanie go polega m.in. na takim zwiększeniu zdolności wytwórczych, by gospodarka zdołała sprostać oczekiwaniom zarówno pracowników, jak i emerytów. Jeśli podaż siły roboczej ulegnie względnemu zmniejszeniu, słuszną z ekonomicznego punktu widzenia reakcją będzie zwiększenie wydajności pracy. Zmiany demograficzne są zatem argumentem przemawiającym za przeznaczaniem dodatkowych nakładów zarówno na kapitał ludzki, jak i na techniczne uzbrojenie pracy.

Na pewne niezwerbalizowane założenie, które często leży u podstaw dwóch przeciwstawnych tez, rzucają światło dwie debaty. Pierwsza z nich dotyczy charakteru szkolnictwa wyższego, który można przedstawić w kategoriach dwóch stylizowanych modeli.

- w „modelu anglo-amerykańskim” polityka wobec szkolnictwa wyższego przyjmuje, że jest ono heterogeniczne, a taki stan jest właściwy i zachęca do zapewnienia różnorodności edukacji na poziomie wyższym, a także do wzajemnego porównywania jakości programów kształcenia i uczelni;

- w „modelu skandynawskim” polityka wobec szkolnictwa wyższego opiera się na założeniu, że jego instytucje są homogeniczne, a zatem traktuje je wszystkie jednako i uważa, że wszystkie ich programy są tej samej wartości.

W niniejszym tekście twierdzą, że niezależnie od zalet drugiego modelu, jest on nie do pogodzenia z zapewnieniem szkolnictwu wyższemu masowego zasięgu, należy zatem wspierać finansowo model pierwszy – czyli zróżnicowanie i zdecentralizowanie. Teza ta jest podbudowana analizą teoretyczną, którą przedstawiam w części 1.

Druga debata dotyczy opłat za studia. Wprawdzie istnieje zgodność co do tego, że ta właśnie kwestia powinna zajmować główne miejsce w strategicznych koncepcjach szkolnictwa wyższego, ale zasady odpłatności budzą spory. Czy należy zachować kryterium uzyskiwanych obecnie dochodów? Strategia, do której się dochodzi stosując to kryterium, prowadzi do udzielania wsparcia finansowego studentom pochodzącym z rodzin niezależnych, nawet jeśli po rozpoczęciu pracy zawodowej staną się bogaci. A może możliwość płacenia za studia powinno się oceniać na podstawie przyszłych dochodów, czyli tych, które obecni studenci będą osiągać jako absolwenci? To podejście prowadzi z kolei do finansowania kształcenia na poziomie wyższym za pomocą pożyczek, których spłaty są uzależnione od poziomu dochodów bądź też z podatku pobieranego od absolwentów, przy szczerzejszym wspieraniu *ex post* tych osób, które na ukończeniu studiów niewiele skorzystają finansowo.

W części 1 dowodzę, że drugie podejście jest korzystne dla tych, którzy są dobrze poinformowani. Zgodnie z nim wsparcie finansowe dla ogółu studentów powinno się opierać na kombinacji środków z budżetu i pożyczek, których warunki są uzależnione od dochodów (tzn. spłaty będą wynosić x procent późniejszych zarobków pożyczkobiorcy). Problem polega wszakże na tym, iż stopień, w jakim ludzie są poinformowani, jest uzależniony od ich sytuacji społeczno-ekonomicznej, z czego wynika, że dzieci z ubogich rodzin mogą nawet nie myśleć o tym, aby podjąć studia. Dla takich osób może być korzystne pierwsze podejście.

Cele polityki wobec szkolnictwa wyższego

Szkolnictwo wyższe w Wielkiej Brytanii boryka się z trzema problemami (na ten temat istnieje powszechna zgodność poglądów):

- Uczelnie są niedofinansowane; w latach 1980–2000 środki przypadające na jednego studenta (w cenach stałych) zmalały niemal o połowę (por. Greenaway, Haynes 2002, tabela 1).
- Pomoc finansowa dla studentów jest niewystarczająca (por. Callender, Wilkinson 2003).
- Dostęp do studiów jest nierówny. W 2002 r. studia podjęło 81% osób, których rodzice mieli wyższe wykształcenie i jedynie 15% osób, których rodzice pracowali fizycznie (por. *UK Education... 2002*, s. 19).

Istnieje też powszechna zgodność poglądów co do tego, że głównymi celami polityki wobec szkolnictwa wyższego powinny być poprawa jakości oraz wzbogacenie różnorodności – co powinno dobrze służyć zarówno samym uczelniom, jak i potrzebom gospodarki; celem takim powinno też być zwiększenie dostępności studiów – zarówno ze względu na wydajność gospodarki, jak i sprawiedliwość społeczną. Przynajmniej w Wiel-

kiej Brytanii spór toczy się zatem nie tyle o to, jakie cele polityka wobec szkolnictwa wyższego usiłuje osiągnąć, ile raczej o to, jaki sposób osiągnięcia tych celów będzie najlepszy.

Ślepe zaułki

Zanim przejdziemy do dalszych rozważań, w oczyszczeniu przedpola pomoże nam rozważenie kilku często głoszonych tez.

Dostęp do kształcenia na poziomie wyższym jest prawem podstawowym i dlatego powinno ono być nieodpłatne

Stwierdzenie, iż dostęp do kształcenia na poziomie wyższym jest prawem, jest sądem wartościującym, co do którego utrzymuje się powszechna zgoda. Nie wynika jednak z tego, że kształcenie to musi być nieodpłatne. Wszyscy zgadzamy się też co do tego, że prawem podstawowym jest dostępność żywności, jednak równocześnie akceptujemy zasadę, iż żywność jest dostarczana w sposób konkurencyjny oraz po cenach rynkowych. Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej natomiast celem nie jest bezpłatność szkolnictwa wyższego, lecz system, w którym wykazującemu się inteligencją człowiekowi nie zablokuje się wstępu na studia dlatego, że pochodzi z niezamożnej rodziny.

Broniąc tezy, iż szkolnictwo wyższe powinno być nieodpłatne, jej zwolennicy dotykają jednak istotnej kwestii, istnieją bowiem ważne przesłanki przemawiające za tym, aby było ono *nieodpłatne w miejscu korzystania* [*free at the point of use*]. Poniżej przedstawiam rozwiązania, które służą umożliwieniu realizacji tej idei.

Pobieranie opłat za kształcenie jest niemoralne

Te same argumenty dotyczą również tej tezy. Jeśli ludzie obdarzeni zdolnościami i pragnący się kształcić nie mogą podjąć studiów, bo ich na to nie stać, jest to (z mojego punktu widzenia) niemoralne. Niemoralne jest też to, że ludzie mogą nigdy nie żywić aspiracji, by studiować, ponieważ wcześniej kształcili się w niedofinansowanych szkołach. Niemoralne jest też, jeśli ktoś jest niedożywiony, nie jest to jednak argument przemawiający za tym, żeby żywność była dostępna nieodpłatnie, nawet dla zamożnych, ale raczej za takim transferem dochodów, by na zdrową dietę było stać każdego.

Uczynienie jakiegoś dobra powszechnie nieodpłatnym można usprawiedliwić w kategoriach wydajności tam, gdzie z powodu niedociągnięć w funkcjonowaniu rynku możliwość dokonywania wyboru przez konsumentów jest problematyczna, zaś w kategoriach sprawiedliwości społecznej tam, gdzie dane dobro jest spożywane powszechnie (jak np. kształcenie w szkołach czy opieka zdrowotna). Jak wykażę poniżej, szkolnictwo wyższe nie odpowiada żadnemu z tych kryteriów. W wyniku tego dotacje z budżetu są rozwiązaniem regresywnym, ponadto zaś – jak już zauważyliśmy – bezpłatność kształcenia na poziomie wyższym nie wpływa na wzrost jego dostępności.

W szkolnictwie wyższym nie ma miejsca na elitaryzm

Argument ten często zaciera granicę między dwoma odrębnymi elementami. Wiele osób, także autor niniejszego tekstu, zgadza się z wartościującym sądem, w myśl którego elitaryzm społeczny jest sytuacją niewłaściwą. Samo w sobie pochodzenie społeczne nie powinno wpływać na szansę podjęcia studiów na najlepszych uniwersytetach. W przeciwieństwie do elitaryzmu elitaryzm intelektualny jest zarazem właściwy, jak i pożądaný. Najlepszych muzyków i sportowców wybiera się właśnie dzięki ich zdolnościom, niezależnie od tego, czy się wywodzą z rodziny ubogiej (jak Pele), czy z klasy średniej (jak Tiger Wood). Istnienie elitarnych (pod względem intelektualnym) uniwersytetów nie jest przejawem niesprawiedliwości społecznej. Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej celem polityki wobec szkolnictwa wyższego powinien być system, w którym możliwości podjęcia studiów na najlepszych uniwersytetach byłyby uzależnione nie od pochodzenia społeczno-ekonomicznego kandydatów, ale od ich predyspozycji intelektualnych.

Swoje studia absolwenci spłacają w postaci podatku dochodowego

Niekiedy twierdzi się, że studia powinny być w pełni finansowane z podatków, ponieważ absolwenci zarabiają więcej niż ci, którzy nie ukończyli studiów, a zatem spłacają swoje studia, płacąc następnie większy podatek dochodowy. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają jednak trzy argumenty:

- Podatek dochodowy stanowi tylko jedną czwartą wpływów budżetu państwa, a wśród jego płatników osób, które nie studiowały jest znacznie więcej niż absolwentów. W Wielkiej Brytanii wyższego wykształcenia nie ma 82% osób w wieku produkcyjnym (OECD 2002, tabela A3,1a).
- Załóżmy, że absolwent studiów wyższych płaci 100 tys. funtów więcej podatku dochodowego, z czego 20 tys. uważa się za kwotę odpowiadającą kosztom jego kształcenia na uczelni. Oznaczałoby to, że na społeczną służbę zdrowia, szkoły itd. płaci on 80 tys., czyli mniej niż 100 tys. funtów, które na te cele zapłaciłby w ciągu całej kariery zawodowej ktoś o podobnych dochodach, kto wszakże nigdy nie studiował. Jest to zatem „poziomo” niesprawiedliwe.
- Twierdzi się niekiedy, że płacąc za inwestycje dokonywane przez jednostki w celu uzyskania wyższego wykształcenia, podatnicy robią „dobry interes”. Kierując się tą samą logiką, można by jednak stwierdzić, że w takim razie podatnicy amerykańscy powinni spłacić wszystkie koszty prac rozwojowych poniesione przez Microsoft.

Dalsze argumenty przemawiające przeciw finansowaniu szkolnictwa wyższego wyłącznie z podatków mają charakter praktyczny. Możliwość ściągania podatków ma granice wynikające z nacisków politycznych, które odgrywają tu nie najbłahszą rolę, granice te zaś kolidują z innymi priorytetami w wydatkach publicznych. Nie jest przypadkiem fakt, że w latach, w których liczba studentów w Wielkiej Brytanii wzrosła, środki przeznaczane na szkolnictwo wyższe (w cenach stałych, w przeliczeniu na jednego studenta) zmniejszyły się radykalnie.

1. Nauki z teorii ekonomicznej

Trzy nauki ważne dla finansowania szkolnictwa wyższego wynikają z teorii ekonomicznej (por. szerzej Barr 2001, rozdz. 10–13). Po pierwsze – czasy centralnego planowania już się skończyły, po drugie – w pokrywaniu kosztów kształcenia powinni uczestniczyć absolwenci, po trzecie – dobrze przygotowane programy pomocy finansowej dla studentów (w formie pożyczek) mają pewne wspólne cechy.

Nauka pierwsza: czasy centralnego planowania już się skończyły

Rozwiązania współczesne. Od połowy lat siedemdziesiątych zakres centralnego planowania w brytyjskim szkolnictwie wyższym znacznie się rozszerzył. Problemem jest tu nie ograniczanie swobód akademickich, ale ograniczanie swobody ekonomicznej uniwersytetów w wyniku kontrolowania [przez instytucje zewnętrzne – przyp. tłum.] cen za ich usługi, narzucenia im kontroli ilościowej, a także bardzo zbiurokratyzowanej kontroli jakościowej.

Kontrola cen. Uniwersytety brytyjskie mogą swobodnie kształtować wysokość czesnego opłacanego przez pochodzących spoza Unii Europejskiej studentów programów licencjackich i wszystkich studentów powyżej tego poziomu. Od studentów z Wielkiej Brytanii i pozostałych państw Unii Europejskiej nie wolno im było pobierać czesnego do 1998 r. Następnie musiały pobierać czesne w zryczałtowanej wysokości, jednakowej na wszystkich kierunkach i we wszystkich uczelniach [w roku akademickim 2004/2005 – 1150 funtów rocznie, przyp. tłum.]. Pobieranie go zarówno w niższej, jak i wyższej kwocie jest nielegalne.

Kontrola ilościowa. W Anglii i Walii uczelnie zawierają z Radą ds. Finansowania Szkolnictwa Wyższego (Higher Education Funding Council) umowę na kształcenie określonej liczby studentów. Chociaż zasady tej kontroli ulegały zmianie, to zdarzało się, że szkoły wyższe były karane za przyjęcie na studia osób zarówno poniżej, jak i powyżej tego limitu².

Monitorowanie jakości. Szkoły wyższe są – i słusznie – rozliczane z otrzymywanych funduszy publicznych, słusznie też – w interesie ochrony konsumentów – podlegają kontroli jakości. Konkretnie metody, zwłaszcza sposób oceniania jakości kształcenia pod koniec lat dziewięćdziesiątych, są jednak bardzo krytykowane³.

W przeprowadzonej niżej analizie dowodzę, że centralnego planowania nie da się już utrzymać, a ponadto nie jest ono pożądane.

² St. Andrew's University będzie musiał zapłacić 175 tys. funtów tytułem kary za przyjęcie zbyt wielu studentów. Gdy jesienią 2003 r. ujawniono, że zamierza tam studiować książę William, liczba zgłoszeń wzrosła o 45%. Reguły finansowania szkolnictwa wyższego przewidują jednak, że uniwersytety, które przekroczą docelową liczbę przyjęć, będą karane. „The Independent”, 29 marca 2004.

³ Cennym eksponatem w moich zbiorach jest zrobione przeze mnie zdjęcie 14 szaf z dokumentami przygotowanymi na 3,5-dniową wizytację, mającą na celu dokonanie oceny jakości kształcenia na kierunku nauki polityczne w London School of Economics and Political Science w październiku 2000 r.

Centralnego planowania w szkolnictwie wyższym nie da się już utrzymać

W piśmiennictwie poświęconym systemowi komunistycznemu (por. Kornai 1992, rozdz. 9) wyróżnia się dwa rodzaje wzrostu gospodarczego – ekstensywny i intensywny. Pierwszy z nich występował w czasach, gdy do przemysłu można było przyciągnąć nadwyżki czynników produkcji, zwłaszcza zaś siłę roboczą z rolnictwa. Taki właśnie proces wystąpił w Związku Radzieckim w czasie szybkiego wzrostu gospodarczego w latach trzydziestych. Gdy owe nadwyżki zostaną zużyte, przychodzi pora na wzrost intensywny, który zależy od postępu technicznego i wydajniejszego wykorzystywania czynników produkcji. Bardziej złożonym problemom, które zaczęły powstawać, gdy pojawiły się niedobory czynników produkcji, a jednocześnie nastąpił większy rozwój techniki, centralne planowanie nie zdołało podoląć, co przejawiało się w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w spadku tempa wzrostu gospodarczego (w niektórych krajach wzrost ten przybrał wartości ujemne).

Analogia ze szkolnictwem wyższym jest bardzo pouczająca. Czterdzieści lat temu, gdy system tego szkolnictwa miał niewielką skalę i oferował dyplomy na mniejszej liczbie kierunków, można było kultywować pełen uprzejmości mit, zgodnie z którym wszystkie uczelnie były równie dobre, a zatem i finansować je na mniej więcej jednakowym poziomie. Dziś szkół wyższych jest więcej, kształcą większą liczbę studentów, a prowadzone przez nie kierunki studiów są znacznie bardziej zróżnicowane. W wyniku tego zarówno cechy, jak i koszty różnych stopni akademickich, uzyskiwanych po ukończeniu studiów w rozmaitych szkołach wyższych, są bardzo zróżnicowane, a zatem i finansowanie musi być odmienne. W zasadzie mógłby się tym zajmować wszechwiedzący centralny planista. W praktyce jednak związane z tym problemy są zbyt skomplikowane. Masowy system funkcjonujący w coraz bardziej złożonym świecie potrzebuje mechanizmu finansowania, który pozwoli poszczególnym uczelniom na pobieranie zróżnicowanych opłat za różne ponoszone przez nie koszty i spełniane zadania. Centralnego planowania nie da się zatem już utrzymać.

W szkolnictwie wyższym centralne planowanie jest niepożądane

Ceny przekazują sygnały zarówno nabywcom, jak i sprzedawcom. W przeciwieństwie do systemu centralnego planowania, jaki istniał w krajach komunistycznych, wszystkie kraje OECD mają gospodarkę typu mieszanego, w której alokacja większości zasobów jest dokonywana za pośrednictwem mechanizmu rynkowego.

Rynki mogą jednak zawodzić – ich główne niedociągnięcie jest związane z brakiem przepływu informacji – i nie przekazać sygnałów, które by złożyły się na przekonujące argumenty przemawiające za finansowaniem zarówno służby zdrowia, jak i edukacji ze środków publicznych (por. Barr 2004 lub w bardziej zwięzłym ujęciu Barr 1998). Weźmy np. pod uwagę następujące fakty: ponieważ znaczna część spraw związanych z leczeniem wymaga bardzo specjalistycznych kompetencji, jego konsumenci nie są poinformowani w sposób doskonały, leczeniu poddają się często nie z wyboru, ale dlatego, że zmusza ich do tego jakieś wydarzenie (np. złamanie nogi), a i wybór terapii często jest ograniczony. Znaczna część argumentów używanych podczas dyskusji o sprawności brytyjskiej społecznej służby zdrowia (National Health Service) opiera się właśnie na tych faktach. W przy-

padku żywności sprawa wygląda jednak inaczej. Na temat tego, co lubimy jeść i ile to kosztuje jesteśmy na ogół dobrze poinformowani, mamy też duży wybór sposobów zaspokojenia naszych potrzeb w tej dziedzinie. Te właśnie *techniczne* różnice są źródłem wyjaśnienia tłumaczącego, dlaczego dostęp do leczenia jest (w dużym stopniu) nieodpłatny, natomiast dostęp do pożywienia jest zapewniony dzięki emeryturom, które pozwalają kupować artykuły spożywcze po cenach rynkowych.

W przypadku oświaty małe dzieci nie są dobrze poinformowane, a uczęszczanie do szkoły jest przymusowe, o ile więc oświatę „konsumują” wszyscy młodzi ludzie, o tyle dla małych dzieci zakres wyboru treści kształcenia jest ograniczony, zapewnienie zaś wszystkim dzieciom podobnych doświadczeń w szkole można uzasadnić względami spójności społecznej. Te i inne argumenty dostarczają przekonującego uzasadnienia, dlaczego szkoły powinny być finansowane ze środków publicznych, a ich organizacją również powinny się zajmować instytucje publiczne.

Sytuacja szkolnictwa wyższego jest jednak diametralnie odmienna. Studenci są na ogół dobrze poinformowani, a mogą też (i powinni) być poinformowani jeszcze lepiej. Proces ten jest wspomagany, ponieważ – w odróżnieniu od szukania lekarza, by nas opatrzył po wypadku drogowym – pójścia na uniwersytet można się spodziewać, studenci mają więc czas na znalezienie potrzebnych im informacji czy porad. Po drugie, kwestia podjęcia (bądź niepodjęcia) studiów jest sprawą wyboru i z tego właśnie powodu finansowanie szkolnictwa wyższego przez podatników jest rozwiązaniem tak regresywnym. Na koniec wreszcie, liczba zarówno kierunków kształcenia, jak i samych uczelni jest – i słusznie – duża oraz nadal się zwiększa.

Można twierdzić, że studenci są dobrze poinformowani (lub potencjalnie dobrze poinformowani), a zatem wyborów odpowiadających ich własnym interesom, a także interesom gospodarki, mogą dokonywać lepiej niż planiści. Ktoś, kto twierdziłby, że jest inaczej, dowodziłby, że nawet przy najbardziej rozległym ujęciu procesu rekrutacji na studia w przepisy studenci (którzy z definicji są najlepsi i najblyskotliwsi) nie są w stanie podjąć sensownej decyzji. Zasadnicze znaczenie ma tutaj fakt, że dokonują oni wyboru będąc dobrze poinformowani, i to właśnie jest argumentem przemawiającym za zmienną wysokością czesnego, w imię wydajności rynku szkolnictwa wyższego. Wynika z tego, że sygnały cenowe są przydatne, a dzięki konkurencji wzrośnie ogólny dobrobyt, sprawi ona bowiem, że szkoły wyższe będą bardziej uwrażliwione na preferencje studentów i potrzeby pracodawców.

Chociaż tezę taką trudno podważyć, wskażę poniżej na dwie sytuacje wymagające ostrożności. Po pierwsze, studenci z uboższych rodzin mogą nie być w pełni poinformowani, co wywiera wpływ na dostępność kształcenia, a także na unikanie zadłużenia. Po drugie, chociaż takie podejście przyznaje studentom, pracodawcom i uczelniom większą rolę w wyborze kierunków i treści kształcenia oraz ich kombinacji, nie wynika z tego, że rynki szkolnictwa wyższego są w pełni wolne. Analiza wskazuje, że są one raczej regulowane.

Nauka druga: w pokrywaniu kosztów szkolnictwa wyższego powinni uczestniczyć absolwenci

Mocne argumenty o charakterze jakościowym wskazują, że nad korzyściami, jakie szkolnictwo wyższe daje poszczególnym jednostkom górują korzyści przynieszone przez

nie społeczeństwu. Chodzi tu o pożytki w kategoriach wzrostu gospodarczego i spójności społecznej, o przekazywanie wyznawanych wartości (por. Bynner, Edgerton 2001; Bynner i in. 2003), a także o rozwijanie wiedzy dla niej samej. Argumenty te wskazują, że dotacje do szkolnictwa wyższego finansowane z kieszeni podatników powinny być trwałym elementem krajobrazu. Ujęcie ich w postać ilościową przysparza wszakże trudności, choćby dlatego, że oddzielenie efektów wykształcenia od innych determinant wydajności pracy danej osoby nie jest łatwe⁴. W kwestii podziału kosztów między podatników a absolwentów – podobnie jak w sprawie definicji ubóstwa – nie ma więc definitywnej odpowiedzi.

W przeciwieństwie do tego, dowody znacznych korzyści, jakie wyższe wykształcenie przynosi jednostkom, są znacznie konkretniejsze (por. np. Blundell i in. 2000). Wnioski te wynikają z analizy danych dotyczących wcześniejszej, niewielkiej kohorty absolwentów, co wskazuje, że przy wzroście ich liczby owe korzyści będą mniejsze. W cytowanej pracy słusznie wskazuje się jednak, że popyt na absolwentów również wzrasta. Ponieważ więc popyt i podaż rosną mniej więcej w równym tempie, nie ma powodu, dla którego korzyści odnoszone przez jednostkę miałyby ulegać zmniejszeniu.

Podsumowując owe rozważania, należy stwierdzić, że ilościowe dowody korzyści ogólnospołecznych z wyższego wykształcenia są ograniczone, dowody korzyści indywidualnych są natomiast nader przekonujące. Te ostatnie sugerują więc, iż rozwiązanie, w którym część kosztów wyższego wykształcenia ponoszą absolwenci, jest rozwiązaniem wydajnym [w sensie rynkowym – przyp. tłum.]. W takim przypadku jednak zasadnicze znaczenie ma określenie warunków, na jakich studenci mogą zaciągać pożyczki.

Nauka trzecia: dobrze przygotowane programy pożyczek dla studentów mają wspólne cechy

W dotychczasowych wywodach opowiedziałem się za udziałem absolwentów w ponoszeniu części kosztów swego kształcenia na poziomie wyższym z następujących przyczyn:

- takie rozwiązanie jest wydajne w kategoriach mikroekonomicznych, zarówno z racji osobistych korzyści z uzyskania dyplomu szkoły wyższej przez absolwenta, jak i – biorąc pod uwagę wcześniejsze argumenty – z tego względu, że sygnały cenowe występujące na rynku szkolnictwa wyższego pełnią pożyteczną rolę;
- jest ono niezbędne z powodu dużych kosztów utrzymania systemu masowego szkolnictwa wyższego oraz rywalizujących z jego potrzebami żądań pod adresem budżetu, wynikających ze starzenia się populacji oraz konieczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;

⁴ Hipoteza o zjawisku filtracji (*screening hypothesis*) wywodzi, iż uzyskanie wykształcenia powyżej pewnego podstawowego poziomu nie zwiększa wydajności pracy danej jednostki, po drugie zaś – że firmy poszukują bardzo uzdolnionych pracowników, przed ich zatrudnieniem nie są jednak w stanie ich odróżnić od mało zdolnych; w interesie osób starających się o pracę leży więc wyróżnienie się za pomocą jakiegoś rodzaju sygnału. Według tej hipotezy taką właśnie funkcję spełnia wykształcenie ponadpodstawowe – posiadanie go daje sygnał potencjalnym pracodawcom. Według tego poglądu, podobnie jak człowiek może dobre zdrowie bardziej zawdzięczać swej mocnej konstytucji niż opiece lekarskiej, tak i wydajność pracy jest bardziej wynikiem naturalnych zdolności niż wykształcenia ponadpodstawowego.

- zmniejszając regresywność systemu, w którym za uczelniane dyplomy osób głównie dobrze sytuowanych płacą ci, którym – przeciętnie biorąc – powodzi się gorzej, przyczynia się ono do sprawiedliwości społecznej.

W niniejszej części dowodzę, że udział studentów w pokrywaniu kosztów swego kształcenia powinien się opierać na systemie pożyczek, w którym warunki spłaty byłyby uzależnione od przyszłych dochodów absolwentów, odsetki od pożyczek byłyby takie same w skali całego kraju, a kwota pożyczek wystarczająco wysoka, by pokryły one zarówno koszt czesnego, jak i realistyczne koszty utrzymania.

Spłaty zależne od dochodów

Podobnie jak inni autorzy (por. Friedman 1955; Peacock, Wiseman 1962; Prest 1962; Glennerster i in. 1968) od wielu lat twierdziłem (por. Barr 1989), że pożyczki zaciągane przez studentów powinny być spłacane w sposób uzależniony od przyszłych dochodów, tzn. ich spłaty powinny stanowić x procent późniejszych zarobków pożyczkobiorcy i aż do pełnego rozliczenia powinny być pobierane wraz z podatkiem dochodowym lub składkami na ubezpieczenie społeczne. Za takim rozwiązaniem przemawiają zarówno względy sprawności, jak i sprawiedliwości społecznej.

Problemy z pożyczkami konwencjonalnymi

Jako dobry przykład może posłużyć konwencjonalna pożyczka, np. taka, jaką zaciąga się na zakup domu. Ma ona ustalony z góry okres spłaty (np. 25 lat), a odsetki od niej są wyższe od stopy podstawowej. Wysokość miesięcznych spłat jest określona przez trzy zmienne: wielkość pożyczzonej kwoty, okres spłaty i stopę oprocentowania. Oprócz korekt odzwierciedlających zmiany stopy oprocentowania wysokość miesięcznych spłat jest stała.

Kupno domu jest transakcją o stosunkowo niewielkim ryzyku:

- a) nabywca na ogół wie, co kupuje, bo w jakimś domu mieszkał przez całe życie;
- b) dom najprawdopodobniej się nie zawali;
- c) z biegiem czasu realna wartość domu na ogół wzrasta;
- d) jeśli dochody nabywcy zmniejszą się i będzie mu trudno spłacać kredyt, może sprzedać dom;
- e) ponieważ dom służy jako zabezpieczenie, pożyczkę na jego zakup można otrzymać na dogodnych warunkach.

Z tych właśnie powodów rynek oferuje takie pożyczki. W porównaniu z inwestowaniem w kapitał ludzki (np. w uzyskanie dyplomu uniwersyteckiego) jest to jednak sytuacja diametralnie odmienna.

Problemy po stronie popytu

Stwierdziłem wcześniej, że studenci są dobrze poinformowani (element a). Niektórzy z nich, zwłaszcza wywodzący się z rodzin niezamożnych, mogą jednak nie mieć pełnej informacji. Oprócz tego wszyscy pożyczkobiorcy są narażeni na ryzyko, ponieważ elementy (b), (c) i (d), chociaż sprawdzają się w przypadku nieruchomości, w przypadku inwestowania w umiejętności nie są już tak oczywiste. Wartość kwalifikacji może „spaść”, ponie-

waż pożyczkobiorca może nie zdać egzaminów. Będzie on nadal musiał spłacać zaciągniętą pożyczkę, nie mając jednak kwalifikacji przynoszących mu wyższe zarobki, z których pokrywałby owe spłaty. Odrębnym problemem jest to, że ryzyko ponoszą nawet studenci dobrze poinformowani, bo chociaż przeciętny zwrot z prywatnych inwestycji w kapitał ludzki jest wyższy od kosztu pożyczki, to w praktyce wykazuje on duże odchylenia od owej przeciętnej. Na koniec wreszcie (element d) ktoś, kto się zapożyczył, by uzyskać kwalifikacje, następnie jednak zarabia mało, a zaciągniętą pożyczkę musi spłacać, nie ma możliwości ich odsprzedania, co w jeszcze większym stopniu naraża go na ryzyko.

Z tych wszystkich powodów zaciągnięcie pożyczki na sfinansowanie inwestycji w kapitał ludzki naraża pożyczkobiorcę na większe ryzyko i niepewność niż w przypadku pożyczki na zakup domu. Wobec takiego problemu stają wszyscy pożyczkobiorcy, najpoważniejszy jest on jednak dla tych spośród nich, którzy wywodzą się z rodzin niezamożnych. W wyniku tego wolumen pożyczek zaciąganych w celu sfinansowania inwestycji w kapitał ludzki będzie zbyt mały, by taka forma pokrywania kosztów tych nakładów była wydajna.

Problemy po stronie podaży

Przed problemami wynikającymi z ryzyka i niepewności stają również pożyczkodawcy. Jeśli pożyczam pieniądze na zakup domu, stanowi on zabezpieczenie dla zaciągniętej pożyczki. Gdy nie jestem w stanie jej spłacić, pożyczkodawca może przejąć dom, sprzedać go i odzyskać należną mu kwotę. Ewentualność, iż pożyczkobiorca może w zamierzony sposób uchylić się od spłacenia pożyczki nie wchodzi w grę, bo chociaż sam mógłby zniknąć, to domu ze sobą nie zabierze. Z obu wymienionych powodów takie pożyczki można zaciągać na dogodnych warunkach. W przypadku pożyczki ulokowanej w kapitale ludzkim ich odpowiednikiem byłaby umowa pozwalająca pożyczkodawcy – gdyby pożyczka nie została spłacona – zabrać mózg pożyczkobiorcy, sprzedać go i w ten sposób odzyskać należną kwotę. Ponieważ taka metoda windykacji nie wchodzi w grę, pożyczkodawcy nie mają zabezpieczenia. Stają oni wobec niepewności co do stopnia ryzyka ze strony osoby ubiegającej się o taką pożyczkę – czy uzyska ona zamierzone kwalifikacje i czy jej późniejsze zarobki umożliwią spłatę, dlatego też udzielając pożyczki, każą sobie płacić za ryzyko⁵.

Pobieranie premii za ryzyko, której wysokość określa dobrze poinformowany pożyczkodawca, jest z punktu widzenia rynku kapitałowego rozwiązaniem wydajnym (analogicznie jak wyższa składka za ubezpieczenie samochodowe, jaką muszą płacić źli kierowcy). Ponieważ jednak o stopniu ryzyka związanego z konkretnym pożyczkobiorcą pożyczkodawcy nie są dobrze poinformowani, w rozwiązanie takie wbudowana jest zachęta skłaniająca ich do wybierania najkorzystniejszych transakcji, tzn. do znalezienia sposobów umożliwiających im udzielanie pożyczek jedynie tym, którzy stwarzają najmniejsze ryzyko (w analogiczny sposób jak czynią to prywatne firmy udzielające ubezpieczeń zdrowotnych). Oczywistym sposobem, jaki do tego prowadzi, jest udzielanie pożyczek tylko tym studentom, którzy mogą wnieść jakieś zabezpieczenie (np. ze strony rodziców będących

⁵ Problem ten jest zastrzony przez negatywną selekcję; por. Barr (2001a, s. 177–178).

właścicielami domu). Wolumen zaciągniętych pożyczek będzie jednak wówczas zbyt mały, by takie rozwiązanie było wydajne z rynkowego punktu widzenia.

System konwencjonalnych pożyczek na pokrycie kosztów studiów jest zatem niewydajny z rynkowego punktu widzenia. Nie jest też rozwiązaniem, które zapewniłoby sprawiedliwość społeczną. Problemy związane z niewydajnością rynkową tego rodzaju pożyczek w największym stopniu dotyczą osoby z rodzin niezamożnych, kobiety i mniejszości narodowe, które mogą mieć mniej informacji o korzyściach, jakie przyniesie im uzyskanie kwalifikacji i są zatem mniej gotowe ponieść ryzyko, jakie stanowi zaciągnięcie pożyczki. Grupy te ponadto są najtrudniejszymi klientami dla pożyczkodawców.

Argumenty przemawiające za uzależnieniem warunków spłat pożyczek od przyszłych dochodów

Uzależnienie spłat od dochodów pożyczkobiorców ma daleko idące skutki, które nie są bynajmniej powszechnie rozumiane (por. Barr 1991; 2001, rozdz. 12). Absolwenci o niskich zarobkach spłacają niewiele lub wcale. Osoby, które przez całe życie zarabiają mało, nie spłacają więc całej pożyczonej kwoty. Wyższa kwota zaciągniętej pożyczki lub większe odsetki nie mają wpływu na wysokość miesięcznych spłat, które zależą wyłącznie od dochodu pożyczkobiorcy. Większa pożyczka będzie zatem spłacana dłużej.

Z punktu widzenia wydajności warunki zaciągania pożyczek, których spłaty są uzależnione od dochodów, zostały określone w taki sposób, aby uchronić pożyczkobiorców przed nadmiernym ryzykiem. Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej ułatwiają one dostęp do studiów dzięki wbudowanemu w nie ubezpieczeniu na wypadek, gdyby pożyczkobiorcy nie było stać na spłaty. Działanie tego ubezpieczenia ilustruje analogia z wygładzającym konsumpcję sposobem funkcjonowania ubezpieczeń społecznych – składki na nie płacimy dziś po to, by sfinansować z nich naszą późniejszą emeryturę. Uzależnione od dochodu spłaty pożyczki zaciągniętej przez absolwentów są ich lustrzanym odbiciem⁶.

Racjonalna stopa oprocentowania

W dobrze skonstruowanym systemie pożyczek dla studentów spłaty są zatem uzależnione od dochodu. Na racjonalnym poziomie powinny też się kształtować odsetki. W wielu programach takich pożyczek występuje jednak również dotacja pokrywająca część kosztów odsetkowych, która, zapobiegając nadmiernemu zadłużeniu się, ułatwia dostęp do studiów. Taki cel jest godny pochwały, ale dzięki tego rodzaju dotacjom, obejmującym wszystkich pożyczkobiorców, nie zostanie on osiągnięty. Tak jak wiele innych anomalii cenowych, powodują one niewydajność w sensie rynkowym i niesprawiedliwość społeczną. W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w kilku innych krajach (np. w Australii), pożyczki dla studentów nie są oprocentowane.

Pierwszym wynikającym z tego problemem są koszty. W Wielkiej Brytanii z powodu owych dotacji nie spłacane jest około jednej trzeciej wszystkich pieniędzy pożyczonych

⁶ Właśnie z tego powodu w mojej pierwszej propozycji dotyczącej pożyczek dla studentów brytyjskich (por. Barr 1989) twierdziłem, że uzależnione od dochodów spłaty powinny być dołączane do składek na ubezpieczenie społeczne, co jako pierwszy zasugerował Mervyn King [były wiceprezes, a obecnie prezes Banku Anglii – przyp. tłum.].

studentom, po części dlatego, że pożyczki te są długoterminowe, a po części z tego powodu, że studenci prowadzą własną grę na rynku kapitałowym, wykorzystując różnicę oprocentowania. Pożyczki w maksymalnej wysokości zaciągają nawet ci studenci, którzy ich nie potrzebują, po czym wpłacają je na rachunek oszczędnościowy i czerpią z tego zysk. Po drugie, dotacje takie podważają jakość kształcenia, ponieważ drażliwie politycznie wsparcie finansowe dla studentów udzielane jest kosztem środków finansowych dla uczelni. Po trzecie, ograniczają one dostęp do szkolnictwa wyższego, bo pożyczki te są kosztowne, a zatem są racjonowane, co sprawia, że ich wysokość jest zbyt mała.

Na koniec wreszcie – dotacje do kosztów odsetkowych są głęboko regresywne. Nie pomagają one studentom, ponieważ spłacają je nie studenci, ale absolwenci. Mało zarabiającym absolwentom pomagają natomiast w nikłym stopniu, ponieważ niespłacone zadłużenie jest w ostatecznym rozrachunku umarzane. We wczesnym etapie kariery nie pomagają też absolwentom dobrze zarabiającym, ponieważ przy spłatach uzależnionych od dochodów ich miesięczna kwota zależy wyłącznie od wysokości zarobków, a wysokość oprocentowania wpłynie jedynie na to, jak długo będzie spłacana zaciągnięta pożyczka. Korzyści z owych dotacji odnoszą więc głównie odnoszący sukcesy przedstawiciele wolnych zawodów w połowie swojej kariery, którzy dzięki dotacjom kończą spłaty wcześniej (obszerniejsze omówienie tej kwestii – zob. Barr 2003, podrozdział 4.3).

Doszlśmy w ten sposób do kwestii, jaka stopa procentowania jest wydajna w sensie rynkowym. Najprostszym rozwiązaniem byłoby pobieranie od studentów odsetek równych kosztom, po jakich pieniądze pożyczka rząd. Gdyby pożyczki spłacali wszyscy studenci, programy pożyczek na pokrycie kosztów studiów nie wymagałyby wspierania z budżetu. W praktyce jednak zawsze będą przynosić straty, ponieważ niektórzy pożyczkobiorcy będą przez całe życie zarabiać mało, ktoś inny przedwcześnie umrze itd. Tego rodzaju przypadki są zresztą przewidziane w systemie pożyczek, których spłaty są uzależnione od przyszłego dochodu. Straty te, podobnie jak obecnie w Wielkiej Brytanii, mogą pokrywać podatnicy. Innym rozwiązaniem mogłoby być pokrywanie przez określoną kohortę pożyczkobiorców co najmniej jakiejś części owych strat, za pośrednictwem systemu, który w efekcie stanowi pewną postać ubezpieczenia społecznego. Na przykład w Nowej Zelandii w latach dziewięćdziesiątych oprocentowanie pożyczek dla studentów ustalono na poziomie o około 1% wyższym od kosztu, po jakim pieniądze pożyczka rząd. Według oficjalnych oszacowań pokrywało to około połowy straty na portfelu owych pożyczek, drugą połowę zaś pokrywali podatnicy⁷. Jak już wspomniałem, można też znaleźć argumenty przemawiające za dotacjami do kosztów odsetkowych przeznaczonymi dla tych absolwentów, którzy mało zarabiają.

⁷ Przyjęta w 1992 r. w Nowej Zelandii ustawa o programie pożyczek studenckich (*Student Loan Scheme*) nakłada obowiązek ustalania wysokości odsetek od owych pożyczek co roku, podejmując zaś decyzję o ich oprocentowaniu, gubernator generalny bierze pod uwagę „określone przez rządowego statystyka zmiany w indeksie cen konsumpcyjnych, jakie zaszły w okresie do 30 września, bezpośrednio poprzedzającego uchwalenie owej ustawy”, a także „koszt programu pożyczek studenckich dla Korony, włącznie z kosztem, po jakim pożyczki zaciąga rząd, do 30 września bezpośrednio poprzedzającego uchwalenie ustawy”, lecz nie jest nimi związany. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych oprocentowanie tych pożyczek było oparte na oprocentowaniu obligacji o dziesięcioletnim okresie zapadalności.

Pożyczki na tyle wysokie, by pokryły koszty czesnego i realistyczne koszty utrzymania

Pożyczki są instrumentem „wygładzającym” konsumpcję. Tam, gdzie nie ma zniekształceń, takich jak dotacje do kosztów odsetkowych, kwoty, na jakich pożyczanie decydują się studenci, nie powinny być bardzo ograniczone. Zakłada się, że zaciągnięta pożyczka powinna być na tyle wysoka, by pokryła czesne i realistyczne koszty utrzymania, rozwiązując takie problemy jak studencka nędza, nadmierne poleganie na kosztownych kartach kredytowych, długich godzinach spędzanych na pracy zarobkowej i/lub wymuszone koniecznościami finansowymi poleganie na wsparciu ze strony rodziny. Przed nierozważą może studentów chronić wprowadzenie pułapu kwoty, jaką mogą pożyczać każdego roku, a także maksimum liczby lat, w ciągu których mogą zaciągać pożyczkę.

Uprawnienie do zaciągnięcia pożyczki pokrywającej wszystkie koszty studiów nie jest argumentem przeciwko możliwości zarabiania przez studentów ani finansowym wspieraniu ich przez rodzinę, lecz argumentem za umożliwieniem im dokonywania wyboru w obliczu ograniczeń budżetowych (szersze omówienie tych kwestii – por. Barr 1993). Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia studentom odpowiedniego poziomu wsparcia materialnego ma zatem racjonalne określenie wysokości odsetek, co jest jeszcze jednym sygnałem cenowym.

Równowaga między rynkiem a państwem

Jak już wspomniałem, istnienie argumentów przemawiających przeciwko centralnemu planowaniu nie oznacza i nie powinno oznaczać marginalnej roli państwa. Jednym z zadań rządu jest stworzenie warunków sprzyjających wysokiemu popytowi na kształcenie na poziomie wyższym. Czyni on to:

- Zapewniając część środków finansowych, choćby z racji korzyści zewnętrznych przynoszonych przez szkolnictwo wyższe.
- Jako aranżer pożyczek dla studentów, w świetle omawianych wcześniej niedoskonałości rynku kapitałowego, zapewniając mechanizm „wygładzania nieciągłości” w indywidualnej konsumpcji⁸.
- Jako promotor dostępu do studiów. Stwarzane możliwości „wygładzania konsumpcji” mogą wystarczać dla osób, które są dobrze poinformowane. Wobec osób, które nie są dobrze poinformowane konieczne jest podejmowanie dodatkowych działań, np. przyznawanie bezzwrotnych subwencji czy inne przedsięwzięcia omówione w części 3.

Od strony podaży rząd:

- Pełni rolę regulatora, który stwarza warunki do satysfakcjonującego zapewnienia jakości. Konsumenci mogą być dobrze poinformowani, ale nie znaczy to, że są poinformowani w sposób doskonały, co uzasadnia wprowadzenie mechanizmów zapewnienia jakości ze względu na ochronę konsumenta. Zadanie to nie musi jednak oznaczać tworzenia państwowej biurokracji (por. Brown 2000). W myśl podejścia minimalistycznego można by zażądać od uniwersytetów, by w swoich witrynach inter-

⁸ Wprowadzenie systemu prywatnych pożyczek, których spłaty byłyby uzależnione od przyszłych dochodów absolwentów proponował Palacios (2004).

netowych publikowały dokładne i aktualizowane dane odzwierciedlające ich osiągnięcia, mówiące np. gdzie znaleźli zatrudnienie ich absolwenci. Dawałoby to przyszłym studentom informacje potrzebne im do „zagłosowania nogami”⁹.

- Stwarza zachęty ekonomiczne, m.in. kierując środki budżetowe ku wybranym kategoriom osób po to, by zapewnić jak największej części społeczeństwa rozległy dostęp do szkolnictwa wyższego. Może także przeznaczyć środki budżetowe na poszczególne kierunki studiów. Nawet jednak jeśli zgodzimy się, że studenci i pracodawcy są dobrze poinformowani, nie neguje to prawa rządu do posiadania poglądów na temat właściwej proporcji kierunków studiów. Można by twierdzić, że takie kierunki jak księgowość, prawo czy ekonomia poradzą sobie same. Rządy mogą jednak zechcieć przyznać dodatkowe środki z budżetu na takie kierunki jak filologia klasyczna, muzykologia, sztuki dramatyczne lub też na (będące przedmiotem nieustannych zmartwień rządów) nauki techniczne. Mogą też zechcieć przyznać środki finansowe poszczególnym uczelniom w celu wyrównywania dysproporcji między regionami.

Pewien szczególny zbiór zachęt – stopień konkurencji – wymaga odrębnego omówienia. Według skrajnego podejścia, po stronie podaży rząd może interweniować jedynie minimalnie. Uniwersytety konkurowałyby o studentów, te z nich, które uzyskałyby ich bardzo wielu rozrastałyby się i rozkwitały, te natomiast, którym by się to nie powiodło, upadałyby. Uniwersytety nie są jednak konwencjonalnymi przedsiębiorstwami, jakimi zajmuje się teoria ekonomiczna. Ich „produkt” nie jest homogeniczny, nie maksymalizują zysku, a sam „produkt” nie jest dobrze zdefiniowany (por. Winston 1999). Brutalna konkurencja nie stwarza szkolnictwu wyższemu najlepszych warunków funkcjonowania. Nie jest to jednak jedyne podejście. W im większym stopniu rząd wiąże finansowanie szkolnictwa wyższego z jakimś konkretnym kierunkiem studiów czy uczelnią, tym bardziej osłabia konkurencję, co w skrajnych przypadkach prowadzi do powstania systemu naśladowującego centralne planowanie. O konkurencji lepiej więc myśleć jako o kontinuum, na którego jednym krańcu będzie się mieścił system bez jakichkolwiek ograniczeń (prawo dżungli), na drugim – system ograniczony w 100 procentach (pełne centralne planowanie), a reszta gdzieś między nimi.

Takie podejście dopuszcza zatem dokonywanie przez rząd interwencji służących zarówno spełnianiu celów redystrybucyjnych, jak i oświatowych. System może być na tyle redystrybucyjny, na ile się tego pragnie, a stopień istniejącej w nim konkurencji jest zmienną, której wartości wynikają z przyjętej polityki wobec szkolnictwa wyższego i które w przypadku różnych kierunków studiów mogą być zróżnicowane. Istniejący system jest wydajny, ponieważ ostateczne wyniki jego funkcjonowania nie są determinowane przez jeden, dominujący, często źle poinformowany i działający nieskutecznie organ rządowy; są efektem wzajemnego oddziaływania studentów, uczelni i pracodawców, na których rząd oddziałuje w sposób przejrzysty. Takie podejście daje szansę osiągnięcia celów zarówno indywidualnych, jak i ogólnokrajowych, zwłaszcza w tych krajach, w których system szkolnictwa wyższego jest nader złożony i ma charakter masowy.

⁹ Ważnym źródłem informacji są też sami studenci. Wyrażane przez nich zadowolenie nie jest najistotniejszym czynnikiem, nie jest to jednak powód, by je ignorować. Brytyjska ustawa z 2004 r. uwzględnia udzielanie pomocy organizacjom studenckim w gromadzeniu stosownych informacji.

Ogólna strategia finansowania szkolnictwa wyższego

Przeprowadzona analiza prowadzi do strategii zawierającej trzy elementy: (1) zmienną wysokość czesnego (tj. cenę), co będzie sprzyjać wydajnemu przydziałowi środków na szkolnictwo wyższe; (2) pożyczki studenckie, których dobra konstrukcja będzie wygładzać nieciągłości konsumpcji, pomagając w ten sposób w jej wydajnym rozłożeniu w ciągu cyklu życiowego pożyczkobiorcy; (3) przedsięwzięcia służące zwiększaniu dostępu do szkolnictwa wyższego, służące sprawiedliwości społecznej.

Element 1. Zmienna wysokość czesnego

Szkoły wyższe powinny mieć możliwość swobodnego modyfikowania wysokości czesnego, choć – do czego jeszcze wróczę – można by argumentować, iż powinien zostać ustalony jej pułap. Wsparcie finansowe dla studentów powinno być udzielane za pośrednictwem elementu 2 i elementu 3, które omówię poniżej. Powinno ono być spłacane z opóźnieniem, dzięki czemu spłacałoby je nie studenci, ale absolwenci.

Wprowadzenie czesnego o zmiennej wysokości wymaga wszakże starannego uzasadnienia, choćby dlatego, że o ile w Stanach Zjednoczonych uważa się, że takie rozwiązanie jest naturalne, o tyle w Europie prowadzi się na ten temat spory.

Argument wydajności

Jednym z głównych wniosków przeprowadzonego powyżej wywodu teoretycznego jest stwierdzenie, iż sygnały cenowe pełnią w szkolnictwie wyższym rolę pożyteczną, ponieważ poprawiają jego wydajność, a dzięki konkurencji sprawiają, że jego system lepiej reaguje na preferencje ze strony zarówno studentów, jak i pracodawców.

Jeśli jednak studenci nie otrzymują sygnałów cenowych od poszczególnych kierunków studiów, alokacja zasobów szkolnictwa wyższego będzie błędna. Pracodawcy poszukują absolwentów znających metody ilościowe i potrafiących korzystać z komputera. Umiejętności te nabywa się studiując zarówno matematykę, jak i kierunki inżynierskie, dyplom na tych drugich kierunkach kosztuje jednak o wiele więcej niż na pierwszym. Przy braku sygnałów cenowych studentom jest to obojętne, ale podatnikom – nie.

To samo dotyczy wyboru szkoły wyższej. Dobrze nauczany, ale mniej kosztowny kierunek studiów na miejscowym uniwersytecie może być dla danego studenta odpowiedniejszy niż kierunek droższy. Jeśli, reagując na mechanizm cenowy, student może przekazać właściwy sygnał, korzyści odnosi on sam, podatnicy oraz – dzięki zaostrej konkurencji – także system szkolnictwa wyższego.

Ceny stałe nie tylko zniekształcają popyt, ale także negatywnie wpływają na podaż. Pułapy cenowe podważają zachęty, by poprawiać jakość (której wzrost ceny nie jest w stanie pokryć). Z drugiej strony ustalanie ceny minimalnej podważa zachęty, by zwiększać wydajność (czego efektów nie można spożytkować pobierając niższe opłaty). Szczególnie szkodzą natomiast zwiększaniu wydajności ceny stałe (w tym zerowe), które działają zarówno jako maksymalne, jak i minimalne.

Argumenty te nie mają charakteru ideologicznego, ale wywodzą się z ekonomiki informacji. Argument, iż cena studiów nie powinna wpływać na wybór przez studenta

kierunku studiów lub uczelni jest błędny, ponieważ przy takim podejściu do realizacji celu, jakim jest sprawiedliwość społeczna, cena studiów jest dotowana. Rozwiązanie takie jest zarówno niewydajne, jak i, co pokrótce wskazaliśmy, również niesprawiedliwe społecznie.

W poprzednim akapicie pisałem o niewydajności mikroekonomicznej. Drugi aspekt wydajności ma charakter bardziej makroekonomiczny, ponieważ przy zmiennej wysokości czesnego finansowanie szkolnictwa wyższego ma charakter otwarty (*open-ended*). Przy cenie stałej, o nieprzekraczalnych granicach wydatków na nie decyduje ministerstwo finansów. Jeśli środki finansowe przyznawane na szkolnictwo wyższe zmniejszą się (np. z powodu rywalizujących roszczeń ze strony oświaty przedszkolnej i służby zdrowia), to zmniejszą się też dochody uczelni, a jako przykład może posłużyć sytuacja w Australii, którą omówię poniżej. W przeciwieństwie do tego, przy zmiennej wysokości czesnego finansowanie uczelni ma charakter otwarty, a szkoły wyższe mają przynajmniej jakąś autonomię w sprawie strumienia uzyskiwanego dochodu.

Względy sprawiedliwości społecznej

Choć jest to sprzeczne z intuicją, to w rzeczywistości zmienna wysokość czesnego jest nie tylko wydajniejsza od opłaty stałej, ale również sprawiedliwsza, zwłaszcza dzięki temu, że ułatwia redystrybucję od zamożniejszych do uboższych. W jednym ze swoich najwcześniejszych artykułów krytykowałem rząd laburzystowski za to, że w 1974 r. przywrócił powszechne dofinansowywanie akcji mlecznej w szkołach. Celem tej decyzji było przyjęcie z pomocą ubogim, dotacja ta miała jednak większą wartość dla uczniów z rodzin z klasy średniej, ponieważ pili oni więcej mleka. Znacznie bardziej postępowym rozwiązaniem byłoby pobieranie opłaty według pełnej ceny i przeznaczenie uzyskanych w ten sposób oszczędności na podniesienie emerytur, zasiłków na dzieci i walkę z nędzą.

Czesne o zmiennej wysokości zastępuje więc poprzednią strategię – dopłaty do mleka – strategią nową, polegającą na transferze dochodu ku konkretnym ludziom. Strategia ta zawiera dwa elementy:

- system czesnego o zmiennej wysokości polega na wprowadzeniu wyższych opłat dla tych, których na nie stać (należy zauważyć, że w przypadku pożyczek, których spłaty są uzależnione od dochodu to, czy kogoś na nie „stać” odnosi się nie do sytuacji rodzinnej pożyczkobiorcy w latach studenckich, ale do jego zarobków po skończeniu studiów);
- w spłaceniu owych opłat osobom niezamożnym pomaga polityka nastawiona na redystrybucję dochodów.

Dla ekonomisty owe elementy są oszałamiająco podobne: pierwszy z nich – wzrost ceny – stanowi przesunięcie *wzdłuż* krzywej popytu. Sam w sobie zaszkodziłby on powszechności dostępu do studiów. Nie dzieje się tak jednak, ponieważ: (a) czesne jest spłacane po ukończeniu studiów (por. opisany niżej element 2), ponadto zaś (b) selektywne transfery środków finansowych dokonywane są na korzyść grup, w przypadku których dostęp do szkolnictwa wyższego jest niepewny (element 3). Przesuwa to ową krzywą *na zewnątrz*.

Strategia ta jest zatem bardzo postępową. Przenosi ona środki od tych, którzy dziś znajdują się w najlepszej sytuacji finansowej (oraz którzy nieco tracą z dotacji do czesnego) do tych, którzy dziś znajdują się w najgorszym położeniu (i otrzymują subwencję bezwrot-

na) i którzy w takim samym położeniu będą jutro (i którzy w systemie pożyczek, których spłata jest uzależniona od dochodów, nie spłacają ich w pełni).

Oprócz dokonywania redystrybucji dochodu między ludźmi czesne o zmiennej wysokości ułatwia też jego redystrybucję między instytucjami. Przy czesnym o stałej wysokości lub przy finansowaniu szkolnictwa wyższego z budżetu wolumen przeznaczanych na nie środków jest określany przez rząd, w wyniku czego prestiżowe uniwersytety i uczelnie lokalne konkurują o te same pieniądze, uczestnicząc w grze o sumie zerowej. Impas ten zaczyna rozwiązywać wprowadzenie czesnego o zmiennej wysokości.

Po trzecie, czesne o zmiennej wysokości jest bardziej sprawiedliwe w sposób bezpośredni. Przy stałej opłacie ktoś, kto podejmuje studia w małym, lokalnym uniwersytecie, musi płacić tyle samo co ktoś, kto wybiera kształcenie na uczelni o międzynarodowej renomie. Jest to niesprawiedliwe. W przypadku dopłat do mleka przynajmniej wszyscy dostawali napój o mniej więcej tej samej jakości. W krajach o zróżnicowanym systemie szkolnictwa wyższego pobieranie od każdego czesnego w tej samej wysokości byłoby podobne do opodatkowania piwa po to, by dopłacać do szampana.

Z czwartą częścią układanki dotyczącej sprawiedliwości społecznej mamy do czynienia wówczas, gdy w jakimś kraju kontroli podlega czesne płacone przez rodzimych studentów, ale w przypadku studentów zagranicznych uczelnie mają większą swobodę w kształtowaniu jego wysokości. W kontekście brytyjskim powoduje to problem, który zarazem był przewidywalny, jak i został przewidziany: „Dalszą przeszkodą utrudniającą dostęp do szkolnictwa wyższego jest istniejąca zachęta ekonomiczna, by dyskryminować studentów brytyjskich. Pobieranie czesnego w tej samej wysokości jak wszystkie inne uczelnie przedłuży podważanie jakości kształcenia w najlepszych uniwersytetach – tych samych, które stają w obliczu największego spadku środków przyznawanych z budżetu państwa. W studentów brytyjskich uderzy to na dwa sposoby. Po pierwsze, jakość owych najlepszych uczelni może się obniżyć, a chociaż studenci brytyjscy mogliby nadal się na nie dostać, to jakość uzyskanego w nich dyplomu pogorszy się. Z drugiej strony, najlepsze uczelnie mogą bardzo ograniczyć kształcenie brytyjskich studentów na studiach prowadzących do stopnia licencjata (za których otrzymują przeciętnie po 4 tys. funtów rocznie), natomiast na utrzymanie swojego wysokiego poziomu przeznaczą środki uzyskane z (wynoszącego około 8 tys. funtów rocznie) czesnego od kształcących się na tego rodzaju studiach studentów zagranicznych. Rząd rozważa podjęcie próby zapobieżenia temu, by brytyjskie uniwersytety pobierały dodatkowe kwoty tytułem czesnego od studentów z Wielkiej Brytanii i krajów Unii Europejskiej [...]. W ostatecznym rachunku zaszkodzi to jednak tym właśnie, którym ma pomóc” (Barr, Crawford 1989, s. 80).

Zmniejszając lub eliminując różnicę ceny, czesne o zmiennej wysokości pozwala na uniknięcie takiej dyskryminacji.

Konsekwencje

Uniwersytety określają wysokość opłat za każdy z przyznawanych przez nie stopni naukowych, choć ze względów, na które wcześniej wskazałem, jest ona ograniczona istniejącym pułapem. Na wysokość czesnego wpływałby poziom popytu na każdy ze stopni i ponoszone przez uczelnię koszty wykształcenia otrzymujących je studentów. Na popyt wpływałyby czynniki o charakterze edukacyjnym (takie jak renoma uniwersytetu, pro-

porcja studentów kończących studia do liczby przyjęć, późniejsze drogi życiowe absolwentów oraz proporcja tych, którzy uzyskują pracę do ogólnej liczby absolwentów), a także szersze aspekty (np. zabytkowe budynki, łatwy dostęp do centrum miasta).

W ramach takiego systemu Uniwersytet Oksfordzki mógłby za studia ekonomiczne pobierać wyższe czesne niż za filologię klasyczną, co przyniosłoby potencjalnie negatywne skutki zarówno dla proporcji studentów do wykładowców na Wydziale Filologii Klasycznej, jak i dla możliwości podejmowania studiów na Wydziale Ekonomii przez studentów z rodzin niezamożnych. Niepokojenie się o takie problemy w czystym systemie rynkowym jest zasadne. Nie jest to jednak model, na który wskazuje teoria ekonomiczna. Wspomniałem wcześniej o nadal ważnej roli rządu, zwłaszcza o jego roli w rozszerzeniu dostępu do studiów dzięki temu, że może on przeznaczać środki na poszczególne kierunki studiów (np. na filologię klasyczną). W efekcie mamy rynek, który może w korzystny sposób czynić użytek z sygnałów cenowych, jest to jednak rynek regulowany. W kontekście brytyjskim oznacza to sytuację, w której uniwersytety będą miały większą swobodę, ale będzie ona ograniczona przez Radę ds. Finansowania Szkolnictwa Wyższego, urząd regulujący dostęp do studiów i pułap maksymalnej wysokości czesnego.

Dlaczego o wysokości czesnego nie ma rozstrzygać państwo? Jak stwierdziłem we wprowadzeniu, w kraju mającym zróżnicowany system szkolnictwa wyższego, o masowej skali, podejmowanie decyzji o różnych, wydajnych ekonomicznie cenach za każdy stopień uzyskiwany na każdym uniwersytecie jest problemem nazbyt złożonym dla centralnego planisty. Czemu zatem nie wprowadzić jednolitej wysokości czesnego, która będzie w kolejnych latach podnoszona? Jak wskazałem wcześniej, jest to równoważne z wprowadzeniem ceny, która byłaby zarazem ceną minimalną, jak i maksymalną.

Samo w sobie czesne o zmiennej wysokości oddziaływałoby jednak negatywnie na dostęp do studiów, dlatego też strategia wobec szkolnictwa wyższego musi uwzględniać jeszcze dwa inne elementy.

Element 2. Dobrze przemyślany program pożyczek studenckich

Spłaty pożyczek zaciąganych przez studentów powinny być uzależnione od dochodów, a odsetki od nich powinny być mniej więcej takie jak koszty pożyczek zaciąganych przez rząd. Pełna kwota takiej pożyczki powinna być na tyle duża, by pokryła czesne i realistyczne koszty utrzymania, zaś prawo do zaciągnięcia pożyczki powinni mieć wszyscy studenci, co oznacza, że nie powinno ono być uzależnione od obecnego poziomu dochodów w ich rodzinie. Dzięki takiemu rozwiązaniu – o ile studenci sami nie postanowią, że chcą częściowo pokryć koszt studiów (czy to pracując zarobkowo, czy dzięki wsparciu finansowemu ze strony rodziców) – studia wyższe będą dla nich, w chwili ich „konsumpcji”, nieodpłatne. Przy racjonalnie określonej stopie procentowej dokonywane przez nich wybory nie ulegną większemu zniekształceniu.

Trzeba jeszcze powrócić do kwestii oprocentowania pożyczek dla studentów. Ich standardowe oprocentowanie powinno być powiązane z kosztem zaciągania pożyczek przez rząd. Jeśli jednak ktoś przez dłuższy czas pozostawał nieczynny zawodowo, spłaty mogą się stać dla niego bardzo dużym obciążeniem. Ze ściśle racjonalnego punktu widzenia nie powinno to mieć znaczenia, ponieważ spłaty pożyczki zaciągniętej za czasów studenckich nigdy nie przekroczą x procent miesięcznych zarobków, a jeśli ktoś nigdy w pełni jej nie

splaci, nie jest to problemem. W praktyce jednak ludzie martwią się posiadaniem długów o dużej wartości nominalnej, chociaż więc można by przytoczyć silne argumenty przemawiające przeciw powszechnym dopłatom do odsetek od pożyczek studenckich, można też znaleźć skuteczne argumenty przemawiające za przyznawaniem takich dopłat osobom o niskich zarobkach bądź takim, które nie są aktywne zawodowo. Omówimy tę sprawę poniżej.

Element 3. Działania mające na celu zwiększenie dostępu do studiów

Omawiając ten element, powrócimy do debaty na temat tego, czy zdolność pożyczkobiorcy do spłacenia zaciągniętej pożyczki należy oceniać w stosunku do jego aktualnych dochodów (jako studenta), czyli wobec punktu wyjściowego, czy też w stosunku do jego przyszłych dochodów, czyli punktu, który zwieńczy jego karierę? Ta druga sytuacja jest atrakcyjniejsza filozoficznie, twierdzi się zatem niekiedy, że (a) pożyczki, których spłata jest uzależniona od dochodów zawierają zabezpieczenie przed możliwością, że ktoś nie będzie w stanie ich spłacić, o tyle więc jest to propozycja, na której nie można stracić, a zatem (b) pod warunkiem, że takie pożyczki będą na tyle wysokie, że dzięki nim, w chwili studiowania, studia będą dla użytkownika nieodpłatne, niczego więcej oprócz nich nie trzeba. Element 2 wystarczy.

Jeśli by wszyscy studenci byli dobrze poinformowani, byłby to mocny argument i nie trzeba by już nic poza wygładzaniem nieciągłości w konsumpcji dzięki pożyczkom spłacanym w zależności od dochodów. Dobrze poinformowani są jednak nie wszyscy potencjalni studenci, zwłaszcza gdy zaniżają w swoich ocenach pożytki z uzyskania wyższego wykształcenia i/lub zawyżają w swoich ocenach jego koszt, niechęć do zaciągnięcia pożyczki na studia byłaby *przy ich stanie wiedzy* postawą racjonalną. W taki właśnie sposób rodzi się awersja do zadłużenia.

Uporanie się z tym problemem wymaga środków, które pozwoliłyby podjąć kwestię wykluczenia społecznego, mającego – jak można twierdzić – potrójne korzenie: ubóstwo finansowe, ubóstwo informacyjne oraz złe wykształcenie odebrane w szkole.

Przedsięwzięcia podejmowane w celu uporania się z ubóstwem finansowym powinny być szeroko zakrojone.

- Do ukończenia szkoły zachęcałyby stypendia, przyznawane (w zależności od dochodów w rodzinie) dzieciom powyżej minimalnego wieku, w którym zgodnie z prawem można skończyć naukę w szkole.
- Część lub całość kosztów studiów powinna pokryć (przyznawana w zależności od dochodów w rodzinie) bezzwrotna subwencja. Przyznawanie pełnowymiarowych stypendiów studentom I roku pochodzącym z ubogich rodzin, którzy mogą nie być dobrze poinformowani, czy nadają się do studiów na uniwersytecie, ma swoje zalety. Pod koniec I roku już nie będą źle poinformowani, a jeśli będą osiągać dobre wyniki, to zaciągając pożyczkę będą lepiej przygotowani do sfinansowania (przynajmniej częściowego) reszty studiów.
- Oba te zabiegi mogą być wspierane zarówno zachętami finansowymi dla szkół wyższych, zmierzającymi do zwiększenia dostępu do studiów, jak i dzięki przyznaniu im dodatkowych środków na zapewnienie zwiększonego wsparcia intelektualnego studentom z ubogich rodzin.

Drugie rozwiązanie pomagałoby w zwiększeniu dostępu do studiów dzięki zaoferowaniu pomocy finansowej osobom osiągającym niskie dochody po ich ukończeniu. Polegałoby ono na przyjęciu następujących założeń:

- Selektywne dopłaty do kosztów odsetek mogłyby pozwolić na zamrożenie realnej wartości zadłużenia dla osób o niskich dochodach, w tym dla bezrobotnych.
- Osoby zarabiające mało przez całe życie mogłyby być chronione przez umorzenie każdej pożyczki niespłaconej np. po 25 latach.
- Stopniowo można by umarzać pożyczki zaciągnięte przez pracowników sektora publicznego. W Wielkiej Brytanii za każdy rok pracy w szkołach państwowych umarza się 10% pożyczki zaciągniętej na studia przez nauczycieli przedmiotów deficytowych. Takim rozwiązaniem można by objąć również i inne grupy.
- Umorzenie pożyczki można by zaoferować osobom opiekującym się małymi dziećmi lub starszymi członkami rodziny (np. 10% niespłaconej jeszcze kwoty za każdy rok wychowywania dziecka w wieku przedszkolnym i 5% jeśli dziecko jest w wieku szkolnym).

Na drugą strategiczną barierę utrudniającą szerszy dostęp do szkolnictwa wyższego – ubóstwo informacyjne – zwracano dotychczas zbyt małą uwagę. Wielkie znaczenie mają zatem działania zmierzające do doinformowania i podniesienia aspiracji uczniów szkół niższego stopnia. Najsmutniejszy bowiem jest fakt, że istnieją uczniowie, którzy nawet nie pomyślą o pójściu na studia.

Trzeba jednak podkreślić, że problemu dostępu do studiów nie można rozwiązać jedynie w ramach szkolnictwa wyższego. Należy w tym celu przeznaczyć więcej środków na wcześniejsze szczeble systemu edukacyjnego, choćby dlatego, że istnieje coraz więcej dowodów na to, iż korzenie wykluczenia społecznego tkwią we wczesnym dzieciństwie (por. Feinstein 2003).

2. Nauki płynące z doświadczeń poszczególnych krajów

Słuszność omówionej tu strategii potwierdzają doświadczenia uzyskane w poszczególnych krajach¹⁰.

Finansowanie szkół wyższych – nauki na temat czesnego

Należy rozważyć trzy nauki: pobieranie czesnego rozluźnia ograniczenia po stronie podaży; liberalizacja rynku szkolnictwa wyższego w wyniku jednej wielkiej reformy działa destabilizująco; brak liberalizacji jest jednak również błędem.

Pobieranie czesnego rozluźnia ograniczenia po stronie podaży

Finansowanie szkolnictwa wyższego napotyka paradoks. Wysokie dotacje z budżetu państwa mogą się przyczynić do powstania ograniczeń po stronie podaży, ponieważ rząd

¹⁰ Przegląd systemów finansowania szkolnictwa wyższego w innych krajach jest zawarty w publikacji brytyjskiego Ministerstwa Edukacji i Umiejętności – Department for Education and Skills (2003).

będzie pragnął powstrzymać wzrost wydatków. Tam, gdzie osoby kwalifikujące się do podjęcia studiów nie mają automatycznego prawa do przyjęcia ich przez uczelnię ograniczenia te przybierają postać (wyrażanej zazwyczaj przez ministerstwo finansów) opinii na temat liczby studentów. Efektem takiego rozwiązania może być postawiony na wysokim poziomie system szkolnictwa wyższego, który wszakże będzie odrzucał dobrze przygotowanych kandydatów na studia. W krajach, w których każdy młody człowiek ma prawo do miejsca na uczelni, ograniczanie kosztów wywiera wpływ głównie na jakość kształcenia. W przeciwieństwie do takiej sytuacji – w krajach, w których dotacje z budżetu w przeliczeniu na jednego studenta są mniejsze (np. w Stanach Zjednoczonych) nie ma ograniczeń podaży nakładanych na szkolnictwo wyższe z zewnątrz. Jeśli jednak ograniczone dofinansowywanie go z kieszeni podatników nie pełni odpowiednio silnej roli redystrybucyjnej, to koszt studiów będzie odstraszał studentów pochodzących z rodzin o niższych dochodach. Duże dotacje mogą więc zaszkodzić dostępności szkolnictwa wyższego, ale ich brak może zaszkodzić podaży. Jest to dylemat. Ułatwić jego rozwiązanie mają elementy 2 i 3 zarysowanej tu strategii.

W tabeli 1 przedstawiam wydatki na szkolnictwo wyższe w krajach OECD ze źródeł prywatnych i publicznych, a także wskaźniki skolaryzacji. Zważywszy na różnice między systemami tego szkolnictwa w poszczególnych krajach, jak i rozbieżności definicyjne, w takich porównaniach należy zachować ostrożność. W wielu krajach jednak (Australia, Nowa Zelandia, Korea Południowa, a – sądząc po danych z innych źródeł – także Kanada i Stany Zjednoczone) duże prywatne wydatki na szkolnictwo wyższe idą w parze z wysokimi wskaźnikami skolaryzacji. Kilka krajów, zwłaszcza Finlandia i Szwecja, łączy wysokie wskaźniki skolaryzacji z niewielkimi wydatkami prywatnymi, ale tylko dlatego, że są to kraje o najwyższych publicznych nakładach na szkolnictwo wyższe, których poziom – zważywszy zarówno na inne potrzeby budżetowe, jak i presję międzynarodowej konkurencji, może się okazać nie do utrzymania.

Ważna jest jednak nie tylko łączna wysokość prywatnych nakładów na szkolnictwo wyższe, ale także to, w jaki sposób jest ona określana. Przy stałej wysokości czesnego o finansowaniu tego szkolnictwa decyduje rząd. Jeśli wysokość czesnego wzrośnie, a nakłady publiczne zmaleją, sprowadza się to do zmiany proporcji między nakładami prywatnymi a publicznymi. W 1989 r., aby zapobiec kryzysowi finansowemu w szkolnictwie wyższym, czesne o centralnie ustalonej wysokości wprowadziła Australia. W następnych latach dochody uczelni z czesnego wzrosły, ale nakłady z budżetu zmalały. W 2000 r. cały system ponownie popadł w kryzys, co doprowadziło do zainicjowania w 2003 r. reform, w wyniku których wysokość czesnego została częściowo zliberalizowana.

*Liberalizacja rynku szkolnictwa wyższego w wyniku jednej wielkiej reformy
może być politycznie destabilizująca*

W 1992 r. w Nowej Zelandii wprowadzono podobne reformy jak w Australii, w wyniku których uczelnie uzyskały nieograniczoną swobodę określania wysokości czesnego, a także zainicjowano program pożyczek dla studentów, których (a) spłaty były uzależnione od dochodów; (b) odsetki były w ujęciu realnym wyższe od stopy podstawowej i powiązane z kosztem, po jakim pożyczal pieniądze rząd, a także (c) pożyczki pokrywały całość czesnego i realistyczne koszty utrzymania.

Tabela 1
Wydatki na szkolnictwo trzeciego stopnia a wskaźniki skolaryzacji na poziomie wyższym w krajach OECD w 2000 r.

Kraj	Wydatki jako procent PKB			Wskaźnik skolaryzacji netto ^a
	publiczne	prywatne	razem	
Australia	0,8	0,7	1,6	65
Austria	1,2	0,0	1,2	34
Belgia	1,2	0,1	1,3	32
Czechy	0,8	0,1	0,9	30
Dania	1,5	0,0	1,6	44
Finlandia	1,7	0,0	1,7	72
Francja	1,0	0,1	1,1	32
Grecja	0,9	pomijalne	0,9	–
Hiszpania	0,9	0,3	1,2	48
Holandia	1,0	0,2	1,2	54
Irlandia	1,2	0,3	1,5	38
Islandia	0,8	0,0	0,9	61
Japonia	0,5	0,6	1,1	41
Kanada	1,6	1,0	2,6	–
Korea Płd.	0,6	1,9	2,6	49
Meksyk	0,8	0,2	1,1	25
Niemcy	1,0	0,1	1,0	32
Nowa Zelandia	0,9	–	0,9	76
Norwegia	1,2	pomijalne	1,3	62
Polska	0,8	–	0,8	67
Portugalia	1,0	0,1	1,1	–
Słowacja	0,7	0,1	0,8	40
Stany Zjednoczone	0,9	1,8	2,7	42
Szwecja	1,5	0,2	1,7	69
Szwajcaria	1,2	–	1,2	33
Turcja	1,0	pomijalne	1,0	20
Węgry	0,9	0,3	1,1	56
Wlk. Brytania	0,7	0,3	1,0	45
Włochy	0,7	0,1	0,9	44
Przeciętna w OECD	0,9	0,9	1,7	47

^a Wskaźnik skolaryzacji netto (*net entry rate*) oparty jest na prawdopodobieństwie, iż obecny 17-latek podejmie studia po raz pierwszy do 30. roku życia. Sumy mogą być niezgodne z powodu zaokrągleń.

Źródło: OECD (2003).

Sądząc z pozorów, rozwiązania zastosowane w Nowej Zelandii były bliskie nakreślonej powyżej strategii, popełniono tam jednak błędy. Po pierwsze, reforma była nie tylko rozległa, ale i nader nagła (*big bang*). Pożyczki studenckie były nowością, a chociaż opłaty za studia nowością nie były, to zostały w pełni zliberalizowane dopiero wówczas. Po drugie, chociaż studentom z rodzin niezamożnych zapewniono selektywne dotacje do kosztów odsetkowych, to można było w tej sprawie uczynić więcej. Zbyt mały nacisk położono też na trzeci element strategii – działania zachęcające do korzystania z rozszerzonego dostępu do studiów. Po czwarte, co jest nie mniej ważne, niezbyt zręcznie poradzono sobie ze stroną polityczną. Rząd potraktował reformę nie jako proces, lecz jako wydarzenie, a po jej wdrożeniu zaprzestał prowadzonej wcześniej kampanii na jej rzecz. Przede wszystkim zaś nie uczynił wystarczająco wiele, by zarówno rodzicom, jak i studentom uświadomić znaczne korzyści wynikające z faktu, że spłaty zaciąganych pożyczek były uzależnione od dochodów. W wyniku tego, gdy w następnych latach nominalne zadłużenie studentów wzrosło, zaniepokojeni rodzice z klasy średniej zaczęli wywierać naciski polityczne. W 2000 r. program ten został zatem „rozwodniony” (na temat jego oceny zob. Larocque 2003; McLaughlin 2003).

Brak liberalizacji szkodzi zarówno jakości, jak i dostępności studiów

Błędem jest także przeciwstawna polityka nie dokonująca liberalizacji. „Bezpłatne” szkolnictwo wyższe lub niskie czesne o jednolitej wysokości przysparzają dwóch problemów. Jakość kształcenia cierpi, ponieważ nakłady na szkolnictwo wyższe muszą konkurować z innymi imperatywami budżetowymi, ponadto zaś w ramach środków przyznanych na edukację uczelnie konkurują o pieniądze z przedszkolami oraz ze szkołami ogólnokształcącymi i zawodowymi, w rezultacie czego w ujęciu realnym kwoty przypadające na jednego studenta maleją.

Zmniejszona zostaje także dostępność studiów. Jeśli miejsc na uczelniach jest zbyt mało, w nieproporcjonalnie dużym stopniu dostają się na nie osoby z klasy średniej, jeśli natomiast tych miejsc jest dużo, to potrzeby finansowania masowego systemu szkolnictwa wyższego z reguły powodują ograniczenie środków na realizację strategii mającej rozszerzyć dostęp do studiów.

Wsparcie finansowe dla studentów: nauki na temat pożyczek

W niniejszym podrozdziale skupiam się na czterech naukach:

- Pożyczki, których spłaty są uzależnione od dochodów nie szkodzą dostępowi do studiów.
- Dotacje do kosztów odsetkowych są kosztowne.
- Odsetki w ujęciu realnym wyższe od stopy podstawowej są do przyjęcia ze względów politycznych.
- Ważną sprawą jest treść zawieranych przez studentów umów o zaciągnięciu pożyczki.

Pożyczki o spłatach uzależnionych od dochodów nie szkodzą dostępowi do studiów

W 1989 r. w Australii wprowadzono system pożyczek studenckich o spłatach zależnych od dochodów. Pożyczki te miały być odpowiedzią na świeżo wprowadzone opłaty za studia. Kraj ten ma więc najdłuższe doświadczenia z takim rozwiązaniem. Chapman (1997; zob. też Chapman, Ryan 2003) zauważa, iż od 1989 r. nastąpił tam wzrost wskaźników skolaryzacji. Stwierdza też, że na trend ten nałożył się wzrost udziału kobiet, który jest większy od wzrostu udziału mężczyzn. System ten nie zniechęcił do wstępowania na studia osób z najniższych grup społecznych. Po wprowadzeniu czesnego w podobny sposób we wszystkich grupach społecznych wzrósł też wskaźnik skolaryzacji w Nowej Zelandii, chociaż nie dotyczy to jeszcze Maorysów i mieszkańców pobliskich wysp na Oceanie Spokojnym, których sytuacja wymaga specjalnej troski (McLaughlin 2003).

Spodziewać się takich efektów pozwalają dwie grupy powodów. Po pierwsze, mechanizm pożyczek ze spłatą uzależnioną od dochodów został opracowany właśnie w tym celu, aby zmniejszyć ryzyko, wobec jakiego stają pożyczkobiorcy. Po drugie, środki uwolnione dzięki wprowadzeniu czesnego i pożyczek dla studentów można przeznaczyć na rozszerzanie dostępu do studiów.

Empirycznego poparcia dla ogólnej strategii, zarysowanej w części 1 artykułu, dostarczają dane statystyczne z Kanady. W kraju tym wysokość czesnego zliberalizowano (element 1) na początku lat dziewięćdziesiątych, nie wprowadzając wszakże żadnych zmian w elementach 2 (dobrze przemyślany system pożyczek studenckich) i 3 (działania mające na celu rozszerzenie dostępu do studiów). Jak można było przewidzieć, wywarło to negatywny wpływ na dostępność studiów. W połowie lat dziewięćdziesiątych zwiększono maksymalną kwotę pożyczek studenckich, co wywarło też wpływ na wzrost kwot innych pożyczek i wsparcia finansowego dla studentów. W równie przewidywalny sposób dostęp do studiów znów się poprawił, chociaż w systemie pożyczek studenckich w tym kraju spłaty nie są uzależnione od dochodu. W raporcie kanadyjskiego urzędu statystycznego stwierdzono, iż: „Między dochodami rodziców a kształceniem ich dzieci na poziomie wyższym istnieje wyraźna, dodatnia korelacja. W połowie lat dziewięćdziesiątych, gdy czesne zaczęło pokaźnie wzrastać, korelacja ta umocniła się. Zmiana ta stanowiła odzwierciedlenie spadków wskaźników skolaryzacji młodzieży pochodzącej z rodzin o średnich dochodach [...]. Korelacja ta jednak osłabła w drugiej połowie owej dekady, odzwierciedlając z kolei wzrost skolaryzacji wśród grup o najniższych dochodach. Zarysowany tu trend jest zgodny z faktem, iż zmiany w kanadyjskim programie pożyczek studenckich nastąpiły dopiero wtedy, gdy czesne już zaczęło wzrastać” (Corak i in. 2003, s. 14).

Dotacje do odsetek są kosztowne

Przeprowadzone symulacje wykazały, że na każde 100 jednostek pieniężnych pożyczonych od rządu spłaconych zostaje tylko około 50 (por. Barr, Falkingham 1993; 1996). Z owych brakujących 50, 20 jest straconych dlatego, że niektórzy absolwenci przez całe życie mało zarabiają i w związku z tym nigdy nie spłacą zaciągniętej pożyczki w całości, 30 zaś zostaje niespłacone dlatego, że dotowane są koszty odsetkowe. Innymi słowy, w rezultacie dopłat do kosztów odsetkowych prawie jedna trzecia zaciągniętych pożyczek przekształca się w bezzwrotne dotacje. Niezależnego potwierdzenia tych wniosków dos-

tarczają dane o sprzedaży studenckiego zadłużenia przez rząd Wielkiej Brytanii pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Zadłużenie to zostało sprzedane za około 50% wartości nominalnej. Oficjalne oszacowania wskazują, że z brakujących 50 jednostek około 15 zostało straconych z powodu niskich zarobków pożyczkobiorców, a 35 – z powodu dopłat do oprocentowania. Dowody te są przekonujące ponad wszelką wątpliwość, ponieważ owe dwie grupy wyników są niezależne, a drugi z nich został zweryfikowany przez rynek.

Podobnych dowodów dostarcza przykład Nowej Zelandii. Wybrany tam w 1999 r. rząd szybko przystąpił do realizacji zobowiązań zawartych w programie wyborczym. Wprowadził dopłaty do odsetkowych kosztów pożyczek studenckich w postaci zerowej *nominalnej* stopy procentowej naliczanej wówczas, gdy pożyczkobiorca jeszcze studiował (uprzednio – od chwili zaciągnięcia pożyczki naliczano realną stopę procentową). Oprócz tego realne odsetki, naliczane po ukończeniu studiów, były zamrożone na poziomie nieco niższym od wcześniejszego. Wpływ owych zmian był szokujący. Poprzednio, według oficjalnych oszacowań, na każde 100 jednostek pieniężnych pożyczonych studentom spłaconych zostałoby 90. W wyniku wprowadzonych zmian oszacowano, że na każde 100 jednostek spłaconych zostanie jedynie 77 (New Zealand Ministry of Education 2002, s. 7). Zmiany te są tak kosztowne właśnie dlatego, że wypłacaną w czasie studiów dotację dla studentów otrzymują wszyscy z nich. Główne przesłanie, jakie z tego wynika, głosi, że nawet pozornie niewielkie poprawki mogą być bardzo kosztowne.

Nie był to najmniej ważny powód, dla którego w dokumencie, który był wynikiem oficjalnego postępowania w sprawie tego programu, w sposób podobny do prowadzonych przeze mnie rozważań stwierdzono: „Cel, jakim dla rządu jest osiągnięcie wysokich wskaźników skolaryzacji powinien nadal być wspierany przez program pożyczek studenckich, których spłaty – tak jak obecnie – są uzależnione od dochodu. Komisja uważa jednak, że obecna polityka, w myśl której w okresie, gdy pożyczkobiorcy studiują [...] odsetki od zaciągniętych przez nich pożyczek są anulowane, nie jest efektywnym wykorzystaniem środków budżetowych. O ile polityka ta skróciła czas, jaki zajmuje spłacenie pożyczki po ukończeniu studiów, o tyle spowodowała również wzrost liczby studentów zaciągających pożyczki oraz ogólnej wielkości zadłużenia ze strony studentów. Sprawy stały się tym bardziej skomplikowane, iż polityka ta umożliwiła studentom zaciąganie pożyczek i lokowanie ich z zyskiem dla nich samych (na rachunkach o wyższej stopie oprocentowania). Komisja uważa zatem, iż polityki tej należy zaniechać bądź też – co trzeba potraktować jako minimum – usunąć zachęty, które powodują zyskowne lokowanie zaciągniętych pożyczek przez studentów. Wszelkie oszczędności [...] powinny zostać przeznaczone na nakłady na szkolnictwo wyższe i być wykorzystywane dla dobra studentów” (New Zealand Tertiary Education Advisory Commission 2001, s. 14).

Można utrzymać dodatnie stopy procentowe

W Holandii i Szwecji (a także bez wątpienia w innych krajach), podobnie jak w Nowej Zelandii do zmian wprowadzonych w 2001 r., realne odsetki są naliczane od chwili, gdy student zaciągnął pożyczkę i zarówno samo ich naliczanie, jak i moment, od którego studenci są nimi obciążani uznano za nie wymagające wyjaśnień. Jak wskazałem wcześniej, przy spłatach zaciągniętych pożyczek uzależnionych od dochodów wyższe oprocentowa-

nie nie oznacza, że wyższe będą też miesięczne spłaty pożyczki, ale jedynie, że wydłuży się okres jej spłacania.

Duże znaczenie ma treść umowy o zaciągnięciu pożyczki

Międzynarodowa mobilność siły roboczej jest dziś duża, a wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej zapewne wzrośnie jeszcze bardziej, co stawia na porządku dnia pytanie, co robić w razie gdy pożyczkobiorca nie wywiąże się ze spłaty, jeśli wyemigruje. W Australii spłata zaciągniętej pożyczki studenckiej stanowi część zobowiązań podatkowych, a zatem ktoś, kto jest poza zasięgiem tamtejszego systemu podatkowego, nie jest nią obciążony. Przy istniejących tam dopłatach do odsetek jest to pomyłka kosztowna.

3. Reformy brytyjskie z 2004 r.

Ocena

W wyniku reform z 1998 r. wprowadzono pożyczki studenckie, których spłaty były uzależnione od przyszłych dochodów, i chwala im za to¹¹. Poza tym jednak nowy system zawierał istotne niedoskonałości (por. Barr, Crawford 1998; Barr 2002):

- zachowane zostało centralne planowanie;
- wprowadzono czesne o wysokości ustalonej centralnie przez rząd i takiej samej na wszystkich kierunkach we wszystkich uczelniach, a ponieważ początkowo nie było pożyczek na jego pokrycie, stanowiło ono dla studentów duże obciążenie;
- poważne problemy wystąpiły też z wprowadzonym systemem pożyczek studenckich – ich kwota była zbyt mała, by pokryć realistyczne koszty utrzymania (a co dopiero czesne), występowały też w nich dopłaty do kosztów odsetkowych;
- jeśli natomiast chodzi o dostępność studiów, to istniejący wcześniej system dotacji, które częściowo pokrywały koszty utrzymania, został zniesiony.

Gorąco popieram reformy z 2004 r., ponieważ podjęły one większość owych problemów (zob. Barr 2003). Odpowiadają one opartej na teorii ekonomicznej strategii zarysowanej w części 1 i jednocześnie uwzględniają główne nauki z doświadczeń innych krajów. Z podobnych powodów w tym samym kierunku próbowały pójść także inne kraje (Australia i Nowa Zelandia w 1998 r.), nie mogły jednak tego uczynić z wielu przyczyn, wśród których nie najmniejszą wagę odegrały opory polityczne.

Element 1. Czesne

W wyniku brytyjskich reform z 2004 r. od 2006 r. wcześniejsze, płatne z góry czesne o jednolitej wysokości zostanie zastąpione czesnym o zmiennej wysokości, od 0 do 3 tys. funtów rocznie. W tych granicach każda szkoła wyższa może samodzielnie ustalać jego wysokość za każdy kierunek studiów. Studenci mogą opłacić je z góry lub zaciągnąć pożyczkę. W tym drugim przypadku urząd administrujący programem pożyczek studenckich

¹¹ Spłaty wynoszą 9% dochodu powyżej 10 tys. funtów rocznie.

wpłaca czesne bezpośrednio uczelni, której sytuacja finansowa nie zależy zatem od tego, w jaki sposób studenci postanowią płacić za studia.

Jak już wspomniałem, czesne o zmiennej wysokości poprawia wydajność systemu, ponieważ finansowanie szkolnictwa wyższego nabiera przy nim charakteru otwartego, a zatem zwiększa otrzymywane przez nie środki, a ponieważ zwiększa konkurencję, to polepsza też wydajność, z jaką środki te są wykorzystywane. Obu tym trendom pomaga objęcie sytuacji odpowiednią kontrolą, np. przez ustalenie pułapu dla wysokości czesnego.

Wspomniałem wcześniej o zaletach czesnego o zmiennej wysokości z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Przyczynia się ono do zwiększenia dostępności studiów, dokonując redystrybucji finansowej od bardziej do mniej zamożnych, ułatwia taką redystrybucję między szkołami wyższymi – od uczelni o silniejszej pozycji na rynku ku tym, których pozycja jest słabsza; jest też sprawiedliwsze bezpośrednio, ponieważ za studia na niewielkim uniwersytecie o znaczeniu lokalnym studenci nie muszą płacić tyle, ile za kształcenie na uczelni o renomie międzynarodowej, zmniejsza też dyskryminację wobec studentów krajowych, jeśli czesne dla studentów krajowych i zagranicznych miało różną wysokość.

Oprócz tych zasadniczych zalet wprowadzony w Wielkiej Brytanii system opłat za studia czerpie też z doświadczeń międzynarodowych, ponieważ liberalizuje czesne, ale nie do końca. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma wysokość, na jakiej ustalono jego pułap. Idealne rozwiązanie polegałoby na tym, że powinien on być na tyle wysoki, aby (a) pokrył ceny najlepszych uniwersytetów; (b) pobudził konkurencję, ale na tyle słabą, by (c) zapewnić, że dając zarówno studentom, jak i ich rodzinom czas na przystosowanie się do nowych rozwiązań system ten nie wzbudzi oporów politycznych, jak też (d) samym uniwersytem da czas na powołanie na stanowiska kierownicze osób potrafiących działać w środowisku konkurencyjnym.

Element 2. Pożyczki

Reformy z 1998 r. wprowadziły pożyczki studenckie, których spłaty były uzależnione od dochodów, nie pokrywały one jednak wysokości czesnego, a ich kwota była zbyt mała, by pokryły realistyczne koszty utrzymania. Reformy z 2004 r. ulepszyły system, obejmując owymi pożyczkami również czesne i zwiększając kwotę przeznaczoną na pokrycie kosztów utrzymania. Podniesiono też próg dochodów, po którego przekroczeniu zaciągnięte pożyczki zaczyna się spłacać. Od 2006 r. absolwenci będą spłacać 9% zarobków powyżej 15 tys. funtów rocznie, gdy uprzednio próg ten wynosił 10 tys. rocznie.

Z punktu widzenia studentów sytuacja różni się niewiele od czasów, gdy szkolnictwo wyższe było „bezpłatne”. W ich imieniu zostaje opłacone czesne, a pieniądze na pokrycie kosztów utrzymania są wpłacane na ich rachunek bankowy. Z punktu widzenia absolwentów przyjęte tu rozwiązania są podobne do systemu finansowania uczelni z podatku dochodowego, z takimi wszakże wyjątkami, że (a) dotyczy on wyłącznie osób, które studiowały i skorzystały na tym finansowo; (b) spłat nie dokonuje się bez końca.

Niezależnie od publicznych niepokojów wokół tej sprawy, z owymi spłatami nie należy przesadzać. Większość kosztów szkolnictwa wyższego będzie nadal spadać na podatników. W porównaniu z innymi wydatkami pożyczka w wysokości np. 20 tys. funtów nie powinna też odstraszać, biorąc pod uwagę, że w ciągu trwającej 40 lat kariery absolwent za-

placi (w gotówce) około 850 tys. funtów podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne¹², a na samo jedzenie wyda około 0,5 mln. Używając innego porównania – rzucając nawyk palenia 20 papierosów dziennie, można 10 tys. zaciągniętej pożyczki na studia spłacić w ciągu około 10 lat (por. Barr 2003). Częścią problemu jest tu łączenie w świadomości społecznej zależnych od dochodów spłat pożyczki na studia ze (słusznie niepokojącym rodziców) zadłużeniem na kartach kredytowych.

Pod jednym wszakże względem brytyjskie rozwiązania zastosowane wobec studenckich pożyczek nie odpowiadają ani teorii ekonomicznej, ani najlepszej praktyce, jaką można znaleźć w poszczególnych krajach, w ramach reform z 2004 r. utrzymano bowiem dopłaty do kosztów odsetkowych.

Element 3. Działania mające na celu rozszerzenie dostępu do studiów

Przywrócone zostaną też bezzwrotne dotacje na pokrycie przynajmniej części kosztów utrzymania, których przyznawania zaprzestano w 1998 r. Od 2006 r. studenci z rodzin niezamożnych, oprócz pożyczki, będą mieli także prawo do dotacji w wysokości 2,7 tys. funtów rocznie¹³; zaś uczelnie pobierające czesne w wysokości 3 tys. funtów powinny przyznawać studentom z niezamożnych rodzin stypendia wynoszące co najmniej 300 funtów rocznie, pomagające w pokryciu kosztów czesnego. Takie rozwiązanie zmierza do tego, by żaden student z niezamożnej rodziny nie został poszkodowany w wyniku owych reform.

Na mocy ustawy z 2004 r. utworzono też urząd regulujący dostęp do studiów (Access Regulator), którego formalnym zadaniem jest zapewnienie, by – w zamian za pobieranie wyższego czesnego – uczelnie stworzyły skuteczne plany rozszerzenia tego dostępu. W planach tych można przewidzieć przyznawanie studentom z niezamożnych rodzin stypendiów, a także nawiązywanie kontaktów ze szkołami średnimi, aby udzielić uczniom informacji o możliwościach studiowania.

Pozostałe kwestie

Podsumowując te rozważania, można stwierdzić, że rozwiązania, które wejdą w życie w 2006 r. przyniosą brytyjskiemu szkolnictwu wyższemu dodatkowe środki oraz umocnią istniejącą w nim konkurencję, zarówno zaś pierwszy, jak i drugi czynnik przyczynia się do podniesienia jakości i dokonuje redystrybucji finansowej od tych, którzy są w lepszej sytuacji materialnej na korzyść tych, których sytuacja jest gorsza, co z kolei powoduje rozszerzenie dostępu do studiów. Z faktu, iż system ten przejawia takie pożądane cechy nie wynika jednak, że jest on doskonały.

¹² Dearden i in. (2004) szacują, że łączna kwota płaconego podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne wynosi 330 tys. funtów. Jest ona niższa od podanej przeze mnie, ponieważ (a) dotyczy krótszego okresu; (b) opiera się cenami realnymi i (c) zaczyna się od niższego poziomu pensji wyjściowej. Nie chodzi tu jednak o dokładną liczbę, ale o wykazanie, że w porównaniu z podatkiem dochodowym i składkami na ubezpieczenie społeczne spłata pożyczki na studia jest niewielkim obciążeniem.

¹³ Studenci korzystający z najwyższych dotacji mają prawo do nieco niższej pożyczki.

Wysokość czesnego

Wspomniałem wcześniej, iż jest pożądane, by dopuszczalna wysokość czesnego była ograniczona jakimś pułapem. Niektórzy komentatorzy wywodzą, że pułap ten jest zbyt niski i że na poziomie 3 tys. funtów będzie utrzymywany zbyt długo (mniej więcej przez okres kadencji parlamentarnej). Jest to kwestia wyważenia różnych argumentów – jeśli pułap ten będzie zbyt wysoki, istnieje ryzyko, że zdestabilizuje system, wzbudzając opory polityczne. Jeśli wszakże będzie zbyt długo za niski, to większość uczelni będzie pobierać czesne w maksymalnej wysokości, co stworzy sytuację podobną do tej, która istnieje, gdy wysokość czesnego jest jednolita. Wynikiem tego byłoby ponowne wprowadzenie finansowania w układzie zamkniętym i przywrócenie, boczną furtką, centralnego planowania.

Pożyczki

Niezależnie od wprowadzonych ulepszeń, problemów nadal przysparzają pożyczki studenckie. Dotacja do kosztów odsetkowych jest kosztowna i regresywna. Oprócz tego w wyniku reformy podniesiono próg zarobków, po którego przekroczeniu absolwenci zaczynają spłacać zaciągniętą pożyczkę. Zmiana ta zmniejsza spłaty ze strony wszystkich absolwentów, a tym samym wydłuża przeciętny okres spłaty i zwiększa „przecieki” powodowane przez dotację do odsetek.

Jeśli wniknąć w tę sprawę głębiej, to zaczyna ona wyglądać jeszcze gorzej. Obecnie pożyczki studenckie są pozycją pozabudżetową, wyeliminowanie dotacji do kosztów odsetkowych przynosi zatem jedynie oszczędności pozabudżetowe. Przeznaczenie owych oszczędności na (na przykład) podwyżkę grantów spowodowałoby wydatki z budżetu, czyli zwiększyłoby mierzalne wydatki sektora publicznego.

Potrzebna więc jest dwojaka reforma: wyeliminowanie przyznawanej powszechnie dotacji do odsetek i zastąpienie jej przez dotację selektywną, a także objęcie pożyczek studenckich budżetem, by umożliwić w ten sposób racjonalną i publiczną gospodarkę budżetową¹⁴. Zmiany te umożliwiłyby zaoferowanie nieco większych pożyczek, i to wszystkim studentom, uwolniłyby też znacznie środki, które można by przeznaczyć na przedsięwzięcia podejmowane w celu zwiększenia dostępności studiów.

Przedsięwzięcia mające na celu rozszerzenie dostępu do studiów

Więcej można by też uczynić dla ochrony mało zarabiających absolwentów, jak to opisałem w części 1, np. zapewnić selektywne dotacje do kosztów odsetkowych, umorzenie zadłużenia dla niektórych pracowników sektora publicznego i częściowe umorzenie dla osób, które podejmują się opieki nad chorymi lub osobami w podeszłym wieku.

Drugą dziedziną, którą należy się zająć jest poprawa dostępu do informacji o studiach wyższych. Społeczeństwo jest bowiem zaniepokojone, iż:

- nowy system wpędzi studentów w duże długi;

¹⁴ Bardziej szczegółowe omówienie dotacji do kosztów odsetkowych i krytykę stanowiska zajętego przez Ministerstwo Edukacji można znaleźć w: Barr (2003); por. też UK Education and Skills Select Committee (2003).

- wzrost skolaryzacji doprowadzi do spadku korzyści z uzyskania dyplomu;
- zadłużonym studentom będzie trudniej uzyskać kredyt hipoteczny na zakup domu;
- czesne o zmiennej wysokości jest niesprawiedliwe społecznie;
- czesne o zmiennej wysokości utrudni dostęp do szkolnictwa wyższego;
- czesne o zmiennej wysokości podzieli szkolnictwo wyższe na dwie kategorie;
- pobieranie opłaty za kształcenie na poziomie wyższym jest moralnie naganne;
- jest to początek równi pochyłej.

Niektóre z tych niepokojów już omówiłem w niniejszym tekście (por. szerzej Barr 2003, ak. 121–130).

4. Co jeszcze zostało do zrobienia

Zarówno teoria, jak i doświadczenia praktyczne sugerują rozwiązania dających się uniknąć problemów, takich jak: (a) niemożliwa do utrzymania skala wydatków z budżetu; (b) zawłaszczanie wydatków budżetowych przez klasę średnią; (c) brak pożyczek lub tak źle przemyślane zasady ich udzielania, że zaciąga je jedynie bardzo niewielu studentów; (d) oddziałujące na uczelnie ograniczenia ekonomiczne, które osłabiają zachęty do zwiększenia wydajności; (e) specyficzne cechy systemu pożyczek studenckich, w wyniku których są one kosztowne (dopłaty do kosztów odsetkowych), przysparzają trudności administracyjnych (konieczność weryfikacji dochodów w rodzinie) bądź też wykazują oba te niedociągnięcia.

Wyżej wymienione problemy występują w krajach OECD powszechnie, aczkolwiek w krajach, w których wprowadzono czesne o zmiennej wysokości są one łatwiejsze do rozwiązania. Występują one zresztą także w krajach nie należących do OECD. Według relacji z Ameryki Łacińskiej: „Większość instytucji publicznych [...] wywodziła, że niepobieranie czesnego lub utrzymanie go na niskim poziomie zapewnia równiejsze szanse uzyskania wykształcenia wyższego, umożliwiała to bowiem rozleglejszy dostęp do studiów [...]. Takie rozumowanie jest po prostu błędne [...]. Przytłaczająca część dotacji była i nadal jest przechwytywana przez rodziny z klasy średniej oraz rodziny o wysokich dochodach” (Lewis 1999).

Polityka przedstawiona w części 2 została zamierzona jako strategiczna całość, specjalnie po to, aby podjąć owe problemy. Szczegóły każdego z jej elementów – czesnego o zmiennej wysokości, którego płatność jest odłożona, pożyczek, których spłaty są uzależnione od dochodów oraz działań mających na celu rozszerzenie dostępu do szkolnictwa wyższego – można wyczelować na różne sposoby i nadać im zróżnicowaną wagę, by odzwierciedlały zarówno różne cele, do których dąży się w poszczególnych krajach, jak i występujące w tych krajach ograniczenia. Ogólnie jednak biorąc, taką strategię można zastosować w każdym kraju, który może skutecznie pobierać podatek dochodowy, a więc także wyegzekwować spłaty pożyczek zaciągniętych przez studentów.

Owe trzy elementy mogą służyć za wzorce, za pomocą których poszczególne kraje mogą mierzyć postęp w poszczególnych kierunkach prowadzonej w nich polityki wobec szkolnictwa wyższego. Na przykład Stany Zjednoczone wypadają dobrze jeśli chodzi o element 1 (czesne o zmiennej wysokości), ale gorzej pod względem zarówno elementu 2 (spłaty pożyczek zaciąganych przez studentów nie zależą od dochodów ani nie są odli-

czane od zarobków, na ogół też ich koszty odsetkowe są dotowane), jak i elementu 3 (system stypendialny można krytykować jako zarazem skąpy i skomplikowany). Podjęcie działań poprawiających jej pozycję pod względem elementu 2 mogłaby też rozważyć Kanada. Australia wprowadziła niedawno pewne zmiany w celu częściowej liberalizacji czesnego (element 1), ale istniejący tam system pożyczek studenckich (choć występują w nim uzależnione od dochodów spłaty, które pobierają urzędy podatkowe) dla większości studentów nie pokrywa kosztów utrzymania, zaś z dotacji do kosztów odsetkowych korzystają wszyscy studenci, którzy zaciągnęli pożyczkę. Nowa Zelandia w latach dziewięćdziesiątych była bliska właściwego rozwiązania we wszystkich owych wymiarach, ale wprowadzając je zbyt szybko, sparzyła się. Większość kontynentalnych krajów zachodnioeuropejskich, jak i państw skandynawskich jeszcze nie podjęła problemu czesnego, tak jak go widzimy w wymiarze 1, a z niewielkimi wyjątkami musi też jeszcze dokonać wysiłku w dziedzinie pożyczek studenckich.

W wymienionych krajach nie doszło do finalizacji takiego programu nie tyle ze względu na przemyślaną strategię, ile z powodów administracyjnych i politycznych.

- W wielu krajach europejskich spraw czesnego wręcz nie wolno poruszać – minister edukacji z pewnego kraju skandynawskiego użył słowa „tabu”. Rząd brytyjski wykazał znaczną odwagę, szukając rozwiązań dla owych, poważnych przeszkód politycznych, a inne rządy, prędzej czy później, będą musiały uczynić to samo. Dzięki przykładom z Wielkiej Brytanii, Kanady, Australii i Nowej Zelandii czekające je zadanie będzie łatwiejsze.
- Zrozumienie zarówno wielkiej wagi wyższego wykształcenia, jak i charakteru uzależnionych od dochodów spłat pożyczek studenckich jak dotychczas następuje powoli, a sprawa ta zasługuje na podejmowanie dalszych wysiłków.
- Ponieważ międzynarodowa mobilność siły roboczej wzrasta zarówno w skali ogólnej, jak i w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej, coraz pilniejsza staje się sprawa współdziałania międzynarodowego w ściąganiu pożyczek zaciąganych przez studentów (por. szerzej Barr 2001, rozdz. 14).

Poza obszarem OECD nadal nękającym komentatorów wyzwaniem jest skonstruowanie takiego systemu pożyczek studenckich, który upodobniałby się do systemu pożyczek ze spłatami uzależnionymi od dochodu i mógłby funkcjonować w krajach uboższych, mających rozległy nieformalny sektor gospodarki i jedynie ograniczone możliwości pobierania podatku dochodowego. Jest to być może największe wyzwanie w tej dziedzinie.

Przekład z angielskiego Mariusz Kukliński

Literatura

Barr N. 1989

Student Loans: The Next Steps, Aberdeen University Press for The David Hume Institute and the Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London.

Barr N. 1991

Income-contingent Student Loans: An Idea Whose Time Has Come, w: G.K. Shaw (red.): *Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 155–170; przedruk w: Barr, red. (2001), t. 3, s. 583–600.

Barr N. 1993

Alternative Funding Resources for Higher Education, „The Economic Journal”, nr 103 (418), s. 718–728; przedruk w: C. Belfield, H.M. Levin (red.): *Economics of Higher Education*, The International Library of Critical Writings in Economics, vol. 165, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, MA, s. 534–544.

Barr N. 1998

Towards a „Third Way”: Rebalancing the Role of the State, „New Economy”, nr 4 (2), s. 71–76.

Barr N. 2001

The Welfare State as a Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State, Oxford University Press, London – New York.

Barr N. (red.) 2001

Economic Theory and the Welfare State, vol. 1: *Theory*, vol. 2: *Income Transfers*; vol. 3: *Benefits in Kind*, Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics, Cheltenham – Northampton, MA.

Barr N. 2002

Funding Higher Education: Policies for Access and Quality, House of Commons, Education and Skills Committee, *Post-16 Student Support*, Sixth Report of the Session 2001–2002, HC445, The Stationery Office, London (stenogramy przesłuchań przed Komisją, nr 19–35, <http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>).

Barr N. 2003

Financing Higher Education in the UK: The 2003 White Paper, House of Commons Education and Skills Committee, *The Future of Higher Education*, Fifth Report of Session 2002–03, vol. 2: *Oral and Written Evidence*, HC425-II, The Stationery Office, London (stenogramy przesłuchań przed Komisją, nr 292–309, <http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>).

Barr N. 2004

The Economics of the Welfare State, wyd. 4, Oxford University Press, Stanford (California), Stanford University Press, Oxford – Stanford.

Barr N., Crawford I. 1998

The Dearing Report and the Government's Response: A Critique, „The Political Quarterly”, nr 69(1), s. 72–84.

Barr N., Crawford I. (w druku)

Financing Higher Education: Lessons from the UK, Routledge, London.

Barr N., Falkingham J. 1993

Paying for Learning. Welfare State Programme, Discussion Paper WSP/94, London School of Economics, London.

Barr N., Falkingham J. 1996

Repayment Rates for Student Loans: Some Sensitivity Tests. Welfare State Programme, Discussion Paper WSP/94, London School of Economics, London.

- Blundell R., Dearden L. Goodman A., Reed H.** 2000
The Returns to Higher Education in Britain: Evidence from a British Cohort, „The Economic Journal”, nr 110 (461), s. 82–99.
- Brown R.** 2000
The New UK Quality Framework, „Higher Education Quarterly”, nr 54 (4), s. 323–342.
- Bynner J., Egerton M.** 2001
The Wider Benefits of Higher Education, Higher Education Funding Council, London.
- Bynner J., Dolton P., Feinstein L., Makepeace G., Malmberg L., Woods L.** (2003)
Revisiting the Benefits of Higher Education, Higher Education Funding Council, London.
- Callender C., Wilkinson D.** 2003
2002/03 Student Income and Expenditure Survey: Students' Income, Expenditure and Debt in 2002/03 and Changes since 1998/99, Research Report 487, Department for Education and Skills, Nottingham.
- Chapman B.** 1997
Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education, „The Economic Journal”, nr 107 (442), s. 738–751.
- Chapman B., Ryan C.** 2003
The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia, Discussion Paper nr 463, Australian National University, Centre for Economic Policy Research.
- Commonwealth of Australia** 1998
Learning for Life: Review of Higher Education Financing and Policy: Final Report, AGPS, Canberra.
- Corak M., Lipps G., Zhao J.** 2003
Family Income and Participation in Post-Secondary Education, Statistics Canada, Family and Labour Studies Division, Analytical Studies Branch, Research Paper nr 10, Ottawa.
- Dearden L., Fitzimons E., Goodman A.** 2004
An Analysis of the Higher Education Reforms, Briefing Note No. 45, Institute for Fiscal Studies, London (<http://www.ifs.org.uk>).
- Feinstein L.** 2003
Inequality in Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort, „Econometrica”, nr 70 (277), s. 73–98.
- Friedman M.** 1955
The Role of Government in Education, w: A. Solo (red.): *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, s. 123–144.
- Glennerster H., Merret S., Wilson G.** 1968
A Graduate Tax, „Higher Education Review”, nr 1 (1), s. 26–38; przedruk w: Barr, red. (2001, t. 3, s. 570–582) oraz w „Higher Education Review”, nr 35 (2), s. 25–40.
- Greenaway D., Haynes M.** 2002
Funding Higher Education in the UK: The Role of Fees and Loans, „The Economic Journal”, nr 113, s. 150–166.
- Kornai J.** 1992
The Socialist System: The Political Economy of Communism, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Larocque N. 2003

Who Should Pay? Tuition Fees and Tertiary Education Financing in New Zealand, Wellington Education Forum (http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/who_shouldpay.pdf).

Lewis D. 1999

Latin America Must Raise Fees to Help Poor, „Times Higher Education Supplement”, 11 czerwca.

McLaughlin M. 2003

Tertiary Education Policy in New Zealand, Fulbright Report (<http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>).

McNay I. 1999

The Paradoxes of Research Assessment and Funding, w: B. Little, M. Henkel (red.): *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley, London.

New Zealand Ministry of Education 1998

Tertiary Education in New Zealand: Policy Directions for the 21st Century. White Paper, Ministry of Education, Wellington.

New Zealand Ministry of Education 2002

Annual Report: Student Loan Scheme, Ministry of Education, Wellington.

New Zealand Tertiary Education Advisory Commission (2001)

Shaping the Funding Framework: Fourth Report of Commission, listopad (<http://www.teac.govt.nz/fframework.htm>).

OECD 2002

Education at a Glance: OECD Indicators 2002, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

OECD 2003

Education at a Glance: OECD Indicators 2003, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.

Palacios M.L. 2004

Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding, Cambridge University Press, Cambridge.

Peacock A., Wiseman J. 1962

The Economics of Higher Education, Higher Education: Evidence, Part Two: Documentary Evidence, Her Majesty's Stationery Office, London, zlec. 2154-XII, s. 129–138.

Prest A.R. 1962

The Finance of University Education in Great Britain, Higher Education: Evidence, Part Two: Documentary Evidence, Her Majesty's Stationery Office, London, zlec. 2154-XII, s. 139–152.

Roberts G. 2003

Review of Research Assessment: Report to the UK Funding Bodies, Higher Education Funding Council for England, Bristol.

UK Department for Education and Skills 2003

Higher Education Funding – International Comparisons, Department for Education and Skills, London (<http://www.dfes.gov.uk>).

UK Education and Skills Committee 2002

Post-16 Student Support, Sixth Report of Session 2001–2002, HC445, The Stationery Office, London (<http://www.parliament.uk>).

UK Education and Skills Committee 2003

Post-16 Student Support: Government Response to the Sixth Report from the Education and Skills Select Committee, Session 2001-2, Second Special Report of Session 2002-3, HC440, The Stationery Office, London (www.parliament.uk).

Winston G.C. 1999

Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education, „Journal of Economic Perspectives”, nr 13 (1), s. 13–36.

Wolf A. 2002

Does Education Matter: Myths about Education and Economic Growth, Penguin Books, London.