

# Peter W.A. West Finansowanie uniwersytetów: wyzwanie dla decydentów\*

Stosunki między uniwersytetami a instytucjami, które dokonują podziału środków publicznych na szkolnictwo wyższe, ulegają w krajach europejskich gwałtownym zmianom. Rola państwa, niegdyś dostawcy środków dla szkół wyższych, stopniowo upodabnia się do tej, jaką odgrywa rynek. Presja wywierana na wydatki publiczne, połączona z dążeniem samych uniwersytetów do coraz większej autonomii oraz możliwości opanowania wahań poziomu dochodów w celu realizacji nowych zadań, zmieniła tradycyjną strukturę zależności szkół wyższych od środków publicznych. Po krótkim przeglądzie sytuacji międzynarodowej w tym zakresie, autor rozpatruje przede wszystkim przykłady Szwecji i Wielkiej Brytanii, konkludując, że nie tylko pozyskiwanie środków pozabudżetowych, lecz także sposób ich wykorzystania tworzy nowe wyzwania dla zarządzających uniwersytetami.

## Wprowadzenie

**Minęło zaledwie ćwierć wieku** od czasu, gdy studenci sławnego Uniwersytetu St. Andrews, poszukując w bibliotece uniwersyteckiej dzieł dotyczących Czechosłowacji, znajdowali je w katalogach pod hasłem „Austro-Węgry” (pół wieku po upadku monarchii Habsburgów). Uniwersytety europejskie znane są ze swych zdolności do przechodzenia – w niemal nie zmienionej formie – z jednego dziesięciolecia w drugie. Jednak w czasie ostatnich dwudziestu lat tradycyjne koncepcje zostały obalone, a stosunki z władzą publiczną, w tym zasady finansowania szkół wyższych, uległy modyfikacji.

Zmiany te można częściowo tłumaczyć wzrostem liczby studentów i obniżeniem jednostkowych nakładów na kształcenie. W niewielu krajach wystąpiła aż tak silna presja na zmniejszanie kosztów, jak w Republice Słowackiej, gdzie w ciągu 4 lat (1989–1993) nastąpił wzrost liczby studentów o 18% przy obniżeniu realnej wartości nakładów publicznych o ok. 40–50% (Harach i in. 1994).

Na zerwanie tradycyjnych, bezpośrednich więzi między uniwersytetami a władzą publiczną szczególnie duży wpływ wywiera mechanizm rynku, działający stopniowo, ale skutecznie. Reakcja uniwersytetów na tendencję do obniżania nakładów była zróżnicowana. Na przykład w Szwecji jeden z uniwersytetów publicznych przekształcił się w uniwersytet prywatny. Najczęściej stosowane rozwiązanie polegało jednak na zwiększeniu i dywersyfikacji źródeł finansowania, co prześledzimy na przykładzie Wielkiej Brytanii.

\* Artykuł został przetłumaczony z półrocznika „Gestion de L'Enseignement Supérieur” 1996, vol. 8, nr 1 za zgodą Wydziału Publikacji OECD.

W latach 1982–1992 liczba studentów na uniwersytetach brytyjskich wzrosła o 68%, a nakłady w przeliczeniu na jednego studenta obniżyły się o 30%. W tym samym okresie we Francji plan „Uniwersytet 2000” przewidywał przyjęcie corocznie od 100 tys. do 150 tys. nowych studentów w celu osiągnięcia poziomu 1,8 mln studentów w 1991 r. W Niemczech założenia rządu federalnego przewidywały podniesienie do 40% poziomu wskaźnika skolaryzacji młodzieży w wieku do 27 lat, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten osiągnął 60% (Shattock 1994)<sup>1</sup>. Hiszpania i Szwecja osiągnęły porównywalny poziom wzrostu liczby studentów przy obniżeniu poziomu nakładów w przeliczeniu na jednego studenta. Szczególnie gwałtowny spadek tych nakładów nastąpił w Holandii i Wielkiej Brytanii (tabela 1).

**Tabela 1**

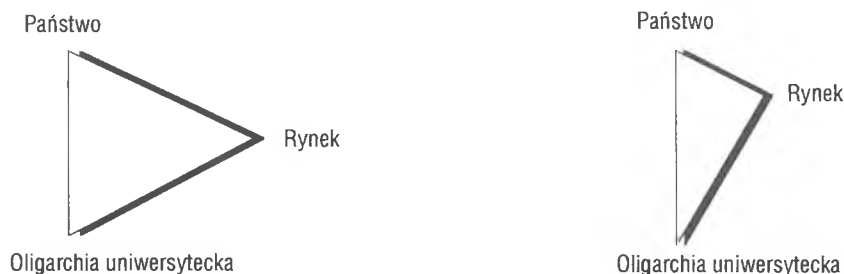
Wskaźniki nakładów na szkolnictwo wyższe w przeliczeniu na jednego studenta

Kraj	1980	1985	1990
Francja	99	100	97
Niemcy	134	100	95
Wielka Brytania	118	100	82
Holandia	111	100	84

Obniżenie się jednostkowych nakładów nie powstrzymało rządów przed podjęciem działań na rzecz poprawy jakości szkolnictwa wyższego i jej ewaluacji. Burton R. Clark z Uniwersytetu Kalifornia w Los Angeles dokonał analizy sił, które wpływają na uniwersytet (rysunek 1). Oddziaływanie rynku (popyt ze strony studentów i presja wywierana przez sponsorów ze świata polityki i gospodarki) osłabiły kontrolę państwa nad uniwersytetami i zmniejszyły stopień autonomii szkolnictwa wyższego. W wielu krajach europejskich państwo oddaje część swoich wpływów siłom rynkowym, co prowadzi do zmiany danej równowagi w oddziaływaniu trzech elementów państwa, rynku i oligarchii uniwersyteckiej (trójkąt równoboczny) w układ z przewagą rynku (trójkąt równoramienny). Państwo i rynek są sobie bliższe niż oligarchia uniwersytecka.

**Rysunek 1**

Trójkąt wpływów sił, które oddziałują na uniwersytet



Źródło: Clark 1983.

<sup>1</sup> Na temat różnic w metodach obliczania wskaźnika skolaryzacji por. artykuł M. Jastrzab-Mrozickiej *Wskaźnik skolaryzacji* w niniejszym tomie (przyp. red.).

Państwo przestało pełnić funkcję bezpośredniego źródła utrzymania szkół wyższych, ale przeciwnie, przekształciło się w odbiorcę usług. Rząd brytyjski zażądał od uniwersytetów publikowania informacji dla studentów i innych zainteresowanych osób spoza uniwersytetu. W Hiszpanii dokonuje się obecnie zwrot w kierunku systemu finansowania powiązanego z efektami (liczbą studentów, którzy zaliczyli cykl studiów lub znaleźli zatrudnienie). Tego rodzaju system, oparty na efektach, został już wcześniej wprowadzony w Szwecji. Według profesora Garetha Williama z Uniwersytetu Londyńskiego, w okresie ostatnich 10 lat status brytyjskiego studenta uległ generalnej zmianie, od praktykanta do klienta, podobnie jak jego nauczyciel przemienił się z mistrza w sprzedawcę usług (Williams 1994).

Rządy przeobraziły się z dostarczycieli funduszy w kupujących usługi na podstawie umowy, która zapewnia wykorzystanie środków przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego zgodnie z określonymi w niej celami społecznymi. Podobne systemy kontraktów ze szkołami wyższymi funkcjonują już we Francji i w Australii.

### Przykład Szwecji

Przykład Szwecji pozwala prześledzić proces szybkiego przejścia od sytuacji, w której państwo jest fundatorem środków, do autonomii i struktury opartej na działaniu mechanizmów rynkowych. Uniwersytety szwedzkie, według sformułowania ministra edukacji i nauki, „od połowy lat siedemdziesiątych były bezpośrednio podporządkowane państwu i szeroko zorientowane na potrzeby sektora publicznego, natomiast ich więzi z pozostałymi dziedzinami życia społecznego, zwłaszcza z sektorem prywatnym, były ograniczone”. Wspierając rozwój autonomii i pluralizmu rząd szwedzki oznajmił, iż przeznaczył duże sumy dla grupy uniwersytetów, które odejdą z sektora publicznego, uzyskując status fundacji. Jednym z uniwersytetów technicznych, które zdecydowały się na to rozwiązanie, był Uniwersytet Chalmers. Według jego prezydenta, Andersa Sjöberga, można wymienić trzy rodzaje korzyści płynących dla uniwersytetu z nowej sytuacji:

- większa swoboda w określaniu wysokości wynagrodzeń, co pozwala na pozyskiwanie wyżej kwalifikowanego personelu i stworzenie systemu motywacyjnego;
- większa swoboda w sferze finansowania, szczególnie w kontaktach z sektorem prywatnym;
- możliwość swobodnego dysponowania globalną dotacją, w tym przesuwania środków z jednej linii budżetowej do innej (Sjöberg 1993).

W kwestii ostatniego punktu należy dodać, że w podobnym kierunku zmierza uniwersytet w Oldenbergu. Przejął on od landu Dolnej Saksonii całość środków pochodzących z dotacji budżetowej do swobodnego zarządzania, co oznacza znacznie większy stopień autonomii finansowej (Hernier 1994).

Uniwersytet Chalmers otrzymał majątek wartości 1500 mln szwedzkich koron (200 mln dol. USA), z drugiej jednak strony – posiadając nowy status prawny, opłaca bieżące koszty utrzymania, amortyzację oraz wszystkie inne koszty utrzymania w dobrym stanie infrastruktury i całego majątku. Ponadto uczelnia ta ma spłacić rządowi – w okresie 99 lat – równowartość 100 mln dol. USA (jako równowartość przejętego majątku). Uniwersytet pozostaje równocześnie elementem publicznego sektora kształcenia, umożliwiając studiowanie bez opłat studentom pierwszego i drugiego cyklu. Wiele uniwersytetów europejskich mogłoby

być zainteresowanych funkcjonowaniem według powyższych zasad, gdyby władze publiczne zaproponowały im podobne rozwiązania finansowe.

### Środki ze źródeł prywatnych

W niektórych krajach środowiska uniwersyteckie uznały, że najlepszą metodą utrzymania autonomii i zapewnienia jakości jest pozyskanie odpowiednich środków ze źródeł prywatnych. W latach osiemdziesiątych we Francji, Niemczech, a zwłaszcza w Holandii, przychody uniwersytetów zwiększyły się (tabela 2). Spektakularny wzrost przychodów ze źródeł prywatnych nastąpił w Wielkiej Brytanii po 1989/1990 r. (tabela 3).

**Tabela 2**

Udział procentowy środków prywatnych w przychodach uniwersytetów

Kraj	1980	1985	1990
Francja	9	10	11
Niemcy	5	7	9
Holandia	3	9	17

**Tabela 3**

Publiczne finansowanie uniwersytetów brytyjskich w latach 1989–1994 (w tys. funtów)

Wyszczególnienie	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Przychody ogółem	4 258 421	4 693 218	5 211 559	5 676 562
w tym finansowanie publiczne	2 187 397	2 390 964	2 551 041	2 685 141
Udział finansowania publicznego (%)	51	51	49	47
Struktura finansowania publicznego (%)				
dotacja	77	69	67	69
czesne	23	31	33	31

Przychody pozadotacyjne pochodzą z czesnego opłacanego przez studentów zagranicznych, z kontraktów na prowadzenie badań, zawartych z przedsiębiorstwami przemysłowymi, handlowymi i z rządem, z konferencji, ze wsparcia przez sektor prywatny oraz z darów od dawnych studentów. Ważne źródło przychodów stanowi także majątek własny (np. Warwick University uzyskuje corocznie duże zyski z prowadzonej księgarni). Rząd brytyjski systematycznie zachęca uniwersytety do brania przykładu z sektora prywatnego, z kolei wiele innych instytucji tego kraju mogłoby się dużo nauczyć od uniwersytetów w kwestii przedsiębiorczości i umiejętności rynkowych.

Tabela 4 przedstawia źródła przychodów Uniwersytetu Strathclyde. Ich struktura jest charakterystyczna dla przychodów uniwersytetów brytyjskich z wyjątkiem dwóch punktów.

Po pierwsze, ilość funduszy przyznanych przez Unię Europejską na badania w ramach programów społecznych i mobilności studentów kształtuje się powyżej średniej, a ponadto

roczny poziom przychodów uzyskiwanych ze źródła „europejskiego” przewyższa przychody z tego źródła innych uniwersytetów. Na wielkość przychodów bezpośredni wpływ miała podjęta w 1985 r. decyzja utworzenia Biura ds. Współpracy Europejskiej, wyposażonego w liczną grupę pełnoetatowych urzędników. Szef Biura jest tak dobrze zorientowany w swoich funkcjach, że Uniwersytet Chalmers w Szwecji zatrudnia go jako konsultanta.

**Tabela 4**  
Źródła finansowania Uniwersytetu Strathclyde

Wyszczególnienie	W %	W tys. funtów
Stale dotacje publiczne	50	70
Kontrakty badawcze	15	21
Czesne od studentów zagranicznych i płacących brytyjskich	8	11
Usługi doradcze, krótkie kursy i inne usługi	12	17
Czynsze, wpływy z odsetek i należności	15	21

Po drugie, poziom rocznych należności Uniwersytetu Strathclyde (rzędu 4 mln funtów) plasuje go w grupie 10 najzamożniejszych uniwersytetów świata. Dlatego też Uniwersytet zainwestował w ważny i rozwijający się dział badawczy oraz doradczy, zdolny zaoferować doradztwo prawne i finansowe własnym pracownikom, którzy zajmują się transferem technologii do różnych sektorów społecznych. Dzięki Funduszowi Przedsiębiorczości, który został utworzony w oparciu o źródła wewnętrzne, powstało około piętnastu spółek.

Wydaje się jednak, że ważniejsze od dostarczania usług badawczych i doradczych było dążenie Uniwersytetu do stworzenia wewnętrznego systemu podziału środków. Wydziały (*departments*), które są w stanie uzyskać kontrakty na badania, otrzymują wynagrodzenie stanowiące istotną część przychodów z badań, jako określony ich procent. Połowa przychodów pochodzących z opłat za najważniejszy wynalazek Uniwersytetu – atracurium (urządzenie anestezyjologiczne wykorzystywane w chirurgii we wszystkich krajach zachodnich), przyniosła zwrot zainwestowanych nakładów oraz duże dochody zespołowi badawczemu, zatrudniającemu obecnie kilku milionerów. Dla pozostałej części personelu jest to czynnik niezmiernie mobilizujący do rozwoju nowych idei i innowacyjności. Stanowi to równocześnie argument uzasadniający potrzebę wiązania wynagrodzeń ze wskaźnikami osiągnięć także w pozostałych komórkach Uniwersytetu. Na przykład ci, którzy rekrutują zagranicznych studentów, a tym samym zdobywają przychody z czesnego, powinni otrzymywać określoną część tych dochodów, w celu pokrycia kosztów uzyskania, a także jako zachętę do rekrutacji następnych kandydatów.

Przyjąwszy ten punkt widzenia, można uzasadnić, że istotna część przychodów uniwersytetu jest pokrywana przez publiczną dotację, ściśle powiązaną z kształceniem w konkretnej dyscyplinie lub z kształceniem określonej liczby studentów i że przychody te powinny być także dzielone między tych pracowników, którzy je tworzą. Zależności te stały się bardziej widoczne po przyjęciu w Wielkiej Brytanii nowej formy finansowania szkolnictwa wyższego poprzez Funding Councils.

Uniwersytety zostały poddane nieprzepartej presji, aby dzieliły swoje środki w sposób odzwierciedlający strukturę przychodów, co z jednej strony odpowiada rosnącym potrzebom pracowników i ich oczekiwaniom na odpowiednie wynagrodzenie, z drugiej zaś – na-

ciskom otoczenia zewnętrznego na racjonalne wykorzystanie funduszy publicznych. Często jednak sformalizowane metody podziału środków wewnątrz uniwersytetu maskują w istocie schemat podziału oparty na strukturze środków uzyskanych przez uniwersytet. Działając w ten sposób, uniwersytet rezygnuje częściowo ze swojej autonomii, ponieważ pozostają mu wówczas bardzo niewielkie środki na realizację celów ogólnych i strategicznych.

Uniwersytet nie może być pewny utrzymania autonomii, jeśli zabiega o środki finansowe ze źródeł pozapublicznych. Przychody uzyskane z prac badawczych na zlecenie przemysłu, handlu czy Unii Europejskiej, mają zazwyczaj ściśle określone przez zamawiających cele. Studenci, którzy muszą ponosić pełne koszty kształcenia (np. na kierunkach administracji i zarządzania) życzą sobie lepszego zakwaterowania i wyposażenia w materiały dydaktyczne, co powoduje, że nadwyżka wpływów nad kosztami staje się minimalna. Dary oferowane przez fundacje i osoby prywatne muszą być przeznaczane na określone cele. Uniwersytet wreszcie może się znaleźć w sytuacji, w której przychody przeznaczone do jego własnej dyspozycji będą skromne, natomiast będzie on z wielkim trudem zdobywał przychody i realizował cele pochodzące z zewnątrz.

Według znanego powiedzenia „uniwersytet to okręt, który nigdy nie zawija do portu” – w sensie stałego odkrywania i poszukiwania nowego. Podstawowe wyzwanie, któremu muszą sprostać zarządzający uniwersytetem, polega na tym, iż poszukując uzupełniających źródeł dochodu, starając się zaspokoić nowe wymagania państwa, a równocześnie klienta, muszą zachować wystarczające możliwości i środki realizacji własnych celów, co pozwoli na swobodne dokonywanie wyborów utrzymujących kierunek na przyszły wiek.

Przekład z francuskiego *Małgorzata Dąbrowa-Szeffler*

## Literatura

**Clark** B.R. 1983

*The Higher Education System*, University of California Press.

**Harach** L. i in. 1994

*Higher Education in the Slovak Republic*, OECD Report, Paris.

**Hernier** L. 1994

*Overall Budget and German Institutions of Higher Education*, referat przedstawiony na XII Konferencji Generalnej Członków IMHE–OECD, Paryż.

**Shattock** M.L. 1994

*L'université du futur*, „Revue International de Gestion des Établissements d'Enseignement Supérieur”, vol. 7, nr 2, s. 173–180.

**Sjoberg** A. 1993

*Declaration au ministère suédois de l'Éducation – 10 septembre 1993.*

**Unkel** P. 1994

*Discours d'ouverture de la Douzième Conférence générale des établissements membres de l'IMHE*, referat przedstawiony na XII Konferencji Generalnej członków IMHE–OECD, Paryż.

**Williams** G. 1994

*Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance*, IMHE – OECD, Paris.