

# Alan Wagner Finansowanie szkolnictwa wyższego: nowe mechanizmy, nowe problemy\*

W kontekście wzrastającej masowości szkolnictwa wyższego, rosnącego zróżnicowania studentów według pochodzenia oraz według potrzeb i interesów, a także w związku z ograniczeniem funduszy publicznych, zwiększa się znaczenie strategicznej roli finansowania publicznego. Władze publiczne wprowadziły nowe mechanizmy finansowania stymulujące poprawę skuteczności, ułatwiające realizację wyznaczonych celów oraz poszukiwanie komplementarnych źródeł finansowania. Brakuje jednak informacji na temat skutków zastosowanych instrumentów. Analiza doświadczeń australijskich, amerykańskich i brytyjskich w sferze finansowania studentów oraz szkół wyższych wykazuje, że rozwiązania stymulujące mogą przynieść nieprzewidziane skutki, czasami odwrotne do zamierzonych.

Jest zrozumiałe, że problemy finansowania znajdują się na pierwszym planie wszystkich debat dotyczących polityki w stosunku do szkolnictwa wyższego i jego reformowania. Mówiąc o finansowaniu, mówimy o środkach. Niezależnie od tego, czy przyjmuje się punkt widzenia władz, czy też różne punkty widzenia szkół wyższych, przedmiot powszechnej troski stanowi pozyskanie wystarczającego poziomu środków (osobowych i innych), aby szkolnictwo wyższe mogło realizować swoją misję tworzenia i upowszechniania wiedzy.

Z perspektywy lat dziewięćdziesiątych finansowanie jawi się jako system stymulatorów determinujących rodzaj, a także typy i formy kształcenia (w tym jego organizację, aktywność oraz strukturę personelu).

Jedną z najbardziej widocznych cech ewolucji, którą obserwuje się w krajach OECD, w tym samym stopniu w gospodarkach rozwiniętych, jak i w krajach znajdujących się w okresie transformacji, stanowi w coraz większym stopniu strategiczny charakter finansowania. Oznacza to wprowadzenie rozwiązań ostrożnie i dokładnie opracowanych, przekształcających finansowanie w instrument zarządzania szkolnictwem wyższym, mający na celu osiągnięcie poprawy skuteczności, realizację wyznaczonych zadań lub też znajdowanie uzupełniających źródeł przychodów.

W artykule podjęto dwa podstawowe problemy z tym związane:

- 1) nowy kontekst funkcjonowania szkolnictwa wyższego, generujący zmiany w jego finansowaniu;
- 2) nowe propozycje finansowania strategicznego i ich przewidywane skutki.

---

\* Artykuł ten był prezentowany na drugim seminarium Japonia-OECD na temat „Aktualne problemy masowego kształcenia na poziomie wyższym, finansowanie i innowacyjność” (marzec 1994 r.) oraz na seminarium w ramach programu OECD Institutional Management in Higher Education (IMHE) na temat finansowania szkolnictwa wyższego w Wilnie (maj 1995 r.). Opinie w nim prezentowane stanowią wyłącznie własne przemyślenia autora, a nie OECD czy też władz poszczególnych krajów. Artykuł został przetłumaczony z półrocznika, „Gestion de L'Enseignement Supérieur” 1996, vol. 8, nr 1, za zgodą Wydziału Publikacji OECD.

## Nowy kontekst finansowania szkolnictwa wyższego

**Na zmiany w finansowaniu** szkolnictwa wyższego wpłynęło wiele czynników. Cztery z nich wymagają omówienia.

Po pierwsze, dla większości krajów OECD charakterystyczny jest wysoki poziom (lub gwałtowny wzrost) liczby absolwentów drugiego poziomu kształcenia oraz ich znaczne zróżnicowanie według pochodzenia społecznego i indywidualnych potrzeb ukształtowanych na tym poziomie kształcenia.

Duża liczba absolwentów drugiego poziomu kształcenia determinuje wysoki poziom przyjęć na studia trzeciego stopnia (masowe uczestnictwo), który obejmuje studia uniwersyteckie, ale na nich się nie kończy.

W niektórych krajach ten niedawny odczuwalny wzrost może być uważany za bezpośrednią przyczynę nowego spojrzenia na kształcenie na poziomie wyższym. W Australii w latach 1988–1992 liczba kształconych wzrosła o 120 tys. (tj. o 1/5 ogółu kształconych w szkołach wyższych). We Francji program „Uniwersytet 2000” przewiduje 100 – 150 tys. nowych studentów rocznie, co oznacza zwiększenie o 80% liczby absolwentów mających stopień bakałarza. W innych krajach wzrost liczby studentów dokonał się mimo zmniejszenia się liczebności roczników odpowiadających wiekowi podejmowania studiów wyższych. W Niemczech decyzja zmierzająca do ograniczania liczby przyjmowanych studentów i jej przystosowania do możliwości szkół wyższych została utrzymana na skutek prognozy zmniejszania się w przyszłości odpowiednich roczników młodzieży. Zarówno ta prognoza, jak i strategia na niej oparta nie sprawdziły się i liczba absolwentów nadal wzrasta. Podobna sytuacja występuje w Holandii i w Stanach Zjednoczonych. Jedynie w Japonii i w USA można natomiast odnotować spadek liczby osób nowo zapisanych do szkół wyższych.

Drugi aspekt nowego kontekstu funkcjonowania szkół wyższych wynika z pierwszego, a polega na zwiększającym się zróżnicowaniu potrzeb studiujących według wieku, płci i sytuacji społeczno-ekonomicznej. We Francji ilościową ekspansję szkolnictwa wyższego można tłumaczyć udostępnieniem studiów wyższych nowym klientom: osobom starszym i nie wywodzącym się z elit.

Trzeci czynnik, związany z postępującym zróżnicowaniem kandydatów i studentów, wiąże się też z rynkiem pracy, który wymaga coraz wyższego poziomu wiedzy, kompetencji i przygotowania zawodowego. Charakter tych kompetencji nie daje się jednoznacznie zidentyfikować, lecz łączy szeroką gamę cech, którym obecnie na ogół nie są w stanie sprostać studia uniwersyteckie.

Na przykład w Wielkiej Brytanii odpowiedzi na ankietę przeprowadzoną wśród pracodawców wykazały, że niemal dwie trzecie absolwentów szkół wyższych podejmuje pracę, która nie wymaga ani wiedzy teoretycznej, ani praktycznej na poziomie uniwersyteckim. W Holandii niepokój budzi brak znajomości zapotrzebowania kraju na absolwentów uniwersytetów. W Niemczech kanclerz Kohl wyraził pogląd, iż kształcenie uniwersyteckie jest „zbyt teoretyczne”. Wydaje się, że młodzi Niemcy podzielają ten pogląd: ankieta przeprowadzona wśród studentów tamtejszych uniwersytetów pokazuje, iż 12% spośród nich wybrałoby szkoły typu zawodowego, gdyby się mogli do nich dostać, ale w szkołach tych liczba miejsc jest ograniczona.

Czwarty aspekt – to ogólna tendencja do ograniczania finansowania publicznego. Doświadczenie krajów OECD dowodzi występowania tendencji do względnego zmniejszania

finansowania publicznego w związku ze wzrostem liczby kształconych na poziomie wyższym. W Wielkiej Brytanii (Anglii i Walii) w latach 1989–1993 finansowanie publiczne w przeliczeniu na jednego studenta zmniejszyło się realnie o 22%. We Francji realne wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe zwiększyły się wyraźnie na początku lat dziewięćdziesiątych, w następnym okresie tempo ich wzrostu pozostało w tyle za tempem wzrostu liczby studentów. Podczas gdy politycy analizują ten problem, aktualny budżet przewiduje wzrost nakładów rządu 1,8%, a wzrost liczby kształconych na poziomie 3,4%.

Przedstawiona sytuacja w zakresie publicznego finansowania szkolnictwa wyższego wywołuje rozliczne skutki, z których należy odnotować następujące.

Względne obniżenie poziomu publicznych źródeł finansowania powoduje obniżenie nakładów jednostkowych, co z kolei przyczynia się do powstawania napięć w obszarze szkolnictwa wyższego. Analiza danych OECD potwierdza wystąpienie w latach osiemdziesiątych tendencji do zmniejszania nakładów jednostkowych jako skutku zmian w wielkości finansowania publicznego w przeliczeniu na jednego studenta (dane dotyczą szkolnictwa wyższego typu akademickiego i nieakademickiego; pokazują zmiany liczby studentów i wysokość nakładów w poszczególnych okresach). Podobnie dane, zebrane przez HIS, niemiecki instytut badawczy z Hanoweru, relacjonowane przez Williama (1994), ukazują fakt zmniejszania nakładów na jednego studenta w Niemczech, Holandii i Wielkiej Brytanii oraz utrzymywanie się mniej więcej stałej wysokości tych nakładów we Francji. Coraz silniejsza staje się więc presja wywierana na szkoły wyższe w celu zastępowania bezpośrednich dotacji publicznych innymi rodzajami finansowania. Baza danych OECD dotycząca tego problemu nie jest obszerna, lecz wskaźniki zawarte w publikacji *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE* (1995) pokazują, że udział funduszy prywatnych w nakładach na szkolnictwo wyższe wynosił w 1992 r.: 0,7% w Szwecji i 1,2% w Danii, 15–20% w Irlandii i w Hiszpanii, 46% w Stanach Zjednoczonych, 60% w Japonii. G. Williams zwrócił uwagę na fakt, że w latach 1980–1990 udział finansowania prywatnego wzrósł we Francji (z 9% do 11%) w Niemczech (z 5% do 9%) i w Holandii (z 3% do 17%) (Williams 1994).

## Podstawowe problemy

Analiza czterech opisanych wyżej czynników nasuwa pytania o sposób formułowania i wdrażania strategii finansowania szkół wyższych. Strategie te mogą stanowić adaptację rozwiązań stosowanych w innych krajach.

### Kształcenie a potrzeby społeczne

W dobie silnej konkurencji w zakresie pozyskiwania funduszy publicznych (i prywatnych) analizuje się różne aspekty organizacji szkolnictwa wyższego, których wagi wcześniej nie dostrzegano. Szersze omówienie tej kwestii wymaga powrotu do przedstawionego wyżej kontekstu funkcjonowania szkolnictwa wyższego.

W aspekcie zróżnicowanego pochodzenia społecznego i zainteresowań studentów, w wielu krajach za podstawę strategii przyjmuje się potrzebę odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne, co można określić jako „odpowiedzi instytucjonalne na problemy instytucjonalne”. Poprzednio rozwój szkolnictwa wyższego ograniczał się do tworzenia nowych szkół

wyższych i nowych programów w celu osiągnięcia większej liczby studentów, adekwatnej do liczebności roczników młodzieży opuszczających szkoły średnie.

Programy i świadczenia edukacyjne są najczęściej opracowywane według tradycyjnej koncepcji kształcenia uniwersyteckiego. Nowe instytucje, takie jak *community colleges* w Stanach Zjednoczonych, *Fachhochschulen* w Niemczech i kolegia politechniczne w Wielkiej Brytanii, zostały utworzone na zasadzie odniesienia do uniwersytetu. Utworzenie tych instytucji pozwoliło uniwersytetom utrzymać specjalną i elitarną pozycję w epoce gwałtownej ekspansji szkolnictwa wyższego.

Istnieje obawa, że obecne struktury – zarówno same uniwersytety, jak i instytucje zastępcze o charakterze nieakademickim – nie spełniają w pełni oczekiwań ani studentów, ani ich przyszłych pracodawców. Niepokój ten jest zrozumiały, jeżeli się weźmie pod uwagę poszukiwanie przez coraz liczniejsze grupy studentów możliwości podjęcia studiów trzeciego stopnia poza szkołami organizowanymi i zarządzanymi przez władze publiczne.

Przykładem tego zjawiska są zmiany w poziomie przyjęć na studia przez szkoły specjalne kształcenia zawodowego w Japonii. Są to w większości szkoły prywatne, oferujące coraz częściej edukację i kształcenie zawodowe dla stanowisk pracy wymagających nowego rodzaju kwalifikacji. Kwalifikacje uzyskiwane w tych szkołach są akceptowane przez pracodawców (w niektórych przypadkach programy studiów są ustalane przez pracodawców). Ze względu na fakt, że programy studiów nie podlegają w zasadzie kontroli Ministerstwa Edukacji, szkoły te nie dają kwalifikacji formalnych odpowiadających wyższemu wykształceniu. Sektor ten jednak rozwijał się bardzo dynamicznie (w latach osiemdziesiątych liczba studiujących zwiększyła się dwukrotnie), mimo braku uniwersyteckich rekomendacji i oficjalnego statusu szkoły wyższej. Na podstawie doświadczenia japońskiego nie można jednak wyciągać generalnych wniosków w kwestii znaczenia procesu rozwoju instytucji „tworzonych na zapotrzebowanie”, a pozostających poza oficjalnym sektorem szkolnictwa wyższego. Japońskie szkoły specjalne kształcenia zawodowego są specyficzne i ich rozwój jest generowany przez uwarunkowania właściwe dla tego kraju. Niektóre fakty skłaniają jednak do zmiany stosunku do wyzwań pochodzących spoza sektora szkół wyższych, w tym do szkół prywatnych, które także w Europie mogłyby dawać wyższe wykształcenie (np. w dziedzinie zarządzania i administracji).

Postrzeżenie nieadekwatności istniejących obecnie form odpowiedzi na potrzeby rodzące się na skutek masowości kształcenia znajduje odbicie w dyskusjach na temat poziomu i kryteriów finansowania publicznego. W celu utrzymania lub zwiększenia poziomu finansowania tradycyjnego sektora uniwersyteckiego wysuwa się argument „korzyści społecznych”. W Australii, podczas dyskusji dotyczącej społecznych kosztów bezrobocia wśród absolwentów szkół wyższych, zastanawiano się nad kwestią społecznie uzasadnionej liczby kształconych na tym poziomie.

Nowa Zelandia próbuje rozwiązać problem owej nieadekwatności poprzez ilościowy rozwój szkolnictwa trzeciego stopnia, nie ograniczając się do form tradycyjnych. Chodzi o osiągnięcie nowego poziomu równowagi w zakresie całości usług edukacyjnych.

Nowa formuła finansowania szkolnictwa wyższego przyjęta w Belgii odzwierciedla podobny punkt widzenia. Według tej orientacji podstawą finansowania są przede wszystkim efekty, zatem „dostawcy” usług edukacyjnych są zmuszeni do uzasadnienia celowości wydatkowanych środków. Muszą do tego przekonać dysponentów funduszy publicznych (realizacja wyznaczonych celów), a także studentów, którzy opłacają czesne, oraz pozostałych sponsorów.

Kolejnym problemem jest imperatyw zwiększenia skuteczności kształcenia. Wzrost skuteczności oznacza bowiem zwiększenie zarówno liczby kształconych, jak i poziomu procesu kształcenia.

Większość programów szkół wyższych charakteryzuje się niskim stopniem elastyczności. Jest to skutek wąskiej specjalizacji kadry oraz utrzymywania się tego stanu, czemu sprzyja system względnie stałych wynagrodzeń i gwarancji zatrudnienia. Nawet jednak likwidacja tych barier nie pozwoliłaby na wykorzystanie zasobów kadrowych do zróżnicowanych celów dydaktycznych (co ekonomiści nazywają „substytucją czynników”). Ograniczenia występujące w organizacji takich usług jak edukacja, ochrona zdrowia czy policja wynikają z trudności w kwantyfikacji wkładu i uciążliwości pracy oraz wyrażania ich w jednostkach czasu pracy. W przypadku szkoły wyższej można powiedzieć, że istnieje średni limit czasu pracy, który profesor może poświęcić jednemu studentowi. Jest to problem nazywany „chorobą kosztów społecznych”, opisany przez Williama Baumola.

Tym niemniej większość analityków (również uniwersyteckich) zgadza się co do tego, że istnieje możliwość poprawy skuteczności usług świadczonych przez szkolnictwo wyższe. Stwierdza się na ogół, że w tej sferze są jeszcze rezerwy, które mogą być uruchomione poprzez zwiększenie elastyczności i substytucję czynników.

Instrument skłaniający do zwiększania skuteczności kształcenia stanowią mechanizmy finansowania. Mechanizmy te skłaniają do lepszego wykorzystania zasobów w ramach istniejącej lub nowej struktury organizacyjnej. Technologie zastępcze, takie jak kształcenie na odległość (wspierane przez nową technikę informacyjną), mogą się przyczynić do dalszego zmniejszania kosztów, które zostały już obniżone w wyniku działań dysponentów środków. W niektórych wypadkach innowacje te mogą dać innego rodzaju efekty (poza obszarem kosztów), poprawiając skuteczność kształcenia „nowych” studentów trzeciego poziomu studiów wyższych.

### Wykorzystanie finansowania publicznego do celów strategicznych

Przedstawione problemy pozwalają zrozumieć zainteresowanie władz publicznych wykorzystaniem finansowania do realizacji celów strategicznych. W nowym kontekście władze poszukują mechanizmów finansowania, które będą sprzyjać poprawie skuteczności usług edukacyjnych (przyciągając więcej pozabudżetowych funduszy publicznych i prywatnych) oraz podnoszeniu poziomu jednostki, a równocześnie rozszerzą dostęp do szkolnictwa wyższego. Konkretyzacji tej tezy będzie służyć przedstawiony tutaj przegląd metod przygotowywanych bądź zastosowanych przez władze publiczne. Metody te mają na celu:

- W odniesieniu do „dostawców” usług edukacyjnych:

- „racjonalizację” w Holandii i „konsolidację” w Australii i w Belgii – zmniejszenie liczby uczelni i koncentrację studentów w celu osiągnięcia wyższego poziomu efektywności w poszczególnych uczelniach;

- „specjalizację” instytucjonalną w Australii i „kontrakty” we Francji i Finlandii – zróżnicowanie i specjalizację szkół wyższych, pozwalające osiągnąć większą skuteczność w zakresie realizowanych programów;

- stworzenie mechanizmów finansowania, które sprzyjałyby rozwojowi usług mniej kosztownych (względnie), zwłaszcza rozwiązań polegających na zastępowaniu kształcenia uniwersyteckiego (np. w Anglii) kształceniem w skróconym czasie i kształceniem na odległość;

– stworzenie mechanizmów finansowania, które uzależniałyby wysokość funduszy publicznych od wskaźników realizacji celów i normatywów, do systemu tego należałyby np. kontrakty we Francji i w Finlandii, a także homologacja w Stanach Zjednoczonych.

• W stosunku do „odbiorców” usług edukacyjnych:

– stworzenie mechanizmów finansowania, które znalazłyby bezpośredni wyraz w prawie studentów do pomocy finansowej, takich jak limity liczby semestrów, pozwalające na uzyskanie pomocy publicznej w Niemczech: 8–10 semestrów na uniwersytecie, 6–8 semestrów w wyższych szkołach zawodowych), postępy w studiach wymagane w Holandii (studenci muszą wykazać się zaliczeniem przynajmniej połowy wykładów na każdym roku) oraz opłata uzupełniająca za każdy rok, pobierana od studentów, którzy nie ukończyli studiów w przewidzianym terminie (zapropozowana w ramach planu Higher Education Contribution Scheme w Australii);

– ustalenie kryteriów finansowania, które bezpośrednio skłaniałyby „konsumentów” usług edukacyjnych do skuteczności; chodzi zwłaszcza o formę opłat za studia (zastosowanie pośrednie modelu rynkowego w niektórych krajach);

– powołanie rad programowych zajmujących się treścią programów studiów oraz metodami i przewidywanymi skutkami ich zastosowania, np. we Francji i w Niemczech rady te służą informacją studentom i ich rodzinom.

• W szkołach wyższych:

– rozwój wewnętrznej autonomii, który powoduje, że organizacja kształcenia i badań znajduje się w gestii wydziałów. Podobne rozwiązanie przyjęło wiele prywatnych uniwersytetów amerykańskich. Polega ono na takim podziale dochodów, że „jednostka” (wydział, instytut, centrum) zatrzymuje część nadwyżki dochodów, którą tworzy;

– opracowanie „standaryzacji” kosztów w celu ustalenia wartości wymiany niektórych usług między instytucjami.

Przedstawione wyszczególnienie nie jest z pewnością wyczerpujące, ponieważ nie miało na celu prezentacji całego kompleksu zalecanych działań. Przedsięwzięcia te są wyraźnie zróżnicowane i wprowadzane w sposób zróżnicowany w różnych elementach składowych systemu szkolnictwa wyższego, a ich skutki, zarówno negatywne, jak i pozytywne, zostały gruntownie przeanalizowane.

Co można powiedzieć na temat skutków nowych mechanizmów finansowania? Informacja, którą dysponujemy jest ograniczona, nasza znajomość reakcji odpowiednich struktur na nowe mechanizmy słaba, podobnie jak nasza zdolność do ich oceny. Można to wytłumaczyć faktem, że skutki nowych przedsięwzięć nie zależą od władz publicznych, lecz przede wszystkim od reakcji studentów, a także kandydatów na studentów oraz personelu dydaktycznego i badawczego. Skutki te stanowią wypadkową wielkiej liczby mikrodecyzji podejmowanych przez studentów, kadry i administrację szkół wyższych. Wynika z tego, że jeżeli chcą oni lepiej wykorzystać efekty działania nowych mechanizmów finansowania dla potrzeb całej uczelni, muszą dokonywać bardzo szczegółowej kontroli obiegu informacji, przekazywanej studentom, nauczycielom i innym pracownikom.

### ***Higher Education Contribution Scheme (Australia)***

Higher Education Contribution Scheme (HECS) został wprowadzony w Australii w 1989 r. w formie opłaty pobieranej od studiujących w szkołach wyższych. Stanowi ona ok.

20% średniego kosztu kształcenia studenta w normatywnym okresie studiów. Opłata ta jest zwracana studentowi, jeżeli skończy studia w terminie lub odchodzi z uczelni. Opłata roczna jest indeksowana według wskaźnika inflacji, natomiast zadłużenie wobec HECS przekraczające okres roku jest waloryzowane według wskaźnika wzrostu cen konsumpcyjnych. Stopa oprocentowania została początkowo ustalona według stawki 1–3%. Studenci mogą spłacić swój dług korzystając z pożyczki – odroczenia (która była początkowo oprocentowana w wysokości 15%, ale w 1993 r. wysokość oprocentowania przekroczyła 25%).

Interesujące są dwa aspekty reakcji na wprowadzenie HECS. Po pierwsze, stopa oprocentowania wzrosła do 4%, co spowodowało wzrost wartości funduszu znajdującego się w dyspozycji szkół wyższych. Zasady oprocentowania zostały ponadto tak doprecyzowane, aby obciążyć proporcjonalnie opłatą tych, którzy przez część roku pracują.

Po drugie, zmiany zmniejszające dotację, a zwiększające obciążenie studentów i dyplomantów, nie wydają się wcale wywoływać negatywnej reakcji ze strony studentów i ich rodzin. Natomiast żywy opór budzą propozycje podniesienia wysokości opłaty HECS (powyżej poziomu inflacji).

Druga kwestia, wiążąca się z zastosowaniem tego rodzaju opłaty, dotyczy jej poziomu wyjściowego. Kiedy zaproponowane zostało wprowadzenie HECS, Komisja Wran (Departament Zatrudnienia, Edukacji i Kształcenia, 1988) zadeklarowała, że 45 mln dol. zostanie wpłacone na fundusz inicjalny, jeżeli nie nastąpi żadna zwłoka we wpłatach. W pierwszym roku 10% studentów zapłaciło „od razu”, co dało sumę 82 mln dol. australijskich. Wyraźny brak spójności w założeniach polega na tym, że studenci mieli skorzystać na zainwestowaniu niezbędnej sumy w sfinansowanie HECS poprzez oprocentowanie tej inwestycji. Stopa oprocentowania wkładów HECS została ustalona poniżej rozsądnego poziomu, zważywszy że absolwenci mogli spłacić HECS „w dowolnym czasie”. W efekcie, po kilku latach, odsetek tych, którzy zdecydowali się płacić od razu spadł poniżej przewidywań. W 1993 r. zalegało z opłatą 25% studentów, a 26% optowało za opłatą wnoszoną „od razu”. Oczekuje się, że opłaty dokonywane „od razu” i dobrowolne zaliczki (wpłacane przed terminem) osiągną w 1995 r. sumę 250 mln dol. australijskich, tzn. 1/4 wpływów globalnych z HECS (tytułem uzupełnienia: przychody uzyskane z HECS stanowią niemal 15% globalnych przychodów szkolnictwa wyższego).

### ***Finansowanie wyższego wykształcenia przez rodziny (Stany Zjednoczone)***

Źródła finansowania kształcenia na poziomie wyższym stanowiły w Stanach Zjednoczonych przedmiot wielu badań (np. Johnstone 1986; de Vijlder 1994; Wagner 1982). Stosowane są metody pozwalające na sprawdzenie, jaki wpływ wywrą zasady programów pomocy finansowej powiązanej z systemem opłat za studia na sytuację „typowego studenta” i jego rodziny, a zwłaszcza na wysokość „kosztów netto”, które muszą ponieść na kształcenie. Zasady pomocy opierają się na normatywnej formule, która pozwala uzyskać dopłatę do kosztów kształcenia określoną przez wysokość kosztów kształcenia, dochodu studenta i jego rodziny oraz wartości netto jego majątku. Jednak sposób finansowania „kosztów netto” nie odpowiada założonym celom, ponieważ studenci i ich rodziny wykorzystują luki w zasadach udzielania pomocy materialnej i uzyskiwania przychodów od kapitału.

W prowadzonych badaniach analizuje się strategie przyjęte przez rodziny studentów aspirujące do pomocy finansowej oraz sposoby wykorzystania tych strategii do celów finan-

sowania studiów (Treadwell, Wagner, White, Green, 1987). Około 10% badanych studentów jest utrzymywanych przez członków ich rodzin. Blisko 20% ubiegających się o pomoc finansową pochodzi z rodzin biednych (w których nie płaci się żadnego podatku od dochodu). W takim przypadku członkowie rodzin oszczędzają ponad 6% realnie poniesionej opłaty. Należy podkreślić, że członkowie rodzin nie są traktowani jako „źródło dochodu” w kalkulacjach potrzeb studentów: ich dochody i majątek nie są uwzględniane w zasadach, na podstawie których przyznaje się pomoc finansową.

Przedstawione badania pokazują, w jaki sposób rodzinom udaje się pokrywać wydatki związane ze studiami wyższymi oraz ich decyzje w kwestii tezauryzacji, pożyczek i wydatków. Według ankiety blisko 1/3 rodzin finansowała przynajmniej część opłat za studia ze środków pochodzących z dochodów, lokat oszczędnościowych lub sprzedaży dóbr. Oblicza się, że rodziny, które z tych źródeł czerpały środki na opłacenie studiów, przeznaczyły na koszty kształcenia 2100 dol. USA (w roku przeprowadzania ankiety).

Pojawia się pytanie, jak duża jest różnica między tą sumą a „planowanymi oszczędnościami”. Chociaż pytanie to nie zostało postawione w ankiecie, badanie przeprowadzone przez Ropera pokazuje, że rodzice byli w stanie lokować na kontach średnio 10 000 dol. USA do momentu, gdy ich dziecko osiąga wiek odpowiedni do podejmowania studiów, co pozwala przeznaczać rocznie sumę szacowaną na 2500 dol. na jeden cykl studiów czteroletnich. Możliwość odpowiedzi na te pytania wynika z bezpośredniego związku między dwoma kwestionariuszami, którymi posługują się rodzice w ich strategii „planowania oszczędności”, żeby w ten sposób uzyskać środki na opłatę za studia. Według badań Ropera, niemal 1/3 rodziców o niskich dochodach przewiduje wykorzystanie swoich oszczędności w celu pokrycia kosztów wyższego wykształcenia dzieci, podczas gdy w kwestionariuszach na temat finansowania przez rodziny mniej niż 20% rodzin o niskich dochodach przyznaje się do pokrycia – dzięki swoim oszczędnościom – kosztów tego kształcenia.

Wydaje się zatem, że rodzice (przede wszystkim ci biedni) zamierzają wcześniej oszczędzać na pokrycie kosztów studiów wyższych swych dzieci, czego w rzeczywistości nie muszą czynić. Strategie stosowane przez studentów i ich rodziny dla powiększenia części wpływów pochodzących z akumulowanych oszczędności w celu finansowania wyższych studiów powinny być wykorzystane do wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań skłaniających do gromadzenia oszczędności na cele finansowania wyższego kształcenia.

### ***Finansowanie z zastosowaniem wskaźników (Wielka Brytania)***

W latach osiemdziesiątych finansowanie szkolnictwa wyższego przekształciło się z modelu finansowania badań z ogólnych środków przeznaczonych na utrzymanie szkół w model „biurokratyczny” finansowania badań, przyznający środki na podstawie 39 wskaźników „osiągnięć” (*performance*). Rozwiązania te miały na celu poprawę skuteczności finansowania. Zespół z Londyńskiego Instytutu Edukacji (London Institute of Education) dokonał analizy ankietowej dotyczącej reakcji szkół wyższych na nową formułę finansowania, dochodząc do następujących wniosków:

– wszystkie uniwersytety wprowadziły procedury rozliczania i finansowania badań, które pozostawiają na szarym końcu takie dziedziny jak nauka o literaturze, matematyka i inne nauki ścisłe;

– uniwersytety o wysokim poziomie zostały zastąpione przez nowe uniwersytety;



- uległa zmniejszeniu pomoc dla studentów, zwłaszcza dla przyszłych badaczy;
- środki są przydzielane według poziomu funduszy pochodzących z zewnątrz; nauka o literaturze i inne dyscypliny nie mające bezpośredniego zastosowania zostały zabezpieczone w niewielkim stopniu;
- liczba zajęć w małych grupach uległa zmniejszeniu i większość uniwersytetów ocenia, że jakość całego procesu kształcenia obniżyła się;
- infrastruktura kształcenia niszczeje, czego szczególnym wyrazem jest zmniejszenie nakładów na biblioteki;
- aktywność badań wzrasta, szczególnie według kryteriów zawartych w algorytmie finansowania (w którym nie bierze się pod uwagę efektów jakościowych);
- niektóre szkoły wyższe przystąpiły do łączenia wielu programów w celu podniesienia wysokości wskaźników oraz wspólnego pozyskiwania środków (np. duży kierunek geografia, ze wskaźnikiem 1, połączył się z małym kierunkiem fizyka, mającym wskaźnik 5);
- liczba publikacji wzrosła (jest to jedno z kryteriów finansowania), zwłaszcza publikacji wewnętrznych, które nie podlegają recenzowaniu od strony jakości lub realizowanej wartości dodanej;
- nastąpił rozwój w dziedzinach, w których potencjał badawczy był duży (np. przemysł i handel), podczas gdy inne dziedziny badań zarówno podstawowych, jak i stosowanych, są zaniedbywane, a w niektórych szkołach wyższych uległy likwidacji.

Podstawowy wniosek wynikający z analizy skutków nowego mechanizmu finansowania badań jest taki, iż osoby kierujące szkołami wyższymi i osoby zajmujące się programami reagują na bodźce w nich zawarte, lecz ta stymulacja może wywoływać nie zamierzone skutki. Zespół badawczy Instytutu konkluduje, że cel, który stanowi zwiększenie skuteczności – tzn. wzrost osiągnięć ilościowych w stosunku do nie zmienionych nakładów – została osiągnięta za cenę ogólnego zmniejszenia aktywności w sferze badań podstawowych. Na tym polegają skutki niechciane i nieprzewidziane.

## Podsumowanie

Szkolnictwo wyższe funkcjonuje w nowym kontekście, charakteryzującym się masowością kształcenia, zróżnicowaniem pochodzenia społecznego i potrzeb studentów, oraz w warunkach ograniczania finansowania publicznego przypadającego na jednego studenta. W tej sytuacji coraz uważniej analizuje się metody i efekty kształcenia na poziomie wyższym. Uwaga zwrócona jest na problemy finansowania, a zwłaszcza na uzasadnienie potrzeby finansowania publicznego. Ten stan rzeczy oznacza powrót zainteresowania kryteriami skuteczności, uciekania się do instrumentalizacji mechanizmów finansowania, w celu poprawy skuteczności i (lub) uzyskania większych środków ze źródeł prywatnych (bądź pozabudżetowych źródeł publicznych).

Sformułowanie nowych celów strategicznych w finansowaniu szkolnictwa wyższego stwarza trudne problemy zarówno dla władz publicznych, jak i dla kadry zarządzającej szkołami wyższymi. Nabyte doświadczenie powinno nas skłaniać do wykazywania ostrożności w momencie przyjmowania strategii, która polega jedynie na „poszukiwaniu pieniędzy” przez dostawcę usług edukacyjnych, nauczycieli, studentów i innych płacących. Metody dostosowania się każdego z realizatorów nowej strategii powinny być wcześniej określone, zależą bowiem nie tylko od stymulacji zawartych w mechanizmach finansowania, lecz także

od zmieniających się uwarunkowań i od zasobu informacji, którym każdy z nich dysponuje. Poszczególne uczelnie oraz cały system szkolnictwa wyższego muszą w większym stopniu uwzględniać składniki mechanizmów finansowania publicznego i odnosić je do misji, która polega na tworzeniu i upowszechnianiu wiedzy. Taka orientacja wiąże wynik ze środkami, oznacza zatem większą szansę udzielenia odpowiedzi na wyzwania, zmniejszając równocześnie ryzyko wystąpienia efektów nieprzewidzianych lub sprzecznych z zakładanymi.

Przekład z francuskiego Małgorzata **Dąbrowa-Szeffler**

## Literatura

**Department of Employment and Training** 1988

*Report of the Committee on Higher Education Funding (The Wran Report)*, Australian Government Publishing Service, Canberra.

**De Vijlder** F. 1994

*Financing Higher Education in the United States*, Ministère de l'Éducation et de la Science, Zoetermeer, Pays-Bas.

**Johnstone** D.B. 1986

*Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the U.K., the Federal Republic of Germany, France, Sweden and the U.S.*, College Board Publications, New York.

**OECD** 1993

*Depenses publiques, couts et financement de l'éducation: Analyse des tendances 1970–1988*, Paris.

**OECD** 1995

*Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.

**Treadwell** M., **Wagner** A., **White** C., **Green** M. 1987

*CSS Survey of Family Financing of Higher Education, Family Contributions toward College Expenses: Amounts, Sources and Impacts*, raport przygotowany dla College Scholarship Service, Nowy Jork.

**Wagner** R.P. 1982

*Postcompulsory Education and Training: An Inventory of Programs and Sources of Support*, „Education and Urban Society”, nr 14, s. 271–300.

**Williams** G. 1994

*Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance*, referat przedstawiony na XII Konferencji Generalnej członków IMHE–OECD, Paryż.