

Małgorzata Dąbrowa-Szeffler Podstawowe cechy systemów finansowania szkół wyższych w krajach OECD

Autorka omawia rolę publicznego finansowania szkół wyższych w krajach zachodnioeuropejskich i w Stanach Zjednoczonych w trzech aspektach: 1) udziału finansowania publicznego w całości nakładów finansowych na szkolnictwo wyższe; 2) finansowania prac badawczych w szkołach wyższych; 3) udzielania pomocy materialnej studentom. Drugim wątkiem analizy są zmiany w wielkości i formach publicznego finansowania szkół wyższych, ich uwarunkowania oraz skutki.

Wprowadzenie

W toczącej się dyskusji nad systemem finansowania szkół wyższych w Polsce (por. *Zarządzenie ... 1994*; „*Nauka ...*” 1994) wykorzystuje się często przykłady rozwiązań stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych jako argument przemawiający za koniecznością zmian systemu finansowania polskich szkół wyższych. Takie podejście jest uzasadnione dokonującymi się w naszym kraju przemianami politycznymi i gospodarczymi, generującymi procesy dostosowawcze w innych sferach życia społecznego. Tam, gdzie brakuje przemyślanych rozwiązań instytucjonalnych, pewne procesy dokonują się spontanicznie. Mam na uwadze żywiołową komercjalizację usług społecznych, w tym usług z zakresu edukacji na poziomie wyższym.

Możliwość wykorzystania do procesu reformowania systemów finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce rozwiązań funkcjonujących w państwach wysoko rozwiniętej gospodarki rynkowej jest ograniczona choćby przez fakt, iż w krajach tych nie istnieje uniwersalny „wzorzec” finansowania szkolnictwa wyższego. Różnice występujące w systemach finansowania szkół wyższych w poszczególnych krajach zdeterminowane są czynnikami historycznymi i kulturowymi, tradycją, a także aktualną sytuacją polityczną.

Należy dodać, że funkcjonujące obecnie systemy finansowania szkół wyższych w krajach rozwiniętych gospodarczo przechodziły ewolucję, dostosowując się do zmieniających się warunków otoczenia społeczno-gospodarczego. Wymowny jest przykład Wielkiej Brytanii, gdzie system dualny szkolnictwa wyższego, istniejący od połowy lat sześćdziesiątych, został stopniowo zastąpiony systemem studiów jednolitych (co wymagało zunifikowania – kiedyś całkiem odmiennych – systemów finansowania obu typów szkół wyższych). W Niemczech natomiast istnieje potrzeba utrzymania szkół wyższych typu zawodowego, chociaż i tu występują odmienne opinie na temat celowości tego systemu (Eicher, Chevallier 1992, s. 7-8).

Wykorzystanie wzorców rozwiązań zachodnioeuropejskich, do pewnego stopnia odmiennych w każdym kraju, a równocześnie mających pewne cechy wspólne, może więc polegać

jedynie na analizie ogólnych tendencji oraz potrzeb i uwarunkowań rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. Szczególnie interesujące wnioski można wyciągnąć z analizy kierunków zmian w systemach finansowania szkół wyższych, jakie nastąpiły w wielu krajach wysoko rozwiniętych w latach siedemdziesiątych, a w niektórych (np. w Holandii) jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych. Głównymi czynnikami tych zmian były: 1) kryzys finansów publicznych oraz 2) kryzys doktrynalny w sferze ekonomiki i socjologii edukacji.

Kryzys finansów publicznych szczególnie głęboko dotknął sferę finansowania szkolnictwa, przede wszystkim zaś szkół wyższych. Kryzys doktrynalny ujawnił się formie postawienia pytania o potrzebę edukacji na poziomie wyższym oraz o jej efekty z punktu widzenia wszystkich obywateli (Eicher, Chevallier 1992).

W latach sześćdziesiątych politycy opierali się na doktrynach ekonomicznych, które przedstawiały edukację jako inwestycję bardzo rentowną społecznie¹. W efekcie dominacji myślenia o kształceniu na poziomie wyższym jako o inwestycji przynoszącej zysk gospodarce i społeczeństwu, państwo zwiększało swój udział w finansowaniu szkolnictwa wyższego. Nawet w takich krajach jak Stany Zjednoczone i Japonia, gdzie tradycyjnie silny był sektor prywatny szkolnictwa wyższego, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych znacznie wzrosła rola państwa w finansowaniu tego sektora szkolnictwa. Na przykład w Japonii rząd wprowadził w latach siedemdziesiątych subwencje dla uniwersytetów prywatnych (w których kształcą się 70% studentów) na częściowe pokrycie kosztów kształcenia. W 1982 r. subwencja została zamrożona na stałym poziomie, a udział rodziców w kosztach kształcenia ponownie wzrósł (Woodhall 1992, s. 156). Lata osiemdziesiąte przyniosły generalne zmiany w wielkości i metodach finansowania szkolnictwa wyższego także w Stanach Zjednoczonych. W latach 1966-1979 udział nakładów na wyższe uczelnie w dochodach poszczególnych stanów (którym w USA podlegają szkoły wyższe) wzrósł 3,8 razy (w cenach stałych); natomiast w latach 1979/80 – 1984/85 zmniejszył się o 0,1% (na jednego studenta) (Froomkin 1991, tabl. 4 i 5). W Europie „cięcia” w nakładach publicznych na szkolnictwo wyższe zapoczątkowane zostały w Wielkiej Brytanii w 1981 r. Udział dotacji rządowej w finansowaniu uniwersytetów zmniejszył się tu w cenach stałych z 76% (w roku akademickim 1979/80) do 59% kosztów studiów (w roku 1988/89) (Williams 1992).

Zdaniem niektórych autorów, tendencja do ograniczania finansowania szkolnictwa wyższego przez państwo wiąże się z renesansem ideologii neoliberalizmu (Neave 1992), zgodnie z którą należy zmniejszyć obciążenie budżetów państw wydatkami na cele społeczne, a równocześnie usunąć różnego rodzaju bariery administracyjne ograniczające swobodne funkcjonowanie jednostki na rynku i oddziaływanie rynku na jednostkę. Szkoły wyższe należy zatem traktować jak przedsiębiorstwa, zarówno z punktu widzenia zarządzania, jak i gospodarki finansowej.

Ta ostatnia skrajna opinia oznacza, że szkoła wyższa ma opierać swoją działalność na przychodach pochodzących wyłącznie ze sprzedaży usług. Nie można jednak zapomnieć, że wówczas jedynym celem przedsiębiorstwa, jakim staje się uczelnia, jest powiększenie przy-

¹ Na przykład Edward Denison (1992) oszacował wpływ wzrostu wykształcenia na tempo wzrostu dochodu narodowego w Stanach Zjednoczonych na 23%, co określało podstawowe znaczenie czynnika „wykształcenie” w grupie 30 wyodrębnionych czynników wzrostu dochodu narodowego. Por. też Solow (1957).

chodów, zmniejszenie kosztów oraz optymalizacja programów, liczby studentów i kierunków studiów pod względem kryterium zysku.

Pod wpływem tego rodzaju poglądów w niektórych krajach rozpoczęto wprowadzać *quasi*-komercyjne formy subwencji dla szkół wyższych, czego spektakularnym przykładem są rozwiązania brytyjskie.

Teoria o konieczności rozwijania zasobów ludzkiego kapitału nie została jednak całkowicie zarzucona w latach osiemdziesiątych. Równolegle wysuwane są więc argumenty podkreślające wyjątkowy charakter usług edukacyjnych.

Usługa edukacyjna nie jest typowym towarem, ponieważ satysfakcję z jej nabycia nabywca dzieli ze społeczeństwem, a efekt związany z jej uzyskaniem jest rozłożony w czasie. Występujące obecnie bezrobocie absolwentów szkół wyższych (choć mniejsze niż w grupach o niższym poziomie kwalifikacji)² powoduje, że można też wysuwać wątpliwości co do satysfakcji z nabycia usługi, za którą się zapłaciło.

Przedstawione tutaj argumenty nie są jednak wystarczające, aby usunąć wątpliwości niektórych autorów, polityków oraz podatników w kwestii granicy efektywności dalszego wzrostu skolaryzacji na poziomie wyższym. O ile jednak w gospodarce granicę opłacalności zwiększania produkcji stanowi punkt zrównania się krańcowych przychodów z krańcowymi kosztami produkcji, o tyle w sferze społecznych efektów i kosztów edukacji trzeba szukać innych rozwiązań.

Podstawowym problemem jest fakt niemierzalności pełnych społecznych efektów szkolnictwa wyższego. Można zmniejszyć jedynie koszty kształcenia (społeczne i indywidualne), ale w sposób niedoskonały, i to do granicy, której przekroczenie może oznaczać pogorszenie jakości.

W dyskusji teoretycznej odzwierciedlającej pewien aspekt myślenia społecznego i politycznego w krajach wysoko rozwiniętych przeważa ostatnio pogląd, że korzyści ze zdobycia wyższego wykształcenia odnosi zarówno posiadacz dyplomu wyższych studiów, jak i społeczeństwo. Koszty uzyskania efektu powinni ponosić zatem obydwaj beneficjenci, tj. jednostka i społeczeństwo. Pogląd ten sformułował dosadnie B. Johnstone (1989): „Koszty studiów wyższych muszą być kombinacją następujących źródeł finansowania: rodziców, studentów, podatników i instytucji (tj. szkół wyższych – M.D.-Sz.), uzupełnionych przez organizacje charytatywne”.

Johnstone zastąpił termin „koszty społeczne” określeniem bardziej precyzyjnym: „nakłady podatnika”, które tworzą budżet państwa. W istocie w całej tej dyskusji chodzi o budżet państwa i o wysokość budżetowego finansowania szkolnictwa wyższego. W latach osiemdziesiątych kryzys finansów publicznych dał się odczuć w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych, na co złożyły się: 1) recesja gospodarcza zmniejszająca dochody oraz 2) rozszerzenie się wachlarza celów finansowanych z budżetu państwa i ich skali (np. wzrost kosztów finansowania bezrobocia, kosztów leczenia, ochrony środowiska). Istniało zatem niewątpliwie zapotrzebowanie na teorię ze sfery ekonomiki edukacji, uzasadniające przesunięcie większej niż dotychczas części finansowania kosztów

² Udział bezrobotnych z wyższym wykształceniem zawodowym na 100 osób aktywnych zawodowo wynosił w 1991 r. w krajach OECD średnio 3,9%, z wykształceniem uniwersyteckim – 3,5%, przy średniej bezrobotnych 6,8%. (*Regard ...* 1993, s. 188).

kształcenia na poziomie wyższym poza budżet państwa. W praktyce publicznej w stosunku do szkolnictwa wyższego oznaczało to:

- 1) zmniejszenie udziału finansowania publicznego w finansowaniu szkół wyższych;
- 2) wzrost obciążenia studenta i jego rodziny kosztami zdobywania wykształcenia;
- 3) wzrost udziału innych pozabudżetowych źródeł finansowania szkół wyższych, w tym sektora prywatnego;
- 4) dążenie do zmniejszenia względnych kosztów kształcenia na poziomie wyższym poprzez zmianę form i mechanizmów finansowania.

Pierwsze trzy tendencje występujące w polityce edukacyjnej państwa doprowadziły do zmian w strukturze przychodów uczelni, czwarta zaś – do obniżenia jednostkowych kosztów kształcenia w szkołach wyższych oraz do zmian w wewnętrznej strukturze i celach działania uczelni. Niektóre z wymienionych skutków dają się przedstawić statystycznie, inne natomiast mają charakter opisowy i zawarte są w wypowiedziach uczonych analizujących te zagadnienia.

Należy przy tym dodać, że analiza danych statystycznych oraz lektura dokumentów i opracowań nasuwa wniosek o istnieniu pewnej sprzeczności między celami a metodami działania. Oficjalnie bowiem żaden z krajów europejskich nie zmienił priorytetów i celów polityki edukacyjnej. Figurują wśród nich wzrost liczby kształconych na poziomie wyższym oraz podniesienie wskaźnika skolaryzacji na tym poziomie. Według Komisji EWG (*Memorandum...* 1991), mimo niekorzystnych trendów demograficznych, w latach dziewięćdziesiątych należy się spodziewać ekspansji szkolnictwa wyższego w efekcie zwiększenia zapotrzebowania rynku pracy na osoby z wyższym wykształceniem i o nowych specjalnościach wynikających z postępu technologicznego. Aby sprostać tym wyzwaniom, niezbędne jest – zdaniem Komisji – uwzględnianie w polityce edukacyjnej poszczególnych krajów następujących priorytetów: 1) dostępności do studiów wyższych, 2) umacniania więzi szkół wyższych z gospodarką; 3) edukacji permanentnej; 4) szkolnictwa otwartego i upowszechniania kształcenia „na odległość”.

Nie ulega wątpliwości, że realizacja tych priorytetów wymaga zwiększonych nakładów na szkolnictwo wyższe. Wynika to bowiem z faktu, że – niezależnie od tendencji do obniżania kosztów jednostkowych – występuje tendencja przeciwna, tzn. do wzrostu kosztów na jednego studenta, wynikająca m.in. z unowocześniania metod nauczania. Zdaniem Maureen Woodhall (1989), autorki wielu opracowań dla OECD, od 20 lat obserwuje się stały wzrost kosztów szkolnictwa wyższego, co zmusiło rządy do kontroli tych kosztów i podjęcia innych działań, mających na celu zmniejszenie nakładów państwa na jednego studenta. Jest to niezbędne wobec przewidywanego w latach dziewięćdziesiątych wzrostu zapotrzebowania rynku pracy na nowych absolwentów (według prognoz Komisji Wspólnoty Europejskiej).

Odmierna sytuacja występuje od połowy lat osiemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych; dlatego też do tego kraju odnoszą się odmienne prognozy. W latach 1980-1984 nastąpił tam spadek stopy wzrostu przyjęć na studia do $-2,3\%$, (w latach 1984-1988 wynosiła ona $+0,30$). Zdaniem niektórych autorów, w USA występuje nadwyżka zasobów siły roboczej z wyższym wykształceniem (dotyczy to absolwentów wszystkich poziomów).

Kryzys finansów publicznych i wzrost konkurencyjności innych celów społecznych z jednej strony, a z drugiej – wzrost liczby studentów wywołały więc w latach osiemdziesiątych zmiany w systemach finansowania szkół wyższych przez państwo. Tendencje tych zmian były na ogół zbieżne w krajach zachodnioeuropejskich, co doprowadziło do zwiększe-

nia wspólnych cech w systemach finansowania szkół wyższych i pewnego zbliżenia tych systemów.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja podstawowych elementów składowych aktualnych systemów finansowania szkół wyższych w krajach OECD, z uwzględnieniem występujących różnic i rozwiązań specyficznych.

Do podstawowych elementów systemów finansowania szkół wyższych w krajach wysoko rozwiniętej gospodarki rynkowej należą:

- decydująca rola publicznego finansowania systemu szkolnictwa wyższego jako całości (z wyjątkiem Japonii);
- postępujące zróżnicowanie form finansowania publicznych szkół wyższych i wiązanie ich z efektami działalności;
- zwiększenie roli pozabudżetowych form finansowania szkół wyższych.

Znaczenie publicznych źródeł finansowania szkolnictwa wyższego

Analiza znaczenia publicznego finansowania szkolnictwa wyższego prowadzona będzie z uwzględnieniem następujących aspektów:

- wielkości dotacji publicznej i jej udziału w przychodach szkół;
- pomocy materialnej dla studentów;
- finansowego wspierania prac badawczych i rozwojowych prowadzonych w szkołach wyższych.

Mimo zmian, jakie się dokonały w latach osiemdziesiątych w wielkości i sposobach finansowania szkół wyższych, dotacja budżetowa pozostaje podstawowym źródłem zasilania szkół publicznych, odgrywa także istotną rolę w finansowaniu uczelni prywatnych. Powoduje to zmniejszenie zróżnicowania społecznego w dostępie do szkolnictwa wyższego. Równocześnie występuje (z wyjątkiem Japonii) tendencja do zwiększania się udziału szkolnictwa publicznego w całym systemie szkolnictwa wyższego. W Stanach Zjednoczonych udział kształcących się w uczelniach prywatnych zmniejszył się z 50% (w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej) do 20% (Kerr 1993, s. 41). W wielu krajach (np. Finlandii i Kanadzie) nie ma prywatnych szkół wyższych. W związku z publicznym finansowaniem szkół prywatnych zmniejszają się różnice między dwoma typami szkół wyższych: prywatnymi i publicznymi, na co zwraca uwagę Clark Kerr. Na poparcie tezy, iż nie jest ważna forma własności, lecz źródła i sposób finansowania, a także forma kontroli, podaje on przykład Kalifornijskiego Instytutu Technologicznego, który – będąc uniwersytetem prywatnym – otrzymuje 80% przychodów z funduszy publicznych.

W analizach porównawczych i rozwiązaniach dotyczących finansowania szkolnictwa wyższego niezmiernie istotne jest uściślenie stosowanej terminologii. Można bowiem analizować pierwotne i wtórne źródła zasilania. Te ostatnie są jednak efektem różnorodnych dalszych podziałów i zmian form finansowania. Tak np. stypendia dla studentów lub formy pomocy pośredniej, finansowane ze źródeł państwowych (rządowych, stanowych, władz lokalnych) stanowią element składowy finansowania publicznego. Kiedy jednak studenci płacą nimi czesne – stają się w statystyce przychodów (jak właśnie w Stanach) źródłem prywatnego finansowania szkół wyższych.

Ulgi podatkowe – według pierwotnych źródeł – stanowią finansowanie publiczne (odjęte od wpływów budżetowych); kiedy jednak przybierają formę bezpośrednich opłat realizowa-

nych na rzecz szkół przez przedsiębiorstwa (np. *tax d'apprentissage* we Francji) – z punktu widzenia przychodów szkół – mają formę finansowania prywatnego.

Biorąc pod uwagę finansowanie pierwotne, mamy tym samym na myśli nakłady instytucji, która ponosi rzeczywisty ciężar finansowania. Istnieją cztery pierwotne źródła finansowania szkół wyższych: 1) państwo (niezależnie od szczebla władzy); 2) student i (lub) jego rodzina; 3) fundacje i inne instytucje typu *non-profit*, zasilające szkoły wyższe; 4) przedsiębiorstwa.

Nakłady publiczne występujące jako dotacja budżetowa przekazywane są szkołom wyższym w różnej formie (Johnstone 1989; Gmytrasiewicz 1969), bezpośrednio lub za pośrednictwem specjalnych instytucji, oraz jako pomoc finansowa dla studentów (jeżeli pomoc finansowa dla nich świadczona jest przez specjalne instytucje lub władze lokalne). Można tę dotację rozpatrywać z punktu widzenia dochodów danej instytucji edukacyjnej (szkoły wyższej) lub z punktu widzenia państwa. W tym drugim wypadku wysiłek państwa na rzecz szkolnictwa wyższego wyrażony jest poprzez wskaźniki: 1) udziału nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe w produkcie krajowym brutto i (lub) 2) udziału nakładów publicznych przeznaczonych na szkolnictwo wyższe w całości wydatków budżetowych. (W każdym z tych wskaźników można dostrzec określone niedoskonałości. Jest to jednak odrębny temat).

Nakłady prywatne obejmują: 1) koszty ponoszone przez studenta i jego rodzinę na opłaty za studia oraz koszty utrzymania; 2) nakłady instytucji *non-profit* i prywatnych, przekazywane bezpośrednio szkołom wyższym lub instytucjom pośredniczącym. O ile te drugie są na ogół ujmowane w statystykach, o tyle identyfikacja tych pierwszych naraża pewne trudności statystyczno-metodyczne, co często powoduje ograniczenie kosztów ponoszonych przez studenta do oficjalnych opłat.

Opracowanie porównawcze OECD (*Regard...* 1993) opiera się na wszystkich pierwotnych źródłach finansowania, na co jednak nie w pełni pozwalają różnice w metodach statystycznych poszczególnych krajów. Niektóre z nich uwzględniają tylko koszty finansowania instytucji edukacyjnych, łącznie z pomocą finansową dla studentów. Z założenia rozpatrywane są źródła pierwotne.

W analizowanych 15 państwach (nie wszystkie kraje OECD dostarczyły danych na ten temat) średni udział finansowania publicznego w nakładach na szkolnictwo wyższe wynosił w 1991 r. 66,7%, a prywatnego 33,3% (*Regard...* 1993, tabl. P.4). Pełne finansowanie publiczne (100%) miało miejsce w Danii, w Niemczech i w Szwecji, a niemal pełne w Holandii (99,8%) oraz w Turcji (95,9%). Przeciętny wskaźnik zanizła przede wszystkim Japonia, gdzie źródła publiczne pokrywają tylko 39,2% finansowania szkół wyższych, a także Stany Zjednoczone, gdzie fundusze publiczne pokrywają 56,2% finansowania szkolnictwa wyższego.

Wysiłek państwa na rzecz edukacji na poziomie wyższym wyraża m.in. wskaźnik udziału nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe w produkcie krajowym brutto. Średni wskaźnik dla analizowanych krajów OECD wyniósł w 1991 r. 1,2%. Najwyższy wskaźnik udziału nakładów publicznych w finansowaniu szkolnictwa wyższego występuje w Kanadzie (2,2% PKB), a powyżej średniego znajdują się również Stany Zjednoczone (1,4%), Australia (1,6%), Holandia (1,7%), Dania (1,3%), Norwegia (1,3%) (dla Francji i Finlandii brak danych). Natomiast udział nakładów na szkolnictwo wyższe w wydatkach publicznych państwa wynosił średnio w analizowanych krajach OECD 3,0%, w Kanadzie 4,6%, w Australii 4,3%, w Stanach Zjednoczonych 3,6%, w Szwecji 3,4% (*Regard...* 1993, tabl. P.1 i P.2). Poziom nakła-

dów publicznych kształtował się na najwyższym poziomie w Szwajcarii (14 682 dol. przeliczeniowych)³, a następnie w Stanach Zjednoczonych (11 802 dol. przeliczeniowe) (*Regard...* tabl. P.6). Powyżej średniej, wynoszącej dla analizowanych krajów OECD 8 560 dol., znajdowały się też Wielka Brytania (9 621 dol.) oraz Kanada (9 645 dol.), znacznie zaś poniżej Turcja (2 795 dol.), a także Francja (4 760) (*Regard ...* 1993, tabl. P.6).

W łącznych nakładach na szkolnictwo wyższe (publicznych i prywatnych) dominują nakłady bieżące, które stanowią średnio 90,5% całości kosztów. Obejmują one koszty płac i inne koszty ponoszone w czasie roku rozrachunkowego. W analizowanych krajach OECD nakłady kapitałowe stanowiły średnio 9,5% całości nakładów na szkolnictwo wyższe. Powyżej średniej znajdowały się: Turcja (31,4%), Japonia (20,4%), Hiszpania (17,9%) i Norwegia (17,3%). Dane z jednego roku nie są w pełni miarodajne, jeżeli chodzi o strukturę kosztów. Natomiast w połączeniu z wcześniej analizowanymi danymi dotyczącymi wysokości udziału nakładów na szkolnictwo wyższe w nakładach publicznych, a także kapitałochłonności szkolnictwa wyższego, zdają się świadczyć o wysiłku państw słabiej rozwiniętych w kierunku zbliżenia do poziomu krajów wyżej rozwiniętych. Jest to skutek polityki edukacyjnej tych państw, wspieranej – jako podstawowym instrumentem – wielkością i rodzajem publicznych nakładów finansowych na szkolnictwo wyższe. Należy podkreślić, że średni dla krajów OECD stosunek nakładów publicznych do prywatnych, wynoszący 2:1 (66,7% i 33,3%) dotyczy roku 1991, a więc jest już wynikiem dokonanych wcześniej przeobrażeń, zmierzających do utrzymania udziału nakładów na szkolnictwo wyższe w PKB na stałym poziomie (przy równoczesnym wzroście liczby studentów).

W Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych wystąpił kryzys finansowy szkół wyższych, przede wszystkim jednak uniwersytetów. Był on następstwem zmian w polityce edukacyjnej rządu, które doprowadziły do: 1) zmniejszenia względnych (na jednego studenta) nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe; 2) zmiany mechanizmu finansowania szkół wyższych przez państwo; 3) zmiany struktury przychodów szkół wyższych: wzrostu roli finansowania pozarządowego i udziału samych studentów. Udział finansowania z dotacji rządowej na jednego studenta zmniejszył się w okresie 1979/80 – 1988/89 z 76% do 59%. Łączne nakłady miesięczne na kształcenie jednego studenta zmniejszyły się w tym czasie o około 3-5% (Williams 1992, s. 73 i 82), mimo iż w latach 1984/85 – 1988/89 udział pokrycia kosztów utrzymania uczelni przez władze lokalne wzrósł w poszczególnych szkołach średnio z 8,78 do 12,83 (Williams 1992, s. 90 – na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 24 szkołach wyższych). Od początku lat dziewięćdziesiątych subwencja rządowa pokrywa już tylko 40% kosztów utrzymania brytyjskich szkół wyższych. Stąd też udział nakładów publicznych w finansowaniu szkół wyższych w PKB wynosił tam 1,0% (1991 r.) i kształtował się poniżej średniej dla OECD (1,2%). Podobnie udział tych nakładów w budżecie państwa (2,4%) kształtował się poniżej średniej dla OECD (3,0%).

Natomiast w Holandii, gdzie udział nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe stanowił w 1980 r. 2,0% PKB (Altbach, Johnstone 1993) i obniżył się do 1,5%, w 1985 r. ponownie wzrósł do 1,7% (*Regard ...* 1993, tabl. P.1). Wynikało to ze wzrostu liczby studentów z 28,4 tys. w 1985 r. do 36,7 tys. 1990 r.

³ Dolary przeliczeniowe uwzględniają poziom siły nabywczej walut poszczególnych krajów. Niektóre kraje (Australia, Japonia) podały tylko łączne nakłady publiczne i prywatne.

Nakłady publiczne, najczęściej w formie dotacji rządowej (centralnej), odgrywają w większości analizowanych krajów podstawową rolę nie tylko w utrzymaniu instytucji szkolnictwa wyższego, ale także w zakresie materialnego wsparcia młodzieży studiującej oraz w prowadzeniu w uczelniach prac badawczych i rozwojowych.

Nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie większość nakładów na utrzymanie szkół wyższych ponoszą władze stanowe, w dziedzinie finansowania pomocy studentom decydującą rolę odgrywają subwencje rządu federalnego. Wynika to z faktu, że system pomocy materialnej dla studentów nie jest częścią składową systemu finansowania szkół wyższych. Stanowi on odrębny człon finansowania szkolnictwa wyższego, na zasadzie podziału kosztów edukacji między studenta i państwo. Pomoc materialna dla studentów jest organizowana przez specjalną administrację. Jeden student może korzystać z kilku rodzajów pomocy, tzw. pakietu, którego wysokość uzależniona jest od stanu zamożności. Koszty studiów są zróżnicowane w zależności od typu szkoły: od 3150 dol. rocznie (dane dla 1989 r.) w kolegiach komunalnych do 15 000 dol. w najbardziej ekskluzywnych uniwersytetach prywatnych (Johnstone 1989, s. 32-42). Część tych kosztów pokrywają władze publiczne (przede wszystkim federalne). Dla rodzin o niskich dochodach w szkołach publicznych udział państwa w kosztach kształcenia wynosi do 61,6%, ale w szkołach prywatnych typu akademickiego tylko 33,0%. Dla rodzin o średnich dochodach udział państwa w kosztach studiów wynosił 10,8% w szkołach publicznych, 18,2% – w prywatnych, 15,3% – w prywatnych typu akademickiego. W rodzinach o wysokich dochodach państwo finansowało tylko niecałe 2% kosztów w prywatnych uniwersytetach, w pozostałych typach szkół studenci zamożni nie otrzymywali pomocy. W 1985 r. z pomocy federalnej korzystało 34,3% studentów na studiach czteroletnich i 37,8% słuchaczy studiów dwuletnich (kolegia); zaś z pomocy pozarządowej 23,7% studentów na studiach czteroletnich i 32,9% w kolegiach (Gladieux, Lewis 1987, s. 156). Udział programów federalnych w ogólnej wielkości pomocy finansowej dla studentów zwiększył się z 50% (w 1974 r.) do 60% (w 1984 r.). Faktycznie udział ten był większy, ponieważ państwo sponsorowało wiele specjalnych instytucji udzielających pomocy, których udział wynosił w 1974 r. 32%, a w 1984 r. 26%. Udział pomocy stanowej w tym okresie wynosił 2-3%. Udział sponsorów prywatnych w finansowaniu pomocy dla studentów, sięgający w 1974 r. 16%, zmniejszył się do 11% w 1984 r. (Gladieux, Lewis 1987, s. 166). Na początku lat dziewięćdziesiątych rząd federalny był gwarantem około 75% pomocy finansowej przyznawanej studentom (głównie w formie pożyczek dofinansowywanych i gwarantowanych, w mniejszym stopniu – subsydiów) (Waygaman 1991).

Mimo decydującej roli państwa, formy pomocy udzielanej studentom w Stanach Zjednoczonych charakteryzują się jeszcze większą różnorodnością niż sam system szkolnictwa wyższego. Istnieje kilka podstawowych programów pomocy, ale najważniejszą formą pomocy federalnej w latach osiemdziesiątych stały się pożyczki, których udział wzrósł z 16% w 1974 r. do 49% w 1984 r. (przy czym w pomocy finansowej udzielanej przez rząd federalny z 13% do 45% całości).

Trzecim, odrębnym członem finansowania przez państwo szkolnictwa wyższego w Stanach Zjednoczonych jest finansowanie badań, które jednak nie obejmuje wszystkich szkół wyższych. Udział nakładów federalnych w finansowaniu prac badawczych i rozwojowych w szkołach wyższych wynosił około 70% (71% w 1970 r. i 67% w 1984 r.) (Froomkin 1991, s. 202). W latach 1990 – 1992 udział nakładów federalnych w finansowaniu B+R w szkołach wyższych zmniejszył się o 5 punktów (w porównaniu z 1983 r.) i wynosił 59%. W 1990 r.

prace badawcze i rozwojowe w szkołach wyższych były finansowane (łącznie z finansowaniem przez rządy stanowe) w 67,5% ze źródeł publicznych (*National ...* 1992, s. 21 i 82-83). W latach 1983 – 1990 nastąpił szybszy wzrost finansowania ze źródeł prywatnych niż ze źródeł publicznych. Te ostatnie pełnią jednak decydującą rolę w subsydiowaniu nakładów na prace B+R.

Fundusze federalne na badania zlecane są uczelniom w sposób pośredni – przez różnego rodzaju agencje, na drodze umownej, poprzez konkurencję projektów badawczych. Przedstawiciele szkół wyższych narzekają na wzrost obciążeń rozliczeniami formalnoprawnymi (Gla-dieux, Lewis 1987, s. 174).

Połowa badań podstawowych w Stanach Zjednoczonych jest realizowana przez szkoły wyższe (Passman 1992, s. 40). Pieniądze na badania pozwalają „przeżyć” tym amerykańskim uczelniom, które korzystają z zamówień, wszystkie bowiem szkoły wyższe mają kłopoty ze zbilansowaniem wydatków na cele edukacyjne. Wydatki finansowane z dotacji budżetowej sprowadzają się do wynagrodzeń pracowników, a inne (np. inwestycje) są ograniczane⁴. Tymczasem z nakładów na badania można finansować pewne inwestycje i płacić dodatkowe wynagrodzenia.

Uczelnie amerykańskie powinny raczej dostosować się do nowych warunków, niż spodziewać się uzyskania większych środków ze źródeł publicznych. Jest to opinia Harry’ego B. Sagena, uzasadniona zmniejszaniem się zdolności gospodarki amerykańskiej do wchłonięcia absolwentów.

Podobnie w Wielkiej Brytanii, mimo zmniejszenia dotacji, zwiększył się udział państwa w finansowaniu prac badawczych prowadzonych w szkołach wyższych, przede wszystkim w uniwersytetach. O ile w roku akademickim 1984/85 udział szkół wyższych w nakładach publicznych na finansowanie B+R wyniósł 18,5%, to w roku akademickim 1989/90 osiągnął 24,4%. Z ogólnej kwoty przyznawanej przez rząd szkołom wyższym na badania, politechniki (tj. szkoły wyższe typu zawodowego) otrzymały z reguły symboliczne ilości (w roku akademickim 1989/90 było to 4,1%), większość zaś uzyskały uniwersytety, tradycyjnie predestynowane do rozwijania nauki. W finansowaniu badań uniwersyteckich główną rolę odgrywały środki państwowe (przyznawane na posiedzeniach University Funding Councils). Wynosiły one 53% ogółu nakładów, jakie otrzymały uniwersytety na badania w roku akademickim 1989/90 (*Annual ...* 1991, tabl. 1.5.8). Faktyczny udział finansowania publicznego badań prowadzonych przez uniwersytety był jednak wyższy, ponieważ uczestniczyły one w programach badawczych finansowanych przez instytucje publiczne (do których dokonywał się transfer środków budżetowych).

W 1990 r. wprowadzono w Wielkiej Brytanii nowy system pomocy finansowej dla studentów, polegający na przejściu od systemu pomocy bezwrotnej (grantów) do systemu pożyczek. Celem systemu jest zwiększenie do 50% udziału studentów (i ich rodziców) w finansowaniu szkolnictwa wyższego. W poprzednim systemie (dane dla roku 1985/86) państwo finansowało 94% kosztów kształcenia na poziomie wyższym w rodzinach o niskich

⁴ Autorzy opisują sytuację panującą na uniwersytetach amerykańskich w drugiej połowie lat osiemdziesiątych.

Zdaniem Harry’ego B. Sagena, sytuacja ta utrzymuje się nadal.

Mówił on o tym na wykładzie w Centrum Badań

Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego (maj 1994 r.)

oraz w artykule *Przystosowanie szkolnictwa wyższego do otoczenia*.

Kilka uwag o wzorze amerykańskim (Sagen 1994, s. 112). Potwierdza to Sidney Passman (1992, s. 40).

dochodach i 28,5% tych kosztów w rodzinach o średnich dochodach. Do roku 1989 pomoc finansowa dla studentów była finansowana przez władze lokalne, które zapewniały zwrot kosztów czesnego i dla mniej zamożnych studentów – granty na pokrycie kosztów utrzymania. Obecnie system ten istnieje nadal, ale wysokość grantów została zamrożona. Pożyczkami administruje specjalna agencja (Student Loans Company).

W Kanadzie system pomocy materialnej dla studentów jest słabo rozwinięty. Tradycyjnie opłacają oni około 50% kosztów studiów, a władze publiczne – drugą połowę, jednak pomoc bezwrotna (stypendia) pokrywa tylko 25% kosztów studiów, a 25% jest pokrywane przez pożyczki. Pożyczki te (subsydiowane i gwarantowane przez państwo) są nisko oprocentowane: 3-4% na wcześniejszym etapie studiów i 2-3% na ostatnich latach (Stager 1992, s. 137).

Źródła federalne pokrywają około 33% nakładów na prace badawcze i rozwojowe prowadzone w uniwersytetach (ale w prowincji Quebec 38%), natomiast nakłady stanowe – średnio 14% (w prowincji Quebec 22%). Średnio więc źródła publiczne pokrywają 47% nakładów na badania uniwersyteckie (w prowincji Quebec 60%) (*Quebec ...* 1991, s. 33).

Subwencje rządowe na badania nie są przyznawane w formie ogólnej dotacji, lecz dzielone – na podstawie rankingu. Zajmują się tym trzy instytucje: Natural Science and Engineering Research Council, Medical Research Council oraz Social Science and Humanities Research Council.

Środki przyznawane na badania są daleko niewystarczające, ponieważ: 1) przyznawane są na okresy 5-letnie, co powoduje, że np. pod koniec lat osiemdziesiątych inflacja „zjadła” 80% ich realnej wartości; 2) nie zawierają nakładów na pokrycie „kosztów ogólnych”, tj. utrzymania laboratoriów, bibliotek i administracyjnej obsługi badań. Uczelnie usiłują pokrywać te koszty z bieżącej dotacji dydaktycznej, która też jest niewystarczająca. Ostatnio zdarza się zatem, że szkoły odmawiają przyjęcia zleceń, które nie zawierają środków na pokrycie kosztów ogólnych.

Z drugiej strony jednak nakłady publiczne przypadające na jednego studenta w Kanadzie plasują ją na trzecim miejscu wśród analizowanych krajów OECD (za Szwajcarią i Stanami Zjednoczonymi) oraz znacznie przekraczają średnią dla tych krajów. Udział nakładów publicznych wynosi w Kanadzie 86,5%, a zatem jest decydujący.

Formy i mechanizmy publicznego finansowania szkół wyższych

Finansowanie publiczne może występować w formie finansowania centralnego lub regionalnego, a także w formie finansowania bezpośredniego lub pośredniego (za pomocą specjalnych instytucji). W tym drugim przypadku finansowanie może też mieć charakter mieszany: publiczno-prywatny. Na te podziały nakłada się podział zasadniczy – na pierwotne i wtórne źródła finansowania. Te ostatnie pochodzą z transferu ze źródeł pierwotnych.

Przykład stosowania tych dwóch rodzajów rozwiązań reprezentował (i do pewnego stopnia reprezentuje jeszcze obecnie) brytyjski system finansowania szkolnictwa wyższego.

Do początku lat dziewięćdziesiątych istniał w Wielkiej Brytanii dualny system szkolnictwa wyższego, który przejawiał się m.in. w zróżnicowaniu systemów finansowania w stosunku do dwóch typów szkół: uniwersytetów i szkół wyższych typu zawodowego. Uniwersytety były finansowane z budżetu centralnego, chociaż pośrednio – poprzez Komitet Dotacji Uniwersyteckich (University Grants Committee – UGC). Dokonywał on podziału dotacji rządowej na cele dydaktyczne i badawcze uniwersytetów. Mechanizm podziału rodził pewne negatywne

skutki, ponieważ nieformalnie uprzywilejowani byli członkowie ciał decyzyjnych i uniwersytetów, które reprezentowali. W najgorszej sytuacji znajdowały się nowe instytucje (Williams 1992, s. 73). Zmiana polegała na wprowadzeniu systemu kontraktowego, co oznaczało m.in., że nowa instytucja dokonująca podziału środków rządowych (Funding Council) zawiera kontrakty na konkretne cele. Podstawę dotacji na cele dydaktyczne stanowi normatywny koszt kształcenia jednego studenta (do roku 1983 był to indywidualny koszt kształcenia w danym uniwersytecie). Szkoły wyższe typu zawodowego były do 1981 r. finansowane przez władze lokalne. Budżety władz lokalnych były w tym celu uzupełniane środkami z budżetu centralnego. Do roku 1980/81 władze terenowe mogły zwiększać środki dla szkół wyższych z własnych źródeł. Począwszy od roku akademickiego 1981/82 środki dla szkół wyższych zostały scentralizowane i były rozdzielane za pośrednictwem Krajowego Organu Doradczego dla szkolnictwa wyższego (National Advisory Board – NAB). W ten sposób szkoły (poza uniwersytetami) z gestii władz lokalnych przeszły pod kontrolę Sekretarza Stanu ds. Edukacji i Nauki, sprawowaną za pośrednictwem NAB. Dotacja była przyznawana wyłącznie na cele dydaktyczne (*Advanced Further Education Pool*) i inwestycyjne (*Capital Related Pool*), nie zaś na cele badawcze (Walford 1991, s. 177).

Wprowadzenie (w 1987 r.) dwóch nowych instytucji: University Funding Council – dla finansowania uniwersytetów oraz Polytechnics and Colleges Funding Council – dla finansowania nieuniwersyteckich szkół wyższych, nie oznaczało większych zmian w finansowaniu prac badawczych. Finansowanie badań w szkołach typu nieuniwersyteckiego odbywało się głównie na podstawie zleceń ze sfery gospodarczej. Finansowanie budżetowe (wyłącznie badań podstawowych i stosowanych) było znikome. W roku akademickim 1989/90 uniwersytety w Wielkiej Brytanii otrzymały ze źródeł budżetowych na badania 1 620 mln funtów (z tego 860 mln z Research Councils), a nieuniwersyteckie szkoły wyższe 70 mln funtów (z tego 20 mln z centralnego funduszu finansowania badań i 10 mln za pośrednictwem Research Councils) (*Higher...* 1990, s. 16).

Od początku lat dziewięćdziesiątych w polityce edukacyjnej Wielkiej Brytanii następuje stopniowa likwidacja systemu dualnego, a przede wszystkim ujednoczenie zasad finansowania obu typów szkół. W miejsce University Funding Council oraz Polytechnics and Colleges Funding Council wprowadzone zostały jednolite dla uniwersytetów i pozostałych szkół wyższych Higher Education Funding Councils (HEFC), oddzielne dla Anglii, Szkocji oraz Walii (*Higher...* 1990, s. 4 oraz rozdz. IV). Instytucje te przyznają dotację budżetową na cele dydaktyczne i badawcze związane z kształceniem oraz na koszty utrzymania szkoły. Finansowanie badań pozostało w gestii Research Councils (poza badaniami związanymi z kształceniem).

Na przychody szkół wyższych ze źródeł budżetowych składają się następujące elementy:

- 1) dotacja podstawowa na cele dydaktyczne i badawcze (związane z kształceniem);
- 2) subwencja na koszty utrzymania szkoły (amortyzacja sal wykładowych, laboratoriów, klinik itp.);
- 3) środki na finansowanie prac badawczych (projekty badawcze, środki z interdyscyplinarnych wielkich programów badawczych i inne).

Dotacja podstawowa pochodzi z budżetu centralnego i dzielona jest za pośrednictwem HEFC. Fundusz na koszty utrzymania szkoły pochodzi z czesnego, które z kolei jest refundowane studentom (obywatelom Wielkiej Brytanii). Stawka czesnego jest określana przez Ministerstwo Edukacji i Nauki.

Brak środków finansowych w budżetach centralnych i lokalnych, przy równoczesnym dążeniu do utrzymania tendencji do wzrostu liczby kształconych na poziomie wyższym, spowodował w latach osiemdziesiątych w większości krajów wysoko rozwiniętych wprowadzenie nowych form i mechanizmów finansowania, wykorzystujących elementy rynku i konkurencji, a z drugiej strony – zwiększenie roli środków pozabudżetowych w finansowaniu szkół wyższych. Była to nowa strategia rządów, oparta na wcześniej znanej teorii samoregulacji (Vught 1989, s. 257-258). Wychodzi ona z założenia, że zwiększenie stopnia samodzielności szkoły wyższej stworzy niezbędne przesłanki dla jej dostosowania się do reguł rynkowych oraz że równoczesna zmiana form finansowania wymusi na szkołach wyższych takie dostosowanie się. Chodziło głównie o obniżenie kosztów funkcjonowania szkół.

Finansowanie „uzupełniające” (*complementary financing*), które polegało na stałym wzroście dotacji budżetowej, przyznawanej szkołom wyższym bez żadnych warunków i zapewniającej stabilność systemu, zostało zastąpione finansowaniem „warunkowym” (*conditional financing*) i kontraktowym (*contractual financing*) (*Financing...* 1990, s. 60). W Holandii, Danii i Finlandii dotychczasową formę subwencji uzupełniającej zastąpiono finansowaniem warunkowym. Szkoły wyższe otrzymują dotacje proporcjonalnie do liczby studentów, którzy uzyskali dyplomy oraz – dodatkowo – proporcjonalnie do liczby absolwentów, którzy ukończyli studia w terminie. System ten jest powiązany z wcześniej omawianym warunkiem zwrotu czesnego studentom, którzy studiują terminowo. Tak więc nawet subwencja podstawowa zmieniła w wielu krajach swój ogólny charakter (co pozwalało na autonomię szkoły w kwestii podziału uzyskanych środków) na dotację związaną z realizacją określonych celów (płace personelu, amortyzacja pomieszczeń itp.). Jest to tendencja odwrotna do podkreślanej wcześniej strategii samoregulacji.

Jedną z form pośredniego finansowania publicznego może stanowić czesne: państwo (budżet centralny lub lokalny) rekompensuje wówczas studentom opłaty ponoszone na cele utrzymania szkoły. Czesne może także być źródłem prywatnego finansowania szkół wyższych.

W omawianym okresie nie nastąpiły istotne zmiany w roli czesnego płaconego uczelni przez studentów. W krajach, w których czesne występuje, jest ono obliczane jako określony procent kosztów kształcenia studenta przez szkołę wyższą. Czesne może być refundowane studentom w pełni (Wielka Brytania) lub częściowo (Stany Zjednoczone, Australia), przez władze lokalne lub specjalne agendy. Taki system umożliwia studentom wybór szkoły wyższej i zwiększa konkurencję między uczelniami w pozyskiwaniu studentów, co powinno mieć wpływ na jakość procesu kształcenia i dobór programów. Wysokość czesnego nie może być swobodnie ustalana przez szkołę, lecz znajduje się pod kontrolą rządu. Na przykład w Kanadzie każda podwyżka czesnego (poza przypadkiem wprowadzenia nowych kierunków studiów) odpowiednio zmniejsza wysokość subwencji stanowej. W Holandii zwiększa się obciążenie czesnym studenta, który nie ukończył studiów w terminie. W innych krajach (np. we Francji) nie pobiera się czesnego, lecz opłaty za egzaminy oraz wpisowe (*Financing...* 1990, rozdz. III). Formę „parczesnego”, w postaci różnego rodzaju opłat, np. za korzystanie z laboratoriów, bibliotek itp. stosuje się też w Stanach Zjednoczonych w związku z trudnościami finansowymi uczelni, przy czym poziom właściwego czesnego wynosił tam (pod koniec lat osiemdziesiątych) w szkołach publicznych średnio 11,5%, a w prywatnych 51,6% przychodów szkół. Po wyłączeniu (z przychodów) wpływów z prac badawczych wskaźniki te kształtowały się odpowiednio na poziomie: średnio 33%; szkoły publiczne: 20%; prywatne: 60%.

W latach 1966 – 1979 udział czesnego w przychodach szkół wyższych w Stanach Zjednoczonych zmniejszył się średnio z 22% do 17,6%, a następnie (1980 – 1986) wzrósł do 20,8% (Froomkin 1991, s. 192-193).

Inną formę publicznego, a zarazem centralnego i pośredniego finansowania szkół wyższych (a w niektórych krajach także formę pomocy finansowej dla studentów), stanowią ulgi podatkowe. W Stanach Zjednoczonych szkoły wyższe korzystają z ulg podatkowych od darowizn oraz przychodów uczelni z tytułu własności. Nie płacą także podatków od nieruchomości (Kerr 1993, s. 45-46). Ukrytą formę subwencji, jaką są ulgi podatkowe (dla szkół i studentów) w roku 1984 szacowano na 3,3 mld dol. rocznie (*Higher...* 1987, s. 171), a począwszy od 1986 r. – na ponad 4 mld dol. (oficjalne subwencje z dotacji stanowych wynosiły w 1984 r. 24,7 mld dol. w cenach bieżących). System podatkowy spełnia podwójną rolę, bo poza rodzajem subwencji dla uczelni tworzy ponadto zachęty do przekazywania darów na szkoły wyższe z sektora prywatnego. Przedsiębiorcy mogą odpisywać od podstawy opodatkowania stypendia fundowane swoim pracownikom, a także korzystają z ulg podatkowych przy przekazywaniu darowizn szkołom wyższym. Inną pośrednią formę subwencji rządowej stanowią nisko oprocentowane (gwarantowane i subsydiowane) kredyty dla przedsiębiorców, którzy zamierzają zrealizować rozwiązania techniczne opracowane w uniwersytetach. Na podstawie ustawy podatkowej z 1986 r. zasady te objęły także badania podstawowe i zakup ich wyników przez przedsiębiorstwa. W tym wypadku państwo sybsydiuje zarówno szkoły wyższe, jak i przedsiębiorstwa.

Zupełnie odmiennym rozwiązaniem w sferze systemu podatkowego jest istniejące we Francji obciążenie przedsiębiorstw specjalnym podatkiem na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego (*tax d'apprentissage*). Podatek ten, w wysokości 0,5% funduszu płac w przedsiębiorstwie, jest centralizowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i przekazywany szkołom wyższym (na podstawie konkurencji). Przedsiębiorstwa mogą jednak same sfinansować dowolną szkołę wyższą, a wówczas nie płacą podatku na rzecz ministerstwa. Uzasadnieniem dla takiego podatku jest teza, że przedsiębiorstwa, korzystające z wykształconych kadr, powinny ponosić pewne obciążenia na rzecz kształcenia przyszłych kadr. Przedsiębiorstwa skłonne są na ogół finansować kształcenie zawodowo-specjalistyczne, nie zaś ogólne, które stanowi podstawę działalności uniwersytetów. Z drugiej strony, przedsiębiorstwa są zainteresowane zmniejszeniem stopnia niepewności w zakresie jakości i ilości siły roboczej. Zmniejszenie tej niepewności może nastąpić poprzez wpływ przedsiębiorstw na dobór programów studiów oraz specjalności. Równocześnie jednak duże przedsiębiorstwa monopolistyczne są zainteresowane kształceniem ogólnym, dającym podstawy do prowadzenia badań interdyscyplinarnych (Paul, Bailly 1992, s. 99-101).

W latach 1974 – 1988 wydatki francuskich przedsiębiorstw na finansowanie zarówno kształcenia ogólnego (w cenach bieżących; dane dotyczą całej edukacji), jak i kształcenia specjalistycznego wzrosły pięciokrotnie, ale stosunek wydatków na kształcenie ogólne do wydatków na kształcenie specjalistyczne wynosił 5,3 : 12,3.

Udział szkół wyższych podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej w *tax d'apprentissage* wzrósł z 24,6% w 1980 r. do 30,3% w 1985 r., po czym ustabilizował się na poziomie około 29%. Z tej wielkości najwięcej, bo 62%, otrzymują uczelnie prywatne (dane dla 1988 r.). Decydują o tym same przedsiębiorstwa, wybierając konkretne uczelnie w celu realizacji ściśle określonych programów kształcenia (Paul, Bailly 1992, s. 103-105). W roku 1988 wpływy z *tax d'apprentissage* pokrywały w uniwersytetach 12,4% kosztów kształcenia jednego studenta.

Zmiany w systemie finansowania a sytuacja w szkołach wyższych

Wielu autorów zajmujących się sytuacją szkół wyższych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych prezentuje poglądy, które uzasadniają tezę, iż w wyniku ograniczenia subwencji rządowych i zmiany form finansowania nastąpiło zachwianie autonomii szkół wyższych.

Destabilizacja finansowa wprowadziła też wewnętrzną dezintegrację. Bezpośrednią przyczyną tej sytuacji jest nie tyle ograniczenie wielkości subwencji dla szkół wyższych, ile zmiana jej charakteru z subwencji ogólnej i bezwarunkowej na subwencję celową. Jeżeli nawet ta forma nie występuje we wszystkich krajach, to zwiększyły się inne formy kontroli struktury wydatków i sposobu realizacji celów wyznaczonych przez sponsora. Szkoły wyższe muszą się rozliczać z realizacji poszczególnych celów, na które przeznaczony są dotacje rządowe. Proces ten występuje nie tylko w szkołach europejskich, ale także w Stanach Zjednoczonych, gdzie uczelnie również „dostosowują się do wymagań biurokracji” (*Higher...* 1987, s. 173). Szczegółowe regulacje dotyczą rozliczania się z funduszy federalnych. Stąd też Harry B. Sagen zauważył, iż „autonomia większości amerykańskich instytucji szkolnictwa wyższego jest przeceniana” (Sagen 1994, s. 104).

Wydaje się zatem, że należy odróżnić formalną samodzielność i autonomię wyrażającą się w respektowaniu tradycyjnych wolności akademickich od samodzielności faktycznej. Ta ostatnia jest węższa, ograniczona koniecznością dostosowania się do wymagań stawianych przez sponsorów, w tym przez władze publiczne jako głównego sponsora. Nawet zwiększenie wachlarza źródeł finansowania nie zapewnia szkole niezależności, ponieważ niemal każdy ze sponsorów dyktuje określone zadania. „Zwiększenie niezależności finansowej szkoły wyższej możliwe jest tylko w warunkach zwiększenia własnych źródeł finansowania” – uważa Guy Neave (1992, s. 55). Te własne źródła to dochody z darowizn, dochody od własności oraz czesne. „Uczelnie stają się przedsiębiorstwami o szerokim profilu, zależnymi od popytu rynkowego” – stwierdza Gareth Williams na podstawie analizy sytuacji uniwersytetów brytyjskich (Williams 1992, s. 91). Autor zauważa wiele negatywnych skutków tej sytuacji w dziedzinie badań naukowych prowadzonych przez uniwersytety. Zalicza do nich: a) ograniczanie badań podstawowych, które nie mieszczą się w handlowych kryteriach; b) fakt, że częściej moda niż rzeczywiste potrzeby rozwoju determinują kierunki aktywności badawczej; c) ograniczenie możliwości publikacji (co jest zawarte w wielu kontraktach z przemysłem i z agendami rządowymi); d) marnotrawstwo czasu związane z przygotowaniem projektów na konkursy, e) brak odpowiedzialności agencji rozdzielających fundusze za integralność badań (rozproszenie celów i środków).

Podobne uwagi w kwestii niektórych negatywnych aspektów oddziaływania rynku (w postaci różnych sponsorów i ich potrzeb) na proces kształcenia zawiera *Memorandum Komisji EWG* (*Memorandum...* 1991, s. 63-64). Proces kształcenia, podobnie jak proces badawczy, zostaje uzależniony od sponsorów, co powoduje zwiększenie liczby różnego rodzaju kursów krótkoterminowych kosztem podstawowego kształcenia ogólnego. Następuje rozproszenie środków, ale z drugiej strony – wzrost efektywności ekonomicznej kształcenia w skali poszczególnych szkół wyższych.

O trudnych do rozwiązania problemach, jakie powstają w wyniku sponsorowania przez przedsiębiorstwa nie tylko badań, ale także programów nauczania, mówił również Sidney Passman, analizując sytuację uniwersytetów amerykańskich. Uważa on, że sprzeczność między potrzebami uniwersytetów i jednostek gospodarczych, które sprawują kontrolę nad wy-

korzystaniem badań, wyraża się w antynomii między tradycyjnymi celami, tj. zdobywaniem wiedzy i rozwijaniem nauki jako takiej, a realizacją konkretnych wycinkowych prac badawczych (Passman 1992, s. 41).

Kolejnym skutkiem nowej strategii rządów w zakresie finansowania szkół wyższych jest stopniowe oddzielanie środków na badania od dotacji na cele dydaktyczne w krajach, w których dotacja budżetowa pokrywała koszty realizacji obu tych celów. Środki na badania przyznawane są wyłącznie na zasadzie konkursowej (rankingu instytucji, konkursu projektów badawczych). W efekcie następuje wzrost kosztów obsługi prac badawczych, na które składają się procedury przygotowania projektów i finansowego rozliczania badań. Prowadzi to często do zmian w wewnętrznej strukturze szkół wyższych. Najprostszym ich przejawem jest wzrost liczby administracji w stosunku do pracowników realizujących funkcje dydaktyczne i badawcze. Dużo poważniejsze skutki rodzi rozpad wewnętrznej jednolitości uczelni i zwiększenie samodzielności wydziałów: rozpoczyna się od samodzielności finansowej wydziałów, a prowadzi do braku możliwości podejmowania wspólnych decyzji strategicznych dotyczących uniwersytetu jako całości. Głównym celem wydziałów staje się bowiem zdobywanie pieniędzy dla siebie (Williams 1992, s. 82). Powstaje kwestia pokrywania ogólnych kosztów uczelni związanych z utrzymaniem infrastruktury. Tego rodzaju problemy istnieją współcześnie nie tylko na analizowanych przez Williama uniwersytetach brytyjskich, lecz – jak wskazuje raport OECD – we wszystkich krajach. Dlatego też raport OECD zaleca utrzymywanie równowagi między stabilnym finansowaniem edukacji a bezpośrednim i zindywidualizowanym finansowaniem konkretnych celów (*Quel avenir...* 1989, s. 118). Raport stwierdza, że dostosowywanie się uniwersytetów do potrzeb gospodarki nie może przekroczyć pewnych granic. Uniwersytety muszą przede wszystkim dostarczyć pewnej wiedzy ogólnej, a nie odpowiadać wyłącznie na bieżące zapotrzebowanie rynku pracy (które może się zmienić w momencie, kiedy student otrzyma dyplom).

Peter Ainsworth (1992) zwraca uwagę na skutki oszczędności budżetowych, a więc m.in. brak środków na finansowanie inwestycji w szkołach wyższych. Na przykład brytyjskie biblioteki uczelniane przeżywają prawdziwy kryzys z powodu braku pieniędzy na zakup książek i czasopism.

Z drugiej jednak strony, zmiana metod finansowania szkół wyższych i wymuszenie (poprzez ograniczanie wielkości centralnych dotacji) większego otwarcia uczelni na potrzeby gospodarki spowodowały wzrost ekonomicznej efektywności kształcenia oraz obniżenie realnych kosztów kształcenia na jednego studenta. Często jednak proces ten dokonywał się – jak w Wielkiej Brytanii – kosztem zmniejszenia liczby studentów studiujących w trybie dziennym na rzecz studentów zaocznych oraz zmniejszenia liczby studentów uniwersytetów przy wzroście liczby studentów szkół typu zawodowego (Walford 1991, tabl. 10.1).

Biorąc pod uwagę, z jednej strony, zalety i wady finansowania publicznego, a z drugiej – komercjalizacji szkół wyższych, Jean-Claude Eicher i Thierry Chevailler w opracowaniu dla UNESCO (1992, s. 31-32) uznali za optymalny system finansowania szkół wyższych kombinację finansowania publicznego z innymi formami finansowania przy przyjęciu założenia dominacji finansowania publicznego. Finansowanie publiczne powinno składać się z kilku składników, w tym z:

- 1) podstawowej dotacji rządowej dla szkoły wyższej, która zapewniałaby pokrycie minimum kosztów utrzymania szkoły („bezpieczeństwa i ciągłości”);

2) specjalnej dotacji rządowej, której wysokość byłaby negocjowana między szkołą wyższą a ciałami publicznymi (jednym lub więcej), ustalanej na okres 7 lat (z zabezpieczeniem realnej wartości);

3) dotacji na cele pomocy materialnej dla studentów (pokrywającej koszty kształcenia i utrzymania dla niezamożnych);

4) gwarancji dla pożyczek studenckich.

Finansowanie prywatne szkół wyższych powinno występować w następujących formach:

1) opodatkowania przedsiębiorstw na potrzeby kształcenia (ustalonego na jednakowych zasadach);

2) zakupu usług edukacyjnych w szkole wyższej;

3) darowizn i spadków, które powinny być uwzględnione w systemie ulg podatkowych.

Przedstawione propozycje zmierzają do złagodzenia negatywnych skutków przeobrażeń strukturalnych i zmian wielkości finansowania publicznego, jakie się dokonały w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej pod koniec lat osiemdziesiątych. Nie kwestionuje się jednak podstawowego celu zmian, to jest zwiększenia konkurencyjności w dostępie do środków publicznych w celu lepszego ich wykorzystania. Nowe formy i metody finansowania publicznego, zmierzające do oszczędności w gospodarowaniu środkami budżetowymi, nie zmieniają bowiem ogólnej prawidłowości, iż środki te spełniają rolę podstawowego źródła utrzymania szkół wyższych, w tym także finansowania prac badawczych prowadzonych w szkołach oraz w udzielaniu pomocy materialnej studentom. Z tego punktu widzenia analiza systemów finansowania szkół wyższych w krajach OECD może być wykorzystana w dyskusji nad reformą systemu finansowania szkół wyższych w Polsce.

Literatura

Ainsworth P.F. 1992

Les universités en Grande Bretagne et l'aide financière directe aux étudiants. W: 24-eme colloque franco-allemand. Paris.

Altbach Ph.G., Johnstone D.B. 1993

Finansowanie szkolnictwa wyższego. Perspektywy międzynarodowe. New York – London (tłumaczenie na konferencję MEN i CBPNIŚZW).

Annual ... 1992

Annual Review of Government Funded Research and Development 1991. Cabinet Office. London.

Denison E.F. 1962

The Sources of Economic Growth in the U.S. and the Alternative before U.S. New York.

Eicher J.C., Chevaillier T. 1992

Répenser le financement de l'enseignement supérieur. „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.

Froomkin J. 1991

The Impact of Changing Levels of Financial Resource on the Structure of Colleges and Universities. W: The Economics of American Universities. New York.

Fulton D. 1991

Slouching towards a Mass System: Society, Government and Institutions in the U.K. „Higher Education”, nr 2(4).

- Gladieux L.E., Lewis G.L.** 1991
The Federal Government and Higher Education. ASHE-ERIC, „Higher Education Reports”, nr 8.
- Gmytrasiewicz M.** 1969
Finansowanie kształcenia. Warszawa: PWE.
- Johnstone B.** 1989
Sharing the Costs of Higher Education. W: Financial Support for Students: Grants, Loans or Graduate Tax? London: Institute of Education, University of London.
- Kerr C.** 1993
Amerykańskie szkolnictwo wyższe – cztery kryteria różnicowania. „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1.
- Memorandum...** 1991
Memorandum on Higher Education in the European Community. Brussels: Commission of the E.C., November, 5.
- National...** 1992
National Patterns of R+D Resources 1992. London: National Science Foundation.
- „Nauka...”** 1994
„Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 4.
- Neave G.** 1992
Ressources limitées. „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.
- Regard...** 1993
Regard sur l'éducation. Indicateurs OECD. Paris: OECD.
- Otten Ch., Savenije B.** 1994
Budget Devolution and Institutional Effectiveness. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Passman S.** 1992
An Independent Look at Organizational Structures of Science in the USA. W: Society, Science, Government. Warszawa: KBN.
- Paul J.C., Bailly F.** 1992
La participation des entreprises en fonctionnement des établissements français de l'enseignement supérieur, „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.
- Quebec ...** 1991
Quebec Science Indicators 1991, Compendium Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Science.
- Sagen H.B.** 1994
Przystosowanie szkolnictwa wyższego do otoczenia. „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 3.
- Solow K.** 1957
Technical Change and the Aggregate Production Function. „Review of Economics and Statistics”, August.
- Stager D.A.** 1992
Le financement des universités du Canada. „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.
- Teichler U.** 1994
Różnorodność szkolnictwa wyższego w Niemczech: struktura dualna. „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 4.
- Vught van F.** 1989
Creating Innovation in Higher Education. „European Journal of Education”, nr 3.

Walford G. 1991

Changing Relationship between Government and Higher Education. W: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe. New York: Pergamon Press.

Waygaman J.S. 1991

Managing the Costs in Higher Education. ASHE-ERIC, *Higher Education Reports*, nr 8.

Williams G. 1992

L'Enseignement supérieur britannique et les nouveaux mécanismes de financement: Quelques aspects micro-économiques et de management institutionnel. „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.

Woodhall M. 1992

Changement des sources et des modalités de financement de l'enseignement supérieur: un aperçu des tendances actuelles dans le monde. „Enseignement Supérieur en Europe”, nr 1.

Zarządzanie... 1994

Zarządzanie w szkolnictwie wyższym – dialog polsko-amerykański. Materiały międzynarodowego sympozjum zorganizowanego przez Fundację Edukacyjną Przedsiębiorczości, Łódź, 23-24 czerwca 1994.