



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE  *entuzjaści
edukacji*

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Grażyna Bukowska
Jolanta Buczek

Finansowanie edukacji wyższej w Europie

Od modelu egalitarnego do elitarnego

Warszawa, październik 2015

Autorzy:

cz I – dr Grażyna Bukowska

cz II – dr Jolanta Buczek

Recenzenci:

prof. Roman Z. Morawski

dr Dominik Antonowicz

dr Piotr Ciżkowicz

Wzór cytowania:

Bukowska, G., Buczek, J. (2015). *Finansowanie edukacji wyższej w Europie. Od modelu egalitarnego do elitarnego*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Wydawca:

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8

01-180 Warszawa

tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015

Publikacja została wydrukowana na papierze ekologicznym.

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych

Egzemplarz bezpłatny

Streszczenie

Głównym celem niniejszego raportu, jest analiza polityki finansowania edukacji wyższej krajów europejskich. Niniejszy raport koncentruje się na najważniejszych zmianach zachodzących w finansowaniu uczelni, w zakresie poziomu, struktury i mechanizmów alokacji środków pomiędzy uczelnie. Analiza uwzględnia również regulacje prawne związane z poziomem autonomii w osiąganiu celów w kształceniu i badaniach naukowych, które mają wpływ na funkcjonowanie i zachowanie instytucji. Analizie poddana została również zależność między poziomem i strukturą finansowania a osiąganymi efektami w edukacji wyższej.

Raport składa się z dwóch niezależnych części: pierwsza część raportu dotyczy analizy polityki finansowania krajów europejskich w okresie 2001-2013.¹ W części drugiej przedstawiona zostanie analiza porównawcza trzech krajów: Francji, Finlandii i Czech wraz z analizami umieszczonymi w aneksie, która umożliwi bliższe przyjrzenie się systemom finansowania i wielu kluczowym wskaźnikom w wybranych obszarach edukacji wyższej.

W części 1. raportu kluczowym pytaniem jest: jaki jest poziom nakładów poświęconych na edukację wyższą w poszczególnych krajach europejskich? Jaką część stanowią środki publiczne? Które kraje obecnie wydają najwięcej i które zwiększyły poziom wydatków w ciągu ostatniej dekady w największym stopniu? W kolejnym rozdziale przedstawione zostaną mechanizmy finansowania instytucji szkolnictwa wyższego ze środków publicznych w Europie. Przeanalizowano w nim, w jakim zakresie mechanizmy te opierają się na efektywności oraz w jaki sposób wpływają na konkurencję pomiędzy uczelniami, i zachęcają uczelnie do realizacji priorytetów w obszarze edukacji wyższej. Reformom polityki finansowania edukacji wyższej towarzyszyły zmiany dotyczące zarządzania uczelniami. Wprawdzie władze publiczne nadal odgrywają centralną rolę w regulowaniu i koordynacji rozwiązań w szkolnictwie wyższym w całej Europie (wyjątek stanowi Wielka Brytania), w ostatnich latach stopniowo odchodzi się od szczegółowej kontroli państwa do ukierunkowywania działań uczelni przez instytucje publiczne. W samych uczelniach zaczęto z kolei odchodzić od tradycyjnego zarządzania na zasadach samorządności akademickiej w kierunku nowych modeli samorządności menedżerskiej. Uzupełnieniem analiz dotyczących polityki finansowania edukacji będą procedury rozliczania uczelni ze środków publicznych i wybrane aspekty autonomii uczelni w zakresie zarządzania środkami publicznymi. W rozdziale przeanalizowano zakres regulacji zwłaszcza w obszarze finansowania uczelni i zasady samorządności menedżerskiej i akademickiej w uczelniach europejskich. Wybrano zagadnienie autonomii, ponieważ stanowi ono zasadniczy element w programach reform szkolnictwa wyższego i jest bezpośrednio związany z efektywnym wykorzystywaniem środków. W ostatnim rozdziale analizowany będzie wpływ finansowania z punktu widzenia osiągania zamierzonych rezultatów przez systemy edukacji wyższej, gdzie nakłady będą traktowane jako jeden z instrumentów wpływający na główne cele edukacji wyższej czyli dostęp do edukacji i jakość kształcenia i badań.

Na część 2. raportu składają się charakterystyki (ilościowe i jakościowe) trzech wybranych do analizy systemów edukacji wyższej i jej finansowania. W charakterystykach ilościowych umieszczono

¹ Analiza obejmuje 25 krajów europejskich (w tym należące do UE oraz kraje kandydujące do UE lub stowarzyszone z Europejskim Obszarem Gospodarczym. W niektórych analizach uwzględniona została mniejsza liczba krajów ze względu na niedostępność danych. Dane ilościowe oparto na bazie Eurostat.

także odniesienia do Polski (ale nie mają one charakteru porównawczego). Opracowanie rozpoczyna analiza danych zastanych z zakresu demografii, liczby uczelni wyższych i studentów do nich uczęszczających. Dalej następuje opis ewolucji systemów finansowania szkół wyższych. Procesy te zostały zobrazowane na schemacie i opatrzone odpowiednim komentarzem. Kolejny podrozdział skupia się na prezentacji celów stawianych przed sektorem edukacji wyższej w każdym z państw - doprowadza do to identyfikacji ich wspólnych płaszczyzn. Nie mogło w tej części zabraknąć również analizy głównych dochodów uczelni oraz identyfikacji obecnie stosowanych mechanizmów dystrybucji środków publicznych i sposobów ich alokacji. Dalsza część analizy ogniskuje się na zagadnieniach związanych z programami wsparcia studentów i ich rodzin oraz opłat za studia. Na zakończenie przedstawiono obszary działalności uczelni, które podlegają ocenie przez powołane do tego specjalne agencje rządowe.

W podsumowaniu zebrano główne wnioski płynące z przeprowadzonych analiz.

Dołożono wszelkiej staranności, aby zrozumieć założenia oraz zasady funkcjonowania i finansowania poszczególnych systemów, ale z pewnością mogły się tu zdarzyć błędy interpretacyjne.

Do niniejszego opracowania dołączony został **Aneks**, w którym Czytelnik odnajdzie 3 dokumenty; każdy z nich skupia się na jednym z wybranych do analizy systemów (czeskim, fińskim i francuskim). Zostały one wykonane przez: Marka Kwieka, Kazimierza Musiała oraz Pawła Modrzyńskiego zajmujących się w swojej pracy naukowo-badawczej zagadnieniami organizacji i finansowania sektora uczelni wyższych w tych krajach.

Spis Treści

Streszczenie	3
Spis Treści	5
Część 1. Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie. Związek między finansowaniem a rezultatami	6
1.1. Wprowadzenie.....	6
1.1.1. Zakres opracowania.....	8
1.1.2. Struktura opracowania	8
1.2. Poziom i struktura nakładów na edukację wyższą	9
1.3. Mechanizmy alokacji środków publicznych.....	18
1.3.1. Algorytm	21
1.3.2. Kontrakty (porozumienia wykonawcze)	24
1.3.3. Programy doskonałości (<i>excellence</i>)	25
1.4. Autonomia uczelni	28
1.5. Wybrane związki między nakładami i rezultatami edukacji wyższej	33
1.5.1. Wydatki na edukację wyższą i kształcenie a poziom wykształcenia ludności	34
1.5.2. Wydatki na edukację wyższą i produkcja naukowa krajów	37
1.5.3. Algorytmy alokacji środków publicznych a rezultaty edukacji wyższej	41
1.5.4. Autonomia uczelni i konkurencja a rezultaty edukacji wyższej.....	42
1.5.5. Finansowanie edukacji wyższej a nierówność w dostępie do edukacji wyższej	43
1.6. Wpływ mechanizmów finansowania na rezultaty edukacji wyższej – podsumowanie	46
1.7. Zakończenie	48
1.5. Bibliografia.....	51
1.6. Wykresy i tabele	59
Część 2. Finansowanie szkolnictwa wyższego w Republice Czeskiej, Finlandii i Francji	61
2.1. Wprowadzenie.....	61
2.2. Rynek edukacji wyższej w Czechach, Finlandii i Francji – charakterystyka ilościowa	63
2.3. Ewolucja systemów finansowania szkół wyższych w wybranych krajach	68
2.4. Cele stawiane przed sektorem edukacji wyższej.....	71
2.5. Mechanizmy finansowania uczelni wyższych	76
2.5.1. Wydatki na edukację wyższą	76
2.5.2. Obecnie stosowane mechanizmy alokacji środków publicznych.....	78
2.6. Opłaty za studia oraz systemy finansowego wsparcia studentów	83
2.7. Osiągnięcie celów stawianych przed systemami edukacji wyższej w Czechach, Finlandii i Francji.....	87
2.7.1. Studenci	87
2.7.2. Kadra akademicka	89
2.7.3. Osoby z wyższym wykształceniem na rynku pracy	90
2.8. Podsumowanie.....	91
2.9. Literatura cytowana	93
2.10. Rysunki i tabele	95
3. Wprowadzenie do aneksu	96
4. Nota o autorach	99

Część 1. Publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego w Europie. Związek między finansowaniem a rezultatami

1.1. Wprowadzenie

Reformy finansowania edukacji wyższej były i są obecnie gorącym tematem politycznym w wielu krajach europejskich. W przypadku edukacji wyższej w Europie nie ma konsensusu co do sposobu finansowania, a więc także charakteru dobra jakim jest edukacja wyższa. Kluczowym wyzwaniem dla wielu rządów stało się zaprojektowanie i wdrożenie zasad finansowania szkolnictwa wyższego w celu zwiększenia dostępności edukacji wyższej, podniesienia jakości kształcenia, produktywności badawczej i pozycji uczelni w międzynarodowych rankingach (Estermann et al. 2013). W tym samym czasie, wzrosły również oczekiwania co do bezpośrednich korzyści z edukacji dla społeczeństwa poprzez powiązanie badań i kształcenia z potrzebami gospodarczymi i społecznymi (EC 2006).

Większość autorów uznaje, iż wdrażanie reform w finansowaniu edukacji wyższej jest konsekwencją kilku zjawisk, które możemy obserwować w Europie od lat 80, min. wzrostu znaczenia wiedzy jako czynnika produkcji. W oczach polityków i administracji państwowej uczelnie stały się bardzo istotnymi podmiotami, mającymi znaczenie dla innowacyjności i konkurencyjności gospodarek narodowych (Etzkowitz & Leydesdorff 2000).² Drugim czynnikiem były reformy zachodzące w sektorze publicznym wywołane rozwojem New Public Management (Bleiklie et al. 2011)³. Upowszechnianie się idei NPM podkreślającej znaczenie efektywności kosztowej i konkurencji zarządzania instytucjami publicznymi w podobny sposób jak w sektorze prywatnym, sprzyjało wprowadzaniu zmian pod hasłem "urynkowienia", począwszy od częściowego odwrotu państwa jako podmiotu finansującego, poprzez przeniesienie strategicznych decyzji na poziom uniwersytetów oraz większą koncentrację na ekonomicznych korzyściach z edukacji (Neave 2003).

Znaczenia nabrała rozliczalność uczelni (*accountability*), jedna z kluczowych zasad NPM, związana z kontrolą wydatków publicznych, transparentnością, racjonalnością i efektywnością działania instytucji edukacji wyższych. Rozliczalność wiązała się ze stworzeniem obiektywnych kryteriów realizacji zadań publicznych umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności działań instytucji edukacji wyższej i w efekcie prowadzi do zwiększonego oparcia polityki finansowania na wskaźnikach ilościowych i jakościowych obrazujących realizację zadań przez uczelnie (Braun 2001).⁴ Choć uzasadnienie dla

² Potwierdzenie wpływu edukacji wyższej na wzrost gospodarczy i innowacyjność gospodarek znajduje potwierdzenie w wielu badaniach empirycznych (szerzej w: Acemoglu et al. 2006; Vandenbussche et al. 2008)

³ Inspiracją dla NPM były ekonomiczne teorie wyboru publicznego, teorie kosztów transakcyjnych i teorii agencji, które stworzyły koncepcje reform administracji państwowej opierając się na konkurencyjności, transparentności i motywowaniu pracowników poprzez system bodźców. Idea NPM czerpała również z menadżeryzmu opartego na biznesowych technikach zarządzania, eksperckiej wiedzy menadżerów nadrzędnej wobec biurokracji.

⁴ Analiza reform w edukacji wyższej może być również przeprowadzana przy użyciu *network governance* - idei polegającej na włączaniu wielu podmiotów w procesy podejmowania decyzji dotyczące uczelni (Ball 2009).

reform odwołuje się do tych samych idei w wielu krajach, to procesy wdrażania reform wykazują na znaczne zróżnicowanie w Europie⁵.

Zarysowane powyżej zmiany sprzyjały stopniowemu wprowadzaniu kwestii związanych z problematyką edukacji wyższej do debaty publicznej zarówno na poziomie krajowym i regionalnym, ale również na poziomie struktur europejskich od połowy lat 90. W Europie Proces Boloński i inicjatywy Komisji Europejskiej odegrały kluczową rolę w kształtowaniu krajowych reform finansowania edukacji wyższej.⁶ Procesom tym towarzyszyły cięcia budżetowe, które skłoniły rządy wielu krajów do zmiany polityki finansowania w obszarze edukacji wyższej (Johnstone & Marcucci, 2011).

Proces Boloński odegrał ważną rolę w przyspieszaniu krajowych reform systemów edukacji wyższej i zmian zachodzących w strukturach zarządzania. Stanowił on wsparcie dla krajowych aktorów w zakresie np. czesnego, prywatyzacji (Dobbins i Knill 2009). W tym samym czasie Komisja Europejska przedstawiła jasną wizję zarządzania europejskimi uczelniami, która zawierała min. dywersyfikację źródeł finansowania, intensywniejsze powiązanie uczelni i przemysłu, a także podaży kierunków oferowanych przez uczelnie i popytu na kwalifikacje na rynku pracy (European Commission 2003, 2006). Pod wpływem międzynarodowych instytucji krajowe systemy zarządzania w mniejszym lub większym stopniu uległy transformacji i w wielu przypadkach urynkowieniu. Zmiany dotknęły roli państwa i wpłynęły na nowe formy relacji między uczelniami i przemysłem⁷. Mimo istnienia trendów w polityce finansowania edukacji wyższej w Europie, w wielu opracowaniach podkreśla się, że każdy krajowy system edukacji wyższej jest specyficzny ze względu na czynniki społeczne, polityczne i historyczne (OECD 2008, CHEPS 2008). Kraje europejskie różnią się istotnie pod względem głębokości i szybkości reform wprowadzanych w edukacji wyższej, w tym również w zakresie finansowania. Poszczególne krajowe systemy edukacji są wciąż zakorzenione w systemach regulacji i koordynacji specyficznych dla poszczególnych krajów, które w dużej mierze są wynikiem

⁵ Klasyczny model Clarka stał się podstawą analiz systemów edukacji wyższe min. Braun (2001) dzieląc modele ze względu na występujący w systemie ład korporacyjny. Wyznacznikiem tego podziału stała się przedsiębiorczość uniwersytetu. Braun wyróżnił model korporacyjny z silnym udziałem organów kolegialnych i model przedsiębiorczy, w którym decyzje podejmowane są przez władze wykonawcze (szerzej na temat modeli zarządzania i finansowania w: Dobbins et al. 2011).

⁶ Czynnikiem decydującym o kierunku reform finansowania jest proces, który rozpoczął się wraz z Deklaracją Bolońską w 1999 roku, podpisaną przez ministrów krajów europejskich w celu ujednoczenia systemów edukacji wyższej i stworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Te inicjatywy są często postrzegane jako główne filary integracji europejskiej w szkolnictwie wyższym, które przyczyniły się do stworzenia ponadnarodowej platformy pozwalającej kształtować wspólną politykę edukacyjną na poziomie europejskim i na dokonywanie głębszej integracji i współpracy wraz z ustanowieniem wspólnego Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (EHEA). W ramach europejskiej polityki dokonywane są uzgodnienia z ministerstwami poszczególnych krajów, które miały miejsce w ostatnim okresie min. w Leuven w 2009 r., Bukareszcie w 2012 r i w Erewaniu w 2015, których efektem jest wypracowanie wspólnej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego. Należy jednak zauważyć, w UE nie ma uprawnień do realizowania polityki edukacyjnej w krajach członkowskich i jej oddziaływanie ma charakter pośredni.

⁷ Proces reform jest przykładem konwergencji politycznej i instytucjonalnej w polityce europejskiej (Heinze i Knill 2008; Batory i Lindstrom, 2011). Batory i Lindstrom (2011) pokazują, jak Komisja Europejska wprowadza zmiany polityki uzależniając finansowanie projektów od spełnienia określonych warunków. Komisja tworzy w ten sposób zachęty dla podmiotów krajowych, w tym przypadku instytucji szkolnictwa wyższego, włączając uniwersytety w proces kształtowania polityki i lobbowania, na rzecz ustawodawstwa, które pozwoli im spełnić wymogi stawiane przez KE. Po drugie, uczelnie starają się spełniać wymogi Komisji, nawet w przypadku braku kompatybilnych prawnych systemów krajowych, a tym samym wyprzedzając decyzje polityczne na szczeblu krajowym, co można określić jako "miękki" mechanizm osiągnięcia konwergencji. Sprzyjają temu programy European Research Council i European Science Foundation dokonujące alokacji środków w ramach konkursów na badania (Young 2012). Batory i Lindstrom (2011) analizując studium przypadku Erasmus Mundus, finansowanego przez UE programu szkolnictwa wyższego, podkreślają, że mamy do czynienia z niedoszacowaniem rzeczywistego wpływu KE. Siły napędowe reform w wielu krajach związane były z presją ze strony organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych w ramach różnych programów rozwojowych takich jak te opracowane i finansowane przez Bank Światowy (Rumunia, Węgry i Słowacja) (Ciucanu 2013).

historycznego i instytucjonalnego rozwoju (Valimaa 2011, Neave 2003).⁸ Wśród czynników, które mogą wpływać na odmienność trajektorii rozwoju finansowania i zarządzania uczelniami mogą być aspekty polityczne, min. zróżnicowanie relacji między aktorami publicznymi i politycznymi, na co wskazuje Bleikle (2014) i Kauko (2013). Decydujący wpływ na charakter i głębokość reform ma również oddziaływanie otoczenia (wielkość populacji, położenie geograficzne i język; szerzej w: Valimaa 2011). Bliskie temu podejściu będą teorie *path dependency* (ciągłości historycznej), w tym także związane z modelami welfare state Espinga-Andersena (1990).

1.1.1. Zakres opracowania

Niniejsze opracowanie przedstawia nakłady na edukację wyższą i jej rezultaty dla lat 2001-2013 i obejmuje 25 krajów europejskich (w tym należące do UE oraz kraje kandydujące do UE lub stowarzyszone z Europejskim Obszarem Gospodarczym). Analizy danych empirycznych oparte są na bazie Eurostat i ze względu na dostępność danych dotyczących finansowania ograniczają się do lat 2001-2011. W przypadku niektórych danych (np. danych o liczbie studiujących) statystyki sięgają roku 2013. Wydłużenie okresu analizy do połowy lat 90. choć możliwe, zmniejszyłoby istotnie liczbę analizowanych krajów. Wskaźniki jakościowe dotyczące finansowania, które zostały wybrane do analizy pochodzą z raportów EUA (*European University Association*) umożliwiających przedstawienie informacji dla większości krajów europejskich. Zakres analizy ogranicza się przede wszystkim do sfery finansowania szkół wyższych ze źródeł publicznych. To skłania do przyjrzenia się efektywności wykorzystania środków publicznych. Dużym jednak ograniczeniem danych jakościowych jest ograniczona możliwość wnikliwej oceny zmian w czasie. Raport przedstawia dane na poziomie makroekonomicznym i nie odnosi się szczegółowo do rozwiązań przyjętych w poszczególnych krajach i zróżnicowania wewnątrz systemów edukacji wyższej.

1.1.2. Struktura opracowania

W rozdziale 1 przedstawiono analizę wydatków na edukację wyższą. Zawarto statystyki dotyczące poziomu nakładów, struktury i zmian w okresie 2001-2011. W dalszej części raport koncentruje się na mechanizmach finansowania uczelni ze środków publicznych. Uwzględnione zostały podstawowe sposoby finansowania: subwencje, kontrakty, programy doskonałości (*excellence*). W tym rozdziale nakreślono także wybrane aspekty rozliczalności i autonomii uczelni w zakresie zarządzania środkami publicznymi.

W rozdziale 2 zostały omówione zależności między poziomem finansowania, strukturą wydatków publicznych i poziomem autonomii a rezultatami edukacji wyższej. Na podstawie analizy prostych korelacji i przeglądu literatury podjęta zostanie próba określenia na ile wybrane wskaźniki nakładów są powiązane z rezultatami działań systemów edukacji wyższej w Europie.

Tekst nie stanowi całościowej diagnozy związanej z finansowaniem edukacji wyższej w Europie. Jest wiele opracowań wybitnych autorów w tym zakresie (de Boer 2015, Jongbloed 2010). Pierwsza część raportu koncentruje się na zagadnieniach związanych z finansowaniem edukacji wyższej ze środków publicznych, jednak nawet w tym zakresie nie przedstawia całego obrazu. Cel jest skromniejszy: wskazanie charakterystycznych elementów finansowania edukacji wyższej w Europie i zmian jakie

⁸ Jak podkreśla Neave (2003) po pierwsze związki edukacji i państwa były w Europie najdłuższe w porównaniu z innymi kontynentami, a po drugie rozwój uniwersytetu jako organizacji i uniwersytetu badawczego rozwijał się zawsze w formie usług dla państwa. Umasowienie edukacji wyższej trwającej od lat 60 zacieśniło więzi między państwem i uniwersytetami zwłaszcza poprzez finansowanie.

nastąpiły w ostatniej dekadzie. Przedstawiając własne wyliczenia i korzystając z opracowań innych autorów celem jest przedstawienie jak finansowanie edukacji wyższej jest zróżnicowane w skali europejskiego kontynentu i jak powiązane jest z rezultatami systemów edukacji wyższych.

1.2. Poziom i struktura nakładów na edukację wyższą

Literatura z zakresu ekonomii edukacji wskazuje na istnienie korzyści zarówno prywatnych jak i społecznych wynikających z inwestowania w edukację. W przypadku jednostki osiągnięcie wyższego poziomu edukacji jest istotnym czynnikiem wpływającym na poziom wynagrodzenia i ma istotny wpływ na sytuację na rynku pracy (de la Fuente, 2003). Według Beckera (1975) indywidualne inwestowanie w kapitał ludzki podwyższa krańcową produktywność i tym samym płacę. Nakłady na edukację przynoszą również niepieniężne korzyści związane z oczekiwaną długością życia, większym udziałem w życiu społecznym, mniejszą przestępczością czy większymi możliwościami adaptowania zaawansowanych technologii (Aghion 2009, Woessmann, 2006). Wysoka społeczna stopa zwrotu z edukacji stanowi uzasadnienie dla publicznego inwestowania w edukację.⁹

Na podstawie założeń teorii kapitału ludzkiego w ekonomii rozwinęły się endogeniczne teorie wzrostu (w przeciwieństwie do neoklasycznych i egzogenicznych modeli) zakładające, że technologiczne zmiany są podstawą gospodarczego wzrostu i są wynikiem działań podjętych przez ludzi, którzy odpowiadając na bodźce rynkowe przetwarzają nową wiedzę w dobra i usługi. Dlatego długookresowy wzrost gospodarczy nie jest rezultatem czynników egzogenicznych, ale zależy od własnych zdolności gospodarki. Zatem przyspieszony wzrost osiągnąć można dzięki odpowiedniej polityce gospodarczej, której głównym celem jest podnoszenie poziomu wiedzy i doświadczeń, czyli akumulacja kapitału ludzkiego (Lucas 1988; Romer 1990, 1994). W modelach endogenicznych zakłada się, że pracownicy mają niską skłonność do inwestowania w edukację, co przyczynia się do niższego wzrostu gospodarczego. Rustichini i Schitz (1991) argumentują, że mimo, iż jednostki mają świadomość, że wiedza podnosi wydajność pracy, mają tendencję do nieoptymalnego inwestowania w edukację wyższą. To skłoniło Temple (2000) i Kopfa (2007) do twierdzenia, że rządy powinny subsydiować nie tylko badania i rozwój, ale również kształcenie na poziomie wyższym by przyspieszyć technologiczne zmiany w gospodarce.

Mając na uwadze powyższe wnioski zakładamy, że publiczne finansowanie edukacji wyższej jest częścią systemu zarządzania, który decyduje o realizacji celów stojących przed edukacją wyższą (dostęp do edukacji, jakość kształcenia i badań, efektywność kosztowa)¹⁰. Instrumenty finansowe tworzą zachęty dla określonych zachowań podmiotów (uczelnie, naukowcy), co sprzyja osiągnięciu konkretnych celów (Jongbloed 2010).

Identyfikacja wskaźników charakteryzujących inwestowanie w edukację wyższą jest kluczowa z punktu widzenia dalszych analiz. Do wyboru mamy wskaźniki (tabela 1.1) odnoszące się do źródeł finansowania (publiczne lub prywatne), przeznaczenia (instytucje lub studenci), a także celu jakiego

⁹ Poza teorią kapitału ludzkiego również teoria signalingu wskazuje, że inwestowanie w edukację wyższą jest sygnałem dla pracodawcy o przyszłej produktywności kandydata w pracy na podstawie dyplomu ukończonej uczelni (Spence 1973).

¹⁰ W niniejszym opracowaniu uwypuklone są podstawowe cele, które stoją przed systemami edukacji wyższej: dostęp do nauki, równość w dostępie, jakość dydaktyki i badań. Warto mieć na uwadze również inne priorytety min. transfer wiedzy, umiędzynarodowienie uczelni, komercjalizację badań.

służą wydatki (kształcenie, B&R, wsparcie finansowe studenta)¹¹. Przedstawienie zestawu wskaźników pozwala na całościowe porównanie systemów i daje szerszy obraz podobieństw i różnic występujących pomiędzy krajami.

Tabela 1.1 Wydatki na edukację wyższą - klasyfikacja Eurostatu

Rodzaje finansowanych dóbr i usług		Środki alokowane są:	
		W instytucjach edukacji wyższej	Poza instytucjami
Edukacyjne dobra i usługi (podstawowe)		Publiczne Prywatne netto ¹² (czesne)	Prywatne netto (książki materiały, ekstra opłaty)
Pozostałe usługi edukacyjne	R&D	Publiczne Prywatne	
	Inne	Publiczne usługi pomocnicze (transport, żywienia, kampus) Prywatne netto (opłaty za usługi)	Prywatne netto (koszty utrzymania, transportu)

Źródło: Klasyfikacja UOE (Unesco-UIS/OECD/Eurostat) - UOE data collection on education systems. Manual Concepts, definitions and classifications, Luxemburg (2013)

¹¹ Dobra i usługi związane z edukacją wyższą mogą być nabywane w ramach instytucji edukacyjnych lub na zewnątrz. Podstawowe wydatki na dobra i usługi (educational core goods and services) obejmują wszystkie nakłady, które są bezpośrednio związane z kształceniem (wydatki na wynagrodzenie nauczycieli, utrzymanie budynków szkolnych, materiały dydaktyczne, książki, nauka poza szkołami i wydatki związane z administracją szkół). W przypadku wydatków na badania i rozwój (B & R) uwzględniane są wyłącznie nakłady ponoszone w ramach instytucji edukacyjnych. Wydatki nie związane bezpośrednio z kształceniem (non-instruction) obejmują wszystkie wydatki związane z kosztami utrzymania w trakcie trwania studiów.

¹² Wydatki prywatne netto - nie obejmują dotacji publicznej.

Analizę rozpoczniemy od przyjrzenia się wydatkom publicznym na edukację wyższą w relacji do PKB.¹³ Przedstawienie rocznych nakładów finansowych przeznaczanych na edukację wyższą w relacji do PKB ze środków publicznych mówi o zróżnicowaniu wysiłku finansowego poszczególnych krajów i stopniu w jakim inwestycje w edukację wyższą stanowią priorytet danego kraju w zakresie ogólnej alokacji zasobów publicznych. Wskaźnik ten oznacza jaka część bogactwa generowanego w gospodarce, jest przeznaczona na szkolnictwo wyższe i wynika z wyborów dokonywanych przez rząd. Nakłady publiczne dotyczą zarówno bezpośrednich wydatków na kształcenie i badania jak i pośrednich w postaci transferów do studentów i ich rodzin. Związane są również finansowaniem podmiotów administrujących systemem edukacji, wykonujących badania edukacyjne, opracowujących programy nauczania i analizujące politykę edukacyjną.

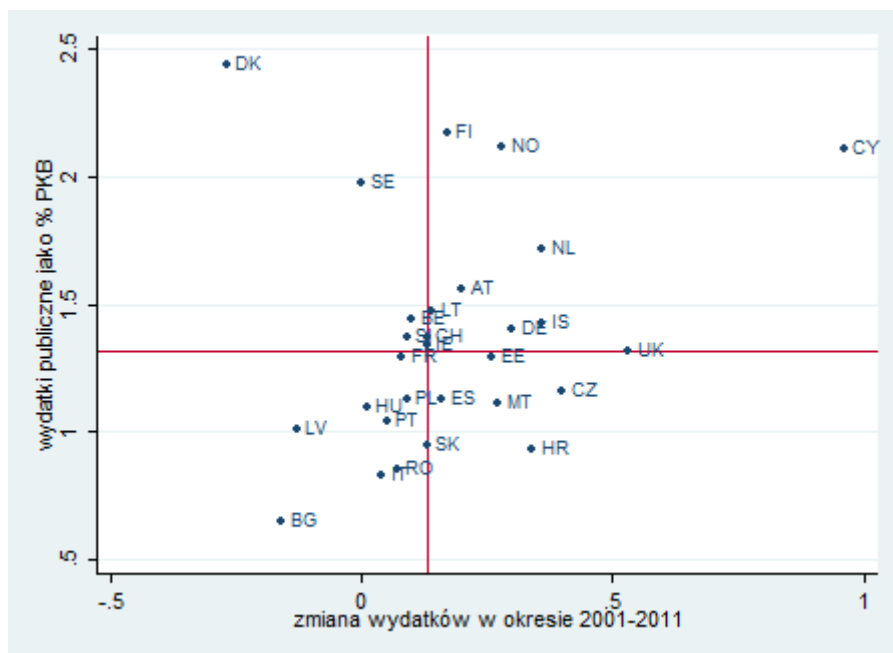
Wyznaczanie wartości wskaźników dotyczących nakładów opiera się na nakładach bieżących (z roku 2011) oraz względnej zmiany w okresie 2001-2011 (mierzonej indeksem, gdzie wartość z 2011 podzielona została przez wartość z 2001), co pozwala przedstawić sytuację obecną i odnieść ją do roku 2001 dla wszystkich analizowanych krajów. Poziom wydatków w relacji do PKB dla roku 2011 jest mierzony na osi pionowej, a zmiana wydatków (stosunek wydatków w 2011 do wydatków z roku 2001) dla okresu 2001-2011 na osi poziomej. Na wykresie ćwiartki wyznaczone zostały przy zastosowaniu mediany jako punktu odcięcia (czerwone linie).

Na podstawie wskaźników dla 2001 i 2011 roku możemy zakwalifikować systemy finansowania poszczególnych krajów do czterech grup (schemat także do kolejnych wykresów w tym opracowaniu):

- (1) kraje z wysokim poziomem wskaźnika w 2011 i w których nastąpił największy wzrost w okresie 2001-2011 (ćwiartka górna prawa),
- (2) kraje z wysokim poziomem wskaźnika w 2011 r. a w okresie 2001-2011 wzrost był niższy w porównaniu do średniej analizowanych krajów (ćwiartka górna lewa)
- (3) kraje z poziomem wskaźnika w 2011 poniżej średniej ale w okresie 2001-2011 wzrost wyższy w porównaniu do średniej analizowanych krajów (ćwiartka dolna prawa)
- (4) kraje które osiągnęły wskaźnik w 2011 poniżej średniej a w okresie 2001-2011 wzrost był niższy w porównaniu do średniej analizowanych krajów (ćwiartka dolna lewa)

¹³ W całkowitych wydatkach publicznych na szkolnictwo wyższe zawarte są bezpośrednie wydatki przeznaczone na działalność badawczą. Wydatki na badania i rozwój mogą stanowić prawie połowę całkowitych wydatków na szkolnictwo wyższe, jak ma to miejsce w Szwajcarii (49%), w Portugalii (47%) i Wielkiej Brytanii (46%). Istnieją argumenty by oddzielić wydatki na działalność dydaktyczną od nakładów na badania, gdyż te dwa elementy mogą być związane z odmiennymi rezultatami uczelni. Według Acemoglu (2006) wydatki na B+R są w większym stopniu związane z innowacjami, a w mniejszym z ukończeniem studiów i wejściem na rynek pracy absolwentów. Jednak możemy założyć, że kształcenie i badania stanowią integralną część szkolnictwa wyższego, co skłania do uwzględniania tego elementu we wskaźniku nakładów na edukację wyższą.

Wykres 1.1 Udział całkowitych wydatków publicznych na edukację wyższą w PKB w 2011 r. versus zmiana tego udziału w stosunku do 2001 r.¹⁴



Źródło: Eurostat¹⁵

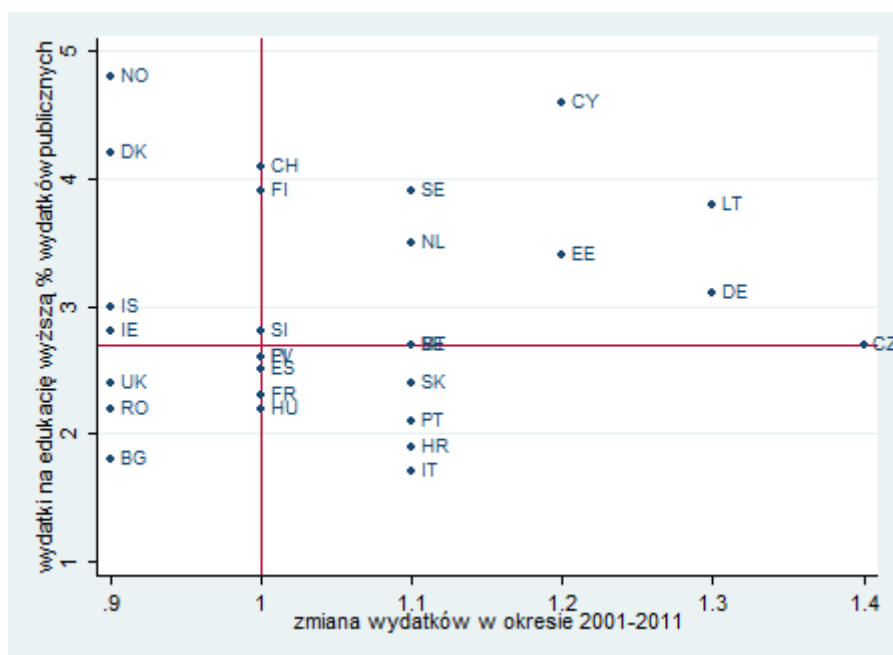
Jak przedstawia wykres 1.1, w połowie krajów wydatki na edukację wyższą w 2011 roku wynoszą powyżej 1,3 % PKB. Do krajów, które ponoszą najwyższe wydatki na edukację wyższą w 2011 roku w stosunku do średniej (mediana 1.32) należą kraje skandynawskie (Szwecja 2%, Norwegia 2.1%, Finlandia 2.2%, Dania 2.4%) i Cypr przeznaczający na edukację 2.1%. W największym stopniu zwiększyły nakłady w analizowanym okresie 2001-2011: Cypr, Wielka Brytania, Czechy, Holandia. W tej grupie mamy kraje, które charakteryzują się wysokim poziomem nakładów, które nadal dokonują dużych inwestycji i kraje, które miały wydatki poniżej średniej europejskiej i dokonują w tym obszarze silnego skoku. W badanym okresie wysiłek finansowy był mniejszy w porównaniu ze średnią w: Bułgarii i na Łotwie.

Wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe możemy również odnieść do ogółu wydatków publicznych. Wykres 1.2 przedstawia roczne wydatki publiczne przeznaczone na szkolnictwo wyższe jako procent wydatków publicznych. W okresie racjonalizacji budżetu publicznego i ograniczeń finansowych, udział rocznych wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w relacji do sumy wydatków publicznych wskazuje relatywną wagę przypisywaną edukacji wyższej w porównaniu do innych zadań sektora publicznego.

¹⁴ Przedstawione w opracowaniu dane odnoszą do dwóch poziomów edukacji wyższej: studiów magisterskich i doktorskich (ISCED 5-6), statystyki uwzględniają wyłącznie studentów studiów stacjonarnych (FTE). Schemat wykresów jest stały w całym opracowaniu: linie czerwone wyznaczają medianę analizowanej zmiennej i jej zmiany w danym okresie. Zmiana wydatków jest przedstawiona jako indeks czyli wartość z 2011 została podzielona przez wartość z 2001 roku.

¹⁵ W analizach uwzględniono następujące kraje: Austria (AT), Belgia (BE), Bułgaria (BG), Cypr (CY), Czechy (CZ), Chorwacja (HR), Dania (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francja (FR), Niemcy (DE), Włochy (IT), Islandia (IS), Irlandia (IE), Łotwa (LV), Litwa (LT), Malta (MT), Holandia (NL), Norwegia (NO), Polska (PL), Portugalia (PT), Rumunia (RO), Słowacja (SK) Hiszpania (ES), Szwecja (SE), Wielka Brytania (UK), Grecja (GR), Luksemburg (LU).

Wykres 1.2 Udział wydatków publicznych na edukację wyższą w relacji do wydatków publicznych ogółem w 2011 r. versus zmiana tego udziału w stosunku do 2005 r.



Źródło: European Commission (2015)

Kraje europejskie w 2011 r. przeciętnie przeznaczają na szkolnictwo wyższe 2,7% budżetu państwa. Powyższy wykres potwierdza silne zróżnicowanie pomiędzy krajami. Jednak ponownie zauważamy, że kraje skandynawskie prezentują wyższy poziom wydatków. Do krajów o najwyższym udziale wydatków na szkolnictwo wyższe w budżecie należą: Norwegia (4,8 %) Dania (4,23 %) oraz Cypr (4,56 %) i Szwajcaria (4,08 %). Niższy udział w budżecie charakteryzował kraje Europy Południowej i Środkowo-wschodniej, w tym najniższe wydatki obserwujemy: w Bułgarii (1,8%), Chorwacji (1,9%) i we Włoszech (1,6 %).

Na zmiany udziału wydatków na edukację wyższą w wydatkach publicznych wpływają zarówno zmiany wydatków na edukację, jak i zmiany poziomu wydatków publicznych. Stały stosunek w czasie wskazuje, że zarówno wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe i całkowite wydatki publiczne wzrosły lub zmniejszyły się w tym samym tempie. To sugeruje, że priorytety w obszarze szkolnictwa wyższego nie uległy zmianie w czasie. Wskaźnik w czasie rośnie, gdy wydatki publiczne na edukację rosną szybciej niż całkowite wydatki publiczne, wówczas możemy wnioskować, iż inwestowanie w kształcenie na poziomie wyższym jest priorytetem w stosunku do innych wydatków publicznych lub zostało mniej dotknięte przez cięcia budżetowe w porównaniu z innymi dziedzinami wydatków publicznych w ramach konsolidacji finansów publicznych.

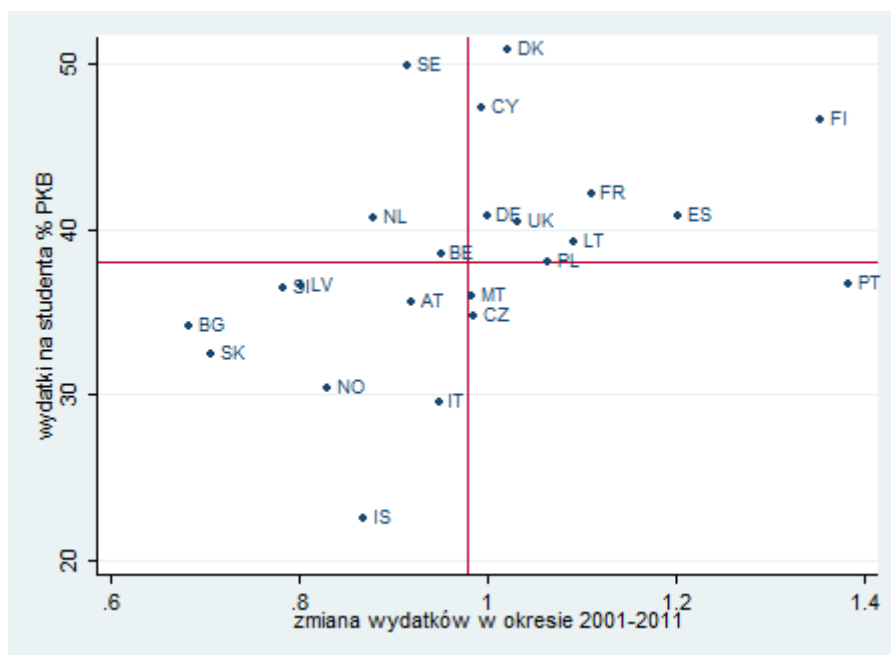
Wzrost w stosunku do średniej wśród krajów o największym udziale wydatków w budżecie w porównaniu z rokiem 2005 miał miejsce w krajach transformujących się (Czechy, Litwa, Estonia) i wysoko rozwiniętych (Niemcy, Szwecja, Holandia). W tych krajach publiczne wydatki roczne na edukację wyższą rosły szybciej w budżecie (lub spadały wolniej niż całkowite wydatki budżetowe). W drugiej grupie krajów, do której należały Szwajcaria, Hiszpania, Słowenia i Finlandia, wydatki publiczne pozostały na niezmiennym poziomie w roku 2011 w porównaniu do 2005. W tych krajach udział wydatków publicznych przeznaczanych na edukację wyższą zmieniał się maksymalnie o 0.1% w analizowanym okresie. W trzeciej grupie krajów udział wydatków publicznych w 2011 jest niższy w

porównaniu z 2005, gdzie wydatki na edukację wyższą rosły wolniej niż wydatki publiczne ogółem (lub spadały szybciej niż wydatki publiczne). Do grupy tej należy: Bułgaria, Rumunia, Wielka Brytania, Irlandia i Islandia.

Nakłady prywatne, których źródłem są gospodarstwa domowe (studenci i ich rodziny) oraz prywatne podmioty (przedsiębiorstwa, organizacje non-profit) obejmują zarówno płatności studentów trafiające do instytucji w postaci czesnego, opłat administracyjnych i innych usług świadczonych przez uczelnie, a także wydatki związane z usługami edukacyjnymi poza instytucjami edukacji wyższej. Z kolei przedsiębiorstwa i fundacje mogą zasilać system edukacji wyższej oferując granty badawcze lub fundując stypendia naukowe. W 2011 r. wydatki prywatne i publiczne przypadające średnio na studenta wyniosły według parytetu siły nabywczej 7 730 euro.¹⁶ Wśród europejskich krajów występuje duża rozpiętość wydatków. Najwyższy poziom wydatków ma miejsce w krajach skandynawskich (Dania, Szwecja, Norwegia, Finlandia) gdzie wydatki przekroczyły 13.5 tysięcy euro na studenta. Większość krajów wydaje poniżej 10 tysięcy. Z kolei niski poziom na poziomie 5-6 tysięcy obserwowany jest w krajach transformacji (Czechy, Litwa, Polska, Słowacja, Estonia), a najniższe wydatki na studenta występują w Rumunii i Bułgarii (poniżej 4 tys.).

Poniżej przedstawione zostały wydatki na studenta w relacji do poziomu PKB per capita, które pozwalają brać pod uwagę bogactwo kraju. W tym przypadku poziom PKB per capita oznacza zdolność do ponoszenia kosztów edukacji wyższej przez społeczeństwo.

Wykres 1.3 Roczne wydatki na edukację wyższą przypadające na studenta w relacji do PKB per capita w 2011 r. versus zmiana wydatków w stosunku do 2001 r.



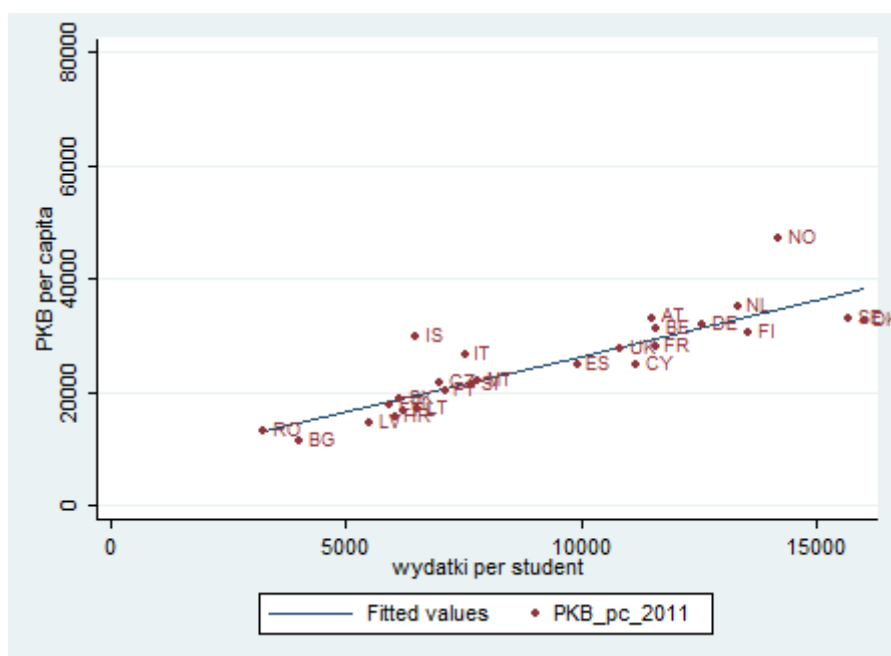
Źródło: Eurostat, wydatki według parytetu siły nabywczej, wydatki obejmują nakłady na publiczne i prywatne instytucje edukacji wyższej

¹⁶ Wskaźnik ten kalkulowany jest na podstawie wydatków szacowanych według parytetu siły nabywczej przypadających na studenta studiów stacjonarnych.

Na wykresie 1.3 widzimy potwierdzenie uzyskanych wcześniej wniosków. Najwyższe wydatki na studenta w stosunku do PKB per capita charakteryzują kraje skandynawskie. Wysoko uplasowały się również Francja, Hiszpania, Niemcy i Wielka Brytania. Wśród krajów, które charakteryzują się wysokimi nakładami w 2011 roku i w badanym okresie najsilniej je zwiększyły znalazły się: Finlandia, Hiszpania i Francja. Spadek wydatków i ich niski poziom obserwujemy w Bułgarii, Słowacji, Litwie. Tendencje w ciągu całej dekady były bardzo zróżnicowane ze względu na kryzys gospodarczy i zmiany wielkości populacji studentów w poszczególnych krajach¹⁷.

Jedną z podstawowych przyczyn leżącą u podstaw utrzymującego się zróżnicowania wydatków jest poziom dochodów poszczególnych krajów. Zestawienie danych o wydatkach z bogactwem kraju (mierzonym poziomem PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej) wskazuje na pozytywne związki.

Wykres 1.4 Wydatki roczne na publiczne i prywatne instytucje edukacji wyższej na studenta i poziom PKB per capita w 2011 r.

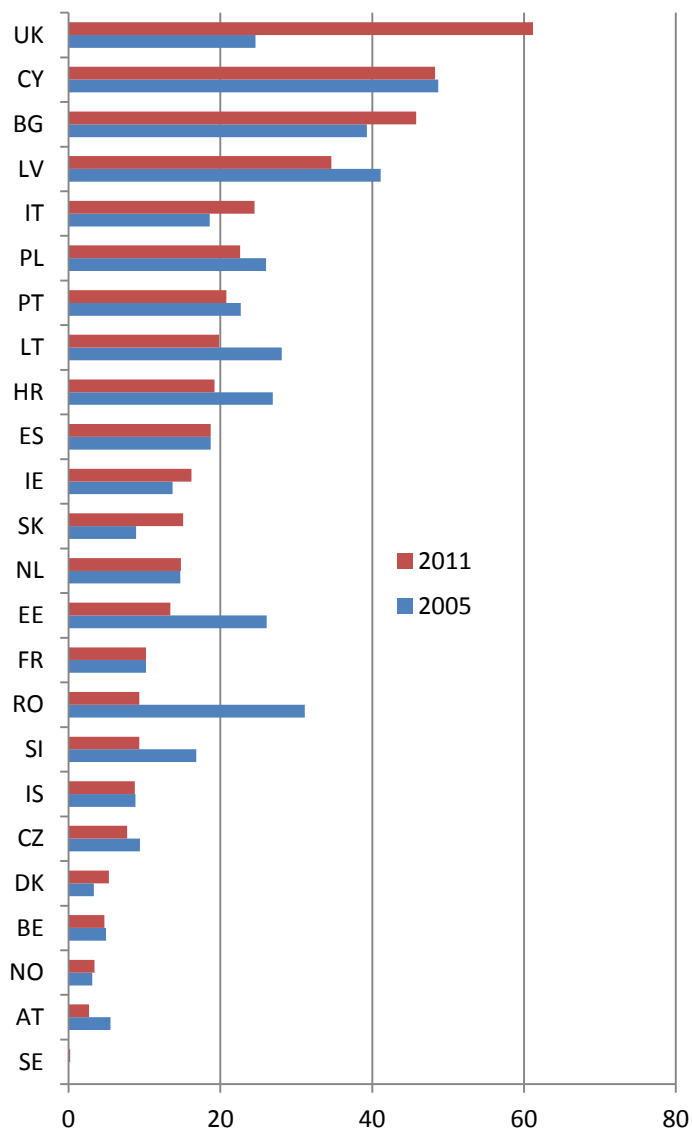


Źródło: Eurostat, zmienne wyrażone w euro wg parytetu siły nabywczej

Nakłady prywatne stanowią w wielu systemach edukacji wyższej ważne źródło dochodów uczelni. Zwłaszcza w kontekście spowolnienia gospodarczego, wprowadzenie opłat za studia i zacieśnienie współpracy z przedsiębiorstwami pojawiło się w centrum debaty politycznej wokół modeli finansowania edukacji. Jednakże nie obserwujemy określonego trendu w czasie w zakresie struktury finansowania. Analizując strukturę wydatków na szkolnictwo wyższe w Europie, możemy zaobserwować, że średnio udział środków prywatnych wynosił w 2011 r. około 17% ogółu wydatków (wykres 1.5). Udział ten jest silnie zróżnicowany w Europie.

¹⁷ Populacja studentów w wielu krajach zmniejsza się na skutek zmian demograficznych. Czynniki, które mogą również kształtować jej poziom są aspiracje młodzieży, kryteria przyjęć na studia i sytuacja na rynku pracy, koszty kształcenia i potencjalne korzyści z edukacji, długość trwania studiów (szerzej na ten temat w: Vincent-Lancrin, 2008).

Wykres 1.5. Udział nakładów prywatnych (gospodarstw domowych) w całkowitych nakładach na instytucje edukacji wyższej w 2005 i 2011 r.



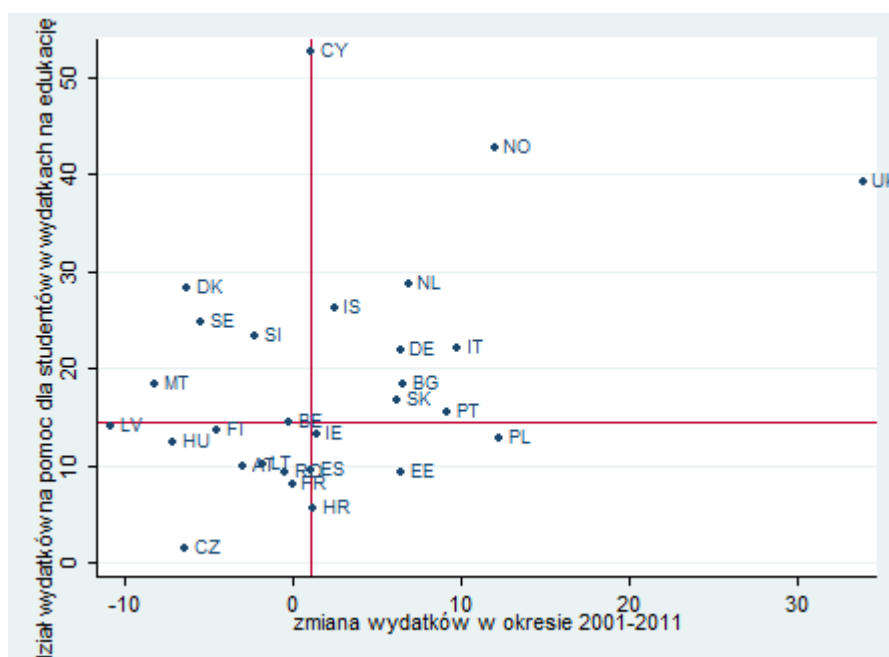
Źródło: European Commission (2015)

Wykres 1.5 pokazuje, że udział nakładów ponoszonych przez studentów i ich rodziny jest najwyższy w Wielkiej Brytanii (powyżej 60%), na Cyprze i Bułgarii (powyżej 45%), na Łotwie (34%). Gospodarstwa partycypują na poziomie 5% w Danii, Belgii, Norwegii, Austrii i Szwecji. Największy wzrost finansowania ze źródeł prywatnych nastąpił w Wielkiej Brytanii, gdzie od 2005 r. uległ podwojeniu. Wzrost obserwujemy również na Słowacji, w Bułgarii i we Włoszech, co wynikało głównie ze spadku nakładów publicznych. Z kolei największy spadek nakładów prywatnych miał miejsce w Austrii, Słowenii, Estonii, Chorwacji.

Temat prywatnych nakładów na szkolnictwo wyższe ponoszonych przez gospodarstwa domowe dominuje w dyskusjach politycznych (Doyle 2012). Często są one jednak bardziej ideologiczne niż pragmatyczne (Bjorn i Potrafke 2013). W niektórych krajach w ostatnim okresie zrezygnowano z czesnego (Estonia, Niemcy i Turcja), ale w innych wkład studentów zwiększył się (Irlandia). W Wielkiej

Brytanii rozpoczęła się debata dotycząca kosztów programu subsydiowania kredytów studenckich, która miała miejsce po wysokim wzroście czesnego. W Finlandii, po okresie próbnym umożliwiającym uczelniom pobieranie czesnego od zagranicznych studentów, rozwiązanie to zostało odrzucone ze względu min. na koszty administracyjne i dążenie do przyciągnięcia studentów z zagranicy. W Irlandii zrezygnowano z pobierania opłat na I poziomie studiów, a z kolei Austria, Estonia i kraje niemieckie podjęły decyzję o zniesieniu opłat za studia.¹⁸ Finansowanie edukacji przez studenta i jego rodzinę nadal jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w sferze finansowania szkolnictwa wyższego w Europie.

Wykres 1.6. Wydatki na wsparcie studentów jako % wydatków publicznych na edukację wyższą versus zmiana wydatków w okresie 2001-2011



Źródło: Eurostat

Kolejny wskaźnik związany z finansowaniem edukacji wyższej, to kwota transferowana w formie pomocy finansowej dla studentów, jako procent całkowitych wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe, przedstawiony został na wykresie 1.6. Wskaźnik ten jest istotny z punktu widzenia kształtowania równego dostępu do szkolnictwa wyższego. Dofinansowanie publiczne studiowania w formie pożyczek i stypendiów wykazuje duże zróżnicowanie w Europie, od 1.5 % wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w Czechach do 50% na Cyprze. Mediana wskaźnika obrazującego

¹⁸ Analiza faktycznego obciążenia studentów i gospodarstw domowych kosztami studiowania wybiega poza ramy tego opracowania. Ze względu na złożoność związane z czesnym oraz wsparciem studentów, analizy wymagają bardziej kompleksowego i wielowymiarowego podejścia. Czesne jest odmiennie definiowane w różnych krajach. Najczęściej dotyczy opłat za naukę, ale może obejmować wyłącznie niskie opłaty administracyjne (rejestracja, wydanie certyfikatu lub dyplomu). Kraje zróżnicowane są pod względem zasięgu pobieranych opłat. O ile w krajach skandynawskich nie pobierane są opłaty lub od niewielkiej liczby studentów (w Danii 10%), to w Włoszech i Chorwacji 90% studentów płaci. Istnieje wiele czynników wpływających na poziom obciążeń. Z perspektywy studenta czynnikami istotnymi jest: wysokość czesnego i innych opłat w relacji do dochodów, termin opłat (po przyjęciu na studia, po zakończeniu).

pomoc publiczną dla studentów wyniosła blisko 15% wydatków publicznych na edukację wyższą.¹⁹ Do krajów, które oferują wysoki poziom wsparcia w 2011 roku i uległ poprawie w analizowanym okresie w porównaniu do średniej europejskiej należą: Norwegia, Holandia, Włochy, Niemcy, Bułgaria, Słowacja, Portugalia, Islandia, Polska, Wielka Brytania. Niski poziom wsparcia i spadek w stosunku do roku 2001 widoczny jest w następujących krajach: Litwa, Łotwa, Węgry, Czechy, Finlandia, Austria, Belgia, Irlandia. Wydatki na wsparcie studentów w Wielkiej Brytanii wyniosły w 2011 40% i zmiana była 8-krotna, w przypadku Polski odnotowano wzrost z poziomu 0,4 do 12,7%.

W tej części analizy przedstawione zostały wskaźniki obrazujące poziom i strukturę nakładów na edukację wyższą, wskazujące na silne zróżnicowanie wysiłku finansowego poszczególnych krajów i zróżnicowanie priorytetów w strukturze wydatków. Z jednej strony badania przeprowadzone wśród 15 krajów UE wskazują na proces konwergencji po roku 2001 (Agasisti 2012), następującej na skutek implementacji Deklaracji Bolońskiej i Strategii Lizbońskiej, co jak zauważa autor wynika w większym stopniu z dopływu środków ze źródeł prywatnych niż publicznych. Czynnikiem najsilniej wpływającym na poziom wydatków poszczególnych krajów jest bogactwo mierzone PKB per capita. Z kolei Pechar i Andres (2008) udowadniają istnienie nadal silnych różnic w wydatkach publicznych na edukację wyższą między różnymi typami welfare state (socjaldemokratyczne, liberalne i konserwatywne państwo dobrobytu), co ma silne uwarunkowania historyczne.

W kolejnej części przyjrzymy się mechanizmom alokacji środków finansowych - na ile alokacja jest wynikiem corocznych uzgodnień władz państwa z uczelniami, a na ile opiera się na transparentnych algorytmach.

1.3. Mechanizmy alokacji środków publicznych

Z punktu widzenia efektów oddziaływania narzędzi finansowych istotny jest nie tylko poziom finansowania, ale również ważne są odpowiedzi na pytania: w jaki sposób fundusze są udostępniane ze źródeł publicznych, co jest finansowane przez rząd, w jaki sposób alokowane są środki pomiędzy uczelnie oraz kto o tym decyduje? Istotnym zagadnieniem jest kwestia na ile fundusze powiązane są z wynikami i nakładami? Pytania te są zasadne z uwagi na zależność między zasadami podziału środków finansowych między uczelnie a sposobem realizacji określonych zadań dydaktycznych i

¹⁹ Większość krajów stosuje kombinację kredytów i stypendiów, tak jak np. Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania. System, w którym występuje wyłącznie wsparcie w postaci pożyczek to: Islandia. Kraje, które oferują kredyty studenckie to są również najczęściej te, w których występuje wysokie wsparcie publiczne dla gospodarstw domowych w relacji do wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe. Wsparcie finansowe studentów łączyć różne rodzaje stypendiów (uniwersalne, merytokratyczne, oparte na potrzebach) i pożyczki (komercyjne lub oparte na hipotece, dochodach przyszłych). Według przeglądu Eurydice (2011), programy wsparcia rzadko są uniwersalne i dotyczą wszystkich studiujących (wyjątek stanowi Dania i Szwecja). W większości przypadków systemy opierają się na potrzebach lub osiągnięciach naukowych, jak również mogą być kombinacją obu. W 20 na 39 europejskich systemów szkolnictwa wyższego, obowiązują programy oparte na osiągnięciach naukowych. Stypendia mogą służyć jako skuteczny instrument polityki w celu promowania równego dostępu do edukacji, jeśli ułatwiają dostęp do edukacji osobom o niższych dochodach. W krajach, gdzie stypendia przyznawane są prawie wyłącznie na podstawie osiągnięć (np. kraje Europy Środkowo-Wschodniej) system stypendialny spełnia ograniczoną rolę wyrównawczą. Kombinacja systemów wsparcia opartych na wynikach w nauce i poziomie dochodu gospodarstwa domowego jest obecna w Belgii, Grecji i Włoszech. Kraje, które zapewniają studentom najwyższe kwoty dotacji o maksymalnej kwocie przekraczającej 5000 euro w roku akademickim na studenta to Belgia, Dania, Irlandia, Hiszpania, Włochy, Austria, Portugalia, Finlandia, Wielka Brytania (Walia), oraz Szwajcaria. W Niemczech, Liechtensteinie i Norwegii występuje mieszany system dotacji i pożyczek: część kwoty jest formą stypendium, a część jest oferowana w formie pożyczki (Eurydice, 2013, s. 5).

badawczych oraz racjonalnym wykorzystaniem środków (Aghion 2009, szerzej na ten temat w następnym rozdziale). Władze centralne wielu krajów europejskich są w coraz większym stopniu zainteresowane powiązaniem zainwestowanych środków w szkolnictwo wyższe, a całościowymi efektami działalności tego sektora. W tej części opracowania spróbujemy przyrzeć się wprowadzanym zmianom w mechanizmach finansowania w Europie.

Mówiąc o zasadach publicznego finansowania uczelni wskazuje się na dualny charakter finansowania, wyróżniając dwa podstawowe strumienie/kanały finansowania. Pierwszy strumień (*core funding*) stanowi finansowanie instytucjonalne, uzyskiwane przez uczelnię na swą działalność dydaktyczną i badawczą od ministerstwa ds. szkolnictwa wyższego lub agencji ds. finansowania edukacji wyższej w postaci dotacji blokowej jest przyznawany uczelni jako całości. Środki, które uczelnie otrzymują na pokrycie kosztów operacyjnych zarówno bezpośrednich jak i pośrednich określane są na podstawie negocjacji, algorytmu lub kontraktu (porozumienia wykonawczego) (tabela 1.1). Poziom kwoty przyznanej może opierać się na negocjacjach pomiędzy uniwersytetami a agencją finansującą w sprawie ilości przyznawanych funduszy w danym roku w stosunku do roku poprzedniego. Budżet historyczny oparty na wydatkach z ostatniego roku był najczęściej stosowaną formułą finansowania do początku lat 80. (Geuna, 2001). Drugim instrumentem wykorzystywanym jest algorytm, który może być oparty na komponentach nakładu (*input components*) i/lub wskaźnikach efektywności/jakości kształcenia i badań (*performance indicators*). Algorytm może zawierać element „stała przeniesienia”, który sprawia, że wysokość dotacji jest w mniejszym stopniu zależna od zmiennych parametrów algorytmu (liczba studentów, doktorantów, etatów nauczycieli akademickich i pozostałych danych wejściowych, które przyjmowane są do obliczeń udziału dotacji wybranej uczelni w całkowitej dotacji).²⁰ W wielu krajach zawierany jest również kontrakt między uczelnią i ministerstwem właściwym ds. edukacji wyższej określający poziom środków na realizację zadań. Kontrakty zawarte z instytucjami państwowymi na poziomie centralnym lub lokalnym określają wysokość i warunki finansowania zadań w danej instytucji edukacyjnej w perspektywie kilku lat. W porównaniu do budżetu historycznego finansowanie to wiąże się zwykle ze spełnianiem warunków i kryteriów właściwych dla innych rodzajów finansowania np. algorytmu (krótka charakterystyka kontraktów znajduje się w dalszej części). Drugi strumień to finansowanie zewnętrzne, uzyskiwane (często) na zasadzie konkurencyjnej od agencji finansujących edukację wyższą. Należą do niego projekty badawcze, finansowanie celowe i programy doskonałości (opisane w dalszej części opracowania). Granty na projekty badawcze przydzielane są bezpośrednio do grupy badawczej lub osoby przez agencję finansującą (Lepori 2007). Finansowanie celowe może być realizowane zarówno w drodze bezpośredniego przydziału środków finansowych uczelni (przykładem są zamawiane kierunki kształcenia na wybranych uczelniach, programy związane z modernizacją systemu edukacji wyższej (np. Strategic Innovation Funding w Irlandii, Higher Innovation Funding w Wielkiej Brytanii) lub poprzez przyznawanie grantu na zasadach konkurencyjnych. Finansowanie instytucjonalne oparte jest na następujących mechanizmach, które szerzej zostały przedstawione w kolejnych podrozdziałach²¹:

²⁰ Szerzej na ten temat w: Miłoś (2009)

²¹ Systematyka przedstawiona w tabeli dla celów porównawczych została przedstawiona w dużym uproszczeniu.

Tabela 1.2. Instrumenty finansowania edukacji wyższej

Dotacja ogólna (<i>block grant</i>)			
Kontrakty (porozumienia wykonawcze)	Algorytmy		Negocjacje
	Oparte na wynikach	Oparte na nakładach	Oparte na budżecie historycznym
Finansowanie projektów			
Finansowanie programów doskonałości (<i>excellence</i>)			
Celowe finansowanie bezpośrednie			

Źródło: Estermann 2015; mechanizmy finansowania dotyczą kształcenie i badań

Z badań EUA wynika, że w większości krajów finansowanie oparte jest na kombinacji opisanych wcześniej instrumentów. W tabeli 1.3 kraje zostały pogrupowane według udziału określonego mechanizmu w całkowitej dotacji. Najczęściej występującym mechanizmem alokacji środków publicznych w krajach europejskich jest dotacja blokowa oparta na algorytmie, podczas gdy budżet historyczny pozostaje ważnym mechanizmem w wielu systemach, w tym min. we Francji, Włoszech i Polsce (w przypadku dwóch ostatnich krajów alokacja dotyczy dydaktyki) (Estermann et al. 2015).

Tabela 1.3 Instrumenty finansowania edukacji wyższej w Europie

	Algorytm	Kontrakt (wpływ na finansowanie)	Negocjacje (historyczny budżet)
Podstawowy mechanizm	BE CZ ES DK* FI HU IE IS LT LV* NL PT RO* SE* UK DE	AT	BE CH DK* EE FR IT* PL* NO SE+
Dodatkowy mechanizm	CH DK EE FR IT* NO PL*+ SE+	FI FR IE IT LV+ NL UK	ES HU NL

Źródło Estermann et al. (2015), wyróżnione mechanizmy + dla badań * dla dydaktyki - w systemach w których funkcjonują odrębne mechanizmy finansowania dla kształcenia i badań.

Na początku lat 90. algorytm wprowadziła Dania, Włochy, Portugalia i Szwecja. W 2008 r. już 20 z 34 europejskich systemów szkolnictwa wyższego, stosowało algorytmy (Jongbloed 2010). Z tabeli 1.3 wynika, że obecnie algorytm jest stosowany w 24 krajach, w tym w 16 krajach jest to podstawowy mechanizm a w pozostałych ośmiu odgrywa mniejszą rolę. Wyjątkiem jest Austria, która w 2013 r. zrezygnowała z algorytmu i obecnie przekazuje środki finansowe uczelniom w całości na podstawie postanowień porozumień wykonawczych. W ostatnim okresie Hiszpania i Portugalia w wyniku kryzysu gospodarczego zrezygnowały z algorytmu na rzecz budżetu negocjowanego opartego na nakładach z poprzedniego roku (Estermann et al., 2015).

1.3.1. Algorytm

Algorytm jest matematyczną formułą opartą na wybranych wskaźnikach pozwalającą skalkulować wysokość dotacji publicznych dla instytucji szkolnictwa wyższego na dydaktykę i bieżącą działalność, a w niektórych przypadkach oddzielnie na badania. Głównymi czynnikami sprzyjającymi wprowadzaniu algorytmów była potrzeba ograniczania rosnących wydatków na edukację wyższą. Właściwie skonstruowana formuła pozwalała także zredukować konieczność monitorowania działań uczelni przez rząd i tym samym ograniczyć koszty, a także poprawić zarządzania uczelniami (szerzej Wilkin 2015). Algorytmy finansowania uznaje się za rozwiązanie zwiększające przejrzystość finansowania ze środków publicznych dzięki temu, że dostępne środki rozdziela się między uczelnie w sposób obiektywny, oraz pozwalający uniknąć nacisków politycznych. Jak zostało już wcześniej wspomniane algorytmy zawierają komponenty oparte na nakładach (*input components*) i efektach (*output, performance indicators*). W przypadku algorytmów finansowania opartych na kryteriach dotyczących nakładów, wskaźniki odnoszą się do skali działalności uczelni, którą można szacować na podstawie wielkości zasobów (liczby pracowników, wynagrodzeń pracowników, liczby zarejestrowanych studentów, budynków itp.), jakimi dysponuje uczelnia.²² Najpowszechniej stosowanym kryterium jest liczba studentów zarejestrowanych w poprzednim lub bieżącym roku, z uwzględnieniem specyfiki kierunków studiów. W niektórych krajach liczba studentów w każdej uczelni uprawnionej do korzystania ze środków publicznych jest ustalana w porozumieniu z władzami krajowymi (Bułgaria, Litwa, Węgry, Rumunia i Liechtenstein) lub liczbie dostępnych miejsc na studiach bądź studentów, których uczelnia ma przyjąć zgodnie z liczbą absolwentów określoną w umowie pomiędzy uczelnią a władzami publicznymi (Estonia, Łotwa i Finlandia) (szerzej w Eurydice 2009). W ostatnim okresie rośnie znaczenie wskaźników wynikowych. W porównaniu do 1995 r. gdy tylko 6 systemów było opartych na efektach (odgrywały znaczenie), w 2008 r. było już takich systemów 24. Stosowane kryteria związane z wynikami (*output*) zawierały elementy dotyczące nauczania i działalności badawczej: przyznane stopnie naukowe, wydane dyplomy, zdobyte punkty ECTS (Jongbloed et al., 2010, Estermann et al., 2015).

²² Podział środków uwzględniający liczbę studentów może być dokonany za pomocą modelu dystrybucyjnego lub cenowego. W modelu cenowym, budżet jest obliczany przez pomnożenie kosztu przez liczbę studentów. Z kolei w modelu dystrybucji budżet jest dany a ceny są obliczone przez podzielenie budżetu przez liczbę studentów. W przypadku, gdy liczba studentów wzrasta, model cenowy proporcjonalnie zwiększa środki na finansowanie, a to sprawia, że planowanie budżetu staje się trudne dla rządu, stąd są często połączone ze zdefiniowaną ex-ante liczbą studentów; rząd może zredukować wówczas kwotę w kolejnym roku. Innym sposobem wpływania na liczbę studiujących są priorytety dotyczące liczby studentów na określonych kierunkach istotnych z punktu widzenia rynku pracy. Prawie wszystkie modele zawierają pewne elementy stabilizujące w celu ochrony instytucji przed krótkoterminowymi wahaniami (np. składnik podstawowy w Norwegii) (Cantillon et al. 2011).

Tabela 1.4 Wskaźniki zawarte w mechanizmach finansowania uczelni (dane dla lat 2014-2015)

Wskaźniki	
Liczba studentów	BE CH CZ DE DK ES FI FR HU IE IS IT LT LV NL NO PL SE TR UK
Liczba stopni doktorskich	BE DE FI FR IE NL NO PL PT RO SK TR
Wartość środków z UE	CH CZ HU IT RO SK ES FI PL PT SE NO
Wartość finansowania zewnętrznego	CH CZ HU IT RO SK ES FI PL PT SE DE IE TR
Liczba magistrów	BE CZ DE DK ES FI FR IS IT NL PT RO SK TR
Liczba punktów ECTS	BE DK ES FI IT NO PT RO SE UK
Liczba doktorantów	BE (FR) CZ ES HU IE IT LV PL PT SK TR
Wartość kontraktów badawczych	CZ ES FR IE IT PL PT RO TR
Liczba pracowników	ES FI FR IE IT LT PL PT RO TR
Liczba studentów międzynarodowych	CZ DE DK ES HU IT NO P; PT RO SK TR
Poziom aktywności naukowej	CZ FR IT PL PT RO TR
Poziom dywersyfikacji uczelni	DE ES PT TR
Liczba patentów (przyjęte)	PL RO TR
Powierzchnia budynków	ES HU LT RO TR
Poziom zatrudnienia absolwentów	CZ FI HU IT PT RO SK
Wielkość kadry zagranicznej	CZ DE FI PL PT NO TR
Miejsce w rankingu międzynarodowym	FR HU RO
Miejsce w rankingu krajowym	FR HU RO
Inicjatywy społeczne	DK HU RO TR

Źródło: Estermann et al., (2015), pogrubioną czcionką wyróżnione zostały wskaźniki oparte na wynikach uczelni.

Głównym celem finansowania opartego na wynikach jest stworzenie zachęt finansowych dla uczelni do osiągania określonych rezultatów w wybranych obszarach. W tabeli 1.4. przedstawione zostały wybrane wskaźniki dominujące w mechanizmach finansowania uczelni. Większość formuł zawiera kombinację wskaźników opartych na nakładach i wynikach. Gdy w systemie finansowania wyróżnione są oddzielne formuły finansujące kształcenie i badania, wówczas te przeznaczone na dydaktykę są częściej oparte na nakładach (Irlandia, Polska, Rumunia, Szwecja), podczas gdy fundusze na badania są w większym stopniu oparte na rezultatach (Irlandia, Polska). W systemach, które łącznie obejmują badania i kształcenie przeważają wskaźniki związane z nakładami. Wyjątkiem jest duński system finansowania kształcenia oparty wyłącznie na rezultatach. Analiza systemów finansowania wskazuje, że większość krajów europejskich alokuje część środków na podstawie osiągniętych wyników. Szczególny wzrost znaczenia wskaźników opartych na wynikach w algorytmie zaobserwowano w Czechach, Danii i we Włoszech. Udział środków opartych na rezultatach jest silnie zróżnicowany w poszczególnych krajach, ale w większości systemów stanowi niewielką część całkowitych dochodów uczelni (Estermann et al. 2015). Charakterystyki systemu edukacji wyższej związane np. z kosztem wynajmu (Finlandia), powierzchnią budynków (Francja), liczbą pracowników (Grecja, Francja, Polska, Portugalia) pozwalają zapewnić stabilność finansowania systemu. Zauważalny jest również trend, aby włączać do formuł finansowania wskaźniki, które należą do priorytetów politycznych w sferze kształcenia wyższego i badań. Obejmują one zwłaszcza wskaźniki dotyczące finansowania uczelni ze źródeł międzynarodowych, liczby studentów i pracowników zagranicznych. Nacisk na internacjonalizację jest szczególnie widoczny w krajach skandynawskich. Znaczenie poszczególnych komponentów zarówno opartych na nakładach jak również wynikach zależy w dużej mierze od wagi

przypisanej w algorytmie. Pewnym przybliżeniem (w bardzo dużym uproszczeniu) udziału poszczególnych komponentów w systemach europejskich obrazuje tabela 1.5:

Tabela 1.5 Znaczenie wskaźników w krajach europejskich wykorzystujących algorytm jako główny mechanizm finansowania

	Algorytm	
	Oparty na nakładach	Oparty na wynikach
Podstawowy mechanizm**	BE(FR)+ CZ DE (BE HE) ES HU IE* IS LT LV* NL PT RO*	BE (FL) DK* FI IE UK
Dodatkowy mechanizm	CH PL*	DE (NRW) DK+ EE FR IT NO PL+ SE+

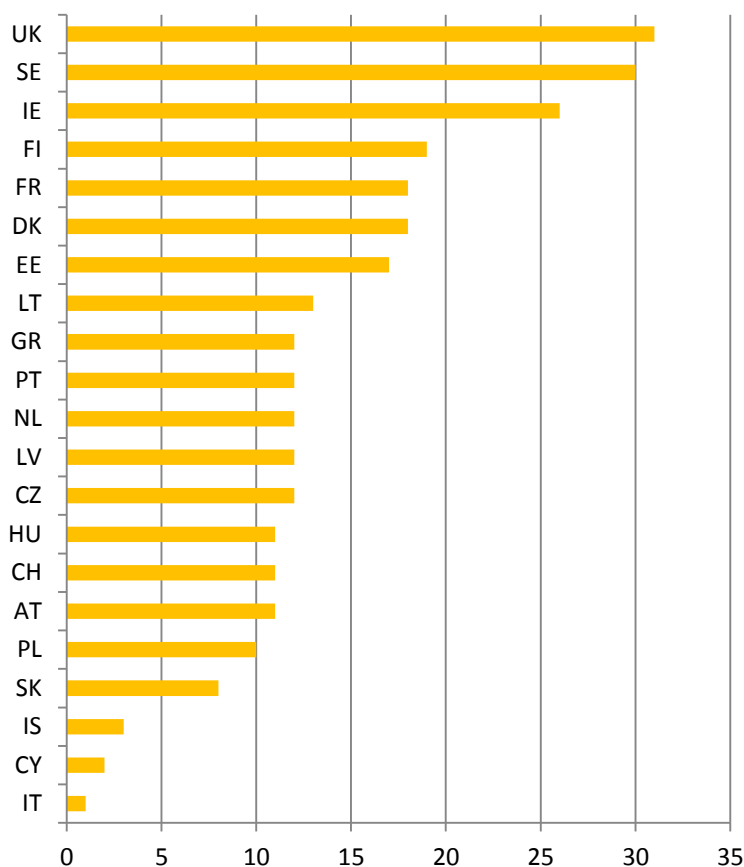
Źródło: Estermann et al., 2015²³, SE została zaliczona do grupy gdzie zarówno mechanizm oparty na nakładach jak i wynikach w obszarze kształcenia został uznany za podstawowy. + dla badań * dla dydaktyki w systemach w których funkcjonują mechanizmy oddzielne dla kształcenia i badań

** dane pochodzą z ankiety i konsultacji przeprowadzanych w ramach projektu DEFINE w latach 2012-2014 i odnoszą się do okresu po 2008 r.

Na tle Europy wyróżnia się: Finlandia, Belgia, Dania, Irlandia i Wielka Brytania, które wykorzystują w algorytmie wskaźniki oparte w dużym stopniu na wynikach. Spoglądając na mechanizmy finansowania systemów edukacji wyższej warto uwzględnić jeszcze jeden wymiar, który wpływa na zachowania instytucji i może być silnym bodźcem projakościowym, a mianowicie finansowanie konkurencyjne, polegające na dystrybucji określonej puli funduszy między konkurujące ze sobą szkoły wyższe, które dotyczy głównie finansowania projektów badawczych. Z badań Dominicis (2011) opartego na próbie 200 uczelni z 33 europejskich krajów wynika, że podstawowe finansowanie (*core funding*) stanowi około 80% w stosunku do całkowitej sumy środków dla większości wybranych uniwersytetów w Europie, podczas gdy fundusze konkurencyjne (do których zaliczane są dotacje i granty na projekty badawcze przyznawane na zasadach konkurencyjnych) stanowią około 20%.

²³ Występuje duża rozbieżność między oszacowaniami de Boer et al., (2015) i Estermann et al., (2015). Pierwszy z autorów analizując 15 wybranych krajów (2015) szacuje, że w Finlandii udział środków uzyskiwanych przez uczelnie na podstawie porozumień kształtował się na poziomie 75-100%, w Danii 60%, w Holandii 27-32% dochodów.

Wykres 1.7. Udział środków konkurencyjnych w budżetach uczelni pochodzących ze źródeł publicznych 2009/2010 r.



Źródło: Dominics (2011), badanie dotyczyło 200 uczelni z 33 krajów europejskich

Jak wynika z wykresu 1.10 uniwersytety Włoch, Cypru i Islandii mają budżety z wyraźnie wyższym udziałem finansowania podstawowego, podczas gdy uniwersytety w, Wielkiej Brytanii Szwecji, Irlandii, Finlandii mają wyższy poziom środków uzyskanych na zasadach konkurencyjnych. Poziom środków opartych na zasadach konkurencyjnych koresponduje z wagą wskaźników opartych na wynikach zawartych w algorytmach, za pomocą których finansowane są uczelnie w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Finlandii (tabela 1.4).

1.3.2. Kontrakty (porozumienia wykonawcze)

Obecnie sposobem realizacji celów politycznych w dziedzinie edukacji wyższej i wpływania na zachowania instytucji, który nabiera coraz większego znaczenia, są porozumienia wykonawcze określane mianem kontraktów rozwojowych. W umowach określone cele są uzgadniane między władzami publicznymi (ministerstwami właściwe ds. edukacji wyższej) i uczelniami. W Europie występują różne typy porozumień w 14 krajach europejskich, które w różnym stopniu mogą być związane z finansowaniem uczelni. W większości systemów kontrakty były postrzegane jako sposób zarządzania, a nie jako instrument finansowania (CHEPS 2010). Kontrakt (porozumienie wykonawcze) w przeciwieństwie do algorytmu, który jest oparty na ocenie działań bieżących lub ex post uczelni, z

założenia zawiera wskaźniki odnoszące się do realizacji celów w przyszłości. Cele określone w porozumieniach wykonawczych odnoszą się do ogólnych celów polityki wobec edukacji wyższej wyznaczanej przez władze publiczne. Mogą być sformułowane bardzo ogólnie np. poprawa równego dostępu mężczyzn i kobiet do kierowniczych stanowisk lub wyrażone ilościowo np. wzrost liczby profesorów do określonego poziomu. Jak pokazuje tabela 1.6 porozumienie wykonawcze może mieć bezpośredni związek z finansowaniem (spełnienie warunków porozumienia przez uczelnie wiąże się z dotacją). Jednak nie wszystkie elementy porozumienia muszą być powiązane z przepływem środków. W większości krajów (poza Austrią), w których istnieje związek z finansowaniem znaczenie kontraktu nie jest duże. W krajach, dla których były dostępne dane (informacje zawarte w tabeli 1.6) poziom dochodów uczelni z tytułu podpisanego kontraktu waha się od mniej niż 1% do 7% kwoty dotacji. Jedynie we Włoszech porozumienie wykonawcze jest źródłem dodatkowego dochodu na poziomie 2.5% dotacji.

Tabela 1.6. Systemy oparte na porozumieniach wykonawczych

Kontrakty (porozumienie wykonawcze)		
Bezpośredni związek z finansowaniem		Brak bezpośredniego związku z finansowaniem
AT DE(BB HE) FI FR IE LV NL IT UK		CH DE(NRW) DK EE
Podstawowe finansowanie	Dodatkowe finansowanie	
AT (100%) DE (BB 2% HE 5%) FI FR IE LV (<1%) NL (7%) IE (1%)	IT (2.5%)	

Źródło: Estermann et al., (2015), DE (BB -Brandenburgia, HE Hesja, NRW Nadrenia-Westfalia); dla wybranych krajów w nawiasach podany jest udział porozumienia w dotacji przekazywanej uczelniom.

1.3.3. Programy doskonałości (*excellence*)

Wraz ze wzrostem konkurencji między gospodarkami tworzenie światowej klasy uniwersytetów badawczych zostaje wpisane w ramy krajowych programów rozwoju wielu krajów rozwiniętych i rozwijających się. W rezultacie tworzenie flagowych uniwersytetów badawczych staje się priorytetem politycznym, który w efekcie ma umożliwić krajom uzyskanie gospodarczej pozycji konkurencyjnej. Działania te mogą być wspierane poprzez programy celowe i programy doskonałości (*research excellence initiatives, excellence funding i centres of excellence*) sprzyjające koncentracji środków w wybranych instytucjach, co wiąże się z powstawaniem nowych uczelni lub zmianą struktur rynku uczelni wyższych niezależnie od pierwotnych celów politycznych (Laredo 2008; Whitley, 2003)²⁴. Celem większości programów jest wyłonienie światowej klasy uniwersytetów (*word class university*,

²⁴ W niektórych krajach następuje konsolidacja rynku uczelni. Systemowy charakter restrukturyzacji obecny był w Belgii (Flandria), Danii, Finlandii, Francji, na Węgrzech i Łotwie, Litwie, Norwegii, Szwecji, gdzie przede wszystkim chodziło o przezwyciężenie rozdrobnienia na rynku uczelni, osiągnięcie masy krytycznej, ograniczenia powielania programów, a także było reakcją na niż demograficzny. procesie fuzji i koncentracji, który występuje od 2000 r. w wielu systemach w Europie. (szerzej: w: Estermann et al., 2015)

flagship university), co wiąże się ze zdobyciem przewagi konkurencyjnej na arenie międzynarodowej poprzez kreowanie wiedzy, innowacji i prestiżu (Salmi 2009).

Programy doskonałości (*excellence*) adresowane są do wybranych instytucji, w przeciwieństwie do projektów opartych na finansowaniu konkurencyjnym, które mogą być kierowane zarówno do indywidualnych naukowców, zespołów badawczych lub sieci naukowców czy instytucji. System ten wprowadza selekcję na poziomie instytucji, co stanowi zmianę w stosunku do paradygmatu równości panującego w wielu systemach szkolnictwa wyższego w Europie. Zakłada bowiem uprzywilejowanie pozycji kilku instytucji, uwzględniając prestiż, osiągnięcia i przyszłe perspektywy. W trakcie minionej dekady wiele rządów europejskich zaczęło w coraz większym stopniu finansować i promować doskonałość (*excellence*) w dziedzinie kształcenia i badań naukowych. Termin "*excellence initiative*" zyskał popularność dzięki niemieckiemu programowi promującemu najlepsze badawcze uniwersytety, który rozpoczął się w 2006 roku (Salmi, 2009).²⁵ Podjęte inicjatywy doskonałości prowadzą do zwiększenia zróżnicowania między uczelniami. Jak wskazuje raport OECD (2014) programy oferują odmienny poziom środków i charakteryzują się zróżnicowanym poziomem selekcji.

Finansowanie programów doskonałości ma na celu przede wszystkim poprawę konkurencyjności systemu edukacji wyższej w kontekście międzynarodowym, poprawienie pozycji uczelni w międzynarodowych rankingach (*international visibility*), umiędzynarodowienie uczelni, restrukturyzacja rynku uczelni, wsparcie współpracy instytucji badawczych. Podniesienie jakości zarówno w działalności badawczej i dydaktycznej jest również częstym argumentem w debacie publicznej. Wzrost jakości wynikać może w tym przypadku z występowania efektu skali - wzrostu potencjału uczelni zarówno w obszarze kadr jak również zasobów finansowych i infrastruktury. Zwiększanie jakości może obejmować działania w kierunku rozszerzania badań interdyscyplinarnych i rezygnacji z programów niskiej jakości.

Inicjatywy te oparte są na mechanizmach finansowych, które mają charakter selektywny - z funduszy korzystają wybrane uczelnie wyższe, odmiennie niż w przypadku podstawowych sposobów finansowania. Mechanizmy te różnią się również od zwykłego finansowania konkurencyjnego, ponieważ są wprowadzane w postaci dodatkowej dużej puli środków budżetowych i są ograniczone w czasie, z możliwością przedłużenia inicjatywy. Programy doskonałości są finansowane za pomocą różnych mechanizmów:

²⁵ German Excellence Initiative (GEI) rozpoczął się w 2006 roku (trwał do 2011) i dotyczył 37 uniwersytetów które uzyskują dofinansowanie w trzech kategoriach - w sumie 1,9 mld euro. W kolejnym programie na lata 2012-2017 dopłyną środki na poziomie 2,4 mld euro. Tylko dziewięć uniwersytetów z najwyższą lokatą w trzech kategoriach ("*Zukunftskonzepte*" maksymalnie do 76 milionów euro z jednej kategorii) jest określanych mianem elitarnych uniwersytetów. Projekt skierowany jest do uniwersytetu jako całości, a nie poszczególnych szkół lub wydziałów. Program wspiera współpracę uczelni z instytucjami badawczymi (Max Planck, Helmholtz, Fraunhofer czy Leibniz-Gemeinschaft) oferuje elastyczność i lepsze możliwości finansowania dla wielu uczelni (Gaetgens C., 2014).

Tabela 1.7. Mechanizmy finansowania programów doskonałości

Schemat finansowania dodatkowy - poziom ponaduczelniany	DE FI FR NO PL
Schemat finansowania dodatkowy - poziom uczelni	DE ES FR RO DK* NL*
Schemat finansowania podstawowy - poziom uczelni	UK
Schemat finansowania dodatkowy - poziom uczelni (dotyczy nowych instytucji)	AT FI

Źródło: Estermann et al.,(2014), * część kwoty wynikającej z kontraktu ma charakter finansowania opartego na zasadach konkurencyjnych

Programy doskonałości jak zostało wcześniej podkreślone służą min. powstawaniu flagowych uniwersytetów. W skali europejskiej możemy wyróżnić co najmniej trzy ścieżki ich powstawania (Salami 2009). Pierwsza ścieżka polega na promowaniu i selekcjonowaniu uczelni najlepszych, czyli dofinansowaniu i wsparciu przez państwo uczelni, które wykazują potencjał do konkurowania w skali międzynarodowej. Zasoby skoncentrowane są w małej liczbie uczelni. W ramach przyjętych rozwiązań jest stosowana również formuła hybrydowa, która polega na łączeniu istniejących uczelni wyższych w nowy uniwersytet, który swoje przewagi czerpie z efektu synergii jaki zachodzi w wyniku interdyscyplinarności. Model ten może być oparty na wspieraniu klastrów (łączenie uczelni i instytutów badawczych), wówczas nacisk położony jest na wspieranie specjalizacji, która pozwala konkurować na arenie międzynarodowej. Ostatni model wiąże się z powstaniem nowej instytucji. Biorąc pod uwagę, iż większość inicjatyw doskonałości miała miejsce w ciągu ostatnich 5 lat, efekty podejmowanych działań mogą być obserwowalne dopiero w dłuższej perspektywie.²⁶

Najczęściej programy te tworzone są w zakresie badań. Niemniej jednak, w niektórych krajach stworzono programy skupiające się na doskonałości w nauczaniu. Przykładem jest program francuski "IDEFI", za pomocą którego finansowane jest innowacyjne nauczanie, lub "Pakt na rzecz jakości nauczania" w Niemczech, który ma na celu poprawę warunków pracy i jakość nauczania. Programy związane z doskonaleniem dydaktyki obecne są również we wszystkich krajach skandynawskich (Musiał 2014).

Opisane w tej części mechanizmy finansowania edukacji wyższej dotyczą głównie środków ze źródeł publicznych. Istotnym czynnikiem wpływającym na zachowania uczelni i osiągnięcie wyznaczonych celów jest udział wskaźników związanych z efektami działań uczelni w mechanizmach finansowania i zakres swobody w zakresie strategii i doborze metod i środków do realizacji celów. W przypadku środków publicznych, którymi dysponują uczelnie w Europie występuje silne zróżnicowanie poziomu autonomii. Temu problemowi poświęcona zostanie dalsza część.

²⁶ Stopień oddziaływania inicjatyw zależy od wielu czynników, min. na ile silna jest konkurencja między uczelniami o środki, w jaki sposób budżet programów doskonałości jest powiązany z budżetem nauki (szerzej w: OECD 2014)

1.4. Autonomia uczelni

Zasoby są warunkiem koniecznym do osiągnięcia lepszych wyników w szkolnictwie wyższym, ale nie są one wystarczające. Istotnym czynnikiem z punktu widzenia efektywnego wykorzystania zasobów na co wskazuje wielu autorów jest również system zarządzania (Altbach i Salmi 2011). Do istotnych narzędzi polityki należą: regulacje dotyczące dysponowania środkami budżetowymi oraz przepisy prawne dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia pracowników. Nie bez znaczenia jest sposób zarządzania uczelnią i jej struktura organizacyjna. Wiele prac wskazuje na silną zależność między autonomią w wymienionych obszarach a wynikami systemów edukacyjnych.

Uniwersytecka autonomia jest postrzegana jako czynnik warunkujący zwiększenie konkurencyjności uczelni (EC, 2005). Istnieje bogata literatura przedstawiająca różne koncepcje autonomii uniwersytetów (Clark 1998, Salmi 2007, Enders et al. 2013). Dobbins (2011) wskazuje, że autonomia uniwersytetu to swoboda w wyznaczaniu zadań i celów w zakresie badań naukowych, edukacji oraz w definiowaniu długookresowej strategii i doborze metod oraz środków do realizacji zamierzeń. Chodzi tu nie tylko o zarządzanie środkami finansowymi, ale także o procedury zarządzania uczelnią, o sposób tworzenia programów edukacyjnych, a także modele rozwoju kadry akademickiej²⁷. Autonomia finansowa oznacza możliwość generowania funduszy zewnętrznych pochodzących od przedsiębiorstw i czesnego studentów. Uczelnie autonomiczne mogą generować zasoby koncentrując się na konkretnych badaniach lub dokonując przesunięć pomiędzy zadaniami np. edukacją i badaniami.

W tym opracowaniu przyjmuje się definicję (instytucjonalnej) autonomii Estermana (2013), która odnosi się do relacji między państwem lub innym regulatorem (zwłaszcza chodzi tu o instytucje finansujące, szerzej w: Kohtamäki 2009), a instytucjami szkolnictwa wyższego oraz stopień kontroli wywieranej przez państwo. Pełna autonomia w tym przypadku oznacza, że uczelnie podejmuje decyzje w granicach prawa bez udziału zewnętrznych instytucji. Znaczenie reformy w obszarze autonomii podkreślane jest min. w raporcie Trends 2010 autorstwa Sursock i Smidt (2010), gdzie 43% decydentów instytucji szkolnictwa wyższego w Europie uznaje ją za najważniejszą zmianę instytucjonalną w ostatniej dekadzie.

Na podstawie Deklaracji Lizbońskiej możemy wyróżnić 4 podstawowe wymiary autonomii, a wśród nich organizacyjną, finansową, dotyczącą polityki kadrowej i autonomię akademicką w obszarze prowadzonych badań i programów nauczania (EUA, 2007). Autonomia organizacyjna wiąże się w szczególności ze zdolnością do tworzenia struktur i organów zarządzających, wyboru kierownictwa uczelni. Autonomia finansowa odzwierciedla stopień zależności uniwersytetów od finansowania publicznego i alternatywnych źródeł dochodu i wyraża w jakim stopniu uczelnie mogą gromadzić środki finansowe i zatrzymać wygenerowane przychody, nabywać budynki i urządzenia, dokonywać zmian poziomu czesnego, dokonywać inwestycji finansowych. Z kolei autonomia akademicka odzwierciedla swobodę uczelni w zakresie definiowania swojego profilu akademickiego, wprowadzenia nowych programów studiów (czasu trwania i języka w jakim prowadzone są zajęcia), określenie treści programów studiów, wybór wewnętrznych systemów zapewnienia jakości kształcenia oraz sprawowania kontroli nad limitem przyjęć na studia. Autonomia w obszarze polityki personalnej oznacza możliwość ustalania warunków zatrudnienia (rekrutacja, zwolnienie, awans) i wynagrodzenia (Estermann et al. 2011).

²⁷ W analizach dotyczących autonomii uczelni podkreślany jest wpływ uwarunkowań historycznych i politycznych (szerzej w: Felt i Glanz 2002; Ordorika 2003)

Dostępne dane dotyczące autonomii zawarte w tabeli 1.8 dla krajów europejskich pochodzą z projektu Autonomy Scorecard przeprowadzonego przez EUA (European University Association, w: Estermann et al 2011) w 26 krajach, gdzie systemy zostały zakwalifikowane do jednej z czterech grup w zależności od poziomu autonomii: wysoki, średnio wysoki, średnio niski i niski. Wyniki dotyczące poziomu autonomii wskazują na duże zróżnicowanie wśród krajów w przypadku różnych wymiarów. W tabeli wyróżnione zostały kraje w zależności od stopnia autonomii, od najwyższego poziomu autonomii, gdzie decyzje podejmowane są w największym stopniu przez uczelnie (wartość wskaźnika 81-100) poprzez poziom średni wysoki (61- 80), średni niski (41-60), do systemów, w których uczelnie podlegają silnym regulacjom (0-40). Jak wynika z powyższej tabeli krajowe systemy edukacji wyższej charakteryzują się różnym stopniem swobody w poszczególnych wymiarach. Mimo przeprowadzanych badań przez CHEPS (2010) dla wcześniejszego okresu dane nie są w pełni porównywalne i nie pozwalają na ocenę wszystkich wymiarów w czasie.

Tabela 1.8. Poziom autonomii w Europie (dla 2011 roku)²⁸

	autonomia organizacji		autonomia finansowa		autonomia w polityce personalnej		autonomia akademicka		autonomia ogółem
UK	100	LU	91	EE	100	IE	100	UK	95
DK	94	EE	90	UK	96	NO	97	EE	92
FI	93	UK	89	CZ	95	UK	94	FI	83
EE	87	LV	80	SE	95	EE	92	IE	82
NRW	84	NL	77	CH	95	FI	90	DK	76
IE	81	HU	71	FI	92	IS	89	NO	73
PT	80	IT	70	LU	87	CY	77	CH	72
AT	78	PT	70	DK	86	LU	74	LU	71
NO	78	SK	70	LT	83	AT	72	AT	71
HE	78	DK	69	IE	82	CH	72	LV	69
LT	75	IE	66	LV	80	NRW	69	SE	68
NL	69	CH	65	PL	80	HE	69	NRW	68
PL	67	AT	59	AT	73	BB	67	NL	67
LV	61	NRW	58	NL	73	SE	66	PT	67
BB	60	FI	56	IS	68	PL	63	PL	66
FR	59	SE	56	NO	67	IT	57	LT	63
HU	59	ES	55	HU	66	ES	57	IS	62
IT	56	PL	54	PT	62	DK	56	CZ	62
CH	55	LT	51	NRW	61	SK	56	HU	61
ES	55	NO	48	HE	61	LV	55	HE	61
SE	55	CZ	46	BB	55	PT	54	IT	58
CZ	54	FR	45	SL	54	CZ	52	BB	57
CY	50	BB	44	IT	49	NL	48	SK	56
IS	49	IS	43	CY	48	HU	47	ES	54
SK	45	GR	36	ES	48	LT	42	CY	53
GR	43	CY	35	FR	43	GR	40	FR	46
LU	31	HE	35	GR	14	FR	37	GR	33

Źródło: Estermann et al. (2011) (BB -Brandenburgia, HE Hesja, NRW Nadrenia-Westfalia)

Najwyższe wskaźniki w obszarze autonomii organizacyjnej osiąga Wielka Brytania (100%), gdzie instytucje szkolnictwa wyższego mogą zdecydować, bez ingerencji państwa o wszystkich aspektach związanych z ustalaniem struktury organizacyjnej, statutu uczelni, czy wyborem władz. Wysoko w rankingu znajdują się: Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia. Autonomia finansowa obejmująca min.

²⁸ Miary autonomii powstały w wyniku agregacji wskaźników cząstkowych, które dotyczyły wybranych ograniczeń decyzyjności władz uczelni. Przykładowo przyjęcie określonej liczby studentów może być niezależną decyzją uczelni lub wynikającą z negocjacji z ministerstwem, bądź podjętą wyłącznie przez ministerstwo. Każdemu rozwiązaniu przypisana została odpowiednia liczba punktów (od 0 do 10, gdzie 10 było wartością maksymalną oznaczającą całkowity brak możliwości podjęcia decyzji przez uczelnię). Ostateczna wartość wskaźnika autonomii była odwróceniem uzyskanego wyniku np. wynik 5%, wskazuje na wysoki poziom autonomii 95% (tj 100-5% = 95%) (szerzej o budowie i ważeniu wskaźników autonomii w: Estermann 2011).

alokację funduszy, decyzje o wysokości czesnego - regulacje, które silnie wpływają na kształtowanie źródeł finansowania, jest bardzo wysoka w Luksemburgu, Estonii, Wielkiej Brytanii i na Łotwie. Z kolei kształtowanie systemu wynagrodzeń i polityki zatrudnienia jest najbardziej niezależne od władz publicznych w Estonii, Wielkiej Brytanii, Czechach, Szwecji, Szwajcarii i Finlandii. Niezależność tworzenia programu nauczania i programu badawczego pozostaje w gestii władz uczelni w Irlandii, Norwegii, Wielkiej Brytanii, Estonii, Finlandii. Średnio we wszystkich obszarach autonomii najbardziej niezależne systemy występują w Wielkiej Brytanii, Estonia, Irlandii, Finlandii. W czołówce znalazła się również Norwegia, Dania, Szwajcaria, Austria. Najniżej w rankingu znalazły się kraje Europy Południowej (Grecja, Francja, Cypr, Hiszpania, Włochy) i Słowacja charakteryzujące się najniższym stopniem deregulacji w czterech opisanych wymiarach autonomii.

Jednym z wymiarów autonomii finansowej jest poziom ograniczeń w wydatkowaniu środków publicznych z budżetów uczelni. W większości krajów dotacja blokowa będąca głównym źródłem dochodów uczelni (poza Wielką Brytanią), może być transferem o charakterze bezwarunkowym (lump sum) pokrywającym różne kategorie wydatków. Decyzje o tym, jak dysponować środkami należą wówczas do uczelni.

Tabela 1.9. Autonomia budżetowa w zakresie wydatkowania dotacji blokowej

	Ścisłe regulacje wydatkowania	Szerokie kategorie budżetowe z ograniczeniami w alokacji wewnętrznej	Brak ograniczeń
2014	GR TR BG CY	IS SE LT LV FR SK HU IE PL CZ AT	FI NO EE UK NL DE BE CH IT ES
2008	GR TR BG CY SK	LVL T PL SE	AT BE CZ EE FI DE IS IE IT NL NO PT RO CH UK
1995	AT HR CY FI FR DE GR RO SK CH TR	BG LT NO PL SE	BE CZ DK EE IS IE IT LV NL PT UK

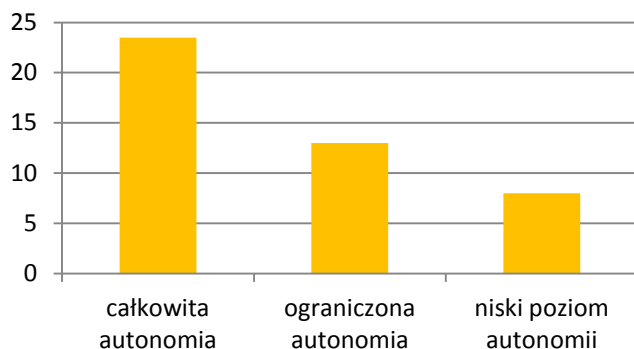
Źródło: Estermann (2015), CHEPS (2010)

Z tabeli 1.9 wynika, że istotnie wzrosła liczba krajów, w których swoboda wydatkowania środków zwiększyła się. W połowie krajów występuje całkowita swoboda w korzystaniu z dotacji, w przypadku 11 subwencja jest podzielona na szerokie kategorie i uniwersytety nie mają możliwości lub są one ograniczone by przesunąć fundusze między kategoriami. Skrajnym przypadkiem może być sytuacja w której pozycje w budżecie są ściśle powiązane z wydatkami (*line item budget*), Budżet ma wówczas charakter sztywny, gdzie wydatki nie mogą być przesuwane między pozycjami budżetu, ani między latami. Jest to rodzaj finansowania o cechach biurokratycznych, gdzie ograniczona jest w dużym stopniu autonomia uczelni i możliwość elastycznego dostosowywania do zmieniających się warunków działania. Obecna jest w Grecji, Turcji, Bułgarii i na Cyprze.

Autonomia jak się okazuje jest powiązana ze poziomem środków uzyskiwanych na zasadach konkurencyjnych. Na poniższym wykresie kraje pogrupowane zostały ze względu na poziom

autonomii (ogółem) i udział środków zdobytych na zasadach konkurencyjnych. Z zestawienia wynika, że w krajach, w których uczelnie silniej konkurują o środki mają zapewniony wyższy poziom autonomii.

Wykres 1.8. Korelacja udziału środków pozyskiwanych na zasadach konkurencyjnych w dochodach uczelni (oś pionowa) i poziomu jej autonomii (oś pozioma)



Źródło: oszacowania na podstawie Estermann et al., (2011), Dominicis et al., (2011), na wykresie poziom autonomii odnosi się do danych z tabeli 1.8, gdzie wysoki poziom autonomii przyjmuje wartość 81-100, średni 41-80 i niski poziom autonomii oznacza wartości w przedziale 0-40.

Obraz przedstawiający autonomię proceduralną może w znaczącym stopniu odbiegać od rzeczywistych praktyk, na które składają się także nieformalne narzędzia sterowania instytucjami edukacji wyższej. Przedstawione powyżej wskaźniki nie zawierają elementów pośredniego oddziaływania np. negocjacji w trakcie tworzenia kontraktów, które mogą odzwierciedlać rzeczywiste możliwości manewru, które mają uczelnie (Estermann et al., 2011). O ile z wielu opracowań wynika wniosek o wzroście autonomii instytucjonalnej zarówno w sferze finansowania jak i zarządzania, to towarzyszy temu w wielu krajach wprowadzanie surowszych mechanizmów rozliczania wyników uczelni (*performance based funding*). Uwagę na to zjawisko zwraca Enders i współautorzy (2013), podkreślając, że przy przejściu od bezpośredniej kontroli państwa do pośredniego oddziaływania, władze publiczne nadal zachowują dominującą rolę w obszarze regulacji systemu szkolnictwa wyższego poprzez zwiększanie systemów nadzoru i kontroli. Decentralizacja nie musi oznaczać zwiększenia samorządności uczelni. Ograniczenie autonomii dokonuje się w sposób pośredni, nie przez przepisy czy nakazy i limity i ograniczenia, ale przez system ewaluacji i bodźce finansowe. Władze zamiast kontrolować cele instytucjonalne, kierunki studiów, programy uczenia, politykę zatrudnienia, sposób rozdziału środków wewnątrz uczelni ocenia koszty, efektywność i poziom kształcenia. To skłoniło Oliviera Martinsa (2007) do uwzględnienia poza wskaźnikami autonomii, które odnoszą się do wewnętrznych działań uczelni, wskaźników rozliczalności (*accountability*) wiążących kryteria realizacji zadań publicznych z finansowaniem.

1.5. Wybrane związki między nakładami i rezultatami edukacji wyższej

W ciągu ostatnich dekad następowała ekspansja edukacji wyższej od elitarnej (zgodnie z podziałem Throwa (2007) poniżej 15% osób w danej grupie wiekowej uczestniczy w edukacji wyższej do masowej (powyżej 50%). Ekspansja edukacji wyższej wiąże się z problemem finansowania rosnącego dostępu w okresie ograniczonych środków publicznych. Kluczowym wyzwaniem dla wielu rządów stało się zaprojektowanie i wdrożenie zasad finansowania szkolnictwa wyższego w celu zwiększenia dostępności edukacji wyższej, podniesienia jakości kształcenia, produktywności badawczej i pozycji uczelni w międzynarodowych rankingach i powiązania badań i kształcenia z potrzebami gospodarczymi i społecznymi. Istniejące badania sugerują, że znaczenie ma sposób finansowania edukacji wyższej, jednak nadal niewiele wiadomo, jakie dokładnie rozwiązania sprzyjają poprawie efektywności. Na podstawie analizy korelacji i przeglądu literatury podjęta zostanie próba określenia na ile wybrane wskaźniki nakładów są powiązane z rezultatami działań systemów edukacji wyższej w Europie.

Pomiar osiągnięć systemów edukacji wyższej jest skomplikowany, nie tylko ze względu na różnorodność „produktów”, ale również ze względu na potrzebę uwzględnienia zarówno wymiaru ilościowego, jak i jakościowego charakteru wyników działań. Do analizy wybrane zostały podstawowe miary związane z dostępnością studiów, jakością dydaktyki i badań. Zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej (EC 2006) najczęściej wykorzystywanymi miarami obrazującymi rezultaty kształcenia jest:

- udział studiujących w grupie wiekowej 18-29 w relacji do całej kohorty
- udział wykształconych w grupie wiekowej 30-34
- liczba absolwentów w relacji do liczby studiujących

Poszczególne wskaźniki nie są doskonałe i mają określone ograniczenia. Udział studiujących (*enrolment rate*) obejmuje wszystkie osoby podejmujące kształcenie, co nie musi prowadzić do terminowego uzyskania dyplomu, w przypadku zmiany kierunków lub rezygnacji. W przypadku liczby absolwentów lub wykształconych w danej populacji, wadą tak zdefiniowanego wyniku dydaktyki jest to, że nie uwzględnia on jakości absolwentów i stopnia w jakim dane wykształcenie jest potrzebne w gospodarce. Można zatem wykorzystać wskaźniki charakteryzujące jakość kształcenia, w tym: odsetek bezrobotnych wśród absolwentów, dochody absolwentów, kompetencje absolwentów (np. PIAAC) czy zgodność wykształcenia z potrzebami rynku pracy. Jednak w tym przypadku wskaźniki mogą być ściśle związane z charakterystyką rynku pracy i sytuacją gospodarczą (np. niskim wzrostem gospodarczym w okresie badania), a nie bezpośrednim efektem działania instytucji edukacji wyższej.

Przy ocenie produktywności²⁹ badawczej systemów edukacji wyższej coraz częściej wykorzystywanymi miarami są wskaźniki dotyczące liczby publikacji, a także cytowań, premiujące wymiar jakościowy³⁰. Uznaje się, że wskaźniki niosą ze sobą informacje o jakości powstającej wiedzy

²⁹ Pojęcie produktywności jednostek jest ściśle związane z efektywnością. Efektywność jest indeksem, który szereguje jednostki pod względem ich produktywności, gdzie produktywność jest mierzona stosunkiem nakładów do wyników. Produktywność zatem pokazuje, jak nakłady przekształcane są w wyniki, a efektywność pozwala ustalić hierarchię jednostek na podstawie poziomu produktywności.

³⁰ Takie podejście ma liczne ograniczenia i nie wyczerpuje wszystkich możliwych aspektów produktywności, a w szczególności nie uwzględnia monografii, rozdziałów w książkach, raportów i ekspertyz oraz patentów, nie bierze

oraz o sile oddziaływania. Pewnym przybliżeniem jakości uczelni w kraju jest uwzględnienie liczby szkół wyższych w światowych rankingach.

Określenie poziomu dostępu i jakości edukacji wyższej często sprowadza się do sformułowania i empirycznej weryfikacji tak zwanej edukacyjnej funkcji produkcji. Konstrukcja ta polega na przedstawieniu zestawu czynników, które mogą decydować o osiąganym wykształceniu w wymiarze ilościowym i jakościowym. Następnie funkcja ta zostaje poddana badaniu ekonometrycznemu w celu oszacowania znaczenia poszczególnych zmiennych. W obrębie determinant związanych z systemem edukacji najczęściej rozważana jest wielkość środków przeznaczana przez władze na tą sferę działalności. Przedstawiać ją można w sposób bezpośredni, w postaci wydatków przypadających na jednego studenta, lub pośredni – wówczas analizowane są takie cechy szkół, na które istotny wpływ ma ilość dostępnych środków pieniężnych: wielkość grup, poziom wykształcenia i doświadczenie zatrudnionej kadry oraz wielkość infrastruktury. Badanie związku między nakładami i efektami w ekonomicznych analizach polega na wykorzystaniu metod nieparametrycznych (np. DEA), które pozwalają ustalić hierarchię jednostek na postawie poziomu produktywności (mierzącej relację nakładów do wyników) (przegląd badań i metod badania efektywności w: Aubyn 2009).³¹ Poniższe opracowanie ma dużo skromniejsze zadanie. Celem jest przedstawienie korelacji między wybranymi nakładami i wynikami przy wykorzystaniu danych międzynarodowych. Należy jednak pamiętać, że korelacje nie uwzględniają wielu czynników mogących mieć wpływ na badane zjawisko, a liczba obserwacji nie pozwala na dokonywanie generalizacji. Co do zasady, nie należy interpretować tej zależności jak relacji przyczynowo-skutkowych. Należy również pamiętać o występujących problemach endogeniczności związanych z tym, że władze w danym kraju reagują na przeszłe wartości wyników systemów edukacji wyższej, kształtując politykę finansową.

Większość badań potwierdza, że sukcesy krajów w kształceniu i badaniach zależą od poziomu i struktury nakładów finansowych, a także od przyjętych sposobów alokacji środków. Mechanizmy finansowania nie będą oddziaływały motywująco, gdy poziom finansowania będzie niższy od wymaganego minimum. Niedostateczne środki na kształcenie i badania mogą zmniejszać motywację do poprawy jakości. Poniżej przedstawione zostały wybrane zależności między wydatkami na edukację wyższą i rezultatami w obszarze kształcenia i badań.

1.5.1. Wydatki na edukację wyższą i kształcenie a poziom wykształcenia ludności

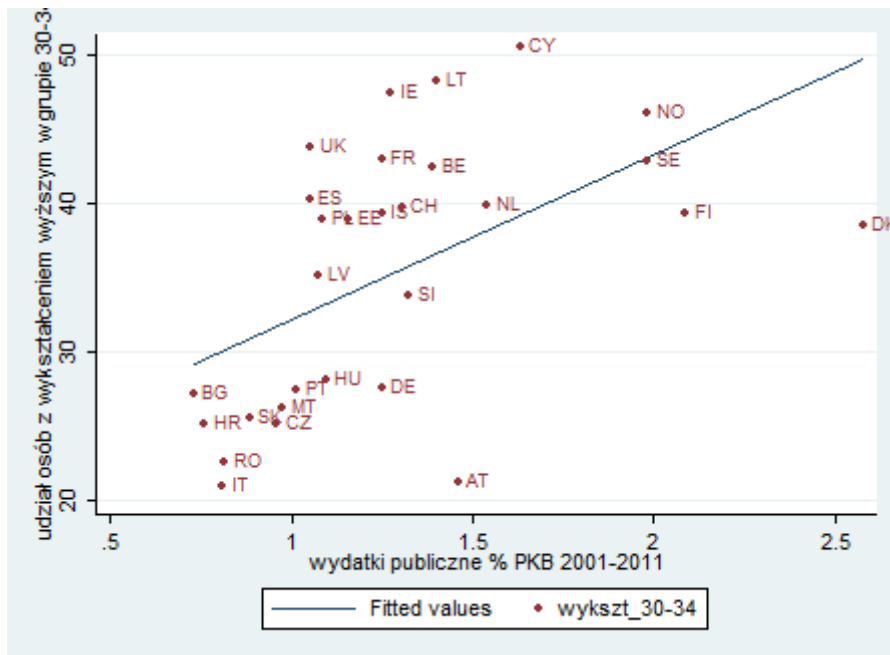
Na poniższym wykresie zobrazowana została zależność między publicznymi wydatkami na edukację wyższą w relacji do PKB per capita w okresie 2001-2011 i udziałem osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34. Niskiemu poziomowi wydatków, który obserwujemy w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej towarzyszy niski udział osób z wykształceniem wyższym. Z kolei kraje

ono także pod uwagę, często towarzyszących pracy badawczej, osiągnięć popularyzatorskich. Z kolei wskaźniki obrazujące liczbę publikacji naukowych i cytowań posiadają wiele wad opisanych w literaturze (szerzej w: Bukowska, Łopaciuk 2014).

³¹ Efektywność w edukacji mierzy w jaki sposób zasoby alokowane w systemie (fundusze, zasoby ludzkie) przekładają się na osiągnięcia studentów, zatrudnienie, wynagrodzenie. Efektywność wewnętrzna odnosi się do systemu edukacji, podczas gdy zewnętrzna do wyników gospodarki (wydajność, zatrudnienie, wzrost gospodarczy) lub efektów społecznych (partycypacja w wyborach). W odniesieniu do edukacji możemy określić uczelnie jako efektywne, gdy uzyskują lepsze wyniki przy tych samych nakładach, lub te same wyniki przy niższych nakładach.

skandynawskie osiągnęły poziom wykształcenia charakteryzujący kraje o niższym poziomie wydatków.

Wykres 1.9. Udział wydatków publicznych na edukację wyższą w relacji do PKB i udział osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34



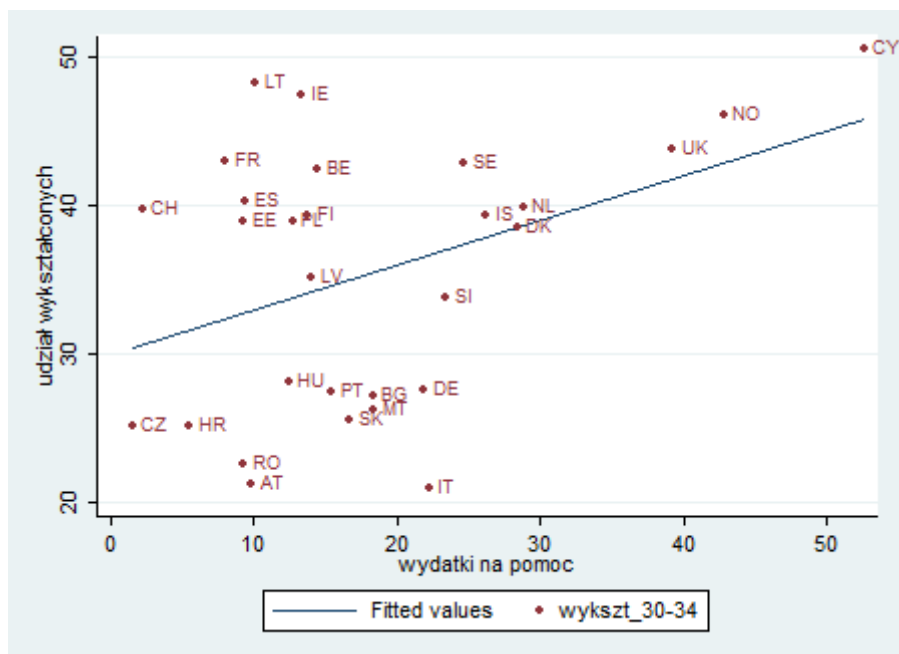
Źródło: Eurostat

System zakładający finansowanie edukacji wyższej za pomocą dotacji oznacza, że koszty są ponoszone przez państwo, a nie korzystających. Acemoglu (2003) wskazuje na to, iż system dotacji jest kosztowny i nieefektywny ze względu na to że system finansuje nie tylko tych, którzy nie podjęliby edukacji w przypadku braku dofinansowania, ale także tych którzy bez względu na to, uczyliby się. Jak pokazują badania Dura i Teulingsa (2004) z subsydiowanej przez państwo edukacji korzystają najbardziej osoby z rodzin z wyższymi dochodami. To niektórych autorów doprowadziło do wniosku, iż ogólna subwencja sprzyja zwiększaniu nierówności dochodowych między najwyższymi i najniższymi zarabiającymi (Vawda 2003). W systemie, w którym największe korzyści z edukacji odnoszą osoby, które pochodzą ze środowisk ze średnimi i wyższymi dochodami, następuje redukcja progresywnego charakteru systemu podatkowo-transferowego (Garcia-Penalosa, Walde, 2000). Rubinstein (2002) rozwija teorię, w której udowadnia iż zamiast ogólnej subwencji bardziej efektywnym sposobem finansowania jest wspieranie grup, dla których dostęp do edukacji wyższej jest utrudniony. Podejście to kładzie nacisk na równy dostęp jako bardziej efektywne, niż gdy środki są rozdysponowywane między wszystkich studiujących.

Większość badań dotyczących wpływu finansowania na uczestnictwo w edukacji wyższej dotyczy Stanów Zjednoczonych. Wśród nielicznych prac dotyczących systemów europejskich na uwagę zasługują prace Dearden i Wyness (2014). Autorki badały zmiany zachowań brytyjskich studentów, gdy wprowadzono w 2004 stypendia dla studentów o niskich dochodach. Wyniki pokazały ich

pozytywne oddziaływanie - wzrost stypendium o 1000 euro zwiększył partycypację o 3,95 punktów procentowych.

Wykres 1.10. Udział wydatków na pomoc dla studentów w relacji do całkowitych wydatków na edukację wyższą i udział osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34

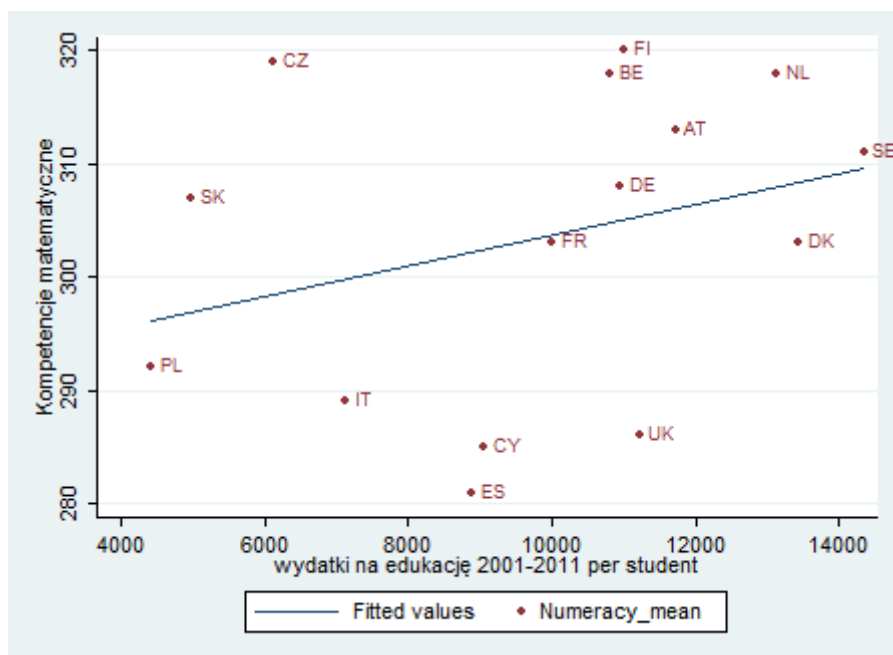


Źródło: Eurostat

Istnieje niewiele badań dotyczących efektywności edukacji wyższej na poziomie międzynarodowym, które ze względu na ograniczoną liczbę krajów i zmiennych pozwalają tylko na wyciągnięcie bardzo ograniczonych wniosków dotyczących zależności pomiędzy różnymi systemami finansowania edukacji wyższej, a efektywnością uczelni. Wiele z nich poprzestaje na określeniu poziomu efektywności w badanych krajach. Przykładem jest badanie Joumady i Ris (2005), którzy porównują uniwersytety w 8 krajach (Włochy, Hiszpania, Francja, Austria, Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Finlandia), wykorzystując badanie ankietowe absolwentów z 1998 r. dotyczące umiejętności absolwentów w relacji do wymagań rynku pracy. Główne badanie dotyczyło dydaktyki i efektywność była zdefiniowana jako zdolność do tworzenia kompetencji przez systemy edukacyjne w odniesieniu do rynku pracy. Nakładami były kwalifikacje studentów i ocena przed rekrutacją na studia, warunki studiowania, jakość edukacji i intensywność poszukiwania pracy. Autorzy wyróżnili trzy grupy krajów. Do pierwszej, która osiągnęła dobre wyniki należała Wielka Brytania, Holandia, Austria, średnie wyniki uzyskała Francja i Niemcy, natomiast Hiszpania, Finlandia i Włochy najgorsze. Agasisti (2008) był również autorem artykułu, w którym za pomocą DEA porównywał wybrane kraje dla okresu 2000-2003, uwzględniając wyłączenie dydaktykę. Autor użył w modelu jako zmiennej wynikowej udziału populacji z wykształceniem wyższym, zatrudnialność absolwentów i procent studiujących obcokrajowców. Nakładami była liczba studiujących w relacji do liczby nauczycieli, wydatki na instytucje edukacji wyższej i stopa nowo zarejestrowanych studentów w relacji do studiujących. Autor sformułował wniosek, że Wielka Brytania osiągnęła najlepsze wyniki głównie dzięki wysokiemu udziałowi

absolwentów i studentów zagranicznych w stosunku do liczby studentów ogółem. Francja, Niemcy, Irlandia także osiągnęły dobre wyniki. Kraje skandynawskie charakteryzowały się niskimi wynikami ze względu na wysokie wydatki, podczas gdy kraje Europy Środkowo-Wschodniej miały niski poziom wydatków i niskie rezultaty poza Słowacją, która wyróżniła się wysoką efektywnością.

Wykres 1.11. Poziom kompetencji matematycznych (PIAAC) i średnie wydatki na studenta w latach 2001-2011



Źródło: Education at Glance (OECD 2014), PIAAC (umiejętność liczenia umiejętność użycia, interpretacji i przekazywania informacji matematycznych w celu rozwiązywania problemów matematycznych w sytuacji w życiu dorosłym - średni wynik dla populacji w wieku 30-34 z wykształceniem wyższym); Eurostat

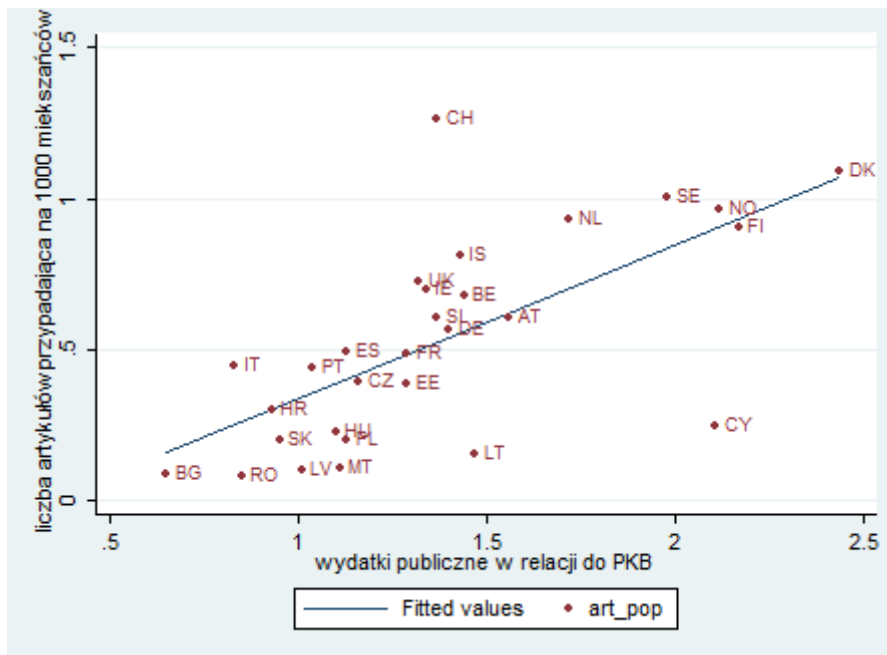
Badaniem, które pozwala na ocenę kompetencji osób dorosłych jest międzynarodowy test PIAAC. Badanie dla osób z wyższym wykształceniem w wieku 30-34 lata wskazuje na większość zdolność do budowania kompetencji przez systemy edukacyjne w odniesieniu do rynku pracy. Nakładami w powyższym zestawieniu są średnie wydatki na studenta dla lat 2001-2011. Wyższe kompetencje w zakresie liczenia osiągają kraje Europy Północnej i kontynentalnej, natomiast gorzej wypadają kraje Europy Środkowo-wschodniej i południe Europy (Włochy, Hiszpania).

1.5.2. Wydatki na edukację wyższą i produkcja naukowa krajów

Mierząc publikowalność w wartościach absolutnych okazuje się, że największe osiągnięcia mają rozwinięte gospodarczo kraje, do których zaliczymy Wielką Brytanię, Niemcy, Francję, Włochy. Podobnie do udziału poszczególnych krajów w produkcji naukowej Europy, rozkłada się liczba cytatów. Tego typu analizy pokazują potencjał dużych i rozwiniętych systemów naukowych, co silnie wiąże się z poziomem PKB i wielkością populacji (Salmi 2014). Z kolei analizując wskaźniki obrazujące liczbę publikacji w odniesieniu do PKB lub populacji wskazuje się na czynniki związane z poziomem kapitału ludzkiego mierzonego odsetkiem ludności z wykształceniem wyższym i stopniem znajomości języka angielskiego (Wang i Huang 2007) lub różnicami strukturalnymi w systemach nauki (Leydesdorff i Wagner 2009). Liczba publikacji znormalizowana wielkością populacji powoduje, że

niektóre mniejsze kraje uzyskują lepszą pozycję. Liderami w obszarze produktywności publikacyjnej jest: Szwajcaria, Szwecja, Finlandia, Holandia. Potwierdza się teza również o konwergencji, czyli doganianiu krajów osiągających najlepsze wyniki przez słabiej rozwinięte gospodarki. Wyniki najbardziej poprawiły kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Południowej. Do takich wniosków dochodzi Chen (2013) wskazując, że kraje rozwinięte po osiągnięciu określonego poziomu mogą mieć trudności w zwiększaniu efektywności, w przeciwieństwie do krajów rozwijających się.

Wykres 1.12. Udział wydatków na edukację wyższą w PKB i liczba artykułów przypadających na 1000 mieszkańców



Źródło: Eurostat, Science and Engineering Indicators (2014)

Z wykresu 1.12 wynika, że poziom nakładów na edukację przypadający na studenta jest skorelowany z liczbą artykułów przypadającą na 1000 mieszkańców. Kraje skandynawskie i Europy kontynentalnej osiągają wyższe wyniki publikacyjne przy tym samym poziomie wydatków w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Ciekawym aspektem jest również dekompozycja produktywności publikacyjnej pozwalającej przyjrzeć się bardziej szczegółowo rezultatom poszczególnych systemów nauki.

Tabela 1.10. Dekompozycja produktywności publikacyjnej (2011 r.)

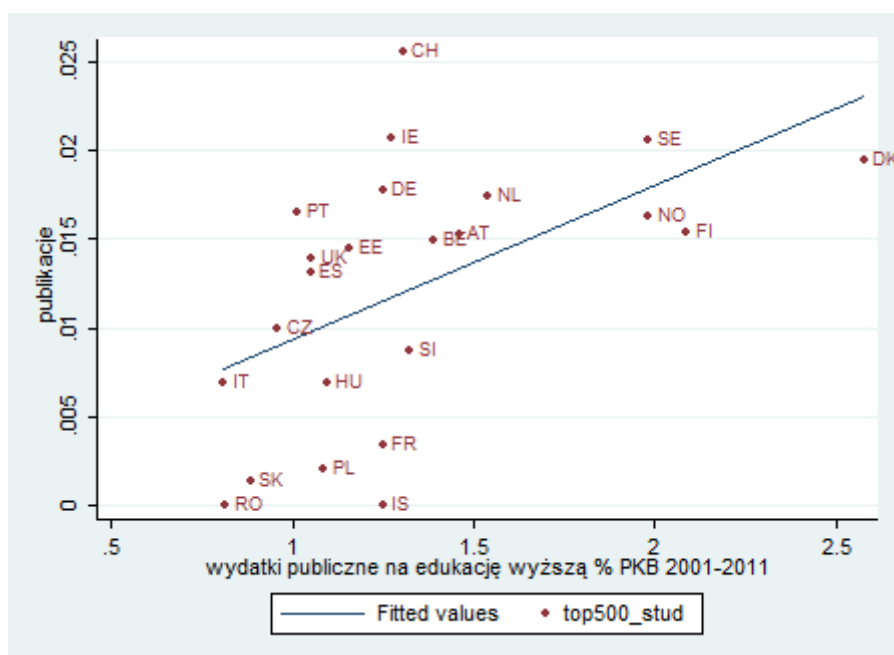
	Liczba publikacji przypadających na 1000 mieszkańców	Liczba publikacji przypadająca na nauczyciela akademickiego	Liczba nauczycieli przypadająca na 1000 mieszkańców
Rumunia	0,08	0,25	0,32
Bułgaria	0,09	0,14	0,61
Łotwa	0,1	0,08	1,31
Malta	0,11	0,21	0,53
Litwa	0,15	0,08	1,85
Polska	0,2	0,19	1,04
Słowacja	0,2	0,11	1,92
Węgry	0,23	0,38	0,6
Cypr	0,25	0,38	0,67
Chorwacja	0,3	0,36	0,83
Czechy	0,39	0,4	0,98
Estonia	0,39	0,21	1,8
Luksemburg	0,4	0,26	1,52
Grecja	0,41	0,28	1,44
Portugalia	0,44	0,19	2,25
Włochy	0,45	0,6	0,74
mediana	0,45	0,38	1,33
Francja	0,49	0,45	1,1
Hiszpania	0,49	0,37	1,33
Niemcy	0,57	0,49	1,15
Słowenia	0,6	0,51	1,19
Austria	0,61	0,42	1,46
Belgia	0,68	0,41	1,66
Irlandia	0,7	0,57	1,23
W Brytania	0,73	0,31	2,39
Islandia	0,81	0,35	2,3
Finlandia	0,91	0,41	2,23
Holandia	0,93	0,74	1,26
Norwegia	0,97	0,49	1,98
Szwecja	1,01	0,55	1,82
Dania	1,09	0,44	2,5
Szwajcaria	1,27	0,53	2,38

Źródło: Eurostat, Scopus

Liczba artykułów przypadająca na mieszkańca to iloczyn produktywności w relacji do liczby pracowników naukowych i wielkości kadry akademickiej w relacji do całej populacji. Jak pokazuje tabela 1.10 dekompozycja pozwala na głębszą analizę różnic między krajami.

Najwyższa produktywność badawcza per capita ma miejsce w Finlandii, Szwecji, Szwajcarii, Danii, Norwegii, gdzie udział kadry w całej populacji jest powyżej mediany. W tych krajach produktywność kadry akademickiej jest również powyżej średniej. Do krajów, które mają osiągnięcia publikacyjne przypadające na jednego mieszkańca powyżej średniej należą również Holandia, Niemcy, Irlandia ze względu na wysoką produktywność kadry, ale wykazują się mniejszą od przeciętnej populacją naukowców. W grupie krajów, która zatrudnia ponadprzeciętną liczbę kadry akademickiej i w których produktywność utrzymuje się poniżej, przeciętnej znalazły się kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej Europy.

Wykres 1.13. Liczba uniwersytetów w rankingu TOP 200 WEB w relacji do wydatków publicznych na edukację wyższą jako % PKB



Źródło: Eurostat, Ranking WEB of Universities³²

Liczba uczelni w rankingu - średnia z okresu 2009-2013 w przeliczeniu na liczbę studentów

Uczelnie dywersyfikując dochody zmieniają preferencje dotyczące działalności. Według Tammiego (2009) gdy duża część budżetu uczelni pochodzi z przemysłu, współpraca z firmami prowadzi do tworzenia praktycznych rozwiązań, patentów, ale jednostka osiąga niski poziom produktywności mierzonej publikacjami naukowymi, co z kolei prowadzi do wypierania badań podstawowych przez badania wdrożeniowe. Wzmagająca się konkurencja o środki zewnętrzne skłania do finansowania krótkoterminowych projektów, co wynika z natury komercyjnego i przemysłowego finansowania uczelni. Dla firm projekty długookresowe mogą być obciążone zbyt dużym ryzykiem. Oczekuje się, że

³² Ranking Webometrics jest alternatywą dla rankingów QS i ARWU ze względu na odmienne kryteria. Jednak jak podkreśla Milton (2012) jest miarą dającą podobne wyniki jak wymienione rankingi co skłania do uwzględnienia w analizie. Ranking ten pozwala uwzględnić wszystkie kraje europejskie.

środki zainwestowane w badania naukowe powinny dać szybko efekty. Teza o tym, że krótkookresowe cele wypierają długookresowe nie znalazła jednak jednoznacznego potwierdzenia. Looy (2004) analizując uniwersytet w Leuven (Belgia), zaobserwował że najlepsi naukowcy, którzy są zdolni do zdobycia środków na badania stosowane i wdrożeniowe, są także w stanie konkurować o środki na badania podstawowe. To może oznaczać, że prywatne i publiczne środki są w określonych warunkach komplementarne.

Jeśli jednak alokacja środków na dydaktykę będzie istotnie wyższa od alokacji na badania, uczelnia będzie miała bodźce do uczenia większej liczby studentów, co może doprowadzić do obniżenia jakości prac naukowych. Ujemna zależność pomiędzy dydaktyką a badaniami naukowymi jest logiczna, z punktu widzenia ograniczeń czasu pracowników dydaktyczno-naukowych. Potwierdzają to analizy dotyczące europejskich i amerykańskich uczelni wskazując na wzrost intensywności badań w stosunku do kształcenia i bardziej indywidualistyczne zachowanie części zatrudnionych naukowców wiążące się z ograniczaniem swojej roli w dydaktyce (Harley 2002, Wolszczak-Parteka 2010). Z kolei analiza uniwersytetów brytyjskich dokonana przez Rolfe'a (2003) wskazuje, że wzrost konkurencji o fundusze na badania, wynikający z zależności między miejscem w rankingu uczelni i poziomem środków na badania, kreuje silne bodźce dla wszystkich pracowników do wzrostu aktywności badawczej przy ograniczeniu działań w kierunku podnoszenia jakości dydaktyki. Konflikt występujący pomiędzy badaniami a nauczaniem pokazuje również praca Fox (2005), która wskazuje, że na wzrost liczby publikacji pozytywny wpływ ma skoncentrowanie się naukowców na badaniach kosztem nauczania, zarówno w zakresie czasu poświęconego na te dwie konkurencyjne czynności, jak i w formie przekładania badań ponad nauczanie w sferze percepcji priorytetów zawodowych. Podobnie Porter & Umbach (2001) potwierdzają, że liczbę publikacji i wielkość funduszy uzyskanych na badania ogranicza obciążenie dydaktyką (szczególnie w przypadku kursów na niższych poziomach studiów), ale jednocześnie ten wpływ nauczania jest różny w przypadku różnych dyscyplin nauki. Idąc krok dalej należy zauważyć, że w niektórych opracowaniach podkreśla się efekt synergii badań i działalności dydaktycznej. Aktywna działalność badawcza będzie pozytywnie wpływała na jakość zajęć, ale także praca ze studentami może wnieść do badania nowe idee i rozwiązania, które sprawią że powstaną publikacje wyższej jakości.

1.5.3. Algorytmy alokacji środków publicznych a rezultaty edukacji wyższej

Wykorzystanie wskaźników opartych na rezultatach (*performance based funding*) według Kettla (2000) pozwala osiągnąć większą produktywność, wprowadzić rynkowe bodźce, poprawić monitoring i proces ewaluacji, poprawić dialog między uczelniami i władzami centralnymi oraz racjonalizować wydatki. Kivistö (2005) wskazuje, że implementacja PBF będzie sprzyjała powiązaniu celów szkół wyższych z celami polityki edukacyjnej państwa. System ten również przyczyni się do bliższych relacji między rządem i uczelniami. Badania empiryczne nie dają jednoznacznych wyników.

Jak wskazuje Agasisti i Haelermans (2014) istnieje związek między tym jakie działania podejmuje aktualnie uczelnia w zakresie realizacji swoich zadań związanych z kształceniem i prowadzeniem badań, a sposobem w jaki są finansowane. Autorzy porównując efektywność uniwersytetów włoskich i holenderskich udowodnili, że efektywność uczelni różni się pomiędzy krajami, w wyniku odmiennej konstrukcji algorytmów finansowania. We Włoszech system finansowania opiera się głównie na kryteriach historycznych, natomiast w Holandii bazuje na ilościowych kryteriach, związanych z liczbą studentów oraz z liczbą przyznanych dyplomów. To spowodowało, że gdy wyniki pracy uczelni zdefiniuje się jako liczba absolwentów, to uczelnie holenderskie okazują się bardziej efektywne.

Aubyn (2009) analizuje efektywność uczelni wyższych na poziomie poszczególnych krajów różnymi metodami ekonometrycznymi, gdzie jako wynik działalności uczelni traktują oni aktywność badawczą,

mierzoną ilością publikacji i ich cytowaniami, oraz wyniki dydaktyczne – zatrudnialność absolwentów. Estymacja efektywności wskazuje na nieefektywność krajów Europy Środkowo-wschodniej i Europy Południowej. Spośród krajów UE zwraca uwagę nieefektywność dużych krajów: Francji, Niemiec i Włoch. Najbardziej efektywna okazała się Wielka Brytania, Holandia, Irlandia i Szwecja. Istotne dla efektywności okazały się reguły rządzące przyznawaniem funduszy poszczególnym uczelniom. Na wzrost efektywności wpłynęła alokacja oparta na rezultatach. Auranen i Nieminen (2010) badając zależność między finansowaniem i produktywnością publikacyjną, wykazali silne zróżnicowanie między krajami, a wzrost konkurencyjności, nie przekłada się na większą produktywność na poziomie kraju. Wielka Brytania i Finlandia z wysoce konkurencyjnym finansowaniem okazały się efektywne, a Szwecja, Dania i Holandia osiągały również wysokie wyniki przy mniej konkurencyjnym systemie. Hicks (2012) dokonując przeglądu 14 systemów finansowania badań opartych na PBF (*performance based funding*) odkryła jednak, że najważniejszym efektem było stworzenie silnych bodźców konkurencyjnych o prestiż uczelni, a nie o bieżącą alokację środków. Uwaga w artykule skupiona jest również na innych wartościach - równości i dywersyfikacji uczelni, które mogą być realizowane w mniejszym stopniu, gdyż prestiż wiąże się silnie z produktywnością badawczą i pozycją w rankingach.

W tym duchu, Cantillon (2011) uważa, że finansowanie oparte na elementach wyjściowych może sprzyjać obniżaniu standardów edukacyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma standardów jakości nauczania na poziomie edukacji wyższej. Jednak jak wskazuje Eckert (2012) kraje wykorzystujące formuły oparte na wyjściowych elementach (Holandia, Finlandia i Szwecja) nie doświadczyły negatywnego wpływu na jakość dydaktyki, co można wytłumaczyć silnymi zachętami do utrzymywania wysokiego poziomu kształcenia i dbania o reputację uczelni.

1.5.4. Autonomia uczelni i konkurencja a rezultaty edukacji wyższej

Osiągnięcia uczelni wyższej w zakresie badań i dydaktyki będą zależą od sposobu zarządzania, struktur organizacyjnych i poziomu oraz źródeł finansowania. Siła oddziaływania tych czynników może ściśle wiązać się z poziomem jej autonomii. Istnieje wiele argumentów, które przemawiają za przyjęciem tego założenia. Istnienie związku między autonomią akademicką (programy kształcenia i badań) i jakością badań i kształcenia wiąże się z założeniem, że jakość uniwersytetu wymaga określonego instytucjonalnego profilu. Stworzenie specjalizacji wymaga zatem niezależności instytucji w kształtowaniu badań i oferty dydaktycznej. Ograniczenie swobody w zakresie programowej zmniejsza innowacyjność w metodach nauczania. Salmi i Altbach (2011) zaobserwowali, że najefektywniejsze systemy to te, w których rządy ustalają szerokie parametry, i pozwalają instytucjom niezależnie funkcjonować bez bezpośredniej ingerencji. Jednak czynnikiem niezbędnym jest monitorowanie działań instytucji.

Do podobnych wniosków dochodzi Aghion i współautorzy, którzy przeprowadzili szereg badań na temat relacji między organizacyjną autonomią i wynikami uniwersytetów amerykańskich i europejskich (Aghion et al. 2007, 2008, 2009). Ich wyniki wskazują, że wyniki badań uniwersyteckich są dodatnio skorelowane z autonomią uczelni. Autorzy zauważają, że czynnikiem determinującym jakość nie jest wyłącznie sama autonomia, gdyż przy braku konkurencyjnego otoczenia nie będzie ona elementem sprzyjającym efektywności lub podniesieniu jakości. Analizowane wymiary autonomii dotyczyły akceptacji budżetu uczelni, selekcji studentów, elastycznych wynagrodzeń kadry, posiadania własnej infrastruktury, udziału grantów pochodzących z konkursów. Regresja wskazywała na silną korelację autonomii i indeksu konkurencji zarówno w Europie jak również w USA. Krytycznym elementem jakości uczelni wyższych był: sposób rekrutacji kadry i jej rozwój, a także zarządzanie jakością, na co składały się: ewaluacja uczelni oraz system nagród i kar. Aghion wraz ze współautorami (2009) analizując instytucjonalne czynniki sukcesu uniwersytetów dostrzegli silny wpływ polityki wynagrodzeń

premiującej produktywność. W tym przypadku występowanie autonomii w zakresie polityki personalnej i konkurencja wewnątrz uczelni będzie sprzyać jakości uczelni. Nadmierna regulacja warunków pracy naukowców według Salmiego i Altbacha (2011) może ograniczać ich wkład w naukę i dydaktykę i zmniejszać zdolność uczelni do przyciągnięcia talentów.

Potwierdza to również Aubyn (2009) wraz ze współautorami dowodząc, że na produktywność definiowaną jako stosunek nakładów publicznych na edukację wyższą mierzonych poziomem wydatków publicznych i poziomem zatrudnienia w sektorze edukacji wyższej do wyników systemów edukacyjnych (liczba absolwentów, zatrudnialność absolwentów, publikowalność, cytowalność) dodatni wpływ ma swoboda uczelni w zakresie polityki personalnej: zatrudniania oraz ustalania wysokości płac. Gdy finansowanie instytucji w większym stopniu zależy od wyników, a w mniejszym od historycznych uwarunkowań efektywność rośnie. Ujemny natomiast wpływ ma - autonomia dotycząca oferowanych programów. Efektywność rośnie w krajach, w których instytucje ewaluacyjne są agencjami niezależnymi.

Struktura zarządzania systemem edukacji wyższej ma wpływ na ważne decyzje w zakresie alokacji zasobów i źródeł dochodów. Może ona mieć również pośredni wpływ na sposób w jaki kierownictwo podejmuje decyzje: w strukturach silnie regulowanych więcej uwagi poświęca się kwestiom które są priorytetami politycznymi (np. wysokość czesnego), a w mniejszym efektywności systemu. Knott i Payne (2004) zauważają że uczelnie w systemach, w których występuje niski poziom regulacji zachowują się jak prywatne uczelnie. Kierownictwo koncentruje się na przychodach i czynnikach, które je generują (np. liczba studentów, produktywność badań naukowych).

1.5.5. Finansowanie edukacji wyższej a nierówność w dostępie do edukacji wyższej

Edukacja może zmniejszyć nierówności w społeczeństwie, ale również może je reprodukować. Istnieje bardzo wiele form nierówności w dostępie do edukacji wyższej np. ze względu na płeć, dochód i wykształcenie rodziców, przynależność do grup etnicznych i religijnych, między imigrantami a pozostałą częścią populacji oraz między zamieszkującymi wieś i miasto. Nierówności mogą tkwić w dostępie do szkolnictwa wyższego, lub w dostępie do niektórych jego usług (instytucje elitarne), czy niektórych dyscyplin lub poziomów studiów. Stąd niektóre rodzaje nierówności mogą się zmniejszyć, podczas gdy inne zwiększą się w tym czasie (Dias 2015).³³ Należy pamiętać, że dostęp do wykształcenia wyższego jest nierówny wśród ludzi o różnym statusie społeczno-ekonomicznym, co

³³ Dwie różne koncepcje równości leżą u podstaw polityki szkolnictwa wyższego w Europie. Pierwsza koncepcja wiąże się z równością szans koncentrującą się na równych warunkach studiowania, kiedy wszyscy są traktowani jednakowo, niezależnie od ich np. ekonomicznej sytuacji. W tym kontekście głównym sposobem wdrażania równości jest ograniczanie praktyk dyskryminacyjnych jako najlepszy sposób na zwiększenie uczestnictwa w kształceniu na poziomie wyższym. To podejście, jednak może ignorować dysproporcje w udziale grup, które wynikają z nierówności społecznych i edukacyjnych powstających na wcześniejszych etapach edukacji. Druga koncepcja koncentruje się na równości rezultatów. Zwolennicy tego podejścia twierdzą, że w przypadku dyskryminacji polityka publiczna powinna korygować nierówności społeczne poprzez wsparcie defaworyzowanych członków społeczeństwa. Wskazują oni, że opieranie się przede wszystkim na selekcji kandydatów na studia na podstawie zdolności jest w rzeczywistości formą dyskryminacji pośredniej na rzecz tych, których doświadczenie życiowe zapewnia przewagę społeczną i kulturową. Systemy selekcji ograniczają i wykluczają pewne grupy uwzględniając wcześniejsze wyniki lub wprowadzając testy przed przyjęciem na studia (Astin, Oseguera 2004). Łagodzenie niektórych nierówności wynikające z sytuacji społeczno-ekonomicznej opierać się może na określonych kryteriach przyjęć grup niedostatecznie reprezentowanych lub mechanizmach finansowania zachęcających uczelnie do rekrutacji tych grup. Nieco innych rozwiązań wymaga niższy poziom kończenia studiów przez grupy studentów z niższym SES. Studenci z tej grupy często napotykać bariery w trakcie edukacji nie kończą studiów, co wymaga działań wspierających na poziomie uczelni.

wynika z nierówności powstających na wcześniejszych etapach edukacji, a także różnic w motywacji do zdobywania wykształcenia.

Wyniki badań empirycznych dotyczące zmian w nierówności w dostępie do edukacji są bardzo zróżnicowane. Clancy (2010) podkreśla istnienie różnic w dostępie, uczestnictwie i ukończeniu studiów w większości krajów europejskich. Brennan, Naidoo i Patel (2009) udowadniają, że nierówności w okresie ekspansji edukacji wyższej częściej utrzymują się niż zmniejszają. W niedawnym badaniu Lindleya i Machin (2012) znajdujemy dowody dla Wielkiej Brytanii pogorszenia się równości szans w ciągu ostatnich 40 lat. Koucky et al. (2011) pokazują, że w okresie umasowienia szkolnictwa wyższego między 1950 a 2007 równość szans zmniejszyła się w 6 z 22 krajów europejskich tj. w Czechach, Wielkiej Brytanii, Rumunii, Estonii, Słowacji i na Węgrzech.

Oceny nierówności można dokonać na podstawie miary względnej mobilności, która szacowana jest na podstawie „ilorazu szans” (*odds ratio*) uczestnictwa w szkolnictwie wyższym w zależności od poziomu wykształcenia osiągniętego przez rodziców. Iloraz szans odzwierciedla względne prawdopodobieństwo uczestnictwa w szkolnictwie wyższym osób, których rodzice mają wykształcenie wyższe w porównaniu ze studentami, których rodzice mają wykształcenie poniżej poziomu średniego (grupa kontrolna). W Wielkiej Brytanii, osoba, której rodzice mają wykształcenie wyższe, ma sześciokrotnie większe szanse (6,3), że będzie studiowała w porównaniu do osoby, której rodzina ma niższy poziom wykształcenia. W porównaniach międzynarodowych, poziom wykształcenia rodziców studentów jest często postrzegany jako wskaźnik wpływu czynników społeczno-kulturowych i ekonomicznych na dostęp do szkolnictwa wyższego. Jak wynika z tabeli 1.11. kraje skandynawskie (Finlandia, Norwegia, Szwecja, Dania) mają dużo korzystniejsze wskaźniki w porównaniu z pozostałą częścią Europy.

Tabela 1.11. Iloraz szans udziału w edukacji wyższej ze względu na edukację rodziców (2012 r.)

	„Iloraz szans” w przypadku studentów, których rodzice uzyskali wykształcenie wyższe
UK *	6,3
AT	5,1
DK	3
EE	4,7
FI	1,4
BE (FL)	5,7
FR	6
ES	3,9
NL	2,8
IE	3,3
DE	5,1
NO	2
PL	9,5
SE	2,3
IT	9,5

Źródło: Education at glance OECD (2014), na podstawie badania PIAAC, * dotyczy Anglii

Natomiast Polska, Włochy, Wielka Brytania i Niemcy charakteryzują się najniższą mobilnością. Pojawia się pytanie, na ile silny jest związek finansowania szkolnictwa wyższego z poziomem nierówności. Łatwo spostrzec, że kraje o najmniejszych nierównościach należą do krajów o najwyższych publicznych wydatkach na edukację.

Sposobem na poprawę dostępu jest inwestowanie w pomoc finansową: stypendia, systemy pożyczek, które zostały wdrożone we wszystkich krajach europejskich. Istnieją liczne argumenty związane z wpływem pożyczek na zachowania i wybory studentów - ryzyko nieukończenia studiów lub niezdolność do spłaty kredytów (Sanyal, et al., 2011). Niektórzy badacze twierdzą, że stypendia mają przewagę nad pożyczkami dla studentów z rodzin o niższych dochodach uzasadniając, że niechęć do zadłużenia skorelowana jest z pochodzeniem społecznym, choć z drugiej strony wprowadzenie kredytu studenckiego według Babb (2004) nie wpływa negatywnie na liczbę aplikujących na studia ze środowisk o niższych dochodach.³⁴

Problem nierówności w dostępie do edukacji wyższej wskazuje także na wpływ wydatków publicznych i przyjętych rozwiązań wspierających większą równość w szkolnictwie wyższym. Braga i współautorzy (2013) badali wpływ reform edukacyjnych na poziom wykształcenia społeczeństw w 24 krajach europejskich w okresie 1929-2000. Autorzy uwzględniają poziom nierówności edukacyjnej mierzonej min. wskaźnik Giniego³⁵ i trwałość tego zjawiska w poszczególnych krajach (międzypokoleniowa nierówność w edukacji). Wszystkie kraje wyraźnie wykazały wzrost poziomu wykształcenia, który w większości towarzyszy zmniejszeniu nierówności edukacyjnych. Są jednak pewne wyjątki od tej reguły (zwłaszcza Wielka Brytania), gdzie nierówności wzrosły. W badanym okresie nastąpił spadek nierówności wewnątrz krajów (obniżenie trwałości nierówności międzypokoleniowej) oraz wzrost między krajami. Autorzy zaobserwowali, że wpływ reform zwiększających autonomię³⁶ uczelni zwiększył poziom nierówności. Uczelnie o większej autonomii dążąc do poprawy konkurencyjności na rynku szkolnictwa wyższego, niekoniecznie będą dążyły do bardziej sprawiedliwej struktury studentów ze względu na czynniki społeczno-ekonomiczne. Osoby o niższych osiągnięciach mogą mieć utrudniony dostęp do bardziej autonomicznych uczelni, podczas gdy potencjalnie lepsi studenci uzyskują korzyści z istnienia wyboru i uniwersyteckiej autonomii.

³⁴ Na dostępność do edukacji wyższej wpływają także inne zmienne, takie jak dostępność miejsc finansowanych przez państwo. Przykładowo, zmniejszenie liczby finansowanych przez państwo miejsc na Węgrzech w latach 2000 i 2012 z około 60.000 do 35.000 (plus 15.000 miejsc z 50% finansowaniem) mogło mieć znaczny wpływ na strukturę populacji studentów w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej i duże są szanse, że nierówności będą wzrastać (Hoareau, 2012).

³⁵ Współczynnik Giniego, przedstawia stopień koncentracji określonych dóbr (dochodów, majątku, zdrowia, edukacji itd.) w społeczeństwie. Współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1. Im niższa wartość wskaźnika, tym bardziej równomierna dystrybucja dóbr. Gdy osiąga on wartość 0, mamy do czynienia z maksymalną równością, tzn. wszyscy członkowie danej zbiorowości osiągają jednakowe dochody lub mają taki sam dostęp do edukacji. Jeśli jedna osoba posiada wszelkie zasoby, a pozostali członkowie zbiorowości nie mają nic – współczynnik Giniego równy jest 1.

³⁶ Autonomia ogółem dotyczyła niezależności decyzji na poziomie uczelni od podmiotów zewnętrznych .

1.6. Wpływ mechanizmów finansowania na rezultaty edukacji wyższej – podsumowanie

Uzupełnieniem powyższej analizy jest ocena publicznej polityki finansowej i rezultatów osiąganych przez systemy edukacyjne w poszczególnych krajach. W tabeli 1.12 kraje zostały pogrupowane według średniego poziomu publicznych wydatków przypadających na studenta w okresie 2001-2011. Wartość średnich wydatków dla poszczególnych krajów została zestandaryzowana³⁷ i należy poszczególne wartości interpretować jako odchylenie standardowe od średniej dla krajów europejskich (gdzie średnia dla Europy wynosi 0). Identyczna procedura standaryzacji została zastosowana w przypadku pozostałych zmiennych wykorzystanych do oceny efektów kształcenia i badań (objaśnienie zmiennych znajduje się poniżej). W tabeli wyróżnione zostały arbitralnie cztery grupy krajów europejskich ze względu na wysokość wydatków publicznych.³⁸ W czołówce pod względem publicznych nakładów znajdują się kraje Europy Północnej i kontynentalnej wydające więcej w stosunku do średniego poziomu wydatków. Do grupy trzeciej zaliczone zostały kraje Europy Południowej z niższym poziomem wydatków w stosunku do średniej unijnej i na końcu są kraje Europy Środkowo-Wschodniej, których wydatki są najniższe w całym okresie 2001-2011.

Zmienne dotyczące efektów uwzględnione w analizie dotyczą następujących obszarów:

- Studenci - liczby studentów (ISCED 5-6) jako % populacji 2008-2012
- Absolwenci - liczba absolwentów (ISCED 5 -6) w relacji do studentów 2008-2012
- Wykształcenie - udział osób, które osiągnęły wykształcenie wyższe w wieku 30-34 w relacji do całej populacji w tej grupie wiekowej 2008-2013
- Zatrudnienie - stopa zatrudnienia osób w wieku 25-34, które posiadają wykształcenie wyższe w stosunku do osób z wykształceniem średnim 2005-2013
- Kompetencje num / liter - kompetencje PIAAC³⁹ (*numeracy mean/ literacy mean*) - wyniki międzynarodowych testów badających umiejętność liczenia i pisanie, umiejętność użycia, interpretacji i przekazywania informacji w celu rozwiązywania problemów w sytuacji w życiu dorosłym, dla osób w wieku 30-34 (OECD 2014)
- Publikacje - liczba artykułów przypadająca na 1000 mieszkańców w latach 2008-2011⁴⁰
- Publikacje 10% - publikacje znajdujące się wśród 10% najczęściej cytowanych (Scopus)
- Uczelnie TOP 500 - liczba uczelni w rankingu Top 500 WEB Ranking przypadająca na 1000 osób studiujących - (Webometrics 2014)

³⁷ Standaryzacja polegała na odjęciu od wskaźnika średniej dla krajów europejskich i podzieleniu przez odchylenie standardowe.

³⁸ Podobny podział został zaproponowany przez EC (2015)

³⁹ OECD (2014) na podstawie badania PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*).

⁴⁰ Science and Engineering Indicators 2014. Statystyki dotyczące artykułów pochodzą ze zbiorów czasopism objętych Science Citation Index (SCI) oraz Social Sciences Citation Index (SSCI). Artykuły są klasyfikowane według ich roku publikacji i są przypisane do kraju na podstawie adresu wymienionego w artykule. Do sumy artykułów zaliczane są udziały w zależności od liczby autorów publikujących dany artykuł.

Tabela 1.12. Publiczne nakłady na edukację i rezultaty edukacji wyższej

kraj	nakłady	efekty w obszarze kształcenia						efekty w obszarze nauki		
	wydatki publiczne	studenci	absolwenci	wykształcenie	zatrudnienie	kompetencje (num)	kompetencje (liter)	publikacje	publikacje 10%	uczelnie top 500
I										
SE	1,6	0,6	-1,6	1,2	-1,4	0,8	1	1,9	1,1	0,9
NO	1,6	0,5	-1,1	1,4	-0,5			1,6	0,8	0,3
DK	1,3	0,3	0	0,7	-1,1	0,1	-0,6	1,9	1,7	0,7
NL	1,2	-0,1	-1	0,7	-0,7	1,4	2,1	1,6	1,9	0,5
FI	0,7	1,8	-1,3	1,2	-0,7	1,6	2,6	1,6	0,8	0,2
II										
DE	0,7	-1,4	-0,6	-0,4	0,3	0,5	0,3	0,2	0,8	0,5
BE	0,6	-0,2	0,2	0,9	0,2	1,4	1,1	0,6	1,4	0,1
IE	0,5	-0,1	1,8	1,6	1,3	-1,4	-0,9	0,5	0,7	0,9
AT	0,5	-0,3	-1	-1,1	-0,9	0,9	0,5	0,3	0,7	0,1
FR	0,4	-1	1,7	0,9	0	0,1	0,1	0	0,4	-1,5
III										
ES	0,1	-0,3	-0,6	0,7	0,5	-1,9	-1,9	-0,1	0,3	-0,2
MT	-0,2	-2	1,4	-1,2	0,5			-1,5	-0,8	
PT	-0,5	-0,8	0	-1	-1,3			-0,4	0,2	0,3
IT	-0,5	-1,1	-1,1	-1,5	-1,2	-1,2	-1,5	-0,2	0,3	-1
SI	-0,5	1,5	-0,7	0,1	-0,7			0,4	-0,6	-0,8
IV										
CZ	-0,6	-0,2	0,4	-1,4	-2	1,5	0,8	-0,4	-1,1	-0,6
HU	-0,7	-0,4	-0,9	-0,8	-1			-1	-1,2	-1
PL	-1	1,6	1,8	0,1	3,1	-0,9	-0,4	-1,2	-1,7	-1,7
HR	-1	-1	0,5	-1,2				-0,8	-1,8	
EE	-1	1,1	-1,1	0,5	-1,5	-0,1	0	-0,4	-0,4	0
SK	-1,1	0	2,3	-1,4	0,3	0,4	-0,4	-1,2	-1,7	-1,8
LT	-1,3	2,5	0,3	1,1	2,2			-1,4	-0,9	
BG	-1,4	-0,6	0	-0,7	0,8			-1,5	-1,7	
RO	-1,6	0,5	1,6	-1,6	2,7			-1,6	-1,6	-2
LV	-1,6	1,4	0,2	-0,1	1,2			-1,6	-1,8	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze źródeł opisanych poniżej, kolor szary - wartości powyżej średniej dla krajów europejskich, puste miejsca oznaczają brak danych

Tabela 1.12. pozwala na ocenę efektów osiągniętych przez systemy edukacji wyższej poszczególnych krajów /grup krajów uwzględniając poziom wydatków publicznych przypadający na studenta. Spoglądając na wskaźniki dotyczące kształcenia i badań najkorzystniejsza sytuacja ma miejsce w dwóch pierwszych grupach krajów - krajach skandynawskich i Europie Zachodniej. Uwagę zwracają przede wszystkim wysoki poziom osiągnięć w zakresie badań. Umiejętności i wiedza są jednym z głównych czynników wzrostu gospodarczego i rynek pracy wynagradza wysoko wykwalifikowanych pracowników. I tak dane dotyczące zatrudnienia i bezrobocia stanowią podstawę do oceny długoterminowych trendów w zakresie ryzyka na rynku pracy przy różnym poziomie wykształcenia. W ciągu ostatnich 15 lat, stopa zatrudnienia w krajach UE była zdecydowanie wyższa dla osób z

wykształceniem wyższym, niż w przypadku osób wykształconych na niższym poziomie. Odwrotnie kształtowała się sytuacja w przypadku stopy bezrobocia.⁴¹

W przypadku wskaźników dotyczących kształcenia - Europa kontynentalna (i Irlandia) ma niższą liczbę studentów, a kraje skandynawskie i Holandia charakteryzują się niższą liczbą absolwentów i gorszą pozycją osób z wykształceniem wyższym na rynku pracy. W Europie kontynentalnej wzrost udziału liczby absolwentów w populacji uczącej się przekłada się na zatrudnienie. Wysokim szansom na pracę świeżo upieczonych absolwentów towarzyszy niska liczba studiujących.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej osiągają wysoki udział osób studiujących i osób, które uzyskały dyplom ukończenia studiów w stosunku do osób studiujących. Absolwenci są bezpośrednią miarą kształcenia systemu edukacji wyższej. Należy jednak przyznać, że dane o przyznanych dyplomach nic nie mówią o jakości wyników nauczania absolwentów: poziomie wiedzy, umiejętności i doświadczeniu nabytym w trakcie studiów. Gdy spojrzymy na uśrednione miary kompetencji, to w tej grupie krajów poza Czechami uzyskiwane są istotnie niższe wyniki testów PIAAC. Zdecydowanie słabsza pozycja tej części Europy widoczna jest w dziedzinie nauki, w powyższym zestawieniu zobrazowana liczbą publikacji i liczbą uniwersytetów w rankingu.

Kraje Europy Południowej przy niższym poziomie wydatków publicznych i niskim poziomie autonomii osiągają niski udział osób studiujących w populacji i niski udział osób, które uzyskały dyplom ukończenia studiów w stosunku do osób studiujących. Gdy spojrzymy na uśrednione miary kompetencji, to mamy wyłącznie dane dla Włoch i Hiszpanii i wyniki są dużo niższe w porównaniu z pozostałą częścią Europy. Słabsza pozycja południowej części kontynentu widoczna jest także w obszarze badań.

1.7. Zakończenie

Strategia Lizbońska i Europa 2020 odegrały kluczową rolę w kształtowaniu krajowych reform finansowania edukacji wyższej w Unii Europejskiej. Wiele analiz wykazuje, że procesy inspirowane przez instytucje europejskie wpłynęły zarówno na poziom finansowania, dywersyfikację źródeł jak również wprowadzanie mechanizmów sprzyjających wzrostowi efektywności wydatków. Najwyższy poziom wydatków na edukację wyższą zarówno w odniesieniu do PKB jak również przypadających na studenta ma miejsce w krajach wysoko rozwiniętych Europy Północnej i kontynentalnej. Niższy poziom obserwujemy w Europie Południowej i w krajach postsocjalistycznych. Poziom wydatków jest silnie skorelowany z bogactwem krajów mierzonym PKB per capita. Z drugiej strony wydatki publiczne idą również w parze z poziomem PKB (poza krajami anglosaskimi). Wyniki analiz traktować należy z dużą ostrożnością, ze względu na to iż opierają się na prostych korelacjach i nie uwzględniają wielu zmiennych kontrolnych, które kształtują rezultaty systemów edukacji wyższej.

Zawarty w rozdziale przegląd mechanizmów finansowania szkolnictwa wyższego w Europie wskazuje na pewne wyraźne tendencje:

⁴¹ Wskaźnik zaproponowany w unijnej Strategii 2020 dotyczy zatrudnienia absolwentów w wieku 20-34 ze średnim i wyższym wykształceniem, którzy ukończyli edukację w ciągu ostatnich 3 lat, według KE powinien wynieść co najmniej 82%.

- dotacje blokowe pozostają podstawową formą finansowania uczelni wyższych, a zdecydowana większość państw korzysta z finansowania opartego na algorytmie
- w systemach opartych na algorytmach dominują komponenty oparte na nakładach, w ciągu ostatniej dekady rośnie znaczenie wskaźników wynikowych, są jednak używane rzadziej i mają relatywnie mniejszą wagę
- rośnie wykorzystanie porozumień między ministerstwami i poszczególnymi uczelniami, choć od strony finansowej budżet uczelni jest w niewielkiej części powiązany z realizacją kontraktu
- systemy gdzie jest większe oparcie na rezultatach mają większą autonomię po stronie wydatków
- obecny jest stały proces wprowadzania rozwiązań sprzyjających konkurencji między uczelniami, zwłaszcza w zakresie badań, występujący poza wskaźnikami opartymi na rezultatach wbudowanymi w algorytm finansowania badań i dydaktyki, w postaci mechanizmów finansowania celowego, finansowania projektów i finansowania programów doskonałości.
- kraje europejskie różnią się tempem zmian; algorytmy wprowadzane są w Europie od lat 90. i w pierwszej fazie dotyczyły krajów wysoko rozwiniętych, po roku 2000 zmiany zaczęły wprowadzać kraje Europy Środkowo-Wschodniej

Choć obserwowany jest trend wzrostu autonomii i rozliczalności w polityce wobec uczelni nadal widzimy silne różnice między poszczególnymi systemami. Kraje europejskie różnią się znacznie pod względem głębokości i szybkości reform wprowadzanych w edukacji wyższej, w tym również w zakresie finansowania. Poszczególne krajowe systemy edukacji są wciąż zakorzenione w systemach regulacji i koordynacji specyficznych dla poszczególnych krajów, które w dużej mierze są wynikiem historycznego i instytucjonalnego rozwoju. W ciągu ostatniej dekady wiele europejskich krajów wprowadziło lub wzmocniło element konkurencji i oparcia polityki finansowej na rezultatach. System dotacji instytucjonalnych, w której dystrybucja funduszy odbywa się na podstawie budżetu historycznego lub nakładów został zastąpiony przez model mieszany oparty na wynikach. Proces ten najsilniej widoczny jest w krajach skandynawskich i anglosaskich.

W krajach, w których poziom PKB per capita jest niższy zwiększenie poziomu skolaryzacji musi się odbyć wzrostem wydatków prywatnych. Kraje, które charakteryzują się wysokim poziomem wydatków publicznych przypadających na studenta wydają więcej na pomoc studentom. Zarówno rezultaty w obszarze kształcenia jak również badań są ściśle związane z poziomem rozwoju gospodarczego krajów europejskich. W krajach tych obserwujemy wyższy poziom autonomii i udział środków konkurencyjnych. Wysokie wskaźniki publikowalności, cytowalności i liczba liczących się uniwersytetów w rankingach światowych dotyczą krajów skandynawskich i Europy kontynentalnej. Wybrane wskaźniki dotyczące rezultatów edukacji wyższej są ze sobą skorelowane. Kraje, które osiągają dobre wyniki w badaniach, kształcą absolwentów z wyższymi kompetencjami.

Podobieństwa w ramach grup systemów edukacji wyższej częściowo tłumaczy poziom dochodu. Geograficzne wyróżnienie krajów Europy Północnej, Europy Zachodniej, Południowej i Środkowo-Wschodniej wskazuje na wpływ uwarunkowań historycznych i politycznych różnych modeli edukacji wyższej, które rozwijały się w sąsiadujących ze sobą krajach i decydowały o strukturze systemów

edukacji wyższej⁴². Jednak w przypadku wybranych rezultatów niektóre kraje wyłamują się z tej klasyfikacji.

⁴² Punktem wyjścia do rozważań o modelach edukacji wyższej jest opracowanie Clarka(1983), który wyróżniał państwowy, humboldtowski i model zorientowany rynkowo (szerzej w: Neave 2003).

1.5. Bibliografía

Acemoglu, D. (2002). Technological change, inequality and the labor market. *Journal of Economic Literature*, 40(1), 7-72.

Acemoglu, D., Aghion, P., & Zilibotti, F. (2006). Distance to frontier, selection, and economic growth. *Journal of the European Economic association*, 4(1), 37-74.

Acosta, M., Coronado, D., León, M. D., & Martínez, M. Á. (2009). Production of university technological knowledge in European regions: Evidence from patent data. *Regional Studies*, 43(9), 1167-1181.

Agasisti, T., Haelermans, C., 2014. Comparing Efficiency of Public Universities Among European Countries: Different Incentives Lead to Different Performances (SSRN Scholarly Paper No. ID 2375743). Social Science Research Network, Rochester, NY.

Agasisti T., Carmen Pérez-Esparrells G., Catalano Susana Morales (2012) Is expenditure on higher education per student converging across EU-15 countries? *Studies in Higher Education* Vol. 37, No. 2, 235–252

Agasisti, T. (2011). Performances and spending efficiency in higher education: a European comparison through non-parametric approaches. *Education Economics*, 19(2), 199-224.

Agasisti, T., & Pérez-Esparrells, C. (2010). Comparing efficiency in a cross-country perspective: the case of Italian and Spanish state universities. *Higher Education*, 59(1), 85-103.

Agasisti, T., Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2008). Strategic management accounting in universities: the Italian experience. *Higher Education*, 55(1), 1-15.

Altbach, G., Salmi, J., (2011). *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*. Washington DC: World Bank.

Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby; A. Mas-Colell and A. Sapir (2007), *Why reform Europe's Universities?*, Policy Brief, Issue 2007/04, Bruegel, Brussels.

Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby; A. Mas-Colell, A. Sapir (2009), *The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the US*, Working Paper 14851, NBER.

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2008). *Higher Aspirations: An Agenda for Reforming European Universities*. Bruegel blueprint

Astin, A. W., & Oseguera, L. (2004). The declining "equity" of American higher education. *The Review of Higher Education*, 27(3), 321-341.

Aubyn, M. S., Garcia, F., & Pais, J. (2009). Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education (No. 390). Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.

- Audretsch, D., Lehmann, E., & Warning, S. (2005). University spillovers and new firm location. *Research Policy*, 34, 1113–1122.
- Auranen, O., & Nieminen M. (2010) University research funding and publication performance - An international comparison. *Research Policy* 39: 6, 822-834.
- Babb, P., Martin, J., Haezwindt, P. (2004). Focus on social inequalities. London: Office of National Statistics.
- Barber, M., Donnelly, K., Rivzi, S. (2013). An Avalanche is coming: higher education and the revolution ahead. *Educational Studies*, 3, 152-229.
- Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'. *Journal of education policy*, 24(1), 83-99.
- Batory, A., & Lindstrom, N. (2011). The power of the purse: supranational entrepreneurship, financial incentives, and European higher education policy. *Governance*, 24(2), 311-329.
- Becker G., (1975) Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education. Columbia University Press. New York
- Björn K., Potrafke, N. (2013) Government Ideology and Tuition Fee Policy: Evidence from the German States, CESifo Working Paper, No. 4205
- Bleiklie, I. (2014). Comparing university organizations across boundaries. *Higher Education*, 67(4), 381-391.
- Borghans, L., Duckworth, A. L., Heckman, J. J., Ter Weel, B. (2008). The economics and psychology of personality traits. *Journal of Human Resources*, 43(4), 972-1059.
- Börzel, T. (2003). Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization (No. p0035). Queens University Belfast.
- Börzel, T., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(15).
- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., & Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Center for Higher Education Policy Studies.
- Braga, M., Checchi, D., & Meschi, E. (2013). Educational policies in a long-run perspective. *Economic Policy*, 28(73), 45-100.
- Bukowska G., Łopaciuk-Gonczaryk B., (2013) Determinanty sukcesów publikacyjnych naukowców, *Nauka* 3, 59-86.
- Cantillon B., Ridder, A., Vanhaecht E., Verbis G., (2011) "(un) desirable effects of output funding for Flemish universities", *Economics of Education Review*, 30, pp.1059-1072.

Carlino, G., Hunt, R., Durantón, G., & Weinberg, B. A. (2009). What explains the quantity and quality of local inventive activity?. *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 65-123.

Cedefop, (2010) The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CHEPS, INCHER & NIFU-STEPS (2008) Progress in higher education reform across Europe: funding reform, Brussels European Commission

Chevalier, A. (2014). Does higher education quality matter in the UK?. *Factors Affecting Worker Well-being: The Impact of Change in the Labor Market (Research in Labor Economics, Volume 40)* Emerald Group Publishing Limited, 40, 257-292.

Ciucanu, I., (2013) Governance of Higher Education: Funding Reforms in CEE countries. *Perspectives, Challenges and Trends Quality Assurance Review for Higher Education*, Vol. 5, Nr. 1-2, pp. 31-45

Clark, B. (2001). The entrepreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement. *Higher Education Management*, 13(2).

De Dominicis, L., Elena Pérez, S., Fernandez-Zubieta, A. (2010), European university funding and financial autonomy. A study on the degree of diversification of university budget and the share of competitive funding. Luxembourg: JRC Scientific and Technical report nr 24761, European Commission.

Dearden, L., Fitzsimons, E., & Wyness, G. (2014). Money for nothing: Estimating the impact of student aid on participation in higher education. *Economics of Education Review*, 43, 66-78.

Dias, D. (2015). Has massification of higher education led to more equity? Clues to a reflection on Portuguese education arena. *International Journal of Inclusive Education*, 19(2), 103-120.

Dill D., Soo, M. (2005) Academic quality, league tables, and public policy: A cross-national analysis of university ranking systems *Higher Education* 49

Dobbins, M., Knill, C. and Voigtel, E. (2011) 'An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance', *Higher Education* 62(5): 665–683.

Dobbins M., Knill C., (2009) Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence toward a Common Model? *Governance* 22 (2009), 3, pp. 397–430

Dur, R., Teulings, C., & Van Rens, T. (2004). Should higher education subsidies depend on parental income?. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2), 284-297.

Ecker, K. H. L. B. (2012). Funding formulas for teaching in public universities: International experiences and lessons drawn from a science policy view, Working paper

Elken, M., Gornitzka, Å., Maassen, P., & Vukasovic, M. (2011). European integration and the transformation of higher education. Oslo: University of Oslo.

Enders, J., De Boer, H., & Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited. *Higher education*, 65(1), 5-23.

Ecker, B., Leitner K., Steindl C., (2013) Funding formulas for teaching in public universities: international experiences and lessons drawn from a science policy view, Report EUA

Education at Glance (2014) OECD.

Estermann T., Claeys-Kulik A., (2015) DEFINE thematic report: Performance-based funding of universities in Europe. European Union Association & Lifelong Learning. Brussels, Belgium.

Estermann, T., Pruvot, E. B., (2014a) DEFINE thematic report: funding for excellence. European Union Association & Lifelong Learning. Brussels, Belgium.

Estermann T., Pruvot B., Mason P., (2014b) University mergers in Europe, European Union Association & Lifelong Learning. Brussels, Belgium.

Estermann, T., Pruvot, E. B., & Claeys-Kulik, A. L. (2013). Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. European Union Association & Lifelong Learning, Brussels, Belgium.

Estermann, T.; Nokkala, T. & Steinel, M. (2011). University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Brussels: EUA.

Estermann, T., Nokkala, T (2009). University Autonomy in Europe I: Exploratory Study. Brussels: EUA

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research policy*, 29(2), 109-123.

European Commission (2015) Modernisation of Education I: Europe 2020, country analysis, Erasmus+ coordination, Studies, Impact assessments, analysis and statistics.

Esping-Andersen, G., (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

European Commission/EACEA/Eurydice, (2015) The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission. (2013). Erasmus – Facts, Figures & Trends. Brussels: European Commission.

European Commission, (2011) Supporting growth and jobs – an agenda for the modernization of Europe's higher education systems.

European Commission, (2006) Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation.

European Commission (2005). Mobilising the brainpower of Europe: Enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, COM 152, Brussels.

European University Association (2007) Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose.

Eurydice (2009) Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie. Strategie, struktury, finansowanie i kadra akademicka.

Felt, U. and Glanz, M. (2002). University autonomy in Europe. Changing paradigms of higher education policy. Geneva: EUA & Bologna: Magna Charta Observatory.

Fox, M. F., Gender, family characteristics, and publication productivity among scientists. *Social Studies of Science*, 2005, 35(1), 131-150.

de la Fuente, A. and J. F. Jimeno (2005), The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on private incentives to invest in education: a general framework and some results for the EU, CESifo Working Paper, 1392.

Gaetgens C., (2014) Does Size Matter? – A familiar issue revisited by example of the “Excellence Initiative” and its impact on smaller universities in Germany Paper presented at the EAIR 36 th Annual Forum in Essen

Garcia-Penalosa, C., & Wälde, K. (2000). Efficiency and equity effects of subsidies to higher education. *Oxford Economic Papers*, 702-722.

Geuna, a., martin, b., 2003, “university research evaluation and Funding: an international comparison”, *Minerva*, 41, pp. 277-304.

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

Gumbau-Albert, M., & Maudos, J. (2009). Patents, technological inputs and spillovers among regions. *Applied Economics*, 41(12), 1473-1486.

Heinze, T., & Knill, C. (2008). Analysing the differential impact of the Bologna Process: Theoretical considerations on national conditions for international policy convergence. *Higher education*, 56(4), 493-510.

Harley S., (2002) The Impact of Research Selectivity on Academic Work and Identity in UK Universities, *Studies in Higher Education* 27 (2)

Hicks (2012). Performance-based university research funding systems, *Research Policy* 41 (2012) 251-261

Hoareau, C., Ritzen, J., & Marconi, G. (2012). The state of university policy for progress in Europe (No. 51). IZA Policy Paper.

Huisman, J., & Van der Wende, M. (2004). The EU and Bologna: are supra-and international initiatives threatening domestic agendas?*. *European Journal of Education*, 39(3), 349-357.

Hussain, I., McNally, S., & Telhaj, S. (2009). University quality and graduate wages in the UK, Discussion Paper IZA 4043

Joumady, O., Ris, C. (2005). Performance in European higher education: A non-parametric production frontier approach. *Education Economics*, 13(2), 189-205.

Jongbloed, B., de Boer, H., Enders, J., & File, J. (2010). Funding reform. Progress in higher education reform across Europe. Volume 1: Executive summary and main report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.

Kopf D., (1997) Endogenous growth theory applied: strategies for university R&D. *Journal of Business Research* 60, 975-978.

Kauko, J. (2013). Dynamics in higher education politics: a theoretical model. *Higher Education*, 65 (2), 193-206.

Kivistö J., (2005), The Government-Higher Education Institution Relationship: Theoretical Considerations from the Perspective of Agency Theory, *Tertiary Education and Management*, 11, (1), 1-17.

Kohtamäki, V. 2009. Financial Autonomy in Higher Education Institutions – Perspectives of Senior Management of Finnish AMK Institutions. Tampere: Tampere University Press.

Knott, J. H., & Payne, A. A. (2004). The impact of state governance structures on management and performance of public organizations: A study of higher education institutions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1), 13-30.

Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.

Leydesdorff, L., & Wagner, C. (2009). Macro-level indicators of the relations between research funding and research output. *Journal of Informetrics*, 3(4), 353-362.

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

Lucas J., (1988) On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22 (1) , 3-42.

Millot, B. (2012). Are Countries' Investments in Tertiary Education Making a Difference? South Asia Human Development Sector. Report 53. Washington, DC: World Bank.

Miłosz H., Słabo reagujący algorytm *Forum akademickie* 3/39 2009

Musiał K., (2014) Elitist turn in higher education in the context of recent reforms in the Nordic countries *CPP RPS*,79

Neave, G. (2003). The Bologna declaration: Some of the historic dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's systems of higher education. *Educational Policy*, 17(1), 141-164.

Nielsen H., S., Sorensen T., Taber (2010) Estimating the effects of student aid on college enrollment Evidence from a government grant policy reform. *American Economic Journal Economic Policy* 2(2) 185-215

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

OECD (2008) Thematic Review of Tertiary Education

Oliveira Martins, J., Boarini, R., Strauss, H.; de la Maisonnette C. and G. Nicoletti (2008), Investment in Tertiary Education: Main Determinants and Implications for Policy. CESifo Economic Studies, Vol. 54, 2.

Ordorika, I. (2003). The limits of university autonomy: Power and politics at the Universidad Nacional Autónoma de México. *Higher Education*, 46: 361-388

Pechar, H., Andres L., (2008) Higher education funding and welfare regimes: International comparative perspectives. Paper presented at the 2008 Meeting of the American Educational Research Association, 22–29 March, New York.

Porter, S. R., & Umbach, P. D. (2001). Analyzing faculty workload data using multilevel modeling. *Research in Higher Education*, 42(2), 171-196.

Quinn, J., (2013). Drop-out and Completion in Higher Education in Europe among students from underrepresented groups. NESET report.

Romer P., (1994) The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives* 8, 3-22.

Romer P., (1990). Endogenous technological change. *Journal of political Economy* 98 (5), 71-102.

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

Ritzen, J., Marconi, G., & Sasso, S. (2014). University Policy Needs To Beef Up For Europe To Be More Innovative.

Rustichini A., Schmitz J., (1991) Research and imitation in long-run growth. *Journal of Monetary Economics* 27 (2), 271-292.

Salmi J., (2014) Tertiary Education in Finland: Achievements, Challenges and Opportunities, Paper prepared for the Ministry of Education.

Salmi, J. (2007). Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy*, 20(3), 223-242.

Salmi J., Hauptman A., (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms, Education Working Paper Series, 4, Washington DC, USA, The World Bank.

Sanyal, B. C., & Johnstone, D. B. (2011). International trends in the public and private financing of higher education. *Prospects*, 41(1), 157-175.

Steiner, V., & Wrohlich, K. (2012). Financial Student Aid and Enrollment in Higher Education: New Evidence from Germany*. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(1), 124-147.

- Støren, L. A., Aamodt, P. O. (2010). The quality of higher education and employability of graduates. *Quality in Higher Education*, 16(3), 297-313.
- Sursock, A., Smidt, H., & Davies, H. (2010). *Trends 2010: A decade of change in European Higher Education (Vol. 1)*. Brussels: European University Association.
- Tammi T., (2009) The competitive funding of university research the case of Finnish science universities *Higher education* 57 (5).
- Teixeira, P., & Koryakina, T. (2011). Funding reforms and revenue diversification – patterns, challenges and rhetoric. *Studies in Higher Education*(Journal Article), 1-18
- Temple J., (2000) Growth effects of education and social capital in the OECD countries. OECD Paris
- Trow, M. (2007). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: Forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In *International handbook of higher education* (pp. 243-280). Springer Netherlands.
- Välimaa, J., & Nokkala, T. (2014). The dimensions of social dynamics in comparative studies on higher education. *Higher Education*, 67(4), 423-437.
- Vandenbussche, J., Aghion, P., & Meghir, C. (2006). Growth, distance to frontier and composition of human capital. *Journal of economic growth*, 11(2), 97-127.
- Vawda, A. Y. (2003). Who benefits from public education expenditures?. *Economic Affairs*, 23(1), 40-43.
- Vincent-Lancrin, S., (2008). What is the Impact of Demography on Higher Education Systems? A Forward-looking Approach for OECD Countries, *Higher Education to 2030 – Volume 1: Demography*. Paris: OECD.
- Wang, E. C., & Huang, W. (2007). Relative efficiency of R&D activities: A cross-country study accounting for environmental factors in the DEA approach. *Research Policy*, 36(2), 260-273.
- Webometrics. (2014). Ranking Web of World Universities. <http://www.webometrics.info>.
- Wilkin J., red. (2015). Finansowanie szkół wyższych ze środków publicznych. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Część IV, FRP, KRASP, Warszawa.
- Woessmann (2006). Efficiency and Equity of European Education and Training Policies, CESifo Working Paper 1779.
- Wolszczak-Derlacz, J., & Parteka, A. (2010). Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce: bibliometryczna analiza porównawcza. *Sprawne Państwo*.
- Ylijoki, O. H. (2003). Entangled in academic capitalism? A case-study on changing ideals and practices of university research. *Higher education*, 45(3), 307-335.

1.6. Wykresy i tabele

Wykres 1.1 Udział całkowitych wydatków publicznych na edukację wyższą w PKB w 2011 r. versus zmiana tego udziału w stosunku do 2001 r.

Wykres 1.2 Udział wydatków publicznych na edukację wyższą w relacji do wydatków publicznych ogółem w 2011 r. versus zmiana tego udziału w stosunku do 2005 r.

Wykres 1.3 Roczne wydatki na edukację wyższą przypadające na studenta w relacji do PKB per capita w 2011 r. versus zmiana wydatków w stosunku do 2001 r.

Wykres 1.4. Wydatki roczne na publiczne i prywatne instytucje edukacji wyższej na studenta i poziom PKB per capita w 2011 r.

Wykres 1.5. Udział nakładów prywatnych (gospodarstw domowych) w całkowitych nakładach na instytucje edukacji wyższej w 2005 i 2011 r.

Wykres 1.6. Wydatki na wsparcie studentów jako % wydatków publicznych na edukację wyższą versus zmiana wydatków w okresie 2001-2011

Wykres 1.7. Udział środków konkurencyjnych w budżetach uczelni pochodzących ze źródeł publicznych 2009/2010 r.

Wykres 1.8. Korelacja udziału środków pozyskiwanych na zasadach konkurencyjnych w dochodach uczelni (oś pionowa) i poziomu jej autonomii (oś pozioma)

Wykres 1.9. Udział wydatków publicznych na edukację wyższą w relacji do PKB i udział osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34

Wykres 1.10. Udział wydatków na pomoc dla studentów w relacji do całkowitych wydatków na edukację wyższą i udział osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34

Wykres 1.11. Poziom kompetencji matematycznych (PIAAC) i średnie wydatki na studenta w latach 2001-2011

Wykres 1.12. Udział wydatków na edukację wyższą w PKB i liczba artykułów przypadających na 1000 mieszkańców

Wykres 1.13. Liczba uniwersytetów w rankingu TOP 200 WEB w relacji do wydatków publicznych na edukację wyższą jako % PKB

Tabela 1.1. Wydatki na edukację wyższą - klasyfikacja Eurostatu

Tabela 1.2. Instrumenty finansowania edukacji wyższej

Tabela 1.3. Instrumenty finansowania edukacji wyższej w Europie

Tabela 1.4. Wskaźniki zawarte w mechanizmach finansowania uczelni (dane dla lat 2014-2015)

Tabela 1.5. Znaczenie wskaźników w krajach europejskich wykorzystujących algorytm jako główny mechanizm finansowania

Tabela 1.6. Systemy oparte na porozumieniach wykonawczych

Tabela 1.7. Mechanizmy finansowania programów doskonałości

Tabela 1.8. Poziom autonomii w Europie (2011)

Tabela 1.9. Autonomia budżetowa w zakresie wydatkowania dotacji blokowej

Tabela 1.10. Dekompozycja produktywności publikacyjnej (2011)

Tabela 1.11. Iloraz szans udziału w edukacji wyższej ze względu na edukację rodziców (2012)

Tabela 1.12. Publiczne nakłady na edukację i rezultaty edukacji wyższej

Część 2. Finansowanie szkolnictwa wyższego w Republice Czeskiej, Finlandii i Francji

2.1. Wprowadzenie

„(...) najbiedniejsi doganiają najbogatszych, w miarę jak udaje im się osiągnąć ten sam poziom wiedzy technologicznej, kwalifikacji, wykształcenia (...)”⁴³

Thomas Piketty

Uczelnie wyższe są obecnie jedną z sił kreujących rozwój ekonomiczny i zwiększającą konkurencyjność gospodarki - jest to ich nowa rola (Kwiek 2010). Badacze tego zjawiska mówią nawet o „rewolucji akademickiej” (*academic revolution*). Co więcej, jak wskazuje Philip G. Altbach, owa rewolucja ma bezprecedensowy charakter, bo pociąga za sobą rozległe, globalne zmiany (Altbach, Reisberg, Rumbley 2009). Obecnie jesteśmy świadkami dyskusji nad dalszym kierunkiem tych zmian (Denek 2011, Denek 2012). Z jednej strony debatuje się o roli środowiska akademickiego (w tym uniwersytetów w rozumieniu instytucji) jako o miejscu postępu w nauce i technologii oraz rozwoju intelektualnym społeczeństwa, a z drugiej – wskazuje się na jego słabości, m.in. wybory pomiędzy jakością kształcenia a ilością absolwentów, „zawody” w produktywności środowiska akademickiego, rankingi, instrumentalizacja dyplomów wyższych uczelni itp. (Dziedziczak-Fołtyn 2014). Na podstawie tych dyskusji mamy obecnie do czynienia z redefinicją zadań stawianych przed uczelniami i roli samego wyższego wykształcenia. W elitarnym rozumieniu – uczelnie kształciły w obszarach nauk teoretycznych, oderwanych od praktyki, przemysłu i gospodarki. Dyplom był przepustką do uczestnictwa w życiu intelektualnym i naukowym. W egalitarnym rozumieniu, prezentowanym m.in. przez M. Trow, mamy do czynienia z umasowaniem wyższego wykształcenia, gdyż ponad 15% osób urodzonych w danych roku podejmuje kształcenie na poziomie wyższym (Trow 1973). Z danych Eurostat wynika, że wśród mieszkańców Czech, Francji i Finlandii będących w wieku 20-24 lata już od roku 1998 został przekroczony poziom 15% osób, którzy podejmują studia (obecnie jest to ponad 30%).

Czy zatem możliwe jest znalezienie wspólnej płaszczyzny dla tych dwóch funkcjonujących stanów faktycznych edukacji wyższej? Czy dostęp do niej może być tylko elitarny lub tylko egalitarny? Czy egalitarność stoi w sprzeczności z jakością kształcenia na poziomie wyższym, a elitarność kłóci się z koncepcją dobra publicznego? Przedstawione poniżej analizy pokazują, że edukacja wyższa nie powinna być postrzegana jako dobro publiczne w czystej postaci, choćby dlatego, że staje się ono dobrem prywatnym, zakupionym przez odbiorców prywatnych, a więc rysuje się tutaj dwoistość tego dobra. Bez wątplenia niesie ono za sobą pozytywne efekty zewnętrzne, a jego rozwój jest społecznie akceptowany i pożądaný – bez względu na wielkość popytu. W odniesieniu do dóbr i usług powstających w obszarze edukacji (nie tylko wyższej) mechanizm rynkowy staje się zawodny, co

⁴³ T. Piketty (2015), *Kapitał XXI wieku*. Warszawa. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, s. 94.

uzasadnia interwencję państwa. Widać to na przykładzie wybranych do analizy systemów finansowania edukacji wyższej.

Szczegółowej analizie stosowanych systemów finansowania szkolnictwa wyższego w niniejszej części opracowania, poddane zostały 3 kraje: Republika Czeska (w opracowaniu stosowana jest wymiennie nazwa Czechy), Finlandia oraz Francja. Wybrane kraje są odmienne pod względem stopnia zróżnicowania instytucji edukacji wyższej, liczebności mieszkańców i studentów, sytuacji gospodarczej i systemów finansowania. Owe różnice powodują, że każde z wybranych do analizy państw jest interesujące z perspektywy przyszłych reform naszego sektora edukacji wyższej i badań.

Wszelkie reformy w czeskim szkolnictwie wyższym można zrozumieć tylko w kontekście zmian zapoczątkowanych Aksamitną Rewolucją. Transformacja społeczno-ekonomiczna jaka nastąpiła po 1990 r. przywróciła uczelniom z jednej strony autonomię instytucjonalną i wolność akademicką a z drugiej – wymusiła modernizację programów nauczania, stawienie czoła wymaganiom zmieniających się gospodarki i społeczeństwa oraz zmierzenie się z konkurencją w postaci uczelni niepublicznych. Jest to droga zupełnie nieporównywalna do fińskiej czy francuskiej, ale zbieżna z tą, jaką przeszedł nasz kraj i nasze środowisko akademickie.

Finlandia jest interesującym przykładem, gdyż jest to typowe państwo opiekuńcze, gdzie realizowana jest polityka wyrównywania szans rozumiana jako zapewnienie przez państwo dostępności do edukacji (na każdym poziomie) niezależnie od pochodzenia i statusu materialnego studenta. Dodatkowo, jest to kraj gdzie uczelnie współpracują z szeroko pojmowanym otoczeniem (przedsiębiorstwa, władza lokalna), co pozwala na lepsze wykorzystanie ich potencjału z korzyścią dla całego społeczeństwa i gospodarki. Na przestrzeni lat ewolucji uległa także relacja uczelnia – państwo. Władze uczelni negocjują kontrakty ze stroną rządową. Uczelnie dostają środki finansowe, ale w zamian muszą wypełnić szereg zobowiązań na rzecz państwa. Kontrakty zawierane są na realizację usług zarówno edukacyjnych jak i badawczych. Z jednej strony mechanizm ten podnosi efektywność a z drugiej wymaga odpowiedniego planowania zadań i sposobów ich realizacji. Stąd wprowadzono tutaj nowy system zarządzania, tj. zarządzanie przez cele lub zadaniowe.

Współczesny obraz francuskiego systemu edukacji wyższej został ukształtowany przez falę reform zapoczątkowanych w latach osiemdziesiątych XX w. Proces ten jeszcze się nie zakończył i zmierza ku utrzymaniu co najmniej na obecnym poziomie autonomii uczelni, uelastycznieniu systemów awansów naukowych, włączeniu biznesu do finansowania badań naukowych. Wszystko po to, by środowisko naukowo-akademickie miało realny wpływ na rozwój kraju, gospodarki i społeczeństwa. Jednocześnie jest to kraj, w którym studiuje 11,3% ogólnej liczby studentów kształcących się w całej Unii Europejskiej. Pod względem liczby studentów Francję wyprzedzają w Europie tylko Niemcy (14,5%) oraz Wielka Brytania (12,3%). Uczelnie francuskie zawierają z rządem kontrakty a ich sednem jest połączenie założeń zarówno narodowego jak i lokalnych oraz regionalnych planów rozwoju, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb szkół wyższych w zakresie nauczania, działalności badawczej oraz zarządzania i współpracy międzynarodowej zgłaszanych przez studentów, pracowników naukowych i badawczych, personel administracyjny i pomocniczy oraz instytucje zewnętrzne. Widać więc jak wielu interesariuszy musi dany kontrakt uwzględnić. Pokazuje to, że jest możliwym pogodzenie interesu państwa, uczelni (w tym studentów i pracowników) i ich otoczenia.

Należy w tym miejscu ponownie zaznaczyć, że poniższe opracowanie ma na celu nie tyle ocenę poszczególnych mechanizmów finansowania i systemów edukacji wyższej, co ich scharakteryzowanie i wskazanie zarówno na wspólne cechy, jak i specyfikę stosowanych rozwiązań. Realizacji tego

zadania posłużyły analizy danych zastanych oraz przeprowadzone konsultacje z zagranicznymi ekspertami, będącymi jednocześnie uczestnikami systemów edukacji wyższej w swoich krajach. Informacje uzyskane w toku odbytych konsultacji zostały wykorzystane w opracowaniu. Rozmowy z ekspertami zostały przeprowadzone przez autorki tego raportu w Finlandii i Czechach na przełomie lutego i marca 2015 r. W Finlandii w konsultacjach przeprowadzonych przez Grażynę Bukowską brali udział:

- prof. Timo Aarrevaara, dyrektor Masters Program in Higher Education and Management, University of Helsinki, Department of Political and Economic Studies,
- dr Vuokko Kohtamäki należąca do Higher Education Group (HEG) instytucji prowadzącej badania w obszarze edukacji wyższej, School of Management University of Tampere,
- dr Elias Pekkola, należący do Higher Education Group (HEG), School of Management, University of Tampere,
- prof. Keijon Räsänen prowadzący badania w obszarze pracy naukowej, Aalto University School of Business, Department of Management Studies,
- prof. Seppon Ikäheimo, prodzikan Aalto University School of Business w Helsinkach.

Część dotyczącą czeskiego systemu swoim doświadczeniem i wiedzą niniejszy raport wzbogacili (konsultacje przeprowadziła Jolanta Buczek):

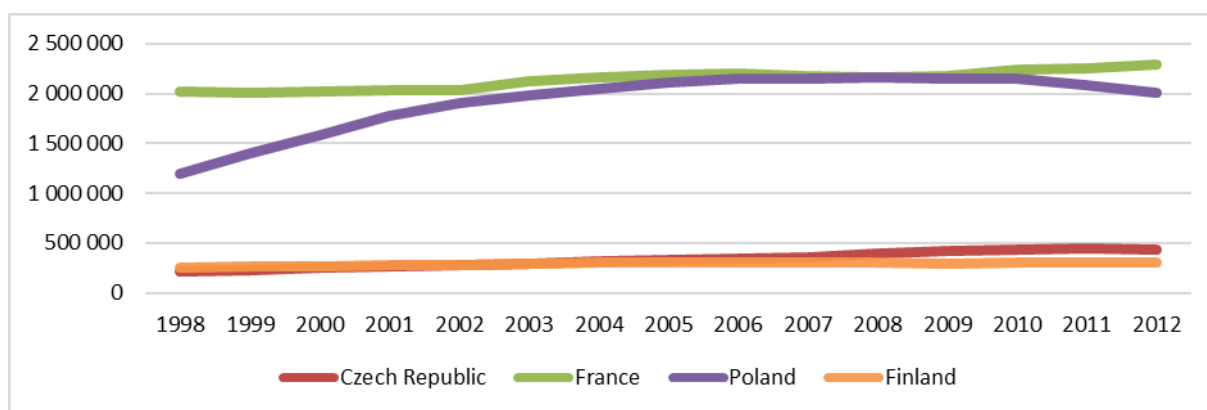
- prof. Petr Matějů - dziekan w University of Finance and Administration w Pradze,
- Simona Weidnerowa – University of Finance and Administration w Pradze,
- dr Daniel Münichem – University of Finance and Administration w Pradze,
- dr Karel Šima - Centre for Higher Education Studies w Pradze,
- prof. Ivan Wilhelm – rektor Uniwersytetu Karola w Pradze (2000-2006), obecnie pełnomocnik Rządu Czeskiej Republiki w Ministerstwie Edukacji, Młodzieży i Sportu.

W tym miejscu pragnę podziękować wszystkim rozmówcom za poświęcony czas i cenne informacje.

2.2. Rynek edukacji wyższej w Czechach, Finlandii i Francji – charakterystyka ilościowa

Celem tego rozdziału jest prezentacja najważniejszych informacji o analizowanych w raporcie systemach edukacji wyższej oraz ich zmianach w ostatnich kilkunastu latach. W kolejnych zestawieniach będziemy pokazywać dane również dla Polski, co pozwoli uzyskać „polski kontekst” badanych systemów.

Rysunek 2.1: Liczba studentów w latach 1998-2012



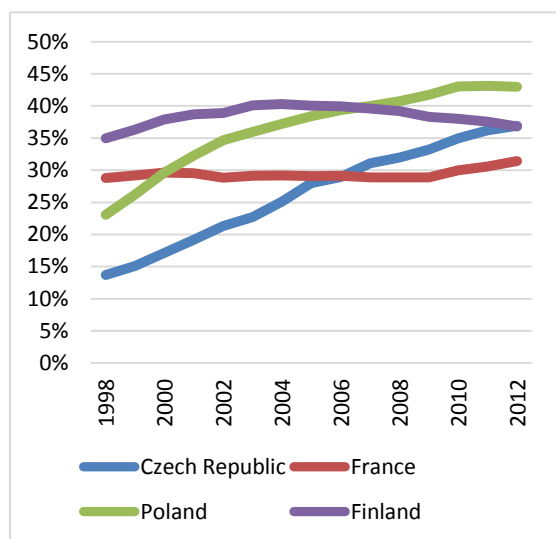
Źródło: Eurostat

Jak pokazuje rysunek 2.1 w latach 1998-2012 we wszystkich krajach przybyło studentów. Największy wzrost nastąpił w Czechach - o 105% (w 2012 r. Czechach studiowało 440 230 osób). W tym czasie liczba studentów w Polsce zwiększyła się o 69% (w 2012 r.- 2 007 212 studentów), w Finlandii o 24% (w 2012 r.- 308 924 studentów) a we Francji o 13% (w 2012 r.- 2 296 306 studentów). Do roku 2005 liczba studentów we wszystkich analizowanych systemach rosła, dopiero po tym czasie następuje zahamowanie, a nawet niewielkie odwrócenie tego trendu. Jeśli porównać zmianę liczby studentów w roku 2012 w porównaniu do roku 2011, to w Polsce nastąpił spadek o 4%, a w Czechach o 1%. Liczba studentów w tym okresie w zasadzie nie zmieniła się w Finlandii, a we Francji wzrosła o 4%.

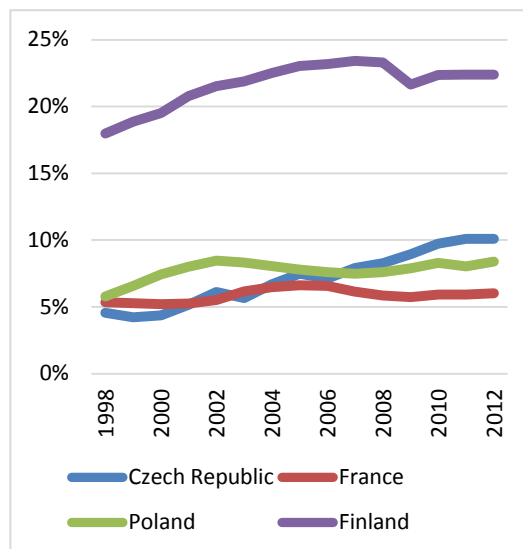
Różnice w wielkości populacji studiujących są związane przede wszystkim z różnicami w liczbie ludności analizowanych krajów. Najnowsze dane Eurostatu pokazują, że w roku 2014 Francja pod względem liczby mieszkańców była 12 razy większa od Finlandii, 6 razy od Czech oraz niecałe 2 razy od Polski. Jednak oprócz wielkości kraju wpływ na liczebność studiujących będzie miał stopień umasowienia edukacji wyższej. Poniżej będziemy odnosić się do tego problemu.

Tradycyjnie najwięcej studentów można znaleźć w grupie wiekowej 20-24 lata, a mniej w grupie 25-30. Jednak widać różnice w wieku rozpoczynania studiów w analizowanych krajach. W Czechach i Francji wśród studentów przeważają młodzi ludzie zaraz po maturze (20-24 lata) - stanowili oni w 2012 r. około 56% populacji studiującej. Nieco starszych (25-29 lat) było mniej - odpowiednio około 16% w Czechach i 11% we Francji. Tymczasem w Finlandii młodzież coraz częściej odracza moment rozpoczęcia studiów – grupa wiekowa 20-24 lata to około 45% ogółu studiujących, zaś 20-25-latkowie to ¼ studentów. Ta różnica widoczna jest również na poniższych rysunkach zestawiających studiujących z całą populacją w danej grupie wiekowej.

Rysunek 2.2. Udział studentów w wieku 20-24 w całej populacji obywateli w tym wieku



Rysunek 2.3. Udział studentów w wieku 25-29 w całej populacji obywateli w tym wieku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Największy udział studiujących w całej populacji młodych ludzi w analizowanym okresie widzimy w Finlandii, jest to jak - pokazano w pierwszej części opracowania – kraj, gdzie wskaźnik skolaryzacji młodych dorosłych należy do najwyższych w Europie. Jednocześnie powyższe rysunki pokazują wyraźnie wspomniany trend odraczania terminu rozpoczęcia studiów wyższych. W latach 1998- 2007 udział studiujących Finów w populacji 20-24 lata rósł, by w następnym okresie spaść do poziomu z początku naszej analizy. Z kolei wśród ludności w wieku 25-29 studiujących przybywało i w roku 2012 ich udział w populacji był większy niż w 1998 (odpowiednio 18% i 22%)

W analizowanym okresie w Czechach podobnie jak w Polsce nastąpił znaczny wzrost zainteresowania studiami wyższymi wśród młodzieży bezpośrednio po maturze. Jednocześnie nasi południowi sąsiedzi później niż Polacy rozpoczęli umasowienie edukacji wyższej, dlatego też w 1998 studiowało tam proporcjonalnie mniej młodych ludzi niż w Polsce. Jednak w kolejnych latach różnica szybko malała. W Czechach udział studiujących wśród młodzieży 20-24 lata w 1998 roku wynosił 14%, w 2002 r. przekroczył 20%, by w 2012 r. osiągnąć wartość 37%. Jednak w przeciwieństwie do Polski u naszych południowych sąsiadów wzrost populacji studiujących widoczny jest również w kohorcie wiekowej 25-29 lat. Udział studentów w ogólnej liczbie obywateli czeskich w wieku 25-29 lat w 1998 r. wynosił 4,5%, ale w 2005 roku przekroczył poziom 7%, a w 2012 r. – 10%.

Na tym tle stabilnie wygląda sytuacja we Francji, gdzie nie zanotowano w analizowanym okresie istotnych zmian udziału studiujących w populacji ludzi młodych. Warto przypomnieć, że w porównaniu z innymi krajami europejskimi udział studiujących w Francji jest stosunkowo niski.

Z samej różnicy w liczbie studiujących wynikać będzie również liczba i różnicowanie uczelni. Stąd zdecydowanie najwięcej jest tych instytucji we Francji. Francuski system jest też najbardziej złożony i istnieje w nim wiele instytucji specyficznych, które nie występują w innych krajach. Podobnie jak pokażemy dalej, specyficzne rozwiązania kolejnych krajów utrudniają nieco porównywanie tych systemów, nawet w tak prostym podziale jak na uczelnie publiczne i niepubliczne. Dlatego też poniższe zestawienia należy traktować z pewną ostrożnością, a zrozumienie tego, co kryje się za tymi

liczbami, wymaga szczegółowej analizy poszczególnych systemów, czemu m.in. poświęcone są załączone do tego opracowania Aneksy oraz szczegółowe opisy w dalszej części tego rozdziału.

Tabela 2.1. Uczelnie wyższe w podziale na publiczne i niepubliczne (w 2013 r.)

Kraj	Liczba uczelni publicznych	Liczba uczelni niepublicznych
Czechy	28*	45
Finlandia**	39	0
Polska	132	306
Francja	307	1237 ***

Źródło: opracowanie własne

* w tym 2 - państwowe

** w Finlandii dwa uniwersytety działają jako fundacje – Aalto University Foundation jako Aalto University oraz TTY Foundation, jako Tampere University of Technology, przy czym są one finansowane ze środków publicznych

*** uczelnie niepubliczne we Francji nie mają w większości prawa wydawania dyplomów państwowych ukończenia studiów wyższych. Zob.: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49085/les-etablissements-d-enseignement-superieur-privés.html>

Do roku 1998 w **Czechach** funkcjonowały jedynie publiczne uczelnie (finansowane z budżetu państwa). Uczelnie niepubliczne mogą być formalnie powoływane dopiero od 15 lat (pierwsze powstały w 2000 r.), czyli o 10 lat później niż w Polsce⁴⁴. Wśród czeskich uczelni wyższych wyróżnia się 3 grupy instytucji: publiczne, prywatne i państwowe (te ostatnie w tabeli nr 2.1 zostały potraktowane razem z uczelniami publicznymi, gdyż kategoria uczelni państwowych jest bardzo wąska - mieści się w nich szkolnictwo resortowe podlegające ministerstwu obrony bądź spraw wewnętrznych). W roku 2002 funkcjonowało w Czechach w sumie 55 uczelni, z czego 24 publiczne, 27 prywatne i 4 państwowe. Przez następne 10 lat liczba uczelni wzrosła, ale nie w tak spektakularny sposób, jak wystąpiło to miejsce w tym czasie w Polsce. W 2013 r. w Czechach działały 73 uczelnie (26 publicznych, 45 prywatnych i 2 państwowe). Jak w większości krajów, tak i w Czechach rynek edukacji wyższej tworzą uczelnie różnej wielkości. Spośród kilkudziesięciu uczelni za najbardziej ważne pod względem pozycji w akademickim świecie i liczby studentów uchodzi kilka z nich - publicznych. Na pierwszym miejscu jest najstarszy w tej części kontynentu - praski Uniwersytet Karola. Następnie należy wymienić Uniwersytet Masaryka w Brnie oraz Uniwersytet Technologiczny w Pradze.

W Czechach w przeważającej części studenci kształcą się w uczelniach publicznych. Przed rokiem 2000 uczęszczało do nich 96% wszystkich studentów. Niestety dane Eurostatu nie pozwalają udzielić odpowiedzi, gdzie kształciło się pozostałe 4% studentów. Można jedynie przypuszczać, że w statystyce międzynarodowej nie zostali wyodrębnieni studenci uczelni państwowych. Po roku 2006 udział studentów uczelni publicznych w ogólnej liczbie studentów spadł poniżej 90% i wyniósł w 2007 r – 88%. Wskaźnik studentów uczelni niepublicznych systematycznie rósł, ale w 2012 r. spadł do 14% (z 15,3% w 2011 r.).

Fiński rynek edukacji wyższej tworzą dwa typy uczelni publicznych – uniwersytety i politechniki. Model fińskich uniwersytetów oparty jest, podobnie jak i czeskich, na tradycji humboldtowskiej. W 2013 r.

⁴⁴W Polsce przełomem w tym zakresie było uchwalenie ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.), w której niezwykle istotnym rozstrzygnięciem prawnym było zezwolenie na tworzenie niepublicznych uczelni wyższych.

działało w Finlandii 14 uniwersytetów i 25 politechnik (*universities of applied sciences*)⁴⁵. Uniwersytety mają w większości charakter wielodyscyplinarny i tylko 5 z nich działa w wąskich specjalizacjach, tj. technologia (2), ekonomia (1), sztuka (1) i wojskowość (1). Największym i najstarszym jest Uniwersytet w Helsinkach (w 2013 r. wstąpiło nań 21% wszystkich nowo przyjętych studentów). Ważny dla fińskich uniwersytetów jest rok 2009, kiedy wprowadzono ustawodawstwo dające im z jednej strony szeroką autonomię, a z drugiej – wpłynęło na sposób zarządzania (nakazano by w radach nadzorczych zasiadało 40% zewnętrznych członków). Zarządy uczyniono odpowiedzialnymi za politykę budżetową, zarządzanie finansami oraz rachunkowość i kontrolę (za te dwa ostatnie zadania członkowie zarządu ponoszą osobistą odpowiedzialność).

Politechniki do systemu szkolnictwa wyższego zostały włączone na początku lat 90. XX w. Dziś oferują edukację na I i II poziomie kształcenia (bez studiów doktoranckich), powiązaną ściśle z rynkiem pracy. Zwierzchnictwo nad politechnikami oprócz państwa sprawują władze samorządowe (gminne), regionalne oraz prywatni interesariusze (de Boer H., Jongbloed B. (et. al.), 2014).

Obecnie uniwersytety są obecnie niezależnymi podmiotami prawnymi, a dwa z nich działają jako fundacje. Podobna sytuacja formalnoprawna jest w odniesieniu do politechnik. Licencję na ich działalność Rada Państwa może przyznać samorządom lokalnym, federacjom samorządów lub gmin bądź fundacjom (Musiał 2014). Zarówno uniwersytety jak i politechniki mają dużą autonomię w zarządzaniu swoim majątkiem.

We **Francji** na rynek edukacji wyższej składają się cztery grupy uczelni publicznych: uniwersytety, Grandes écoles, techniczne instytuty oraz szkoły specjalistyczne. Głównym zadaniem uniwersytetów jest prowadzenie ogólnie dostępnej edukacji na poziomie wyższym. Obecnie we Francji funkcjonują 73 uniwersytety o charakterze wielodyscyplinarnym, prowadzące jednocześnie badania naukowe i kształcenie, które jest ukierunkowane na potrzeby rynku pracy. Natomiast bardzo selektywny i elitarny charakter mają Grandes écoles (w liczbie 35), które kształcą elity francuskiego społeczeństwa i są ściśle sprofilowane.

Poza publicznymi uczelniami we Francji działają także uczelnie niepubliczne, które mogą wydawać dyplomy ukończenia studiów wyższych jedynie w dwóch przypadkach: po uzyskaniu akredytacji ministerstwa (tj. Biuro Uznawalności Wykształcenia) bądź w wyniku zawarcia umowy z uczelnią, która ma takie prawo. Rynek uczelni niepublicznych tworzy 13 uczelni wyższych (w tym 5 instytutów katolickich), 50 uczelni inżynierskich i technicznych, 60 szkół handlowych, 942 uczelnie zawodowych (Sections de Technicien Supérieur) i 172 szkół przygotowujących do nauki w Grandes écoles (Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles)⁴⁶.

Pomimo znacznej liczebnej przewagi uczelni niepublicznych to jednak w uczelniach publicznych kształcą się większość studentów. W roku 1998 w uczelniach publicznych kształciło się 87% wszystkich studentów. Od roku 2011 wskaźnik ten spadł poniżej 80%. Konsekwencją tej tendencji jest wzrost odsetka studentów uczelni niepublicznych, jednakże w okresie od 1998 r. do 2012 r. nigdy nie przekroczył on poziomu 21%.

⁴⁵ Obecnie (2015 r.) w Finlandii działają 24 politechniki, gdyż w 2014 r. nastąpiła konsolidacja politechnik Kemi-Tornio oraz Rovaniemi, w wyniku której powstał Lapland University of Applied Sciences (zob.:

<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/yliopistot/?lang=en> and polytechnics
oraz <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulut/?lang=en>)

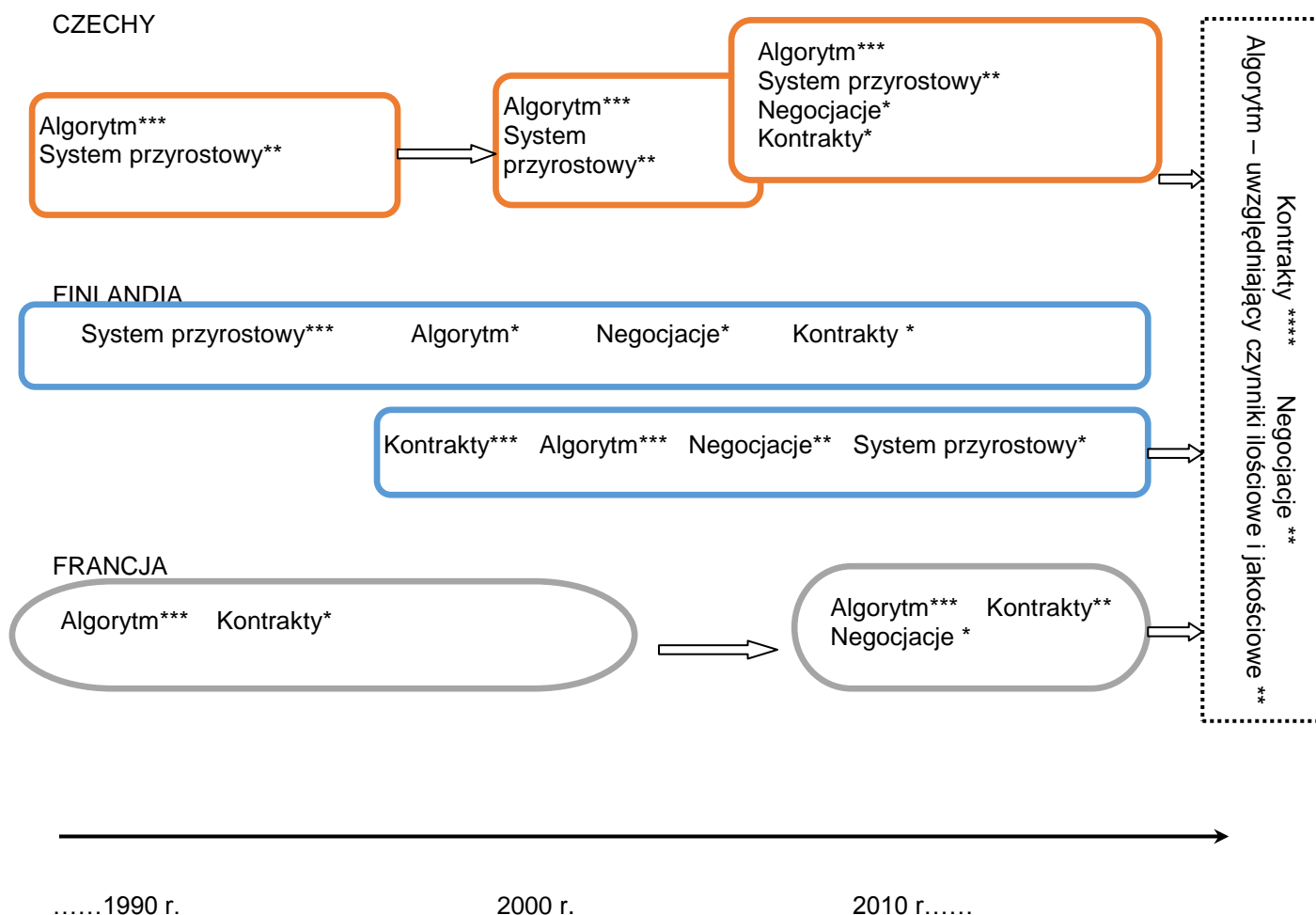
⁴⁶ Informacje na podstawie danych pobranych z: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49705/etablisements-d-enseignement-superieur-et-de-recherche.html>

We wszystkich analizowanych systemach przeważa odsetek studentów studiów stacjonarnych. Najbardziej jest to widoczne w Czechach – od 1998 r. wskaźnik ten przekracza 90%, a w 2012 r. wyniósł 97%.

2.3. Ewolucja systemów finansowania szkół wyższych w wybranych krajach

Przez ostatnie 3 dekady mechanizmy finansowania edukacji wyższej w analizowanych krajach były poddawane licznym reformom i przeobrażeniom. Obecnie mechanizmy te ewoluują w kierunku budowy wyraźnego związku pomiędzy finansowaniem uczelni a efektami ich działalności (systemy projekcyjne). Przebieg tych procesów został zilustrowany na osi czasu na rysunku 2.4.

Rysunek 2.4. Ewolucja systemów finansowania edukacji wyższej w wybranych krajach europejskich



Źródło: opracowanie własne

Gwiazdki umieszczone przy mechanizmach finansowania pokazują znaczenie danego mechanizmu w całym systemie: *** bardzo ważny, **ważny, * mało ważny.

Element konkurencji na rynku edukacji wyższej jest widoczny zwłaszcza w tych krajach, gdzie funkcjonują obok siebie uczelnie publiczne i niepubliczne. Uczelnie konkurują nie tylko o studentów, ale także o środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, co wprowadza do gry element niepewności finansowej (wyjątkiem jest Finlandia, gdzie wszystkie uczelnie są finansowane z publicznych środków). Państwo, z jednej strony minimalizuje swoją ingerencję w instytucje edukacji wyższej, a z drugiej - właściwi ministrowie i organy przez nich powołane odgrywają kluczową rolę w procesach alokacji środków budżetowych. Zanim zostanie przedstawiona charakterystyka poszczególnych systemów, należy zaznaczyć, że wszystkie one zacierają wyrażnie do nadania większego znaczenia wskaźnikom opisującym jakość kształcenia i badań (Rysunek 2.4). Uczelnie, konkurując między sobą o pieniądze publiczne, negocjują warunki, na jakich będą im one przydzielone, a następnie zawierają kontrakty ze stroną rządową, gdzie nierzadko ściśle określona jest liczba i struktura absolwentów czy obszary prowadzonych badań.

Ewolucję **czeskiego** systemu finansowania szkół wyższych można podzielić na trzy etapy, a zastosowane w nich rozwiązania w jakimś stopniu funkcjonują do chwili obecnej – z jedną istotną uwagą – większe znaczenie nadano efektywności uczelni wyższych mierzonej jakością prowadzonych badań naukowych, liczbą studentów i wynikami cyklicznej ewaluacji (Rysunek 2.4).

Model funkcjonujący tuż po okresie komunistycznym, oparty na kilkuletnich przedziałach czasu, bez powiązania z jakością prowadzonych badań naukowych czy zmieniającą się liczbą studentów (*incremental funding*), charakteryzował się znacznym bezpieczeństwem finansowym i stabilnością uczelni. Otrzymywały one przeważnie środki na poziomie roku poprzedniego bez względu na ich realne wykorzystanie i potrzeby, zatem nie było mowy o reakcji władz uczelni bądź państwa na zmiany zachodzące w gospodarce czy społeczeństwie (Kwiek, 2014).

Od modelu *incremental funding* konstruktorzy systemu finansowania edukacji wyższej przeszli w 1991 r. do modelu, w którego centrum znalazł się statystyczny student (*per capita funding*). Budżet został podzielony na trzy części, tj. normatywną (ogólne koszty kształcenia, wynagrodzenia dla pracowników, koszty ponoszone na infrastrukturę), ponadnormatywną (dodatkowe koszty, np. badania naukowe) i rezerwy. System finansowania szkolnictwa wyższego został także powiązany z osiągnięciami naukowymi uczelni (w 2004 r.).

Po roku 2004 coraz silniejsze przy rozdzielaniu budżetów było znaczenie dorobku badawczego czeskich uczelni. Stopniowo, od 2008 r. rozpoczął się proces przechodzenia do modelu opartego na wynikach uczelni (*performance-based research funding system*). Wprowadzono metodologię ewaluacji (*The Evaluation Methodology*) - cały czas reformowaną i udoskonalaną (Málek, Hudečková, Matějka, 2014). Obecnie trwają prace nad jej nową postacią, która ma zostać upubliczniona latem bieżącego roku. Jednak już w swej obecnej postaci ma opinię najbardziej radykalnego w Europie narzędzia oceny jakości prowadzonej działalności naukowo-badawczej uczelni wyższych. W zamierzeniu system ten ma wspierać i premiować uczelnie wyróżniające się na polu naukowo-badawczym.

Obecnie w systemie finansowania czeskich uczelni współgustują wszystkie powyżej opisane modele. Jednakże traci na znaczeniu model mający swoje źródła w czasach sprzed Aksamitnej Rewolucji na rzecz dwóch ostatnich, z coraz mocniejszym akcentem położonym na jakość badań naukowych. Zastosowano tu trzy kategorie podlegające ocenie: wyniki badawcze, jakość kształcenia i zatrudnienia absolwentów oraz umiędzynarodowienie i mobilność (Kwiek, 2014). Uczelnie czeskie są dziś w drodze do rozwiązań opartych na kontraktach i negocjacjach ze stroną rządową przy podziale środków publicznych. Wyodrębniają się tutaj następujące tendencje w finansowaniu edukacji wyższej: zmniejszenie wagi czynnika opartego na liczbie studentów, wzrost znaczenia osiągnięć naukowych oraz umiędzynarodowienia studiów i zatrudnialności absolwentów po opuszczeniu murów uczelni.

Gospodarkę **Finlandii** na początku lat 90. XX w. dotknął kryzys wywołany upadkiem Związku Radzieckiego, co negatywnie wpłynęło na poszczególne sektory gospodarki, która dotąd prowadziła wymianę ze swoim sąsiadem. Wprowadzono wówczas na szeroką skalę model zarządzania przez cele wraz z budżetami zadaniowymi, co znalazło też odbicie w systemie finansowania edukacji wyższej (Rysunek 2.4). Wszelkie kontrakty przyjęły postać porozumień wykonawczych (*performance agreement*), tj. formalny, ale partnerski kontrakt – umowa prawno-finansowa między ministerstwem a uczelniami (Musiał, 2014). Kontrakty były zawierane co 3 lata i w ich wyniku uczelnie zyskały sporą autonomię w dysponowaniu otrzymanymi dotacjami. Ramami autonomii finansowej były zapisy kontraktów i cele kształcenia, jakie uczelnie zobowiązały się osiągnąć. Kontrakty zapewniały ministerstwu stały monitoring uczelni i ich ewaluację. Celem ówczesnego ustawodawstwa było zagwarantowanie stałego i przewidywalnego poziomu nakładów na szkolnictwo wyższe, zwłaszcza w sytuacji, gdy uczelnie finansowane były (co nie uległo zmianie do dziś) głównie ze środków publicznych. W Finlandii zauważalna jest tendencja zwiększania nakładów na uniwersyteckie badania naukowe i rozwój. Jedną z przesłanek takiej zmiany jest powiększenie środków finansowania, tj. dopływ środków pochodzących z grantów Akademii Finlandii oraz Fińskiej Agencji Finansowania Innowacji – Tekes. Środki te uznawane są za zewnętrzne, choć *de facto* pochodzą z budżetu państwa, ale uczelnie muszą się o nie ubiegać na zasadach konkurencyjnych. W Finlandii (najsilniej spośród opisywanych systemów) sposób alokacji środków między uczelnie oparty jest na negocjacjach i kontraktach zawieranych z rządem. Stąd obie negocjujące ze sobą strony muszą opierać się na trwałym i kompetentnym zasobie pracowników.

Podłożem przeprowadzonych reform było przede wszystkim zrozumienie, że uczelnie są ważnym instrumentem rozwoju społecznego kraju i mogą być skutecznym narzędziem w poprawie pozycji konkurencyjnej fińskiej gospodarki na globalnym rynku.

We **Francji**, począwszy od pierwszej dekady XXI w., również zostało wzmocnione powiązanie między finansowaniem instytucji szkolnictwa wyższego a wynikami ich działalności w zakresie edukacji i badań (Rysunek 2.4). Ewolucja systemu finansowania uczelni wyższych we Francji w efekcie zmieniła ten system z modelu, gdzie był on instrumentem ścisłej kontroli państwa na model kontraktowy (z włączeniem do obiegu zewnętrznych interesariuszy, tj. administracji miejskich, lokalnych i regionalnych). Stosowany tu od 1989 r. system, zmieniał się w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat - wprawdzie oparty był głównie na liczbie studentów, kosztowności kierunków studiów oraz poziomie i trybie studiów. W 1994 r. wprowadzono model San Remo, w którym obok liczby studentów brano pod uwagę liczebność kadry naukowo-dydaktycznej oraz wielkość powierzchni nieruchomości uczelni. Od 2009 r. implementowano system NICE, który do kryteriów czysto ilościowych dopisuje jakościowe (produktywność, wskaźnik cytowań, kontynuacja przez absolwentów nauki na dalszych poziomach w tej samej uczelni) (Modrzyński, Kwiek, 2014). Uczelnie są zobowiązane do wcześniejszego przedstawienia swojego projektu budżetu przed władzami centralnymi celem jego akceptacji (bądź modyfikacji) (EURYDICE, 2008).

Wprowadzone zmiany doprowadziły do silnej konkurencji między uczelniami i polaryzacji instytucji na elitarne i masowe. Jeśli wskazać na trzy główne zmiany, jakie dokonały się we Francji w obszarze finansowania szkolnictwa wyższego, to są to: 1) wprowadzenie systemu kontraktowego, 2) zacieśnienie związków uczelni z otoczeniem lokalnym i regionalnym, 3) zapewnienie uczelniom zewnętrznej autonomii.

Podsumowując proces przemian systemowych w finansowaniu edukacji na poziomie wyższym w analizowanych krajach, należy wskazać na trzy zbieżne punkty: zachowano mechanizm oparty na algorytmie finansowania, wprowadzono umowy pomiędzy uczelniami a stroną rządową, których

warunki korelują z zapisami strategii państwowej, a środki na badania alokowane są na podstawie procedur konkursowych (Rysunek 2.4). Wśród wskaźników efektywności zazwyczaj stosuje się wyniki studentów w nauce oraz liczbę wypromowanych magistrów i doktorów, liczbę publikacji naukowych pracowników, umiędzynarodowienie uczelni oraz rozwój własnej kadry naukowej.

Cechą wspólną obecnych reform mechanizmów finansowania edukacji wyższej jest dążenie do nadania jednoczesnego znaczenia czynnikom ilościowym i jakościowym przy alokacji środków. Mają temu służyć kilkuletnie kontrakty między uczelniami a stroną rządową zawierane w drodze negocjacji.

2.4. Cele stawiane przed sektorem edukacji wyższej

Wskazane powyżej zmiany w systemach organizacji i finansowania szkolnictwa wyższego związane są - jak pokazano - z poszukiwaniem poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych, rozumianej jako osiągnięcie założonych celów przy najmniejszych możliwych kosztach. Poniżej przyjrzymy się, jak cele te są definiowane i jak mierzone jest ich osiągnięcie w analizowanych krajach.

W **Czechach** głównym celem stawianym przed szkolnictwem wyższym, który pojawia się zarówno w dokumentach jak i w naszych dyskusjach z ekspertami, jest uczynienie uczelni nowoczesnymi i konkurencyjnymi na europejskim rynku. Ważnym celem jest również zwiększenie liczby studiujących, ale jednocześnie wskazuje się na konieczność dostosowania liczby i struktury absolwentów do potrzeb gospodarki oraz włączenia do programów studiów praktyki zawodowej. W tym celu uczelnie powinny skupić się na swoich specjalizacjach, tj. dydaktyce bądź badaniach naukowych. Problemem występującym dosyć powszechnie na uczelniach jest wieloletowość kadry naukowej, której nie wolno mylić z mobilnością nauczycieli akademickich. Wypada zatem, zdaniem czeskich ekspertów, zbudować odpowiedni system motywacyjny i płacowy, aby zachęcić pracowników naukowych do mobilności przestrzennej, gdyż jest to wyjście do wymiany doświadczeń badawczych i budowy potencjału naukowego. System ten powinien także sprzyjać awansom zawodowym, gdyż czeska kadra naukowa starzeje się, nie wychowawszy swoich następców.

W opublikowanej w 2009 r. *Białej Księdze* Petr Matějů (Matějů, 2009) wskazał cały katalog działań, których podjęcie w opinii autorów książki odgrywa pierwszoplanową rolę w budowie konkurencyjności rynku edukacji wyższej – oto kilka z nich.:

- 1) skuteczna implementacja Strategii Bolońskiej,
- 2) wyraźny wzrost wydatków na szkolnictwo wyższe,
- 3) wzrost liczby wstępujących na studia,
- 4) wzrost aktywności naukowo-badawczej,
- 5) stworzenie przestrzeni dla uczelni niepublicznych (tylko dwie spośród uczelni niepublicznych mają status uniwersytetów),
- 6) rozszerzenie autonomii uczelni także na obszary związane z organizacją, zarządzaniem kadrami, doбором formy prowadzonych zajęć i usankcjonowanie tego odpowiednimi przepisami prawa,
- 7) włączenie studentów do procesu oceny jakości kształcenia na danej uczelni,
- 8) utworzenie systemu informacji publicznej o uczelniach, badaniach i projektach finansowanych w ramach unijnego programu *Operational Programme Educational for Competitiveness*,

- 9) zmiana modelu kariery akademickiej, tj. potraktowanie tej kwestii jako wewnętrznej sprawy każdej uczelni (dotyczy także tytułów profesorskich),
- 10) podstawowe źródła finansowania uczelni to: środki publiczne pochodzące z budżetu państwa i alokowane przy pomocy algorytmu, opłaty pochodzące od studentów, środki pochodzące z sektora przedsiębiorstw,
- 11) wprowadzenie powszechnego czesnego, któremu powinno towarzyszyć zapewnienie studentom dostępu do specjalnych grantów (*basic study grant* – przysługujący każdemu studentowi tylko jeden raz) oraz kredytów⁴⁷.

Założenia *Białej Księgi* nie zostały jednak zastosowane w praktyce. Według opinii ekspertów, z którymi rozmawialiśmy, stało się tak głównie z powodów politycznych oraz ostrych protestów społeczności akademickiej przeciwko wprowadzeniu czesnego za studia oraz nowatorskim planom zreformowania sposobów nadawania tytułów i stopni naukowych. Niemniej stała się ta Księga punktem wyjścia do opracowania nowych planów reformowania sektora edukacji wyższej w Czechach. W 2011 r. Ministerstwo Edukacji, Młodzieży i Sportu sporządziło *Strategię na lata 2011 - 2015*, której hasło przewodnie brzmi „*from quantity to quality*”, a priorytety czeskich uczelni wyższych zogniskowano w trzech, opisanych poniżej segmentach: jakość, otwartość, efektywność finansowania (Ministry of Education, Youth and Sports, 2011). Postulaty tu zapisane w dużym stopniu są zbieżne z przedłożonymi w *Białej Księdze*. Wyraźną różnicą jest to, że w *Strategii na lata 2011-2015* nie ma bezpośrednich odniesień do polepszenia sytuacji uczelni niepublicznych, tak aby mogły konkurować z państwowymi uniwersytetami, postulatów reformy procedury nadawania tytułów i stopni naukowych oraz wprowadzenia opłat za studia.

Priorytety czeskiej Strategii na lata 2011-2015:

1. Jakość

Dla osiągnięcia pożądanego poziomu jakości kształcenia i badań należy utrzymać liczbę absolwentów adekwatną do zmian demograficznych i potrzeb gospodarki. Z danej kohorty wiekowej $\frac{2}{3}$ osób powinno podjąć studia wyższe. Natomiast spośród absolwentów studiów I stopnia 50% powinno kontynuować kształcenie na II stopniu. Rozważa się zmianę algorytmu finansowania uczelni przez zmniejszenie znaczenia parametru wejściowego, tj. liczby studentów na korzyść parametrów projakościowych. Stopniowo na wadze zyskać powinny umowy zawierane z ministerstwem edukacji w celu efektywniejszego wykorzystania środków budżetowych. W celu uzyskania odpowiedniej do potrzeb czeskiej gospodarki i nauki liczby uczelni powinno zaostrzyć się procedury uruchamiania nowych uczelni, a wesprzeć już istniejące. Ministerstwo będzie wspierać dywersyfikację działalności uczelni w obszarze badań naukowych, kształcenia, współpracy międzynarodowej i osadzenia w regionie. Należy umocnić pozycję Komisji Akredytacyjnej, która obecnie pełni funkcję ciała doradczego ministerstwa i nie wydaje samodzielnych decyzji. Proponuje się wprowadzenie złożonych kryteriów oceny jakości działalności uczelni (systemy wewnętrznego i zewnętrznego zapewniania jakości). Uczelnie powinny opracować nowoczesne metody edukacyjne oraz zróżnicować tryby studiowania (wsparcie studiów niestacjonarnych przy zrównaniu ich jakości ze studiami stacjonarnymi) oraz muszą czuć się współodpowiedzialne za zatrudnienie absolwentów, stąd propozycja, alby do algorytmu

⁴⁷*Biała Księga* jest kompleksowym programem reformy szkolnictwa wyższego w Czechach. Postulaty czeskich reformatorów nie zostały jednak wdrożone do stosowania w praktyce, gdyż reforma systemu spotkała się z silnym oporem całego środowiska akademickiego. Stąd zostały one tutaj jedynie przywołane, a nie gruntownie omówione.

wprowadzić wskaźnik zatrudnialności absolwentów. Kontrola państwa powinna być rozciągnięta także nad poziomem wynagrodzenia osób z tytułem licencjata zatrudnionych w publicznych placówkach, zapewniając im minimalną płacę.

2. Otwartość

Otwartość uczelni rozumiana jest w Strategii jako współpraca międzynarodowa w zakresie wymiany studentów, pracowników oraz badań naukowych. Ten ostatni wymiar otwartości uczelni miałby się przejawiać w przekazywaniu dodatkowych środków dla uczelni, które pozyskają międzynarodowy grant badawczy. Otwartość to także współpraca z biznesem i urynkowanie wyników badań naukowych. Ponadto, uczelnie powinny otworzyć się na studentów ze środowisk o niskim statusie ekonomicznym, miały w tym pomóc system stypendiów oraz kursów przygotowawczych do studiów, a także współpraca uczelni ze szkołami niższego szczebla (rola informacyjna uczelni).

3. Efektywność finansowania

Głównymi czynnikami mającymi wpływ na finansowanie szkolnictwa wyższego jest m.in. zwiększenie poziomu wydatków na jednego studenta w odniesieniu do PKB. Pod presją innych segmentów gospodarki i postulatów dotyczących racjonalizacji wydatków publicznych, zmian demograficznych w społeczeństwie oraz wydłużenia cyklu studiów (duża część absolwentów studiów licencjackich kontynuuje naukę) odsetek wydatków utrzymywał się do niedawna na niekorzystnym, niskim poziomie.

Ponadto, należy opracować nowy model zarządzania na poziomie instytucjonalnym, który unowocześni uczelnie poprzez m.in. maksymalizację wykorzystania środków unijnych, modernizację budynków, bibliotek i akademików. W Strategii znalazło się także miejsce dla programu wsparcia badań i innowacji przez uwzględnienie w poziomie finansowania uczelni ich wyników w zakresie działalności B+R oraz liczby absolwentów.

Fińskie reformy sektora edukacji wyższej wśród celów wprowadzanych zmian wskazują ponownie wzrost konkurencyjności międzynarodowej uczelni oraz zwiększenie liczby studiujących.

Na liście bardziej szczegółowych celów fińskiego sektora edukacji wyższej do osiągnięcia w najbliższym czasie powinno się znaleźć:

- 1) umiędzynarodowienie studiów i badań naukowych,
- 2) wkład uczelni w rozwój społeczny m.in. przez współpracę z otoczeniem oraz stworzenie nowoczesnej infrastruktury badawczej,
- 3) poprawa dostępności do kształcenia w dziedzinie nauk inżynierskich i technicznych,
- 4) podniesienie poziomu innowacyjności,
- 5) zmniejszenie liczby uczelni celem wzmocnienia ich potencjału,
- 6) większe sprofilowanie ośrodków akademickich (wyspecjalizowanie),
- 7) jasne kryteria awansu społecznego kadry naukowej,
- 8) stworzenie programów kształcenia opartych na badaniach,
- 9) wyjście na przeciw oczekiwaniom studentów,
- 10) spopularyzowanie kształcenia przez całe życie,
- 11) realizacja tzw. trzeciej misji (tj. budowanie relacji z otoczeniem) .

W dłuższej perspektywie czasu (do 2020 r.) założeniem polityki edukacyjnej fińskiego rządu jest upowszechnienie wyższego wykształcenia do poziomu 30% wśród osób w wieku 25-64 lata oraz 42% wśród samych tylko 30-latków. Cel ten jest ściśle powiązany z założeniem stworzenia równych szans w dostępie do wyższych uczelni dla wszystkich kandydatów bez względu na ich rasę, płeć, pochodzenie, status materialny oraz z dążeniem do skrócenia czasu nauki (na wszystkich poziomach kształcenia) i ze zminimalizowaniem dublowania się treści kształcenia ze zdobytym już wcześniej lub z posiadanymi kwalifikacjami (poprawa uznawalności wcześniejszych osiągnięć edukacyjnych i kwalifikacji).

Istotnym narzędziem poprawy konkurencyjności, a również jakości pracy uczelni jest zwiększenie ich finansowej i organizacyjnej autonomii uczelni. Reformy w pierwszej kolejności objęły uniwersytety. Uczelnie te dziś nie tylko decydują samodzielnie o strukturze zatrudnionej kadry, ale także o programach kształcenia. Zawierane trzyletnie porozumienia wykonawcze z jednej strony określają oczekiwania władzy centralnej względem uczelni, ale z drugiej zwalniają uczelnię z corocznego, drobiazgowego raportowania ze swojej działalności. Jak pokazuje tabela 2, ogólne cele stawiane przed szkolnictwem wyższym są w tych kontraktach operacjonalizowane i przyjmują postać dość konkretnych oczekiwań państwa wobec uczelni.

Po reformie uniwersytetów planuje się poddać procesowi rekonstrukcji także politechniki. Głównym zamiarem przyświecającym temu procesowi jest przejęcie w całości finansowania politechnik przez rząd – politechniki w tym względzie zostały zrównane z uniwersytetami (de Boer, Jongbloed, et.al., 2014).

Tabela 2.2. Kontrakty wykonawcze (*performance agreements*) – założenia na lata 2013-2016

Politechniki	Uniwersytety
Cele	
<ul style="list-style-type: none"> — nadanie 21 907 tytułów zawodowych inżyniera — przyznanie 1600 stopni nauczycielom kształcenia zawodowego — wypromowanie 2018 magistrów — przyjęcie 7 475 studentów cudzoziemców — wysłanie za granicę 8 830 studentów fińskich (wymiany muszą trwać dłużej niż 3 miesiące) 	<ul style="list-style-type: none"> — nadanie 14 200 tytułów licencjata — nadanie 15 023 tytułów magistra — nadanie 1 635 stopni doktora — wypromowanie 8 950 absolwentów cudzoziemców — wysłanie za granicę 11 950 fińskich studentów (wymiany muszą trwać dłużej niż 3 miesiące)
Kryteria oceny uczelni	
<p>Kształcenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> — liczba nadanych tytułów zawodowych w odniesieniu do kadry akademickiej — studenci, którzy kończąc studia uzyskali ponad 55 punktów ECTS w ciągu roku akademickiego <p>Badania:</p> <ul style="list-style-type: none"> — otrzymane granty na realizację projektów B+R — realizacja trzeciej misji — płatne usługi świadczone przez politechniki w odniesieniu do całkowitego budżetu <p>Internacjonalizacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> — umiędzynarodowienie (mobilność pracowników i studentów) 	<p>Kształcenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> — liczba nadanych tytułów magistra w odniesieniu do kadry akademickiej — liczba nadanych stopni doktora w odniesieniu do kadry profesorskiej — studentów, którzy kończąc studia uzyskali ponad 55 punktów ECTS w ciągu roku akademickiego <p>Badania:</p> <ul style="list-style-type: none"> — publikacje naukowe w stosunku do personelu akademickiego — fundusze pozyskane w drodze konkursów na badania w odniesieniu do całkowitego budżetu uczelni <p>Internacjonalizacja:</p> <ul style="list-style-type: none"> — umiędzynarodowienie (mobilność pracowników i studentów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie de Boer, Jongbloed, et.al., 2014.

Zadania do wykonania i cele do osiągnięcia stawiane przed francuskimi uczelniami zostały wyłożone w dwóch dokumentach-strategiach: *Stratégie nationale de recherche* (Ministère chargé de

l'Enseignement Supérieur et de la Recherche - SNR, 2013a) oraz w *Stratégie nationale de l'enseignement supérieur* – StraNES (Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2013b). Obydwa dokumenty wdrożono w życie w lipcu 2013 r. Pierwszy z tych dokumentów dotyczy prowadzenia badań, drugi działalności dydaktycznej. Pierwsza ze strategii wyraźnie wskazuje, że miejscem prowadzenia badań są uniwersytety. Strategia ta definiuje w sposób ramowy programy badawcze uczelni wyższych. Dokument został opracowany na 5 kolejnych lat i jego realizacja przebiega w drodze zawieranych umów strony państwowej z uczelniami wyższymi. Celem strategicznym założonym w drugim dokumencie jest realizacja potrzeb społeczeństwa i gospodarki w krótkiej i dłuższej (10-letniej) perspektywie, a które mają być zaspokojone przez uniwersytety. W StraNES wskazano następujące główne cele do realizacji przez uczelnie wyższe:

- 1) otwarcie się na większą liczbę studentów oraz przygotowanie absolwentów do życia społecznego i zawodowego w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości,
- 2) wymiana międzynarodowa studentów,
- 3) realizacja zaawansowanych projektów badawczych,
- 4) wprowadzenie do programów kształcenia elementów związanych z organizacją i przeprowadzaniem procesu badawczego,
- 5) prowadzenie szkoleń dla nauczycieli,
- 6) upowszechnienie studiów III stopnia.

Ponadto, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Szkolnictwa Wyższego i Badań Naukowych stawia przed edukacją wyższą zadanie zreformowania studiów I stopnia, tak by nadać im wymiar innowacyjny. Zaleca się wykorzystywanie w procesie kształcenia nowoczesnych (cyfrowych) technologii zwłaszcza w nauce języków obcych. Poprawa jakości życia studenckiego ma być środkiem do zwiększenia mobilności wertykalnej społeczeństwa francuskiego. Zmiana ta ma się dokonać przez pakiet programów pomocy socjalnej adresowanej do studentów pochodzących z ubogich rodzin.

Wyzwania stojące przed systemem czeskim, fińskim i francuskim mają kilka wspólnych punktów, które - najogólniej mówiąc - sprowadzają się do następujących obszarów:

- 1) upowszechnienie wyższego wykształcenia,
- 2) umiędzynarodowienie uczelni (zarówno w aspekcie wymiany studentów, jak i współpracy przy realizacji projektów badawczych),
- 3) szeroko rozumiana współpraca uczelni z otoczeniem,
- 4) poprawienie pozycji absolwentów na rynku pracy,
- 5) wysoka jakość kształcenia i prowadzonych badań naukowych.

Wymienione powyżej obszary pokazują najważniejsze zmiany zachodzące w finansowaniu uczelni wyższych, które zmierzają do wyraźnego powiązania poziomu i struktury finansowania z realnymi rezultatami osiąganymi przez instytucje edukacji wyższej. Są zbieżne z zaleceniami Komisji Europejskiej, upublicznionymi w dokumencie *pt.: „Europe 2020 target: tertiary education attainment”* (European Commission 2012).

2.5. Mechanizmy finansowania uczelni wyższych

W niniejszej części opracowania uwaga zostanie skoncentrowana na przeanalizowaniu głównych źródeł dochodów uczelni oraz sposoby ich alokacji między poszczególne instytucje. Jedną z wielkości niezbędnych do monitorowania wyników i tendencji w inwestowaniu w edukację (na każdym poziomie) jest wskaźnik wydatków publicznych na ten cel jako udział w PKB. Oprócz tego poniżej zostanie zaprezentowany zbiór danych pokazujących inwestycje w edukację wyższą w ostatnich kilkunastu latach. Jest to ważny zabieg dla uzyskania informacji, ile poszczególne budżety centralne wydają środków publicznych na edukację wyższą, także w przeliczeniu na jednego studenta. Do analizy posłużono się przede wszystkim zbiorami udostępnianymi przez Eurostat. Pierwotnym założeniem było wykorzystanie danych retrospektywnych od początku lat 90. Niestety w zasobach Eurostatu występują luki w danych historycznych, stąd koniecznością było ograniczenie ich prezentacji do lat, w których są one kompletne dla wszystkich analizowanych krajów jednocześnie. Z uwagi na to, że adresem niniejszego opracowania jest polski czytelnik, dodatkowo przy danych ilościowych (tak jak to czyniono wcześniej) pokazano odpowiednie dane dla Polski.

2.5.1. Wydatki na edukację wyższą

W podrozdziale 2.2. została zarysowana struktura uczelni wyższych i liczebność studentów w analizowanych państwach, poniżej – skoncentrowano się na wydatkach na te instytucje. Wielkość nakładów na edukację może mieć związek z sytuacją gospodarczą i rozwojem kraju. Wybrano do tego zadania wskaźniki pozwalające na dokonywanie porównań wysiłku finansowego różnych krajów, tj. udział danych wydatków jako procent PKB oraz według standardu siły nabywczej (PPS)⁴⁸. Dane te zostały przedstawione na tle struktury ilościowej studentów uczelni wyższych.

W latach 2002-2011 w skali 28 krajów Unii Europejskiej wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe jako udział w PKB wynosiły od 1,1% do 1,2%, tak więc w końcowym efekcie (pomimo kryzysu gospodarczego) wartość tego wskaźnika nie tylko nie podlegała wahaniom, ale nawet nieznacznie wzrosła. Wśród analizowanych w tym opracowaniu państw wyróżnia się Finlandia, gdzie całkowite wydatki na edukację wyższą, jako procent PKB, oscylowały między 2% a 2,1%. Wyraźny spadek tego wskaźnika występował w latach 2007-2008, a więc u zarania kryzysu gospodarczego. Krajami o najniższym udziale wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w PKB są: Polska (między 1,04% a 1,13%) i Czechy (między 0,76% a 1,16%). Francja w analizowanym okresie znajdowała się na poziomie wydatków z 28 krajów UE (1,21% - 1,29%).

Podobnie jak w przypadku nakładów publicznych poziom wskaźnika rocznych wydatków na uczelnie publiczne i niepubliczne jako odsetek PKB najwyższy jest w Finlandii i od 2009 r. wynosi 1,9%. W dalszej kolejności wysokości wydatków jest Francja ze wskaźnikiem w roku 2011 - 1,5%. W Czechach z kolei poziom analizowanego wskaźnika od 1999 r. wzrósł z 0,8% do 1,2% w 2011 r. Zarówno w

⁴⁸ Standard siły nabywczej (PPS) jest sztuczną jednostką walutową. Teoretycznie za jeden PPS można kupić tę samą ilość dóbr i usług w danym kraju. Jednakże różnice cen pomiędzy państwami oznaczają, że różne ilości krajowych jednostek walutowych są potrzebne do zakupu tych samych towarów i usług w zależności od kraju. PPS uzyskiwane jest przez podzielenie każdego agregatu gospodarczego kraju w walucie krajowej przez jego odpowiednik w paritetach siły nabywczej.

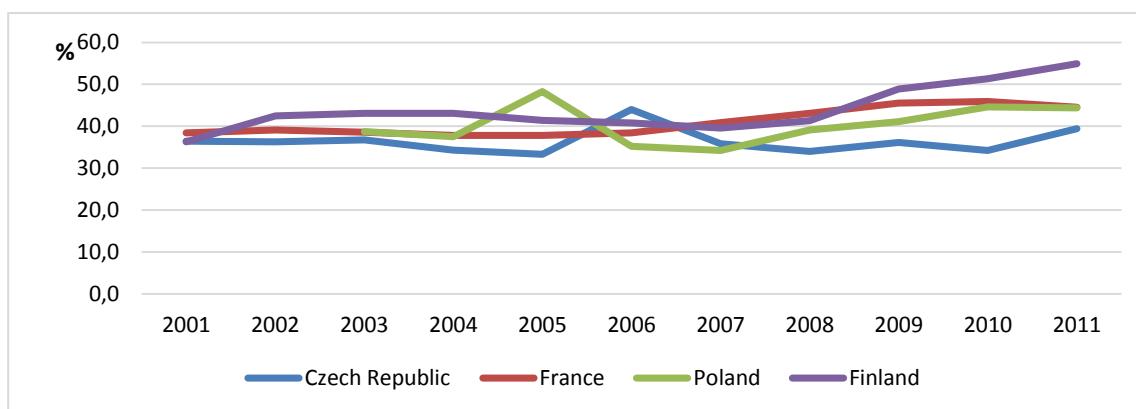
PPS jest terminem technicznym używanym przez Eurostat dla wspólnej waluty, w której agregaty rachunków narodowych wyrażone są po korekcie różnic w poziomie cen z wykorzystaniem PPPs. Zatem, PPPs mogą być interpretowane jako kurs wymiany PPS w stosunku do euro.

(pobrane z: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Purchasing_power_standard_%28PPS%29/pl).

Czechach, jak i w Polsce zmiany wartości wskaźnika rocznych wydatków na uczelnie wyższe jako procent PKB są najbardziej widoczne.

Analizując roczne wydatki na publiczne i prywatne uczelnie w przeliczeniu na jednego studenta w porównaniu do PKB per capita, wskaźnik ten najwyższą wartość w 2011 r. miał w Finlandii (46,6% PKB) i Francji (42,2% PKB), a więc w krajach o najniższej i najwyższej liczbie studentów. W przypadku Czech nastąpił znaczny wzrost tego wskaźnika między 2001 r. a 2006 r. (z 35,2% PKB do 40,7% PKB).

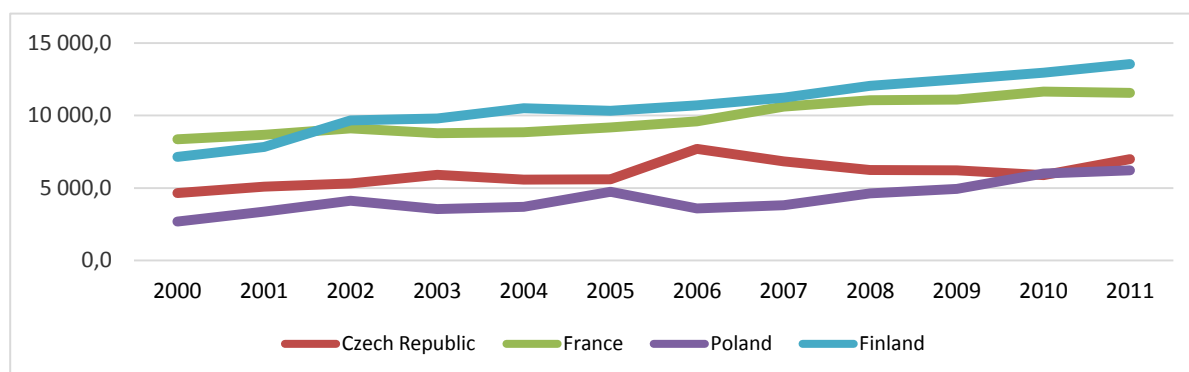
Rysunek 2.5. Roczne wydatki na publiczne uczelnie przypadające na jednego studenta w porównaniu do PKB (*per capita*) na poziomie ISCED 5-6 w odniesieniu do studentów stacjonarnych (%)



Źródło: Eurostat (brak danych dotyczących Polski za lata 2001-2002)

Udział rocznych wydatków na jednego studenta studiów stacjonarnych na uczelniach publicznych w PKB *per capita* jest najwyższy w Finlandii – w okresie ostatnich kilkunastu lat wzrosły z 36% do 55% (Rysunek 2.5). Nie jest to zaskakujące, w zestawieniu z informacją, że w tym kraju są tylko uczelnie publiczne. Najniższy poziom tych wydatków obecnie jest w Czechach – nie przekracza 40%. Uwagę zwraca to, że w Polsce po spadku w 2005 r. (z 48% do 34% w 2007) wskaźnik ten rośnie i obecnie jest na poziomie Francji (nieco ponad 44%). Jednocześnie, w okresie od 2001 r. do 2011 r. największy wzrost liczby studentów studiów stacjonarnych nastąpiła w Czechach (78%) i Francji (13%). W Finlandii nastąpił spadek liczby studentów kształcących się w trybie studiów stacjonarnych o 38%. Źródłem tej zmiany należy upatrywać w rozwiązaniach prawnych. W Czechach i Francji studia na uczelniach publicznych są niepłatne. Natomiast w Finlandii zasada niepłacenia za studia jest rozciągnięta także na tryb niestacjonarny i dodatkowo nie ma tu oznaczonej granicy wieku, do którego można korzystać z tego przywileju.

Rysunek 2.6. Wydatki na edukację wyższą według PPS w przeliczeniu na jednego studenta studiów stacjonarnych



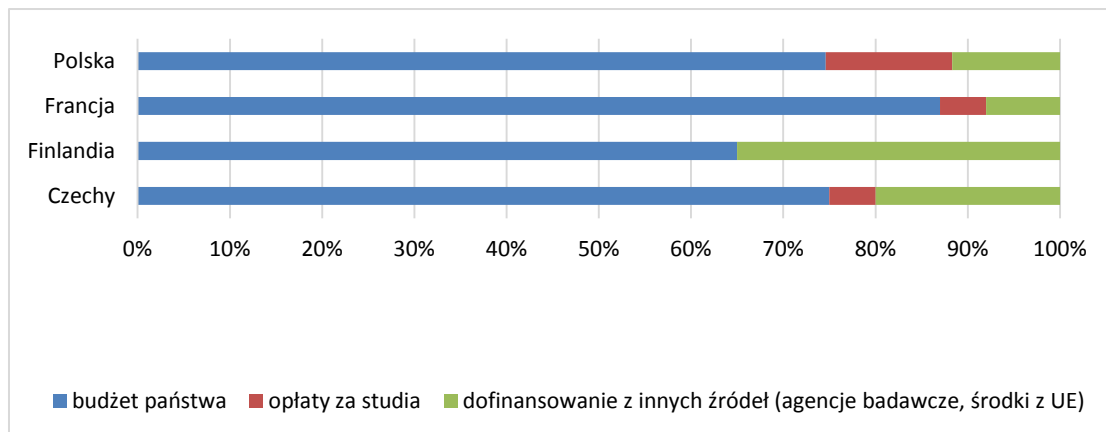
Źródło: Eurostat

Patrząc na dane przedstawione pokazujące wydatki na edukację wyższą według PPS w przeliczeniu na jednego studenta studiów stacjonarnych można zauważyć, że średnią z 28 krajów Unii Europejskiej przekracza Finlandia i Francja (Rysunek 2.6). Jednakże, jeśli przyjrzeć się zmianie w okresie lat 2000-2011, to pierwsze miejsce zajmuje Polska ze 132% wzrostem, w dalszej kolejności są: Finlandia - wzrost o 90%, Czechy - o 50% oraz Francja – o 38%. Takie spojrzenie na dane prezentowane powyżej pokazuje nam tylko, że kraje, takie jak Polska czy Czechy, które przeszły transformację gospodarczą wykorzystują nadarżającą się możliwość, aby nadrobić czas niższych inwestycji w uczelnie wyższe w poprzednich latach.

2.5.2. Obecnie stosowane mechanizmy alokacji środków publicznych

W Europie szeroko rozpowszechnioną metodą, ale nie jedyną, obliczania wysokości środków publicznych przyznawanych uczelniom jest algorytm. W ciągu ostatnich kilkunastu lat oprócz algorytmów stosowane są także inne metody mające na celu premiowanie jakości i efektywności prowadzonej przez uczelnie działalności, co zostało zilustrowane na schemacie 2.1. W chwili obecnej mechanizmy dystrybucji środków publicznych między uczelnie opierają się także na systemach kontraktowych i negocjacjach, zaś same algorytmy uwzględniają oprócz czynników ilościowych, także – jakościowe. W budżetach uczelni czeskich, fińskich i francuskich największą częścią są środki z budżetu centralnego (między 87% a 65%) (Rysunek 2.7).

Rysunek 2.7. Źródła dochodów uczelni z tytułu działalności dydaktycznej i badawczej (2012 r.)



Źródło: na podstawie: Kwiek 2014, Musiał 2014, Modrzyński i Kwiek 2015, GUS 2013

Jak już wspomniano w niniejszym opracowaniu, **czeski** system finansowania szkolnictwa wyższego obecnie znajduje się w fazie reorganizacji, która zmierza do nadania większego znaczenia (przy alokacji środków publicznych) ocenie osiągnięć uczelni na polu badań naukowych i wskaźników bibliometrycznych (*performance-based system*).

Uczelnie publiczne dysponują środkami, których źródłem na pierwszym miejscu jest budżet państwa, na drugim środki unijne, a na ostatnim – prywatne, które pochodzą w zasadzie wyłącznie od podmiotów gospodarczych, gdyż studenci nie płacą czesnego.

Alokacja środków pomiędzy kierunkami kształcenia odbywa się według formuły:

liczba studentów (absolwentów) x współczynnik kosztów kształcenia w danej dziedzinie studiów przypadający na jednego studenta (Kwiek, 2014: 14).

Jednakże w sytuacji zmniejszającej się liczebności populacji osób w młodym wieku przewiduje się, że taka konstrukcja formuły przyniesie w dłuższej perspektywie zmniejszenie budżetów uczelni. Stąd alternatywą dla zmian demograficznych jest nadanie większego znaczenia w alokacji środków funduszy na finansowanie badań naukowych. Dlatego też od 2011 r. obserwowany jest spadek wagi podstawowego współczynnika kosztów kształcenia (Kwiek, 2014). Jest to droga do podniesienia znaczenia osiągnięć naukowych wśród uczelni, ich wydziałów i zespołów badawczych. Wydatki publiczne na badania naukowe i rozwój sklasyfikowane są według dziedzin nauki oraz celów społeczno-ekonomicznych.

Wraz z pierwszą implementacją Metodologii ewaluacji (2009 r.) następuje w Czechach wzrost znaczenia czynnika zależnego od efektów pracy naukowej a maleje znaczenie liczby studentów. Narzędzie to jest powszechnie krytykowane w Czechach, jednak nie zmienia ono drastycznie sposobu podziału środków między obszary badań. Zmienia natomiast sposób ich redystrybucji, opierając go na pomiarze produktywności naukowej (Kwiek, 2014). Można wręcz powiedzieć, że każdy punkt pozyskany w procesie ewaluacji przekłada się na konkretne środki finansowe. Jak już zostało to opisane w części pt. „Ewolucja systemów finansowania szkół wyższych w wybranych krajach”, przy podziale środków między uczelnie zastosowano trzy kategorie podlegające ocenie: wyniki badawcze rozumiane jako liczba publikacji, patentów i wyników badań stosowanych zarejestrowanych w krajowym rejestrze (39%), jakość kształcenia i zatrudnienia absolwentów (34%) oraz umiędzynarodowienie i mobilność (27%).

Natomiast mechanizm finansowania badań naukowych ewoluował w Czechach ku powiązaniu nakładów z osiągnięciami naukowymi. Gdyby pokusić się o ocenę zastosowanych rozwiązań, to z całą pewnością model czeski skoncentrowany jest na osiągnięciach związanych z badaniami naukowymi, a mniej na jakości kształcenia. Mechanizm jest tak zaprojektowany, że na uprzywilejowanej pozycji stawiane są instytucje publiczne. Uczelnie te mają sporą autonomię przy wewnętrznej alokacji środków między wydziały. Stąd widać silną zależność między alokacją środków a produktywnością wydziału. Ta zależność widoczna jest także na poziomie instytucjonalnym, gdzie wyraźnie wybijają się ponad poziom innych uczelni uczelnie flagowe (np. Uniwersytet Karola czy Uniwersytet Masaryka).

Uczelnie niepubliczne natomiast nie dostają wsparcia publicznego i działają głównie opierając się na zasobach pochodzących z opłat pobieranych za naukę. W sposób znikomy mają dostęp do środków unijnych – ze względu na silną konkurencyjną pozycję sektora publicznego. Przy systemie opartym na retrospektywnej ocenie dorobku naukowo-badawczego, który staje się ważnym czynnikiem przy alokacji środków finansowych, uczelnie niepubliczne nie mają możliwości ubiegania się o takie środki.

Udział środków pochodzących z budżetu centralnego **Finlandii** w budżetach uczelni jest na poziomie 65% (Rysunek 2.7). Nie istnieje w zasadzie finansowanie uczelni ze środków prywatnych (poza opłatami za niektóre krótkoterminowe kursy organizowane w ramach kształcenia ustawicznego) (Musiał, 2014). Uwagę zwraca duży udział środków z innych źródeł - w przypadku Finlandii w dużej mierze są to dwie agencje badawcze: Tekes oraz Akademia Finlandii, które swoje środki czerpią z budżetu państwa. W Finlandii jako forma finansowania obowiązują budżety kontraktowe (*performance agreement*), który jest doskonały od 1994 r. i w coraz większym stopniu koncentruje się na osiągnięciach uczelni (zarówno politechnik jak i uniwersytetów). Zawierane umowy (porozumienia wykonawcze) są odnawiane w kilkuletnich cyklach (obecny cykl zaczął się w 2013 r. i zakończy się wraz z 2016 r.). Zanim rozpoczną się negocjacje budżetowe, parlament fiński przyjmuje sześciolletnie strategie rządowe realizowane w ciągu trzyletnich planów uczelni. Najważniejsze zadania stojące przed edukacją wyższą to wykształcenie odpowiedniej liczby absolwentów we wskazanym profilu i specjalności potrzebnej na rynku pracy. Budżety uniwersytetów są określane na podstawie następujących wskaźników: kształcenie (41%), badania (34%) i realizacja krajowych celów edukacji wyższej (25%) (de Boer, Jongbloed, et al., 2015). Z budżetu uczelni środki są przydzielane wydziałom. Te z kolei rozdzielają je na instytuty, a instytuty - na swoje jednostki organizacyjne.

Alokacja środków politechnik oparta jest o czteroletnie strategie rządu, które są realizowane przez trzyletnie porozumienia wykonawcze. Podział środków uwzględnia kierunek studiów. Według danych za 2014 r. budżety politechnik mają następującą strukturę: 85% z przeznaczeniem na działalność edukacyjną i 15% - na badania. Politechniki otrzymują też pieniądze od samorządów lokalnych (de Boer, Jongbloed, et al., 2015).

Procedura ustalania zapisów porozumień wykonawczych jest procesem interaktywnym, tj. polegającym na stałej komunikacji i dyskusji pomiędzy stronami. Ministerstwo w pierwszej kolejności ustala harmonogram i wytyczne wskazujące cele rządu stawiane przed sektorem uczelni wyższych. Następnie uczelnie zajmują stanowisko wobec propozycji rządu. Dyskusje na poziomie uczelni mogą trwać nawet rok i mają charakter oddolny (tzn. poszczególne jednostki organizacyjne uczelni muszą zająć w sprawie stanowisko). Trzecim etapem jest wypracowanie wspólnego stanowiska (rządu i uczelni) z wykorzystaniem narzędzi internetowych. Kiedy już zostaną ustalone cele i zadania, zawierane jest umowa/porozumienie wykonawcze, które zwykle liczy ok. 8 stron. Umowy te dają możliwość stronie rządowej monitorowania ich wykonania oraz porównywania instytucji między sobą. W tym celu uczelnie zobowiązane są do składania sprawozdań za pośrednictwem bazy KOTA. Baza KOTA jest wykorzystywana przez ministerstwo do sporządzania corocznej informacji zwrotnej dla

uczelni o stanie realizacji umowy/porozumienia. Pomimo tego, że zawierane umowy mają charakter prawny, to jednak jeszcze nie zdarzyło się, aby ministerstwo pozwało uczelnię do sądu za niewywiązanie się z kontraktu, gdyż w Finlandii przyjmuje się zasadę, że wszystkie nieścisłości można wyjaśnić w drodze dialogu (de Boer, Jongbloed, et al., 2014).

Lista wskaźników służących do oceny realizacji porozumień wykonawczych jest stale modyfikowana i zakłada się, że po 2016 będzie miała jeszcze nieco zmienioną postać. Zmiany mają na celu zwiększenie znaczenia wskaźników pro jakościowych. Jakość kształcenia ma być mierzona przez badanie opinii studentów (od opinii studentów zebranych przy użyciu formularza ewaluacyjnego ma być uzależnione 3% budżetu uczelni). Proponuje się zwiększenie znaczenia wskaźnika studentów, którzy zdobyli 55 punktów ECTS do 12% i zmniejszenie wagi liczby wypromowanych magistrów do 14% i licencjatów (inżynierów) do 6%. Opracowuje się też nowe zasady oceny dorobku pracowników naukowych (system oceny publikacji) (de Boer, Jongbloed, et al., 2014).

Chcąc wyróżnić wspólne czynniki decydujące o wysokości przyznawanych środków dla uniwersytetów i politechnik, należy wskazać, że konstrukcja ich budżetów osadzona jest na 4 elementach:

- 1) dbałość o jakość, rozwój strukturalny, konkurencyjność, efektywność, internacjonalizacja,
- 2) realizacja misji uczelni,
- 3) realizacja kluczowych działań rozwojowych uczelni – 1-5 projektów realizowanych przez uczelnię, ściśle powiązanych ze strategią rozwoju uczelni,
- 4) stosowane mechanizmy finansowania: finansowanie bazowe i finansowanie projektów (*core and project funding*) oraz monitoring i ocena realizacji działań uczelni (de Boer, Jongbloed, et al., 2014).

W literaturze przedmiotu można odnaleźć potencjalne słabości modelu budżetów kontraktowych. Wskazuje się przede wszystkim na to, że kilkuletni horyzont czasowy uniemożliwia jakąkolwiek elastyczność w realizacji zapisów kontaktowych. Zwłaszcza jest to uciążliwe dla uczelni o wąskich specjalizacjach. Do tego wskazuje się także na zbyt mocny nacisk kładziony na realizację celów krajowych, co może przynieść niebezpieczeństwo oddalenia się uczelni od realizacji celów regionu, na którego terenie dana uczelnia funkcjonuje (de Boer, Jongbloed, et al., 2015).

We **francuskim** systemie edukacji wyższej obowiązują dwie zasady: bezpłatny dostęp do studiów oraz finansowa odpowiedzialność rodziców za studenta (rodzice są zobowiązani utrzymywać swoje dziecko w czasie studiów, jeśli ich na to nie stać, to jest możliwość skorzystania z systemu stypendiów). Uczelnie publiczne finansowanie swojej działalności opierają na środkach płynących z budżetu państwowego – 87% (Rysunek 2.7). Mechanizm finansowania uczelni wyższych opiera się o tzw. politykę kontraktową. Kontrakty są opracowywane co 4 lata. Głównymi interesariuszami są: strona państwowa oraz same uczelnie. Kontrakty powstają na podstawie narodowych założeń rozwoju sektora edukacji wyższej, badań oraz lokalnych i regionalnych planów rozwoju. Środki z budżetu państwa płyną do uczelni w postaci dotacji państwowej, której wysokość jest zależna od liczby studentów, kosztowności kierunku, trybu i poziomu studiów oraz kosztów pracowników i infrastruktury uczelni. Dotacje pomniejsza się o ewentualne opłaty rejestracyjne (wynoszące ok. 10% budżetów uczelni). Dotacja przysługuje też niepublicznym uczelniom, jeśli są akredytowane przez państwo.

Od 2009 przy alokacji środków między uczelnie obowiązuje we Francji model NICE, uchodzący za wysoce pro jakościowy, gdyż brana jest w nim pod uwagę liczba studentów, wartość dodana za kontynuację studiów na tej samej uczelni, liczba publikacji wydziału, wskaźnik cytowań oraz

zarządzanie majątkiem i życie studenckie. Z budżetu państwa są finansowane także takie wydatki, jak: żywienia, zakwaterowanie, opieka medyczna i dopłaty do komunikacji miejskiej.

Główną wagę w systemie NICE przywiązuje się w tym systemie do kryteriów jakościowych odchodząc od systemów opartych na wskaźnikach historycznych. Metoda ta proponuje dysponowanie środkami w uzależnieniu od aktywności i wydajności uczelni. Jest narzędziem służącym lepszej ocenie zdolności instytucji do wykonywania swojej misji oraz jej postępu w obszarze działalności naukowo-badawczej. Celem systemu NICE jest stworzenie z jednej strony większej przejrzystości dystrybucji środków między uczelniami, a z drugiej - motywacja do efektywnego wykorzystania uczelnianych zasobów. Przy użyciu dwóch kryteriów: „działalność” i „wydajność” oceniane są trzy obszary aktywności uczelni: 1) kształcenie, 2) badania oraz 3) zarządzanie, infrastruktura, życie studenckie (Tabela 2.3). Największa waga przy podziale środków jest przyznana kryterium, które odnosi się do liczby studentów przystępujących do egzaminów (60%) oraz produktywności uczelni (jednostki organizacyjnej), wyrażona w liczbie publikacji (20%) oraz liczbie cytowań publikacji pracowników wydziału (15%). Rozwiązania zastosowane w systemie NICE mają przede wszystkim zachęcać władze uczelni do wprowadzenia wewnętrznych pro jakościowych zmian przynoszących w efekcie racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi.

Opracowanie budżetu w uczelni wyższej jest realizowane w kilku etapach w ciągu całego roku kalendarzowego i powinno być sfinalizowane w grudniu, tak aby móc rozpocząć prace nad następnym dokumentem. Zazwyczaj pierwszy projekt budżetu jest publikowany w czerwcu i rozpoczyna w uczelni serię debat budżetowych (jest to procedura podobna do stosowanej w fińskich uczelniach). W grudniu następuje głosowanie nad budżetem.

Tabela 2.3. System NICE - kryteria alokacji środków z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego wraz z ich wagą

	Kształcenie		Badania		Zarządzanie, infrastruktura, życie studenckie	Razem
	kryterium	waga	kryterium	waga	kryterium	
Działalność	liczba studentów przystępujących do egzaminów	60%	liczba publikacji wydziału	20%	-	80%
Wydajność	kontynuacja studiów na kolejnych poziomach: licencjat / magisterium / studia doktoranckie wskaźnik zatrudnienia absolwentów	5%	wskaźnik cytowań publikacji naukowych danej jednostki	15%	ewaluacja nieruchomości rekrutacja zewnętrzna biblioteki uniwersyteckie	20%
Razem	65%		35%			100%

Źródło: oprac. własne na podstawie:

http://www.wikifage.org/index.php/Financement_et_budget_des_universit%C3%A9s

Z przedstawionego powyżej opisu wynika, że najbardziej interaktywnymi i konkurencyjnymi systemami są fiński i francuski. Wieloletnie strategie polityki edukacyjnej ustalone przez rządy są potem realizowane przez uczelnie wyższe, będące skrupulatnie rozliczane ze swoich osiągnięć w tym zakresie. System czeski jest w trakcie konstytuowania się nowego mechanizmu alokacji środków budżetowych, ale już na obecnym etapie kładzie on nacisk na osiągnięcia uczelni na polu dbałości o

jakość prowadzonej działalności, zmierzając ku rozwiązaniom stosowanym w Europie Zachodniej. Cytując M. Kwieka: „Zmiany w szkolnictwie wyższym są zatem długotrwałe i odbywają się w cieniu przeszłości, od której procesom reform nie udaje się abstrahować” (Kwiek, 2015: 193).

2.6. Opłaty za studia oraz systemy finansowego wsparcia studentów

Większość europejskich systemów edukacji wyższej zmagają się z tym samym problemem, tj. jak nie tracąc na jakości edukacji i badań przy rosnącej liczbie studentów, jednocześnie niwelować nierówności w dostępie do wyższych uczelni? Trzeba tutaj dodać, że uczelnie działają obecnie w warunkach kurczących się środków w budżetach centralnych. W większości krajów obserwuje się więc tendencję do zwiększania udziału środków prywatnych w wydatkach na edukację wyższą ogółem. Taka sytuacja niesie za sobą co najmniej dwa zagrożenia, tj. negatywny wpływ na popyt na wyższe wykształcenie oraz nieracjonalność wyborów kandydatów na studia. Stąd ważnym elementem badania systemów edukacji wyższej w analizowanych krajach jest przyjrzenie się zasadom odpłatności za studia oraz wsparcia finansowego dla studentów i ich rodzin, co jest celem niniejszego podrozdziału. Jedną z przesłanek przeciwko wprowadzaniu współpłaty za studia jest to, że opłaty będą zniechęcać potencjalnych kandydatów do wstępowania na uczelnie. Wprowadzenie opłat może budzić u kandydatów na studentów obawy utraty płynności finansowej i nieukończenia nauki. Większość tych obaw ma wspólne źródło, tj. przeciętny konsument nie dostrzega korzyści z inwestycji, które odroczone są w czasie. Poza tym oprócz kosztów czesnego należy wkalkulować w całość wydatków także wydatki związane z utrzymaniem się w czasie studiów (koszty utrzymania są ponoszone przez studentów także w systemach, gdzie studia są całkowicie bezpłatne, np. w Finlandii).

W dyskusjach nad wprowadzeniem współpłaty za studia wyższe nie brakuje argumentów „za” i „przeciw” temu rozwiązaniu. Wskazuje się przede wszystkim, że wprowadzenie czesnego nie może być utożsamione z wycofaniem się państwa z funkcji regulacyjnych i przesunięciem ciężaru finansowania edukacji wyższej na gospodarstwa domowe (Ratajczak, 1999). Współpłata może przyczynić się do podniesienia motywacji wśród studentów do osiągania lepszych wyników w nauce i ukończenia studiów w terminie. Również same uczelnie mogą wykazywać się większą elastycznością w odpowiedzi na popyt ze strony studentów i kandydatów na studentów. Nie mówiąc już o źródle dodatkowego dochodu, który może być przeznaczony na rozwój infrastruktury uczelni, nowe projekty badawcze czy stypendia i granty. Powszechnie wskazywaną konsekwencją wprowadzenia czesnego jest stworzenie bariery w dostępie do wyższych uczelni dla osób zdolnych, ale pochodzących z niezamożnych środowisk. Problemowi temu można zaradzić przez programy stypendialne czy udzielanie kredytów studenckich.

Polska debata na temat wprowadzenia opłat za studia koncentruje się głównie na studiach prowadzonych przez uczelnie publiczne w trybie stacjonarnym, gdyż pozostałe tryby wymagają wniesienia czesnego (niezależnie od typu uczelni).

Poniżej przedstawione zostały za EURIDYCE wysokości opłat za studia (jeśli występują) oraz systemy wsparcia finansowego⁴⁹ dla studentów w roku akademickim 2014/2015. W zbiorach EURIDYCE

⁴⁹ Powszechnie stosowanymi instrumentami wsparcia finansowego studentów są: **zapomogi** (przewidziane dla studentów przejściowo znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, np. z powodu choroby, wypadku, czy śmierci członka rodziny); **stypendia socjalne** (jest to wsparcie dla studenta znajdującego się w trudnej sytuacji materialnej, np. wywodzącego się z rodziny o niskim dochodzie); **granty** (umożliwiają studentowi rozwój kariery naukowej, są wspieraniem prowadzonych przez

dostępne są dane od roku 2012/2013, stąd niemożliwe jest dokonanie przekrojowej analizy wysokości opłat za studia i systemów wsparcia od lat 90. XX w. Informacje pochodzące z EURIDYCE uzupełniono o dane Eurostatu opisujące udział wydatków na pomoc finansową studentów w całości wydatków na edukację wyższą.

W **Czechach**, mimo niekorzystnych zmian demograficznych i rosnącego niedofinansowania z budżetu centralnego szkolnictwa wyższego, studia I stopnia w uczelniach publicznych i państwowych są nadal niepłatne. Według opinii czeskiego eksperta (prof. Ivana Wilhelma), z którym przeprowadzono konsultacje, wprowadzenie czesnego mogłoby przyczynić się do podejmowania przez kandydatów na studia bardziej racjonalnych decyzji o ich wyborze. Jednakże, jak zaznaczył ekspert, wprowadzenie czesnego w praktyce zwykle służyłoby zasileniu finansów uczelni.

W Czechach (na uczelniach publicznych i państwowych) wymagana jest opłata rejestracyjna. Później, jeśli student ukończy naukę w regulaminowym czasie (plus jeden rok), to nie płaci czesnego. W przeciwnym razie, tj. przy przedłużeniu nauki powyżej jednego roku, opłata wynosi min. 8457 CZK (307 EUR) na rok akademicki. Zwolnieniu z wszelkich opłat podlegają studenci, którzy w czasie studiów zostali rodzicami.

W Czechach odpłatne są studia II stopnia bądź studia na drugim kierunku (min. 2819 CZK , tj. 102,43 EUR za rok akademicki). Czesne należy płacić w przypadku studiów w obcym języku (opłaty ponoszą Czesi oraz cudzoziemcy). Decyzję o wysokości opłat podejmuje każda uczelnia osobno.

U naszych południowych sąsiadów funkcjonuje system wsparcia dla studentów obejmujący stypendia, dopłaty do kosztów utrzymania i zasiłki. Nie ma systemu pożyczek i kredytów. Na pomoc finansową wydaje się z roku na rok coraz niższe kwoty ze środków publicznych – w 1999 r. było to 7,6%, a w 2011 r. już tylko 1,5%. Student może otrzymać dopłatę do kosztów zakwaterowania w wysokości 5400 CZK na rok (196,20 EUR). Stypendia dla studentów znajdujących w trudnej sytuacji finansowej kształtują się na poziomie 16200 CZK rocznie (588,61 EUR). Dla rodziny studenta (do 26 r. ż.) znajdującego się w trudnej sytuacji osobistej przewidziano zasiłek (700 CZK miesięcznie (25,43 EUR)) a także ulgi podatkowe w wysokości 13404 CZK rocznie (487,02 EUR), a dla rodziny niepełnosprawnego studenta - 26808 CZK rocznie (974,04 EUR). Wybitni studenci są premiowani stypendiami za dobre wyniki w nauce, badaniach i sztuce (Eurydice, 2015).

W **Finlandii** opłaty za studia początkowo obowiązywały tylko osoby pochodzące spoza Unii Europejskiej i spoza krajów nordyckich. Ale w tych przypadkach czesne było rekompensowane przez systemy wsparcia stypendialnego. Pod wpływem protestów w grudniu 2014 r. podjęto decyzję o niepobieraniu żadnych opłat za studia, niezależnie od kraju pochodzenia studenta. Wyjątkiem pozostają studia w języku obcym (głównie w języku angielskim). Wsparcie przyznawane jest także studentom, którzy zdecydują się na studia poza Finlandią. Należy spełnić wtedy jeden warunek – studia za granicą muszą mieć równoważny do fińskiego program (tj. odpowiadający fińskim standardom kształcenia).

Fiński system wsparcia finansowego dla studentów charakteryzuje się tym, że prawie zrezygnowano z pożyczek studenckich na rzecz systemu stypendiów. Stypendium przysługuje każdemu studentowi, który nie przedłuża okresu studiowania. Kwoty stypendium wahają się od 55,72 EUR do 335,32 EUR

studenta badań naukowych, służą sfinansowaniu zespołu badawczego); **kredyty studenckie** (udzielane przez banki komercyjne, z wykorzystaniem ich kapitału często z dopłatą do oprocentowania z budżetu państwa, są elementem rozszerzenia dostępu do szkolnictwa wyższego).

miesięcznie – w zależności od tego, czy student mieszka sam czy przy rodzinie. W zależności od jego sytuacji lokalowej może otrzymać także dodatek mieszkaniowy, pokrywający 80% czynszu (maksymalnie 201,60 EUR przy dochodzie studenta nie przekraczającym 11 850 EUR rocznie). Studenci, chcąc zasilić swój budżet domowy mogą podjąć pracę zarobkową, ale w ograniczonym wymiarze, tj. nie większym niż 25 godzin tygodniowo w czasie roku akademickiego (ograniczenie to jest zniesione w okresie wakacji). Stąd stypendia najczęściej wypłacane są przez 9 miesięcy, by przez pozostałe 3 miesiące student mógł pracować w pełnym wymiarze godzin.

Dla osób, które chcą wziąć kredyt, przygotowano ofertę w postaci 400 euro miesięcznie przy gwarancji rządowej. Stąd banki nie żądają od kredytobiorców (studentów) dodatkowych zabezpieczeń (Eurydice, 2014). Do tego, z tytułu zaciągniętego zadłużenia, studenci są objęci systemem ulg podatkowych. Zazwyczaj okres kredytowania wynosi 2-krotność cyklu studiów. Jeśli student uzyska dyplom w „regulaminowym” 5-letnim terminie, to może liczyć na redukcję kredytu (Maj-Solorz, 2010).

Rodzice studentów nie mają żadnych ulg podatkowych z tytułu posłania potomstwa na uczelnie wyższą, gdyż każdy student jest traktowany jako samodzielne gospodarstwo domowe (Eurydice, 2015). Finlandia jest krajem, gdzie jest największy udział wydatków na pomoc finansową dla studentów wśród wydatków publicznych. W 1999 r. odsetek ten wyniósł 16%, w 2001 r. 18,2% (i był najwyższy dla tego kraju). Natomiast w 2011 r. spadł do poziomu 13,7% - ciągle będąc najwyższym spośród analizowanych państw.

System wsparcia finansowego dla studentów we **Francji** przechodzi od 2013 r. gruntowną reformę – pierwsza fala reform nastąpiła jesienią 2013 r., a druga – toczy się od września 2014 r.

Ministerstwo szacuje, że ok. 52 600 studentów zostanie po raz pierwszy objętych pomocą finansową w wysokości 1000 EUR rocznie (tzw. poziom „0 bis”). Na rzecz 32 000 najuboższych rodzin utworzono specjalną pulę stypendiów – *poziom 7* (do 5 500 EUR, co stanowi wzrost o 803 EUR w stosunku do poprzednich zasad). Przewidziano także pomoc finansową w postaci dodatkowych zasiłków indywidualnych dla studentów (4 000-5 500 EUR rocznie), którzy nie kwalifikują się do zwykłych stypendiów, a znaleźli się w wyjątkowej sytuacji rodzinnej (Ministry of Education, Youth and Sports, 2014). Dla studentów w trudnej sytuacji materialnej będących w wieku poniżej 28 lat dostępne są granty. Wysokość grantów jest uzależniona od sytuacji studenta. W najbliższej perspektywie zaplanowano rewaloryzację wszystkich stypendiów o 0,8% wskaźnika inflacji.

Pożyczki są udzielane na preferencyjnych zasadach (0,1% oprocentowania) w maksymalnej kwocie 15 000 EUR – dla studentów poniżej 28 r. ż.

Zapomoga rodzinna jest wypłacana, gdy w rodzinie studenta są niepełnosprawne dzieci do 20 r. ż. (min. 139,35 EUR/mies.). Dodatkowo wypłacana jest zapomoga w wysokości 64,67 EUR miesięcznie na każde dziecko pomiędzy 16 a 20 r. ż.

We Francji w uczelniach publicznych nie ma czesnego. Natomiast studenci wnoszą opłaty rejestracyjne i ich wysokość jest ustalana corocznie centralnie. Na studiach licencjackich w roku akademickim 2014/2015 opłaty kształtowały się na poziomie 89,10 EUR rocznie, a na magisterskich 261,10 EUR. Dodatkowo studenci w wieku 20-28 lat ponoszą dodatkowe opłaty związane z systemem zabezpieczenia społecznego. Uczelnie mogą też pobierać pieniądze za wykonywanie niektórych czynności administracyjnych (np. wydawanie dyplomu). W sumie roczne opłaty nie mogą przekroczyć wartości 2000 EUR. Wysokość opłat w *Grand Ecoles* i *engineering schools* jest zróżnicowana, ale średnio wynosi 600 EUR na rok. W zależności od dochodu rodziny studenta opłaty w niektórych uczelniach tego typu mogą sięgać nawet 10 000 EURO rocznie. Istnieje też możliwość, że to student

otrzymuje pieniądze od państwa za to, że studiuje. Dzieje się tak w przypadku studentów – urzędników zatrudnionych w ramach służby cywilnej. Z opłat zwolnieni są studenci, którzy otrzymali granty na badania (w roku akademickim 2012/13 było to 34,7% studentów) (Eurydice, 2015).

We Francji udział wydatków na pomoc finansową dla studentów w wydatkach publicznych na szkolnictwo wyższe wzrósł z 7% w 1999 r. do 8% w 2011 r.

W **Polsce** chesnego nie płącą tylko studenci studiów stacjonarnych uczący się na uczelniach publicznych. Ponoszą oni (tak jak reszta studentów) jedynie opłaty administracyjne oraz opłaty za powtarzanie roku. Opłaty administracyjne mogą wynosić w całym cyklu studiów ok. 170 PLN (41,50 EUR) (Eurydice, 2015).

Studenci znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej mogą ubiegać się o stypendium socjalne. Dochód na jednego członka rodziny, uprawniający do otrzymania takiego stypendium, nie może przekroczyć kwoty 592,8 PLN miesięcznie netto (144,58 EUR). Jednakże o ostatecznym progu uprawniającym do otrzymania stypendium socjalnego oraz sposobie udokumentowania sytuacji materialnej studenta decyduje rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego. Środki na ten cel uczelnie otrzymują z budżetu państwa. Dla wyrównania szans w zdobywaniu wykształcenia przewidziano także wsparcie dla osób niepełnosprawnych. Wysokość tego wsparcia uzależniona jest od sytuacji materialnej studenta oraz od stopnia jego niepełnosprawności. Jeżeli z przyczyn losowych student znajdzie się w trudnej sytuacji materialnej może ubiegać się o przyznanie doraźnej pomocy w postaci zapomogi, której wysokość ustala uczelnia.

Dla uzdolnionych maturzystów pochodzących ze wsi bądź małych miejscowości (do 20 tys. mieszkańców) uruchomione zostały stypendia pomostowe. Przyznawane są w wysokości 5000 PLN rocznie (1219,51 EUR) studentom uczelni publicznych kształcących się na pierwszym roku studiów stacjonarnych.

Studenci mogą liczyć także na ofertę kredytów studenckich, których udzielają banki mające umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Kredyt studencki ma umożliwić sfinansowanie wydatków związanych z kształceniem i wynosi do 600 PLN miesięcznie (146,34 EUR) i w zależności od czasu trwania studiów transze są wypłacane przez maksymalnie 6 lat (MNiSW, 2013).

2.7. Osiąganie celów stawianych przed systemami edukacji wyższej w Czechach, Finlandii i Francji

W Europie od kilkunastu lat maleje uzależnienie finansowania uczelni od jej faktycznych wydatków, a wzrasta – od osiągniętych przez nią wyników. Wraz z tą tendencją pojawiły się procedury monitorowania i rozliczania uczelni z efektów działalności (Tabela 2.4). Wszystkie analizowane narodowe systemy uwzględniają takie wskaźniki efektywności, jak: mobilność studentów i kadry, poziom wykształcenia osób w wieku 25-34 lata oraz zatrudnialność absolwentów.

Tabela 2.4. Poprawa efektywności systemu edukacji wyższej – obszary podlegające ocenie przez powołane do tego agencje państwowe

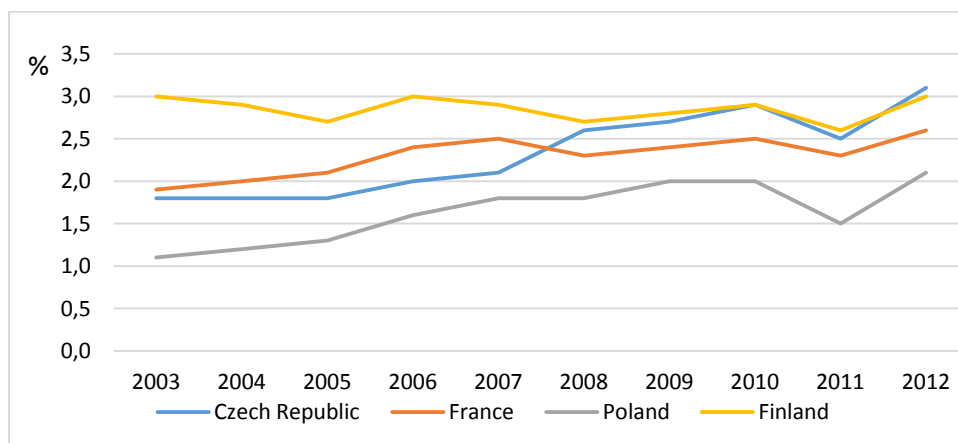
Obszary podlegające ocenie	Kraj, w którym dany obszar jest oceniany		
	Czechy	Finlandia	Francja
Nadane stopnie naukowe doktora		X	
Nadane tytuły zawodowe		X	
Mobilność studentów	X	X	X
Studenci-cudzoziemcy	X	X	X
Kadra akademicka	X	X	
Wielkość rekrutacji na I rok studiów *		X	X
Poziom wykształcenia osób w wieku 25-34 lata	X	X	X
Zatrudnialność absolwentów	X	X	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie de Boer H., Jongbloed B.(2010)

*niestety dane publikowane przez Eurostat dotyczące liczby przyjęć na I rok studiów nie są kompletne dla poszczególnych państw, stąd analiza stopnia realizacji tego obszaru była niemożliwa.

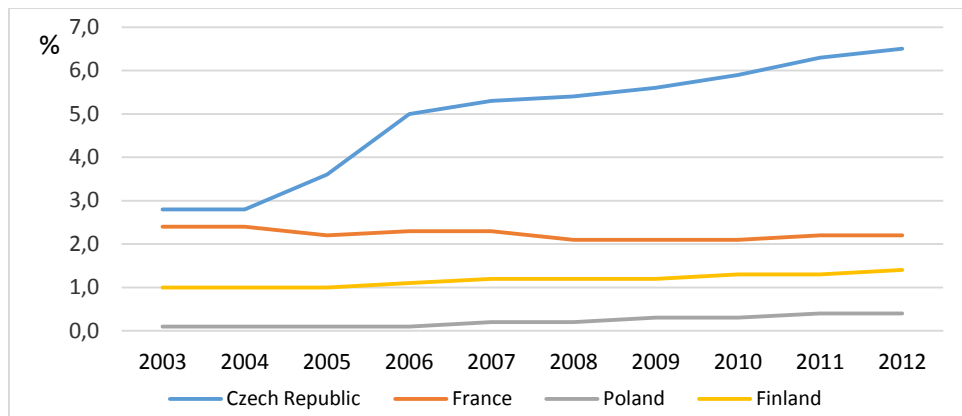
2.7.1. Studenci

Rysunek 2.8. Odsetek studentów studiujących w innym kraju UE-27 lub kraju kandydującym do UE



Źródło: Eurostat

Rysunek 2.9. Odsetek studentów pochodzących z innych krajów UE-27 lub krajów kandydujących



Źródło Eurostat

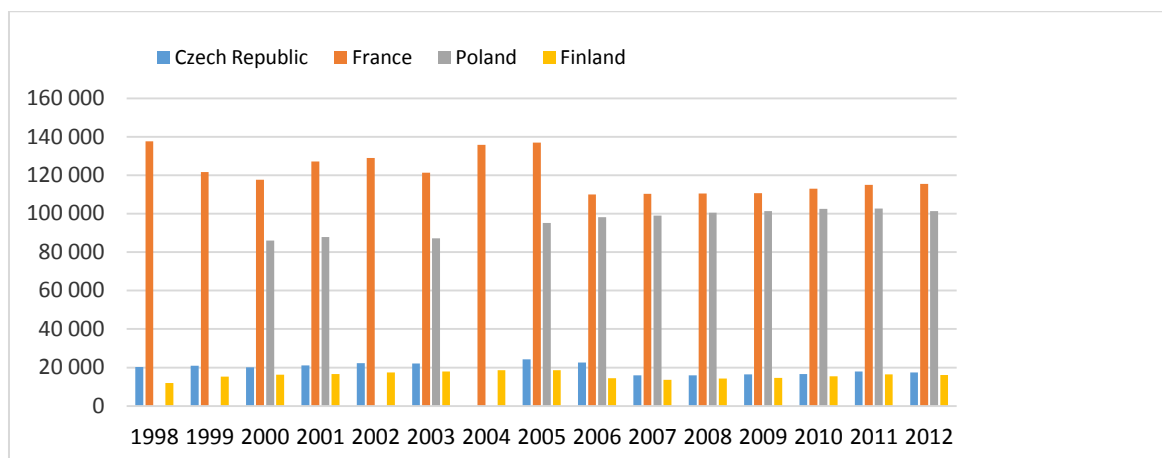
Jednym z wyzwań stojących przed uczelniami wyższymi jest wskaźnik umiędzynarodowienia studiów (Rysunki 2.8-2.9). Dotyczy to zarówno studentów wyjeżdżających na studia za granicę, jaki i studentów napływających z innych krajów. Wagę uczestnictwa uczelni w umiędzynarodowieniu w obszarze edukacji najlepiej opisują Knight i deWit, pisząc, że jest ono nieuniknione, ponieważ postęp wiedzy i nauki są procesami nie znającymi granic (Knight, deWit, 1995).

Największy odsetek osób wyjeżdżających za granicę obserwujemy w Czechach i Finlandii. Ale największy wzrost mobilności daje się zaobserwować wśród polskich studentów - w 2003 r. za granicę wyjechało 1,1% ogólnej liczby studentów, w 2012 r. wskaźnik też wzrósł do 2,1%. Z kolei, gdy przyjrzeć się wskaźnikom oddającym poziom studentów napływających do danego kraju, to najwięcej osób decyduje się na studiach w Czechach (w 2003 r. było to 2,8%, w 2012 r. już 6,6% ogólnej liczby studentów danego kraju). Dla Francji wskaźnik ten wynosił odpowiednio 2,4% i 2,2%. Najniższy odsetek obcokrajowców przybywa na studia do Polski. W Finlandii w 2012 r. udział studentów napływających z innych państw wynosił 1,4%.

Z przedstawionych danych widać, że największą mobilnością charakteryzuje się system czeski – najwięcej Czechów wyjeżdża za granicę uczyć się i najwięcej obcokrajowców tu przyjeżdża.

2.7.2. Kadra akademicka

Rysunek 2.10. Liczba nauczycieli akademickich - ogółem (ISCED 5-6)



Źródło: Eurostat (w bazie Eurostat brak danych dotyczących Polski za lata 1998, 1999, 2002, 2004 oraz Czech za rok 2004)

Tabela 2.5. Liczba studentów (ogółem) przypadających na jednego nauczyciela akademickiego

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Czech Republic	14	15	23	25	25	26	25	25
France	16	20	20	20	20	20	20	20
Poland	22	22	22	22	21	21	20	20
Finland	16	22	23	22	20	20	19	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Kadra akademicka jest najliczniejsza we Francji i w Polsce (Rysunek 2.10 i Tabela 2.5). Może to prowadzić do błędnego wniosku o nadreprezentacji tej grupy zawodowej we Francji i w Polsce. Dopiero po przeliczeniu liczby studentów przypadających na jednego pracownika akademickiego widzimy, że we wszystkich krajach proporcje te oscylują między 1:14 a 1:26. We Francji widać nawet, że pomimo dużej grupy nauczycieli akademickich przypada tam 20 studentów na jednego akademika (podobnie w Polsce). Najbardziej „obciążeni” studentami są czescy nauczyciele akademicki – w 2005 r. było to 1:14, a w 2012 r. już 1:25. W Finlandii i Polsce od 2-3 lat nieznacznie spada liczba studentów przypadająca na jednego nauczyciela. Przyczyny zapewne należy upatrywać w zmianach w strukturze wiekowej populacji osób będących w wieku studenckim.

2.7.3. Osoby z wyższym wykształceniem na rynku pracy

Porównując osoby w wieku 25-34 lata oraz 30-34 lata, możemy zauważyć, że im starsza grupa wiekowa, tym wyższy jest odsetek osób legitymujących się wyższym wykształceniem. Zwłaszcza jest to widoczne na przykładzie Finlandii. Koresponduje to z analizowanymi wcześniej danymi, które wskazywały, że w tym kraju inaczej niż w pozostałych, przeważa grupa starszych studentów. Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego zakłada, że do 2020 r. w Finlandii w grupie 30-latków osiągnięty zostanie odsetek 42% osób z wyższym wykształceniem. Z danych Eurostatu wynika, że już w roku minionym fiński system zbliżył się do osiągnięcia tego celu strategicznego (wśród Finów między 25-34 rokiem życia 40,3% osób miało wyższe wykształcenie, a wśród 30-34-latków - 41,7%).

W Czechach wyraźnie widać, że osoby z wyższym wykształceniem są rzadziej reprezentowane wśród osób w wieku 25-34 niż 30-34 lata. Może to świadczyć o występowaniu zjawiska wypadania z systemu. Studenci z jakichś powodów nie kończą studiów - być może podejmują zatrudnienie.

We wszystkich analizowanych krajach (według danych Eurostat) największy odsetek wśród osób zatrudnionych (w wieku 25-29 lat) stanowiły te, które legitymują się wyższym wykształceniem. Na czeskim rynku pracy w sytuacji porównywalnej do osób z wyższym wykształceniem znajdują się pracownicy ze średnim wykształceniem – w 2012 r. odsetek osób zatrudnionych wyniósł odpowiednio: 75,7% oraz 77,6%. Najwyższy odsetek osób pracujących wśród tych, którzy mają wyższe wykształcenie, jest we Francji (w 2013 r. – 83,9%), w Finlandii (82,7%) oraz w Polsce (80,2%).

Wśród osób zatrudnionych w grupie wiekowej 30-34 lata również, jak powyżej, zbliżone są odsetki osób ze średnim i wyższym wykształceniem. Najbardziej widoczne jest to w Czechach, gdzie w 2013 r. pracujących ze średnim wykształceniem było 78,3%, a z wyższym – 78,4%. Jednakże biorąc pod uwagę wskaźniki zatrudnienia za okres 1998-2013, widać, że sytuacja osób słabiej wykształconych uległa pogorszeniu. Jedną z możliwych przyczyn tej zmiany może być to, że wraz z początkiem XXI w. zaczął wzrastać odsetek osób z wyższym wykształceniem w kohorcie wiekowej 30-34 lata.

W kohorcie wiekowej 25-29 lat w analizowanych krajach najniższy odsetek osób bezrobotnych, zarówno wśród mających średnie jak i wyższe wykształcenie jest w Czechach. W latach 1998-2013 najniższy odsetek bezrobotnych w tej grupie wiekowej wśród osób ze średnim wykształceniem obserwujemy w 2008 r. (Czechy 3,4%, Francja 9,7%, Finlandia 7,8% oraz Polska 8,4%). Najwyższe wartości wskaźnik bezrobotnych przyjmował w różnych latach dla poszczególnych państw: Czechy w 2010 r. – 9%, Francja w 2013 r. – 15,9%, Finlandia w 2007 r. – 8,1%, Polska w 2004 r. – 23,6%. Wśród absolwentów wyższych uczelni odsetek osób bezrobotnych zwiększa się we wszystkich państwach (w latach 1998-2013) poza Czechami, gdzie ostatnio spada (z 6,4% w 2012 r. do 5,1% w 2013 r.).

W grupie wiekowej 30-34 lata najniższy odsetek osób bezrobotnych w latach 1998-2013 podobnie jak w wśród młodszych absolwentów szkół dających wykształcenie średnie był w 2008 r. Spadek odsetka bezrobotnych obserwuje się tylko w Finlandii (z 8,6% w 1998 do 6,9% w 2013 r.). Natomiast wśród osób z wyższym wykształceniem wskaźnik bezrobotnych najniższy jest w Czechach (2013 r. – 2%). Od 1998 r. tylko raz przekroczył 4% w 2000 r. We Francji odsetek ten jest najwyższy spośród analizowanych krajów - w roku 2004 przekroczył 8%, następnie spadł do poziomu 6% w 2013 r. W analizowanym przedziale czasu najbardziej sytuacja na rynku pracy absolwentów wyższych uczelni poprawiła się w Finlandii (wskaźnik bezrobocia wynosił w 1998 r. 6,3%, a w 2013 r. – 4,5%). W obu kohortach wiekowych obecnie najniższy poziom bezrobocia wśród absolwentów wyższych uczelni jest w Czechach. Natomiast, jeśli porównamy obie grupy wiekowe, mniejszy odsetek bezrobotnych jest

wśród starszych absolwentów. Należy przypuszczać, że istotnym atutem tych osób na rynku pracy jest zdobyte doświadczenie zawodowe.

2.8. Podsumowanie

Powyższe opisy mają na celu nie tyle ocenę poszczególnych (tj. czeskiego, fińskiego i francuskiego) mechanizmów finansowania i systemów edukacji wyższej, co ich scharakteryzowanie i wskazanie zarówno na cechy wspólne, jak i specyfikę stosowanych rozwiązań. Pozwalają one na wysnuć kilku ogólnych wniosków, tj.:

1. Kierunek zmian w stosowanych mechanizmach finansowania edukacji wyższej i nauki wydaje się zbieżny we wszystkich analizowanych krajach, tj. następuje sukcesywne przejście do mechanizmów konkurencyjnego podziału środków publicznych, promującego jakość prowadzonej działalności i osiągnięcia uczelni w powiązaniu z celami strategicznymi państwa w tym zakresie. Odchodzi się od formuły finansowania za pomocą algorytmu lub przynajmniej zmniejsza się jego znaczenie.
2. Najmniejsza liczba mieszkańców i jednocześnie najwyższe wydatki publiczne na edukację wyższą występują w Finlandii, a nie w największej pod względem liczebności obywateli Francji.
3. Zmiany demograficzne wymagają rozważenia możliwości pozyskania innych źródeł finansowania uczelni wyższych, a także ich konsolidację (np. w Finlandii).
4. W Finlandii, gdzie studenci nie płacą czesnego, przeważa grupa starszych studentów – w wieku 25-29 lat. Stąd też jest tu najwyższy odsetek osób będących w wieku 30-34 lata i mających dyplom wyższej uczelni. W Czechach studiować można bezpłatnie na publicznych i państwowych uczelniach (okres studiów można przesunąć o jeden rok dłużej, niż przewiduje to tok studiów), stąd wśród studentów przeważają osoby w wieku 20-24 lata. Podobna sytuacja jest we Francji – tu rodzice studenta do 25 r. ż. korzystają z ulg podatkowych. Można więc przypuszczać, że silnym czynnikiem motywującym do podjęcia studiów bezpośrednio po maturze i ukończeniu ich w terminie jest uzależnienie od tych okoliczności opłat za studia.
5. Najbardziej mobilnymi systemami są czeski i fiński. Z jedną uwagą - Czesi zarówno przyjmują dużo obcokrajowców do swych uczelni, jak i sami chętnie wyjeżdżają za granicę. W Finlandii migracja związana z nauką ma jeden kierunek – tj. Finowie wyjeżdżają za granicę. Istotną zmianą dla studentów może być to, że ich opinia na temat uczelni od bieżącego roku będzie miała wpływ na 3% budżetu fińskich uczelni. Zaproponowane rozwiązanie może z jednej strony jeszcze bardziej zachęcić Finów do edukacji w kraju, ale z drugiej strony może także przyciągnąć cudzoziemców.
6. Zwracając uwagę na sytuację absolwentów na rynku pracy, zauważyć daje się specyfika Czech, gdyż tutaj pozycja osób ze średnim i wyższym wykształceniem była do tej pory porównywalna – dopiero ostatnio uległo to zmianie na korzyść tych drugich. Najlepiej adaptują się na rynku pracy czescy absolwenci studiów wyższych, a najgorzej – francuscy. Natomiast

w Finlandii najwyraźniej spadła wartość odsetka osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem.

7. Pomimo upowszechnienia wyższego wykształcenia we wszystkich analizowanych krajach (czyli dobro, jakim jest dyplom ukończenia wyższej uczelni, stało się bardziej powszechne) to sytuacja absolwentów uczelni na trudnym obecnie rynku pracy jest lepsza niż słabiej wykształconych obywateli.

Wyższe wykształcenie kojarzone jest z prestiżem często traktowanym jako dobro wymienne, np. na władzę czy zasobność majątkową, do którego posiadania większość ludzi dąży. Dobra te są w społeczeństwie dzielone nierówno. A wszystko, do czego jest ograniczony dostęp, jest postrzegane jako wyjątkowe – elitarne (Sztompka, 2004). Wykształcenie może być więc instrumentem zwiększającym prawdopodobieństwo powodzenia w życiu zarówno osobistym, jak i zawodowym. Niezwykle rzadko zdarza się, aby ujawnione talenty samoistnie się rozwijały. Zwykle niezbędne jest spędzenie długich lat na nauce, pokonując kolejne szczeble edukacji. Z czego zatem wynika ta ograniczoność w dostępie do wykształcenia? Odpowiedzią, która niejako samoistnie się nasuwa, jest dostępność do uniwersytetów oraz, a może przede wszystkim, indywidualne zdolności, predyspozycje i chęci jednostki. Indywidualne możliwości pozwalają lub nie przyswoić i zrozumieć zasób wiedzy z danego obszaru nauki.

Parafrazując noblistę Amartaya Sena, można powiedzieć, że wybór między elitaryzmem i egalitaryzmem we współczesnych systemach edukacji wyższej wymaga przede wszystkim zrozumienia różnicy między formalnymi szansami, jakie państwo powinno stwarzać społeczeństwu do osiągnięcia najwyższego poziomu wykształcenia oraz uczelniom dla prowadzenia działalności naukowo-edukacyjnej, a realnymi *możliwościami*, które powinny być spełniane zarówno przez instytucje szkolnictwa wyższego, jak i samych studentów (Sen, 2002). Stąd elitarność wyższych uczelni nie musi być *a priori* utożsamiana z ograniczaniem liczby osób legitymujących się wyższym wykształceniem. Niezbędne są mechanizmy ułatwiające młodym ludziom odnalezienie swojej ścieżki edukacyjnej, która nie zawsze musi wieść do uniwersytetu czy politechniki.

2.9. Literatura cytowana

Altbach P.G., Reisberg L., Rumbley L.E. (2009). Trends in global higher education. Tracking and academic revolution. Executive summary. A report prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education. Paris. UNESCO. Pobrane z:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001831/183168e.pdf>

De Boer H., Jongbloed B. (et al.) (2014). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Draft. Pobrane z:
<http://doc.utwente.nl/93619/1/PBF%20and%20PA%20MOCWdec2014.pdf>

De Boer H., Jongbloed B. (et al.) (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Pobrane z: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/03/01/performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.html>

De Boer H., Jongbloed B. (et al.) (2010). Progress in higher education reform across Europe, Funding reform, Volume 3: Rates of return survey and funding fiches. Pobrane z:
<http://doc.utwente.nl/88694/1/FUN%20vol%203%20Rates%20of%20return%20survey%20and%20funding%20fiches.pdf>

Budget 2014. Ministry of Education, Youth and Sports. Pobrane z: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid74022/budget-2014-l-universite-et-la-recherche-en-mouvement.html>

Denek K. (2011). Uniwersytet w perspektywie społeczeństwa wiedzy. Dydaktyka akademicka i jej efekty. Poznań. WSPiA.

Denek K. (2012). Transformacje systemowe szkolnictwa wyższego. Pobrane z:
<https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/6038/1/Transformacja-M-E-K-2012.pdf>

Dziedziczak-Fołtyn A. (2014). Recepja przemian instytucji szkoły wyższej – szkic o dwóch formacjach w dyskursie naukowym. Pobrane z:
https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/12069/1/_CPP_RPS_vol.82_Dziedziczak-Foltyn.pdf

Education at a Glance 2014: OECD Indicators (2014), OECD Publishing. Pobrane z:
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

European Commission (2012). Europe 2020 target: tertiary education attainment. Pobrane z:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/28_tertiary_education.pdf

Higher education governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff (2008). EURYDICE. Pobrane z:
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf

Knight J., DeWit H. (1995), Strategies for internationalisation of higher education. Historical and conceptual perspectives.

Pobrane z: http://www.uni-kassel.de/wz1/mahe/course/module6_3/10_knight95.pdf

Kwiek M. (2010), Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie. Poznań. Wydawnictwo Naukowe UAM.

Kwiek M. (2014), Reformy edukacji wyższej w Republice Czeskiej – w obszarze finansowania szkół wyższych. Warszawa. Instytut Badań Edukacyjnych (niepublikowany raport).

Kwiek M. (2015), Uniwersytet w dobie przemian. Europejska perspektywa porównawcza. Warszawa. PWN.

Maj-Solarz (2010). Fiński system szkolnictwa wyższego. Wątek: reforma systemu. Pobrane z: http://szkolnictwowyzsze.pl/wp-content/uploads/2014/06/FI%C5%83SKI-SYSTEM-SZKOLNICTWA-WY%C5%BBSZEGO_reforma-20101.pdf

Marshall G. (Ed.), (2005). Słownik socjologii i nauk społecznych. Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Málek J., Hudečková V., Matějka M. (2014). System of evaluation of research institutions in the Czech Republic. *Procedia Computer Science*, 33 (2014), s. 315 – 320.

Matějů P. (et al.) (2009). White paper on tertiary education. Prague. Ministry of Education, Youth and Sports. Pobrane z: file:///D:/Downloads/White_Paper_on_Tertiary_Education_fin.pdf

Modrzyński P., Kwiek M. (2015), Reformy edukacji wyższej we Francji – w obszarze finansowania szkół wyższych. Warszawa. Instytut Badań Edukacyjnych (niepublikowany raport).

Musiał K. (2014), Reformy edukacji wyższej w Finlandii – w obszarze finansowania szkół wyższych. Warszawa. Instytut Badań Edukacyjnych (niepublikowany raport).

National student fee and support system in European higher education 2014/15 (2015). Eurydice. Pobrane z: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_support.pdf

Piketty T. (2015), Kapitał XXI wieku. Warszawa. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Przewodnik po stypendiach, konkursach i programach dla studentów (2013). Warszawa. MNiSW

Ratajczak M. (1999). Współpłatność za studia wyższe – koszty i korzyści. *Polityka Społeczna*, nr 5-6, s. 10-15.

Sen A. (2002), Rozwój i wolność. Warszawa. Zysk i S-ka.

Strategic plan for the scholarly, scientific, research, development, innovation, artistic and other creative activities of higher education institutions for 2011-2015 (2010). Ministry of Education, Youth and Sports Pobrane z: <http://www.msmt.cz/file/11792?file=11792&lang=2>

Stratégie nationale de recherche (2013a). Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Pobrane z: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24538/strategie-nationale-de-recherche-s.n.r.html>

Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (2013b). Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Pobrane z: <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid76975/la-strategie-nationale-de-l-enseignement-superieur-stranes.html>

Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 r. (2014). Warszawa. GUS.

Sztompka P. (2004). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Warszawa. Wydawnictwo Znak.

Trow M. (1973). *Problem In the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Carnegie Commission on Higher Education, Berkley. Pobrane z: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED091983.pdf>

2.10. Rysunki i tabele

Rysunek 2.1. Liczba studentów w latach 1998-2012

Rysunek 2.2. Udział studentów w wieku 25-29 w całej populacji obywateli w tym wieku

Rysunek 2.3. Udział studentów w wieku 20-24 w całej populacji obywateli w tym wieku

Rysunek 2.4. Ewolucja systemów finansowania edukacji wyższej w wybranych krajach europejskich

Rysunek 2.5. Roczne wydatki na publiczne uczelnie przypadające na jednego studenta w porównaniu do PKB (*per capita*), na poziomie ISCED 5-6 w odniesieniu do studentów stacjonarnych (%)

Rysunek 2.6. Wydatki na edukację wyższą według PPS w przeliczeniu na jednego studenta studiów stacjonarnych

Rysunek 2.7. Źródła dochodów uczelni z tytułu działalności dydaktycznej i badawczej (2012 r.)

Rysunek 2.8. Odsetek studentów studiujących w innym kraju UE-27 lub kraju kandydującym do UE

Rysunek 2.9. Odsetek studentów pochodzących z innych krajów UE-27 lub krajów kandydujących

Rysunek 2.10. Liczba nauczycieli akademickich - ogółem (ISCED 5-6)

Rysunek 2.1. Uczelnie wyższe w podziale na publiczne i niepubliczne (w 2013 r.)

Rysunek 2.2. Kontrakty wykonawcze (*performance agreements*) – założenia na lata 2013-2016

Rysunek 2.3. System NICE - kryteria alokacji środków z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie szkolnictwa wyższego wraz z ich wagą

Rysunek 2.4. Poprawa efektywności systemu edukacji wyższej – obszary podlegające ocenie przez powołane do tego agencje państwowe

Rysunek 2.5. Liczba studentów (ogółem) przypadających na jednego nauczyciela akademickiego

3. Wprowadzenie do aneksu

Integralną częścią niniejszego opracowania są załączone 3 dokumenty – każdy opracowany przez eksperta (ekspertów) specjalizującego się w analizie poszczególnych mechanizmów finansowania i zarządzania edukacją wyższą i badań naukowych. Załączone dokumenty identyfikują rzeczywiste nakłady na szkolnictwo wyższe oraz określają poziom i strumienie wydatków na ten cel. Ponadto dostarczają informacji o miernikach efektywności systemu kształcenia, przedstawiają syntetyczną diagnozę obecnego stanu, jak również określają wyzwania stojące przed władzami centralnymi i lokalnymi w obszarze planowania i realizacji polityki edukacyjnej. Analizom tym towarzyszą dane dotyczące wielkości i struktury rynku edukacji wyższej w każdym z krajów.

Struktura załączonych w aneksie dokumentów jest podobna, gdyż główną ideą ich powstania było m.in. zapewnienie analizy tych samych zagadnień z jednoczesną dbałością o podkreślenie wyjątkowości każdego z systemów. W częściach przedstawiających procesy reform systemów finansowania edukacji wyższej, Czytelnik zapozna się z czeskim modelem historycznym, charakteryzującym się dużym poziomem stabilizacji finansowej dla uczelni wyższych. Model ten ewoluował potem ku powiązaniu wysokości budżetów uczelni z liczbą studentów, by następnie osiągnąć stan obecny, tj. powiązania środków finansowych z wynikami osiąganymi przez uczelnię. W przypadku Finlandii mechanizm finansowania uczelni wyższych zawsze w mniejszym lub większym stopniu uzależniony był od efektu negocjacji między stroną rządową a uczelnią. Uczelnie zawierają kilkuletnie kontrakty wykonawcze, których warunki ściśle są powiązane z efektami, jakich osiągnięcia strona rządowa oczekuje od instytucji edukacji wyższej. Uczelnie fińskie gospodarują przydzielonymi budżetami w warunkach dużej autonomii finansowej. Z kolei system francuski od lat 90. XX. w. był poddawany z pozoru niewielkim reformom, które w konsekwencji doprowadziły do sporych zmian instytucjonalnych. Nastąpiła m.in. decentralizacja władzy w obszarze uczelni – oprócz państwa ważny udział w pracy uniwersytetów mają regiony i miasta. Zmiany w sposobie finansowania i zarządzania uczelniami doprowadziły także do pobudzenia konkurencji między uczelniami oraz pogłębienia się podziału na silnie selektywny i elitarny sektor *Grandes Écoles* oraz masowy - sektor uniwersytecki.

Zmianom w systemach finansowania uczelni wyższych towarzyszyły reformy w zakresie rozwiązań organizacyjno-prawnych. Model czeski, na przykład, ewoluował od modelu centralnie sterowanego w czasach ustroju komunistycznego, przez pełne uniezależnienie uczelni od władzy centralnej i przekazanie dominującej roli senatowi uczelni do modelu menadżerskiego, który obecnie powoli jest wprowadzany w życie. W Finlandii ostatnie reformy również zmierzają do menadżerskiego stylu zarządzania uczelniami. Uczelnie bardziej otworzyły się na współpracę ze swym otoczeniem, m.in. przez obowiązkowe włączanie do zarządów interesariuszy zewnętrznych. We Francji jednoosobowym organem ustawowo powołanym do kierowania uczelnią jest prezydent, który jest wspierany przez radę dyrektorów, radę naukową oraz radę edukacji i spraw uczelnianych. Wzrosła tu ostatnio rola prezydentów uniwersytetów i kierowanych przez nich zespołów zarządzania. Jednocześnie zmalała rola reprezentantów kadry akademickiej. Zmieniła się także koncepcja autonomii uczelni – uczelnie reprezentowane przez swoich prezydentów zdobyły więcej autonomii w zewnętrznych relacjach z państwem.

Każdy z analizowanych systemów ma do zrealizowania kilka celów określonych przez politykę edukacyjną. Cele te mają swe źródło z jednej strony w zaleceniach Komisji Europejskiej, a z drugiej – w potrzebach rodzimych gospodarek i społeczeństw. We wszystkich państwach przewijają się takie cele, jak: umiędzynarodowienie uczelni i studiów, współpraca uczelni z otoczeniem, dopasowanie

liczby absolwentów do potrzeb rynku pracy przy jednoczesnym podniesieniu wskaźników skolaryzacji. Dodatkowo, czeska strategia rozwoju szkolnictwa wyższego wskazuje na potrzebę poprawy pozycji uczelni w międzynarodowych rankingach. Władze fińskie natomiast akcentują potrzebę działania ośrodków akademickich na rzecz rozwoju społecznego i podniesienia innowacyjności fińskiej gospodarki. Oprócz procesów konsolidacji uczelni zaleca się sprofilowanie (wyspecjalizowanie) ośrodków akademickich, np. w obszarze badań czy kształcenia. We Francji uczelnie, według rządowych zaleceń powinny skupić się na podniesieniu poziomu kształcenia i zatrudnialności nauczycieli akademickich. W sferze zarządzania oczekuje się zwiększenia w uczelniach roli menadżerów.

W dołączonych w Aneksie dokumentach znajdują się także części, w których Autorzy zidentyfikowali źródła dochodów uczelni. Przeprowadzone analizy prowadzą do wniosku, że w Czechach w budżetach uczelni istotne miejsce zajmują środki z budżetu centralnego, dalej są fundusze unijne, a na końcu – środki prywatne. W Finlandii natomiast źródła dochodu uczelni uzależnione są od tego, czy mamy do czynienia z uniwersytetem czy z politechniką, niemniej - głównym źródłem finansowania pozostaje budżet centralny. Jednak politechniki otrzymują mniejszą dotację bazową od uniwersytetów. We Francji od 2009 r. obowiązuje system NICE, który uchodzi za wysoce jakościowe narzędzie alokacji środków z budżetu państwa. System ten uwzględnia obok liczby studentów także kontynuację studiów na dalszych poziomach w tej samej uczelni przez jej absolwentów. Do tego duża waga przypisana jest tzw. produktywności kadry naukowej.

Identyfikacja źródeł dochodu uczelni jest uzupełniona o analizę czynników ilościowych i jakościowych wykorzystywanych w algorytmach finansowania uczelni. W Czechach duże znaczenie nadaje się liczbie studentów, wskaźnikom kosztowności na poszczególnych kierunkach studiów przy jednoczesnym wzroście wagi finansowania konkurencyjnego – opartego o wyniki. Fińskie rozwiązania wydają się tutaj wyróżniać choćby przez dodanie oprócz czynników ilościowych - czynników jakościowych, takich jak ocena studentów czy długość trwania procesu kształcenia (preferowanie skracania cyklu kształcenia, ale nie kosztem jakości). We Francji natomiast zwiększono udział środków finansowych przekazywanych uczelniom z tytułu osiągniętych wyników w obszarze działalności naukowo-dydaktycznej, wprowadzono także nowe kryteria oceny badawczej i zatrudnienia pracowników uczelni. Pewną *curiositas* jest to, że wysokość dotacji jest uzależniona nie od liczby studentów w ogóle, ale od liczby studentów przystępujących do egzaminów.

W załączonych dokumentach przedstawione zostało także zagadnienie opłat za studia. W Czechach studenci uczelni państwowych i publicznych nie płacą za naukę pod warunkiem, że ukończą studia w wyznaczonym okresie. Próby wprowadzenia czesnego spotkały się z silnymi protestami całej społeczności akademickiej i zarzucono ten projekt reformy. Płatne pozostają studia w uczelniach niepublicznych. Natomiast w Finlandii nie istnieją opłaty za studia w postaci czesnego na żadnej uczelni. Do tego studenci mogą liczyć na bogaty program wsparcia finansowego w postaci stypendiów, zapomóg czy kredytów studenckich. We Francji pomimo licznych reform sektora edukacji wyższej niezmienna pozostała zasada bezpłatnej edukacji i gwarancji dostępu do niej wszystkim młodym ludziom, którzy spełniają wymogi formalne. Pomimo jednak braku opłat w formie typowego czesnego obowiązują opłaty rejestracyjne, których poziom w ostatniej dekadzie istotnie wzrósł.

Z opracowanych przez ekspertów dokumentów opisujących systemy funkcjonowania i finansowania edukacji wyższej w trzech krajach wyłaniają się wspólne ich problemy, tj.: nastąpiła polaryzacja ośrodków akademickich na wysoce selektywne (elitarnie) i masowe (egalitarne), wszędzie negatywnie odczuwane są zmiany w strukturze demograficznej poszczególnych społeczeństw, uczelnie zawierają bliską współpracę z zewnętrznymi interesariuszami, poziom przyznawanych środków z budżetu

państwa silnie powiązany jest z efektami osiąganymi przez uczelnie (liczba absolwentów, produktywność kadry naukowej, stopa bezrobocia wśród absolwentów).

4. Nota o autorach

dr Jolanta Buczek

absolwentka Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie ukończyła program doktorancki – Ekonomia Pracy. W tymże Instytucie obroniła pracę doktorską, uzyskując stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych – tytuł pracy: „Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania decyzji o wyborze studiów wyższych” (2008 r.). Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki szkolnictwa na poziomie wyższym, tj. diagnoza wyzwań, jakie stoją przed władzami centralnymi w tym obszarze oraz identyfikacja mechanizmów i źródeł finansowania szkolnictwa wyższego, zarówno w Polsce jak i w innych krajach europejskich.

dr Grażyna Bukowska

pracownik Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w badaniach dotyczących ekonomii edukacji oraz rozwoju lokalnego. Uczestniczka krajowych i międzynarodowych projektów badawczych. Brała udział w pracach zespołu prof. Jerzego Wilkina przy tworzeniu Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego, opracowanej przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich i Fundację Rektorów Polskich.

Instytut Badań Edukacyjnych

Jest placówką badawczą z ponad stuletnią tradycją, prowadzącą interdyscyplinarne badania naukowe nad funkcjonowaniem i efektywnością systemu edukacji w Polsce. Głównym zadaniem IBE jest prowadzenie badań, analiz i prac rozwojowych przydatnych dla szeroko rozumianej polityki opartej na faktach i praktyki edukacyjnej. Instytut uczestniczy w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, przygotowuje raporty, sporządza ekspertyzy oraz pełni funkcje doradcze.

IBE realizuje projekty systemowe: „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”, „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”, „Badanie dotyczące rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej (EWD)” oraz „Badanie uwarunkowań zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych”. Jest placówką badawczą z ponad stuletnią tradycją, prowadzącą interdyscyplinarne badania naukowe nad funkcjonowaniem i efektywnością systemu edukacji w Polsce. Głównym zadaniem IBE jest prowadzenie badań, analiz i prac rozwojowych przydatnych dla szeroko rozumianej polityki opartej na faktach i praktyki edukacyjnej. Instytut uczestniczy w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, przygotowuje raporty, sporządza ekspertyzy oraz pełni funkcje doradcze.

IBE realizuje projekty systemowe: „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”, „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”, „Badanie dotyczące rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej (EWD)” oraz „Badanie uwarunkowań zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych”.

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa | tel. +48 22 241 71 00
ibe@ibe.edu.pl | www.ibe.edu.pl

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.