

Marcin Kędzierski*

JAKA ALTERNATYWA DLA BEZPŁATNYCH STUDIÓW? PROBLEM FINANSOWANIA SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z problemem finansowania szkolnictwa wyższego i roli państwa w tym procesie.

Wstępne rozważania obejmują zagadnienie przynależności edukacji wyższej do kategorii dóbr publicznych – po analizie cech wyróżniających takie dobra przedstawiona zostaje definicja szkolnictwa wyższego jako dobra prywatnego dostarczanego publicznie. Zakładając udział państwa w procesie świadczenia usług związanych z edukacją wyższą, autor przedstawia podstawowe założenia i cele polityk publicznych (w tym wypadku polityki edukacyjnej).

Po omówieniu kwestii wstępnych następuje bardziej szczegółowa charakterystyka problemu. W pierwszej kolejności poruszony zostaje problem korzyści społecznych (zewnętrznych), związanych ze świadczeniem usług edukacji wyższej – korzyści zaprezentowano zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w artykule jest relacja pomiędzy modelem finansowania a strukturą własności uczelni wyższych. Krótka charakterystyka tego tematu kończy się ogólnymi uwagami na temat związku pomiędzy niezależnością a odpowiedzialnością uczelni.

Po przedstawieniu wspomnianych uwag następuje główna część artykułu, tj. omówienie mechanizmów interwencji państwa na rynku szkolnictwa wyższego oraz próba analizy zalet i wad różnych modeli finansowania (środki podatkowe, czesne płacone „z góry”, czesne płacone „z dołu”).

Wynikiem powyższej analizy jest rekomendacja zmian systemu finansowania edukacji wyższej w Polsce – autor zaleca wprowadzenie opłat za studia w formie kredytów studenckich, których spłata uzależniona jest od wysokości zarobków uzyskiwanych przez absolwenta.

155

Słowa kluczowe

Polityki publiczne, szkolnictwo wyższe, reforma szkolnictwa wyższego, finansowanie szkolnictwa wyższego, finansowanie z podatków, korzyść społeczna, społeczna stopa zwrotu, czesne płatne z góry, czesne płatne z dołu.

* **Marcin Kędzierski** – (ur. 1984) absolwent studiów europejskich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie; szef Katedry Polityk Publicznych Klubu Jagiellońskiego, koordynator projektu badawczego „Reforma szkolnictwa wyższego w Polsce”.



Szkolnictwo wyższe jako dobro publiczne

Szkolnictwo wyższe, podobnie jak bezpieczeństwo publiczne (zewnątrzne i wewnętrzne), uważane jest przez niektórych za dobro publiczne. Dobro takie charakteryzuje się dwiema cechami: (1) nie można nikogo wykluczyć z czerpania korzyści płynących z korzystania z danego dobra; (2) korzystanie przez jednostkę z takiego dobra nie wpływa na zmniejszenie się jego zasobu.

W wypadku dobra publicznego takiego jak bezpieczeństwo, charakterystyka ta jest dość oczywista. O wiele bardziej skomplikowana sytuacja ma miejsce w wypadku szkolnictwa wyższego. Oczywiście ma ono wymiar publiczny – w założeniu wzrost poziomu wykształcenia obywateli wpływa na jakość funkcjonowania wspólnoty. O ile jednak w demokratycznym państwie nie można nikogo wykluczyć z korzystania z tego dobra, to już w wypadku jego konsumpcji pojawia się element rywalizacji pomiędzy podmiotami (choćby ze względu na ograniczenia lokalowe uczelni, niewystarczająco liczną kadrę dydaktyczną itd.). Z tego powodu szkolnictwo wyższe zaliczane jest do dóbr *quasi-publicznych* lub też dóbr prywatnych dostarczanych publicznie. Jakkolwiek jednak to dobro nazwać, nie ma wątpliwości, że państwo bierze istotny udział w świadczeniu usług edukacyjnych, a tym samym szkolnictwo wyższe staje się przedmiotem polityk publicznych.

156

Cele polityk publicznych

Przed scharakteryzowaniem roli państwa i jego polityki w procesie finansowania szkolnictwa wyższego warto w skrócie odpowiedzieć sobie na pytanie, jaka w teorii powinna być rola państwa w gospodarce wolnorynkowej. Analizując główne cele polityk publicznych, należy wyróżnić trzy podstawowe elementy: (1) troska o optymalną alokację zasobów; (2) troska o sprawiedliwą dystrybucję dóbr (w tym miejscu pomijamy definicję pojęcia sprawiedliwości); (3) troska o stabilizację gospodarki (zwłaszcza w czasie dekonunktury).

W zakresie polityki edukacyjnej, będącej jednym z obszarów polityk publicznych, trzeba wziąć pod uwagę przede wszystkim dwa pierwsze cele, czyli alokację oraz dystrybucję (por. Stiglitz 2000). W wypadku alokacji optymalny poziom wykorzystania zasobów (czyli w uproszczeniu – poziom maksymalizujący zysk) osiąga się w momencie, w któ-

rym koszt krańcowy zrównuje się z krańcową korzyścią (tzw. optimum ekonomiczne – dalszy nakład zasobów powoduje straty). Choć niektórzy zwolennicy wolnego rynku twierdzą, że tylko i wyłącznie rynek jest w stanie w optymalny sposób rozlokować zasoby, jednak w praktyce m.in. ze względu na asymetrię informacji nie można mówić o istnieniu „czystego” wolnego rynku (poza sytuacją targu ulicznego nie wydaje się możliwa sytuacja, w której uczestnicy rynku dysponują pełną informacją o warunkach panujących na rynku, a w rezultacie gospodarka jako całość nie osiąga wspomnianego optimum). W wypadku zakłóceń funkcjonowania rynku konieczna jest zatem interwencja podmiotu niepodlegającego grze rynkowej, który umożliwia zoptymalizowanie procesu alokacji zasobów w gospodarce narodowej. Podobną rolę poprzez politykę podatkową państwo odgrywa w zakresie redystrybucji dóbr – głównym celem takiego działania jest stworzenie identycznych warunków dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w społeczeństwie (wolny rynek w żaden sposób nie zajmuje się tym problemem).

Właściwie funkcjonowanie polityk publicznych określają dwa podstawowe czynniki – efektywność oraz sprawiedliwość. Zagadnienia efektywności w sektorze edukacji wyższej nie należy jednak oceniać przez pryzmat wyników finansowych. Wręcz przeciwnie, jest ona w najwyższym stopniu uzależniona od poziomu jakości kształcenia, będącego „produktem” szkolnictwa wyższego (co może w praktyce wymagać zwiększenia nakładów finansowych). Drugi wymieniony czynnik odwołuje się do idei sprawiedliwego podziału korzyści i kosztów na poszczególnych członków społeczeństwa. Sprawiedliwość ta ma dwa wymiary – horyzontalny (osoby żyjące w tych samych warunkach są traktowane przez państwo w zakresie polityki fiskalnej identycznie) oraz wertykalny (osoby żyjące w różnych warunkach są traktowane odpowiednio różnie). Choć proces ten z punktu widzenia jednostki wydaje się niesprawiedliwy („dlaczego bogaty ma płacić więcej?”), to jednak może on być korzystny dla wspólnoty, a w dłuższej perspektywie – także i dla samej jednostki (wyrównanie szans „teraz” zmniejsza koszty redystrybucji w przyszłości). Warto jednak dodać, że podobnie jak w wypadku mechanizmu rynkowego, także zaangażowanie państwa może się okazać niedoskonałe i nieskuteczne. Podstawowym zagrożeniem jest nieuczciwość elity politycznej, która może ulegać presji określonych grup nacisku dążących do realizacji swoich partykularnych interesów kosztem innych podmiotów występujących na rynku (model tzw. państwa przetokowego). Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego tekstu problem ten nie będzie szerzej omawiany.

Zagadnienie społecznej (zewnątrznej) korzyści

W wypadku szkolnictwa wyższego wspomniane powyżej cele polityk publicznych są realizowane przez poprawę jakości kształcenia oraz wzrost jego dostępności, co ostatecznie przekłada się na podniesienie ogólnego poziomu wykształcenia społeczeństwa. Jakie są zatem rzeczywiste korzyści społeczne płynące ze wsparcia sektora edukacji wyższej?

W teorii wyróżniamy dwie metody mierzenia efektywności działania. Miernikami jakościowymi, świadczącymi o pozytywnym wpływie szkolnictwa wyższego na ogólny poziom życia (korzyść społeczna), są takie czynniki, jak: (1) wzrost umiejętności uczenia się (w gospodarce opartej na wiedzy określane jest to mianem *lifelong learning*); (2) wzrost skłonności do nabywania wiedzy; (3) wzrost umiejętności adaptowania się do szybko zmieniających się warunków; (4) wzrost aktywności publicznej (politycznej, społecznej, kulturalnej, charytatywnej etc.); (5) wzrost świadomości obywatelskiej; (6) spadek bezrobocia; (7) spadek przestępczości; (8) lepszy stan zdrowia osób wykształconych i ich dzieci (Paulsen, Smart 2001: 99).

158

Część wspomnianych czynników ma również swoje przełożenie na wymiar pieniężny, zwłaszcza ostatnie trzy z nich. Zarówno spadek przestępczości, jak i bezrobocia, oraz poprawa stanu zdrowia obywateli zmniejszają koszty ponoszone przez państwo na obsługę sektora bezpieczeństwa oraz opieki społecznej. Istnieją jednak także bezpośrednie korzyści pieniężne (ilościowe) płynące ze wspierania szkolnictwa wyższego. W literaturze przedmiotu (zob. Leslie, Brinkman 1988) pojawiają się trzy grupy czynników: (1) społeczna stopa zwrotu (bez korzyści zewnętrznych); (2) wpływ szkolnictwa wyższego na rozwój gospodarczy; (3) gospodarczy wpływ edukacji na poziomie wyższym na wspólnoty lokalne.

Oczywiście istnieje problem ze sposobem mierzenia korzyści ilościowych. W wypadku tzw. społecznej stopy zwrotu (*social rate of return*), która zakłada zmierzenie efektywności inwestycji w edukację na poziomie wyższym z perspektywy społecznej, ekonomiści (Wagner, McMahon) wzięli pod uwagę poziom dochodów przed opodatkowaniem, co miało na celu wyeliminowanie czynnika redystrybucji, która obejmuje także wydatki na inne dziedziny niż edukacja (nie wszystkie podatki wracają do płatnika w formie subwencji edukacyjnych). Wyniki badań prowadzonych w USA w latach 80. i 90. ubiegłego wieku pokazują, że społeczna stopa zwrotu wynosi ok. 12-13% (Paulsen, Smart 2001: 101). Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza to zatem, że inwestycja w szkolnictwo wyższe przyniosła wyższą stopę

zwrotu niż inwestycja w nieruchomości. Mając na uwadze to, że wartość inwestycji w tym drugim sektorze była znacznie wyższa, można wysunąć hipotezę, iż szkolnictwo wyższe było niedofinansowane (lub inaczej mówiąc – alokacja kapitału w gospodarce nie doprowadziła do optymalnej korzyści). W tym miejscu warto poczynić zastrzeżenie, że powyższe wskaźniki dotyczyły efektywnie funkcjonującego systemu szkolnictwa wyższego w USA, a stopa zwrotu z inwestycji w edukację wyższą może się zdecydowanie różnić w zależności od kraju. Kalkulację stopy zwrotu z inwestycji w wyższe wykształcenie na poziomie jednostki przedstawia poniższy przykład (zob. Stańko, *Polityka społeczna IV. Edukacja*: 26).

Przykład 1. Średnia stopa zwrotu osoby, która w wieku 19 lat podejmie pięcioletnie studia magisterskie, a po ich ukończeniu podejmie pracę i pracuje do osiągnięcia wieku emerytalnego (65 lat)

$$0 = \sum_{t=1}^{41} \frac{(E_s - E_f)}{(1+r)^t} - \sum_{t=-4}^0 \frac{(C + E_f)}{(1+r)^t},$$

gdzie:

C – bezpośrednie koszty edukacji na rok

E_f – utracone zarobki na skutek edukacji na rok

E_s – wyższe zarobki dzięki edukacji na rok

r – stopa dyskontowa.

Ponadto badania empiryczne przeprowadzone przez Larrego Lesliego i Paula Brinkmana (1988 za Paulsen, Smart 2001: 99) dowodzą, że inwestycja w szkolnictwo wyższe w wysokości 1 mln USD przyniosła zwrot na poziomie 160% oraz pozwoliła stworzyć 59 miejsc pracy. Równie pozytywne wyniki osiągnęli Leslie i Sheila Slaughter (1992 za Paulsen, Smart 2001: 99) – inwestycja w wysokości 1 mln USD przyniosła zwrot na poziomie 180% oraz pozwoliła stworzyć 53 miejsca pracy. Oporócz tego wzrost poziomu wykształcenia prowadzi do wzrostu produktywności gospodarki, a zatem i ogólnego poziomu dobrobytu. Warto w tym miejscu zastrzec, że nie każda korzyść ma charakter publiczny – musi ona wykraczać poza bezpośrednich beneficjentów wyższego wykształcenia. Dla przykładu, badania empiryczne przeprowadzone przez Michaela Paulsena w USA dowodzą, że wzrost liczby absolwentów szkół wyższych o 1% spowodował zagregowany wzrost produktywności o 1,2% (1996 za Paulsen, Smart 2001: 99). W wypad-

ku rozwoju gospodarczego Leslie i Brinkman oszacowali, że udział sektora szkolnictwa wyższego we wzroście PKB wynosi 15%, a biorąc pod uwagę sektor badań naukowych (rozwój nauki i wdrażanie jej „produktów”) udział ten wzrasta do 20-40% (w zależności od przyjętej metody).

Przy analizie powyższych wniosków pojawia się zatem pytanie, dlaczego zarówno państwo, jak i podmioty prywatne, nie są często skłonne do inwestowania w szkolnictwo wyższe. W wypadku państwa, ze względu na polityczny cykl koniunkturalny, niechęć ta jest spowodowana długim okresem oczekiwania na zwrot z inwestycji, przekraczającym znacznie długość kadencji parlamentu. W wypadku podmiotów prywatnych sytuacja jest bardziej skomplikowana. Podstawowym problemem inwestycji w szkolnictwo wyższe jest ich niska płynność – kapitał ludzki bowiem nie może być sprzedany. Z tego powodu sektor prywatny, w wypadku braku gwarancji/subsydiów ze strony państwa, oczekuje wyższej stopy zwrotu ze względu na ponoszone ryzyko. W praktyce oznacza to, że nie wszystkie osoby korzystające z usług edukacyjnych są w stanie sprostać wymogom kredytowym stawianym przez kredytodawcę (inwestora). Co prawda osoby mniej zamożne są skłonne inwestować w kształcenie na poziomie wyższym w celu zmiany swojego statusu społecznego, jednak ich zasób kapitału jest niewystarczający do zasilenia systemu odpowiednią ilością środków finansowych. Z kolei osoby pochodzące z bardziej zamożnych rodzin mogą pokryć koszty swoich studiów wyższych, jednak nie są one zainteresowane korzyściami zewnętrznymi (społecznymi) – inwestują zatem tylko tyle, ile z ich perspektywy jest niezbędne (poniżej optimum społecznego). Wniosek – prywatna struktura finansowania edukacji wyższej nie jest w stanie zaspokoić pożądanego poziomu inwestycji w sektorze, co w rezultacie prowadzi do nieoptymalnej alokacji kapitału z punktu widzenia całej gospodarki.

Ze względu na przedstawione argumenty konieczny wydaje się więc udział państwa w systemie finansowania szkolnictwa wyższego – biorąc pod uwagę, iż korzyści społeczne (zewnętrzne) są rozproszone, należy zauważyć, że żaden podmiot indywidualny kierujący się rachunkiem ekonomicznym nie będzie zainteresowany uzyskiwaniem takich korzyści. Oczywiście zaangażowanie państwa w ten proces może przybierać różne formy – ich głównym celem jest obecnie zachęcenie podmiotów prywatnych do współodpowiedzialności za finansowanie sektora szkolnictwa wyższego (mechanizmy interwencji publicznej zostaną scharakteryzowane w dalszej części artykułu).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że w latach powojennych państwa wolnorynkowe były w stanie same zaspokoić potrzeby

finansowe uczelni wyższych – wynikało to głównie z małej liczby studentów. Sytuacja ta zmieniła się na początku lat 80. ubiegłego wieku, kiedy z jednej strony liczba studentów wzrosła ze względu na rozwój gospodarki opartej na wiedzy i twórczości, a z drugiej – dynamicznie zaczęły rosnać koszty edukacji. To drugie zjawisko było spowodowane (i nadal jest) rosnącym zaawansowaniem technologicznym, które wymaga zdecydowanie bardziej precyzyjnego, a tym samym kosztownego kształcenia. Z tego powodu część krajów (np. Australia, Nowa Zelandia) pod koniec lat 80. zdecydowała się przeprowadzić reformę systemu finansowania swojego sektora edukacji wyższej, wprowadzając do niego elementy rynkowe (Newman, Couturier, Scurry 2004: 121). Początek XXI wieku przynosi kolejny problem – koszty kształcenia nieustannie rosną, natomiast ze względu na niż demograficzny w krajach rozwiniętych uniwersytety zaczynają się borykać z problemem braku chętnych do studiowania. Zakładając, że w przeważającej liczbie krajów pieniądze (niezależnie od ich źródła) „idą za studentem”, zmniejszenie liczby uczących się spowoduje znaczny wzrost przeciętnego kosztu stałego. W takiej sytuacji uczelnie, aby przetrwać, będą potrzebowały dodatkowych środków, które będą musiały pozyskać na rynku, gdyż państwa nie będą skłonne przeznaczać więcej niż 1,1-1,2% swojego PKB na szkolnictwo wyższe (tym bardziej że w obliczu malejącej liczby studentów nie może być mowy o przeniesieniu na nich dodatkowych kosztów). Problem ten będzie szczególnie istotny na kontynencie europejskim, gdzie nie ma powszechnej tradycji partnerstwa publiczno-prywatnego w szkolnictwie wyższym – wydatki sektora prywatnego na edukację oscylują wokół 0,2% PKB, podczas gdy w USA jest to około 1,2% (Pawłowski 2004: 48). Z drugiej strony, nie można zapominać, że wraz ze wzrostem udziału sektora prywatnego rośnie ryzyko zmniejszenia niezależności uniwersytetów i badań naukowych. Temat ten jednak nie będzie przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym artykule.

Model finansowania szkolnictwa wyższego a struktura uczelni

Na świecie istnieje wiele różnych systemowych rozwiązań dotyczących finansowania szkolnictwa wyższego – najczęściej mamy do czynienia z modelami mieszanymi, trudno bowiem wyobrazić sobie „czyste” systemy finansowania oparte wyłącznie na środkach publicznych lub prywatnych. Różnice między nimi polegają na stopniu zaangażowania tych dwóch stron w finansowanie szkolnictwa wyższego, przy

czym obserwacja systemów szkolnictwa wyższego w różnych krajach świata pozwala stwierdzić, że istnieje trend polegający na stopniowym przenoszeniu ciężaru finansowego z sektora publicznego na sektor prywatny (wynika to wprost ze wspomnianych wcześniej malejących zdolności państwa do pokrycia rosnących kosztów kształcenia na poziomie wyższym).

Gdy przeanalizuje się różne formy organizacyjne uczelni w zależności od źródła ich finansowania, można wyszczególnić następujące przykłady (Newman, Couturier, Scurry 2004: 108): (1) pełne finansowanie publiczne instytucji edukacyjnych; (2) finansowanie publiczne instytucji edukacyjnych, które mogą pozyskiwać niewielkie środki z sektora prywatnego; (3) finansowanie publiczne, przy założeniu, że część środków jest uzależniona od wyników poszczególnej uczelni; (4) decentralizacja zarządzania uczelniami (regionalizacja); (5) przekształcenie instytucji edukacyjnych w spółki publiczne, działające na zasadach prawa handlowego; (6) system kontraktowy (licencyjny); (7) wprowadzenie voucherów (bonów edukacyjnych); (8) finansowanie prywatne, z niewielkim udziałem środków publicznych; (9) przekształcenie uczelni wyższych w instytucje for-profit; (10) pełne finansowanie prywatne instytucji edukacyjnych.

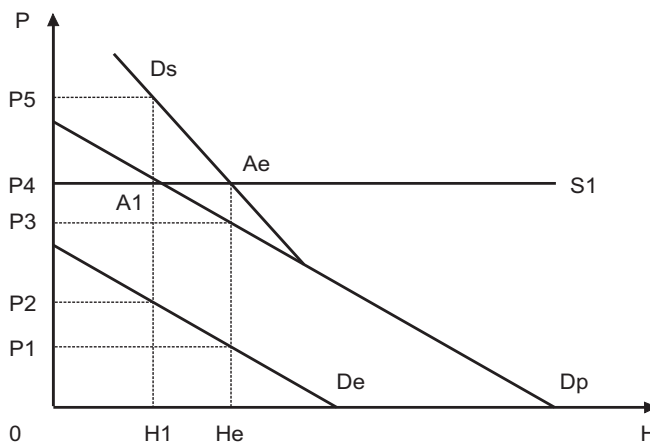
162

Nie będziemy się zagłębiać w charakterystykę poszczególnych form funkcjonowania uczelni wyższych w kontekście relacji pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Warto jednak pamiętać, że kwestia finansowania (a co za tym idzie – własności) pociąga za sobą bardzo wiele innych problemów. Pierwszym pytaniem, które się nasuwa, jest kwestia autonomii uczelni – wraz ze zmniejszaniem finansowego udziału państwa przeważnie maleje również jego prawo do decydowania o zarządzaniu daną szkołą wyższą. W takiej sytuacji, mając na uwadze znaczenie systemu szkolnictwa wyższego dla sprawnego funkcjonowania państwa, polityka publiczna powinna wypracować we współpracy z uczelniami określony model kontroli – w myśl ogólnej zasady, że im większa autonomia uniwersytetu, tym większa odpowiedzialność jego władz. Dotyczy to zwłaszcza kwestii programów nauczania i sposobów jego realizacji – w interesie państwa leży troska o jakość kształcenia swoich obywateli. W perspektywie urynkwienia sektora edukacji wyższej istnieje bowiem coraz silniejsza presja na zwiększanie elastyczności uczelni w zakresie kierunków oraz form studiów – z jednej strony prowadzi to do dostosowania edukacji do potrzeb rynkowych, ale z drugiej niesie ze sobą ryzyko obniżenia jej poziomu.

Mechanizmy interwencyjne państwa na rynku szkolnictwa wyższego

Jak już zostało to przedstawione, poszczególne jednostki nie są zainteresowane inwestycją w edukację wyższą na poziomie optimum społecznego – może je do tego zachęcić jedynie interwencja państwa. W ujęciu ekonomicznym można mówić o prywatnym (D_p) oraz publicznym (D_e) popycie na edukację – w ujęciu zagregowanym tworzą one społeczny (D_s) popyt na edukację. Z kolei dla potrzeb naszej analizy zakładamy, że ze względu na *quasi*-publiczny charakter usług edukacyjnych (koszty zmienne są równe zero), podaż (S_1) jest doskonale elastyczna (krzywa przybiera formę linii poziomej). Na wykresie jednostka wykształcenia została oznaczana jako H , natomiast jej cena – jako P . Litera A oznacza punkt równowagi (z odpowiednim indeksem).

Wykres 1. Optymalna a rzeczywista alokacja zasobów w szkolnictwie wyższym



Źródło: Paulsen, Smart 2001: 108.

Uwzględniając to, że państwo nie interweniuje na rynku szkolnictwa wyższego, równowaga rynkowa ustanawia się w punkcie przecięcia się krzywej popytu prywatnego (D_p) i podaży (S_1) – na wykresie miejsce to oznaczono jako punkt A_1 . Oznacza to, że sektor prywatny jest zainteresowany nabyciem jedynie H_1 jednostek wykształcenia po cenie P_4 . Z kolei optimum społeczne przy tej cenie mieści się w punkcie A_e , który reprezentuje liczbę wykorzystanych jednostek wykształce-

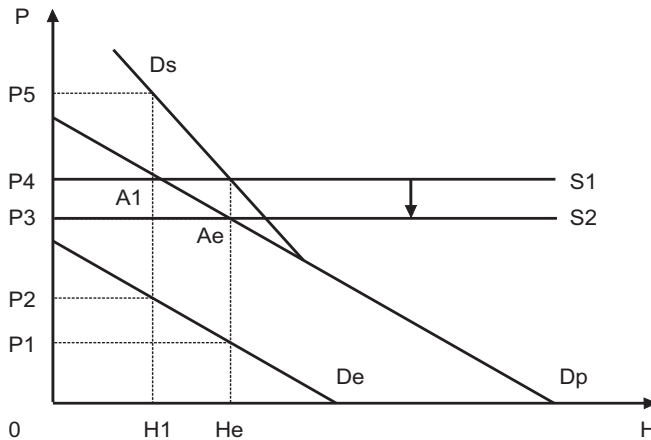
nia na poziomie H_e . W rezultacie różnica pomiędzy H_e i H_1 jest wskaźnikiem mówiącym nam o niedoinwestowaniu szkolnictwa wyższego w perspektywie społecznie optymalnej alokacji zasobów.

Jak w takiej sytuacji może zareagować państwo, którego celem jest doprowadzenie do osiągnięcia społecznego optimum? Rząd ma dwie możliwości interwencji – może on przekazać subwencje albo instytucjom szkolnictwa wyższego (uczelni), albo osobom zainteresowanym podjęciem studiów.

Subwencje ze strony państwa pozwalają uczelniom wyższym na obniżenie ceny jednostki wykształcenia – powoduje to przesunięcie krzywej podaży od S_1 do S_2 (wykres 2). Przy nowej cenie równowaga na rynku szkolnictwa wyższego (przecięcie krzywych popytu D_p i podaży S_2) przesuwa się z punktu A_1 do punktu A_e , reprezentującego optimum społeczne. W nowej sytuacji podmioty prywatne są zainteresowane nabyciem jednostek wykształcenia na poziomie H_e , co pozwala osiągnąć cele publiczne.

Wykres 2. Optymalna alokacja zasobów w szkolnictwie wyższym przy użyciu subsydiów dla instytucji edukacyjnych

164

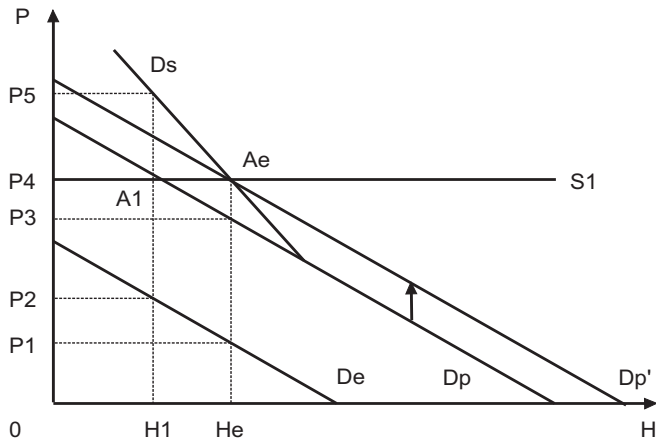


Źródło: Paulsen, Smart 2001: 110.

Podobny rezultat można uzyskać poprzez przekazanie subwencji edukacyjnych bezpośrednio studentom – w takim wypadku podmioty prywatne będą bardziej zainteresowane inwestowaniem w szkolnictwo wyższe. Dysponując dodatkowym zasobem środków finansowych,

będą one mogły sobie pozwolić na skorzystanie z większej liczby jednostek edukacji – na wykresie obrazuje to przesunięcie krzywej popytu prywatnego od D_p do D_p' .

Wykres 3. Optymalna alokacja zasobów w szkolnictwie wyższym przy użyciu subsydiów dla studentów



Źródło: Paulsen, Smart 2001: 111.

W rezultacie przy niezmienionej cenie usługi edukacyjnej poziom równowagi przesunęła się z punktu A1 do punktu Ae, reprezentującego optimum społeczne. Oczywiście zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku skuteczność działania instrumentu polityk publicznych jest uzależniona od właściwego doboru zarówno adresata, jak i wysokości subwencji.

Studia płatne czy bezpłatne?

Nie jest żadnym odkryciem stwierdzenie, że obecnie w Polsce nie istnieje model bezpłatnych studiów publicznych. Po pierwsze, studenci studiujący na studiach bezpłatnych muszą samodzielnie pokrywać koszty utrzymania. Po drugie, uruchomiono cały system studiów wieczorowych i zaocznych, które dzięki opłatom są źródłem dodatkowych dochodów uczelni publicznych. Trudno się temu dziwić – wobec rosnących potrzeb edukacyjnych uczelnie nie były w stanie sprostać

nowym wyzwaniom przy nieznacznie tylko podwyższonych dotacjach ze środków publicznych. W rezultacie w Polsce znaczna część środków zasilających system szkolnictwa wyższego pochodzi z budżetów gospodarstw domowych. Jednak, zdaniem większości społeczeństwa (badania CBOS z jesieni 2008 roku), studia w Polsce powinny być bezpłatne (Wirtualne Media, 2008). Z tego względu nikt poważnie nie traktuje propozycji zmiany systemu finansowania uczelni wyższych w Polsce, w tym wprowadzenia opłat za studia na uczelniach państwowych.

Zasilanie sektora edukacji wyższej wpływami z podatków ma jednak sporo wad o charakterze fundamentalnym, a zatem naruszającym istotę szkolnictwa wyższego jako dobra (*quasi*) publicznego. Edukacja na poziomie wyższym powinna być, po pierwsze, efektywna, a po drugie, dostępna dla wszystkich członków społeczeństwa. Nawet pobieżna obserwacja struktury społecznej studentów pozwala wnioskować, że ze studiów bezpłatnych w Polsce korzystają przede wszystkim grupy uprzywilejowane (mieszkańcy większych miast, młodzież z bogatszych domów, dzieci wykształconych rodziców itd.). Dlaczego finansowanie szkolnictwa wyższego z wpływów podatkowych nie umożliwia osiągnięcia tych celów?

166

Po pierwsze (jak zostało to już przedstawione), doświadczenie wielu krajów wolnorynkowych pokazuje, że począwszy od lat 80. minionego wieku budżety państw nie są w stanie pokryć rosnących kosztów szkolnictwa wyższego. Po drugie, w obliczu rosnącej konkurencyjności międzynarodowej (możliwość przeniesienia działalności do kraju o niższych stawkach podatkowych) oraz starzenia się społeczeństw maleją możliwości absorpcyjne systemów podatkowych, a tym samym zmniejsza się zasób środków budżetowych. Nie można poza tym zapominać, że starzejące się społeczeństwa są bardziej zainteresowane wydawaniem publicznych pieniędzy na opiekę zdrowotną niż na szkolnictwo wyższe. Po trzecie, finansowanie szkolnictwa z wpływów podatkowych krzywdzi najuboższych – wynika to z faktu, że przedstawiciele grup upośledzonych mają utrudniony dostęp do szkolnictwa wyższego, w rezultacie czego z części ich podatków korzystają przedstawiciele grup uprzywilejowanych. Istnieją oczywiście pomysły mające na celu osiągnięcie bardziej sprawiedliwej redystrybucji środków, ale często polegają one na wspieraniu ze środków publicznych edukacji wczesnoszkolnej. Chociaż to rozwiązanie jest słuszne z punktu widzenia wyrównywania szans, to jednak pieniądze ostatecznie nie trafiają do sektora szkolnictwa wyższego, co skutkuje jego dalszym niedoinwestowaniem (Barr 2003: 4).

Alternatywnym rozwiązaniem dla nieefektywnego finansowania szkolnictwa wyższego z dochodów podatkowych jest wprowadzenie

opłat za naukę na uczelniach wyższych. Choć pomysł budzi zdecydowany sprzeciw społeczeństwa (według wspomnianych badań CBOS, 57% Polaków domaga się bezpłatnych studiów), z ekonomicznego punktu widzenia jest on godny uwagi. W teorii można wyróżnić dwa rodzaje opłat za studia – jest to czesne płacone „z góry” i czesne płacone „z dołu”. W pierwszym wypadku student jest zobowiązany do bieżącego pokrywania kosztów edukacji wyższej. Rozwiązanie to jednak jest z punktu widzenia celów polityk publicznych nieskuteczne. Przede wszystkim bowiem nie wszyscy kandydaci na studia wyższe dysponują zarówno odpowiednim zasobem środków pieniężnych, jak i wystarczającym zabezpieczeniem w wypadku wzięcia kredytu na rynku finansowym, a to prowadzi do wykluczenia części społeczeństwa z dostępu do edukacji wyższej. Poza tym należy mieć na uwadze, że osoby z biedniejszych rodzin nie zawsze są w stanie zaryzykować inwestycję o tak odłożonym w czasie zwrocie (tym bardziej że przedstawiciele wykluczonych grup społecznych nie mają pełnej świadomości korzyści, które mogą płynąć ze zdobycia wyższego wykształcenia).

Dlatego też o wiele bardziej korzystne jest czesne opłacane „z dołu” – w praktyce rozwiązanie to przybiera formę kredytu (studenckiego). Choć błędne jest rozpowszechnione stwierdzenie, że edukacja powinna być bezpłatna (deklaracja praw człowieka gwarantuje jedynie prawo do edukacji, czyli odnosi się do jej dostępności), to w wypadku zastosowania takiego modelu finansowania można mówić o usłudze bezpłatnej w momencie użycia. Instrument kredytu studenckiego działałby podobnie jak kredyt hipoteczny (choć nie tak samo) – konsument decydując się na zaciągnięcie pożyczki „teraz”, zakłada uzyskiwanie wyższych dochodów w przyszłości, co umożliwi mu spłatę zaciągniętego zobowiązania (założenie takie na gruncie teorii konsumpcji jest podparte hipotezą cyklu życia Ando-Modiglianiego). Z perspektywy społecznej kredyt studencki nie jest niczym innym, jak współczesnym przykładem realizacji idei ubezpieczenia społecznego w ujęciu Williama Beveridge’a – osoby młode otrzymują od społeczeństwa „rentę”, którą spłacą w przyszłości.

Jaka powinna być zatem specyfika kredytu studenckiego? Podstawowym czynnikiem, który odróżnia taki instrument finansowy od kredytów konwencjonalnych (np. hipotecznych), jest to, że w tym drugim wypadku kredytobiorca zna zarówno wartość swojego dochodu, jak i wartość aktywa. Student natomiast zaciąga pożyczkę, zanim pozna wysokość swojego dochodu oraz ostateczną wartość (koszt) swojej edukacji. Między innymi z tego powodu spłata kredytu studenckiego nie może przybrać formy konwencjonalnej (raty o określonej wysokości X), lecz powinna być uzależniona od wysokości dochodów kredy-

tobiorcy w przyszłości ($x\%$ dochodu po opodatkowaniu). W praktyce absolwenci, którzy uzyskają po studiach wysokie dochody, spłacą swoje kredyty szybciej, natomiast pozostali wolniej (albo nie spłacą swoich zobowiązań w całości). Rozwiązanie to zwiększa skłonność potencjalnych studentów do zaciągnięcia kredytu studenckiego, ponieważ pozwala ono zmniejszyć lęk przed groźbą jego niespłacenia. W rezultacie prowadzi to do zwiększenia dostępności edukacji wyższej, oczywiście przy założeniu, że kredyt studencki pokryje nie tylko koszty czesnego, ale również koszty utrzymania. W wypadku absolwentów, którzy w swoim życiu zawodowym nie osiągną wystarczająco wysokich dochodów umożliwiających spłatę zobowiązań, obowiązek ten powinno wziąć na siebie państwo (spłacić kredyt np. z dochodów podatkowych). W rezultacie zatem nie ma potrzeby różnicowania warunków takiego kredytu w zależności od kierunku studiów oraz dochodów uzyskiwanych przez absolwentów tych kierunków – jeżeli absolwent danego kierunku nie będzie w stanie uzyskać dochodów umożliwiających spłatę kredytu, jego zobowiązanie przejmie na siebie państwo. Co prawda może pojawić się zarzut, że rozwiązanie takie wprowadza „pokusę nadużycia” (chęć skorzystania z dobra bez płacenia za nie), ale trudno przypuszczać, by ktoś celowo przez całe swoje życie rezygnował z wyższych dochodów tylko po to, aby nie spłacić kredytu studenckiego. Oczywiście taki system finansowania opiera się na założeniu, że absolwenci nie będą uzyskiwać dochodów w „szarej strefie” (w przeciwnym razie projektowanie jakichkolwiek rozwiązań systemowych byłoby bezcelowe). Kwestia przeciwdziałania zjawisku „szarej strefy” wykracza jednak poza przedmiot tego artykułu.

Podsumowując, kredyt studencki różni się od modelu finansowania opartego na dochodach podatkowych w dwóch kwestiach. Po pierwsze, z punktu widzenia jednostki, konieczność finansowania szkolnictwa wyższego kończy się w momencie spłaty zadłużenia. Po drugie, koszty edukacji wyższej ponoszą właściwie tylko ci, którzy korzystają z tego dobra. Oczywiście system oparty na kredytach nie może funkcjonować samodzielnie – najbardziej efektywnie będzie on działał w połączeniu z wykorzystaniem środków podatkowych (ale w zdecydowanie mniejszym stopniu niż obecnie).

Podsumowanie

Jak zatem połączyć wnioski płynące z pierwszej części tekstu, rekomendujące zaangażowanie państwa w finansowanie szkolnictwa wyższego, z zaleceniem wprowadzenia systemu kredytów studenckich?

Rolą państwa w proponowanym modelu jest przede wszystkim gwarantowanie pożyczek zaciąganych przez studentów oraz gotowość do ich spłacenia w wypadku braku zdolności kredytowej absolwenta. Zgodnie z tym, co zostało zaprezentowane w pierwszej części, jedynie państwo jest skłonne udzielić pożyczki, nie oczekując stopy zwrotu powyżej stopy inflacji, ponieważ w odróżnieniu od podmiotów prywatnych bierze pod uwagę zyski niefinansowe. Ramy tego artykułu uniemożliwiają jednak przedstawienie precyzyjnej analizy wszystkich narzędzi interwencji państwa na rynku szkolnictwa wyższego, dlatego też przedstawiono jedynie założenia modelowe.

Ponadto warto zwrócić uwagę na to, że przy wprowadzeniu kredytów studenckich traci sens system stypendiów socjalnych. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogą zostać wykorzystane jako bodziec motywujący rozwój najlepszych ośrodków akademickich, oczywiście przy sprawnie funkcjonującym mechanizmie weryfikacyjnym. Wydaje się, że włączenie sektora prywatnego do takiego mechanizmu byłoby rozwiązaniem pożądanym, jednak teza taka wymaga dokładnego przeanalizowania.

Najważniejszy wniosek płynący z niniejszego tekstu jest jednak taki, że najsprawniejszym sposobem finansowania szkolnictwa wyższego jest model mieszany, wykorzystujący zarówno środki publiczne, jak i prywatne, oparty w przeważającej mierze na systemie ogólnodostępnych kredytów studenckich (ustalenie dokładnych proporcji wymaga przeprowadzenia badań dotyczących kosztów szkolnictwa wyższego).

Wnioski dla polskiego systemu szkolnictwa wyższego

Przedstawione w artykule argumenty w sposób wyraźny dowodzą, że propozycja wprowadzenia opłat za studia w połączeniu z rozbudową systemu kredytów studenckich jest skutecznym rozwiązaniem z punktu widzenia celów, jakie przed szkolnictwem wyższym stawia państwo (efektywność i dostępność). Ponadto można założyć, że wraz ze wzrostem inwestycji w sektor edukacji wyższej poprawi się również jakość kształcenia, choć ta oczywiście zależy od wielu innych zmiennych. Wszystkie trzy wspomniane czynniki (efektywność, dostępność, jakość) stanowią o wartości systemu szkolnictwa wyższego, który odgrywa ogromną rolę w gospodarce opartej na wiedzy. Można się pokusić o stwierdzenie, że nieefektywna edukacja wyższa jest równie poważnym zagrożeniem dla współczesnej gospodarki jak kryzys finansowy. Polska co prawda wygrywa na razie walkę konkurencyjną dzięki niskim kosztom pracy, ale ta przewaga w ciągu kilku najbliż-

szych lat stopnieje. Alternatywą jest podniesienie jakości kapitału ludzkiego, ale niestety przy obecnym systemie finansowania zadanie to może się okazać nie do zrealizowania. Na koniec zatem warto postawić jedno pytanie – czy politycy opowiedzą się za wprowadzeniem płatnych studiów wbrew swoim wyborcom?

Bibliografia

- Barr, Nicholas (2003), *Financing Higher Education: Comparing the Options* [online], http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/barr_HE_option030610.pdf [23 kwietnia 2009].
- Będziński, Romuald (2004), *Seminarium i warsztaty Banku Światowego dotyczące finansowania szkolnictwa wyższego w krajach Europy Środkowej* [online], http://pryzmat.pwr.wroc.pl/Pryzmat_192/192bank.html [23 kwietnia 2009].
- Jurek, Witold (2008), *Przyczynek do dyskusji na temat finansowania (współfinansowania) szkolnictwa wyższego w Polsce* [online], http://www.psrp.org.pl/zalaczniki/Finansowanie_v3_K.ppt [23 kwietnia 2009].
- Newman, Frank, Couturier, Lara, Scurry, Jamie (2004), *The Future of Higher Education. Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Pawłowski, Krzysztof (2004), *Spółczesność wiedzy – szansa dla Polski*, Kraków: Znak.
- Paulsen, Michael, Smart, John (2001), *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice*, New York: Agathon Press.
- Stańko, Dariusz, *Polityka społeczna IV. Edukacja* [online], [http://www.sgh.waw.pl/katedry/kus/POLISH_Social_policy_IV_\(Education\).ppt](http://www.sgh.waw.pl/katedry/kus/POLISH_Social_policy_IV_(Education).ppt) [23 kwietnia 2009].
- Stiglitz, John (2000), *Economics of the Public Sector*, New York: Norton.
- Wirtualne Media (2008), *Polacy chcą finansowania szkolnictwa wyższego przez państwo* [online], http://www.wirtualnemedial.pl/article/2331635_Polacy_chca_finansowania_szkolnictwa_wyzszego_przez_panstwo.html [23 kwietnia 2009].



Marcin Kędzierski (1984) M.A. in European Studies at Cracow University of Economics; Head of the the Public Policies Department at Klub Jagielloński; director of the “Reform of higher education in Poland” research project.

Abstract

What is the Alternative to Free Higher Education. The Issue of Financing the Higher Education System

This article aims to present the basic topics in the problem of financing higher education and the role of state in this process.

In the introduction, the author describes a characteristic of the public good. After some remarks, higher education is defined as a private good publicly provided.

Taking into account the quasi-public character of higher education, the article illustrates the main goals of public policies, especially higher education policy.

After the introduction, more precise topics are mentioned. Firstly, the issue of external benefit is highlighted (from a qualitative and a quantitative point of view). Secondly, the author briefly gives a description of the institutional structure's influence on a higher education financing model and makes some remarks on the trade-off between independence and accountability.

The third part of the article points to some public policy instruments that are applicable on the higher education market. Subsequently, three different financing models are evaluated (tax funding, up-front charges, deferred charges).

As a result of above-mentioned analysis, the author suggests a recommendation for the reform of the higher education system in Poland, which in his point of view should be based on deferred charges.

Keywords

Public policy, higher education, higher education reform, financing higher education, tax funding, social (external) benefit, social rate of return, upfront fees, deferred fees.