

Innowacje w sposobach finansowania uniwersytetów. Analiza na przykładzie wybranych krajów OECD.

Julita Jabłeczka

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza nastąpił szereg innowacji w zakresie form i mechanizmów finansowania szkół wyższych w krajach Europy. W artykule przedstawiono kierunek, zakres i głębokość zmian. Po przeprowadzeniu charakterystyki form i mechanizmów finansowania ze względu na kilka wybranych kryteriów, przedstawiono formy finansowania instytucjonalnego występujące w praktyce, uwzględniając ich oddziaływanie na funkcjonowanie uczelni. Następnie omówione zostały formy i mechanizmy finansowania badań. Kolejna część opracowania poświęcona została problemom wpływu, jaki wywarły innowacje w systemie finansowania badań uniwersyteckich, wprowadzane w analizowanym okresie, na stosunki między kształceniem a badaniami. W końcowej części artykułu omówiona została część wyników międzynarodowych badań porównawczych przeprowadzonych w pierwszym roku nowego stulecia, które pozwalają spojrzeć na zaprezentowane wcześniej trendy zmian z nieco innej perspektywy.

Uwagi wstępne

Zasilanie w środki finansowe to podstawowy i niezbędny warunek, umożliwiający uczelniom kształcenie i realizację prac badawczych. Może to być jednocześnie istotny, jeśli nie najważniejszy instrument oddziaływania państwa na instytucje szkolnictwa wyższego, aby działały one zgodnie z celami polityki edukacyjnej i naukowej. To, czy i w jakim zakresie oraz w jakiej formie sponsorzy są w stanie ingerować w zachowania uczelni zależy od przyjętych form i mechanizmów finansowania szkół wyższych.

Jeszcze niedawno wśród badaczy, zajmujących się szkolnictwem wyższym, powszechne było twierdzenie że uniwersytety, obok kościoła i wojska, stanowią najbardziej trwałą i konserwatywną instytucję społeczną, która nie jest podatna na zmiany szczególnie w zakresie zarządzania. W świetle zdarzeń minionego ćwierćwiecza teza taka wydaje się dość trudna do utrzymania, zwłaszcza jeśli mówić będziemy nie tylko o poszczególnych uniwersytetach (por. Jabłeczka 2002), ale o systemach szkolnictwa wyższego. Zmiana kontekstu funkcjonowania szkół wyższych oraz wielość stawianych przed nimi zadań pociągnęły za sobą szereg istotnych innowacji w sferze organizacji, zarządzania i koordynacji całymi systemami szkolnictwa, w tym w formach i mechanizmach finansowania edukacji i badań w uczelniach.

Zmiany uwarunkowań funkcjonowania uczelni od początku lat osiemdziesiątych były wielowymiarowe i miały charakter ekonomiczny, prawny, techniczny, społeczno-kulturowy, demograficzny. Zmieniły się założenia, dotyczące roli szkolnictwa wyższego, wzrosły oczekiwania wobec uniwersytetów, często sprzeczne, ze strony różnych interesariuszy; zmieniły się założenia, dotyczące roli państwa i relacji jego organów wobec instytucji sfery publicznej. Wynikały one z rosnącego nacisku na rolę szkolnictwa wyższego w rozwoju gospodarczym krajów, a szczególnie w kierunku tworzenia gospodarki, opartej na wiedzy, i społeczeństwa wiedzy oraz konieczności inwestowania w edukację i badania w warunkach rosnącej konkurencji w skali globalnej, z drugiej zaś strony - z trudności budżetowych i cięć wydatków na sferę publiczną.

Ze względu na złożoność problematyki poniższa analiza nie dotyczy wszystkich możliwych form, mechanizmów finansowania i źródeł zasilania. Musiałam ograniczyć zakres analizy i skupiłam się przede wszystkim na finansowaniu szkolnictwa wyższego przez państwo. Zwracam uwagę na finansowanie zarówno funkcji edukacyjnej, jak i badań, a także na związki między nimi. Szczególną wagę przywiązuję do dotacji instytucjonalnej, która nadal stanowi główny strumień finansowania uniwersytetu. Koncentruję się na państwowych uczelniach, w tym przede wszystkim na sektorze uniwersytetów, chociaż wspominam także o odmiennych rozwiązaniach dla sektora uczelni zawodowych. Podstawowym założeniem tego opracowania jest teza, że w ciągu ostatnich 25 lat w porównaniu do wielowiekowej historii funkcjonowania uniwersytetów można było zaobserwować wyjątkowe natężenie szeregu zmian o charakterze innowacyjnym, dotyczących form i mechanizmów finansowania uniwersytetów. Aktualna mozaika rozwiązań stosowanych w różnych krajach jest niezwykle interesująca, bowiem obok tradycyjnych mechanizmów finansowania współegzystują rozwiązania nowatorskie.

Charakterystyka form i mechanizmów finansowania uczelni

Istnieje wiele różnych sposobów finansowania uczelni. Można je scharakteryzować ze względu na bardzo rozmaite wymiary. Poniżej omówię wybrane aspekty finansowania, odnosząc je do różnych kryteriów oraz celów rozwiązań. Należy jednak podkreślić, że w żadnym kraju i żadnym okresie nie znajdziemy sytuacji, w której działalność uczelni finansowana jest wyłącznie z państwowego jednego źródła i za pomocą jednego sposobu finansowania.

Nowatorski charakter w sferze finansowania szkolnictwa wyższego mają nie tylko wprowadzone w ostatnich latach nowe metody finansowania. Innowacją jest przede wszystkim sama różnorodność form, kryteriów, mechanizmów finansowania i sama idea, że uczelnie jako organizacje publiczne mogą reagować na różne bodźce w postaci określonych mechanizmów finansowania (por. Future..., 1981).

Systemy finansowania szkolnictwa wyższego, aktualnie istniejące, można scharakteryzować według różnych aspektów (Jabłocka 2002)

1. Ze względu na **obiekt finansowania** wyróżnić można:

- **finansowanie podmiotowe.** Jest to finansowanie działalności konkretnej osoby lub jednostki organizacyjnej; ten drugi rodzaj zwany jest także finansowaniem instytucjonalnym;

- **finansowanie przedmiotowe** nastawione jest na wspieranie określonego zadania, celu lub działalności (jest to np. finansowanie konkretnych programów edukacyjnych, konkretnych inwestycji czy projektów badawczych);
- **finansowanie strukturalne** stosowane jest w celu stworzenia możliwości powstania i/lub utrzymania określonych struktur, powiązań instytucjonalnych czy formy działalności (finansowanie powiązań uczelnianych czy uczelniano- przemysłowych, np. w formie konsorcjów).

2. Ze względu na swobodę korzystania ze środków:

- **finansowanie bezwarunkowe** polega na przekazaniu funduszy bez stawiania określonych ograniczeń czy wymogów, dotyczących wykorzystania środków;
- **finansowanie warunkowe** oznacza obwarowanie finansowania konkretnymi warunkami, dotyczącymi sposobu wykorzystania środków, przedmiotu lub terminu zakończenia pracy.

3. Ze względu na **charakter relacji** podmiotu i obiektu finansowania wyróżnimy różne mechanizmy: np. **dotację, kontrakt** (omawiam je szerzej w dalszej części opracowania na przykładzie finansowania badań akademickich).

4. Ze względu na zasady **przyznawania funduszy i określania wysokości sumy** przyznanych środków wyróżnimy:

- finansowanie w wyniku negocjacji i przetargów politycznych,
- finansowanie, biorące za punkt wyjścia poziom dotacji z poprzedniego roku (tzw. metoda historyczna czy przyrostowa),
- finansowanie na podstawie kalkulacji kosztów i planu rzeczowego realizacji zadań,
- finansowanie na podstawie konkurencji opartej na określonych kryteriach i procedurach oceny *ex ante* (np. ocena planu działalności w określonym rocznym czy np. trzyletnim okresie, algorytm uwzględniający wskaźniki wejść, takich jak np. liczba studentów),
- finansowanie na podstawie konkurencji oparte na określonych kryteriach i procedurach oceny *ex post* (także przyznawane w oparciu o algorytm, kombinację różnych wskaźników, oceny działalności w poprzednim okresie, liczby wydanych dyplomów, nadanych stopni).

5. Ze względu na **źródła finansowania**: finansowanie państwowe, regionalne, lokalne, prywatne, międzynarodowe.

Ponadto, w zależności od **liczby źródeł zasilania**, system finansowania może być w różnym stopniu zdecentralizowany.

6. Ze względu na liczbę źródeł finansowania: rozpatrując zasady finansowania badań w uniwersytetach Europy, wyróżnia się dwa strumienie (dualny system finansowania) lub trzy strumienie finansowania. W dualnym systemie pierwszy strumień finansowania stanowią tzw. środki własne, za które uważa się środki uzyskane przez uczelnię z inwestycji, oprocentowania kapitału itp., lub uzyskiwane przez uczelnię na swą działalność od ministerstwa, odpowiadającego za edukację, w postaci dotacji instytucjonalnej. Drugi strumień to tzw. środki zewnętrzne lub uzupełniające, uzyskiwane poza w/w dotacją od instytucji innych niż odpowiednie ministerstwo edukacji; są to dotacje i kontrakty, zawarte z państwowymi sponsorami lub z przemysłem, władzami lokalnymi itp.

Niektórzy autorzy w finansowaniu badań wyróżniają trzy strumienie: pierwszy strumień oznacza dotację podstawową (instytucjonalną), drugi to projekty badawcze, trzeci to kontrakty (z ministerstwami lub prywatnymi organizacjami).

Powyższy opis różnych sposobów finansowania opierał się na wyróżnieniu każdorazowo tylko jednego kryterium (aspektu). Istniejące w rzeczywistości formy finansowania trudno byłoby tak charakteryzować; przeważnie bierze się pod uwagę kilka cech jednocześnie, występuje przy tym wiele różnych odmian rozwiązań.

Formy finansowania występujące w praktyce

W jaki sposób można uporządkować różne formy i mechanizmy finansowania szkół wyższych, z których większość stosuje się dopiero od niedawna? Które z nich i w jakim zakresie państwo może wykorzystywać do oddziaływania na uczelni tak, by zachowywały się zgodnie z intencją sponsora?

Jak już wspomniałam wyżej, przedstawiona wcześniej ogólna charakterystyka sposobów finansowania badań opierała się na kilku niezależnych sposobach uporządkowania ze względu na różnorodne aspekty. Obecnie przedstawię formy finansowania instytucji akademickich, występujące w rzeczywistości, a następnie określę ich cechy charakterystyczne na podstawie kilku kryteriów jednocześnie. Skupię się na zasadach finansowania podstawowego (instytucjonalnego), w ramach którego uczelnie otrzymują środki od ministerstwa, odpowiedzialnego za szkolnictwo wyższe, najczęściej na całokształt działalności, a często także na badania. Wspomnę także o finansowaniu zewnętrznym, pochodzącym z różnych źródeł, w tym szczególnie o projektach badawczych.

Dotacja instytucjonalna: formy podstawowej dotacji instytucjonalnej

Podstawowe fundusze przekazywane w postaci finansowania instytucjonalnego (zwana *core* lub *floor funding*) to finansowanie bezpośrednio uczelni przez ministerstwo odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe. Ten kanał finansowania ma umożliwić (przynajmniej teoretycznie) realizację w podstawowym zakresie działalności statutowej uczelni, w tym także badawczej. Środki mogą być przyznane jako:

- finansowanie łącznie działalności dydaktycznej i badawczej (tzw. General University Fund, GUF, rozwiązanie tradycyjne) lub
- fundusze podzielone na dwa strumienie (rozwiązanie stosowane obecnie przez niektóre kraje, np. Wielką Brytanię), przyznane instytucji na kształcenie i na badania oddzielnie. Mechanizmy finansowania to najczęściej dotacja, rzadziej umowa kontraktowa.

Finansowanie **instytucjonalne** występuje jako:

- **instytucjonalna ogólna dotacja bezwarunkowa** (tzw. *block grant*, *lump sum*) zakłada przyznanie ogólnej dotacji uczelni jako całości, dopiero w ramach uczelni dokonywany jest swobodny podział środków między dwie funkcje, dydaktyczną i badawczą, a następnie podział między wydziały lub departamenty i niższe jednostki i między uczonych, na podstawie uzgodnionych wewnętrznie kryteriów akademickich. Wydatkowanie środków nie jest

obwarowane żadnymi warunkami. Wysokość dotacji może być obliczana i przyznawana na okres kilku lat (tak przyznawała dotacje tzw. Komisja Dotacji Uniwersyteckiej UGC w Wielkiej Brytanii przez 1980 rokiem, por. Shattock 1989) lub tylko na rok. Ten rodzaj dotacji jest najlepszym przykładem realizacji idei samorządności akademickiej; zapewnia pełną wolność akademicką, dotyczącą wyboru tematyki badawczej i prowadzenia wewnętrznej polityki edukacyjnej. Jest to jednak forma finansowania, która najlepiej odpowiada sytuacji względnie obfitych zasobów; kiedy środków co roku przybywa, nie ma ostrej konkurencji o zasoby. Jeśli środki zmniejszają się i trzeba podejmować trudne decyzje, konsensus, dotyczący wewnętrznej alokacji, może zostać zniszczony, poszczególne jednostki organizacyjne zachowywać się będą jak grupy interesów, a alokacja wewnętrzna nabiera cech politycznych przetargów (por. Williams, 1995). Cechą charakterystyczną tego rodzaju finansowania jest często brak jednoznacznych kryteriów określania wysokości dotacji (mogą one być bardzo różne); w skrajnym przypadku kryteria nie są w ogóle podawane do publicznej wiadomości (por. np. dotacja University Grants Committee przed 1980 rokiem).

• dotacja instytucjonalna z wyszczególnieniem kategorii kosztów

W tym przypadku wysokość dotacji kalkulowana jest na podstawie poszczególnych kategorii kosztów: bieżących (osobowych, materiałowych, utrzymania budynków) i inwestycji. Zazwyczaj środki nie wydane w danym roku nie "przechodzą" na rok następny, ale są zwracane do budżetu państwa, nie można więc dokonywać oszczędności. Nie ma też możliwości przesuwania wydatków między pozycjami budżetu. Najczęściej wysokość dotacji w danym roku opiera się na wzorcach historycznych (zasada przyrostowa), tzn. punktem wyjścia do określenia wysokości w danym roku jest jej wysokość w roku poprzednim. Jest to typowy rodzaj finansowania o cechach biurokratycznych. Usztywnia on gospodarowanie środkami, dlatego też pewne ograniczenia tego finansowania, stosowanego przez wiele lat, w wielu krajach, gdzie model ten był stosowany, spowodowały odejście od tej formy finansowania lub skłoniły do złagodzenia niektórych ograniczeń (por. Williams, 1995). Podobne jak poprzedni, także ten rodzaj dotacji nie ogranicza swobody instytucjonalnej polityki edukacyjnej i wyboru tematyki badań; ogranicza tzw. formalną autonomię uczelni, narzucając rygor przestrzegania zaplanowanych kosztów, i utrudnia elastyczne dostosowywanie do zmieniających się warunków działania. Ten typ finansowania dominował jeszcze w końcu XX wieku w Niemczech (poza eksperymentalnym wprowadzaniem innych metod finansowania uniwersytetów przez niektóre landy) i był stosowany szerzej przez inne kraje w poprzednich dekadach.

• dotacja instytucjonalna oparta na algorytmie (*formula funding*)

W odróżnieniu od poprzedniej dotacji, której wysokość oblicza się na podstawie kalkulacji elementów kosztów, tego typu dotacja określana jest na podstawie oceny „wejść” lub „wyjść”, tzn. efektów działania w okresie poprzednim. Jest to najczęściej dotacja oparta na ocenie wskaźników. Jeśli jest to dotacja przyznana na całokształt działalności uczelni, tzn. kształcenie i badania łącznie, może się opierać na kalkulacji liczby studiujących lub tylko tych, którzy ukończyli w terminie dany rok, może brać pod uwagę zróżnicowane koszty kształcenia wg kierunków studiów, typów i poziomów kształcenia itd.

Dotacja taka może być jednak przyznana uczelni lub jej jednostkom odrębnie na dydaktykę i badania. W tym drugim przypadku algorytm, odnoszący się do funkcji badawczej, uwzględnia wybrane wskaźniki osiągnięć (efektów), dotyczące bezpośrednio badań. Mogą one ilustrować produktywność jednostki organizacyjnej (np. liczba publikacji w stosunku do liczby zatrudnionych badaczy) lub jakość (np. publikacje w najlepiej cytowanych czasopismach) lub zawierać mieszane kryteria. Finansowanie, oparte na algorytmie i wskaźnikach osiągnięć, ma charakter selektywny i konkurencyjny, wysokość dotacji zależy od rangi uzyskanej na podstawie oceny wskaźników - i z tych powodów ten rodzaj finansowania określają niektórzy jako „rynkowy”. Jednakże, moim zdaniem, finansowanie takie ma cechy finansowania biurokratycznego: kryteria (wskaźniki) włączone do algorytmu dotyczą tylko niektórych mierzalnych, ilościowych aspektów działalności, nie uwzględniają specyfiki i profilu instytucjonalnego i mają standaryzowany, zuniformizowany charakter, a więc cechy typowe dla procedur biurokratycznych. Często wysokość finansowania oparta jest bezpośrednio na przełożeniu wskaźników na wysokość dotacji. Finansowanie, oparte na algorytmach i wskaźnikach osiągnięć, to metoda coraz powszechniej stosowana w latach 80-tych i 90-tych w warunkach trudności budżetowych. Dążenie do uzyskania wyższej sumy dotacji może powodować działanie uczelni, nastawione na podwyższanie poziomu wskaźników ilościowych, objętych algorytmem, kosztem działalności, której nie objęto wskaźnikami, i skłania do „manipulowania” przez jednostki oceniane danymi ilościowymi. Ten rodzaj dotacji wcale nie oznacza zmniejszenia kontroli państwa wobec uczelni w stosunku do dotacji, opartej na strukturze kosztów; wprost przeciwnie, rynek, na którym konkurują instytucje, jest sztuczny, jest quasi-rynkiem, stworzonym przez państwo, które określa kryteria wyboru, na dodatek będąc w tym przypadku jedynym „klientem”, płacącym za usługi (jeśli studenci nie płacą czesnego), a poprzez zmianę reguł konkurencji, kryteriów oceny (wskaźników), sposobu obliczania algorytmu, państwo może wpływać zarówno na efektywność, jak i profil działalności uczelni i jej jednostek. Ponadto, jak wspomniałam, standaryzowany charakter wskaźników może spowodować uniformizację działalności jednostek w zakresie badań przez rezygnację z działalności i zadań niepremiowanych (nieobjętych) wskaźnikami lub nisko premiowanych (np. wysokie premiowanie wartości wskaźników, dotyczących zatrudnienia profesorów, może prowadzić do ograniczenia liczby młodej kadry; nacisk na liczbę publikacji w międzynarodowych recenzowanych czasopismach i niedoszacowanie we wskaźnikach znaczenia patentów i wdrożeń może prowadzić do „akademizacji” działalności badawczej i ograniczenia działalności innowacyjnej w uczelni).

• **dotacja instytucjonalna: finansowanie celowo-zadaniowe** (programowa)
Ten rodzaj finansowania może występować w formie dotacji lub kontraktu (np. Francja) i polega na tym, że środki przyznane są uczelni na programy lub cele, wytyczone przez uniwersytet w planie strategicznym, które ma realizować i które są zgodne z priorytetami państwa. Ten rodzaj finansowania programowo (celowo) - zadaniowego występuje przeważnie obok innego rodzaju dotacji instytucjonalnej i jest typowym instrumentem finansowania, służącym stymulowaniu uczelni do realizacji celów strategii edukacyjnej lub naukowej państwa, ale zgodnie z wolą i możliwościami danej uczelni, oraz do

lepszej kontroli wydatkowania środków poprzez ich celowe ukierunkowanie. Kontrakt z założenia ogranicza bieżącą swobodę i elastyczność działalności uczelni, zmusza do opracowania kilkuletniej strategii i – z reguły jako umowa kilkuletnia – może zwiększać poczucie bezpieczeństwa, stabilności finansowania uczelni na okres trwania kontraktu.

Należy koniecznie wspomnieć o funkcjonowaniu wielu dodatkowych wariantów w/w rozwiązań systemu finansowania. Ponadto:

- po pierwsze, tam, gdzie profesorowie są pracownikami państwowymi, ich pensje są wyodrębnione w ramach dotacji ogólnej lub nie są objęte dotacją instytucjonalną ale są finansowane odrębnym kanałem. Państwo najczęściej określa wówczas wysokość płac i liczbę stanowisk profesorskich, finansowanych w różnych dziedzinach nauki, a nawet w poszczególnych departamentach i w ten sposób realizuje koordynację polityczno biurokratyczną (np. Francja);
- po drugie, odrębnymi dotacjami mogą być finansowane koszty bieżące i inwestycje, w tym osobno związane z funkcją edukacyjną i badawczą;
- po trzecie, w ramach ogólnej dotacji, przyznawanej uczelni, są niekiedy wyróżniane różne komponenty na finansowanie różnych składników kosztów lub działalności wedle odmiennych reguł.

Powyższe omówienie nie obejmowało form pomocy materialnej dla studentów. Odrębną sprawą jest finansowanie działalności uczelni w postaci czesnego, które - tam, gdzie dozwolone przepisami - stanowi ważny element przychodów uczelni, chociaż nigdy nie pokrywa całości kosztów kształcenia. Ze względu na złożoność problemu kwestie te wymagałyby odrębnego omówienia (w dalszej części opracowania poruszam jedynie w sposób ogólny kwestię bonów edukacyjnych). Poniżej przedstawiam natomiast problem zewnętrznego finansowania badań na uczelniach, bowiem - ze względu na coraz mniejsze relatywnie środki z dotacji instytucjonalnej w stosunku do rosnącej liczby studentów - badania naukowe praktycznie przestają być finansowane z tej dotacji. Jest to ciekawy przykład wpływu, jaki wywarły ograniczenia w finansowaniu uczelni za pomocą podstawowego kanału finansowania. Nastąpiło w praktyce oddzielenie wsparcia dla dwu tradycyjnie wzajemnie powiązanych funkcji akademickich - kształcenia i nauki. Aby pokryć koszty prac badawczych, uczeni zmuszeni są do występowania o fundusze na projekty badawcze (w postaci grantów czy kontraktów).

Zanim przejdę do omówienia form finansowania zewnętrznego działalności badawczej, zwracam uwagę na różnicę między wybranymi formami konkurencyjnego finansowania instytucjonalnego uczelni, a konkurencyjnymi formami finansowania zewnętrznego (niemal wszystkie formy): w przypadku finansowania instytucjonalnego konkurencja i selektywność oznacza różnicowanie wysokości dotacji przyznawanej uczelni przez sponsora, zależnie od rangi lub oceny; można tu mówić o stopniowości sukcesu. W przypadku finansowania grantów i kontraktów badawczych sukces nie jest stopniowalny - konkurencyjność finansowania przejawia się w dwu decyzjach: o przyznaniu dotacji lub o odrzuceniu wniosku (grantowego, kontraktu). (W praktyce finansowania uczeni, których projekty zatwierdzono do finansowania, zazwyczaj nie otrzymują pełnej wysokości grantu, o jaki wystąpili, ze względów ograniczeń finansowych, natomiast wielkość cięć nie zależy tu od oceny).

Formy finansowania zewnętrznego badań naukowych

Finansowanie zewnętrzne posiada następujące cechy:

- dystrybucja funduszy między poszczególne zespoły badawcze, uczonych (a czasem jednostki organizacyjne) odbywa się poza uczelnią,
- są to środki celowe, tzn. rozdysponowane wyłącznie na cele związane z określonym we wniosku przedmiotem finansowania.

Źródła finansowania zewnętrznego mogą być państwowe, prywatne i międzynarodowe.

Środki państwowe mogą pochodzić bezpośrednio z ministerstwa lub też z rady badawczej lub agencji, a w państwach federacyjnych od rządu centralnego lub lokalnego (prowincji, stanu). Środki prywatne mogą pochodzić od firm produkcyjnych lub usługowych albo organizacji charytatywnych, niedochodowych czy prywatnych fundacji. Środki międzynarodowe pochodzą od międzynarodowych rządowych lub pozarządowych organizacji. Ta wielość źródeł finansowania, a także wzrost znaczenia środków międzynarodowych i funduszy z przemysłu stanowią istotne novum w sferze finansowania badań akademickich.

Finansowanie przez organizacje niedochodowe i fundacje prywatne odbywa się najczęściej na tych samych zasadach co wsparcie na projekty badawcze przez rady badawcze, dlatego nie będzie omawiane odrębnie. Finansowanie ze źródeł zagranicznych zbliżone jest z kolei do wspierania przez agencje typu programowego.

Wyróżnić można kilka podstawowych form finansowania zewnętrznego (w praktyce mogą występować pewne kombinacje różnych form):

- finansowanie **niezależnych projektów badawczych** uczonych,
- finansowanie **ukierunkowanych projektów badawczych**, stymulowanych lub zamawianych (dotyczy finansowania odrębnego, pojedynczych niepowiązanych projektów),
- finansowanie **programowe** projektów, wchodzących w skład koordynowanych programów badawczych i powiązanych z innymi projektami. Finansowanie programowe przeznaczone jest na projekt badawczy, jeśli uczyony jest gotów zmodyfikować treść swych badań stosownie do programu i celów politycznych sponsora badań (por. Braun 1994); poza tym ten rodzaj finansowania posiadać może wszystkie cechy finansowania projektów ukierunkowanych;
- finansowanie **strukturalne** (dotyczy różnych powiązań strukturalnych, współpracy uczelniano-przemysłowej lub międzyuczelnianej, w postaci trwałych lub czasowych grup badawczych z różnych organizacji, międzyorganizacyjnych centrów badawczych); do finansowania strukturalnego zaliczyć można także inne formy wsparcia, takie jak: finansowanie zakupu lub utrzymania infrastruktury badawczej, stanowisk badawczych, zakupu aparatury, konferencji, podróży (różne rodzaje mobilności międzysektorowej i międzynarodowej), stypendia badawcze dla doktorantów i stypendia podoktorskie, wsparcie na prowadzenie szkoły (studium) doktoranckiej itd.; mają one umożliwić realizację priorytetów strukturalnych państwa.

Za podstawową formę finansowania zewnętrznego uważa się projekty badawcze i na nich koncentruje się wszelkie analizy.

Finansowanie badań w formie projektów przez państwowe fundacje lub rady badawcze na zasadzie konkurencji w skali całego systemu nauki w obecnej skali ma charakter nowatorski i opiera się na wykorzystaniu elementów kultury akademickiej w powiązaniu z konkurencyjnym rynkowym sposobem finansowania, który wyraża się w postaci konkurencji wniosków badawczych o pieniądze. Finansowanie badań uczonych z uniwersytetu wyłącznie w postaci projektów i rozdziału grantów jest cechą głównie systemu amerykańskiego i kanadyjskiego, jednakże rady badawcze istnieją i rozdzielają środki na badania także w innych krajach jako tzw. środki zewnętrzne lub środki z drugiej ręki. W odróżnieniu od innych krajów (poza Kanadą) w Stanach Zjednoczonych instytucje edukacyjne, finansowane przez poszczególne stany, nie otrzymują środków na badania w ramach dotacji instytucjonalnej dla uczelni, ale sami uczeni, składając projekty badawcze, starają się o fundusze od fundacji i agencji, dysponujących środkami rządu. Poza agencjami federalnymi, sponsorującymi badania, udział rządów stanowych odpowiedzialnych za finansowanie edukacji w szkołach wyższych sprowadza się do finansowania stanowisk i pensji pracowników akademickich, którzy przecież nie tylko wykonują funkcje edukacyjne, ale także prowadzą badania. Natomiast finansowanie badań przez rady badawcze w krajach europejskich było przez wiele lat po II wojnie uzupełniającym finansowaniem do podstawowych środków, które na badania otrzymują uczelnie od swoich ministerstw edukacji w ramach ogólnej dotacji dla uczelni. Tak więc rola funduszy rad badawczych była inna na uczelniach Europy i Ameryki. Zaszczepienie tej formy wsparcia nauki akademickiej w Europie w powszechnej skali nosi charakter rozwiązania nowatorskiego.

Do podstawowych mechanizmów finansowania projektów badawczych zalicza się **dotacje** (granty) i **kontrakty**. (W niektórych krajach istnieją także inne mechanizmy, np. w USA są to tzw. porozumienia kooperacyjne. Wsparcie może działać wg zasady współfinansowania i uruchamiania tzw. funduszy towarzyszących, tzw. *marching funds*: jeśli prywatny sponsor sfinansuje wymagany minimalny odsetek kosztów (np. co najmniej 50%), rada badawcza lub agencja daje pozostałą część).

Pomiędzy grantami i kontraktami istniały w przeszłości wyraźne różnice, które stopniowo zacierają się. Granty w pierwotnej postaci bardziej odpowiadały kulturze akademickiej aniżeli kontrakty, bowiem mniej niż te ostatnie ograniczały wolność akademicką i swobodę wyboru tematyki, sposobu wydatkowania środków itp. Jednak coraz bardziej przenikają do tych obu mechanizmów finansowania cechy kontroli biurokratycznej, ze względu na hasło odpowiedzialności i rozliczania się (*accountability*). Coraz ściślejsze są: nadzór projektu badawczego w trakcie realizacji, zasady rozliczania, wymagania sprawozdawcze i kontrola końcowych wyników.

Wszystkie trzy mechanizmy finansowania badań są dość powszechnie stosowane w wielu krajach i występują w wielu różnych odmianach; są wykorzystywane nie tylko przez państwo, ale także przez fundacje prywatne czy organizacje charytatywne. Kontrakty jako sposób finansowania stosują firmy prywatne oraz państwowe agencje i ministerstwa do finansowania badań, a także do finansowania zamówień na wytworzenie określonego sprzętu (w projektach technologicznych).

Granty stosowane są częściej w stosunku do badań podstawowych, co np. w Stanach Zjednoczonych stwierdzają wprost wewnętrzne przepisy agencji (NASA, NSF czy NEH); stosowane mechanizmy finansowania zależą też od dziedziny wspieranej oraz tradycji danego sponsora (np. amerykańska Krajowa Fundacja Humanistyki NEH finansuje prace wyłącznie w postaci grantów). Kontrakty są natomiast częściej wykorzystywane wobec badań stosowanych i rozwojowych, chociaż w ramach NSF, wspierającej głównie badania podstawowe, występują wszystkie trzy wspomniane formy wsparcia. Porozumienia kooperacyjne wykorzystuje się do finansowania bardziej złożonych form działalności.

Grant opiera się na przekazaniu wyasygnowanych przez sponsora funduszy określonej osobie lub zespołowi; podstawowym celem projektu jest wypełnienie zadania przez otrzymującego dotację na rzecz społeczeństwa. Granty stosowane są wobec projektów wówczas, gdy:

1. nie oczekuje się istotnego zaangażowania sponsora w trakcie realizacji badań np. w formie koordynacji,
2. sponsor przyznaje fundusz lub pomoc bez ograniczeń lub w ramach niewielu ograniczeń, czyli kiedy chodzi o zapewnienie badaczom większej swobody działania,
3. gdy celowe jest ograniczenie zadań rządu w stosunku do wspieranej działalności.

W przypadku grantu sponsor działa niejako w imieniu społeczeństwa; wspierając daną działalność finansowo, realizuje cel publiczny, a nie swój własny. Ponadto sponsor nie przeznaczając dotacji na zakup wyników badań, ale finansuje samą działalność badawczą. Natomiast w wyniku kontraktu następuje zakup pracy, a ściślej jej "produktów", które będą bezpośrednio wykorzystane przez zleceniodawcę pracy. Oczekuje on określonych w umowie wyników w postaci nowego produktu, prototypu, technologii, informacji technicznej itp. W kontrakcie wymogi, dotyczące oczekiwanych efektów, określa przed podpisaniem umowy sam zleceniodawca; ustala on także zakres działania objęty umową, parametry techniczne, ścisłe terminy realizacji. Owe wstępne ustalenia mogą mieć różny zakres i charakter, zależnie od zakontraktowanej działalności. W odróżnieniu od prac, finansowanych w formie dotacji, znacznie bardziej rygorystyczne są tu wymogi, dotyczące częstotliwości i szczegółowości sprawozdań, ściślejszy jest też nadzór sprawowany przez agencję.

Porozumienia kooperacyjne stosowane są wówczas, gdy wspierana działalność spełnia wszystkie opisane wyżej warunki, dotyczące grantu, ale oczekiwane jest istotne zaangażowanie agencji rządowej w procesie realizacji działalności, objętej porozumieniem. Owo zaangażowanie może być dwójakiego rodzaju:

1. administracyjne, gdy chodzi o kompleksowe pod względem technicznym i organizacyjnym rodzaje działalności, wymagające koordynacji lub specjalnego nadzoru przez agencję; przykładem może być finansowanie korzystania z zaplecza badawczego przez kilku użytkowników czy finansowanie ośrodków (centrów) naukowo - technicznych, inżynierskich, tworzonych przy uczelniach (jest to więc odmiana finansowania strukturalnego);
2. bezpośrednie uczestnictwo agencji w pracach, kiedy posiada ona własne zaplecze badawcze; wówczas uczeni spoza agencji czy ministerstwa realizują badania wspólnie z uczonymi, zatrudnionymi w placówkach agencji,

wymieniają wyniki prac etapowych, a niekiedy następuje wymiana kadry między placówkami. Porozumienia kooperacyjne można traktować jako typową formę finansowania strukturalnego, opisanego wcześniej.

Jakie są inne różnice między grantem a kontraktem?

Pierwotnie różnica między dotacją a typowym kontraktem polegała także na tym, że w przypadku dotacji pieniądze przekazywano realizatorowi w momencie podjęcia badań, a w przypadku kontraktu fundusze przekazywano w trakcie pracy lub po jej zakończeniu, na podstawie końcowego rozliczenia. Obecnie nie ma takiego rozróżnienia.

Organizacje nastawione na zys raczej nie stosują wsparcia badań w formie dotacji. Kontrakty rządowe zawierają wiele warunków i przepisów, opartych na statutowych wymogach agencji.

Choć dotacja na projekt badawczy przyznawana jest formalnie instytucji, zatrudniającej głównego badacza, to środkami na pokrycie kosztów badań dysponuje zazwyczaj kierownik projektu (oprócz części dotacji przyznanej na pokrycie kosztów pośrednich). Nie jest dopuszczalne, by środki zostały wykorzystane na cele inne niż określone w projekcie, natomiast w niektórych krajach można dokonywać przesunięć wydatków między zaplanowanymi pozycjami budżetu (kosztorysu). Ważne jest także końcowe rozliczenie się z grantu. Tradycyjnie sponsorzy wymagali jedynie rozliczenia finansowego. Nie oczekiwano rozliczenia merytorycznego w postaci raportu końcowego. Efektem realizacji projektu miały być publikacje. W Stanach Zjednoczonych w praktyce "rozliczenie" merytoryczne z grantu odbywało się dopiero w przypadku złożenia przez uczonego kolejnego wniosku o dotację, kiedy był on zobowiązany wymienić otrzymane do tej pory granty oraz publikacje, wynikające z realizacji projektu. Od końca lat 80-tych zaczęto coraz szerzej stosować zasadę rozliczania merytorycznego grantobiorców po zakończeniu prac w postaci raportów końcowych.

Wysokość finansowania, przyznaną na projekt, w przypadku grantu określa się na podstawie szczegółowej kalkulacji kosztów. Wykonawcy może być pozostawiona pełna swoboda dysponowania środkami w trakcie realizacji badań. Niekiedy zaplanowana struktura kosztów musi być zachowana i służy do rozliczenia projektu po zakończeniu badań.

Wysokość kontraktu określa się jako cenę zakupu określonego wytworu naukowego. Cena taka jest ustalana wg różnych formuł i zasad, zależnie od rodzaju pracy i innych okoliczności; może pokrywać koszty, obejmować pokrycie kosztów plus uzgodnioną wstępnie opłatę, pokrycie kosztów oraz wniesienie opłaty stymulującej lub dodatkowej opłaty o zmiennej wysokości, w postaci nagrody za pracę, zależnie od poziomu i czasu (tempa) wykonania pracy, sztywno określoną cenę umowną.

Kontrakt, oparty na zwrocie kosztów, to rozwiązanie najlepsze, jeśli sponsor chce mieć wpływ na ukierunkowanie prac; jednak zbyt wielkie obciążenie pracą nad analizą kosztów w procesie przygotowywania propozycji oraz nad procedurami rozliczeniowymi często eliminuje wielu potencjalnych wykonawców.

W kontraktach, opartych na kosztach i z góry ustalonej opłacie, zleceniodawca powinien dostarczyć wyszczególnione przedmioty lub wykonać daną pracę w określonym czasie i miejscu i za z góry określoną opłatą, która po wynegocjowaniu nie ulega zmianie, ale może być renegocjowana, jeśli nastąpiły istotne zmiany zadań określonych w umowie.

Kontrakt, oparty na sztywno określonej cenie, to formuła uznawana za właściwą, gdy realizator zobowiązany jest wyłącznie do osiągnięcia ustalonego z góry w umowie poziomu realizacji, a zleceniodawcy nie zależy na stymulowaniu osiągnięcia lepszych wyników. Nie jest to forma właściwa, gdy sposób finansowania ma stymulować do efektywniejszej pracy, gdy w umowie nie określono pożądanego poziomu realizacji oraz w przypadku dużego ryzyka niepowodzenia (por. Robertson 1980, Beasley et al. 1982). Nie można więc tego typu kontraktu wykorzystywać w przypadku nieprzewidywalności wyników. Wówczas stosuje się formułę kosztów plus opłata stymulująca.

Wpływ innowacji w systemie finansowania badań uniwersyteckich na stosunki między kształceniem a badaniami

Tendencje zmian form i mechanizmów finansowania kształcenia i badań na uniwersytetach po II wojnie można analizować z wielu różnych punktów widzenia. Jednymi z najbardziej interesujących wydają się konsekwencje innowacji w systemach finansowania i wpływ na wzajemne relacje nauki i kształcenia oraz rolę badań naukowych na uniwersytetach.

Szkoły wyższe są zazwyczaj widziane przez społeczeństwo przede wszystkim jako placówki edukacyjne, a nie jako instytucje badawcze. Tworzenie instytucji szkolnictwa wyższego wyznaczane jest raczej przez wymogi kształcenia, aniżeli potrzeby badań, a natura systemu szkolnictwa wyższego określana jest bardziej przez politykę edukacyjną, a mniej przez politykę naukową. Jednak zakłada się, że między tymi dwiema funkcjami szkół wyższych istnieje silny związek. Wpływ kształcenia na badania naukowe realizowane na uczelniach przejawiał się po II wojnie światowej w kilku warstwach. W zasadzie w większości krajów zakładano wzajemnie pozytywne oddziaływania obydwu funkcji, tj. badawczej i dydaktycznej, chociaż tylko w części krajów i tylko na uniwersytetach pod wpływem modelu uniwersytetu niemieckiego przyjęto i w praktyce zrealizowano koncepcję, zakładającą jedność nauki i nauczania. Z tego też powodu w latach 60-tych i 70-tych zwracano uwagę na konieczność równomiernego zaangażowania wszystkich uczelni akademickich, wydziałów i pracowników w proces badawczy (The Future..., 1981). Masowy napływ kandydatów na studia w latach 60-tych spowodował konieczność rozbicia tej koncepcji przez wprowadzenie i rozwój sektora uczelni zawodowych, które prowadziły badania w skali ograniczonej; były raczej nastawione na problemy praktyczne i nie otrzymywały środków na badania w ramach ogólnej dotacji. Badania koncentrowały się w sektorze akademickim. Wg poglądów, dominujących w latach 60-tych i 70-tych, każdy uniwersytet winien prowadzić przede wszystkim badania podstawowe i rozwijać wszystkie dziedziny. W analizowanym okresie zgłaszano obawy, że ograniczenie funduszy i zmiana struktury finansowania na rzecz środków zewnętrznych mogą prowadzić do specjalizacji uniwersytetów. Obawiano się także, iż próby nacisku na uczelnie, by prowadziły badania nastawione na potrzeby praktyki, mogą spowodować realizowanie prac trywialnych, o niewielkim znaczeniu naukowym, odpowiadających bieżącym potrzebom (tamże).

W większości krajów przez kilka dekad po II wojnie światowej dochody uniwersytetów zależały bezpośrednio lub pośrednio od liczby studentów, a

podstawowym źródłem finansowania badań uniwersyteckich była dotacja instytucjonalna, przyznawana uczelni łącznie na kształcenie i badania (GUF); środki zewnętrzne na badania naukowe stanowiły w latach 70-tych przeważnie tylko około 15-20% ogółu funduszy badawczych, a w niektórych krajach, np. w Holandii, tylko kilka procent (The Future..., 1981). W ten sposób także zasoby finansowe na badania uczelniane zależne były przede wszystkim od polityki edukacyjnej i fluktuacji liczby studentów, a nie od potrzeb polityki naukowej. Ta ostatnia mogła być realizowana przede wszystkim poprzez finansowanie zewnętrzne. Fluktuacja liczby studentów oznaczała zmiany w wysokości dotacji dla uczelni, wpływała na liczbę stanowisk akademickich, na możliwości zatrudnienia nowych pracowników, liczbę zatrudnionych, wysokość płac pracowników naukowo-dydaktycznych, liczbę personelu pomocniczego. Z dotacji dla uczelni pokrywano nie tylko płace uczonych - badaczy, ale także koszty wyposażenia i bieżące koszty realizacji badań.

Fluktuacja liczby studentów dotyczyła także poszczególnych kierunków studiów, a to oznaczało także zmiany w podziale dotacji (w tym komponentu badawczego) wewnątrz uczelni i zmieniające się możliwości rozwoju poszczególnych dziedzin nauki. Dlatego też w latach 70-tych, kiedy minął okres ekspansji edukacyjnej, powszechnie narzekano w krajach OECD na zastój finansowy, dotyczący badań. (Jedynie w RFN i Francji wydatki na badania na uczelniach w przeliczeniu na 1 pracownika badawczego rosły, por. The Future..., 1981). W okresie wzrostu liczby studentów przy jednoczesnym dużym udziale w finansowaniu badań środków z GUF, których sposób dystrybucji wewnątrz uczelni nie był skrzepowany ograniczeniami, pozwalało to na rozwój działalności naukowej i realizację tematyki badań, inicjowanej przez samych uczonych, natomiast ograniczenie ekspansji studentów oznaczało trudności finansowe i w rzeczywistości także zmniejszenie nieskrępowanej działalności badawczej. Podobne kłopoty występowały wówczas, gdy wzrastała liczba studentów i odpowiednio kadry, natomiast wzrost dotacji nie nadążał za wielkością zadań dydaktyki. Jej finansowanie odbywało się kosztem udziału badań w podziale dotacji. W kilku krajach (np. Szwecja, Szwajcaria) dokonano, w innych (Holandia) w połowie lat 70-tych rozpoczęto przygotowania do oddzielenia dotacji na dydaktykę od dotacji na badania, aby uniezależnić fundusze badawcze od fluktuacji liczby studentów. W RFN stosunek do oddzielenia tych dwu dotacji był negatywny, mimo że na dwóch uniwersytetach dokonywano w ramach uczelni podziału dotacji na część badawczą i dydaktyczną. (Należy podkreślić, że w przypadku oddzielenia dotacji mechanizm rozdziału wewnętrznego środków na uczelni jest inny niż w przypadku dotacji łącznej. W tym drugim przypadku środki nie są dzielone na komponent badawczy i dydaktyczny przy rozdziale między wydziały i niższe szczeble struktury uczelni). W Szwecji dokonano instytucjonalnego oddzielenia funkcji dydaktycznej i badawczej nie tylko poprzez podział dotacji, ale także odrębny system zatrudnienia pracowników dydaktycznych i badawczych, odrębny system etatów i wzorce karier. Rozdział ten spowodował szereg skutków, ocenianych w końcu lat 70-tych jako negatywne, między innymi rozwarstwienie departamentów uczelnianych ze względu na udział badań. W początku lat 80-tych starano się w Szwecji przywrócić związku badań i nauczania (podczas gdy w W. Brytanii odwrotnie, rozpoczęto politykę selektywności i koncentracji badań). Inny problem uczelni w Szwecji wynikał z tzw. sektoryzacji badań w latach 70-tych,

tj. zorganizowania tematyki badań wokół celów gałęzi gospodarki. W praktyce oznaczało to przesunięcie akcentu na badania stosowane. (Podobne cele narzucał polityce naukowej raport Rothschilda w W. Brytanii; por. Jabłeczka 2002). W Szwecji nie było tylu rozwiniętych rządowych placówek badawczych co w innych krajach, większość potencjału skupiała się w uniwersytetach. Oddzielenie badań i nauczania sprawiło, że uczelnie musiały zaakceptować ukierunkowanie badań na cele użyteczne. Ponieważ niektóre dziedziny mogły się lepiej dostosować do tych nowych zadań niż inne (np. społeczne), polityka ta doprowadziła do faworyzowania jednych dziedzin kosztem innych i do trudności wymagających rozwiązania w ramach polityki naukowej w następnych latach.

Równoległe do opisanego podejścia wobec rozwarstwienia jednostek uczelnianych w Szwecji w końcu lat 70-tych pojawił się inny aspekt koncentracji badań, postulowanej w celu wzrostu efektywności badań. W nielicznych krajach istniała silna koncentracja potencjału badawczego na niewielu uczelniach (np. USA, Kanada), przejawiająca się w koncentracji funduszy na badania, płynących do kilkudziesięciu czołowych uniwersytetów badawczych. Z kolei w wielu systemach Europy kontynentalnej oficjalna polityka nie wyróżniała lepszych i gorszych uczelni, a dotacja przyznawana była równomiernie między wszystkie uniwersytety. Próby dokonywania koncentracji środków w Europie w latach 70-tych nie zakończyły się sukcesem. Nawet w oficjalnych dokumentach OECD twierdzono, że w wyniku takiego procesu nastąpi stratyfikacja uczelni, co z jednej strony może stymulować wzrost wysiłków badawczych, ale może także doprowadzić do upadku morale, bowiem maleć będą możliwości zmiany pracy i perspektywy rozwoju słabszych uczelni (The Future... 1981). W następnych dziesięcioleciach stosunek rządów i organizacji międzynarodowych do problemu koncentracji i selektywności uległ jednak całkowitej zmianie.

W przypadku większego udziału środków zewnętrznych w ogólnej puli funduszy na badania uczelniane zwracano uwagę na możliwości zwiększenia wpływu zewnętrznych priorytetów na rozwój nauki. Wpływ taki można realizować przez zmiany w strukturze finansowania wg źródeł i w polityce rad badawczych i agencji rządowych. W latach 70-tych nie było istotnych zmian we wzorcach i strukturze finansowania (GUF i źródła zewnętrzne), obserwowano natomiast pewne zmiany w ramach zewnętrznych źródeł finansowania. Po pierwsze, finansowanie przez rady badawcze wzrastało wolniej niż agencji zadaniowych (lub ministerstw) oraz przemysłu (np. Szwecja czy RFN). Po drugie, elementem polityki naukowej w warstwie postulatycznej (nominalnej) stało się w okresie lat 70-tych lepsze dostosowanie badań uniwersyteckich do społecznych potrzeb. W Holandii planowano wzrost udziału rady badawczej (ZWO) w finansowaniu badań uniwersyteckich z 8% w końcu lat 70-tych do 16% w 1990 r. Celem tych zmian miała być nie tylko ochrona badań na uniwersytetach przed wahaniami liczby studentów, ale także zwiększenie przystosowania badań do potrzeb narodowych. Podobne zmiany planowano w Szwajcarii, a w W. Brytanii rozważano przyjęcie rozwiązań, prowadzących do lepszego wykorzystania zasobów. W niektórych krajach zmiany w latach 70-tych występowały także w sferze realnej polityki; fundusze rad badawczych przestały pełnić wyłącznie funkcje buforowe chroniąc autonomię i wolność akademicką nauki uniwersyteckiej. Zaczęły być one wykorzystywane jako narzędzie oddziaływania na ukierunkowanie badań; wprowadzono po raz pierwszy zmiany kryteriów przyznawania środków (por.

Jabłecka 2002). W poprzednim okresie uczeni z różnych dziedzin nauki zgłaszali do rad badawczych propozycje tematyki; środki na projekty przyznawane były przez rady na podstawie kryteriów naukowych, a podział funduszy między dyscypliny naukowe wynikał z naporu dobrych projektów zgłaszanych w tych dyscyplinach. W latach 70-tych rady badawcze zaczęły rozwijać rolę interwencyjną przez próby zorientowania badań uniwersyteckich na określone dziedziny lub na specyficzne zadania, istotne ze względów społecznych lub ekonomicznych. Były to czasem priorytety samych rad, wypracowane przez ciała naukowe (RFN, W. Brytania, Finlandia), a niekiedy preferencje narzucone przez władzę polityczną (Szwajcaria). Identyfikacji dziedzin priorytetowych towarzyszył rozwój nowych wzorców finansowania (np. finansowanie strukturalne, umożliwiające realizację celów i priorytetów strukturalnych), nastawionych na wspieranie współpracy uczelni z przemysłem (W. Brytania, Francja), współpracy między dyscyplinami nauki i na umożliwienie realizacji badań, przekraczających możliwości kadrowe i zasoby jednej placówki badawczej (RFN). Oprócz tego we Francji stworzono tzw. projekty badań uzgodnionych, w Szwajcarii i we Włoszech rady badawcze uruchomiły programy narodowe. Powyższe tendencje nie były jednak powszechne, a w niektórych krajach oficjalnie nadal deklarowano, że priorytety powinny pochodzić od uczonych (RFN, Holandia).

Nowym podkreślanym przez ekspertów OECD trendem było wypracowanie przez uczelnie własnej polityki badawczej. Miała ona być odpowiedzią na obawy przed zmniejszeniem udziału finansowania badań ze źródeł wewnętrznych i konsekwencjami zwiększenia zależności od funduszy zewnętrznych, alokowanych bez uwzględnienia interesów uczelni i uzależnionych od ogólnych celów narodowych. Jednakże istniały silne opory środowiska akademickiego przeciwko planowaniu, wynikające z tradycyjnych wartości kultury akademickiej (nieskrępowanego rozwoju nauki) oraz z tradycyjnej struktury i kompetencji wewnątrz uczelni (słaba władza centralna, silna władza oligarchii akademickiej).

Aby do końca zrozumieć rolę finansowania badań akademickich w okresie lat 60-tych i 70-tych, należy zwrócić uwagę na odmienny kontekst finansowania, dotyczący polityki edukacyjnej i polityki naukowej. W obydwu przypadkach instrumenty finansowe odgrywały znacznie mniejszą rolę niż w następnych dwu dekadach.

Polityka edukacyjna w szkolnictwie wyższym realizowana była przede wszystkim w większości krajów, zwłaszcza Europy kontynentalnej, za pomocą politycznych i biurokratycznych instrumentów koordynacji. Państwo określało wielkość i strukturę rekrutacji na studia, liczbę studentów (najczęściej także na poszczególnych kierunkach studiów), programy i treści nauczania, państwo określało też wielkość zatrudnienia i płace pracowników uczelni; powoływanie nowych kierunków studiów, kształtowanie struktury wewnętrznej uczelni oraz struktury zarządzania wymagało uzyskania przez uczelnie zgody organów zwierzchnich. Wolność akademicka poszczególnych uczonych, dotycząca nauczania, została zachowana przy ograniczeniu substancjalnej (merytorycznej) i formalnej autonomii instytucjonalnej szkół wyższych. Istnienie systemu nakazów, zakazów i limitów pozwalało na większą swobodę w sferze finansowania i skupienie kontroli finansowej na formalnych aspektach i procedurach (na zgodności działania z przepisami prawa budżetowego oraz na prawidłowości

wydatkowania środków).

W tym samym czasie polityka naukowa wobec badań akademickich była przede wszystkim polityką nieinterwencji. Nie było tu ani ingerencji państwa w postaci ograniczeń, limitów i ram określanych przez państwo w sposób bezpośredni, ani też wielkiego wpływu na ukierunkowanie badań (oprócz pewnych ograniczeń biurokratycznych), jako że dominującą formą finansowania były środki, przyznawane uczelni w postaci dotacji ogólnej lub z określeniem pozycji kosztów. Niewielki udział środków zewnętrznych, wciąż dominujący model rad badawczych jako organizacji buforowych, mały udział finansowania przez przemysł, sprawiały, że wpływy zewnętrzne na tematykę badań finansowanych z ogólnej dotacji dla uczelni były ograniczone.

Od początku lat 80-tych rozpoczął się proces zmian w zakresie finansowania badań w szkołach wyższych. Był on wynikiem nowego podejścia zarówno w polityce naukowej, jak i polityce szkolnictwa wyższego. System finansowania stał się instrumentem, służącym stymulowaniu zachowania instytucji szkolnictwa wyższego. Jedno z odkryć lat 80-tych (to, że uczelnie, podobnie jak przedsiębiorstwa reagują na bodźce finansowe) zostało wykorzystane - w sposób innowacyjny - do oddziaływania na szkoły wyższe. Zmiany w latach 80-tych skoncentrowane były na wprowadzaniu nowych form finansowania, nastawionych na wzrost efektywności wykorzystania funduszy w związku z trudnościami budżetowymi. W latach 90-tych w związku z rozkwitem ideologii neoliberalnej stopniowo rozwijano mechanizmy quasi-rynkowe finansowania szkolnictwa wyższego (por. Kaiser F. i in. 2002).

Założono, że za pomocą bodźców finansowych można zwiększyć efektywność wykorzystania środków lepiej aniżeli za pomocą akademickiej samoregulacji czy regulacji administracyjnej. Wynikiem tego podejścia były zmiany struktury, wielkości i form i mechanizmów finansowania, w tym zasad i kryteriów alokacji środków. Drugim elementem zmian było, obok zwiększenia efektywności i finansowej odpowiedzialności uczelni, dążenie do skupienia zasobów na państwowych priorytetach. Trzecim elementem zmian było motywowanie uczonych do poszukiwania dodatkowych środków finansowych na działalność, poza dotacją instytucjonalną, w tym także wśród źródeł pozabudżetowych.

Zmiany w formach finansowania były wielorakie. Po pierwsze ograniczono zakres kontroli biurokratycznej w postaci przydzielania dotacji ogólnej wg pozycji budżetu (pozycji kosztów), a tam, gdzie ta forma dotacji pozostała, wprowadzano większą elastyczność gospodarowania środkami, możliwość przesuwania wydatków między poszczególnymi pozycjami oraz zasadę przesuwania środków, zaoszczędzonych na rok następny (Niemcy). W miejsce kontroli początkowej (na „wejściu” systemu) wprowadzono kontrolę osiągnięć (wskaźniki dotyczące „wyjść”) poprzez wprowadzenie algorytmu, opartego na obliczaniu dotacji według określonych wskaźników osiągnięć (liczba dyplomów, absolwentów). W kilku krajach wprowadzono oddzielenie dotacji na kształcenie i na badania, uniezależniając wysokość dotacji na badania od liczby studentów, a uzależniając ją od poziomu określonych wskaźników, lub też wprowadzono kilka komponentów składających się na całość dotacji. (W. Brytania, kraje skandynawskie). Podstawą określenia wysokości dotacji na badania i selektywności finansowania stały się oceny przez uczonych ekspertów, algorytmy tworzone na podstawie ocen bibliometrycznych lub mieszane metody łączące metody

ilościowe, bibliometryczne, z jakościowymi ocenami wewnątrzśrodowiskowymi. Dotyczyły one jakości badań (produktywności) i/lub priorytetów (W. Brytania, Holandia). W tym drugim przypadku środki przeznaczane były nie na całość badań uczelnianych, ale na konkretne programy działania. Nowym zjawiskiem i przejawem urynkowania finansowania po roku 1980 było wprowadzenie finansowania uniwersytetów na zasadzie kontraktów (Francja, W. Brytania) zamiast dotacji. Uczelnie zmuszone zostały do przygotowania kilkuletnich planów działania oraz do określenia misji.

Zmiany w strukturze finansowania polegały na tym, że wzrastał udział środków zewnętrznych w finansowaniu badań uczelnianych, zarówno ze źródeł państwowych, jak prywatnych, oraz programów międzynarodowych. Jednocześnie wiele rad i agencji w sposób otwarty zaczęło określać i realizować priorytety, co wpływało na stosowane przez nie formy i mechanizmy wsparcia. Małaś udział finansowania projektów zgłaszanych z inicjatywy uczonych, rósł udział programów dyrektywnych, w ramach których określano lub wprowadzano kryteria zewnętrzne oceny projektów. Obok finansowania priorytetów tematycznych zaczęto rozwijać formy finansowania priorytetów strukturalnych, takich jak koncentracja wysiłku, podnoszenie efektywności badań, nacisk na badania o najwyższym poziomie. W efekcie uruchomione lub rozwinięte zostały nowe formy wsparcia obok projektów badawczych, takie jak programy badawcze, konkursowe wspieranie centrów doskonałości, wzmacnianie infrastruktury badawczej, stymulowanie mobilności międzynarodowej i międzysektorowej, programy stypendialne dla absolwentów i doktorantów - kandydatów na badaczy. Rosła rola finansowania towarzyszącego (tzw. *marching funds*), tzn. stymulowania poprzez współfinansowanie przez państwo powiązań między sektorem państwowym i prywatnym, wzrastał udział finansowania badań uczelnianych, inicjowanych i finansowanych przez przemysł, tworzone okresowe stanowiska badawcze.

Zmiany form i mechanizmów finansowania badań mają daleko idące konsekwencje dla systemu kształcenia.

Wprowadzenie mechanizmów oceny i konkurencji, mające z założenia stymulować do podnoszenia jakości, w praktyce prowadzi także do selekcji, nagradzania silnych (OECD 1997) oraz do koncentracji badań w silnych ośrodkach, rozwarstwienia uczelni i jej części składowych (wydziałów, departamentów) ze względu na rozwój i poziom naukowy. Tworzenie centrów doskonałości i koncentracja zasobów na silnych punktach uczelni prowadzi do zróżnicowania sytuacji finansowej jednostek uczelnianych, wzmacniając wspomniane wyżej tendencje. Udział zewnętrznego finansowania badań uczelnianych zależy od dziedziny; przy ogólnie niskim finansowaniu podstawowym oznacza to uprzywilejowanie dziedzin badań odpowiadających priorytetom państwa, i skomercjalizowanych kosztem innych dziedzin, np. nauk społecznych czy humanistyki - i dalsze rozwarstwienie jednostek. Następuje organizacyjne oddzielenie struktur, zajmujących się dydaktyką i badaniami, ze względu na masowość kształcenia, w dużej mierze także z powodu rozwoju badań interdyscyplinarnych, przecinających istniejące struktury. Jednocześnie utrzymuje się nadal założenie o pozytywnych efektach sprzężenia między edukacją a badaniami. Opisane wyżej zjawiska koncentracji wysiłku, selektywności i konkurencyjnego finansowania badań przy równoczesnym rozdzieleniu dotacji na komponent badawczy i dydaktyczny, stoją w sprzeczności z wymogami jedności

edukacji i nauki. Oznaczają też interwencję w nieskrępowany rozwój nauki jako warunek jej postępu. Przejawy urynkowienia to także rozwój finansowania badań na zasadzie kontraktów, rozwój ścisłych więzi z przemysłem i powstanie nowego typu relacji między organizacją badawczą a sponsorem: rząd i przemysł są obecnie klientami, mającymi określone potrzeby (to realizacja konkretnego projektu w określonym czasie i po konkurencyjnej cenie), natomiast organizacje badawcze, świadczące usługi, konkurują o realizację ich potrzeb (OECD, 1997).

Zamiast zakończenia. Zasady finansowania szkolnictwa wyższego początku XXI wieku. Wyniki międzynarodowych badań porównawczych

W końcu 2001 r. opracowane zostały w Uniwersytecie Twente materiały porównawcze, opisujące aktualne formy i metody finansowania szkół wyższych w 10 krajach i 1 ze stanów amerykańskich. Materiał ten może stanowić uzupełnienie i wzbogacenie przedstawionego wyżej opracowania, pokazuje bowiem nieco z innej perspektywy złożoność obecnych rozwiązań. O ich skomplikowaniu może świadczyć fakt, że Autorzy nie opisują wszystkich form finansowania, skupiają się w zasadzie wyłącznie na dotacji instytucjonalnej, nie omawiają też aktualnego systemu finansowania badań. Zwracają jednak uwagę na kilka ważnych tendencji, dlatego uznałam, że warto przedstawić podstawowe tezy z cytowanego opracowania. Badania objęły Danię, Flandrię, Holandię, Francję, Niemcy, Holandię, Szwecję, Wielką Brytanię, Australię, Nową Zelandię oraz amerykański stan Tennessee.

Autorzy przeprowadzają charakterystykę aktualnych form finansowania za pomocą kilku kryteriów. Wyróżniają oni:

a. finansowanie zorientowane na **wejścia i wyjścia** (*input-output*): rozróżnienie to opiera się na kryteriach określania wielkości dotacji. Tradycyjnie określenie wielkości dotacji instytucjonalnej opierało się, wg Autorów, na wskaźnikach dot. wejść - tzn. liczbie studentów czy wielkości powierzchni. W latach 80-tych, kiedy w wielu krajach widoczne były cięcia budżetowe, zwrócono uwagę na efektywność i zauważono, iż tak określana dotacja nie stymuluje do efektywnego (oszczędnego) działania - wobec tego do kalkulacji dotacji zaczęto wykorzystywać liczbę absolwentów, liczbę uzyskanych przez studentów punktów kredytowych. W efekcie w końcu 2001 r. 6 spośród 11 badanych przykładów krajów stosowało kryteria wejść (Australia, Flandria, Niemcy, Nowa Zelandia, Francja i W. Brytania); z kolei w Tennessee wskaźniki dot. wejść były nie jedyne, ale najważniejsze, a tylko 5% wielkości budżetu kalkulowano na podstawie innych kryteriów. W Holandii i Szwecji nacisk położono na kryteria wyjść: w Holandii liczba dyplomów decyduje o połowie dotacji, a 13% dotacji określa liczba nowych przyjęć na studia. W sektorze holenderskich uczelni zawodowych stworzono tzw. dynamiczny wskaźnik, uwzględniając liczbę nadanych stopni oraz czas studiowania (terminowość). W Szwecji algorytm rozdziału między uczelnie obejmuje zsumowaną liczbę punktów kredytowych i liczbę studentów, studiujących w pełnym wymiarze (ta część budżetu która jest oparta na wskaźnikach wyjść, decyduje o połowie wysokości dotacji). W Danii cała wysokość dotacji opiera się na wskaźnikach

wyść (liczba punktów, osiągniętych przez studentów). W Niemczech (i wspomnianej wyżej Danii) liczba studentów w ogóle nie decyduje o wysokości dotacji. W W. Brytanii wysokość dotacji określana jest głównie na podstawie historycznej (wielkość dotacji z poprzedniego roku). Istotne jest to, że we wszystkich krajach stosuje się kryteria (wskaźniki) ważne, uwzględniające odpowiednio grupę dyscyplin, poziom programu (studia I i II stopnia), typ instytucji. W efekcie stosuje się wiele przeliczników, tzn. od 3 we Flandrii i 4 w W. Brytanii do 31 we Francji. Wg Autorów, klóci się to z zasadą przejrzystości i z tego powodu odpowiednie ministerstwa tych krajów dążą do zredukowania liczby przeliczników.

b. w wielu krajach nadal stwierdza się, że dotacja obejmuje także środki na **prowadzenie badań**, np. w Australii, Niemczech, Francji, Nowej Zelandii czy Flandrii. W Tennessee środki na badania są wydzielone, a w pozostałych krajach nie wspomina się o finansowaniu badań z dotacji (w praktyce odrębne finansowanie lub co najmniej odrębna kalkulacja wysokości finansowania na badania dotyczy W. Brytanii, Holandii, a także niektórych krajów skandynawskich - przypis JJ).

c. można mówić o **popytowej i podażowej stronie**, na którą oddziałuje finansowanie. Autorzy opracowania zwracają jednak uwagę na niejasności definicji. Sami dokonują podziału wg tego, kto otrzymuje dotacje. W przypadku podażowego finansowania instytucja otrzymuje bezpośrednio środki od władz, przy popytowym finansowaniu środki otrzymuje podmiot zgłaszający zapotrzebowanie na kształcenie i może dokonać zakupu, gdzie chce. Debata nad tymi systemami finansowania wiąże się z „rynkowym” charakterem mechanizmów finansowania popytowego. Uznaje się, że klient, otrzymujący środki od państwa, jak uważny, krytyczny konsument wydaje efektywnie pieniądze. W badanych krajach nie było jednak voucherów (bonów edukacyjnych) jako podstawowej formy finansowania popytowego; trwa dyskusja nad ich wprowadzeniem w Australii i Nowej Zelandii. W Holandii można było zauważyć w 2000 r. eksperyment w tym zakresie (vouchery zastosowano w 10 uczelniach i 6 organizacjach biznesu).

d. wsparcie dla studentów traktować można jako element finansowania popytowego - studenci otrzymują pomoc materialną, by opłacić czesne. Aby sprawdzić znaczenie tej, pomocy porównuje się wysokość dotacji dla studenta (pomoc stypendialna) z wysokością czesnego, przy czym pożyczki i kredyty dla studentów jako pomoc zwrotna (student musi ją w różny sposób spłacać) nie są traktowane jako środki publiczne. Tam, gdzie nie ma czesnego, nie ma, oczywiście, finansowania popytowego, np. W Danii, Szwecji, Niemczech; z kolei we Flandrii i Francji czesne jest niskie i tylko Holandia ma „system popytowy” - ma bowiem wyższe czesne, ale i tak pokrywa ono tylko 20% kosztów ponoszonych przez państwo. W Australii, Nowej Zelandii, Tennessee i W. Brytanii jest czesne, ale tam pomoc materialna jest na niskim poziomie i mechanizmy popytowe, zdaniem Autorów, gorzej działają.

e. finansowanie podażowe, **oparte na liczbie studentów**, może być, zdaniem Autorów, traktowane także jako finansowanie popytowe, jeśli przyjmie się inną definicję finansowania popytowego, tzn. pieniądze podaża za klientem. Student wpływa na budżet przez wybór kierunku studiów. Przy takim ujęciu 4 kraje stosują finansowanie popytowe, a wyłącznie w 2 krajach nie istnieje ono w

ogóle. Warunkiem takiego ujęcia jest założenie o „spełnieniu wymogów rynku”, tzn. wolny dostęp instytucji i studentów do rynku edukacji, przejrzystość rynku i mechanizmy cenowe (możliwość różnicowania czesnego i jakości).

Można zwrócić uwagę na kilka dodatkowych spraw:

- ostatnio zmieniała się formuła finansowania w 4 krajach: w Szwecji w 1994 r., w Danii w 1992 r., w Holandii w 2000 r. a także w W. Brytanii;
- same uczelnie także stosują algorytmy rozdziału środków, które otrzymały, natomiast nie ma ogólnokrajowych regulacji nt. wewnętrznej alokacji;
- dyskusja nad kierunkiem zmian koncentruje się w różnych krajach na różnych kwestiach, zależnie od stosowanych formuł finansowania. Np. w krajach, gdzie finansowanie oparte jest na wskaźnikach wyjść, dyskutuje się nad tym, czy uwzględniać liczbę zaliczonych przedmiotów czy nadane stopnie;
- w wielu krajach system finansowania obejmuje złożone algorytmy i zbyt wiele wskaźników, tymczasem jeśli oczekuje się reakcji instytucji edukacyjnych, to stosowane formy finansowania powinny być jasne i zrozumiałe, niezbyt skomplikowane (np. w Danii, Nowej Zelandii i Szwecji dąży się do ograniczenia liczby wskaźników);
- we wszystkich krajach oprócz Niemiec obecnie środki przekazywane są w formie ogólnej dotacji (lump sum) czyli uczelnie mogą je swobodnie wydawać;
- rośnie popularność kontraktów, (np. we Francji, Szwecji, Australii, Nowej Zelandii). W Niemczech kontrakty stosowane są przez wybrane rejony (Brema). W Australii i Nowej Zelandii kontrakty są ograniczone i obejmują liczbę wspieranych studentów. We Francji obejmują określony rodzaj działalności i kierunki reform.

Informacja o autorce

Dr Julita Jablecka, pracuje w Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyzszego UW. E-mail: j.jablecka@uw.edu.pl

Bibliografia

- Beasley, K. Digerson, M. i O. Hensley. 1982: *The Administration of Sponsored Programs*, San Francisco, Washington London: Jossey bass.
- Braun, D. 1993. Who Governs Intermediary Agencies, The Principal - Agents Relations in Research Policy Relations, *Journal of Public Policy* vol. 13 no 2
- [The] *Future of University Research*. 1981. OECD, Paris
- Kaiser, F., Vossensteyn, H. i J. Koelman. 2001. *Public finding of Higher Education*, Enschede: Center for Higher Education Policy Studies
- Jablecka, J. 2002. *Koordinacja badań akademickich, teorie, koncepcje, rzeczywistość*. Centrum badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyzszego Uniwersytet Warszawski, Warszawa
- Robertson, N. 1980. Science Policy in the United States, w: *Science Policy USA – USSR*, National Science Foundation
- Shatock, M. 1989. Science Policy and the Research Councils, *Minerva* vol. XXVII.
- Williams. G. 1995. The Marketization of Higher Education, Reforms and Potential Reforms, w: Dill, D. i B. Sporn. *Emerging patterns of Social Demand and University Reform. Through a Glass Darkly*, Oxford - New York – Tokyo: Elsevier Science Ltd., Pergamon Press.