

# Wprowadzenie

Polska jest krajem, w którym przez ostatnie 20 lat nastąpiła niezwykle silna ekspansja kształcenia wyższego, a mimo to pogłębiona wiedza o tym procesie pozostaje w dużym stopniu niedostępna. Niniejsze opracowanie ma ambicję głębiej wniknąć w analizę jednego z istotnych, ale słabo obecnych w literaturze, ekonomicznych aspektów tej ekspansji, a mianowicie kosztów, które ponosi się w związku z nią.

Transakcje zawierane na rynku edukacji wyższej mają istotne skutki ekonomiczne – w krótkim okresie dla indywidualnych ścieżek kariery osób wchodzących na rynek pracy (liczba absolwentów sięga obecnie rocznie blisko 0,5 miliona) oraz dla funkcjonowania sektora edukacji wyższej (zatrudniającego w Polsce łącznie ponad 170 tys. osób), a w długim – dla funkcjonowania całej gospodarki. Determinują bowiem wielkość i strukturę zasobów kapitału ludzkiego, a tym samym wielkość potencjalnej produkcji w gospodarce i wszystkich kategorii pochodnych, zarówno ekonomicznych, jak i – szerzej – społecznych. Znaczenie to szczególnie zwiększyło się w ostatnich latach wraz z upowszechnianiem się wyższego wykształcenia i ze wzrostem jego kosztów.

Tym ważniejsze jest pytanie o wielkość oraz strukturę nakładów i kosztów ponoszonych w procesie kształcenia i ich determinanty. Koszty kształcenia wyjaśniają bowiem jedną z istotnych przesłanek indywidualnych decyzji o podejmowaniu kształcenia i o wyborze jego kierunku (jest to perspektywa przyszłych i aktualnych studentów oraz ich gospodarstw domowych), decyzji publicznych o regulowaniu i finansowaniu kształcenia (perspektywa państwa), jak również decyzji o dostarczaniu usług edukacyjnych (perspektywa uczelni publicznych i prywatnych). Poznanie kosztów kształcenia jest też niezbędne do badania efektywności nakładów na szkolnictwo wyższe w kontekście funkcjonowania rynku pracy.

Prezentowane w niniejszej pracy wyniki analiz powstały w toku realizacji projektu badawczego „Społeczne i ekonomiczne uwarunkowania wyborów osób w wieku 19–30 lat dotyczących studiowania” przez zespół z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego na zlecenie Instytutu Badań Edukacyjnych. Projekt ten wchodził w skład szerszego projektu systemowego o nazwie „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”. Był on finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet III: Wysoka jakość systemu oświaty, Poddziałanie 3.1.1. Tworzenie warunków i narzędzi do monitorowania, ewaluacji i badań systemu oświaty.

Przed wspomnianym projektem postawiono dwa zasadnicze cele. Pierwszy miał charakter metodologiczny i polegał na opracowaniu metodologii badania nakładów ponoszonych na kształcenie wyższe. W przypadku studentów chodziło o identyfikację i pomiar nakładów na kształcenie w różnej postaci (finansowych, rzeczowych i pracy) i nadanie im wszystkim postaci finansowej (koszty jawne), jak również o oszacowanie nakładów alternatywnych (kosztów niejawnych) wraz z analizą ich uwarunkowań. W przypadku uczelni projekt zakładał stworzenie metodologii badania nakładów ponoszonych przez uczelnie (prywatne i publiczne), w celu dostarczania usług edukacyjnych. Metodologia odnosząca się do kosztów wytwarzania usług edukacyjnych przez szkoły wyższe miała obejmować m.in. metodologię badania kosztów zatrudnienia kadry akademickiej oraz nakładów ze strony tejże kadry związanych z wytworzeniem usług edukacyjnych, co ma zasadniczy wpływ na poziom nakładów i kosztów kształcenia ogółem. Drugim celem projektu była analiza rzeczywistych zjawisk występujących w polskim szkolnictwie wyższym z użyciem wstępnie opracowanej metodologii. Nasza książka przedstawia właśnie te analizy.

Metodologia, nad którą pracował zespół badawczy z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, odnosiła się do: (1) pogłębionej analizy danych zastanych, generowanych przez statystykę publiczną po to, by zidentyfikować podstawowe problemy odnoszące się do kosztów (i szerzej – nakładów) na kształcenie wyższe zarówno możliwe, jak i niemożliwe do zbadania z wykorzystaniem tych infor-

macji; (2) badania, w jaki sposób dane zastane identyfikują ponoszone nakłady i przebiegające w uczelniach procesy; (3) uzyskiwania danych ze specjalnie skonstruowanych badań terenowych w celu zgromadzenia informacji na temat nakładów ponoszonych na kształcenie wyższe przez uczelnie, nauczycieli akademickich i studentów wraz z oceną możliwości ich analitycznego wykorzystania; (4) pozyskiwania danych w toku eksperymentów ekonomicznych i oceny ich przydatności do analizy nakładów związanych z kształceniem wyższym. W książce wykorzystujemy opracowaną w projekcie metodologię, choć bezpośrednio się nią nie zajmujemy. Koncentrujemy się bowiem na badaniach nakładów ponoszonych w Polsce przez stronę publiczną i prywatną na pozyskiwanie wyższego wykształcenia.

Zasadniczym problemem pomiaru kosztów kształcenia ponoszonych przez uczelnie jest to, że zwykle nie są one bezpośrednio obserwowalne. Wynika to nie tyle z tego, iż uczelnie, zarówno publiczne, jak i prywatne, nie mają woli udostępniania szczegółowych danych na temat wartości nakładów ponoszonych na kształcenie na odpowiednim poziomie szczegółowości, ale przede wszystkim z tego, że – zwłaszcza w przypadku uczelni publicznych – nie są one w stanie precyzyjnie i adekwatnie do przebiegu procesu edukacyjnego wskazać odpowiedniego nakładu i obliczyć jego kosztu (na poziomie kierunku kształcenia). Uczelnie publiczne bowiem w przeważającej większości, poza działalnością dydaktyczną, prowadzą także działalność naukowo-badawczą, często również ekspercką, zatrudniając w niej same czynniki produkcji, które wykorzystują w działalności dydaktycznej (nauczyciele akademicy zatrudnieni na stanowiskach naukowo-dydaktycznych, sale seminaryjno-wykładowe, sprzęt itp.). Nie jest zatem jasne, jaka część np. wynagrodzenia pracowników naukowo-dydaktycznych czy kosztów eksploatacji pomieszczeń jest w swej istocie kosztem kształcenia, a jaka kosztem działalności naukowej czy np. popularyzatorskiej. W niektórych przypadkach stosuje się umowne klucze podziału kosztów, lecz jest to tylko dalekie przybliżenie.

Dodatkowo kalkulację kosztów kształcenia komplikuje prowadzenie przez większość uczelni studiów na więcej niż jednym stopniu i więcej niż jednym kierunku, przy zaangażowaniu różnych kombinacji nakładów.

Jednocześnie często przy kształceniu wielokierunkowym powstają korzyści skali (np. wspólny wykład prowadzony w jednej sali przez jednego pracownika dydaktycznego dla studentów różnych kierunków studiów), co utrudnia przypisanie ponoszonych nakładów do faktycznie wytwarzanych i sprzedawanych usług edukacyjnych. Część nakładów ma charakter kosztów pośrednich (np. obsługa administracyjna), co także wymaga przyjęcia założeń dotyczących ich podziału między różne rodzaje działalności prowadzonej w uczelniach, nie tylko edukacyjnej, ale i naukowo-badawczej, a następnie przypisania odpowiednich części pośrednich kosztów edukacyjnych poszczególnym usługom dydaktycznym, np. poziomom czy kierunkom studiów.

Trzecią ważną komplikacją jest to, że uczelnie działają w specyficznym otoczeniu instytucjonalnym (prawno-regulacyjnym), które wymusza stosowanie wielu reguł ograniczających swobodę w uzyskiwaniu przychodów i ich wydatkowaniu na pokrycie kosztów działalności. W efekcie, prowadzona przez uczelnie rachunkowość do pewnego stopnia traci walor informacyjny, pozwala natomiast uczelniom wykazać, że spełniają narzucone przez regulatora warunki prowadzenia działalności naukowo-badawczej lub dydaktycznej. W szczególności, w przypadku uczelni publicznych najczęściej mamy do czynienia z odwróconym kierunkiem zależności między poziomem kosztów i ceną: to cena (czy raczej oczekiwany przez uczelnię przychód) decyduje o kosztach, a nie odwrotnie (jak ma to zwykle miejsce w typowej działalności gospodarczej). Przychód przy tym tylko w części pochodzi z rynku, w części zaś wynika z zasad subwencjonowania kształcenia i badań przez państwo.

Równie nierozpoznanym obszarem są wydatki na kształcenie ponoszone przez osoby prywatne. Ich elementem, o którym relatywnie więcej wiadomo, są opłaty za studia, choć i w tym przypadku wiele z nich ma charakter ukryty (np. opłaty za dodatkowe terminy egzaminów, za powtarzane zajęcia, za wydanie dyplomu). Nie są znane wydatki towarzyszące studiom, np. takie jak zakup podręczników, koszt zakwaterowania czy dojazdów w związku z kształceniem się. Jeszcze większym wyzwaniem jest możliwie precyzyjna wycena kosztów alternatywnych (utracych dochodów z tytułu podjęcia studiów, a także czasu poświęcanego na studiowanie). Pełny i kompleksowy szacunek kosztów ponoszonych

przez osoby prywatne w związku ze studiowaniem – który tu zamieszczamy – może być podstawą pełniejszej, niż zwykle się to robić, wyceny stopy zwrotu z inwestycji w kształcenie.

W badaniach, których wyniki przedstawiamy, udało się zidentyfikować i wyjaśnić wiele mechanizmów występujących na styku czterech głównych interesariuszy procesu kształcenia na poziomie wyższym, tj. uczelni publicznych, uczelni prywatnych, studentów (i ich gospodarstw domowych) oraz państwa, nie pretendując wszakże do kompletnego opisu wszystkich zależności występujących między tymi podmiotami. I choć nie prezentujemy pełnej odpowiedzi na pytanie, jaka jest całkowita wysokość nakładów i kosztów kształcenia wyższego w Polsce (tak w ujęciu zagregowanym, jak i w rozbięciu na poszczególne kierunki kształcenia), to jednak wyraźnie się do niej przybliżamy.

Niniejsze opracowanie składa się z ośmiu rozdziałów. I tak w rozdziale 1 przedstawiono ogólny, podstawowy zarys metodologii prowadzonych dalej analiz: zdefiniowano podstawowe pojęcia, takie jak koszt, nakład i wydatek, zaprezentowano badania terenowe, w szczególności przedstawiono przebieg badania typu *case study* dotyczącego kosztów kształcenia w 12 uczelniach, prowadzących studia na trzech wybranych do analizy kierunkach studiów. Wyniki tego badania stały się ważnym przyczynkiem do wielu wniosków przedstawionych w rozdziałach 5 i 6.

Punktem wyjścia do analiz przedstawionych w kolejnych rozdziałach jest ekonomiczny model kształtowania się podaży usług edukacji wyższej przedstawiony w rozdziale 2. Odniesiono się w nim także do strony popytowej rynku usług szkolnictwa wyższego, czyli powstawania strumieni wydatków prywatnych przeznaczonych na ten cel. Model osadzono w neoklasycznej teorii przedsiębiorstwa, w ramach mikroekonomii głównego nurtu, odnosząc się również do innych elementów teorii ekonomii, takich jak problem asymetrii informacji, problem wyboru konsumenta, w szczególności wyboru w warunkach niepewności.

Ponieważ działanie systemu szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza jego finansowanie, podlega silnej regulacji ze strony państwa, w rozdziale 3 opisano wybrane uwarunkowania prawne funkcjonowania uczelni, odnosząc się nie tylko do stanu obecnego, ale także do zmian, które zaszły w ostatnich latach w tym zakresie. Opisano regulacje, które wpływają

na wielkość nakładów, a tym samym kosztów kształcenia ponoszonych przez uczelnie wyższe. Opis ten uzupełniono wnioskami z wywiadów z interesariuszami szkolnictwa wyższego w Polsce, pozwalającymi ocenić, w jaki sposób regulacje te oddziałują na funkcjonowanie sektora w praktyce, a nie tylko jak powinny oddziaływać w zamierzeniu ustawodawcy. W rozdziale tym zajęto się m.in. sposobem alokacji środków publicznych na kształcenie wyższe (w szczególności strukturą algorytmu dotacji podstawowej na działalność dydaktyczną), wymogami dotyczącymi nakładów pracy nauczycieli akademickich (minimum kadrowe, pensum i alokacja zasobów kadrowych), regulacjami prawnymi dotyczącymi wysokości wynagrodzeń nauczycieli akademickich oraz sposobami podziału czasu pracy nauczycieli akademickich między działalność dydaktyczną, badawczą i organizacyjną. W tej części książki odniesiono się także do tego, jaki – w świetle obecnie obowiązujących przepisów – jest cel kalkulacji kosztów kształcenia przez uczelnie i jakie znaczenie dla jego realizacji ma organizacja uczelni i sposób zarządzania jej finansami.

Rozdział 4 formułuje odpowiedź na pytanie o wysokość kosztów ponoszonych przez uczelnie na kształcenie oraz analizuje źródła ich pokrycia z wykorzystaniem danych pochodzących z systemu statystyki publicznej. Rozdział ten spełnia dwie funkcje. Po pierwsze, pokazuje, jakie koszty kształcenia można zidentyfikować, bazując na danych GUS (zaproponowano w nim alternatywny, względem stosowanego m.in. przez GUS, sposób wyliczenia kosztów jednostkowych kształcenia, w zależności od typu uczelni). Analiza wykorzystuje dane za okres 1997–2012 (z pewnymi elementami odnoszącymi się do 2013 roku, dla którego pełne informacje podczas pisania tego opracowania nie były jeszcze dostępne). Pozwala to prześledzić trendy w kształtowaniu się kosztów i przychodów uczelni związanych z ich działalnością dydaktyczną. Po drugie, rozdział wskazuje, w jakim stopniu informacje zbierane w systemie statystyki publicznej wystarczają do kalkulacji kosztów kształcenia na poziomie kierunków studiów. W naszej ocenie niedostatki obecnych rozwiązań w tym zakresie są przeszkodą w prowadzeniu bazującej na faktach oceny kosztów, co ogranicza ekonomiczną racjonalność decyzji publicznych w kształtowaniu podziału środków na kształcenie wyższe. Autorzy rozdziału formułują też rekomendacje dotyczące zmian

w zakresie sprawozdawczości uczelni, które pozwoliłyby poprawić stan obecny. Analiza jest wzbogacona także o wnioski z konsultacji eksperckich oraz badań ilościowych przeprowadzonych w ramach analizy *case study* w 12 uczelniach badanych w projekcie.

Kolejne dwa rozdziały przenoszą uwagę Czytelnika do wnętrza uczelni wyższej. W większości badań z zakresu kosztów szkolnictwa wyższego w Polsce, jakie realizowano do tej pory, uczelnia była traktowana jako swego rodzaju czarna skrzynka, która, wykorzystując określone nakłady (i ponosząc koszty w związku z ich zakupem), wytwarzała produkt (usługę edukacyjną). W najlepszym wypadku obserwowano wielkości zmiennych wejściowych oraz wyjściowych (co samo w sobie także nie jest zadaniem trywialnym, o czym jest mowa w rozdziale poprzednim). Procesy zachodzące wewnątrz uczelni były jednak do tej pory rozpoznane w jeszcze mniejszym stopniu. Rozdziały 5 i 6 mają na celu przełamanie tego ograniczenia i podejmują próbę przedstawienia mechanizmów oddziałujących na poziom kosztów kształcenia wewnątrz uczelni. Z racji pionierskiego charakteru tego typu analiz i braku porównywalnych danych odnoszących się do ogółu uczelni w Polsce zrealizowano również cykl badań typu *case study*. Rozdziały 5 i 6 powstały głównie na podstawie wniosków z 60 wywiadów eksperckich przeprowadzonych z przedstawicielami 12 uczelni, kształcących na trzech kierunkach studiów: budownictwo, ekonomia i informatyka. Sformułowane w nim wnioski w żadnym wypadku nie mogą być uogólniane na wszystkie uczelnie polskie, stanowią jednak istotny przyczynek do identyfikacji kosztów kształcenia na poziomie wyższym i rozpoznania zjawisk na nie oddziałujących. Rozdział 5 przedstawia wyniki analizy sposobów ewidencji i zarządzania kosztami. Jego celem jest opis mechanizmów i procedur funkcjonujących w uczelniach, jeśli chodzi o ewidencjonowanie kosztów, a także o sposoby wykorzystywania tej wiedzy do zarządzania uczelniami w krótkim i długim okresie. Rozdział prezentuje przede wszystkim znaczne zróżnicowanie uczelni pod tym względem. Z kolei rozdział 6 podejmuje problem jakości kształcenia i jej powiązań z poziomem kosztów dostarczania usług edukacyjnych. W pierwszej kolejności definiuje on jakość kształcenia w szkołach wyższych i omawia jej wymiary, a następnie, odwołując się przede wszystkim do wyników

badania typu *case study*, omawia mechanizmy funkcjonujące w szkołach wyższych, które wiążą ze sobą jakość kształcenia i poziom kosztów usługi edukacyjnej. W tym rozdziale są także dyskutowane okoliczności, które oddziałują na intensywność tych powiązań. Główne pytanie tam formułowane dotyczy kierunku zależności między kosztami a jakością.

W rozdziałach 7 i 8 są kontynuowane rozważania na poziomie mikroekonomicznym dotyczące dwóch typów powiązań uczelni z jej otoczeniem zewnętrznym. Rozdział 7 poświęcono rynkowi pracy nauczycieli akademickich, czyli najważniejszego czynnika produkcji w szkolnictwie wyższym. Są w nim analizowane wynagrodzenia stanowiące główny składnik kosztów uczelni, a także alokacja czasu nauczycieli akademickich między różnego rodzaju aktywność na uczelni (praca dydaktyczna, naukowa, ekspercka czy organizacyjna). Ta część analizy stanowi zatem ważny wkład do uzyskania odpowiedzi na pytanie, jaka część kosztów pracy nauczycieli akademickich powinna być przypisywana działalności dydaktycznej, a jaka pozostałym działaniom. Rozdział podejmuje także kwestię preferencji nauczycieli akademickich dotyczących różnych zajęć zawodowych (na uczelni lub poza nimi), stosując przy tym najnowocześniejsze, empiryczne metody ich badania. Pozwalają one wycenić czas poświęcany różnym typom aktywności zawodowej nauczycieli (z ich perspektywy). Podejście to stanowi alternatywny sposób wyceny wartości nakładu pracy nauczycieli akademickich na działalność dydaktyczną. Podstawą empiryczną analiz zamieszczonych w tym rozdziale stały się – poza danymi statystyki publicznej – informacje zaczerpnięte ze specjalnie skonstruowanego badania ankietowego (CAPI) na 1000-osobowej próbie nauczycieli akademickich.

Z kolei rozdział 8 odnosi się do prywatnych nakładów na kształcenie wyższe. Jego zasadniczym celem jest sporządzenie możliwie pełnego bilansu kosztów kształcenia z punktu widzenia studenta. Bilans ten obejmuje zarówno wydatki finansowe, jak i nakłady rzeczowe oraz czas poświęcany kształceniu. Ważnym wątkiem, słabo rozpoznanym w dotychczasowej literaturze przedmiotu, jest problem pomiaru kosztu alternatywnego studiowania, związanego z utratą dochodu z pracy przez osoby decydujące się przeznaczyć swój czas na studia. Oprócz wielu źródeł danych zastanych wykorzystano w nim wyniki ze specjalnego



badania terenowego ludności w wieku 19–30 lat (CAPI), poświęconego wyborom edukacyjnym i procesowi kształcenia oraz związanych z nim nakładów i kosztów, a także metody ekonomii eksperymentalnej oraz wyboru warunkowego.

W przypadku rozdziałów odwołujących się do danych ilościowych część wykorzystanego materiału statystycznego zawarto w aneksach statystycznych. Z uwagi na zróżnicowany obszar badawczy poszczególnych rozdziałów, jak również zróżnicowany materiał źródłowy, aneksy umieszczono bezpośrednio po każdym rozdziale, aby Czytelnik zainteresowany wybranym problemem mógł stosunkowo łatwo dotrzeć do analiz będących podstawą wnioskowania zawartego w treści odpowiedniego rozdziału. Z kolei odwołania bibliograficzne znajdują się we wspólnym wykazie na końcu książki.

*Urszula Sztanderska, Gabriela Grotkowska*