



Organizacyjna i merytoryczna koordynacja procesu opracowania projektów sektorowej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku, ze szczególnym uwzględnieniem okresu do 2015 roku

Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku

ROZDZIAŁ 10

Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum:

- ▶ Ernst & Young Business Advisory
- ▶ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Luty 2010

 **ERNST & YOUNG**





10. Konkurencja jako instrument poprawy jakości

10.1. Bezprecedensowy rozwój szkolnictwa wyższego, jaki miał miejsce w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat dotyczył głównie uczelni niepublicznych oraz studiów niestacjonarnych na uczelniach publicznych. Rozwój ten odbywał się na zasadach rynkowych, równoważąc przy pomocy ceny podaż kształcenia ze strony uczelni z popytem studentów. Pomimo nadzoru PKA nad jakością kształcenia, to właśnie w najbardziej konkurencyjnym segmencie sektora szkolnictwa wyższego koncentruje się najwięcej nieprawidłowości, które przejawiają się niską (przeciętnie) jakością kształcenia.

10.2. W obszarze badań i kształcenia finansowanego ze środków publicznych bodźce do konkurowania jakością też są zdecydowanie zbyt słabe. Sposób podziału środków finansowych między poszczególne uczelnie nie różnicuje ich w wystarczającym stopniu ze względu na jakość prowadzonego kształcenia i badań naukowych, nie tworząc motywacji do podnoszenia jakości i dostosowywania oferty edukacyjnej do potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym rynku pracy.

10.3. Zmiany proponowane w niniejszym rozdziale mają na celu zwiększenie roli mechanizmów konkurencji jakością w szkolnictwie wyższym. Oznacza to z jednej strony konieczność zwiększenia zakresu finansowania publicznego dostępnego na zasadach konkursowych (zarówno w obszarze badań, jak i dydaktyki), z drugiej zaś dostarczenia kandydatom na studia informacji pozwalających, w większym stopniu niż do tej pory, ocenić jakość oferty dydaktycznej poszczególnych uczelni.

10.A. Wprowadzenie kontraktów na zadania dydaktyczne uczelni¹

10.4. Zmienione zostaną zasady finansowania działalności dydaktycznej uczelni ze środków publicznych. Zmiany te będą polegać na zastąpieniu dotacji stacjonarnej przez **dotację dydaktyczną** oraz **dotację stabilizacyjną**.

10.5. Dotacja stabilizacyjna będzie skierowana do uczelni publicznych, a jej celem będzie zapewnienie minimalnego poziomu finansowania niezbędnego do utrzymania w stanie niepogorszonym posiadanej infrastruktury dydaktycznej i badawczej. Za pomocą tej dotacji rozdzielana będzie niewielka część środków publicznych na szkolnictwo wyższe.

10.6. Główna część publicznego finansowania działalności dydaktycznej będzie alokowana poprzez dotację dydaktyczną. Dotacja ta będzie kierowana do akredytowanych uczelni publicznych i niepublicznych w wyniku otwartych konkursów. Przedmiotem konkursu będzie kontrakt na wykształcenie określonej przez Ministra liczby studentów w poszczególnych grupach

¹ Szczegółowe zasady funkcjonowania proponowanego systemu finansowania zaprezentowano w rozdziale 13. W niniejszym punkcie przedstawiono jedynie te zmiany systemu finansowania, które zwiększają zakres konkurencji o środki publiczne między uczelniami.



programów dyplomowych i na poszczególnych stopniach studiów. Kształcenie to będzie finansowane ze środków publicznych i będzie dotyczyć studiów w trybie standardowym. Spośród przedstawionych w ramach danego konkursu ofert będą wybierane najkorzystniejsze, przy czym kryteria wyboru zgłaszanych ofert będą koncentrować się na ocenie jakości kształcenia (szczegółowy zakres proponowanych kryteriów w rozdziale 13). Wyniki postępowania konkursowego będą upubliczniane w sposób umożliwiający łatwe porównanie ofert według wybranych kryteriów, a także przesłanie historii kontraktów otrzymanych przez daną uczelnię lub program dyplomowy.

10.7. Uczelnie będą mieć pełną swobodę dysponowania środkami finansowymi w ramach całości dotacji dydaktycznej i badawczej (p. 10.B). Będą rozliczane z wykonania zadań określonych w kontraktach, do których realizacji zobowiążą się przyjmując dotację, nie zaś z poszczególnych pozycji kosztowych. Opłaty pobierane od studentów studiujących w trybie standardowym na programie dyplomowym poza kontraktem nie mogą być wyższe, niż dotacja przypadająca na jednego studenta na tym samym programie dyplomowym w ramach kontraktu.

Uzasadnienie

10.8. Środki budżetowe na działalność dydaktyczną uczelni są rozdzielane obecnie w ramach dotacji stacjonarnej na podstawie tzw. algorytmu. Konstrukcja algorytmu jest praktycznie pozbawiona elementów jakościowej oceny pracy uczelni. Praktyka pokazuje, że zmiany struktury podziału puli środków publicznych w ramach tej dotacji między poszczególne uczelnie są bardzo ograniczone i premiują jedynie ekstensywny wzrost uczelni. Ponadto w obecnym systemie prawo do otrzymania dotacji stacjonarnej mają jedynie uczelnie publiczne. W efekcie finansowe bodźce do podnoszenia jakości kształcenia w uczelniach publicznych są ograniczone. Powyższe tezy znajdują również odzwierciedlenie w dokumencie „Założenia do nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki”, według którego jednym z celów reformy szkolnictwa wyższego powinno być „doprowadzenie do przełomu w jakości kształcenia w uczelniach wyższych poprzez pro jakościową nowelizację dotacji stacjonarnej”.

10.9. Zmiany proponowane w zakresie publicznego finansowania działalności dydaktycznej polegają na wprowadzeniu mechanizmu konkurencji zarówno wewnątrz sektora uczelni publicznych, jak i między uczelniami publicznymi i niepublicznymi. Dostęp do środków publicznych będą miały te uczelnie, które zagwarantują najwyższą jakość oferowanego kształcenia.

10.10. Proponowany mechanizm nie tylko zapewni przejrzystość i przyczyni się do efektywnej alokacji środków publicznych, lecz wymusi także konkurowanie jakością o studentów pozakontraktowych. Nieotrzymanie kontraktu przez daną uczelnię będzie bowiem oznaczać, że oferowane przez nią kształcenie charakteryzuje się niższą jakością lub, że uczelnia oferuje studia droższe niż przeciętnie na rynku. Publiczna dostępność wyników postępowań konkursowych ułatwi przyszłym studentom ocenę oferty dydaktycznej poszczególnych uczelni. Spowoduje również, że uczelnie, które nie uzyskają kontraktów ze względu na niespełnienie wymaganych kryteriów formalnych, a więc zbyt niską ocenę oferty złożonej w konkursie lub zbyt wysoką cenę będą musiały:



- ▶ oferować niższe ceny na studiach w trybie standardowym niż uczelnie, które otrzymały kontrakt lub
- ▶ oferować wyższe ceny niż przewidziane w ramach kontraktów, lecz przekonać kandydatów na studia, że oferta uzasadnia tę cenę.

10.11. System kontraktowy będzie narzędziem prowadzenia polityki edukacyjnej mającej na celu lepsze dopasowanie struktury kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb społecznych, w tym rynku pracy.

10.12. Kontraktowy system finansowania uczelni (w tym finansowania działalności dydaktycznej) funkcjonuje m.in. w Australii, Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, Grecji, na Łotwie, Słowacji oraz na Węgrzech.

Zagrożenia²

- ▶ Niedostosowana do potrzeb gospodarki struktura kształcenia studentów ze względu na ekspercki (a nie rynkowy) sposób określania tej struktury.
- ▶ Nieprzygotowanie uczelni publicznych do działania w warunkach konkurencji.
- ▶ Trudności organizacyjne związane z wprowadzeniem procesu kontraktowania kształcenia i kalkulacji dotacji stabilizacyjnej.

10.B. Rozszerzenie konkursowego finansowania badań³

10.13. W celu zwiększenia zakresu finansowania, które będzie rozdzielane na zasadach konkursowych, proponuje się zniesienie dotacji na działalność statutową podstawowych jednostek organizacyjnych uczelni i dotacji na badania własne uczelni w obecnej postaci.

10.14. Wydatki uczelni publicznych związane z utrzymaniem posiadanej infrastruktury badawczej będą w części finansowane w ramach dotacji stabilizacyjnej (por. 10.A oraz rozdział 13).

10.15. Oddzielny strumień finansowania zostanie skierowany do uczelni akademickich jako dotacja na rozwój potencjału badawczego. Dotacja ta będzie alokowana na podstawie konkursu, w którym uczelnie będą mogły występować o sfinansowanie przedsięwzięć badawczych, kosztów zatrudnienia badaczy po doktoracie (*post-doc*), finansowania infrastruktury badawczej itp. Dopuszczalne będzie połączenie przyznania dotacji z udzieleniem gwarancji finansowania realizacji tych samych zadań badawczych w kolejnych latach. Kryteria wyboru będą uwzględniać potencjał badawczy oraz dorobek naukowy uczelni ubiegającej się o dotację w odpowiedniej dziedzinie (na podstawie ewaluacji dokonywanej przez KEJN), a także merytoryczną ocenę

² Przedstawione tu ryzyka opisano szczegółowo w rozdziale 13.

³ System finansowania badań ze środków publicznych został opisany szczegółowo w rozdziale 13. W rozdziale 7 przedstawiono zasady ewaluacji badań naukowych.



zgłaszanych przedsięwzięć. Ponadto preferowane będą projekty, dla których uczelnie występujące o dotacje zapewniły częściowe finansowanie z innych źródeł (niepublicznych).

10.16. Znaczna część środków przekazywanych obecnie w ramach dotacji statutowej zostanie przeznaczona na finansowanie projektów badawczych zgłaszanych przez zespoły badawcze (granty badawcze). Tak jak dotąd, o granty będą mogły ubiegać się, za pośrednictwem wybranej uczelni, zespoły badawcze uczelni publicznych i niepublicznych dowolnego typu, przy czym osoby wchodzące w skład zespołu badawczego mogą pochodzić z różnych uczelni. Kryteria wyboru będą koncentrować się na merytorycznej ocenie zgłoszonych projektów oraz ocenie dorobku naukowego członków zespołu badawczego. W przyznanym finansowaniu będzie wyodrębniana premia dla kierownika zespołu badawczego i narzut dla uczelni.

Uzasadnienie

10.17. Udział środków na finansowanie projektów badawczych, przyznawanych po przeprowadzeniu postępowania konkursowego jest niski (ok. 20% środków). Obecnie około 60% publicznych środków na badania naukowe jest dystrybuowane na niezbyt klarownych zasadach w ramach dotacji na działalność statutową. Niejasne są zarówno kryteria akceptacji wniosków, jak i ustalania wysokości dotacji, w tym - sposobu uwzględniania oceny parametrycznej.

10.18. Struktura i mechanizmy finansowania badań naukowych niedostatecznie sprzyjają promowaniu wysokiej jakości badań. Postulowane zwiększenie udziału środków rozdzielanych na zasadach konkurencyjnych oraz jasne powiązanie kryteriów podziału tych środków z dokonaniem naukowymi będzie istotnym bodźcem poprawy jakości badań naukowych prowadzonych w polskich uczelniach.

Zagrożenia

- ▶ Nie jest znany model rozdysponowywania środków na badania naukowe i działalność statutową według nowego projektu ustawy o finansowaniu nauki.
- ▶ W niektórych uczelniach publicznych (szczególnie w okresie bezpośrednio po wprowadzeniu zmian) wielkość środków publicznych na badania może istotnie spaść.

10.C. Wzmocnienie niecenowych mechanizmów konkurencyjności o studentów

10.19. Jednym z działań prowadzących do wzmocnienia mechanizmów konkurencji opartych na jakości kształcenia będzie zdecydowane poszerzenie zbioru informacji na temat jakości kształcenia poszczególnych uczelni oraz zwiększenie ich publicznej dostępności (listę kategorii danych dotyczących szkolnictwa wyższego, które będą regularnie gromadzone i udostępniane zaproponowano w rozdziale 12.B). Udostępnione zostaną internetowe bazy danych umożliwiające łatwe porównanie uczelni, m.in. na podstawie informacji o:



- ▶ ofertach konkursowych składanych w procesie kontraktowania zadań dydaktycznych ze środków publicznych, ocenach tych ofert i przyznanych uczelniom kontraktach dydaktycznych;
- ▶ akredytacjach i ewaluacjach dokonywanych przez PKA i KEJN;
- ▶ miejscu polskich uczelni w najważniejszych rankingach krajowych i międzynarodowych.

10.20. Dodatkowo zostaną podjęte działania mające na celu wzmocnienie mechanizmów konkurencji w obszarze dopasowania oferty kształcenia uczelni do potrzeb rynku pracy i rozpoznawalności uczelni wśród pracodawców:

- ▶ Zostanie uruchomione badanie kariery absolwentów na rynku pracy. Badanie będzie miało charakter cykliczny i będzie prowadzone centralnie (w formie badania internetowego) na podstawie bazy danych zgromadzonych w rejestrze studentów i absolwentów (por. rozdz. 12.C). Udostępniane będą dane przekrojowe pozwalające łatwo porównać osiągnięcia absolwentów danej uczelni lub danej grupy programów dyplomowych na rynku pracy.
- ▶ Wyniki badań na temat przyszłego popytu na kwalifikacje absolwentów oraz bieżącego dopasowania podaży i popytu na pracę osób z wykształceniem wyższym (prowadzone dla potrzeb procesu kontraktowania zadań dydaktycznych ze środków publicznych) będą upubliczniane w formie odpowiednio zaprojektowanej bazy internetowej.
- ▶ Na podstawie wyników cyklicznego regionalnego badania satysfakcji pracodawców z przygotowania absolwentów uczelni do pracy (por. 8.D) zostanie stworzona i udostępniona ogólnopolska baza danych.
- ▶ W miejsce obecnych dyplomów państwowych potwierdzających ukończenie studiów wyższych zostaną wprowadzone dyplomy poszczególnych uczelni (sygnowane godłem uczelni).

10.21. W celu zwiększenia ochrony praw studentów na uczelni zostanie nałożony obowiązek podpisywania umów ze studentami. Częścią umowy będzie m.in. oferta kształcenia na danym programie dyplomowym upubliczniana przez uczelnię w materiałach informacyjnych i promocyjnych. Sposób wywiązywania się z zawartych ze studentami umów będzie częścią oceny akredytacyjnej i ewaluacyjnej formułowanej przez PKA.

Uzasadnienie

10.22. Rynek kształcenia na poziomie wyższym charakteryzuje się asymetrią informacji - jedna ze stron transakcji ma pełniejsze i dokładniejsze informacje dotyczące przedmiotu transakcji. W przypadku kształcenia na poziomie wyższym asymetria dotyczy informacji o jakości oferowanego kształcenia i jego przydatności na rynku pracy: w momencie podjęcia decyzji o wyborze danej uczelni kandydat na studia, w przeciwieństwie do uczelni, nie dysponuje taką informacją. Uczelnia może w tej sytuacji udostępniać potencjalnym studentom tylko te informacje, które czynią jej ofertę bardziej korzystną, a także zawrzeć w ofercie zobowiązania, których w czasie trwania umowy nie będzie realizować. W takiej sytuacji jedynym łatwo porównywalnym elementem ofert różnych uczelni jest cena, której poziom nie wiąże się jednoznacznie z oferowaną jakością kształcenia. Proponowane rozwiązania mają za zadanie ograniczenie negatywnych skutków asymetrii informacji między kandydatami na studia a uczelnią. Rozwiązania te mają poszerzyć zestaw informacji dostępnych dla studentów przed



dokonaniem wyboru oferty danej uczelni, tak aby kandydat na studia mógł oprzeć swą decyzję na jak najbardziej obiektywnych kryteriach oceniających rzeczywisty zakres i jakość kształcenia dostarczanego przez uczelnię.

10.23. Obecnie informacje pozwalające na taką weryfikację są bardzo ograniczone i trudno dostępne. Na przykład wyniki badań podaży i popytu na pracę osób z wyższym wykształceniem czy poziomu bezrobocia i zarobków absolwentów nie są dzisiaj dostępne w formie odnoszącej się bezpośrednio do szkolnictwa wyższego. Monitorowanie lokalnego rynku pracy i rynku edukacyjnego należy, co prawda, do obowiązków Wojewódzkich i Powiatowych Rad Zatrudnienia, jednak ich sprawozdania nie trafiają do opinii publicznej i nie są wykorzystywane ani przez uczelnie, ani przez kandydatów na studia. W efekcie wprowadzonych zmian istotnie wzrosła dostępność ocen jakości kształcenia w danej uczelni pochodzących nie tylko z PKA, lecz także z weryfikacji umiejętności absolwentów na rynku pracy oraz monitoringu podaży i popytu na pracę osób z wykształceniem wyższym. Zmniejszeniu asymetrii informacji i wzmocnieniu mechanizmów konkurencji mają również służyć działania zwiększające rozpoznawalność uczelni wśród pracodawców i dostosowujące ofertę w zakresie kształcenia do rzeczywistych wymagań rynku pracy.

10.24. Nałożenie na uczelnie obowiązku zawierania umów ze studentami oraz uwzględnienie stopnia realizacji umowy w procesie oceny przez PKA skłoni uczelnie do ściślejszego przestrzegania podjętych zobowiązań i odejścia od formułowania nierealistycznych ofert.

10.25. Proponowane powyżej działania stosowane są już obecnie w innych krajach. Najbardziej rozbudowane systemy zbierania danych dotyczących regionalnego rynku pracy i ich upowszechniania w powiązaniu ze szkolnictwem wyższym funkcjonują w USA: np. [system w stanie Floryda](#), który udostępnia m.in. dane o poziomie zatrudnienia oraz spodziewanych zarobkach wedle poziomu i typu wykształcenia. Istnieje również wiele wzorców badania satysfakcji studentów i absolwentów, np. brytyjski [program The National Student Survey](#), amerykański [National Student Engagement Survey](#), kanadyjski [National Graduates Survey](#), czy też australijski [Graduate Destination Survey, Course Experience Questionnaire i Australasian Survey of Student Engagement](#). Agencje prowadzące badania rynku pracy są albo częścią instytucji statystycznych (Kanada), albo prywatną instytucją badania rynku (Wielka Brytania), albo niezależną fundacją typu *non-profit* (Australia).

Zagrożenia

- ▶ Brak wystarczającego zainteresowania kandydatów na studia weryfikacją jakości kształcenia uczelni na podstawie dostępnych informacji.
- ▶ Utrzymanie się istotnej roli ceny jako czynnika decydującego o wyborze oferty studiów.
- ▶ Niska zwrotność internetowych badań ankietowych - brak zainteresowania studentów i absolwentów uczestnictwem w dobrowolnym programie.
- ▶ Niskie zainteresowanie pracodawców współdziałaniem w procesie kształcenia studentów oraz ewaluacji kwalifikacji absolwentów uczelni.



Mierniki realizacji celu strategicznego *Konkurencja*

Kod	Definicja	jednostka miary	Przekroje							Źródło danych	Rekomendacja kierunku		
			Sektor		Typ uczelni				Stopnie kształcenia				
			publiczny	niepubliczny	uczelnie zawodowe	kolegia akademickie	uczelnie akademickie	uczelnie badawcze	I			II	III
K1	Odsetek środków prywatnych w przychodach z działalności badawczej	%	x	x	x	x	x	x				uczelnie	Wzrost
K2	Odsetek środków pozyskanych z projektów UE w przychodach uczelni	%	x	x	x	x	x	x				uczelnie	Wzrost
K3	Odsetek środków publicznych na SW rozdzielanych na zasadach konkurencyjnych	%	x	x	x	x	x	x				uczelnie	Wzrost
K4	Środki z budżetu UE pozyskane przez polskie uczelnie jako procent całkowitego budżetu UE dostępnego dla europejskich uczelni	%	x	x	x	x	x	x				uczelnie	Wzrost
K5	Relacja sumy wariancji wyników matur studentów mierzonej wewnątrz uczelni do wariancji między uczelniami ⁵	%	x	x	x	x	x	x			x	uczelnie	niższa

⁴ Według klasyfikacji ISCED.

⁵ Im niższa wartość współczynnika, tym bardziej przeciętne wyniki matur studentów w uczelniach różnią się między uczelniami i tym mniej różnią się w ramach danej uczelni. Współczynnik ten mierzy więc efekty konkurencji uczelni o najlepszych studentów.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Ernst & Young

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Firma Ernst & Young jest globalnym liderem w zakresie usług audytorskich, podatkowych, transakcyjnych i doradczych. Na całym świecie 144 000 naszych pracowników jednoczą wspólne wartości i świadczone wysokiej jakości usługi. Zmieniamy rzeczywistość, pomagając naszym pracownikom, naszym klientom oraz naszej coraz szerszej społeczności w wykorzystaniu ich potencjału.

Aby uzyskać więcej informacji, odwiedź www.ey.com/pl

© 2010 Ernst & Young
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową jest pozarządową, niezależną instytucją naukowo-badawczą zajmującą się gospodarką i polityką państwa. Instytut powstał w 1989 roku jako fundacja działająca na zasadach non-profit. Prowadząc badania, IBnGR formułuje rekomendacje użyteczne dla polityki państwa oraz dostarcza sferom biznesu i szerokiej opinii publicznej niezależnych ocen gospodarki.

Aby uzyskać więcej informacji, odwiedź: www.ibnqr.edu.pl

