

**PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ AUSTRALIJSKICH UCZELNI W MODERNIZACJI
KSZTAŁCENIA I REALIZACJI BADAŃ NAUKOWYCH SPRZYJAJĄCYCH
POPRAWIE POZYCJI TYCH UCZELNI W ŚWIECIE**

Autor: **Jakub Rok**

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski

Ekspertyza badawcza dla Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich

Czerwiec, 2011 | Warszawa

SPIS TREŚCI

1 Kontekst i główne cechy szkolnictwa wyższego w Australii	3
1.1 Ład akademicki.....	3
1.2 Struktura systemu HE.....	7
1.3 Partycypacja.....	8
1.4 Zapewnianie jakości	9
2 Lupa: system finansowania, polityka kadrowa, sukces.....	13
2.1 System finansowania.....	13
2.2 Polityka kadrowa	28
2.3 Sukces australijskiego szkolnictwa wyższego	33
3 Wskazówki dla Polski	39
3.1 Polityka oparta na dowodach i przejrzystość	39
3.2 Zapewnienie jakości i rozliczalność	40
3.3 Priorytetyzacja finansowania publicznego	41
Wykorzystane źródła	44
Załącznik 1: Uprawnienia uczelni do korzystania ze środków publicznych	46

1 Kontekst i główne cechy szkolnictwa wyższego w Australii

1.1 Ład akademicki

1.1.1 Ewolucja systemu szkolnictwa wyższego

Do 1988

Australijskie szkolnictwo wyższe, od czasu powstania pierwszych uniwersytetów w drugiej połowie XIX wieku, podlegało władzom stanowym¹. Od lat 50. XX wieku rosła rola rządu federalnego² w finansowaniu i tworzeniu ram politycznych dla szkolnictwa wyższego. Momentem przełomowym był rok 1974, kiedy rząd federalny zdecydował o zniesieniu czesnego i przejęciu pełnej odpowiedzialności za finansowanie uczelni. Poskutkowało to dynamicznym wzrostem liczby studentów i zapoczątkowało proces przejścia od elitarnego do masowego systemu szkolnictwa wyższego.

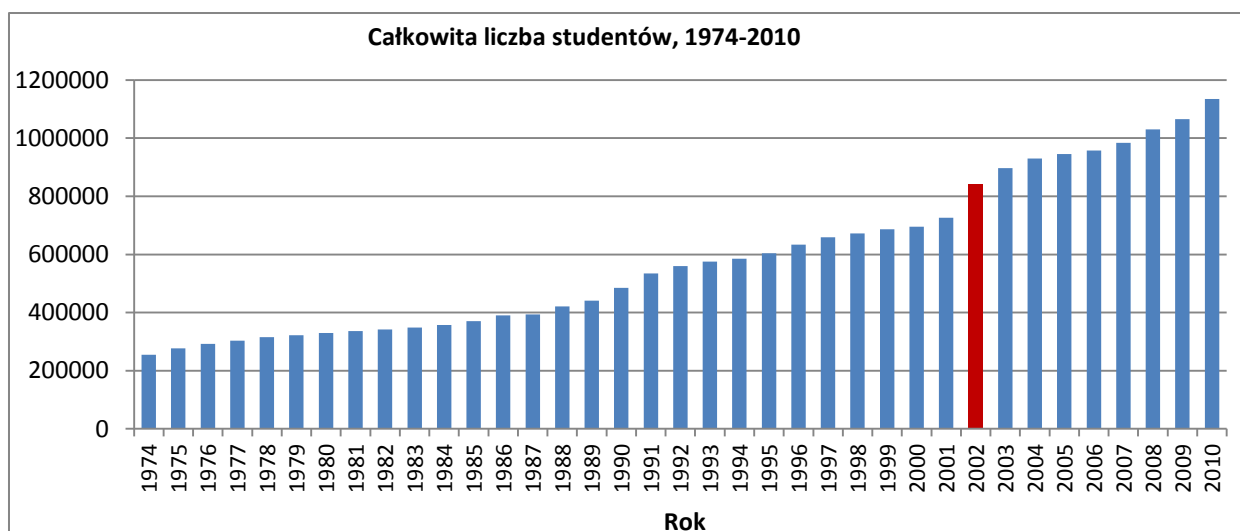
1988

Lata 1988-91 przyniosły kolejną falę reform, wprowadzonych przez ministra edukacji J. Dawkinsa pod hasłami poszerzenia dostępu do edukacji. Binarny system szkolnictwa wyższego został zunifikowany, scalenie mniejszych szkół wyższych doprowadziło do powstania nowych, wielo-kampusowych uniwersytetów. Zmianie uległ schemat finansowania kształcenia. Powstał *Higher Education Contribution System* (HECS), w ramach którego studenci zostali zobowiązani do pokrywania 20% kosztów swojego kształcenia. Równolegle, wprowadzono system kredytów studenckich dla studentów I stopnia umożliwiających odroczenie spłaty.

Reforma Dawkinsa zapoczątkowała nowy paradygmat finansowania badań, uznający selektywność i koncentrację środków za warunek ich efektywnego wykorzystania (Meek 2007). Powstały mechanizmy konkurencyjnej (*competitive*) realokacji części środków z dotychczasowej dotacji instytucjonalnej, w oparciu o ilościowe wskaźniki wyników (*performance-based*) działalności badawczej. Reforma Dawkinsa spowodowała gwałtowny wzrost liczby studentów (Wykres 1) i spadek udziału nakładów publicznych w strukturze przychodów uczelni – z ponad 80%, do 60% w okresie 1988-1992 (Schulz 2005).

¹ Australia jest państwem federalnym, w skład którego wchodzi 6 stanów (states) oraz 2 terytoria (territories); tu i w dalszej części pracy termin 'stanowy' dotyczy zarówno stanów, jak i terytoriów.

² Ang. Commonwealth government; tu i w dalszej części pracy terminy 'rząd federalny' i 'rząd' będą używane zamiennie



Wykres 1. Całkowita liczba studentów, 1974-2010. Źródło: oprac. własne, na podst. www.deewr.gov.au; (w 2002 roku zmieniono sposób liczenia studentów)

97-01

W 1997 roku ukazał się *West Review*, dokument rekomendujący wprowadzenie voucherów edukacyjnych, deregulację czesnego oraz oprocentowanie kredytów studenckich. Spotkał się on jednak z silnym sprzeciwem opinii publicznej, co powstrzymało rząd od wprowadzania postulowanych reform (Schulz 2005). Presja finansowa, pod którą znalazły się uczelnie po reformie Dawkinsa wymusiła kolejne zmiany regulacji, m.in. częściowe dopuszczenie pełnopłatnych studentów krajowych na kursy ze studentami płacącymi HECS, podniesienie opłat w systemie HECS, ale także wprowadzenie kredytu studenckiego dla studentów podyplomowych. Równolegle, znaczącym źródłem przychodów stały się czesne pobierane od studentów zagranicznych, których liczba w okresie 1995-2002 wzrosła trzykrotnie (Schulz 2005).

W 2001 roku opublikowany został rządowy program rozwoju badań naukowych i wspierania innowacji *Backing Australia's Ability*. Dużą część środków na działalność badawczą przeznaczono dla uniwersytetów w ramach nowych, konkurencyjnych mechanizmów finansowania.

2003

W 2002 roku ukazał się rządowy raport *Higher Education at the Crossroads*, stanowiący impuls do dyskusji o reformie szkolnictwa wyższego w warunkach ograniczonych środków publicznych. Postulowano zwiększenie różnorodności systemu i specjalizacji uczelni, w celu wykształcenia konkurencyjnego rynku usług edukacyjnych oraz wzmocnienie rozliczalności, aby zapewnić efektywne wydatkowanie publicznych środków. Na bazie wniosków z dyskusji powstał dokument *Our Universities: Backing Australia's Future* (Reforma Nelsona), który

formułował 4 priorytety dla sektora szkolnictwa wyższego: trwałość (*sustainability*), jakość, równość i różnorodność. W praktyce oznaczało to m.in. częściową deregulację wysokości czesnego, udostępnienie kredytu studenckiego studentom na pełnopłatnych miejscach, zwiększenie środków alokowanych w oparciu o wyniki działalności, wzmocnienie mechanizmów zapewniania jakości.

Po 2008

W 2008 roku dokonano kolejnego przeglądu australijskiego szkolnictwa wyższego, jego wynikiem jest *Bradley Report* (Bradley et al. 2008). Główne postulaty autorów to zwiększenie odsetka osób z wyższym wykształceniem do 40% w grupie wiekowej 25-34, wsparcie udziału grup zdefaworyzowanych, podniesienie publicznych nakładów oraz stworzenie bardziej spójnego i przejrzystego systemu szkolnictwa wyższego (Bradley et al. 2008). Rząd federalny przyjął większość rekomendacji i zobowiązał się do wprowadzenia zmian, z których większość ma nastąpić w okresie do 2012 roku. Zatem australijskie szkolnictwo wyższe poddawane jest obecnie istotnym reformom, co zostało zaznaczone w wielu miejscach niniejszej pracy. Najważniejsze elementy reformy to wprowadzenie systemu voucherowego (od 2012), wzmocnienie spójności systemu nadzorowania jakości w szkolnictwie wyższym, reorganizacja systemu finansowania kształcenia i badań oraz zastrzyk nowych środków na rozbudowę światowej klasy infrastruktury (HER 2010).

1.1.2 Zarządzanie

Australijskie szkolnictwo wyższe wpisuje się w model anglosaski, gdzie władza zewnętrzna pośrednio nadzoruje działania uczelni, a mechanizmem tworzącym ramy funkcjonowania uczelni jest w coraz większym stopniu rynek. Nadzór nad szkolnictwem wyższym jest w Australii obszarem dzielonej odpowiedzialności. Ramy prawne finansowania szkolnictwa wyższego stanowi federalny *Higher Education Support Act 2003* (HESA) z późniejszymi poprawkami, którego wykonaniem zajmuje się *Department of Education, Employment and Workplace Relations* (DEEWR). Rząd federalny odpowiedzialny jest również za formułowanie zasad polityki w tym sektorze. Natomiast powoływanie uniwersytetów odbywa się na mocy prawa stanowego. Administracja stanowa kształtując ramy legislacyjne, determinuje zakres działalności uniwersytetów i innych uczelni.

Agendy stanowe były odpowiedzialne także za rejestrację i akredytację kierunków studiów oferowanych przez NSAP (*non-self accrediting providers*), jednak w trakcie ostatniej fali reform kompetencje te zostały scentralizowane i przekazane nowopowstałej agencji centralnej. Zmiana podyktowana była nieprzejrzystością procesu oraz jego uznaniowością, zależną od subiektywnej

interpretacji standardów sformułowanych w Krajowych Protokołach (*National Protocols on Higher Education Approval Processes*) na poziomie federalnym (Bradley et al. 2008).

Istotny wpływ na kształt niektórych oferowanych przez uczelnie programów kształcenia mają także zrzeczenia zawodowe, przyznające rodzaj certyfikatu zgodności. Absolwenci kierunków, które nie uzyskały takiego certyfikatu nie będą uprawnieni do zarejestrowania swojej działalności w zawodzie.

1.1.3 Wewnętrzny ład akademicki

Uniwersytety australijskie cieszą się wysokim poziomem autonomii w zakresie wyznaczania celów, kształtowania zawartości programów kształcenia, doboru priorytetów badawczych, rekrutacji pracowników i ustalania warunków pracy oraz wewnętrznej alokacji środków finansowych (OECD 2007). W przypadku NSAP, zachowana jest autonomia działań bieżących, ale konieczność uzyskania zgody na każdy oferowany kierunek wymaga regularnego poddawania się procesowi weryfikacji.

Wpływ rządu federalnego na wszystkie uczelnie uprawnione do korzystania ze środków publicznych przejawia się w stosowaniu bodźców finansowych, gdzie warunkiem przyznania dodatkowych środków jest spełnienie wymaganych kryteriów. Oddziaływanie rządów stanowych odbywa się poprzez legislację stanową, która decyduje m.in. o zakresie podejmowanej przez uniwersytet działalności komercyjnej.

Ład wewnętrzny australijskich uniwersytetów można zakwalifikować jako model rynkowy z cechami nowomenedżerskiego. Od czasu reform Dawkinsa uniwersytety coraz wyraźniej stają się graczami rynkowymi. Przekłada się to także na styl zarządzania nimi, gdzie kolegialne ciała decyzyjne zastępowane są przez profesjonalnych managerów (Emmanuel, Reekie 2004). Zwyczajowo, zarządzanie uniwersytetem jest przypisane Radzie, której przewodzi Kanclerz. Rada odpowiada za zapewnianie jakości w obszarze kształcenia, rekrutacji i procesów auto-ewaluacji. Władza wykonawcza, wymagająca podejmowania bieżących decyzji, przypisana jest do urzędu Vice-Kanclerza.

Wyzwania stojące przed uczelniami i kierowane do nich publiczne środki sprawiają, że społeczeństwo i polityczni zwierzchnicy są zainteresowani sprawnym i responsywnym działaniem władz uczelnianych (OECD 2007). Znalazło to odzwierciedlenie w Krajowych Protokołach, wymagających aby ustalony był program szkoleniowy dla członków Rady oraz by działali oni wyłącznie na rzecz uniwersytetu, a nie jako reprezentanci danej grupy interesu. Zapisy ograniczają także liczebność Rady (maksimum 18 członków) oraz wymagają włączenia do tej grupy osób z doświadczeniem praktycznym w zakresie finansów i działalności rynkowej.

1.2 Struktura systemu HE

1.2.1 Typy instytucji

W strukturze australijskiego szkolnictwa wyższego wyróżnia się 3 typy uczelni, tj. uniwersytety (39 instytucji, w tym 2 prywatne), inne uczelnie dokonujące auto-akredytacji (SAP, 4 instytucje) oraz uczelnie nie dokonujące auto-akredytacji (NSAP, około 150 instytucji). Trzon tego systemu stanowią uniwersytety, które zostały zdefiniowane jako takie na mocy prawa stanowego (co odróżnia je od SAP) i skupiają 97% studentów (OECD 2010). Od uniwersytetów oczekuje się zaangażowania w tworzenie nowej wiedzy, czyli łączenia działalności badawczej z kształceniem. Kierunki oferowane przez NSAP muszą zostać akredytowane przez zewnętrzną instytucję³, aby uzyskać możliwość przyznawania oficjalnego dyplomu lub stopnia. Są to zazwyczaj niewielkie, prywatne uczelnie kształcące w kierunkach biznesowych lub teologicznych. NSAP mogą starać się o dopuszczenie do części mechanizmów finansowych rządu federalnego – decyzje o ich zatwierdzeniu podejmuje DEEWR.

Oprócz szkolnictwa wyższego (*higher education*), w Australii wyróżnia się odrębny sektor szkolnictwa zawodowego (*vocational education and training*) oferujący inny zestaw kwalifikacji⁴. Jednym z problemów zarysowanych w Bradley Report była niedostateczna koordynacja między tymi dwoma sektorami (Bradley et al. 2008).

1.2.2 Zróżnicowanie międzyinstytucjonalne

Australijskie uniwersytety teoretycznie reprezentują ten sam model wszechstronnej uczelni badawczej. Jednak w praktyce istnieje silna segmentacja uniwersytetów – wydziela się następujące grupy (za: Marginson 2006):

- Grupa 8: największe uniwersytety, powstałe do lat 60. XX wieku
- Gumtrees: utworzone przed 1987 rokiem
- Unitechs: duże instytuty techniczne, które stały się uniwersytetami po 1987 roku
- Nowe: powstałe po 1987 roku, często koncentrujące się na dostarczaniu usług edukacyjnych w obszarach peryferyjnych oraz w kursach zaocznych
- Prywatne uczelnie

Wprowadzane w ciągu ostatnich dwóch dekad reformy sprzyjają wzrostowi zróżnicowania między uczelniami. Wprowadzenie konkurencyjnych mechanizmów finansowania zaostrzyło pionową stratyfikację uniwersytetów, wzmacniając pozycje dotychczasowych liderów, mierzoną m.in. liczbą chętnych na miejsce, poziomem wyników wymaganych do przyjęcia oraz

³ Obecnie są to agencje rządów stanowych, docelowo będzie to TEQSA.

⁴ Kwalifikacje oznaczają tu tytuły zawodowe, stopnie, dyplomy lub inne świadectwa poświadczające osiągnięcie określonych efektów kształcenia.

wskaźnikami działalności badawczej, tj. liczbą grantów, publikacji, cytowań, oraz studentów HDR (*higher degree by research*) (Marginson 2006). Prawnym ograniczeniem nadmiernego zróżnicowania uczelni są kryteria zawarte w Krajowych Protokołach.

1.3 Partycypacja

1.3.1 Skolaryzacja

Odsetek studentów wśród ludzi w wieku 20-29 lat wynosił w 2008 roku w Australii 33% (Polska: 30%), przy średniej dla OECD równej 25%. W porównaniu do 1995 roku, wskaźnik ten wzrósł o 10 pkt. procentowych, przy średnim tempie wzrostu w OECD wynoszącym 7,7 pkt proc (OECD 2010). Łączna liczba studentów w Australii w roku akademickim 2009/10 wyniosła 1 134 866 osób lub 813049 eftsl⁵. Zarówno reformy Dawkinsa (1988), jak i reformy Nelsona (2003) poskutkowały dynamicznym wzrostem liczby studentów, choć tempo tego wzrostu było znacznie szybsze w przypadku studentów zagranicznych (6-krotny wzrost w okresie 1995-2009), niż krajowych (wzrost o 45%). Podstawowe statystyki dotyczące australijskich studentów zostały przedstawione w tabeli poniżej:

Tabela 1. Statystyki dot. studentów w Australii i OECD, oprac. własne na podst: www.deewr.gov.au, OECD 2010

Udział studentów	1995	2009	średnia OECD (2008)
	[%]	[%]	[%]
studia I stopnia	77,9	69,7	-
studia dzienne	59,4	70	80,4
uczelnie publiczne	b.d.	96,6	77,1
udział studentów zagranicznych	7,6	28,3	8,6
udział kobiet	53,9	55,4	45,9
objęci procesem bolońskim	-	69 (2007)	71

1.3.2 Internacjonalizacja

Ważną cechą australijskiego szkolnictwa wyższego jest znaczący poziom internacjonalizacji, aż 7% studentów odbywających studia poza granicami swojego kraju jest w Australii (OECD 2010). Australia jest liderem wśród krajów OECD, jeśli chodzi o udział studentów zagranicznych w programach ISCED 5A. Udział studentów zagranicznych w ISCED 6 także jest wysoki (33,8%), dając Australii 6 miejsce w OECD. Ponad 55% studentów zagranicznych kształci się na kierunkach biznesowych, prawnych i społecznych, co sprawia, że Australia notuje najwyższy wskaźnik koncentracji spośród wszystkich państw OECD. 80% studentów zagranicznych pochodzi z państw Azji Południowo-Wschodniej, głównie Chin, studenci z innych państw OECD

⁵ Equivalent full-time student load

stanowią tylko 12,5% (OECD 2010). W 2005 roku, 27% wszystkich studentów zagranicznych studiowało w kampusach znajdujących się poza granicami Australii (OECD 2007).

Australijskie szkolnictwo wyższe charakteryzuje się silnym naciskiem na zwiększanie udziału studentów z grup zdefaworyzowanych. Działania wspierające skierowane są przede wszystkim do ludności aborygeńskiej i osób o niskim statusie społeczno-ekonomicznym. Inne grupy studentów objęte pomocą ze środków równościowych to osoby z niepełnosprawnościami, osoby z obszarów peryferyjnych oraz osoby z nieanglojęzycznych domów.

1.4 Zapewnianie jakości

Zderegulowany model szkolnictwa wyższego w Australii, pozbawiony krajowej instytucji odpowiedzialnej za wyznaczanie ram jakościowych, utrudniał wprowadzenie spójnego i efektywnego systemu zapewniania jakości realizowanych przez uczelnie działań. Do lat 80. XX wieku odpowiedzialność za rozwój i implementację procesów zapewniania jakości spoczywała wyłącznie na uniwersytetach. W połowie lat 80. rząd federalny sfinansował serię badań analizujących standardy jakości w ramach głównych dyscyplin naukowych. Mimo, że wyniki badań podkreśliły istotność spójnego zapewniania jakości w ramach uczelni i całego sektora, brakowało narzędzi pozwalających wyegzekwować od uczelni podążanie za wskazanymi rekomendacjami (OECD 2007).

W końcu lat 90. wypracowano nowy system zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym, sytuujący wówczas Australię pośród liderów w tej materii (Bradley et al. 2008). Priorytetami nowego systemu były rozliczalność uczelni, efektywność i uporządkowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie jakości oraz wykorzystanie empirycznych danych. Kluczowe elementy powstałego systemu zostały przedstawione poniżej.

1.4.1 System zapewniania jakości

Krajowe ramy kwalifikacji

Australian Qualifications Framework definiuje dostępne dla studentów kwalifikacje, określając charakterystykę efektów kształcenia i ścieżek ich osiągnięcia. Uczelnie oraz zrzeszenia zawodowe włączone są w proces ustalania i oceny przyjętych rozwiązań.

Schools sector accreditation	Vocational education and training sector accreditation	Higher education sector accreditation
Senior Secondary Certificate of Education		Doctoral Degree
		Masters Degree
	Vocational Graduate Diploma	Graduate Diploma
	Vocational Graduate Certificate	Graduate Certificate
		Bachelor Degree
	Advanced Diploma	Associate Degree, Advanced Diploma
	Diploma	Diploma
	Certificate IV	
	Certificate III	
	Certificate II	
	Certificate I	

Source: *Australian Qualifications Framework Implementation Handbook, Fourth Edition, 2007*

Rycina 1. Schemat Australian Qualifications Framework, za: Bradley et al. 2008

Akredytacja i zezwolenie

Krajowe Protokoły wyznaczają kryteria i procedury, które muszą zostać spełnione przez powstające i działające w Australii uczelnie. Celem stworzenia Krajowych Protokołów było zapewnienie ogólnokrajowej spójności procesu zatwierdzania uczelni oraz doprecyzowanie standardów jakości obowiązujących w szkolnictwie wyższym. W skład dokumentu wchodzi 5 protokołów opisujących kryteria i procedury dotyczące: zatwierdzania wszystkich uczelni, rejestracji NSAP i akredytacji oferowanych przez nie kursów, przyznawania uprawnień do auto-akredytacji nie-uniwersyteckim uczelniom, tworzenia australijskich uniwersytetów, zagranicznych uczelni ubiegających się o możliwość działania w Australii. Krajowe Protokoły muszą być regularnie poddawane ewaluacji, obecnie obowiązuje wersja z 2007 roku, następny przegląd zaplanowany jest na 2012 rok. Znaczenie Krajowych Protokołów w zapewnianiu spójności standardów i kryteriów w szkolnictwie wyższym jest tym większe, że w Australii nie ma krajowych, zunifikowanych egzaminów wstępnych, ani standardów dotyczących zawartości merytorycznej poszczególnych kursów.

Akredytacja odbywa się bądź w ramach uczelni, bądź przeprowadzana jest przez agendę odpowiedniego rządu stanowego. Wkrótce, uprawnienia akredytacji kursów przejmie nowa agencja centralna. Uczelnie, które zostały dopuszczone do korzystania ze środków rządu federalnego poddawane są regularnym audytom jakościowym i muszą spełniać szereg wymogów jakościowych sprecyzowanych w HESA 2003. *Education Services for Overseas Students* (ESOS) to z kolei ustawa, w oparciu o którą akceptowane są kursy i instytucje oferujące kursy zagranicznym studentom na terenie Australii.

Instytucjonalna auto-regulacja

Uniwersytety oraz SAP, jako uczelnie uprawnione do auto-akredytacji, odpowiadają za dopuszczenie, monitoring oraz ewaluację oferowanych kursów poprzez wewnętrz-instytucjonalne procesy oceny recenzenckiej i zapewniania jakości. Oprócz auto-regulacji, drugim z kluczowych elementów systemu zapewniania jakości dla uniwersytetów, jest audyt jakościowy prowadzony przez *Australian Universities Quality Agency* (AUQA). NSAP wdrażają wewnętrzne procedury zapewniania jakości, dostosowane do Krajowych Protokołów, aby przejść proces akredytacji.

Główne procedury wewnętrznego zapewniania jakości w uniwersytetach obejmują: zatwierdzanie nowych kursów i przedmiotów, regularny przegląd kursów i przedmiotów, przegląd wydziałów, instytutów i centrów badawczych, ewaluację wykładowców przez studentów, wykorzystanie zewnętrznych egzaminatorów przy obronach prac HDR, badania satysfakcji absolwentów, sondowanie opinii pracowników pod kątem dostosowania absolwentów do wymogów rynku pracy, oraz benchmarking w ww. obszarach z innymi uczelniami (Bradley et al. 2008).

Niezależny audyt jakościowy

AUQA jest niezależną organizacją non-profit, w strukturze której zapewnione jest miejsce dla ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego. Członkowie organizacji powołują zarząd, odpowiedzialny za działalność organizacji i jej wyniki finansowe. AUQA jest finansowana ze środków rządu federalnego (50%) oraz rządów stanowych, opłatę wnoszą także audytowane instytucje. W proces audytu musi być zaangażowany przynajmniej jeden ekspert zagraniczny.

AUQA przeprowadza co 5 lat audyty jakościowe uniwersytetów, a także wybranych kursów z innych uczelni i rządowych agencji odpowiedzialnych za akredytację. Raporty z przeprowadzonych badań są ogólnodostępne (OECD 2007). Początkowo audyty prowadzone były według schematu 'fitness-for-purpose', jednak po przeglądzie z 2006 roku zmieniono podejście, koncentrując się na rezultatach działalności badanej instytucji. Wyniki audytu przekładane są na rekomendacje, których wdrożenie dana instytucja opisuje później w raporcie o postępach we wdrażaniu rekomendacji (HER 2010).

W 2012 roku AUQA zostanie zastąpiona przez TEQSA. Zadania nowej instytucji będą poszerzone, poza audytem obejmą także rejestrację uczelni i zapewnienie jakości międzynarodowej edukacji (HER 2010). Zmianie ulegnie samo podejście do audytu - uczelnie oceniane będą w odniesieniu do zestawu minimalnych standardów rejestracji, akredytacji oraz szeroko rozumianych standardów akademickich. Uczelnie będą badane w okresie co 5 lat lub częściej, jeśli zaistnieje

sytuacja wskazująca na nadmierne ryzyko związane z jakością działania lub trwałością instytucji. TEQSA będzie dysponowała możliwością nakładania sankcji na uczelnie nierealizujące wymaganych standardów (TAHES 2009).

Dostarczanie informacji

Rząd federalny odpowiada za prowadzenie listy zarejestrowanych instytucji i kursów. Finansuje także zbieranie danych umożliwiających obliczenie wyników działalności instytucji, m.in. badania kariery absolwentów, badania satysfakcji studentów czy badania wyników działalności badawczej. Rolą rządu jest także dostarczanie informacji wszystkim zainteresowanym, za pośrednictwem stron internetowych.

Zewnętrzny monitoring

Institution Assessment Framework tworzy ramy dla wzmocnienia rozliczalności w szkolnictwie wyższym, za pośrednictwem dwustronnych relacji rząd federalny-uczelnia. Mechanizm ten precyzuje zakres raportowania wymagany od uczelni oraz daje przedstawicielom DEEWR możliwość interaktywnej oceny efektów działalności instytucji, w oparciu o dane ilościowe i jakościowe pochodzące zarówno z uczelni, jak i ze źródeł zewnętrznych (Emmanuel, Reekie 2004). Obejmuje 4 główne obszary, tzn. trwałość instytucji, osiągnięcia w zakresie dostarczania usług edukacyjnych, jakość osiągniętych efektów oraz zgodność z regulacjami (OECD 2007)

W 2011 roku wdrożona została nowa forma relacji między rządem federalnym a poszczególnymi uczelniami, czyli pakt (*compact*). Pakty są wspólną inicjatywą DEEWR oraz Department of Innovation, Industry, Science and Research (DIISR), a ich celem jest silniejsze powiązanie działalności instytucji z krajowymi priorytetami oraz stworzenie forum dla ustalania planowanych wskaźników wyników (HER 2010)

2 Lupa: system finansowania, polityka kadrowa, sukces

2.1 System finansowania

2.1.1 Paradygmat

Zmiana systemu finansowania szkolnictwa wyższego polegała przede wszystkim na zmniejszeniu udziału środków publicznych i wykorzystaniu do ich alokacji mechanizmów konkursowych, opartych na wynikach lub warunkowanych spełnieniem określonych kryteriów. Drugim elementem zmiany było umożliwienie uczelniom zwiększenia swoich przychodów ze źródeł prywatnych, dzięki wprowadzeniu systemu współpłacenia za studia (HECS) oraz dopuszczeniu tworzenia miejsc pełnopłatnych dla studentów krajowych i zagranicznych.

Ograniczenie środków publicznych rozpoczęło się od reformy Dawkinsa z 1988, wpisując się w ogólnoświatowy kontekst wycofywania się państwa i wprowadzania w jego miejsce rozwiązań rynkowych. Wyraźnie rozdzielono środki na badania i na kształcenie, w pierwszym przypadku wprowadzając mechanizmy konkurencyjne i oparte na wynikach, a w drugim – obowiązek współpłacenia przez studentów. Aby zachować równość szans dla studentów o różnym statusie społeczno-ekonomicznym, stworzono mechanizm kredytów studenckich.

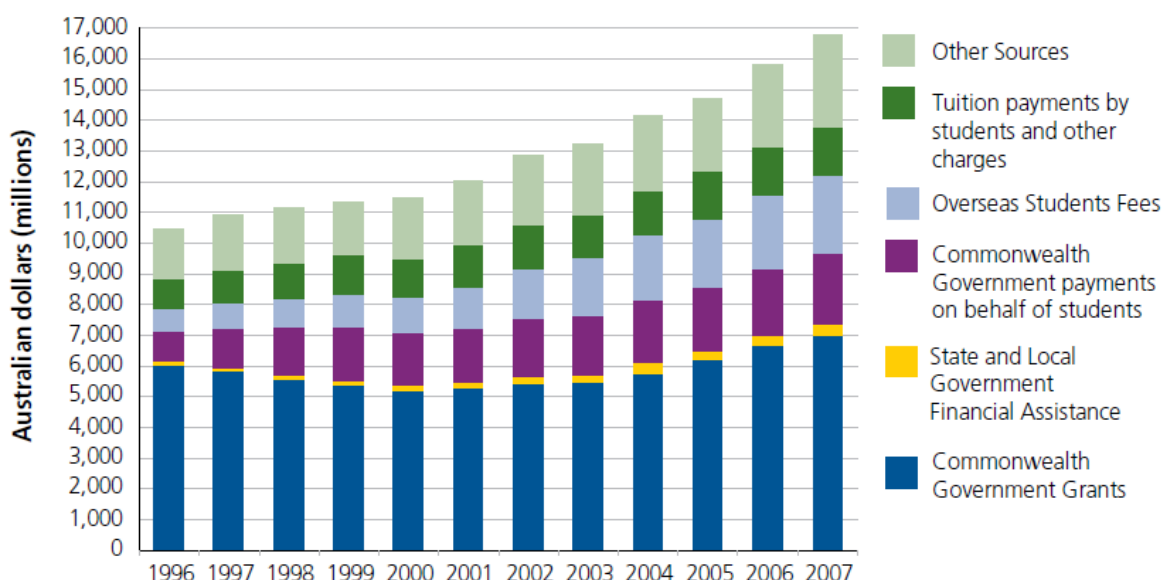
Konieczność uzupełnienia brakujących środków uczelnie zrekompensowały przyjmując studentów pełnopłatnych, co doprowadziło w efekcie do wzrostu liczby studentów, mimo ograniczenia finansowania publicznego. Zatem wprowadzone zmiany umożliwiły dynamiczny rozwój sektora w ciągu ostatnich 20 lat, bez zwiększonego zaangażowania środków publicznych.

2.1.2 Struktura źródeł

Przed 1989 i wprowadzeniem HECS, w Australii było niewiele prywatnych uczelni, a uniwersytety otrzymywały zdecydowaną większość środków ze źródeł publicznych. W 2008 roku było już 70 prywatnych uczelni korzystających ze wsparcia rządowego, podczas gdy publiczne uniwersytety tylko 55% swoich przychodów czerpały ze źródeł publicznych⁶, a 38% ich przychodów pochodziło z czesnych i innych opłat wnoszonych przez studentów (Bradley et al. 2008). Zauważalne jest także postępujące różnicowanie się struktury przychodów publicznych uczelni – udział środków pozyskiwanych od rządu wahał się w 2008 roku od 34% do 72% (Bradley et al. 2008). Podział na sektor prywatny i publiczny staje zatem niewyraźny, w miarę jak uniwersytety czerpią coraz większą część przychodów ze źródeł prywatnych, a prywatne uczelnie dopuszczane są do korzystania ze środków publicznych.

⁶ Z uwzględnieniem wpłat z Higher Education Loan Program (HELP).

Australia była jedynym krajem OECD, gdzie wielkość publicznych środków na szkolnictwo wyższe nie zwiększyła się w okresie 1995-2005 (Bradley et al. 2008) (zob. Rycina 2). Natomiast w latach 90. i na początku XXI wieku obserwowano dynamiczny przyrost środków prywatnych zaangażowanych w szkolnictwo wyższe. Dane z okresu 2000-2007 pokazują już nieco inny trend. Środki publiczne wzrosły o 18%, przy średniej dla OECD wynoszącej 27%, a wartość środków prywatnych o 46%, czyli ponad dwa razy wolniej, niż średnio w OECD (OECD 2010).



Rycina 2. Struktura przychodów australijskich uczelni, 1996-2007 (ceny stałe, wg kursu z 2007 roku), za: Bradley et al. 2008

2.1.3 Środki publiczne dla szkół wyższych

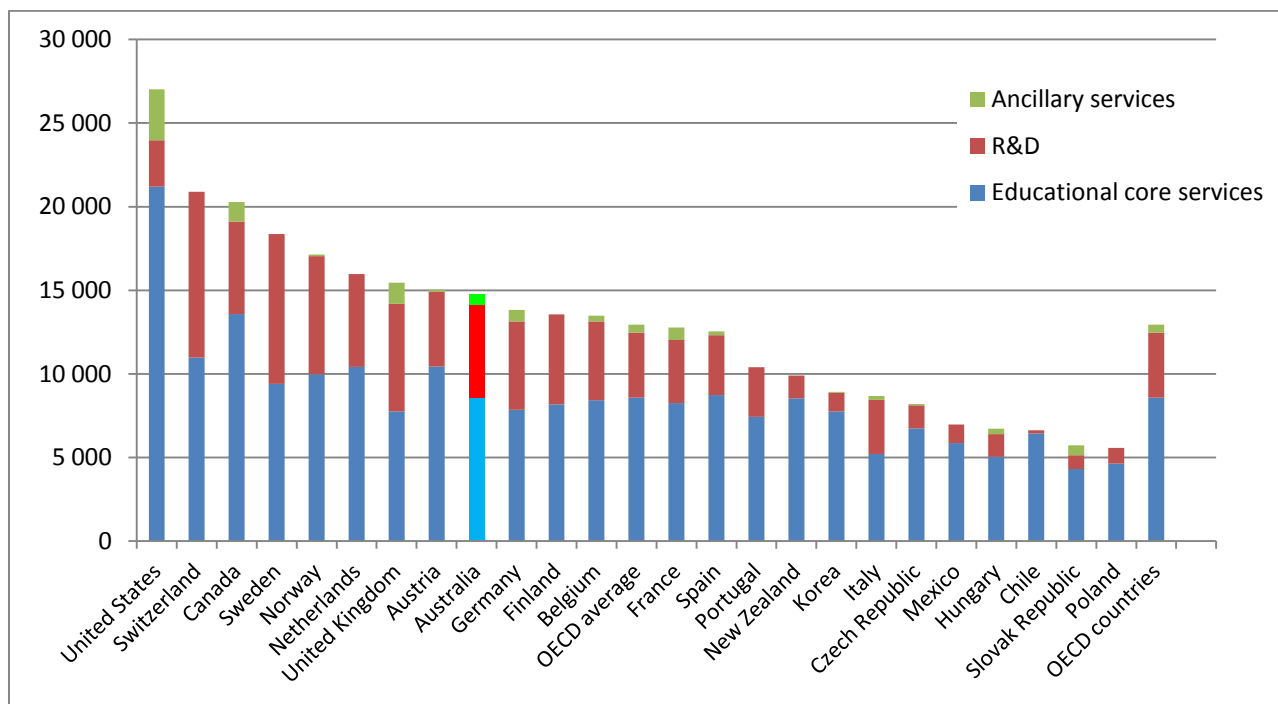
Działalność badawcza i szkolenia badawcze

Rząd federalny wyznacza krajowe priorytety systemu finansowania badań i zapewnia wsparcie dla działalności badawczej, skierowane m.in. do szkolnictwa wyższego. Głównym ogniwem zarządzającym tymi funduszami jest DIISR, wspierający badania, kształcenie przyszłych badaczy oraz rozwój infrastruktury. Drugim istotnym elementem systemu jest *Australian Research Council* (ARC), który poprzez zarządzanie *National Competitive Grants Program* (NCGP) wspiera rozwój zaawansowanej działalności badawczej. Dodatkowo, badania w zakresie medycyny i ochrony zdrowia finansowane są z grantów alokowanych przez *National Health and Medical Research Council*. Uczelnie, podobnie jak inne instytucje badawcze, mogą korzystać także ze stanowych programów finansowania działalności badawczej (HERDC 2009). Zdecydowana większość środków wykorzystywanych przez uczelnie na działalność badawczą pochodzi ze źródeł publicznych, według danych z 2003 roku 86% środków na badania w uczelniach zapewniał rząd federalny, 3% rządy stanowe, a jedynie 5% przedstawiciele biznesu i przemysłu (OECD 2007).

Obecny system finansowania badań w szkolnictwie wyższym, oparty na formułach odwołujących się do wyników działalności badawczej, został ukształtowany na bazie reform z 1999 roku. System ten składa się dwóch podstawowych części, tzn. *Block Grants* (dotacje) i *Competitive Grants* (granty). Środki z pierwszej części służą budowaniu ogólnego potencjału badawczego i są przekazywane uczelniom, na podstawie wskaźników mierzących wyniki instytucji w działalności badawczej i szkoleniach badawczych. Programy zarządzające *Competitive Grants* (głównie ARC) rozpatrują składane wnioski o dofinansowanie projektów badawczych według kryteriów merytorycznych, w oparciu o opinie recenzentów. Środki alokowane przez ARC w ramach konkurencyjnych mechanizmów finansowych mogą być wykorzystane tylko do pokrycia bezpośrednich kosztów danego projektu badawczego. Pomoc w sfinansowaniu kosztów pośrednich działalności badawczej zapewniają programy dotacji – *Research Infrastructure Block Grant* (RIBG) i *Sustainable Research Excellence* (SRE) (HERDC 2009)

Ponad 1/3 rządowych środków na szkolnictwo wyższe (2007) przeznaczana jest na działalność badawczą i szkolenia badawcze. Suma środków jest ustalona ogólnie, ale ich alokacja pomiędzy poszczególne uczelnie odbywa się na podstawie ich relatywnych wyników (HERDC 2009). Środki przeznaczane na badania w przeliczeniu na studenta w Australii są relatywnie wysokie, na tle innych państw OECD (Tabela 2).

Tabela 2. Annual expenditure per student by educational institutions on core services, ancillary services and R&D in USD PPP, 2007 (OECD 2010)



Dotacje

W 2010 roku DIISR przeznaczyło na 6 programów w ramach *Block Grants* 1,5 mld A\$, wykorzystując do ich alokacji dane z *Higher Education Research Data Collection* oraz *Higher Education Student Data Collection* (innovation.gov.au). Cztery z tych programów koncentrują się przede wszystkim na wspieraniu kształcenia studentów HDR (RTS, CTS, APAs, IPRS). Dwa pozostałe programy (RIBG, JRE) wzmacniają ogólny potencjał badawczy uczelni – opis tych mechanizmów zamieszczono poniżej. Dotacje wypłacane są w cyklu rocznym, dla uprawnionych podmiotów. Wysokość przyznanych środków zależy od sumy środków przypisanych danemu programowi oraz od formuły na bazie której obliczany jest procentowy udział poszczególnych uczelni (HERDC 2009).

Potencjał badawczy uczelni

Research Infrastructure Block Grants (RIBG)

Udział danej uczelni w finansowaniu przypisanym do RIBG opiera się na jej średnim udziale w środkach pozyskanych z *Australian Competitive Grants* (ACG) w ciągu dwóch ostatnich lat. RIBG pokrywa koszty utrzymania i inwestycji w infrastrukturę, np. bibliotek, laboratoriów ale także wynagrodzeń pracowników technicznych (Bradley et al. 2008)

Joint Research Engagement

Celem programu jest wzmocnienie australijskiego potencjału badawczego, przez wsparcie i rozwój systemów działalności badawczej i szkolenia badawczego w szkolnictwie wyższym. Dotacje z JRE pozostawiają uczelniom dużo swobody w wykorzystaniu środków, z założeniem że zostaną one wykorzystane na rozwijanie potencjału badawczego uczelni (innovation.gov.au). JRE zastąpił w 2010 roku program *Institutional Grant Scheme* - w nowym mechanizmie większy nacisk położono na wspieranie współpracy między instytucjami (HER 2010)

Kryteria obliczania dotacji z JRE są dwuetapowe. Najpierw kalkulowana jest alokacja na podstawie formuły, potem stosowana jest *safety net*, powodująca, że dotacja nie może być mniejsza niż 95% poprzedniej (z uwzględnieniem indeksacji cen). Środki zabezpieczające pochodzą z puli zwiększeń dotacji dla uczelni - po ich rozdysponowaniu w ramach *safety net*, pozostałe trafiają do lepiej radzących sobie uczelni, według ich procentowego udziału w wyjściowej puli. Formuła obliczana jest następująco: dochód z działalności badawczej - 60%⁷; subwencionowane miejsca HDR - 30%⁸ oraz publikacje - 10%⁹. Dane o studentach dotyczą

⁷ Następujące kategorie ACGR: Kat. 2: inne publiczne dochody z działalności badawczej; Kat. 3: biznesowe i inne dochody z działalności badawczej; Kat. 4: dochody z Cooperative Research Centres

⁸ Ważone kosztem kształcenia w danej dziedzinie

⁹ Książki ważone według współczynnika równego 5, rozdziały, artykuły i publikacje pokonferencyjne z wagą równą 1

ostatniego roku, a w przypadku działalności badawczej i publikacji wyciągana jest średnia z ostatnich dwóch lat.

Szkolenia badawcze

Australian Postgraduate Awards (APA)

Celem programu jest wspieranie szkolenia badawczego oraz zapewnianie środków finansowych dla wyróżniających się studentów HDR. Rolą stypendium jest pomoc w pokryciu kosztów życia, w 2011 roku wysokość przyznawanych środków wynosiła 22,860 A\$. Studenci studiów magisterskich mogą otrzymywać dofinansowanie przez 2 lata, studiów doktoranckich - przez 3 lata. Korzystanie z APA nie wyklucza ubiegania się o inne źródła dofinansowania.

International Postgraduate Research Scholarships (IPRS)

Celem programu jest przyciągnięcie wyróżniających się zagranicznych studentów II i III stopnia, by wesprzeć kluczowe obszary działalności badawczej australijskich uczelni. Dofinansowanie dostępne jest dla wszystkich studentów zagranicznych, na okres 2 lub 3 lat, odpowiednio dla studiów magisterskich i doktorskich. Stypendium pokrywa koszty czesnego oraz ubezpieczenia zdrowotnego (także dla osób pozostających na utrzymaniu pobierającego stypendium). Rocznie, przyznawanych jest uczelniom 330 miejsc finansowanych z IPRS. Od 2011 roku istnieje możliwość łączenia stypendiów IPRS i APA.

Research Training Scheme (RTS)

Celem programu jest wzmacnianie jakości i efektywności szkolenia badawczego, poprawienie responsywności uczelni wobec potrzeb studentów, zachęcanie uczelni do rozwijania własnych kursów szkolenia badawczego oraz zapewnianie dopasowania kursów do potrzeb rynku pracy.

Commercialisation Training Scheme (CTS)

Celem programu jest zapewnienie wysokiej jakości szkoleń w zakresie komercjalizacji wyników badań, dla przyszłych australijskich pracowników naukowych. Uczelnie otrzymujące dotacje dokonują selekcji wyróżniających się studentów HDR, którzy następnie przechodzą szkolenia przygotowujące ich do efektywnego wprowadzania wyników swoich badań na rynek. Wybrani studenci uczęszczają na opisane szkolenia nieodpłatnie, po ich zaliczeniu otrzymując certyfikat ukończenia kursu.

Środkami na stypendia w ramach wymienionych powyżej 4 programów zarządzają władze poszczególnych uczelni. Kryteria przyznawania uczelniom tych środków opierają się na ogólnym mierniku wyników działalności uczelni. W skład formuły wchodzi trzy wskaźniki, tzn. wskaźnik

ukończenia studiów¹⁰ – 50%; przychód z działalności badawczej¹¹ – 40%; wskaźnik publikacji¹² – 10%. Wszystkie dane dla obliczenia powyższych wskaźników stanowią średnią z ostatnich dwóch lat. W przypadku RTS, podobnie jak w JRE, zastosowanie ma mechanizm *safety net*.

Inne mechanizmy

Sustainable Research Excellence (SRE)

Program rozpoczęty w 2010 roku ma na celu wzmocnienie potencjału badawczego uczelni przez zwiększenie pokrycia pośrednich kosztów badań realizowanych w ramach ACG. Alokacje obliczane dwuetapowo. Pierwszy etap opiera się na udziale uczelni w środkach pozyskanych z ACG¹³. Drugi próg bierze poprawkę na wskaźnik wyników¹⁴ oraz na wskaźnik pośrednich kosztów badań finansowanych z ACG.

Granty

Programy grantowe na działalność badawczą zarządzane są przez szereg instytucji, jednak większość środków alokowana jest za pośrednictwem ARC - w roku 2010 było to ponad 700 mln A\$ (arc.gov.au). ARC jest agencją rządową działającą w ramach DIISR, której zadaniem jest zarządzanie największym w kraju programem grantów na badania NCGP oraz rozwijanie inicjatywy *Excellence in Research for Australia*.

NCGP jest mechanizmem, w ramach którego finansowane są projekty badawcze, ze środków wyasygnowanych przez odpowiedniego ministra¹⁵. Przyznanie dotacji odbywa się na zasadach konkursowych, w oparciu o ocenę złożonych projektów dokonaną przez krajowych i zagranicznych recenzentów. Finansowane są projekty ze wszystkich dziedzin nauki, oprócz medycyny - gdzie środki dystrybuowane są przez agencję podlegającą Departamentowi Zdrowia. NCGP podzielone jest na dwa priorytety, *Discovery* oraz *Linkage*. *Discovery* koncentruje się na wspieraniu badań podstawowych, prowadzących do powstania nowej wiedzy. Natomiast *Linkage* finansuje działania prowadzące do rozwoju sieci współpracy między uczelniami oraz z sektorem prywatnym.

Mechanizmy finansowania infrastruktury

¹⁰ Ważony jest koszt ukończonego kierunku oraz zdobytym stopniem naukowym (magister ma wagę 1, doktor wagę 2; RTS uwzględnia także wagi zależne od kosztu kształcenia)

¹¹ Obejmuje wszystkie 4 kategorie ACGR, nieważone

¹² Obliczany tak samo jak w przypadku JRE

¹³ Komponent 1 ACGR

¹⁴ Liczba pracowników naukowych (full-time equivalent) odniesiona do ważonej liczby publikacji

¹⁵ Około 1 mld A\$ w 2007 roku (HERDC 2009).

National Collaborative Research Infrastructure Strategy (NCRIS) było jednym z kluczowych elementów rządowego pakietu reform z 2001 roku, wspierających rozwój działalności naukowej. Przeznaczono wówczas 0,5 mld A\$ na okres 2004-2011, na sfinansowanie projektów infrastrukturalnych przyczyniających się do stworzenia warunków dla prowadzenia światowej klasy działalności badawczej przez australijskich uczonych (OECD 2007).

W 2010 roku wdrożono nowy mechanizm finansujący rozbudowę infrastruktury w sektorze szkolnictwa wyższego. Przez okres 4 lat, w ramach kolejnych rund naboru wniosków, planuje się sfinansować inwestycje o łącznej wartości ponad 2,8 mld A\$. Program stanowi element anty-kryzysowej polityki rządu (HER 2010).

Inne mechanizmy

Collaborative Research Networks:

Zachęca uczelnie (szczególnie te peryferyjnie położone) do nawiązywania współpracy z wiodącymi jednostkami badawczymi. Wspiera m.in. mobilność kadry i studentów oraz rozwijanie potencjału technologicznego uczelni.

Excellence in Research for Australia:

Program nadzorowany przez ARC, prowadzi regularną ocenę wyników działalności badawczej całego sektora i poszczególnych uczelni, w podziale na szerokie dyscypliny naukowe. Zapewnia tym samym empiryczną podstawę dla wyznaczania i negocjowania docelowych wyników działalności uczelni. W przyszłości posłuży także do wypracowania standardów działalności badawczej oraz ułatwi proces akredytacji.

Structural Adjustment:

Wspiera istotne zmiany strukturalne w szkolnictwie wyższym, polegające m.in. na kształtowaniu nowych modeli instytucji edukacyjnych, czy rozwijaniu współpracy z sektorem szkolnictwa zawodowego.

Ważnym elementem zarządzania krajową działalnością badawczą są Krajowe Priorytety Badawcze, definiujące obszary o szczególnym znaczeniu dla przyszłości Australii. Wszystkie instytucje rządowe finansujące badania powinny uwzględniać Krajowe Priorytety w swoich programach. W tak rozproszonym systemie finansowania, zdefiniowanie obszarów priorytetowych pozwala uzyskać większą efektywność podejmowanych działań, m.in. dzięki zjawisku synergii między badaniami prowadzonymi w różnych sektorach.

Podsumowanie

Australijskie uczelnie są ważnym ogniwem krajowej działalności B+R, odpowiadając za 25% łącznych wydatków w tej dziedzinie (AIS 2010). Wprowadzone w ciągu ostatnich 20 lat zmiany były ukierunkowane na wzmacnianie potencjału badawczego uczelni, poprzez stosowanie konkursowych mechanizmów alokacji środków oraz formuł finansowania opartych na wynikach działalności. Położono także nacisk na komercjalizację wyników prowadzonych badań oraz rozwój wysokiej klasy infrastruktury dla pracowników naukowych i studentów. Zabiegiem pozwalającym rządowi wpływać na generalny kierunek podejmowanych badań, pomimo deregulacji i rozproszenia mechanizmów finansowania, było wprowadzanie Krajowych Priorytetów Badawczych. Wdrożenie formuł opartych na wskaźnikach wyników działalności wymagało stworzenia systemu zbierania rzetelnych danych.

Polityka finansowania działalności badawczej krytykowana jest za nadmierną koncentrację środków w mechanizmach finansujących bezpośrednie koszty prowadzonych badań, przy relatywnym niedofinansowaniu kosztów pośrednich (Bradley et al. 2008). Prowadzi to do przenoszenia środków z obszaru kształcenia, aby pokryć koszty związane z działalnością badawczą, w efekcie prowadząc do obniżania jakości oferowanych kursów i satysfakcji studentów (Bradley et al. 2008). W odpowiedzi na te zarzuty wprowadzony został w 2010 roku program SRE, minęło jednak zbyt mało czasu by oceniać jego efektywność. Inny zarzut podnosi kwestię koncentracji potencjału badawczego w nielicznych uczelniach (głównie z Grupy 8) i rosnącej przepaści międzyinstytucjonalnej (Marginson 2005). Wprowadzenie mechanizmów konkursowych odcisnęło się także na warunkach pracy w szkolnictwie wyższym, gdyż wzrosła ilość pracy poświęcanej na przygotowywanie wniosków projektowych (Bradley et al. 2008). Kolejnym efektem wprowadzonych zmian było zachwianie równowagi między dyscyplinami. Mechanizmy konkursowe premiuje 'twardą' naukę, więc uczelnie, niezależnie od profilu posiadanego potencjału badawczego, starają się rozwijać przede wszystkim tę najbardziej dochodową część – szczególnie, że liczba uzyskanych grantów wpływa na wysokość dotacji w innych programach.

2.1.4 Finansowanie działań operacyjnych niezwiązanych z działalnością badawczą

Commonwealth Grant Scheme (CGS)

Rządowe dofinansowanie kosztów operacyjnych uczelni, niezwiązanych z działalnością badawczą, odbywa się głównie za pośrednictwem *Commonwealth Grant Scheme* (CGS). Na bazie dotacji z CGS utrzymywane są tzw. *Commonwealth supported places*, czyli miejsca współfinansowane przez państwo. W 2009 roku, rząd zapewniał środki na utrzymanie ponad 470 tysięcy takich miejsc (efts), głównie na studiach I stopnia (HER 2010). Decyzja o utworzeniu nowych miejsc finansowanych z CGS jest podejmowana przez stronę rządową,

natomiast do zadań uczelni należy ustalenie merytorycznych kryteriów rekrutacji studentów na te miejsca. Prawo dopuszcza przyjęcie na kursy dofinansowywane z CGS do 35% pełnopłatnych studentów.

Wsparcie z CGS otrzymują publiczne uniwersytety oraz część uczelni prywatnych. Uprawnione do korzystania z tego wsparcia są instytucje zakwalifikowane do grupy A¹⁶ (publiczne uniwersytety), natomiast w grupie B miejsca finansowane z CGS mogą być alokowane tylko w wyznaczonych obszarach krajowych priorytetów. Uczelnie starające się o włączenie na listę uprawnionych do otrzymywania finansowania z CGS muszą przejść audyt jakościowy AUQA, aby zapewnić odpowiedni standard kształcenia. W 2009 roku, 44 uczelnie były uprawnione do otrzymywania dotacji z CGS.

Każda uczelnia otrzymująca dotacje z CGS podpisuje porozumienie z rządem (*funding agreement*), w której wyszczególniona jest liczba współfinansowanych miejsc, w podziale na siedem grup finansowania (o różnej stawce opłat) oraz ewentualne inne warunki umowy. Coroczne renegotjacje umowy pozwalają uczelniom zmieniać udział poszczególnych dyscyplin, w odpowiedzi na zmiany popytu wśród studentów. Strona rządowa może natomiast odpowiednio kształtować podaż miejsc w przekroju geograficznym, instytucjonalnym oraz tematycznym. Wysokość dotacji dla uczelni jest obliczana na podstawie przemnożenia liczby miejsc współfinansowanych w ramach poszczególnych grup finansowania przez ustaloną dla nich stawkę.

Do tak obliczonej dotacji mogą być dołączone dodatkowe środki, rozpisane na 4 ścieżki (*loadings*): regionalną, włączającą, medyczną oraz transformacyjną. *Regional loading* trafia do uczelni, których kampusy położone są na obszarach peryferyjnych, aby wesprzeć je w związanych z tym kosztach. *Enabling loading* służy wsparciu w sfinansowaniu kursów przygotowawczych dla nowoprzyjętych studentów, za które uczelnie nie mogą pobierać opłat (od studentów na miejscach współfinansowanych z CGS). *Medical student loading* to dodatkowe środki dla uczelni mających w ofercie współfinansowane przez rząd miejsca na kierunkach medycznych. *Transitional loading* służy kompensacji uczelniom kosztów związanych z wygaszaniem pełnopłatnych miejsc na wybranych kierunkach studiów I stopnia.

Wsparcie studentów

Od 1989 roku Australijczycy studiujący na miejscach zapewnianych przez rząd (*Commonwealth supported places*) zostali zobowiązani do ponoszenia części kosztów uzyskania wyższego wykształcenia, za pośrednictwem systemu Higher Education Contribution Scheme (HECS).

¹⁶ Tabela uprawnień do korzystania z poszczególnych środków publicznych została zamieszczona w załączniku

Reformę wprowadzono odwołując się do danych wskazujących, że wyższe wykształcenie przekłada się na znacznie większe zarobki na rynku pracy, nawet po uwzględnieniu wpływu utraconych zarobków w trakcie studiowania (OECD 2007). Początkowo, wszyscy studenci objęci HECS płacili sztywną stawkę 2250 A\$ rocznie, ale kolejne reformy sprzyjały postępującej deregulacji pobieranych przez uczelnie opłat (Schulz 2005). Od 2005 roku rząd ustala maksymalny poziom opłat jaki może być pobierany od studentów w ramach HECS, w podziale na 4 grupy dyscyplin (Tabela 3). Udział studentów w kosztach kształcenia sięga od 27% w przypadku pielęgniarstwa, do 84% dla księgowości, administracji, ekonomii, kierunków biznesowych i prawa (Bradley et al. 2008). Górny limit podlega corocznej indeksacji.

Tabela 3. Grupy w ramach systemu HECS (Bradley et al. 2008)

Grupa 3	law, dentistry, medicine, veterinary science, accounting, administration, economics, commerce	\$0 - \$8,677
Grupa 2	computing, built environment, health, engineering, surveying, agriculture	\$0 - \$7,412
Grupa 1	humanities, behavioral science, social studies, foreign languages, visual and performing arts	\$0 - \$5,201
National priorities	mathematics, statistics, science, education, nursing	\$0 - \$4,162

HECS-HELP

Wraz z uruchomieniem HECS, rząd utworzył system kredytów studenckich (HELP), umożliwiających odroczenie płaconej przez studenta części kosztów kształcenia. HECS-HELP, czyli część systemu dotycząca studentów na miejscach współfinansowanych, umożliwia studentom zaciągnięcie pozbawionej odsetek pożyczki, indeksowanej zgodnie z ze zmianami wskaźnika cen konsumenckich. Wartość zaciągniętej pożyczki jest przekazywana przez rząd do odpowiedniej uczelni. Spłata zaciągniętego kredytu odbywa się za pośrednictwem systemu podatkowego i rozpoczyna się, kiedy dana osoba przekroczy roczny próg dochodu (*income-contingent loan*), wynoszący w 2009 roku 43 151 A\$ - oprocentowanie wynosi wówczas 4%, i z kolejnymi progami dochodu osiąga maksymalny poziom 8%, przy dochodzie przekraczającym 80 137 A\$. Wysokość progów jest indeksowana co roku, zgodnie ze zmianami wskaźnika średniej pensji. Możliwa jest dobrowolna wcześniejsza spłata całości lub części kredytu - jeśli wartość takiej spłaty przekracza 500 A\$, powiększana jest ona o dodatkowe 10% ze środków publicznych. Student może także wybrać, aby uiścić opłatę za studia z góry¹⁷ - wtedy otrzymuje 20% upust, pokrywany również ze środków HECS-HELP. Z tej możliwości skorzystało w 2009 roku 17,5% studentów na miejscach współfinansowanych, 80% wybrało pożyczkę, a 2,5% wniosło opłatę z góry nie korzystając z rządowego wsparcia. W 2009 roku liczba studentów

¹⁷ Lub przynajmniej jej część, ale większą od 500 A\$

korzystających z HECS-HELP wynosiła 449 442 eftsl, czyli 55% wszystkich studentów (HER 2010).

FEE-HELP

W efekcie reform zapoczątkowanych w 2003 roku rząd stworzył dwa dodatkowe programy pożyczkowe: FEE-HELP skierowany do pełnopłatnych studentów oraz OS-HELP dla studentów planujących studia zagranicą. FEE-HELP udostępnia krajowym studentom na pełnopłatnych miejscach, w uprawnionych uczelniach, rządową pożyczkę na pokrycie kosztów czesnego lub jego części. Rząd ustala górny limit zaciąganego kredytu, w 2009 roku było to ponad 83 tysiące A\$. Warunki spłaty są podobne jak w HECS-HELP, jednak studenci studiów I stopnia korzystający z FEE-HELP muszą wpłacić 20% wartości zaciąganego kredytu (*loan fee*). Pożyczone środki trafiają bezpośrednio do odpowiedniej uczelni; rząd nie finansuje tych miejsc dodatkowymi środkami, jak w przypadku CGS. FEE-HELP są często wykorzystywane przez studentów (szczególnie studiów II stopnia), wartość środków rządowych przeznaczonych na ich sfinansowanie w 2009 roku przekroczyła 750 mln A\$. Łącznie, z FEE-HELP i HECS-HELP korzystało w 2009 roku 85% krajowych studentów (HER 2010). Zakumulowana suma zaciągniętych długów wyniosła 24,8 mld, skorzystało z nich 2,3 miliona studentów, a średni czas spłaty wynosił 7,7 lat (HER 2010).

OS-HELP

OS-HELP jest mechanizmem o znacznie mniejszym zasięgu - w 2009 roku skorzystało z niego 2650 studentów (HER 2010). Studenci z współfinansowanych miejsc na studiach I stopnia mogą starać się o przyznanie im kredytu na pokrycie kosztów semestru lub roku zagranicą. Uzyskane środki mogą służyć sfinansowaniu kosztów przejazdu, zakwaterowania i innych wydatków. Celem OS-HELP jest wsparcie międzynarodowej mobilności studentów australijskich, stąd też podjęto decyzję o zniesieniu obowiązującej do 2010 opłaty w wysokości 20% wartości pożyczki.

Wprowadzenie systemu HECS-HELP było sposobem na umożliwienie dynamicznej ekspansji sektora szkolnictwa wyższego, bez zaangażowania dodatkowych środków publicznych i bez tworzenia barier dla studentów ze słabszym zapleczem społeczno-ekonomicznym (OECD 2007). O ile ten ostatni punkt może być dyskusyjny (*vide* argumenty o mniejszej skłonności do zaciągania pożyczki u osób z biedniejszego zaplecza), to badania Marksa (2009) wykazały, że do czasu zmian z 2005¹⁸ HECS nie miał istotnego wpływu na udział w szkolnictwie wyższym osób z niskim statusem społeczno-ekonomicznym. Niestety, brakuje badań z okresu po 2005, ale Marks

¹⁸ wprowadzenie FEE-HELP, więcej płatnych miejsc

(2009) wysuwa przypuszczenie, że wprowadzone zmiany mogły uderzyć w osoby z niskim statusem społeczno-ekonomicznym. Kolejną kwestią, której poświęca się relatywnie mało uwagi, to odsetek niespłaconych długów. Za okres 1989-2010 zakumulowana wartość zobowiązań, które prawdopodobnie nie zostaną nigdy spłacone wynosi 22,2% całej pożyczonej sumy (HER 2010).

Programy równościowe

Wsparcie finansowe studentów realizowane jest także za pośrednictwem programów dla grup zdefaworyzowanych. Mechanizmy przekazujące środki dla uczelni, w celu wsparcia równości szans, to: *Higher Education Disability Support Program* dla osób z niepełnosprawnościami, *Higher Education Equity Support Program* dla osób z niskim statusem społeczno-ekonomicznym i z obszarów peryferyjnych oraz *Indigenous Support Program* dla osób z mniejszości aborygeńskiej. Alokacja środków w uczelniach odbywa się na bazie wskaźników rekrutacji, skreśleń i ukończeń studiów przez osoby z danej grupy. Aby uczelnia była uprawniona do korzystania z tych środków musi spełnić szereg kryteriów związanych m.in. z posiadaniem strategii włączania studentów z grup zdefaworyzowanych, czy oferowania im specjalnego wsparcia.

Rząd australijski prowadzi także program stypendialny dla studentów o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, szczególnie należących do mniejszości aborygeńskiej lub pochodzących z obszarów peryferyjnych. Stypendia te mają na celu partycypowanie w kosztach kształcenia (*Commonwealth Education Costs Scholarship*) oraz zakwaterowania (*Commonwealth Accommodation Costs Scholarship*). Korzysta z nich około 55 tysięcy studentów (HER 2010). Środki przekazywane są uczelniom, które same decydują o procedurze ubiegania się o stypendium, zachowując zgodność z ustalonymi przez rząd wytycznymi.

W australijskim systemie funkcjonują także stypendia socjalne, kierowane do studentów o miesięcznych dochodach nie przekraczających progu 400 A\$. Istnieją trzy programy wsparcia (*Youth Allowance, Austudy, Abstudy*) skierowane odpowiednio do młodzieży, osób po 25 roku życia oraz Aborygenów. Korzysta z nich łącznie ponad 60 tysięcy studentów (TAHES 2009). Odrębny program stypendialny (*International Scholarships*) ma na celu przyciągnięcie wyróżniających się studentów zagranicznych na uczelnie australijskie. Jego zasięg jest jednak ograniczony, w 2009 roku przyznano jedynie 390 tych stypendiów (HER 2010).

Pozostałe środki

Pozostałe programy mające na celu sfinansowanie działań operacyjnych uczelni niezwiązanych z badaniami, można podzielić na następujące obszary: kształcenie, krajowe instytuty, projekty

infrastrukturalne, zobowiązania emerytalne, reformy strukturalne, zapewnianie jakości. Krótki programów realizowanych w ramach tych obszarów zamieszczono poniżej.

Learning and Teaching Performance Fund

Wspiera finansowo uczelnie wyróżniające się jakością kształcenia. Ocena prowadzona jest na podstawie mierników satysfakcji i zdawalności studentów oraz sukcesu absolwentów.

National Institutes

Program dostarcza finansowanie dla Australian National University, University of Tasmania oraz Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education, jako instytucji pełniących kluczową dla kraju rolę w danym obszarze szkolnictwa wyższego.

Projekty infrastrukturalne

Mechanizm alokujący środki na inwestycje infrastrukturalne na bazie konkursu. Priorytety programu to m.in. wsparcie rozwoju kampusów w obszarach pozametropolitalnych, infrastruktura ICT, odbudowa budynków zniszczonych w wyniku katastrof naturalnych.

Super-annuation

Wsparcie uczelni w pokryciu kosztów związanych z systemami emerytalnymi.

Diversity and Structural Adjustment Fund

Program ma na celu wsparcie uczelni w przystosowaniu się do nowych regulacji i zasad w sektorze szkolnictwa wyższego, obecnie związanych np. z wdrażaniem systemu voucherowego.

Jakość i dostępność danych

Australian Learning and Teaching Council promuje i wspiera dobre praktyki w dziedzinie kształcenia w uczelniach, poprzez system grantów, stypendiów i nagród.

Australian Universities Quality Agency. Rząd federalny finansuje 50% dotacji na działalność AUQA, drugą połowę pokrywają rządy stanowe. Cele i zadania tej instytucji zostały opisane w części dotyczącej systemu zapewniania jakości.

Graduate Careers Australia realizuje ogólnokrajowe badania absolwentów, dostarczając informacji m.in. o dalszej karierze absolwentów i satysfakcji z odbytych studiów. Stopa zwrotu ankiet rozsyłanych do wszystkich absolwentów publicznych uniwersytetów i części pozostałych uczelni przekracza 60% (graduatecareers.com.au)

Rząd finansuje także badania *Graduate Skills Assessment*, polegające na sprawdzaniu generalnych umiejętności studentów na wejściu do uczelni oraz na wyjściu. Test ten mierzy zdolność do krytycznego myślenia, umiejętność rozwiązywania problemów, poziom pisemnej komunikacji i zrozumienia dla drugiej osoby.

Dostępność dla typów uczelni¹⁹

Większość rządowego wsparcia dla szkolnictwa wyższego jest asygnowana na podstawie zapisów w HESA 2003. Również w oparciu o tę ustawę zdefiniowane są grupy uczelni o różnym zakresie uprawnień do korzystania ze środków publicznych. Podstawowy podział obejmuje grupy A, B i C - alokacja uczelni do poszczególnych grup odbywa się na poziomie parlamentu. Uprawnienia grup do korzystania z programów publicznych zostały przedstawione w tabeli. Według danych z 2008 roku do grupy A należały wszystkie publiczne uniwersytety oraz Batchelor Institute. Do grupy B: dwa prywatne uniwersytety oraz jedna instytucja SAP. Do grupy C: australijski oddział uniwersytetu Carnegie Mellon. Oprócz tego wyróżniono jeszcze grupę innych zarejestrowanych uczelni (około 75 instytucji), grupę Open Universities Australia oraz grupę akredytowanych uczelni (około 70 instytucji) (Bradley et al. 2008). Ramy podziału uwarunkowane są historycznie i brak im racjonalnego wytłumaczenia, co sprawia, że system jest złożony i nieprzejrzysty (Bradley et al. 2008).

2.1.5 Główne źródła środków prywatnych

Źródła prywatne odpowiadały w 2009 roku za 40,6% przychodów uniwersytetów australijskich. Największą rolę odgrywały czesne i inne opłaty wnoszone przez studentów - 22,7% łącznych przychodów. Pozostałe elementy prywatnego finansowania odgrywały mniejszą rolę: działalność konsultingowa i kontraktowa odpowiadała za 4,5%, przychody z inwestycji - 4%, studenckie wpłaty z góry w ramach HECS - 2,5% oraz inne przychody (m.in. tantiemy i opłaty licencyjne) - 7%.

Krajowi studenci pełnopłatni

Uczelnie mogą ustalać i pobierać czesne od studentów krajowych, z zastrzeżeniem, że na kursach gdzie studiują także osoby współfinansowane ze środków CGS, wysokość czesnego nie może być niższa, niż opłata ponoszona przez tych drugich. Łączna liczba pełnopłatnych studentów krajowych wynosiła w 2009 roku 93 tysiące eftsl, czyli 11% wszystkich studentów.

¹⁹ Tabela z uprawnieniami uczelni do korzystania z poszczególnych środków publicznych znajduje się w Załączniku 1

Ponad połowa z nich studiuje na publicznych uniwersytetach, głównie na studiach podyplomowych.

Od 2009 roku rząd rozpoczął wygaszanie możliwości rekrutacji pełnopłatnych, krajowych studentów I stopnia na publicznych uniwersytetach. Takie miejsca wciąż będą oferowane w pozostałych uczelniach. Wszystkie uczelnie mogą natomiast rekrutować pełnopłatnych studentów podyplomowych, choć ci znajdujący się na kursach będących szkoleniami badawczymi są zazwyczaj zwolnieni z opłat dzięki środkom z RTS.

Zagraniczni studenci

Uczelnie australijskie są uprawnione do pobierania czesnego od studentów zagranicznych, na akredytowanych kursach. W tym zakresie nie ma żadnych ograniczeń nakładanych przez rząd na odsetek takich studentów lub wysokość pobieranej opłaty. W 2009 roku przychody z czesnych pobieranych od zagranicznych studentów wyniosły 3,4 mld A\$, czyli 73% przychodów uczelni z czesnego oraz 17% łącznych przychodów australijskich uczelni (FRHEP 2010). W ostatnich latach udział ten systematycznie wzrastał, w 2005 roku wynosił 15% (OECD 2007), a w 2001 - 11% (Emmanuel, Reekie 2004).

2.1.6 Ocena zmian

Dzięki zmianom w systemie finansowania szkolnictwa wyższego uczelnie bardziej samodzielnie kształtują kierunki swojego rozwoju, ale ich przychody są coraz silniej zależne od zdolności do konkutowania o poza-rządowe środki. Przekłada się to na zwiększone ryzyko utracenia płynności finansowej. Ograniczenie finansowania publicznego przyczyniło się do pogorszenia stosunku liczby studentów przypadających na jednego pracownika akademickiego. Zajęcia odbywają się w większych grupach, mniej jest okazji do bezpośredniego kontaktu z wykładowcą, pracownicy akademicy mają mniej czasu dla swoich studentów. Znalazło to odbicie w słabnących wynikach badań satysfakcji studentów - rośnie dystans Australii do takich krajów, jak Wielka Brytania, Kanada, czy USA (Bradley et al. 2008). Dodatkowe przychody czerpane z wpłat studentów rzadko przeznaczone są na pokrycie kosztów działalności badawczej i kształcenia, ale raczej służą finansowaniu wzmoczonego marketingu, zagranicznej rekrutacji, obsłudze dodatkowych studentów, budowie nowych wydziałów biznesowych, czy podnoszeniu pensji w pionie vice-Kancelerza. Jak zauważa Marginson (2005), są to naturalne efekty konkurencji między uczelniami, upodabniającymi się do firm.

2.2 Polityka kadrowa

Australijska polityka kadrowa jest zderegulowana, władze publiczne mają niewielki udział w jej kształtowaniu. Uczelnie są odpowiedzialne za zatrudnianie pracowników i negocjowanie warunków zatrudnienia odpowiednich dla zapewnienia efektywności procesów kształcenia i osiągnięć naukowych (Emmanuel, Reekie 2004). Zarządzanie kadrami jest najważniejszą pozycją w uczelnianych budżetach - w 2009 roku prawie 30% wydatków uczelni była przeznaczona na wynagrodzenia dla kadry akademickiej, a dalsze 25% dla pozostałych pracowników (FRHEP 2010).

Rozproszona odpowiedzialność za kształtowanie strategicznych polityk kadrowych, sprawia, że pogłębione analizy i dyskusje występują incydentalnie, w związku z pojawiającym się zagrożeniem kryzysu. Obecnie, tematem wiodącym jest starzenie się kadry akademickiej i konieczność opracowania strategii zastąpienia osób odchodzących na emeryturę młodą kadrami o odpowiednich predyspozycjach.

2.2.1 Nabór

Nabór pracowników jest sferą regulowaną samodzielnie przez poszczególne uczelnie. Australijskie uniwersytety mają zazwyczaj własne strategie ukierunkowane na nabór nowej kadry oraz przyciągnięcie i zatrzymanie doświadczonych pracowników. Uczelnie mogą oferować zachęty i korzyści finansowe odzwierciedlające popyt na rynku, ale są one rozpatrywane pod kątem kosztów i równości traktowania wszystkich pracowników. Rywalizacja o nowe kadry może doprowadzić do 'podkupywania', co pogłębi jeszcze różnice między australijskimi uczelniami (OECD 2007).

2.2.2 Przyjęcie do pracy

Przyjęcie do pracy, podobnie jak awansowanie pracowników akademickich odbywa się na bazie posiadanych kwalifikacji (zazwyczaj wymagany jest stopień doktora) oraz osiągnięć w dziedzinie badań, kształcenia oraz zaangażowania we współpracę z biznesem, rządem i społecznością. W zależności od uczelni, dyscypliny lub docelowej pozycji, kryteriom przypisywana jest różna waga. Podstawowym rozróżnieniem jest podział na pracowników na tych zajmujących się kształceniem i badaniami (64% pracowników naukowych w 2010 roku), tylko działalnością badawczą (32%) oraz tylko kształceniem (4%) (deewr.gov.au).

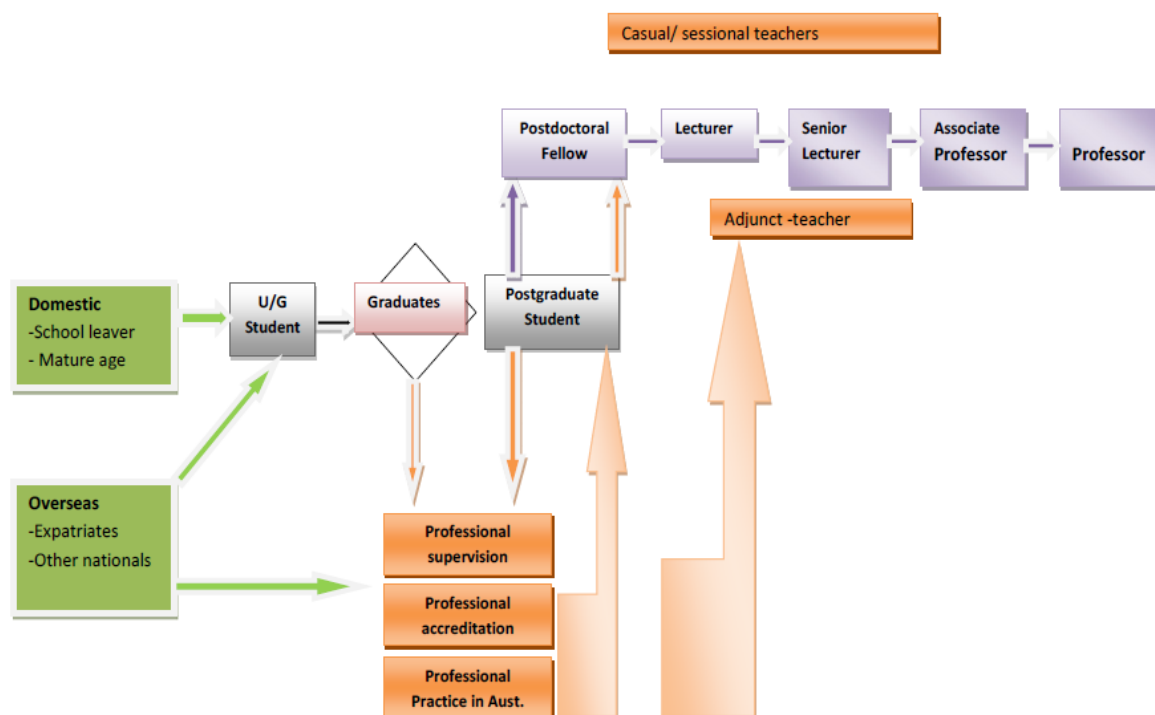
W praktyce, największą wagę przy przyjęciu do pracy i awansowaniu przykładano do wyników działalności badawczej, mierzonej publikacjami i wielkością uzyskanych z zewnętrznych źródeł

środków (OECD 2007). Doświadczenie we współpracy z innymi sektorami jest uznawane za kryterium dodatkowe, o mniejszym znaczeniu niż badania i kształcenie (OECD 2007).

Mimo, że większość pracowników naukowych preferuje działalność badawczą, problem ze znalezieniem i utrzymaniem kadry wynika także z postrzegania tego rodzaju działalności jako nieodłącznego zadania każdego pracownika (Hugo, Morriss 2010). Jednak, nie wszystkie uczelnie stwarzają równie dobre warunki do prowadzenia badań i pozyskiwania na nie zewnętrznych środków.

2.2.3 Ścieżka awansu

Ścieżki kariery akademickiej zostały przedstawione na poniższym schemacie (Rycina 3). Pracownicy naukowi dzielą się na 3 szczeble: niższy (*fellow* oraz *lecturer*), średni (*senior lecturer*) oraz wyższy (*associate-* i *professor*).



Rycina 3. Ścieżki kariery naukowej, za: Hugo, Morriss 2010

Analizy przebiegu rozwoju kariery akademickiej wskazują na brak zdefiniowanych ścieżek przejścia między stanowiskiem eksperckim w sektorze prywatnym, a stanowiskiem naukowym w uczelni (Hugo, Morriss 2010). Kolejnym problemem jest utrudnione przejście z poziomu *post-doc* - dotychczas traktowanego jako wstęp do dalszej kariery - do posady z gwarancją zatrudnienia (*tenure*) (Coates et al. 2009). W rezultacie, ścieżka kariery nie jest już tak pewna i zdefiniowana, co przekłada się na mniejszą atrakcyjność pracy w szkolnictwie wyższym dla młodych naukowców.

2.2.4 Warunki zatrudnienia

Poziomy wynagrodzenia i podstawowe warunki zatrudnienia uczelnie negocjują na drodze porozumień zakładowych z odpowiednim związkiem zawodowym i/lub pracownikami, choć warunki te mogą być także ustalane na podstawie indywidualnych kontraktów. Główne warunki zatrudnienia są podobne na większości uczelni, co odzwierciedla zarówno specyfikę tego rynku pracy, jak i wpływ krajowego związku zawodowego pracowników akademickich.

Od 1994 poziom wynagrodzeń pracowników szkolnictwa wyższego²⁰ był ustalany na podstawie negocjacji zakładowych (*enterprise bargaining*), w których podwyżki pensji musiały być powiązane ze wzrostem produktywności pracy. Poszczególne umowy zakładowe były zawierane na podstawie kolejnych, ogólnokrajowych rund negocjacyjnych pracodawców ze związkami zawodowymi. Praktyką związków było staranie się o rozszerzanie wywalczonych w jednej uczelni korzystnych rozwiązań na cały sektor (*pattern bargaining*), co ograniczało elastyczność działania poszczególnych instytucji (OECD 2007). Rząd próbował zmienić tę sytuację, wdrażając w 2000 roku *Workplace Reform Programme*, mechanizm finansowy mający na celu zwiększenie elastyczności zatrudnienia w szkolnictwie wyższym. Dodatkowe środki były przyznawane uniwersytetom, które spełniły szereg kryteriów uwzględniających m.in. zwiększenie elastyczności zatrudnienia, zarządzanie oparte na wynikach i regulacje sprzyjające zwiększaniu produktywności (Emmanuel, Reekie 2004). Nie zmieniło to jednak praktyki ogólnokrajowych rund negocjacyjnych (OECD 2007).

Rząd stworzył kolejny program, pod nazwą *Higher Education Workplace Relations Requirements*, który warunkował coroczną podwyżkę CGS o 7,5% wdrożeniem przez uczelnie umów zakładowych, zarówno grupowych jak i indywidualnych, zgodnych z przygotowanymi wytycznymi. Podstawowa zmiana polegała na zaoferowaniu wszystkim pracownikom indywidualnych warunków zatrudnienia, zgodnych z *Australian Workplace Agreements*, unieważniających dotychczasowe efekty rund negocjacyjnych. Spowodowało to spadek znaczenia związków zawodowych, ponieważ każdy pracownik indywidualnie negocjował warunki umowy z pracodawcą²¹. Wzrosła natomiast elastyczność zatrudnienia, silniej powiązano wynagrodzenia z produktywnością i osiąganymi wynikami oraz ułatwiono proces zwalniania pracowników notujących słabe wyniki (OECD 2007). Po zmianie rządów, w 2008 roku program został przerwany, postulowano bowiem wdrożenie bardziej partnerskich relacji rządu z uczelniami. Na większości uczelni wciąż podpisywane są porozumienia zakładowe²².

²⁰ Zarówno naukowych, jak i pozostałych

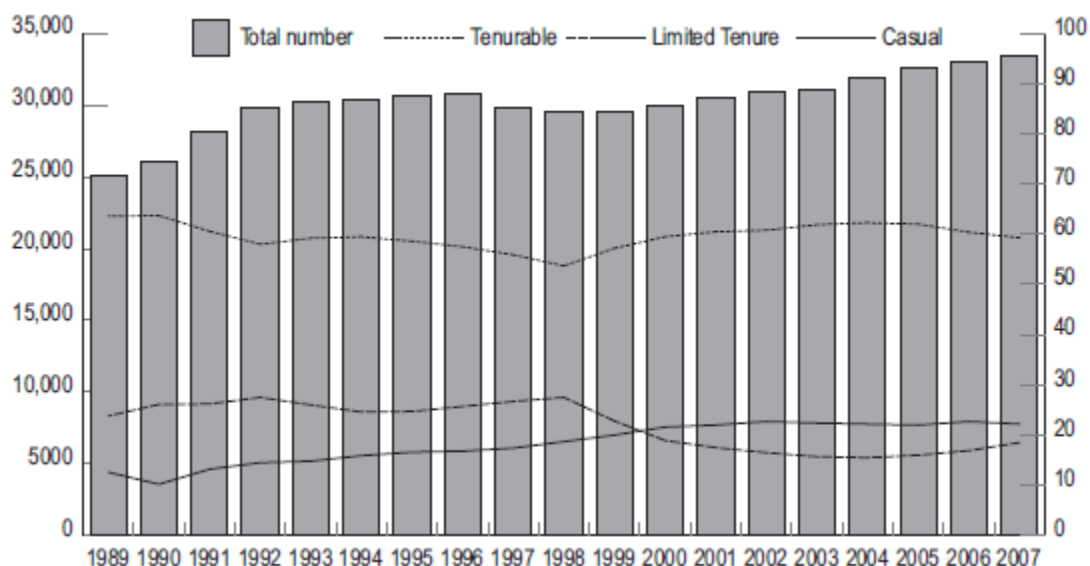
²¹ Związki mogły reprezentować daną osobę tylko na jej życzenie

²² Na przykładzie University of Sydney, porozumienie zakładowe podpisywane na okres 3 lat reguluje następujące kwestie (za: sydney.edu.au): Zmiany w wynagrodzeniach i dodatkach do pensji; Kategorie

Indeksacja komponentu dotacji (CGS) przeznaczanej na wynagrodzenia jest powiązana ze zmianami wartości pensji minimalnej, co sprawia, że uczelnie chcące podnieść płace ponad ten poziom musiały wykazać się zwiększoną produktywnością lub znaleźć dodatkowe źródła przychodów. Krytyka tego rozwiązania doprowadziła do zmiany formuły indeksacyjnej - od 2012 roku będzie ona powiązana ze zmianami wskaźnika wynagrodzeń eksperckich (HER 2010).

2.2.5 Liczebność kadry i perspektywa kryzysu

Dynamiczny wzrost liczebności kadry akademickiej w Australii przypadł na lata 70. i 80. XX wieku. Na początku lat 90. tempo wzrostu liczby pracowników akademickich wyhamowało prawie do zera. Między 1993 a 1999 rokiem liczebność tej grupy wzrosła o 1%, podczas gdy liczebność studentów - o 19% (OECD 2007). Spowodowało to znaczący wzrost wskaźnika studentów przypadających na wykładowcę - z 13:1 w 1990, do 21,7:1 w 2007 roku (Bradley et al. 2008, Coates et al. 2009). Przetworzenie elitarnego systemu szkolnictwa na system masowy, nie zostało zrównoważone odpowiednim zwiększeniem liczby pracowników. W 2010 roku łączna liczba pracowników akademickich (zajmujących się kształceniem, działalnością badawczą lub oboma zadaniami) wynosiła 41,8 tysiąca etssl, czyli o 23% więcej niż w 1995 roku. W tym samym okresie liczba studentów wzrosła prawie dwukrotnie (deewr.gov.au). Dodatkowo, w okresie 1989-2008 odsetek osób pracujących na umowach czasowych (*casual workers*) wzrósł o 125%, co *de facto* wpłynęło na dalsze zmniejszenie dostępności wykładowców dla studentów (por. Wykres 2).



Wykres 2. Liczba pracowników akademickich i udział typów zatrudnienia, 1990-2007 (Coates et al. 2009)

pracowników; Warunki zwolnienia; Zarządzanie oparte na wynikach; System emerytalny; Zatrudnienie czasowe (casual); Staż i zatwierdzanie pracowników; Rozwiązywanie sporów; Obowiązki pracowników; Godziny pracy; Zmiany organizacyjne

Jednym z najważniejszych wyzwań związanych z kadrami w australijskim szkolnictwie wyższym jest proces starzenia się tej grupy. Fakt, że dynamiczny wzrost liczebności kadry nastąpił w latach 70. i 80. sprawia, że udział pracowników akademickich w wieku 50+ wynosił w 2008 roku aż 40% (Hugo, Morriss 2010).

Trudność z zastąpieniem ich młodymi pracownikami związana jest z globalnym zasięgiem konkurencji o wysokiej jakości akademików oraz relatywnie niską atrakcyjnością pracy w szkolnictwie wyższym, w porównaniu z sektorem prywatnym. Badania pokazują, że zaledwie 1/4 Australijczyków ze stopniem doktora pracuje w szkolnictwie wyższym (Hugo, Morriss 2010). Problem niskiej atrakcyjności pracy w szkolnictwie wyższym został wyczerpująco scharakteryzowany w ramach badania *Changing Academic Profession* przeprowadzonego wśród pracowników akademickich w 25 krajach całego świata. Poniżej zamieszczono przegląd najważniejszych wyników (za: Coates et. al 2009):

- Satysfakcja z pracy jest bardzo niska, sytuując Australię na 3 miejscu od końca;
- Pensje są wysokie w porównaniu do większości państw uwzględnionych w badaniu²³, ale relatywnie niskie w odniesieniu do płac w krajowym sektorze prywatnym;
- Australijscy pracownicy naukowcy relatywnie często rozważają zmianę pracy. Planowane przeniesienie się do sektora prywatnego lub za granicę jest szczególnie powszechne wśród pracowników na niższych szczeblach kariery;
- Poziom zadowolenia z zarządzania i otoczenia instytucjonalnego jest raczej niski, m.in. w odniesieniu do finansowania badań. Australijscy akademicy są jednak relatywnie zadowoleni z dostępnej na uczelniach infrastruktury;
- Australijskich naukowców charakteryzuje długi czas pracy, szczególnie w porównaniu z krajową średnią. Dużo czasu poświęcane jest na zadania administracyjne.

2.2.6 Rozwiązania kryzysowej sytuacji

Internacjonalizacja

Według danych z 2006 roku, ponad 40% osób z tej grupy urodziło się poza Australią²⁴, w porównaniu do 25% wśród wszystkich pracowników (Bradley et al. 2008). Zatem szanse na przezwycięzenie problemów demograficznych upatruje się m.in. w przyciągnięciu pracowników naukowych z zagranicy. W latach 2003-2009 saldo migracji w tej grupie było dodatnie i wyniosło 6,2 tysiąca (Hugo, Morriss 2010). Pojawiają się jednak obawy, że nie przekłada się to na wzrost jakości.

²³ Średnia pensja wynosiła w 2008 roku od 59 tys US\$ dla wykładowcy, do 102 tys US\$ dla profesora; to wartości porównywalne do Kanady i wyższe niż w Wielkiej Brytanii

²⁴ Dotyczy to głównie osób, które przyjechały w latach 70. i 80. z Wielkiej Brytanii.

Rząd dostrzega warunki globalnej konkurencji o najwyższej klasy pracowników akademickich, dlatego dostarcza środków mających na celu przyciągnięcie do Australii wybitnych naukowców lub wyróżniających się młodych badaczy z zagranicy. Przykładem jest program *Federation Fellowship* działający w latach 2001-2008, wspierający uczelnie w zatrudnianiu światowej klasy naukowców. Wprowadzenie w 1996 roku kategorii tymczasowej migracji biznesowej, pozwalającej takim osobom na pracę w Australii przez okres do 4 lat, dało uniwersytetom więcej swobody w ściąganiu pracowników akademickich z zagranicy - i faktycznie, szkolnictwo wyższe należy do najczęstszych użytkowników tej kategorii wiz (Bradley et al. 2008).

Utymczasowienie pracy (casualisation)

Jednym ze skutków premiowania elastyczności i zarazem dróg wyjścia z kryzysu niedoboru pracowników jest narastanie zjawiska zatrudniania na umowach czasowych. Szacuje się, że tacy pracownicy odpowiadają za 40-50% kształcenia prowadzonego w australijskim szkolnictwie wyższym (Bradley et al. 2008). Zatrudnienie na takich warunkach charakteryzuje się niską atrakcyjnością, w związku ze zwiększonym poczuciem niepewności, nieregulowanymi godzinami pracy oraz wyizolowaniem ze społeczności akademickiej (Bradley et al. 2008). Rosnący udział pracowników czasowych nie pozostaje bez wpływu na kadre średniego i wyższego szczebla. Do ich zadań dochodzi konieczność prowadzenia rekrutacji oraz zarządzania nowymi pracownikami czasowymi. Przyjęcie na taką pozycję często jest rezultatem wcześniejszych kontaktów, co sprawia że wzajemne oczekiwania mogą wykraczać poza czysto merytoryczne kryteria (Lazarsfeld Jensen, Morgan 2009, za: Coates et al. 2009).

2.3 Sukces australijskiego szkolnictwa wyższego

Ostatnie 20 lat pokazało, że australijskie szkolnictwo wyższe zdołało osiągnąć sukces na trzech polach składających się na wizję leżącą u podłoża zachodzących zmian. Są to: umasowienie wyższej edukacji, wzmocnienie produktywności działalności badawczej oraz postępujące uniezależnianie sektora od środków publicznych. Czynnikiem spajającym te starania, który ciągle jeszcze podlega przekształceniom, jest system zapewniania jakości.

2.3.1 Sukces w liczbach

Australijskie uniwersytety zajmują wysokie pozycje w międzynarodowych rankingach. Najpopularniejszy z nich, tzw. Ranking Szanghajski, uwzględnia w pierwszej setce 3 australijskie uniwersytety: Australian National University na miejscu 59 (w 2003: pozycja 43), University of Melbourne – pozycja 62 oraz University of Western Australia na pozycji 89. Ranking Time'a wymienia w pierwszej setce aż 7 australijskich uniwersytetów, w tym Australian National University na 20 miejscu. W odniesieniu do siły gospodarki australijskiej osiągnięte w rankingach

wyniki są relatywnie dobre, a pozycja Australii uległa jeszcze wzmocnieniu w okresie 2004-2010 (por. Tabela 4).

Tabela 4. Pozycja w Rankingu Szanghajskim (Top 10 i Polska) a siła gospodarki (oprac. własne na podst. www.arwu.org)

	pozycja w rankingu, 2004	pozycja w rankingu 2010	Udział w globalnym PKB, 2009 [%]	Udział w Top 500 uniwersytetów, 2010 [%]	Udział w Top 100 uniwersytetów, 2010 [%]
USA	1	1	24,2	30,8	54
Wlk. Brytania	2	2	3,7	7,6	11
Japonia	3	3	8,7	5	5
Niemcy	4	4	5,7	7,8	5
Kanada	5	5	2,3	4,6	4
Francja	6	6	4,5	4,4	3
Australia	10	7	1,6	3,4	3
Szwajcaria	8	8	0,8	1,4	3
Szwecja	7	9	0,7	2,2	3
Holandia	9	10	1,4	2,4	2
Polska	32	32	0,7	0,4	0

Poniżej zaprezentowano zbiór danych, pozwalających ocenić pozycję Australii w międzynarodowej działalności badawczej i w osiągniętych efektach kształcenia²⁵.

- Liczba dyscyplin z wyższym niż średni wskaźnikiem cytowań: 19 z 22 (2004-2008)
- Publikacje na tysiąc badaczy: 413,8 (2008), 9 pozycja w OECD
- Udział w łącznej liczbie publikacji na świecie: 3,18% (2008), 9 pozycja w OECD
- Wskaźnik oddziaływania publikacji: 1,13 (2004-2008), 16 pozycja w OECD
- Liczba cytowań na publikację: 5,31 (2004-2008), 16 pozycja w OECD
- Absolwenci, którzy 4 miesiące po ukończeniu studiów mają pełnoetatową pracę: 82% (2006)

2.3.2 Główne czynniki sukcesu

Trudno jednoznacznie wyróżnić główne czynniki sukcesu w australijskim szkolnictwie. Australia jako jeden z pierwszych krajów zaczęła reformować swoje szkolnictwo w kierunku urynkowienia, deregulacji i wprowadzania mechanizmów finansowania w oparciu o wyniki. Można zatem stwierdzić, że jednym z czynników był element wizji politycznej i umiejętność skoordynowania strategicznych działań. Ciekawym i wartościowym rozwiązaniem jest wykorzystywany w Australii system regularnych ewaluacji (*reviews*), które oceniają efektywność działania poszczególnych mechanizmów i formułują rekomendacje zmian, mających zapewnić dostosowanie sektora do nowych wyzwań. Wiąże się z tym typowy dla krajów anglosaskich nacisk na przejrzystość i rozliczalność działań publicznych. Dzięki temu, nawet w warunkach tak złożonego systemu programów i mechanizmów finansowych, władze są

²⁵ Opracowanie własne, na podstawie AIS 2010, OECD 2007.

w stanie na bieżąco oceniać ich użyteczność i nie wahają się przed wyłączeniem tych, które okazały się nieskuteczne lub już spełniły swoją rolę.

Przechodząc do systemu finansowania szkolnictwa wyższego (opisanego dokładnie we wcześniejszym rozdziale), należy wspomnieć o efektywnym systemie pożyczek studenckich. Z perspektywy Polski szczególnie ciekawy jest tak wysoki wskaźnik korzystania z pożyczek – oznacza to że architektura tego mechanizmu jest dopasowana do potrzeb studentów. Rząd kilkakrotnie stosował też programy, w których przyznanie środków było uzależnione od spełnienia określonych wymagań. Taka forma finansowania nie burzy autonomii uczelni, umożliwiając jednocześnie wpływanie na decyzje podejmowane w sektorze. Z drugiej strony, przykłady programów nastawionych na zwiększanie elastyczności zatrudnienia okazały się mieć nieoczekiwane, negatywne skutki.

Przyjęta polityka alokowania środków na działalność badawczą w oparciu o wyniki działalności przyczyniła się do wzrostu produktywności w sektorze, co zostało potwierdzone empirycznie (Worthington, Lee 2005). Niemniej, przez długi czas badania były subsydiowane kosztem kształcenia, co doprowadziło uczelnie na próg kryzysu związanego z niedoborem kadry i obniżającą się jakością kształcenia.

Oprócz zaprezentowanych powyżej ogólnych uwag dotyczących kontekstu politycznego i wybranych aspektów finansowania, w dalszej części pracy przedstawiono czynniki sukcesu w podziale na następujące obszary: zróżnicowanie uczelni, zapewnianie jakości, internacjonalizacja, urynkowienie uniwersytetów.

Zróżnicowanie uczelni

Polityka zwiększania różnorodności instytucji szkolnictwa wyższego umożliwiła rozwój nowych, zróżnicowanych form dostarczania usług, odpowiadających na szeroką gamę potrzeb studentów. Co istotne, dopuszczenie do wzrostu zróżnicowania pozwoliło kilku najlepszym uniwersytetom na włączenie się do grupy najlepszych uczelni świata (OECD 2007). Z drugiej strony, w sytuacji silnego zróżnicowania uczelni, deregulacja i tworzenie warunków rynkowych w szkolnictwie wyższym - gdzie dobra mają charakter pozycjonalny - będzie zaostrzało stratyfikację uzyskiwanego wyższego wykształcenia. Zamiast ogólnej dostępności szkolnictwa wyższego, na pierwszy plan może wysunąć się kwestia dostępności do kilku wiodących uniwersytetów (Marginson 2006). Uczelnie znajdujące się na niższych poziomach hierarchii będą raczej skupiać się na wyścigu o zapełnienie miejsc, konkurując ceną i atrakcyjnością marketingową (Marginson 2005).

Zapewnianie jakości

W ciągu dwudziestu lat reform położono duży nacisk na stworzenie spójnych i przejrzystych ram systemu zapewniania jakości, zbieranie empirycznych danych o wynikach i efektach działalności uczelni oraz finansowanie badań i (w mniejszym stopniu) kształcenia za pomocą mechanizmów opartych na wynikach działalności danej instytucji. Australia jako jedno z pierwszych państw rozwinęła krajowy system zbierania informacji od studentów i absolwentów. Pozwala to na rzetelne badanie efektów kształcenia, a tym samym porównywanie jakości uczelni w oparciu o empiryczne dane. Australijski rząd przykłada dużą wagę do zapewnienia dostępności wszelkich informacji o szkolnictwie wyższym, programach, rejestrach i regulacjach obowiązujących w tym zakresie (za pośrednictwem internetu). Rząd finansuje także strony internetowe z informacjami przeznaczonymi dla przyszłych studentów, absolwentów oraz studentów zagranicznych.

Obszar zapewniania jakości ma też pewne słabości, które jeszcze nie zostały przezwyciężone. Mimo licznych starań, system regulacji i nadzorowania jakości pozostaje nadmiernie złożony, m.in. w związku z przenikającymi się kompetencjami rządów stanowych i rządu federalnego. Pozytywną zmianą w tym zakresie powinno być uruchomienie nowej agencji odpowiedzialnej za zapewnianie jakości, czyli TEQSA. Kolejną kwestią jest ocena jakości badań. Formuły mechanizmów finansujących działalność badawczą opierają się na wskaźnikach wkładu i produktu, przykładając zbyt małą wagę do efektów (Bradley et al. 2008). Częściową próbą zaradzenia temu problemowi było wdrożenie *Research and Research Training Management Reports*, które wymagają od uniwersytetów pomiaru swojej działalności badawczej w odniesieniu do zdefiniowanych samodzielnie obszarów strategicznych.

Internacjonalizacja

Usługi edukacyjne są w Australii trzecim największym źródłem dochodów z eksportu, wartym w 2008 roku 14,2 mld A\$ - za około 60% tej wartości odpowiada sektor szkolnictwa wyższego. Wpłaty pobierane od zagranicznych studentów stały się jednym z głównych źródeł przychodów uczelni²⁶ (Bradley et al. 2008), szczególnie istotnych w obliczu ograniczenia środków publicznych. Poza walorem ekonomicznym, internacjonalizacja przynosi także korzyści społeczne, kulturowe, czy intelektualne. Efektem wysokiego poziomu internacjonalizacji jest tworzenie silnych powiązań między Australią i krajami pochodzenia studentów oraz kształtowanie się potężnej, międzynarodowej sieci profesjonalistów zapewniającej Australii miejsce w globalnym procesie rozwoju (OECD 2007).

Dynamiczny wzrost liczby studentów międzynarodowych był wspierany przez rząd w kilku obszarach. Po pierwsze, wprowadzono regulacje pozwalające na pobieranie od tej grupy

²⁶ W tej dziedzinie przoduje Central Queensland University, czerpiący 44% przychodów z tego źródła

nieograniczonego chesnego, stworzono także programy promujące australijskie szkolnictwo wyższe za granicą oraz programy stypendialne dla najlepszych studentów spoza kraju. Mimo, że niezwiązane bezpośrednio ze szkolnictwem wyższym, istotne było także zliberalizowanie warunków otrzymania wizy czasowej i trwałej. Podstawą prawną dostarczania usług edukacyjnych dla zagranicznych studentów jest ustawa z 2000 roku *Education Services for Overseas Students*. Definiuje ona wymogi dla instytucji oferujących kursy dla zagranicznych studentów, zapewniające wysoką jakość otrzymywanej przez nich usługi.

Kolejnym elementem tego systemu jest dokument *Transnational Quality Strategy*, wyznaczający standardy jakości usług edukacyjnych oferowanych przez australijskie uczelnie poza granicami kraju. Instytucja odpowiadająca za promowanie australijskiej edukacji za granicą to *Australian Education International*, której zadania to m.in. koordynacja relacji międzyrządowych w zakresie edukacji, doradztwo dla australijskich uczelni chcących przyciągnąć zagranicznych studentów lub rozwinąć działalność w innym kraju. *International Centres of Excellence* odpowiadają za promocję australijskiego szkolnictwa wyższego, poprzez prezentowanie wyróżniających się dokonań tego sektora. Trzecią formą publicznego wsparcia dla internacjonalizacji szkolnictwa wyższego są programy stypendialne dla najlepszych studentów i pracowników naukowych z całego świata, opisane w części dotyczącej finansowania.

Specyfika internacjonalizacji australijskiego szkolnictwa wyższego stwarza potencjalne zagrożenie, związane z nadmierną koncentracją studentów, w wymiarze wybieranych kierunków oraz krajów pochodzenia (Bradley et al. 2008). Relatywnie niewielkie zmiany w sytuacji tych państw lub preferencjach ich mieszkańców, mogą stanowić poważne zagrożenie dla płynności finansowej uczelni australijskich. Dodatkowo, Marginson (2007) zwraca uwagę, że lepszym miernikiem sukcesu szkolnictwa wyższego danego kraju jest udział studentów zagranicznych na studiach doktorskich - tu Australia spada na 6 miejsce wśród państw OECD (OECD 2010).

Urynkowienie uniwersytetów

Reformy ostatnich 20 lat wymusiły na szkolnictwie wyższym dostosowanie się do warunków rynkowych. Równocześnie, stworzone przez rząd ramy pozwoliły na pozyskanie nowych środków z sektora prywatnego, czego przykładem jest opisana powyżej internacjonalizacja. W celu dostosowania do wymogów rynku nacisk położono także na sferę komercjalizacji badań i usprawnienie zarządzania uczelniami. W związku z pierwszym z ww. punktów, uruchomiony został program *Cooperative Research Centre*, którego zadaniem jest tworzenie platform współpracy między sektorem akademickim i biznesowym, prowadzących do efektywniejszego wykorzystania wyników działalności badawczej w gospodarce. Kolejnym programem jest

priorytet *Linkage* w ramach grantów badawczych finansowanych przez ARC, zapewniający środki na strategiczne projekty współpracy uczelni z przemysłem, także w zakresie szkolenia badawczego. Zarządzanie uczelniami ewoluowało od systemu kolegiального, w kierunku modelu rynkowego, opartego na silnym pionie vice-kanclerskim. Zaproszenie do władz uczelni osób z doświadczeniem menedżerskim ułatwiło przestawienie się na nowe tory. Ocena tego zjawiska nie jest jednoznaczna (*vide* m.in. kwestia nadmiernej elastyczności zatrudnienia), ale przyczyniło się ono do rynkowej reorientacji uczelni, dając możliwość odnalezienia się w nowych warunkach.

3 Wskazówki dla Polski

Czy australijskie doświadczenia mogą stać się użyteczne z punktu widzenia reformy szkolnictwa wyższego w Polsce? Australia, podobnie jak Polska, przeszła w okresie ostatnich dwóch dekad proces umasowienia wyższej edukacji – obecna pozycja australijskich uczelni i naukowców pokazuje jednak, że nie odbyło się to kosztem jakości. Opierając się na powyższej analizie, wyróżniono trzy obszary, w których rozwiązania australijskie mogą stanowić inspirację dla zmian w Polsce.

3.1 Polityka oparta na dowodach i przejrzystość

Jednym z kluczowych elementów australijskiego systemu jest kształtowanie polityk publicznych w oparciu o dowody (*evidence-based policy*). Podejście takie jest związane z panującym w Australii modelem zarządzania publicznego, podkreślającego znaczenie przejrzystości działań administracji oraz nacisk na ich celowość i efektywność. Zmiana kultury instytucjonalnej nie odbywa się z dnia na dzień, jednak także w Polsce można wykorzystać część z australijskich rozwiązań, takich jak cykliczne przeglądy sektora oraz bazy danych dotyczące studentów, absolwentów i wyników działalności uczelni.

Rekomendacja 1. Wprowadzenie cyklicznych ewaluacji i przeglądów sytuacji w systemie szkolnictwa wyższego, finansowanych i projektowanych przez administrację rządową, zleczanych do wykonania zewnętrznym ekspertom. Proces opracowywania raportów przeglądowych powinien być 4-etapowy: (I) rząd definiuje zakres badania i główne pytania badawcze oraz wybiera wykonawców; (II) wykonawcy zbierają dane empiryczne oraz konsultują wyniki z interesariuszami; (III) raport ekspercki diagnozuje sytuację sektora i formułuje rekomendacje zmian, stając się punktem wyjścia do debaty publicznej; (IV) rząd przygotowuje projekt, w którym odnosi się do rekomendacji i prezentuje kierunki zmian zaplanowane na najbliższe lata.

Wprowadzenie ewaluacji i raportów przeglądowych pozwoli zwiększyć responsywność, rozliczalność oraz przejrzystość polityki publicznej. Konieczność regularnego poddawania się ocenie przyczyni się do eliminowania lub modyfikowania rozwiązań nieefektywnych oraz projektowania nowych interwencji, lepiej dopasowanych do ewoluujących potrzeb. Rząd podjął w ostatnich latach próbę zlecenia podobnego zadania, było ono jednak pozbawione badań empirycznych, szerokich konsultacji z interesariuszami, nie zaprezentowano także przejrzystego projektu zmian, powiązanych z rekomendacjami z raportu.

Rekomendacja 2. Wprowadzenie zunifikowanego systemu badania satysfakcji studentów oraz sytuacji absolwentów na rynku pracy. Badania powinny zapewniać reprezentatywność wyników dla uczelni o liczbie studentów/absolwentów przekraczających wyznaczony próg oraz być realizowane w cyklu rocznym. Uzyskane dane powinny być upubliczniane i łatwo dostępne (za pośrednictwem strony internetowej) oraz powinny zapewniać możliwie kompleksowy obraz jakości i efektów kształcenia w poszczególnych uczelniach.

Wyniki takich badań pozwolą na bardziej rzetelną i porównywalną ocenę efektywności kształcenia w polskim szkolnictwie wyższym, co stanowić będzie istotną wskazówkę m.in. dla kandydatów na studia. W przyszłości można rozważyć stworzenie na bazie tych danych mechanizmów finansowych, alokujących część środków na kształcenie w uczelniach/wydziałach osiągających najlepsze wyniki lub zapewniających stypendia dla wyróżniających się nauczycieli akademickich.

3.2 Zapewnienie jakości i rozliczalność

Drugim obszarem proponowanych zmian jest zapewnianie jakości oraz pełniejsza rozliczalność działań poszczególnych uczelni finansowanych ze środków publicznych. Wraz z umasowieniem edukacji wzmocnieniu powinny ulec także mechanizmy zapewniania jakości, m.in. poprzez uporządkowanie działań w tym zakresie, czy określenie zunifikowanych standardów dotyczących kształcenia i badań w szkolnictwie wyższym. Zwiększonemu naciskowi na monitoring i audyt powinny towarzyszyć bardziej partnerskie relacje uczelni z władzami publicznymi, respektujące autonomię sektora. W przypadku australijskiego szkolnictwa wyższego, zarówno sfera zapewniania jakości, jak i relacji uczelni z administracją są obecnie poddawane istotnym reformom. Niemniej, już zgromadzone doświadczenie oraz zaplanowane kierunki zmian pozwalają wysunąć następujące rekomendacje.

Rekomendacja 3. Instytucja odpowiadająca za jakość w systemie szkolnictwa wyższego (obecnie Państwowa Komisja Akredytacyjna) powinna realizować audyt jakościowy wychodzący poza podejście rozpatrujące jedynie zgodność z prawem, tzn. oparte na standardach w sferze kształcenia, działalności badawczej i akademickich, analizujące potencjalne ryzyka i oceniające wewnątrz-uczelniany system zapewniania jakości. Cykliczny audyt powinien uwzględniać także dane empiryczne z badań satysfakcji studentów i karier absolwentów. Audyty powinny kończyć się zbiorem rekomendacji, z których wdrożenia uczelnia rozliczałaby się w specjalnym raporcie. Okresowość audytu w danej uczelni byłaby uzależniona od otrzymanej oceny. Dokumentacja powstająca w procesie byłaby jawna.

Rolą powyższej rekomendacji jest wzmocnienie instytucji odpowiedzialnej za jakość i przesunięcie akcentu z *compliance*, na bardziej całościową ocenę jakości usług danej uczelni. Audyt jakościowy powinien stać się impulsem do rozwijania wewnętrznych systemów zapewniania jakości oraz informować o relatywnych wynikach uczelni (*benchmarking*) i potencjalnych zagrożeniach dla jej przyszłej działalności. Wzmocnieniu mechanizmów weryfikacji i zapewniania jakości, powinno towarzyszyć przeformułowanie relacji uczelni i władz publicznych, opisane poniżej.

Rekomendacja 4. Bardziej partnerskie relacje między władzami publicznymi (dysponentami środków publicznych), a uczelniami (odbiorcami tych środków). Stworzenie jednej platformy kontaktu pozwoliłoby po pierwsze wzmocnić przejrzystość systemu finansowania i rozliczalność uczelni. Po drugie, umożliwiłoby wdrożenie mechanizmów finansowych, w których alokacja środków byłaby powiązana ze stopniem realizacji ustalanych wspólnie celów.

Stworzenie bardziej bezpośrednich i interaktywnych kanałów komunikacji pozwoliłoby na poprawienie rozliczalności uczelni (dostępność do dokumentacji) oraz uspołnienie przekazu różnych instytucji publicznych zajmujących się szkolnictwem wyższym. W odniesieniu do wyników prowadzonych audytów jakościowych, mogłaby to być platforma dla uzgadniania sposobu wdrażania rekomendacji i rozpowszechniania dobrych praktyk. Wprowadzanie takich zmian powinno odbywać się jednak ostrożnie, aby zachowana została autonomia uczelni.

3.3 Priorytetyzacja finansowania publicznego

Australijska reforma szkolnictwa wyższego w dużej mierze dotyczyła sposobu finansowania uczelni – zwiększenia udziału środków prywatnych w budżetach publicznych uczelni oraz przejścia od przypisanych dotacji, do alokacji powiązanych z osiąganymi wynikami lub przyznawanych na drodze konkursów. W Polsce podział na sektor publiczny i prywatny w kwestii finansowania jest znacznie wyraźniejszy. Równocześnie, algorytmy decydujące o przyznaniu publicznych środków są w mniejszym stopniu nastawione na konkurencyjność i słabiej zakorzenione w osiąganym wynikach, choć jest to kierunek spójny z deklarowaną i wdrażaną wizją zmian. Na poziomie ogólnej wizji politycznej zauważalna jest zbieżność stanowisk (mimo różnego stopnia zaawansowania zmian), warto jednak przenieść na polski grunt konkretne rozwiązania, jak np. funkcjonującą w Australii priorytetyzację finansowania publicznego.

Rekomendacja 5. Publiczne środki na szkolnictwo wyższe powinny być w większym stopniu spriorytetyzowane, tzn. zaprojektowane w ten sposób, aby wspierać szczególnie te inicjatywy, które wpisują się we wcześniej określone, pożądane cele i kierunki rozwoju sektora. Określenie

celów powinno być poprzedzone szerokim procesem konsultacji. Priorytetyzacja środków powinna dotyczyć kształcenia, działalności badawczej oraz inwestycji w infrastrukturę. W pierwszym przypadku polegałoby to na dalszym rozwijaniu kierunków zamawianych, tak by m.in. silniej zaangażować w ten proces sektor prywatny, ułatwić dostęp dla osób z niższym statusem społeczno-ekonomicznym, rozszerzyć zakres kierunków i liczbę oferowanych miejsc. W przypadku działalności badawczej oznaczałoby to skoordynowanie działań rozproszonych agend publicznych wokół zbioru priorytetów, nacisk na umiędzynarodowienie prowadzonych prac i otrzymywanych wyników oraz wzmocnienie współpracy z sektorem prywatnym. Inwestycje infrastrukturalne, po zapewnieniu koniecznej trwałości posiadanego przez uczelnię majątku (remonty), powinny być ukierunkowane przede wszystkim na zwiększanie potencjału uczelni w zakresie działalności badawczej i kształcenia. Priorytetyzacja finansowania publicznego powinna polegać także na tworzeniu celowych mechanizmów finansowych, które wspierałyby uczelnie w szczególnych wyzwaniach, związanych np. ze zmianą strukturalną lub specyficznymi warunkami regionalnymi.

Priorytetyzacja środków publicznych oznaczałaby lepszą koordynację działań podejmowanych przez różne agendy publiczne oraz możliwość wspierania pożądanых zmian w szkolnictwie wyższym za pomocą bodźców finansowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwoliłoby na wzmacnianie potencjału naukowego w wybranych obszarach, stanowiąc punkt wyjścia do tworzenia polskich przewag konkurencyjnych. Kluczowe jest jednak, aby ustalanie priorytetów było efektem szerokich konsultacji oraz aby stworzony został mechanizm ich regularnej ewaluacji.

Oprócz systemowych zmian w alokacji środków publicznych, polskie perspektywy demograficzne każą zastanowić się także nad sposobami zwiększania udziału środków prywatnych. Australia oparła się tu na dwóch głównych ścieżkach, tj. zwiększeniu udziału pełnopłatnych studentów zagranicznych oraz wprowadzeniu odpłatności dla studentów krajowych, wraz z systemem kredytów studenckich. Czy takie rozwiązania są możliwe także w Polsce?

Stopień internacjonalizacji w Polsce jest obecnie na bardzo niskim poziomie, wynosi zaledwie 0,7% w porównaniu do średniej OECD równej 8,6% oraz wyniku dla Australii – 24,1% (OECD 2010)²⁷. Niewątpliwie, Polsce brak takich atutów (występujących w Australii), jak nauczanie w języku angielskim i międzynarodowy prestiż uczelni. Z drugiej strony, mocna pozycja Australii jest także efektem bliskości do regionu o dużym zapotrzebowaniu na 'renomowane' studia oraz relatywnie niskich kosztów utrzymania, w porównaniu do USA, Kanady, czy Wielkiej Brytanii.

²⁷ Dane z 2008 roku, dla ISCED 5A

Być może Polska byłaby w stanie przekuć niskie koszty utrzymania (w porównaniu do reszty państw UE) oraz położenie geograficzne (na wschodnim krańcu zjednoczonej Europy) w swój atut. Łącząc to ze sprawnym systemem promocji zagranicznej, zwiększaniem udziału kursów anglojęzycznych, a w dalszej perspektywie – z możliwością znalezienia zatrudnienia w sferze Schengen, Polska może poprzez internacjonalizację uchronić swoje szkolnictwo wyższe przed kryzysem demograficznym oraz finansowym.

Rekomendacja 6. Stworzenie instytucji odpowiedzialnej za zwiększanie stopnia internacjonalizacji polskiego szkolnictwa wyższego, do jej zadań należałoby:

- promowanie polskich uczelni za granicą, ze szczególnym uwzględnieniem państw Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej, Bliskiego Wschodu oraz Azji Centralnej;
- tworzenie platformy dla współpracy międzyrządowej i międzyuczelnianej;
- wspieranie merytoryczne i finansowe polskich uczelni w działaniach skierowanych na zwiększanie stopnia internacjonalizacji;
- oferowanie stypendiów dla zagranicznych pracowników naukowych oraz wyróżniających się studentów zagranicznych;
- przygotowanie wraz z PKA mechanizmów zapewniania jakości usług edukacyjnych i dochodzenia swoich praw dla studentów zagranicznych.

Zwiększanie stopnia internacjonalizacji jest istotnym wyzwaniem, wymagającym jednak długoterminowych i konsekwentnych działań. Dlatego, warto rozważyć także drugą, zastosowaną w Australii, ścieżkę zwiększania udziału środków prywatnych. Nadchodzący kryzys demograficzny oznacza, że prawdopodobnie zmniejszy się odsetek studentów płacących czesne, pośrednio finansujących także kształcenie studentów na miejscach bezpłatnych. Oznaczałoby to, że ciężar finansowania w większym stopniu spadłby na państwo oraz wzmoглоby się konkurencja cenowa (utrudniająca zapewnienie jakości) wśród uczelni niepublicznych. Jednym z możliwych rozwiązań – wykorzystanym m.in. w Australii – jest wprowadzenie powszechnych czesnych, powiązane z kredytami studenckimi. O ile powszechne czesne wymagałoby pogłębionej, długotrwałej debaty publicznej i radykalnych zmian w prawie, to reforma kredytów studenckich jest łatwiejsza do przeprowadzenia. Dobrze funkcjonujący system pożyczek studenckich mógłby później stać się argumentem w dyskusji o zasadności wprowadzania powszechnego czesnego.

Rekomendacja 7. Środki na kredyty studenckie powinny być przeznaczone bezpośrednio do uczelni i pokrywać koszt czesnego. Spłata zaciągniętych kredytów powinna odbywać się poprzez system podatkowy i być uzależniona od osiągniętych dochodów. Kredyt powinien być dostępny

przede wszystkim dla osób najuboższych, zatem powinno unikać się wprowadzania opłat lub poręczeń (przynajmniej dla tej grupy).

Wykorzystane źródła

AIS (2010). *Australian Innovation System: Report 2010*. Departament of Innovation, Industry, Science and Research, www.innovation.gov.au

Bradley D., Noonan P., Nugent H., Scales B. (2008). *Review of Australian Higher Education: Final Report*. Commonwealth Australia, www.deewr.gov.au/he_review_finalreport

Coates H., Dobson I. R., Geodegebeere L., Meek L. (2009). Australia's *Casual Approach to its Academic Teaching Workforce*. *People and Place* 17 (4): 47-54.

FRHEP (2010). *Financial Reports of Higher Education Providers 2009*. Department of Education, Employment and Workplace Relations.

HER (2011). *Higher Education Report 2009: Draft version*. Commonwealth Government.

HERDC (2009). *Higher Education Research Data Collection Options Paper: For Advice Of Universities Australia Board*. Departament of Innovation, Industry, Science and Research, www.innovation.gov.au

Hugo G. & Morriss A. (2010). *Investigating The Ageing Academic Workforce: Stocktake*. The National Centre for Social Applications of Geographic Information Systems.

Emmanuel I. & Reekie G. (2004). *Financial Management and Governance in HEIs: Australia*. Department of Education, Science and Training

Meek V. L. (2007). *Competition and Cooperation in Australian Higher Education Research: Draft version*. Centre for Higher Education Management and Policy, University of New England

Marginson S. (2007). *Global Position and Position Taking: The Case of Australia*. *Journal of Studies in International Education* 11 (1): 5-32

Marginson S. (2006). *Dynamics of national and global competition in higher education*. *Higher Education* 52: 1-39

Marginson S. (2005). *They make a desolation and they call it F. A. Hayek: Australian universities on the brink of the Nelson reforms*. Australian Book Review, www.monash.edu.au

Marks G., N. (2009). *The Social effects of the Australian Higher Education Contribution Scheme*. Higher Education 57: 71–84

OECD (2007). *Country Background Report: Australia*. Department of Education, Science and Training

OECD (2010). *Education at a Glance 2010*. OECD

Schulz L. (2005). *Legislative Change in Australian higher education*. University of South Australia, www.aacrao.org/nyc/presentations/T1_563.pdf

TAHES (2009). *Transforming Australia's Higher Education System*. Australian Government, www.deewr.gov.au/tahes

Worthington A., Lee B. I. (2005). Efficiency, technology and productivity change in Australian Universities, 1998-2003. University of Wollongong, School of Accounting & Finance. ideas.repec.org/p/qut/dpaper/195.html

Oraz witryny internetowe

'Academic Ranking of World Universities' www.arwu.org, [ostatni dostęp: 23.05.2011]

'Australian Research Council' www.arc.gov.au [ostatni dostęp: 29.05.2011]

'Department of Innovation, Industry, Science and Research' www.innovation.gov.au, [ostatni dostęp: 31.05.2011]

'Department of Education, Science and Training' www.deewr.gov.au, [ostatni dostęp: 31.05.2011]

'Graduate Careers Australia' www.graduatecareers.com.au, [ostatni dostęp: 27.05.2011]

'University of Sydney' www.sydney.edu.au, [ostatni dostęp: 31.05.2011]

Załącznik 1: Uprawnienia uczelni do korzystania ze środków publicznych (2008)

Uprawnienia uczelni i ich studentów do korzystania z różnych form finansowania publicznego

Formy finansowania	Higher Education Providers					Other accredited higher education institutions (e)
	Table A providers (a)	Table B providers (b)	Table C providers (c)	Other approved higher education providers (d)	Open Universities Australia	
Uprawnienia różnych typów uczelni do korzystania ze środków rządowych						
COMMONWEALTH GRANT SCHEME						
All grants						
National priority areas only		National priorities only		National priorities only		
OTHER COMMONWEALTH GRANTS UNDER HESA						
Equity, disability						
Productivity						
Learning and teaching performance						
National Institutes	ANU, AMC, Batchelor					
Capital development						
Superannuation						
Research Block Grants						
Research Training Grants						
Diversity and structural reform		Excluding MCD				
Systemic infrastructure						
RESEARCH GRANTS						
ARC Centres of Excellence						
ARC Discovery and Linkage Grants						
ARC Fellowships						
NHMRC grants	Any institution that conducts medical research and meets the requirements to be registered as an NHMRC Administering Institution					
OTHER SUPPORT FOR HIGHER EDUCATION						
Open Learning Initiative						
Uprawnienia studentów różnych typów uczelni do korzystania ze środków rządowych						
STUDENT LOANS						
HECS-HELP		National priorities only		National priorities only		
FEE-HELP						
OS HELP						
COMMONWEALTH SCHOLARSHIPS						
Undergraduate scholarships						
Postgraduate research scholarships						
STUDENT INCOME SUPPORT						
Youth Allowance and Austudy						
Australian Development Scholarships	Excluding Batchelor	Excluding MCD	Until 2010			

Light green = provider is eligible Light blue = provider is not eligible

Note: Includes all eligible providers not just providers currently receiving assistance under a program (a) Public universities and Batchelor Institute of Indigenous Tertiary Education. (b) Bond University, The University of Notre Dame, Australia and Melbourne College of Divinity. (c) Carnegie Mellon University. (d) As at 19 November 2008 there were 73 approved higher education providers. Currently Tabor Adelaide, Tabor Victoria, Christian Heritage College and Avondale College have Commonwealth supported places in National Priority areas. (e) Approximately 70 other accredited higher education institutions.