

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

**Instytucje w teorii i praktyce**

Redaktor naukowy  
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska  
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz  
Łamanie: Adam Dębski  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-542-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Anna Ząbkowicz:</b> Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
<b>Stanisław Rudolf:</b> Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej .....	23
<b>Tomasz Legiędź:</b> Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
<b>Ewa Gruszewska:</b> Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
<b>Agnieszka Szulc:</b> Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
<b>Jerzy Ząbkowicz:</b> Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości .....	83
<b>Mikołaj Klimczak:</b> Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
<b>Janina Godłów-Legiędź:</b> Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje .....	108
<b>Zbigniew Jurczyk:</b> Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce .....	127
<b>Jakub Sukiennik:</b> Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
<b>Julitta Koćwin:</b> Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
<b>Marcin Kępa:</b> Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
<b>Gabriela Przesławska:</b> Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i> .....	184
<b>Krzysztof G. Kron:</b> Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP) .....	193
<b>Wojciech Skiba:</b> Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

<b>Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak:</b> Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy .....	238
--	-----

## Summaries

<b>Anna Ząbkowicz:</b> Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics .....	9
<b>Stanisław Rudolf:</b> Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation .....	23
<b>Tomasz Legiędź:</b> Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
<b>Ewa Gruszewska:</b> The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
<b>Agnieszka Szulc:</b> Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy .....	70
<b>Jerzy Ząbkowicz:</b> EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity ....	83
<b>Mikołaj Klimczak:</b> Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
<b>Janina Godłów-Legiędź:</b> Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences .....	108
<b>Zbigniew Jurczyk:</b> The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
<b>Jakub Sukiennik:</b> State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
<b>Julitta Koćwin:</b> Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
<b>Marcin Kępa:</b> New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs .....	173
<b>Gabriela Przesławska:</b> Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept .....	184
<b>Krzysztof G. Kron:</b> Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
<b>Wojciech Skiba:</b> The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled .....	213
<b>Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak:</b> Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy .....	238

**Janina Godłów-Legiędź**

Uniwersytet Łódzki

e-mail: janina@legiedz.com

---

## ZMIANY INSTYTUCJI FORMALNYCH W POLSKIM SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I ICH KONSEKWENCJE

## CHANGES OF FORMAL INSTITUTIONS IN POLISH HIGHER EDUCATION AND THEIR CONSEQUENCES

---

DOI: 10.15611/pn.2015.405.08

**Streszczenie:** Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wpływ zmian instytucji formalnych na jakość kształcenia i finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1990–2013. Oparta na studiach literatury, danych statystycznych i subiektywnym odbiorze zachodzących przemian analiza dostarcza argumentów za dwiema tezami. Teza pierwsza dotyczy logiki zmiany społecznej. Ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, zwłaszcza zmiany w systemie finansowania mogą być argumentem zwolenników rozwijanej przez Friedricha Hayeka tezy Adama Fergusona, iż instytucje społeczne są wprawdzie wynikiem ludzkich działań, ale nie są wynikiem ludzkiego planu. Teza druga dotyczy oceny przemian polskiego szkolnictwa z punktu widzenia jakości kształcenia. Formalny przeważnie charakter instytucjonalnych zmian w szkolnictwie wyższym oraz brak zrozumienia ich sensu przez znaczną część środowiska akademickiego prowadzi do tego, że schematyzm i pozorna systematyzacja zastąpiły dyskusje i działania na rzecz dostosowywania modelu i programów kształcenia do niezwykle szybko zachodzących na świecie zmian technologicznych, politycznych i moralnych. W artykule wyrażany jest także niepokój w związku ze zmianami roli uniwersytetu, które mogą ograniczać niezależność badań i czynić z niego instrument dominujących sił ekonomicznych.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, instytucje, jakość kształcenia.

**Summary:** The paper examines the changes of formal institutions and the model of funding of higher education in Poland in the last two decades. It argues that transformation of Polish higher education may validate Adam Ferguson's idea that social institutions are the result of human action, but not the result of a human plan. The paper looks at changes in Polish education from the perspective of new institutional economics, especially a conception of the interaction between formal and informal institutions. The private sector in higher education and the shortage of public funding leads to a greater emphasis on competition, efficiency and performance metrics. Nonetheless when there is no compatibility of formal and informal institutions, the competition and striving for profits can lead to an increase of enrollment rates, but they hardly ever lead to a better quality of education. What we are afraid of is the tendency to subordinate a university to current political and market forces.

**Keywords:** higher education, institutions, quality of education.

## 1. Wstęp

Instytucjonalna perspektywa badawcza stosowana jest dość powszechnie do analizy transformacji ustrojowej od społeczeństwa opartego na centralnym planowaniu do społeczeństwa opartego na demokracji i mechanizmach rynkowych. Zważywszy na rozstrzygającą rolę wiedzy i edukacji w rozwoju społecznym, warto instytucjonalnej analizie poddać przemiany, którym podlega w procesie transformacji od planu do rynku polskie szkolnictwo wyższe.

W artykule podejmuje się próbę pokazania uwarunkowań przemian instytucji formalnych i ich wpływ na ilościowy i jakościowy rozwój polskiego szkolnictwa wyższego. Za podstawowe formalne zmiany instytucjonalne uznano zmiany wprowadzone najpierw Ustawą o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990, a następnie utworzenie Państwowej Komisji Akredytacyjnej i wprowadzenie systemu Krajowych Ram Kwalifikacyjnych. Oparta na studiach literatury, danych statystycznych i subiektywnym odbiorze zachodzących przemian analiza dostarcza argumentów za dwiema tezami. Teza pierwsza dotyczy logiki zmiany społecznej. Ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce może być argumentem zwolenników rozwijanej przez Friedricha Hayeka tezy Adama Fergusona, iż instytucje społeczne są wprawdzie wynikiem ludzkich działań, ale nie są wynikiem ludzkiego planu<sup>1</sup>. Teza druga dotyczy oceny przemian polskiego szkolnictwa z punktu widzenia jakości kształcenia. Formalny przeważnie charakter instytucjonalnych zmian w szkolnictwie wyższym oraz brak zrozumienia ich sensu przez znaczną część środowiska akademickiego prowadzi do tego, że schematyzm i pozorna systematyzacja zastąpiły dyskusje i działania na rzecz dostosowywania modelu i programów kształcenia do niezwykle szybko zachodzących na świecie zmian technologicznych, politycznych i moralnych. W artykule wyrażany jest także niepokój w związku ze zmianami roli uniwersytetu, które mogą ograniczać niezależność badań i czynić z niego instrument dominujących sił ekonomicznych.

## 2. Konsekwencje zmian w Ustawie o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990

Zmiany w polskim szkolnictwie wyższym w latach 90. XX wieku były głównie efektem zmian wprowadzonych Ustawą o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990, a zwłaszcza zapisów umożliwiających zakładanie niepaństwowych szkół wyższych<sup>2</sup>. Możliwość tworzenia uczelni niepublicznych w połączeniu ze wzrostem aspiracji edukacyjnych zaowocowała bezprecedensowym wzrostem liczby uczelni

<sup>1</sup> Każdy krok i każdy ruch ludu, nawet w czasach określanych mianem oświeconych, czyniony jest z jednakową krótkowzrocznością wobec przyszłości; narody przypadkiem napotykały instytucje, które są wprawdzie rezultatem ludzkich działań, ale nie są efektem ludzkiego planu [Ferguson, s. 91].

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 15 pkt 1 Ustawy „Uczelnię niepaństwową może założyć osoba fizyczna lub osoba prawna, zwana dalej »założycielem«, na podstawie zezwolenia udzielonego przez Ministra Eduka-

wyższych, liczby studiujących i absolwentów szkół wyższych. Efekt ilościowego rozwoju szkolnictwa wyższego można uznać za zamierzony, ale efekty w zakresie jakości kształcenia, finansowania szkolnictwa wyższego i pozycji kadry akademickiej to zmiany nieoczekiwane.

**Tabela 1.** Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1990–2013

Rok akad.	Liczba uczelni		Liczba studentów		Współczynniki skolaryzacji		% udział osób z wykształceniem wyższym w populacji 25–64	
	Ogółem	W tym prywatne	Ogółem	Uczelnie prywatne	Brutto	Netto	Polska	Kraje OECD
1990/91	112	18	403 824	16 200	12,9	9,8	.	.
1995/96	179	80	794 642	89 400	22,3	17,2	.	.
2000/01	310	195	1 584 804	472 300	40,7	30,6	11	22
2005/06	445	315	1 953 832	620 800	48,9	38,0	17	27
2010/11	460	328	1 841 251	580 076	53,8	40,8	22	31
2012/13	453	321	1 676 927	459 450	51,8	40,2	25	32

Źródło: opracowanie na podstawie: [GUS 2006, s. 19–20; GUS 2013, s. 30, 32; OECD 2012, s. 38; OECD 2013, s. 37; OECD 2014, s. 42, 46].

Dzięki dynamicznemu rozwojowi szkolnictwa wyższego w Polsce od 1991 r. udało się zmniejszyć dystans dzielący nasz kraj od krajów OECD. Udział osób podejmujących studia wyższe w grupie ludności od 19 do 24 lat, wynoszący niecałe 10% w roku akademickim 1990/1991, w roku 2010/2011 przekroczył 40% [GUS 2014, s. 30]. Liczba ludności z wykształceniem wyższym rosła w latach 2000–2011 corocznie średnio o 7,2%<sup>3</sup>. Udział osób z wyższym wykształceniem wzrósł do 25% w roku 2012, tym samym zbliżył się do poziomu takich krajów, jak Niemcy, Francja, czy Słowenia, ale nadal wskaźnik ten jest znacznie niższy od średniego wskaźnika dla krajów OECD i znacząco odbiega od wskaźników notowanych w krajach, w których wykształcenie wyższe jest najbardziej powszechne: Kanadzie (53%), Japonii (47%), Stanach Zjednoczonych (43%), Finlandii (40%) [OECD 2014, s. 44].

Wiodącą siłą całego systemu szkolnictwa wyższego w Polsce był rozwijający się dynamicznie sektor prywatny. Oddziaływał na rynek edukacji wyższej bezpośrednio i pośrednio. Oddziaływanie bezpośrednie polegało na tworzeniu oferty edukacyjnej w powstających prywatnych szkołach wyższych. Oddziaływanie pośrednie polegało na tym, że rozwój sektora niepublicznego wpływał na funkcjonowanie

cji Narodowej, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego” [Ustawa z 12 września 1990].

<sup>3</sup> Wśród krajów OECD tylko w Irlandii odnotowano nieznacznie wyższe tempo przyrostu liczby ludności z wyższym wykształceniem (7,3%). Średnioroczna stopa przyrostu ludności z wyższym wykształceniem w krajach OECD w latach 2000–2011 wynosiła 3,7% [OECD 2012, s. 37–38].

istniejącego sektora państwowego. Główna forma tego oddziaływania wynikała z tego, że powstające nowe uczelnie musiały korzystać z istniejących zasobów kadry naukowo-dydaktycznej<sup>4</sup>. Skutkiem musiało być zatem faktyczne zmniejszenie potencjału dydaktycznego i badawczego uczelni publicznych. Ale za formę oddziaływania sektora prywatnego uznać można także postępującą komercjalizację uczelni państwowych. Komercjalizacja ta polegała na niezwykle dynamicznym rozwoju kształcenia w formie odpłatnych studiów zaocznych. Uczelnie państwowe rozwijały tę formę studiów nie tylko w oparciu o dotychczasową bazę materialną w tradycyjnych ośrodkach akademickich, ale także poprzez tworzenie zamiejscowych ośrodków dydaktycznych w mniejszych miastach. W Konstytucji jest zapis, iż edukacja w Polsce jest bezpłatna, ale jest w niej także zapis o możliwości pobierania opłat za pewne usługi edukacyjne<sup>5</sup>. W konsekwencji studia w trybie stacjonarnym były i są bezpłatne, a za studia niestacjonarne uczelnie państwowe pobierają czesne. Ta forma studiów stworzyła uczelniom państwowym dodatkowe znaczące źródło finansowania, niezależne od środków uzyskiwanych z budżetu państwa. Przez kilka, a nawet kilkanaście lat zadowolone wydawały się wszystkie zainteresowane strony: studenci zdobywający masowo dyplomy, pracownicy uczelni mający dodatkowe wynagrodzenia i borykające się z problemem deficytu budżetowego państwo jako podmiot odpowiedzialny za finansowanie szkolnictwa wyższego. W sytuacji ogromnych potrzeb i ograniczonych środków budżetu państwa prywatyzacja i komercjalizacja edukacji na poziomie wyższym sprawiała, że szkolnictwo wyższe nie tworzyło presji finansowej na budżet centralny. Kadra wyższych uczelni nie zgłaszała roszczeń płacowych, realizując swe ambicje finansowe poprzez pracę na dodatkowych etatach i godziny nadliczbowe. Powstało wrażenie, że udało się w Polsce pomyślnie rozwiązać problemy kształcenia wyższego drogą spontanicznych oddolnych działań.

Z danych zamieszczonych w tab. 2 i 3 wynika, że rozwój szkolnictwa wyższego, w konsekwencji którego wskaźnik skolaryzacji brutto wzrósł z poziomu 12,9% w 1990 r. do 51,8% w 2013 r., dokonał się w wielkim stopniu ze środków prywatnych. Początkowo uznawano ten proces za fascynujący; podkreślano, że prywatyzacja nie dokonała się kosztem istniejącego sektora państwowego, ponieważ prywatne szkoły wyższe, różniąc się zasadniczo od państwowych, odgrywały rolę komplementarną wobec uniwersytetów publicznych, służyły rozszerzeniu dostępu do wykształcenia wyższego, nie miały na celu zastąpienia tych ostatnich [Simonova, Antonowicz 2006, s. 52]. Z czasem jednak zaczęła się dyskusja o zagrożeniach wynikających ze spon-

<sup>4</sup> M. Klimczak [2009, s. 233] określił system szkolnictwa wyższego w Polsce mianem dualnego systemu dostarczania usług edukacyjnych: rynkowego i nierynkowego, zwracając jednocześnie uwagę na szczególnie powiązania między tymi sektorami skutkujące oszczędzaniem nakładów w sektorze rynkowym kosztem sektora nierynkowego.

<sup>5</sup> Treść artykułu 70 ust. 2 Konstytucji RP: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”.



tanicznej prywatyzacji. Zważywszy, że głównym zasobem w procesie edukacji jest kadra naukowo-dydaktyczna, szybki rozwój sektora prywatnego nie mógł następować bez wpływu na funkcjonowanie istniejącego sektora państwowego. Bezprecedensowy wzrost liczby studentów musiał wpływać na liczbę studentów przypadającą na jednego nauczyciela akademickiego – ważny czynnik oddziałujący na jakość kształcenia. W roku akademickim 1990/91 studiowało w Polsce 403 800 studentów i zatrudnionych było 64 500 nauczycieli akademickich, co oznacza, że na jednego nauczyciela akademickiego przypadało nieco ponad 6 studentów, w roku akademickim 2000/2001 średnio na jednego nauczyciela akademickiego przypadało już 20 studentów [Mikuła-Bączek 2009, s. 469]. Liczby te pokazują tendencję, ale nie stanowią dostatecznej podstawy do oceny jakości kształcenia na różnych kierunkach studiów w różnych typach szkół. Przede wszystkim występują rażące różnice między dostępnością kadry akademickiej w szkołach państwowych i prywatnych oraz między szkołami i kierunkami studiów cieszącymi się największą popularnością (ekonomicznymi i pedagogicznymi) a tymi, które z jednej strony wiążą się z wyższymi kosztami kształcenia, z drugiej zaś postrzegane są jako trudniejsze (kierunki ścisłe, politechniki). W roku akademickim 2000/2001 w szkołach niepublicznych na jednego nauczyciela akademickiego przypadało średnio ponad 50 studentów, w niepublicznych szkołach ekonomicznych 58 studentów, a w niepublicznych szkołach pedagogicznych współczynnik ten wynosił 109 (średnia dla ogółu pedagogicznych szkół publicznych i niepublicznych 32,5)<sup>6</sup>.

**Tabela 2.** Studia odpłatne w Polsce w latach 1991–2001

	Liczba studentów ogółem (bez obcokrajowców)	Studenci płacący czesne		Udział % płacących czesne w ogólnej liczbie studentów
		Studia zaoczne w uczelniach państwowych	W uczelniach niepaństwowych	
1991/92	409 948	100 215	865	24,66
1992/93	476 351	134 274	3 812	28,99
1993/94	563 790	180 550	13 355	34,39
1994/95	661 663	232 372	32 075	39,97
1995/96	774 814	284 155	70 399	45,76
1996/97	912 632	335 219	129 127	50,88
1997/98	1 077 214	385 173	211 371	55,38
1998/99	1 259 840	430 739	314 011	59,11
1999/2000	1 415 286	467 228	400 551	61,31
2000/01	1 578 241	528 030	452 769	62,15

Źródło: [NIK 2002, s. 24].

<sup>6</sup> W roku akademickim 2000/2001 w szkołach niepublicznych studiowało 472 340 osób, a pracowało tam 9343 nauczycieli akademickich; w niepublicznych szkołach ekonomicznych studiowało 296 299 osób, a pracowało tam 5516 nauczycieli; w szkołach pedagogicznych studiowały 9134 osoby, a pracowało 371 nauczycieli [GUS 2001, s. 254].

**Tabela 3.** Udział studentów zaocznych w ogólnej liczbie studentów w wybranych uczelniach państwowych w 1997 i 2001 r.

	1997			2001		
	Studenci ogółem	Studenci płaćący czesne	% płaćących czesne	Studenci ogółem	Studenci płaćący czesne	% płaćących czesne
Uniwersytet Warszawski	45 370	20 572	45,4	50 164	22 764	45,4
Uniwersytet Jagielloński	24 259	8 030	33,1	32 619	13 131	40,3
Uniwersytet Łódzki	29 246	13 364	45,7	40 765	22 392	54,9
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu	13 599	8 379	61,6	16 559	10 292	62,2
SGH w Warszawie	10 313	4 904	47,6	13 248	6 333	47,8

Źródło: [NIK 2002, wybrane dane z załącznika 2, s. 79].

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego już w 1998 r. sformułowała krytyczną opinię (stanowisko nr 40/98 z dnia 19 listopada 1998 r.) dotyczącą jakości kształcenia w szkołach wyższych. Do zjawisk niekorzystnie oddziaływających na jakość kształcenia zaliczono nadmierny udział odpłatnych studiów zaocznych i wieczorowych w polskim szkolnictwie wyższym, zbyt dużą liczbę studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego i przeciążenie nauczycieli akademickich obowiązkami dydaktycznymi. Wyrażono obawę, że konsekwencją rozwoju sytuacji może być zanik prowadzonych badań i utrata zdolności do samoodtwarzania się środowisk akademickich [NIK 2002, s. 49].

W Raporcie Najwyższej Izby Kontroli podkreślano, że imponujący pod względem ilościowym i wskaźnikowym rozwój studiów wyższych w Polsce był coraz bardziej oderwany od realnych możliwości kadrowych, lokalowych i organizacyjnych uczelni [NIK 2002, s. 4]. Interes finansowy sprawiał, że problem jakości kształcenia przesuwany był na plan dalszy. Należy zauważyć jednak, że taki bieg wypadków był konsekwencją niedofinansowania uczelni państwowych. Wpływy z opłat za studia umożliwiały finansowanie działalności państwowych szkół wyższych w sytuacji, gdy dotacja budżetowa na działalność dydaktyczną nie pokrywała kosztów płac. Finansowy interes uczelni decydował najpierw o rozwoju studiów niestacjonarnych, a następnie o powszechności studiów II stopnia<sup>7</sup>.

Konsekwencją nienadążania rozwoju ilościowego kadry za rosnącą liczbą studentów było przeciążenie kadry akademickiej obowiązkami dydaktycznymi. Praca części nauczycieli akademickich na więcej niż jednym etacie i zwiększone obciążenia dydaktyczne na rodzimej uczelni spychały na dalszy plan pozostałe ustawowe obowiązki nauczyciela akademickiego zatrudnionego na etacie pracownika nauko-

<sup>7</sup> W Polsce studia drugiego stopnia podejmuje i kończy ok. 54%, podczas gdy w Europie tylko ok. 20% [Marciniak 2013, s. 143].

wo-dydaktycznego. Marek Kwiek określa ten proces mianem deinstytucjonalizacji funkcji badań naukowych. Mimo że wieloletowość dotyczyła w największym stopniu profesorów, najwyższą cenę za istniejący stan rzeczy płacili niesamodzielni pracownicy naukowo-dydaktyczni, których obowiązki dydaktyczne były zazwyczaj znacznie większe. W konsekwencji niektórzy adiunkci zdołali wprowadzić przygotować prace habilitacyjne, ale ich poziom był zapewne niższy, a niektórzy musieli z czasem opuścić mury uczelni. Rację ma prawdopodobnie Marek Kwiek [2012, s. 651], pisząc o negatywnym wpływie żywiołowej prywatyzacji i komercjalizacji na nowe pokolenie. Taki wniosek można często wysnuć, recenzując artykuły zgłaszane do publikacji.

Jedną z podstawowych konsekwencji prywatyzacji i komercjalizacji szkolnictwa wyższego w Polsce było ograniczenie presji środowiska akademickiego na reformowanie państwowych uczelni, w tym ograniczenie nacisku na wzrost wynagrodzeń kadry. Niskie płace w sektorze publicznym nie budziły większego sprzeciwu w sytuacji, gdy znaczna część akademickiej kadry miała możliwość podejmowania pracy na dodatkowych etatach. Jednoczesna praca w sektorze publicznym i prywatnym traktowana była jako racjonalna i akceptowalna strategia przetrwania w okresie ekonomicznej transformacji. W konsekwencji środowisko akademickie, które zazwyczaj jest najważniejszą grupą interesów zaangażowaną w walkę o publiczne środki na cele edukacyjne i badania naukowe, nie wywierało odpowiedniego nacisku na władze. A działo się to w okresie, gdy na świecie wzrastała konkurencja o środki publiczne, przy czym priorytety w starzejących się społeczeństwach zaczęły przesuwać się od edukacji do ochrony zdrowia i systemów emerytalnych [Kwiek 2010, s. 12].

### **3. Nowe instytucje formalne i ich wpływ na jakość kształcenia**

Podczas gdy zmiany w Ustawie o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 wynikały przede wszystkim ze zmian ustrojowych w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, kolejne nowe organizacje i reguły prawne pojawiły się w polskim szkolnictwie wyższym głównie z dwu powodów: w celu zapobieżenia negatywnemu wpływowi prywatyzacji i komercjalizacji na jakość kształcenia oraz w odpowiedzi na konieczność spełniania wymogów wynikających z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i uczestnictwa w tzw. procesie bolońskim. Najważniejszą organizacją oddziałującą na procesy kształtowania w uczelniach nowych reguł działalności dydaktycznej okazała się Państwowa Komisja Akredytacyjna, a najważniejszą zasadą organizującą programy studiów i proces dydaktyczny stał się system Krajowych Ram Kwalifikacyjnych, stworzony na podstawie wymogów Europejskiego Systemu Kwalifikacyjnego.

Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła działalność 1 stycznia 2002 na podstawie Ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym. Jej ustawowym celem było przedstawianie ministrowi opinii i wniosków

dotyczących tworzenia uczelni, przyznawania uprawnień do prowadzenia studiów na określonym kierunku i poziomie oraz oceny jakości kształcenia na danych kierunkach studiów. Wraz z wejściem w życie 1 października 2011 r. nowego prawa o szkolnictwie wyższym Komisja przyjęła nazwę Polska Komisja Akredytacyjna. W nowej ustawie wprowadzono także dwa rodzaje ocen dokonywanych przez PKA: ocenę programową i instytucjonalną<sup>8</sup>.

W I i II kadencji swojego funkcjonowania Państwowa Komisja Akredytacyjna przeprowadziła ocenę jakości kształcenia w 351 uczelniach. Oceny dotyczyły 91% uczelni publicznych (118 spośród 130) i 76% uczelni niepublicznych (w 233 spośród 306). W latach 2002–2007, a więc w obu kadencjach, Komisja sformułowała 2321 ocen, spośród których 1649 (ok. 71%) dotyczyło uczelni publicznych, a 672 (ok. 29%) dotyczyło uczelni niepublicznych [PKA 2008, s. 40–41]. W III kadencji (2008–2011) PKA wydała 2320 ocen, z czego 852 oceny dotyczyły uczelni niepublicznych. Spośród wydanych 71 ocen negatywnych 56 dotyczyło szkół niepublicznych. Podczas gdy decyzje dotyczące szkół niepublicznych stanowiły 36,7% ogółu wydanych ocen, to udział negatywnych ocen tych szkół w ogólnej liczbie ocen negatywnych wynosił 79%, udział ocen warunkowych 66%<sup>9</sup>.

**Tabela 4.** Struktura ocen wydanych przez Państwową Komisję Akredytacyjną w latach 2002–2011

Ocena	Uczelnie publiczne			Uczelnie niepubliczne		
	I kadencja	II kadencja	III kadencja	I kadencja	II kadencja	III kadencja
Wyróżniająca	2,6	2,7	3,8	0,4	0,2	0,2
Pozytywna	78,8	85,4	88,0	68,1	71,4	68,4
Warunkowa	16,2	10,3	3,6	23,5	20,4	11,8
Negatywna	2,4	1,6	1,1	8,0	8,0	6,4
Odstąpienie/zawieszenie	–	–	3,6	–	–	13,2

Źródło: [PKA 2012, s. 48].

Z analizy porównawczej ocen Państwowej Komisji Akredytacyjnej zaprezentowanej w tab. 4 wynika, iż w latach 2002–2011 systematycznie zmniejszał się udział ocen warunkowych (z 16,2% w I kadencji do 3,6% w III) i negatywnych (z 2,4 do 1,1%) w szkołach publicznych. W odniesieniu do szkół niepublicznych podobna tendencja wystąpiła zdecydowanie słabiej.

<sup>8</sup> W przypadku programowej oceny jakości kształcenia kryterium punktem wyjścia są efekty kształcenia zgodne z wymogami określonymi przez KRK. Instytucjonalna ocena jakości kształcenia jest oceną działalności podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni, w tym oceny jakości kształcenia na prowadzonych przez nią studiach trzeciego stopnia i studiach podyplomowych. Dokonując oceny instytucjonalnej, Polska Komisja Akredytacyjna koncentruje się na ocenie konstrukcji funkcjonowania wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia w podstawowej jednostce organizacyjnej [PKA 2012].

<sup>9</sup> Szczegółową analizę z podziałem na grupy uczelni zawiera raport pt. *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011* [PKA 2012, s. 46].

Po nowelizacji Ustawy o szkolnictwie wyższym wyraźnie wzrósł udział ocen programowych PKA dotyczących szkół niepublicznych w ogólnej liczbie tych ocen. W 2012 i 2013 r. spośród ogólnej liczby 558 wydanych przez PKA ocen programowych, 321 dotyczyło uczelni niepublicznych, czyli ponad 57% ogółu ocen<sup>10</sup>.

**Tabela 5.** Struktura ocen wydanych przez Polską Komisję Akredytacyjną w latach 2012–2013

Rodzaj oceny	Uczelnie publiczne		Uczelnie niepubliczne		Ogółem	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Wyróżniająca	3	10	2	1	5	11
Pozytywna	84	106	62	88	146	194
Warunkowa	7	6	16	17	23	23
Negatywna	2	0	15	9	17	9
Odstąpienie/zawieszenie wydania oceny	12	7	51	60	63	67
Razem	108	129	146	175	254	304

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [PKA 2013, s. 197; PKA 2014, s. 265].

Działalność PKA przyczynia się do rozwijania w szkołach wyższych procedur tworzących wewnętrzne systemy jakości kształcenia oparte na systemie Krajowych Ram Kwalifikacyjnych. Formalne wprowadzenie systemu KRK do polskiego szkolnictwa wyższego nastąpiło na mocy Ustawy z 18 marca 2011 nowelizującej „Prawo o szkolnictwie wyższym” [Chmielecka 2013, s. 117] i rozporządzeń MNiSW z listopada i października 2011 r. [Chmielecka 2013, s. 117–119]. KRK utworzono w myśl zasad systemu Europejskich Ram Kwalifikacyjnych (ERK), który jest podstawową instytucją procesu bolońskiego, mającego na celu utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. W systemie ERK porównywalność osiągnięć edukacyjnych oparta została nie na treściach programowych kształcenia, lecz na efektach kształcenia podzielonych na trzy kategorie (efekty w dziedzinie wiedzy, umiejętności i kompetencji)<sup>11</sup>. W konsekwencji wymogi narzucane uczelniom przez system KRK pociągają za sobą głównie zmiany w procesie edukacji o charakterze organizacyjno-formalnym. Jednostki odpowiedzialne za kształcenie na danym kierunku studiów muszą przygotować dokumenty z opisem wszystkich elementów procesu kształcenia w kategoriach efektów kształcenia. Drugim filarem wewnętrznego systemu jakości kształcenia jest Europejski System Transferu i Akumulacji Punktów, znany pod nazwą system ECTS (European Credit Transfer System). System ten zakłada porównywalność osiągnięć studentów opartą na nakładzie pracy – ilości

<sup>10</sup> W 2013 r. przeprowadzono także oceny instytucjonalne w 90 podstawowych jednostkach organizacyjnych uczelni, podczas których poddano analizie 378 kierunków studiów, 146 studiów doktorskich oraz 359 studiów podyplomowych. W 2012 dokonano 50 ocen instytucjonalnych [PKA 2014, s. 298].

<sup>11</sup> Prace nad wprowadzeniem systemu zasad ERK do polskiego szkolnictwa wyższego, zasady przyjętego systemu KRK oraz syntetyczny opis skutków tego systemu dla kształtowania i realizowania programów studiów pierwszego i drugiego stopnia prezentuje Ewa Chmielecka [2013].

godzin przypisanych do danego przedmiotu<sup>12</sup>. W konsekwencji główny wysiłek reformatorski skierowany został na przygotowanie nowych dokumentów, w których proces kształcenia opisywany jest przy użyciu języka efektów kształcenia, a treści programowe są na drugim planie. Co więcej, programy kształcenia zmieniane są z punktu widzenia wymogów, które narzuca system ECTS<sup>13</sup>.

Negatywne konsekwencje formalnego podejścia do kształtowania wewnętrznych systemów jakości kształcenia potęguje pogarszająca się sytuacja finansowa uczelni. Następuje spadek przychodów uczelni z tytułu opłat za studia, nierekompensowany przychodami z innych źródeł. W konsekwencji na uczelniach występuje tendencja do zmniejszania kosztów kształcenia poprzez zmniejszanie liczby godzin kształcenia z bezpośrednim udziałem nauczycieli akademickich, łączenie grup wykładowych i zwiększanie liczebności grup ćwiczeniowych. Są to zmiany, które trudno uzasadnić w świetle nacisku kładzionego na efekty kształcenia w zakresie umiejętności i kompetencji. Umiejętności prowadzenia dyskusji, współdziałania, otwartości na inne poglądy i wartości, czy wreszcie tak cenioną obecnie przedsiębiorczość, trudno kształtować na wykładach i w dużych grupach ćwiczeniowych. A sprawdzanie efektów kształcenia opartego w dużym stopniu na samodzielnej pracy studenta wymaga nie tylko zmiany formuły sprawdzianów, ale także rozbudowania systemu kontaktów między nauczycielem akademickim a studentem wykraczających poza zajęcia rozliczane w ramach pensum i dotychczasowe konsultacje. W warunkach dość niskiej motywacji studentów do prawdziwego studiowania trudno oczekiwać dobrych efektów zmian relacji między liczbą godzin z bezpośrednim udziałem nauczyciela a liczbą godzin samodzielnej pracy bez zdecydowanego podniesienia wymagań stawianych studentom i ich konsekwentnego egzekwowania. Trudno ten warunek spełnić, gdy z uwagi na interes finansowy, a właściwie przetrwanie uczelni, dominuje troska o przyjęcie, a następnie utrzymanie każdego studenta. Konkurencja o studenta ma miejsce nie tylko między sektorem publicznym i niepublicznym, ale także między uczelniami w ramach poszczególnych sektorów, a nawet w ramach tych samych uczelni i ich wydziałów (tworzenie tych samych kierunków na jednej uczelni, mnożenie kierunków na danym wydziale). Występuje też

<sup>12</sup> Nie ma jednak bezpośredniego związku pomiędzy godzinami zajęć określonymi w programie studiów i punktami. O punktach decyduje bowiem łączna liczba godzin zajęć z udziałem nauczyciela akademickiego i godzin samodzielnej pracy studenta. Zauważmy, że taki system stwarza duży zakres uznaniowości, gdyż liczba godzin pracy samodzielnej może być określana ze znacznie większą swobodą aniżeli liczba godzin przewidzianych w programie studiów. Ta ostatnia pociąga za sobą konkretne wymogi: odbycie w określonym czasie i miejscu opłacanych przez uczelnie wykładów czy ćwiczeń.

<sup>13</sup> Pogłębiając, socjologiczną analizę i ocenę formalnych procedur tworzenia i egzekwowania systemów jakości kształcenia prezentuje Andrzej Boczkowski [2011]. „Zapętlenie się w gąszczu powiązanych ze sobą procedur, klasyfikacji, modeli i zakłęb z powtarzającym się terminem »jakość kształcenia«”. Boczkowski [2011, s. 489] uznaje za ideologiczną nadbudowę nad złożonym zjawiskiem, jakim jest jakość kształcenia, i formułuje pogląd, że w miarę rozrastania się literatury dotyczącej tego zjawiska i biurokratyzacji jego ideologicznej nadbudowy, w dość powszechnym odczuciu jakość kształcenia się obniża [Boczkowski 2011, s. 50].

**Tabela 6.** Udział opłat za studia w przychodach za działalność dydaktyczną (w %)

	2004	2006	2008	2010	2011	2012
Ogółem	35,3	33,0	31,3	29,7	28,5	26,3
Szkoły publiczne	21,8	19,8	18,2	17,4	16,8	15,5
Uniwersytety	27	24,8	22,1	19,7	19,2	16,4
Szkoły ekonomiczne	43,3	41,7	39,9	36,9	34,3	31,8
Szkoły pedagogiczne	34,4	27,7	23,8	23,0	20,5	19,7

Źródło: [GUS 2013, s. 186].

konkurencja między nauczycielami akademickimi. Problem polega jednak na tym, że we wszystkich tych przypadkach celem jest przyjęcie i utrzymanie jak największej liczby studentów, często bez rzeczywistej dbałości o jakość procesu dydaktycznego i wydawanych dyplomów.

#### **4. Finansowe i kadrowe warunki i efekty edukacji na poziomie wyższym**

W dobie globalizacji rośnie napięcie między tradycyjnym pojmowaniem uniwersytetu jako instytucji zakorzenionej w historii i narodowej tradycji – instytucji, w której dominującą rolę odgrywa kadra akademicka, w której poszukuje się prawdy i kształtuje w sposób dość autonomiczny podstawowe wartości cywilizacyjne – a dążeniem do uczynienia z uniwersytetu instrumentu polityki wzrostu i konkurencji, kształtowanego przez tzw. interesariuszy zewnętrznych. Utracie tradycyjnej pozycji instytucjonalnej i wyjątkowości uniwersytetu towarzyszy ograniczanie środków publicznych na edukację wyższą. Paradoksalnie, w epoce, w której mówimy o gospodarce opartej na wiedzy i w której szkolnictwo wyższe uznawane jest za coraz ważniejszy czynnik w konkurencji ekonomicznej między narodami, wola i zdolność państw do finansowania edukacji na poziomie wyższym jest coraz mniejsza. W konkurencji o środki publiczne szkolnictwo wyższe przegrywa z innymi sferami społecznych potrzeb, ale i interesów: przede wszystkim z ochroną zdrowia i zaopatrzeniem emerytalnym.

Szkoły wyższe mają podporządkować się logice rynku i mają zyskiwać rynkowe źródła zasilania finansowego. W europejskim szkolnictwie wyższym, które tradycyjnie było bardziej oparte na publicznych środkach, coraz częściej przyjmowane są założenia modelu amerykańskiego<sup>14</sup>. Naciski na zmianę priorytetów finansowych i

<sup>14</sup> Z jednej strony zauważa się, że wykształcenie wyższe jest źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych i przyczynia się do zwiększenia stopy wzrostu gospodarczego, z drugiej wyłania się silna tendencja do zastępowania tradycyjnego systemu opartego na publicznym finansowaniu szkolnictwa wyższego systemem opartym na mechanizmach rynkowych i samofinansujących się organizacjach n kierowanych na zysk [Wilkin 2009, s. 89–93]. Jednocześnie model amerykański jest coraz częściej krytykowany jako nieodpowiadający potrzebom innowacyjnej gospodarki i umacniający tendencje antyegalitarne. Proces prywatyzacji szkolnictwa wyższego w Stanach Zjednoczonych prezentują Roger

zmianę pozycji uniwersytetu można postrzegać jako efekt globalnego trendu, którego konsekwencją są zmiany w polityce fiskalnej i monetarnej prowadzące do działań faworyzujących globalne interesy finansowe [Carnoy, Rhoten 2002]<sup>15</sup>. Zmiany w systemach szkolnictwa wyższego na świecie są elementem zmian zachodzących w układzie sił i interesów w globalnej gospodarce.

Zmiany w systemie finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce należy zatem postrzegać przez pryzmat relacji między edukacją a globalizacją, a te z kolei z perspektywy zmian, jakie dla polityki ekonomicznej państw narodowych przyniosła globalizacja. Problemy w dziedzinie finansowania, które napotyka polskie szkolnictwo wyższe, są podobne do problemów, które co najmniej od trzech dekad dotyczą także krajów najbogatszych, ale dodatkowe trudności w Polsce wynikają z okresu, w którym dokonał się w Polsce zasadniczy rozwój ilościowy edukacji na poziomie wyższym. Na Zachodzie skokowy rozwój nastąpił w okresie powojennego wzrostu gospodarczego i polityki państwa dobrobytu. Natomiast w Polsce ilościowy wzrost nastąpił w okresie przekształceń ustrojowych, w którym z jednej strony było wielkie zapotrzebowanie na środki publiczne, a z drugiej występowała pilna potrzeba dbania o ograniczenie obciążeń podatkowych i równowagę finansów publicznych. Prywatyzacja i komercjalizacja sprawiały, że szkolnictwo wyższe mogło się burzliwie rozwijać, nie tworząc zwiększonego zapotrzebowania na środki z budżetu państwa.

**Tabela 7.** Wydatki na szkolnictwo wyższe

Kraj	% PKB	Źródła publiczne	% wydatków publicznych	Wydatki na jednego studenta	
				w USD	% PKB <i>per capita</i>
Belgia	1,4	89,8	2,8	9 645	25
Czechy	1,2	78,8	2,2	6 244	25
Finlandia	1,9	95,9	3,9	9 808	27
Francja	1,5	81,9	2,3	10 309	30
Hiszpania	1,3	78,2	2,7	9 494	30
Holandia	1,7	71,8	3,3	10 818	26
Polska	1,5	70,6	2,6	7 281	36
Szwecja	1,8	90,6	3,9	9 143	23
W. Brytania	1,4	25,2	2,6	10 546	30
USA	2,8	36,3	2,0	22 744	49
OECD	1,7	68,4	3,1	9 274	29

Źródło: opracowanie na podstawie: [OECD 2013, s. 174, 177, 207, 218].

Geiger i Donald Heller [2011]. Natomiast kanały przepływu środków na edukację i badania oraz trudności, które napotyka amerykański model finansowania, prezentuje Christopher Newfiel [2010].

<sup>15</sup> Carnoy i Rhoten [2002] wyrażają obawę, że globalizacja wymusza takie zmiany polityki ekonomicznej, które prowadzą do przesunięcia strumieni korzyści od pracowników i konsumentów do podmiotów i instytucji sfery finansowej.



Wydatki na jednego studenta w Polsce kwotowo należą do najniższych wśród krajów rozwiniętych, ale w relacji do PKB kształtują się na poziomie zbliżonym do średniego poziomu krajów OECD (tab. 7). Publiczne i prywatne wydatki na szkolnictwo wyższe w Polsce stanowią 1,5% PKB, a wydatki na jednego studenta stanowią 44% PKB *per capita*, średnie dla krajów OECD wynoszą odpowiednio 1,7% i 41%. Kwotowo wydatki na jednego studenta w Polsce, łącznie z wydatkami na badania i rozwój, wynosiły w 2010 r. 8866 UDS według PSN. W krajach OECD średnio wydatki te wynosiły 13 528 USD, niższe wydatki niż w Polsce odnotowano w Chile, Czechach, Estonii, Islandii i Słowacji [OECD 2013, s. 175]. Natomiast najwyższe w ujęciu bezwzględnym wydatki miały miejsce w krajach zajmujących czołowe pozycje w rankingu konkurencyjności GCI 2013–2014: w Stanach Zjednoczonych (pozycja 5), Kanadzie (pozycja 14), Szwajcarii (1), Szwecji (6) i Norwegii (11). W relacji do PKB *per capita* wyższe wydatki niż w Polsce odnotowano w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Meksyku, Szwecji, Danii (15) i Finlandii (3) [OECD 2013, s. 177].

**Tabela 8.** Liczba studentów na jednego nauczyciela akademickiego w wybranych krajach OECD w 2011 r.

Kraj	S/E	Kraj	S/E
Belgia	20,1	Niemcy	11,4
Czechy	21,0	<b>Polska</b>	<b>15,6</b>
Finlandia	13,6	Słowacja	14,5
Francja	17,5	Wielka Brytania	17,9
Hiszpania	11,5	USA	16,2
Holandia	15,1	OECD średnio	15,6

Źródło: [OECD 2013, s. 375].

Przytaczane liczby dotyczące finansowania szkolnictwa wyższego dają tylko przybliżony obraz warunków studiowania i nie tworzą „twardych” podstaw do interpretacji i porównań międzynarodowych. W kontekście odmienności systemów edukacyjnych i różnorodności instytucji nieformalnych podobne nakłady finansowe mogą stwarzać różne warunki studiowania i przyczyniać się do zróżnicowanego stopnia wykorzystywania tych warunków. Szczególne znaczenie ma struktura wydatków na szkolnictwo wyższe. W Polsce znacząca ilość środków zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, inwestowana była w infrastrukturę materialną. Tworzyło i poprawiało to bazę materialną uczelni, ale musiało ograniczać środki mające wpływ na ilość i jakość kadry akademickiej.

Z międzynarodowych porównań statystycznych dotyczących liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego można wyprowadzić wniosek, że dostęp studenta do nauczyciela akademickiego w Polsce jest znacznie mniejszy niż w Niemczech, Hiszpanii czy Finlandii, ale większy niż w Belgii, Czechach czy Wielkiej Brytanii. Na podstawie przeciętnej liczby studentów przypadających

na jednego nauczyciela akademickiego można stwierdzić, że sytuacja w tej dziedzinie w Polsce odpowiada przeciętnej sytuacji w krajach OECD. Jednak zanim uznamy, że zmniejszająca się liczba studentów jest wystarczającym argumentem za polityką zmniejszania zatrudnienia, należałoby sytuację w Polsce poddać szczegółowej analizie.

Odmienność sytuacji w Polsce wynika przede wszystkim ze skali wieloletowości. Dane statystyczne dotyczą etatów, a nie osób. Gdybyśmy przyjęli jako wiarygodne dane o zatrudnieniu deklarowanym jako podstawowe miejsce pracy, to uzyskujemy współczynniki odmienne od tych, które są zazwyczaj przytaczane. Oczywiście, takich współczynników nie można uznać za wiarygodny, jedyny miernik jakości kształcenia, ale powinny być miernikiem pomocniczym. Warto także zwrócić uwagę na dysproporcję między zmianami liczby studentów i absolwentów z jednej strony i nauczycieli akademickich z drugiej – dysproporcji, która jest znamionną cechą transformacji polskiego szkolnictwa wyższego w latach 1990–2011. W tym okresie liczba studentów wzrosła czterokrotnie, liczba absolwentów prawie dziewięciokrotnie, a liczba nauczycieli akademickich, a właściwie etatów, tylko półtora raza<sup>16</sup>.

**Tabela 9.** Uczelnie, studenci, absolwenci i nauczyciele akademicy. Liczby i dynamika zmian w latach 1990–2013

Rok akad.	Uczelnie		Studenci		Absolwenci		Nauczyciele akad.	
	Liczba	Stopa zmian 90/91 = 100	Liczba	Stopa zmian 90/91 = 100	Liczba	Stopa zmian 90/91 = 100	Liczba etatów	Stopa zmian 90/91 = 100
1990/91	112	–	403 824	–	56 078	–	64 500	–
1995/96	179	159,8	794 642	196,8	89 027	158,8	67 000	103,9
2000/01	310	276,8	1 584 804	392,4	303 966	542,0	79 900	123,9
2005/06	445	397,3	1 953 832	483,3	393 968	702,5	87 552	135,7
2010/11	460	410,7	1 841 251	456,0	497 533	887,2	99 908	154,9
2012/13	453	404,5	1 676 927	415,3	455 206	811,7	96 909	149,3

Źródła: [GUS 2006, s. 256; GUS 2013, s. 29–30, 162; GUS 2014, s. 29].

Obraz jakości kształcenia widziany przez pryzmat warunków finansowych i kadrowych jest niejednoznaczny, a z perspektywy sprawozdań organów kontrolnych czasem bardzo niepokojący. Ten negatywny obraz funkcjonuje też często w mediach, w wyobrażeniach studiujących, a także samych nauczycieli akademickich. Obraz zmienia się jednak zdecydowanie pozytywnie, gdy patrzymy na efekty, i to nie tylko wspomniane już w części pierwszej wskaźniki skolaryzacji i odsetek ludzi

<sup>16</sup> To w kontekście tej dysproporcji oraz polityki ograniczania środków publicznych na szkolnictwo wyższe należy postrzegać zjawisko wieloletowości w polskim szkolnictwie wyższym i z tej perspektywy należy oceniać skłonność do polityki redukcji zatrudnienia w sytuacji ujawniającego się spadku liczby studiujących.

z wyższym wykształceniem. Pozytywny obraz wyłania się także z danych dotyczących aktywności zawodowej, stopy bezrobocia i rachunku korzyści płynących z wyższego wykształcenia. Wykształcenie wyższe nie gwarantuje wprawdzie zatrudnienia ani w Polsce, ani nigdzie na świecie, ale stopa zatrudnienia w grupie osób z wyższym wykształceniem w Polsce, podobnie jak w innych krajach OECD, znacznie przewyższa stopę zatrudnienia osób z wykształceniem niższym. A rachunek kosztów i korzyści czysto ekonomicznych płynących z posiadania wykształcenia wyższego wskazuje, że nakłady na wykształcenie wyższe w Polsce przynoszą szczególnie wysoką stopę zwrotu zarówno z prywatnego, jak i publicznego punktu widzenia. Według OECD [2013, s. 144] stopa zwrotu prywatnych nakładów na wykształcenie wyższe w Polsce w 2009 r. należała do najwyższych i wyniosła 23,4%. Do najwyższych w grupie krajów OECD należała także stopa zwrotu nakładów publicznych na edukację wyższą w Polsce (15%). Rachunki kosztów i korzyści nakładów na szkolnictwo wyższe pokazują, że najwyższą stopę zwrotu nakłady te przynoszą w krajach transformacji ustrojowej: w Czechach, Estonii, Słowacji Słowenii i na Węgrzech. Jest to konsekwencja zarówno stosunkowo niskich kosztów kształcenia, jak i istotnego wzrostu dochodów związanego z wyższym wykształceniem.

O jakości i znaczeniu wykształcenia wyższego oraz celowości podnoszenia nakładów na ten cel świadczą także dane dotyczące stylu życia: zdecydowanie mniejszy udział palących papierosy oraz osób z nadwagą i otyłych wśród ludzi z wyższym wykształceniem. Przeciętnie w krajach OECD wśród osób z wyższym wykształceniem osoby palące stanowiły 21,5%, a osoby otyłe ok. 15%, podczas gdy wśród osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym osoby palące stanowiły 37,4%, a otyłe ponad 25%. W Polsce te różnice są jeszcze większe. W grupie ludzi z wyższym wykształceniem palący stanowią 23%, a otyli 10%, podczas gdy w grupie osób niemających matury udziały te wynoszą odpowiednio 43,3% i 25% [OECD 2013, s. 155, 148]. Zważywszy, że skutki zdrowotne palenia i nadwagi pociągają za sobą zwiększone nakłady na opiekę zdrowotną, a finansowanie usług zdrowotnych to rosnący problem we wszystkich krajach, niezależnie od poziomu bogactwa, wpływ edukacji na styl życia dostarcza dodatkowych ważnych argumentów za długofalową opłacalnością inwestowania w wykształcenie<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ważnych argumentów do dyskusji o roli edukacji z perspektywy indywidualnej i publicznej oraz ekonomicznej i humanistycznej dostarcza długookresowa analiza rozwoju gospodarczego Roberta Fogla [2014, s. 209]. Autor ten pokazuje zależności między stylem życia a rozwiązywaniem problemów jakości i finansowania opieki zdrowotnej, a także znaczenie edukacji z punktu widzenia kształtowania umiejętności samorealizacji jednostki w czasie wolnym od pracy oraz zwraca uwagę na znaczenie edukacji w procesie redukcji nierówności dochodowych. Obniżenie współczynnika nierówności Giniego w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych w latach 1870–1970 tylko w niewielkim stopniu przypisuje się rządowym programom podatkowym skierowanym na bezpośredni transfer od bogatych do biednych. Czynnikiem decydującym o redukcji nierówności był wzrost znaczenia kapitału ludzkiego kosztem znaczenia ziemi i kapitału fizycznego. Państwo uczyniło wiele w procesie wyrównywania dochodów, jednak nie przez podatki, a przez dotowanie szkolnictwa – twierdzi Fogel [2014, s. 2010–2011]. W kontekście rosnących nierówności dochodowych we współczesnych gospodarkach

**Tabela 10.** Stopa zatrudnienia i wewnętrzna stopa zwrotu prywatnych i publicznych nakładów na wykształcenie wyższe, 2009 r.

Kraj	Stopa zatrudnienia		Prywatne koszty i korzyści			Publiczne koszty i korzyści		
	dla wieku 25–64	dla wieku 25–34	Koszty	Korzyści	WSZ	Koszty	Korzyści	WSZ
Belgia	84	89	49 922	165 617	10,4	42 142	211 206	13,3
Czechy	83	76	27 709	304 867	20,1	16 631	136 796	17,2
Finlandia	84	83	58 784	227 803	11,9	59 454	163 525	8,3
Francja	84	87	59 340	225 495	10,1	48 875	130 208	7,5
Hiszpania	79	76	42 695	160 853	10,2	40 867	68 472	5,3
Holandia	87	92	104 231	250 117	7,9	90 768	224 327	7,4
Niemcy	88	89	71 304	203 835	9,2	68 772	209 489	9,1
<b>Polska</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>22 287</b>	<b>252 917</b>	<b>23,4</b>	<b>21 539</b>	<b>139 805</b>	<b>15,0</b>
Szwecja	89	86	59 010	143 249	7,6	62 850	98 504	4,9
W. Brytania	83	86	120 679	301 240	8,2	35 710	133 802	11,1
USA	80	82	114 122	478 969	12,3	47 973	278 695	14,1
<b>OECD</b>	<b>83</b>	<b>82</b>	<b>55 453</b>	<b>219 170</b>	<b>13,0</b>	<b>39 489</b>	<b>144 226</b>	<b>11,2</b>

Wycena korzyści oparta jest na różnicach w dochodach między osobami z wyższym wykształceniem a tymi, które wykształcenia wyższego nie mają. Korzyści prywatne obejmują zwiększone zarobki i niższe prawdopodobieństwo bezrobocia, korzyści publiczne to dodatkowe przychody podatkowe i składki na cele społeczne oraz efekty z tytułu niższego bezrobocia. Koszty prywatne obejmują bezpośrednie koszty edukacji i utracone zarobki, natomiast w kosztach publicznych ujęto publiczne wydatki na edukację i podatki utracone w okresie wydłużonej edukacji.

Źródło: opracowanie na podstawie: [OECD 2013, s. 92–93, 144, 146].

## 5. Zakończenie

W transformacji polskiego szkolnictwa wyższego wyróżnić można dwa etapy. W pierwszym etapie głównym czynnikiem zmiany było prawo umożliwiający rozwój sektora niepublicznego. Procesy zachodzące w drugim etapie są konsekwencją z jednej strony nowego ustawodawstwa, wprowadzającego do polskiego szkolnictwa wyższego zasady programu bolońskiego, z drugiej zaś sytuacji finansowej uczelni, zmieniającej się wskutek niżu demograficznego. Od początku polskiej transformacji widoczna była dążność do upowszechnienia edukacji na poziomie wyższym przy zachowaniu konstytucyjnej zasady nieodpłatności za studia, ale bez znaczącego wzrostu nakładów publicznych na ten cel. Cel został osiągnięty dzięki rozwojowi sektora prywatnego i komercjalizacji znaczącej części działalności sektora publicznego.

rynkowych i wpływu tych nierówności na funkcjonowanie tych gospodarek problemy finansowania edukacji wymagają ponownego przemyślenia.

W natłoku problemów i interesów oraz nieustannej dominacji celów krótkookresowych edukacja zarówno w Polsce, jak i na świecie, w gospodarkach coraz bardziej uzależnionych od rozwoju wiedzy i jej upowszechniania, raczej przegrywa walkę o dostęp do środków publicznych. Problemy w dziedzinie finansowania edukacji wyższej w Polsce są szczególne z uwagi na to, że gwałtowny rozwój ilościowy edukacji na poziomie wyższym nastąpił w okresie przekształceń ustrojowych. Stworzyło to możliwość uruchomienia nowych, prywatnych źródeł finansowania, ale jednocześnie oznaczało ograniczenia finansowania publicznego w warunkach bezprecedensowego wzrostu liczby studiujących. Skutki spontanicznych dostosowań strategii działania, przyjmowanych zarówno przez uczelnie, jak i pojedynczych jej pracowników, do nowej sytuacji dla jakości procesu kształcenia, a także dla społecznej i ekonomicznej pozycji szkolnictwa wyższego, zwłaszcza kadry akademickiej, długo nie były uświadamiane. Z perspektywy stanu finansów publicznych prywatyzacja i komercjalizacja szkolnictwa wyższego tworzyła wygodną sytuację, ograniczając, a właściwie eliminując presję środowiska akademickiego na wzrost nakładów na wynagrodzenia kadry akademickiej. Natomiast kadra akademicka początkowo korzystała z możliwości, które otworzył rozwój prywatnego szkolnictwa wyższego, wkrótce jednak znalazła się w nowej sytuacji, niekorzystnej zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i prestiżowego.

Trudności i konflikty ujawniły się, gdy spadek popytu na usługi uczelni wyższych ograniczył dopływ środków prywatnych zarówno do uczelni prywatnych, jak i publicznych. Wzmocniona konkurencja o studentów zbiegła się z wprowadzaniem na uczelnie systemów mających na celu zagwarantowanie jakości kształcenia. Ograniczenia finansowe, rosnąca konkurencja o środki finansowe płynące za studentami oraz system oceny pracowników naukowo-dydaktycznych – wszystko to sprawia, że głównym przedmiotem uwagi osób i organizacji zaangażowanych w proces dydaktyczny staje się sformułowanie uczelnianych zasad kształcenia w myśl wytycznych Ministerstwa, a następnie umiejętność dowodzenia, że te zasady są realizowane. Częste zmiany reguł funkcjonowania, zwłaszcza w sferze kształcenia, sprawiają, że mimo deklarowanej zasady autonomii, uczelnie są nieustannie zaabsorbowane pracą nad wprowadzaniem kolejnych biurokratycznych innowacji. Formalny przeważnie charakter tej innowacyjnej działalności oraz brak zrozumienia jej sensu przez znaczną część środowiska akademickiego prowadzi do tego, że schematyzm i pozorna systematyzacja zastąpiły dyskusje i działania na rzecz dostosowywania modelu i programów kształcenia do niezwykle szybko zachodzących na świecie zmian technologicznych, politycznych i moralnych.

Trudno zanegować potrzebę doskonalenia prawa o szkolnictwie wyższym. Dotychczasowe doświadczenia wyraźnie pokazują jednak, że problemu jakości kształcenia nie można rozwiązać wyłącznie poprzez narzucanie nowych reguł formalnych; konieczne są zmiany w systemie i wysokości finansowania kształcenia na poziomie wyższym. Wątpliwości budzi także kształtujący się model uniwersytetu jako instytucji podporządkowującej się jednostronnie presji rynku i państwa, kieru-

jącego się określoną ideologią i sytuacją finansową<sup>18</sup>. Uniwersytety muszą przyciągać ludzi z najwyższymi predyspozycjami do badań i kształcenia i muszą stwarzać możliwości tworzenia nowych idei, a nie być ogniwami reprodukcji istniejącego ładu i interesów.

## Literatura

- Boczkowski A., 2011, *Jakość kształcenia w wymiarze ideologicznym i empirycznym. Studium socjologiczne na przykładzie kształcenia podyplomowego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Carnoy M., Rhoten D., 2002, *What does globalization mean for educational change? A comparative approach*, *Comparative Education Review*, vol. 46, no. 1.
- Chmielecka E., 2013, *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, *Studia BAS*, nr 3.
- Ferguson A., *An Essay on the History of Civil Society*, ed. VI, Ann Arbor, Michigan.
- Fogel R., 2014, *Czwarte wielkie przebudzenie i przyszłość egalitaryzmu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Geiger R., Heller D., 2012, *Financial trends in higher education: The United States*, *Educational Studies*, no. 3.
- GUS 2001, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- GUS 2006, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.*, Warszawa.
- GUS 2013, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 roku*, Warszawa.
- GUS 2014, *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 roku*, Warszawa.
- Klimczak M., 2009, *System szkolnictwa wyższego w Polsce w okresie transformacji*, *Ekonomia i Prawo*, nr V.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, *DzU* 1997, nr 78, poz. 483.
- Kwiek M., 2010, *Zarządzanie polskim szkolnictwem wyższym w kontekście transformacji zarządzania w szkolnictwie wyższym w Europie*, *CPP RPS*, vol. 15, [www.cpp.amu.edu.pl/pdf/CPP\\_RPS\\_vol.15\\_Kwiek.pdf](http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/CPP_RPS_vol.15_Kwiek.pdf).
- Kwiek M., 2012, *Changing higher education Policies: From the deinstitutionalization to reinstitutionalization of the research mission in Polish universities*, *Sciences and Public Policy*, vol. 39.
- Marciniak Z., 2013, *Funkcjonowanie trójszczeblowego systemu edukacji na poziomie wyższym w Polsce*, *Studia BAS*, nr 3.
- Mikuła-Bączek E., 2009, *Przeobrażenia instytucjonalne a jakość edukacji szczebla wyższego w Polsce w latach 1990–2006*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 14.
- Newfiel Ch., 2010, *The end of the American funding model: what comes next?*, *American Literature*, no. 3.
- NIK, 2002, *Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*, Warszawa, czerwiec 2002 r. KNO/ENK-41007/2001. Nr ewid. 163 / 2002/P/01/039/KNO.
- OECD 2012, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OECD 2013, *Education at a Glance*, OECD 2013, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.
- OECD 2014, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

<sup>18</sup> Trudno oczekiwać wysokiej jakości kształcenia i krytycznej diagnozy istniejących trendów, kiedy „uczelnia staje się coraz częściej pasem transmisyjnym przesyłającym i utrwalającym reguły życia ekonomiczno-politycznego, obecne w innych obszarach życia zbiorowego” [Zuk 2012, s. 10].

- PKA 2008, *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2005–2007 II kadencja*, Warszawa.
- PKA 2012, *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011*, Warszawa.
- PKA 2014, *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w 2013 roku*, Warszawa.
- Simonova N., Antonovicz D., 2006, *Czech and Polish higher education – from bureaucracy to market competition*, Czech Sociological Review, vol. 42, no. 3.
- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, DzU 1990, nr 65, poz. 385.
- Wilkin J., 2009, *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego*, [w:] *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, red. M. Rószkiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Żuk P., 2012, *Wiedza ideologia władza. O społecznej funkcji uniwersytetu w społeczeństwie rynkowym*, Scholar, Warszawa.