

KONTROWERSJE WOKÓŁ SYSTEMU SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Gwałtowne zmiany ilościowe w szkolnictwie wyższym w Polsce po 1990 roku budzą wątpliwości dotyczące dalszego jego rozwoju.

Celem opracowania jest wskazanie, w jakim tempie te zjawiska zachodziły i pod wpływem jakich czynników kształtowała się polityka w tym zakresie. W tym kontekście postawiono hipotezę, że dalszy rozwój szkolnictwa wyższego winien nastąpić po analizie czynników, które obiektywnie na niego wpływają. W opracowaniu wykorzystano metodą indukcyjnego rozumowania, posługując się założeniami weryfikowanymi przez dane statystyczne.

1. Stereotypy polityki kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego

Polityka kształcenia na poziomie studiów wyższych jest wielostronnie uwarunkowana wieloma czynnikami. Część z nich ma fundamentalne znaczenie dla kształtu tej polityki i jej zmian. Czynniki oddziałujące na politykę kształcenia na poziomie wyższym są następujące:

- przekonanie o bezpośrednich związkach między poziomem kształcenia a rozwojem społecznym i gospodarczym;
- konieczność dostosowania do zapotrzebowania rynku na określonych fachowców;
- uznanie, że miernikiem „rozwoju cywilizacyjnego” jest poziom wskaźników skolaryzacji;
- imperatyw gospodarki opartej na wiedzy;
- uznanie edukacji jako inwestycji w człowieka;
- uznanie kształcenia na poziomie wyższym jako recepty na sukces życiowy;
- dążenie do dorównania krajom wysoko rozwiniętym.

Wszystkie wymienione wyżej konstatacje mają lub mogą mieć wpływ na kształt określonej polityki w zakresie wyższej edukacji. Każdy z wymienionych

elementów znajduje w większym lub mniejszym stopniu potwierdzenie w rzeczywistości. Problemem jest jednak to, czy odnosi się do wszystkich krajów i w danym czasie.

W badaniach prowadzonych na przykład w Stanach Zjednoczonych przez E.F. Denisona stwierdzono, że wzrost dochodu narodowego w 20% można przypisać wzrostowi wykształcenia. Wykształcenie daje zatem z jednej strony efekty makroekonomiczne, a z drugiej powoduje wzrost wynagrodzeń indywidualnych, który szacowano na ponad 60%, porównując płace osób ze średnim i wyższym wykształceniem¹. Przytoczone badania były prowadzone w połowie XX wieku i mogą nie mieć potwierdzenia współcześnie. Ponadto budzą zastrzeżenia natury metodologicznej. Sprowadza się to do pytania, czy na przykład wyższe wskaźniki skolaryzacji i równoczesny wzrost PKB to procesy skorelowane ze sobą? W przypadku powiązania kształcenia na poziomie wyższym z zapotrzebowaniem rynku może budzić wątpliwości co do kierunku kształcenia. Czy to rynek narzuca kierunki kształcenia, czy wykształceni absolwenci kształtują strukturę rynku?

Następna kwestia dotyczy stwierdzenia, że liczba wykształconych ludzi powoduje „rozwój cywilizacyjny”. Ta prosta zależność wydaje się mało prawdopodobna. Sam fakt ukończenia szkoły wyższej nie oznacza kreatywności i umiejętności absolwentów, a zatem tylko w części ukończenie studiów może mieć związek z rozwojem cywilizacyjnym. Stąd problem rozmiarów kształcenia na tym poziomie i ewentualnej selekcji kandydatów do szkół wyższych. Rozpowszechnione w ostatnich latach hasło o potrzebie gospodarki opartej na wiedzy budzi wątpliwości². Wskazuje się bowiem, że wiedza może mieć nie tylko pozytywny wpływ na procesy społeczne, ale może także objawiać się w destrukcyjnej postaci. Stąd postulat posługiwania się wiedzą przy wykorzystaniu mądrości decydentów i nie tylko ich.

Z kolei postulat uznający edukację za inwestycję jest na pewno słuszny, ale nie jest uniwersalny, bowiem w odniesieniu do jednostek może to być zawodne. Podobny charakter ma traktowanie posiadania wyższego wykształcenia jako recepty na sukces. To uogólnienie jest nieprawdziwe, bowiem sukces zależy nie tylko od wykształcenia, ale i od wielu innych czynników, na przykład cech osobowości.

I wreszcie dążność do dorównania innym krajom jest cechą niewątpliwie korzystną, ale powstaje pytanie, czy można tego dokonywać za wszelką cenę.

Chęć dostosowania polityki edukacyjnej prowadzi często do braku jej skuteczności i naruszenia możliwości wykonywania funkcji.

¹ B. Liberska: *Problemy efektywności wykształcenia*. PWN, Warszawa 1974, s. 31.

² A. Kukliński: *Od gospodarki opartej na wiedzy do gospodarki opartej na mądrości*. W: *Polska myśl strategiczna*. Biuletyn PTE nr 2(52), kwiecień 2011.

2. Funkcje wyższego wykształcenia

Kształt funkcji wyższego wykształcenia wynika z określonych idei, często nazywanych misją. „Funkcje wyższego wykształcenia zmieniały się wraz z koncepcją istnienia instytucji wyższego wykształcenia”³.

Rozważając funkcje wyższego kształcenia, można je rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: założonej i rzeczywistej. Założone funkcje wyższego wykształcenia można za J. Szczepańskim⁴ określić jako:

- rozwijanie nauki poprzez badanie i nauczanie,
- wychowanie i kształcenie elity,
- wykształcenie wysoko wykwalifikowanych ekspertów,
- środek przekształcenia społeczeństwa według określonych idei.

Natomiast funkcje rzeczywiste nie występują w enumeratywnej postaci, bowiem ich kształt zależy od miejsca i konkretnych warunków danego kraju, w którym są realizowane. Ponadto „...szkoła wyższa ma własne koncepcje swojej pracy, a każda interpretacja czy nacisk zewnętrzny wywołuje zupełnie naturalną reakcję sprzeciwu, wywołana rozbieżnością kryteriów stosowanych do jej oceny” (s. 35).

Nie oznacza to oczywiście, że nie są konieczne regulacje prawne nadające szkolnictwu wyższemu określony kształt. Pozostaje jednak problem zakresu autonomii szkół wyższych i konieczność respektowania norm prawnych. Samo prawo jednak może sprzyjać funkcjom założonym lub je ograniczać czy wręcz modyfikować, doprowadzając do ich wypaczenia. B. Liberska ogranicza funkcje wyższego wykształcenia do:

- kształcenia wysoko kwalifikowanych kadr,
- zaspokojenia potrzeb jednostek⁵.

3. Drogi rozwoju polskiego szkolnictwa wyższego od 1990 roku

Dominacja, a w zasadzie monopol szkolnictwa publicznego w Polsce do 1990 roku powodował ograniczenie możliwości zwiększenia kształcenia na poziomie wyższym. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. (Dz.U. nr 65, poz. 385) zmieniła diametralnie drogi rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. Uruchomiła się lawina szkół niepublicznych, za którą nie nadążało kształcenie kadry akademickich nauczycieli.

Jakie były przyczyny tego zjawiska i jakie wywołało ono skutki?

³ B. Liberska: Op. cit., s. 14.

⁴ J. Szczepański: *Socjologiczne zagadnienia wyższego wykształcenia*. PWN, Warszawa 1963, s. 20 i nast.

⁵ B. Liberska: Op. cit., s. 16.

Otwarcie drogi tworzenia szkół niepublicznych sprawiło, że nastąpił lawinowy ich rozwój (tabela 1).

Tabela 1

Liczba szkół wyższych w Polsce

Lata	Ogółem	Niepubliczne	Publiczne
1990/1991	112	1	111
1997/1998	246	146	100
1998/1999	266	158	108
1999/2000	287	174	113
2000/2001	310	195	115
2001/2002	344	221	123
2002/2003	377	252	125
2003/2004	400	274	126
2005/2006	445	315	130
2009/2010	461	330	131

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse*. GUS, Warszawa 1998, s. XVIII, XX; 2000, s. XVI, XVII; 2004, s. XX, XIX, 2009.

W roku akademickim 1990/1991 była jedna szkoła niepubliczna, a w roku 2009/2010 było ich 330. Natomiast szkoły wyższe publiczne zwiększyły swoją liczbę ze 111 w 1990/1991 do 131 w 2009/2010, czyli wzrosły nie o 329, a o 20 szkół. To oczywiście pociągnęło za sobą gwałtowny wzrost liczby studentów (tabela 2).

Tabela 2

Studenci szkół wyższych w Polsce

Lata	Ogółem w tys.	Szkoły niepubliczne	Szkoły publiczne
1990/1991	403,8	.	.
1996/1997	927,5	142,928	784,6
1997/1998	1091,8	226,929	864,9
1998/1999	1274,0	331,483	942,5
1999/2000	1431,9	419,167	992,7
2000/2001	1584,8	472,340	1112,5
2001/2002	1718,7	509,279	1209,4
2002/2003	1800,5	528,820	1281,7
2003/2004	1858,7	545,956	1312,7
2005/2006	1953,8	620,800	1333,0
2009/2010	1900,0	630,097	1270,0

Źródło: Ibid.

Zwraca uwagę fakt, że do roku 2005/2006 liczba studentów wzrastała w ogromnym tempie z ponad 403 tys. do ponad 1900 tys., ale różnice wzrostu liczby studentów między szkołami publicznymi i niepublicznymi nie były tak duże, jak w przypadku liczby szkół.

Od roku 2005/2006 do roku 2009/2010 sytuacja się zmieniła, bowiem liczba studentów szkół publicznych zaczęła spadać, a niepublicznych wzrosła. Problem jednak tkwi nie w tym, o ile przyrasta liczba studentów, ale jak liczna kadra ich obsługuje (tabela 3).

Tabela 3

Pracownicy naukowo-dydaktyczni pełnozatrudnieni

Lata	Ogółem	Szkoły niepubliczne	Szkoły publiczne
1998	74 379	6768	67 611
2000	80 208	9343	70 865
2003	82 523	9996	72 527
2009	100 066	17 375	82 691

Źródło: Ibid.

Okazuje się, że wzrost kadry nie nadążył ze wzrostem liczby szkół i studentów. W okresie 1998-2009 kadra wzrosła o 26 tys. pracowników, a studentów przybyło 1600 tys. Ponadto jej zdecydowana część pracuje w szkołach publicznych – ponad 82 tys., a w niepublicznych ponad 17 tys. W sumie w szkołach publicznych jest zatrudnionych 82,4%, a w niepublicznych 17,6% nauczycieli akademickich. Oznacza to istotną różnicę liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. W szkołach publicznych wynosiła ona w roku akademickim 2009/2010 14,9, a w niepublicznych 34,8 studenta. „Uczelni bowiem nie wolno zapominać o jakości kształcenia, a ta może być narażona na szwank przy przyjęciu zbyt wielu studentów w stosunku do możliwości”⁶.

Częściowo z tego powodu wynikają problemy szkół niepublicznych. W 2009 roku Państwowa Komisja Akredytacyjna wydała 30%, w stosunku do ogółu, ocen negatywnych dla szkół niepublicznych i 4% dla szkół publicznych.

Dodatkowe obciążenie dla szkolnictwa wyższego spowodowała konwencja bolońska, wprowadzając trójstopniowe studia. Nie wnikając w ocenę tego stanu, warto wskazać, że także lawinowo wzrosła liczba doktorantów – z 2695 w roku 1990/1991 do 35 671 w 2009/2010.

⁶ A. Pelczar: *Inwestować w edukację*. W: *Studia wyższe – szansa na sukces?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 21.

W tym wieloelementowym kompleksie zjawisk trzeba zadać pytanie o przyczynę tak lawinowych zmian. Wydaje się, że jedną z nich była dążność do dorównania krajom wysoko rozwiniętym pod względem wskaźników skolaryzacji (tabela 4).

Tabela 4

Wskaźnik skolaryzacji brutto w wybranych krajach

Kraj	Wskaźnik w %
Kanada	88
USA	81
Australia	80
Finlandia	74
Belgia	56
Hiszpania	51
Austria	48
Dania	48

Źródło: *Uczelnie niepaństwowe w Polsce 1991-2001. Księga 10-lecia*. Perspektywy Press, Warszawa 2001, s. 16.

Jak wskazują dane, wskaźniki skolaryzacji są bardzo zróżnicowane, a zatem nie powinien to być jedyny punkt odniesienia. W rzeczywistości w Polsce tempo wzrostu tego wskaźnika jest bardzo wysokie (tabela 5).

Tabela 5

Wskaźnik skolaryzacji w szkolnictwie wyższym w Polsce

Lata	Brutto	Netto
1991	12,9	9,8
1995	19,8	15,6
2000	40,7	30,6
2005	48,9	38,0
2010	53,7	40,9

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse...*, op. cit.

W okresie od roku 1991 do 2010 wskaźnik ten netto wzrósł z 9,8 do 40,9, a brutto z 12,9 do 53,7⁷. To budzi refleksję, czy jest to osiągnięcie w kontekście przytoczonych wyżej danych.

⁷ Wskaźnik skolaryzacji brutto oznacza stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia. Wskaźnik skolaryzacji netto to stosunek liczby studentów do całej populacji w nominalnym wieku. *Szkoły wyższe i ich finanse w 1998 r.* GUS, Warszawa 1999, s. XVI.

5. Strategiczne pytanie o rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce

Zasadnicze pytanie sprowadza się do stwierdzenia, czy konieczna jest presja kształcenia na poziomie wyższym i jaką rolę w tym układzie odgrywa nowa ustawa o szkolnictwie wyższym i tytułach naukowych z marca 2011 roku⁸. Z uwagi na przedmiot rozważań uwaga zostanie zwrócona tylko na niektóre problemy. Ustawa wprowadza ograniczenie dodatkowego zatrudnienia poza podstawowym miejscem pracy nauczycieli akademickich. Prowadzić to może do kilku zjawisk:

- braku kadry nauczającej,
- dążenia do nadmiernego przyśpieszenia ubiegania się o stopnie naukowe,
- przeniesienia kadry w układzie szkolnictwo publiczne, niepubliczne,
- ograniczenia liczby szkół wyższych.

Kolejną sprawą jest wprowadzenie limitowania liczby studentów na studiach stacjonarnych. Ustawa przewiduje możliwość zwiększenia tej grupy studentów o 2% w stosunku do roku poprzedniego. W tym przypadku rodzi się pytanie, czy to rozwiązanie ma na celu zwiększenie liczby studiujących odpłatnie? Z drugiej strony patrząc, może to mieć pozytywny wymiar. W tym zakresie należy się zgodzić „(...) że natychmiastowe, żywiołowe »zapotrzebowanie« i masowe przyjęcia na jakiś modny kierunek mogą czasem kłócić się z misją uczelni”⁹.

Powszechnie wiadomo, że sprawą istotną dla funkcjonowania uczelni jest zabezpieczenie jej sytuacji finansowej. W tym zakresie ustawa wprowadza zróżnicowanie uczelni, co jest może działaniem prawidłowym pod warunkiem, że precyzyjnie ustalone będą kryteria stanowiące podstawę tego zróżnicowania. Tymczasem ustawa nie daje takich gwarancji.

W art. 84a stwierdza się, że „Podstawowe jednostki uczelni lub centra naukowe (...) prowadzące badania naukowe na najwyższym poziomie (...), powiązane ze studiami doktoranckimi o najwyższej jakości mogą uzyskać status Krajowego Naukowego Ośrodka Wiodącego KNOW”.

Uzyskanie takiej pozycji oznacza transfer środków pieniężnych. Powstaje jednak problem, jak ustalić czy zmierzyć „badania na najwyższym poziomie” czy „studia doktoranckie o najwyższej jakości”?

Podobny do omówionego wyżej charakter ma zapis art. 94b ust. 1 p. 5 stanowiący o możliwości zwiększenia stypendiów doktorskich, ale „uwzględniając jakość badań naukowych i kształcenia oraz stopień ich konkurencyjności w skali

⁸ Ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. nr 84, poz. 455.

⁹ A. Pelczar: Op. cit., s. 21.

międzynarodowej”. I w tym przypadku znowu operuje się nieostryimi terminami, takimi jak „jakość badań” czy „stopień konkurencyjności w skali międzynarodowej”.

Bez wnikania zbyt głęboko w prezentowane kwestie, nasuwa się wątpliwość związana ze skutkami finansowymi braku precyzji pojęć, które stanowią o wielkości środków pieniężnych. Ponadto szeroka prawna interpretacja pojęć prowadzi do ograniczenia ich obiektywnego charakteru.

W świetle przedstawionych argumentów rodzą się pytania, co powinno być brane pod uwagę przy budowie strategii rozwoju szkolnictwa wyższego. Wydaje się, że trzeba rozważyć następujące kwestie:

- jaka część społeczeństwa ma intelektualne predyspozycje do kształcenia na poziomie wyższym,
- ilu fachowców z wyższym wykształceniem gospodarka potrzebuje¹⁰,
- czy postęp techniczny nie ogranicza zapotrzebowania na kadry z wyższym wykształceniem,
- w jakim zakresie państwo jest w stanie ponieść koszty kształcenia na poziomie wyższym,
- jaki poziom zamożności społeczeństwa umożliwia korzystanie z odpłatnych studiów wyższych,
- czy emigrację osób z wyższym wykształceniem można rozpatrywać w kategoriach „straty środków publicznych”.

Postawione pytania wymagają odpowiedzi poprzedzonej wnikliwą dyskusją pozbawioną uwarunkowań politycznych.

Podsumowanie

Gwałtowny rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce po 1990 roku doprowadził do lawinowego wzrostu liczby szkół, głównie niepublicznych, któremu towarzyszył wzrost liczby studentów. Z tymi zjawiskami nie był związany przyrost kadry naukowo-dydaktycznej. Dlatego wskaźniki liczby studentów, szczególnie w szkołach niepublicznych, budzą zastrzeżenia i refleksje nad jakością kształcenia. Ponadto obserwuje się nasilające się trudności w zatrudnieniu absolwentów. Niezbędne jest podjęcie w tym zakresie szeroko zakrojonych badań.

CONTROVERSIES ABOUT THE POLISH SYSTEM OF TERTIARY EDUCATION

Summary

The article outlines the evolution of the tertiary education system in Poland since 1990. The discussion focuses on four areas: 1) determinants of educational

¹⁰ Miarą tego jest popyt na absolwentów szkół wyższych na rynku pracy oraz wskaźniki bezrobocia dla osób z wyższym wykształceniem.

policy and the related stereotypes, 2) ways of presenting the functions of tertiary education, 3) characteristics of the Polish tertiary education system based on the numerical data, 4) requests for limiting further growth of the tertiary education sector in Poland.

The discussion starts with the stereotypes underlying Poland's policy governing the development of the tertiary education sector. Particular factors that can be used for formulating relevant strategies are named and characterised. This introductory section provides grounds for presenting data illustrating the expansion of the Polish tertiary education sector, mainly the numbers of colleges, students and academic faculty members between 1990 and 2009. The situation is additionally clarified with student-to-teacher ratios and enrolment ratios. All this information serves as a backdrop against which certain elements of the new tertiary education law of 2011 are presented to show the goals to be pursued by the Polish tertiary education policy.

The last section of the article points to the basic factors that must be taken into account, if higher education is to fulfil needs other than market needs.