

Janina GODŁÓW-LEGIĘDŹ\*

## SZKOLNICTWO WYŻSZE W PROCESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ W POLSCE A JAKOŚĆ KSZTAŁCENIA<sup>1</sup>

### (Streszczenie)

Przedmiotem artykułu jest analiza zmian instytucji formalnych i modelu finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce w ostatnich dwu dekadach, a celem – zasygnalizowanie konieczności zachowania większej równowagi w relacji między tradycyjną rolą uniwersytetu a tendencją do jego podporządkowania bieżącym siłom rynkowym. Za metodologiczną podstawę analizy i oceny przemian polskiego szkolnictwa wyższego przyjęto klasyczną ideę spontanicznego rozwoju społecznego i hipotezę interakcji między instytucjami formalnymi i nieformalnymi rozwijaną na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej. Przewodnią tezę referatu jest następująca: ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce może być kolejnym argumentem zwolenników rozwijanej przez Friedricha Hayeka tezy Adama Fergusona, iż instytucje społeczne są wprawdzie wynikiem ludzkich działań, ale nie są wynikiem ludzkiego planu. Rozwój sektora prywatnego w szkolnictwie wyższym i niedostatek funduszy publicznych prowadzi do rosnącej konkurencji i presji na krótkookresową efektywność ekonomiczną oraz parametryczny system oceny. Jednakże w sytuacji niezgodności między formalnymi i nieformalnymi instytucjami konkurencja doprowadziła wprawdzie do imponującego wzrostu wskaźników scholaryzacji, ale stało się to w znacznym stopniu kosztem jakości kształcenia. Przekształcenia w polskim szkolnictwie wyższym są elementem ogólniejszych zmian roli uniwersytetów na świecie – zmian, które mogą ograniczać niezależność badań i czynić z niego instrument dominujących sił ekonomicznych.

**Słowa kluczowe:** wykształcenie wyższe; jakość kształcenia; transformacja; finanse; spontaniczny ład

---

\* Prof. dr hab., Katedra Makroekonomii, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki; e-mail: janina@legiedz.com

<sup>1</sup> Artykuł opublikowany w ramach projektu „Popularyzacja najnowszej wiedzy ekonomicznej wśród ludzi młodych” realizowanego z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.

## 1. Wstęp

W transformacji polskiego szkolnictwa wyższego wyróżnić można dwa etapy. W pierwszym etapie głównym czynnikiem zmiany było prawo umożliwiające 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. Trudności i konflikty ujawniły się, gdy spadek popytu na usługi uczelni wyższych ograniczył dopływ środków prywatnych zarówno do uczelni prywatnych, jak i publicznych. Wzmógł się konkurencja o studentów zbiegła się z wprowadzaniem 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. Głównym celem artykułu jest zwrócenie uwagi na powiązania między sposobem finansowania szkolnictwa wyższego w Polsce a jakością kształcenia oraz zasygnalizowanie konieczności zachowania większej równowagi w relacji między tradycyjną rolą uniwersytetu a tendencją do jego podporządkowania bieżącym siłom rynkowym.

Temu celowi służy podział artykułu na cztery części. W części pierwszej rozważane jest pojęcie „jakości kształcenia”, jej uwarunkowania i podstawowe mierniki. Część druga zawiera prezentację zmian, które zachodziły w szkolnictwie wyższym w wyniku wprowadzenia do Ustawy o szkolnictwie wyższym

z 12 września 1990 roku zapisu o możliwości zakładania niepaństwowych szkół wyższych. W części trzeciej podjęty jest problem jakości kształcenia z perspektywy działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej i nowego prawa o szkolnictwie wyższym, tworzonego w odpowiedzi na obniżoną jakość kształcenia i potrzeby wprowadzania procesu bolońskiego. W części ostatniej – nawiązując do modelu jakości kształcenia 3P – skonfrontowano podstawowe warunki kształcenia: nakłady finansowe i zasoby kadrowe z miernikami efektów kształcenia, takimi jak stopień aktywności zawodowej oraz dochody i styl życia ludzi z wyższym wykształceniem.

## 2. Jakość kształcenia. Istota i warunki

Jakość kształcenia stała się w Polsce przedmiotem szczególnej uwagi z dwu głównych powodów. Pierwszy powód to dość powszechne odczucie, że zarówno jakość procesu kształcenia, jak i jakość jego efektów obniżała się znacząco w miarę zwiększania liczby szkół wyższych i liczby studiujących. Drugi powód to reformowanie instytucji edukacyjnych i procesu studiów w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i uczestnictwem w procesie bolońskim. Jakość kształcenia – zarówno z perspektywy procesu, jak i jego efektów – jest dla nauczyciela akademickiego dość łatwo rozpoznawalna, ale jej definiowanie nastrocza już poważnych trudności. Jakość kształcenia próbujemy zazwyczaj definiować przez odniesienie całego procesu nauczania i uczenia się do celów edukacji. W ocenie jakości kształcenia kluczowe znaczenie ma zatem zdefiniowanie celów kształcenia.

Na gruncie nauk o zarządzaniu cele kształcenia i tym samym zarządzanie jakością kształcenia analizowane są zazwyczaj z perspektywy tzw. interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych, przy czym kładzie się nacisk na cele interesariuszy zewnętrznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że taki punkt widzenia prowadzi do nieuzasadnionego zmniejszenia roli kadry akademickiej i eksponowania celów kształcenia, ważnych z punktu widzenia bieżącej polityki, nie zawsze służących długookresowemu zrównoważonemu rozwojowi. Lepszej podstawy do określenia jakości kształcenia dostarcza zbiór celów kształcenia sformułowany w 1991 roku w Raporcie Klubu Rzymskiego *The First Global Revolution* oraz ujęcie zaproponowane w Raporcie Delorsa<sup>2</sup>, w którym stwierdza się, że współczesna edukacja powinna uwzględniać cztery podstawowe grupy celów:

<sup>2</sup> Cele edukacyjne w tym raporcie oraz w innych dokumentach Komisji Europejskiej i UNESCO omawia **D. Dziewulak**, *Szkolnictwo wyższe w świetle raportów edukacyjnych*, Studia BAS 2013/3.

- uczyć się, aby zgodnie żyć, współdziałać i rozumieć odmienność innych ludzi i kultur,
- uczyć się, aby wiedzieć i krytycznie myśleć,
- uczyć się, aby działać, wykorzystywać wiedzę, współpracować, być kreatywnym,
- uczyć się, aby być, osiągać intelektualną, zawodową, społeczną i duchową tożsamość.

Takie ujęcie uwidoczniło znaczenie edukacji z punktu widzenia rozwoju jednostki i społeczeństw oraz związki między indywidualnymi, społecznymi i ogólnoludzkimi celami kształcenia i uczenia się. Ale to, co wydawało się bezdyskusyjne na etapie formułowania ogólnych założeń, okazuje się znacznie trudniejsze i bardziej kontrowersyjne na etapie realizacji. Przyjęta w 1999 roku deklaracja bolońska zapoczątkowała procesy przekształceń systemów edukacyjnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, które przyczyniają się do realizacji priorytetowego celu, którym jest wspieranie mobilności studentów i nauczycieli akademickich w Europie, ale jednocześnie wymuszają nadmierne ujednolicenie systemów krajowych i przerost formalistycznych procedur na uczelniach wyższych. Warunki realizacji wymogów procesu bolońskiego w Polsce, tj. zakorzenione głęboko instytucje nieformalne i ograniczenia finansowe, sprawiają, że nieustanna obecność terminu „jakość kształcenia” w życiu uczelni (w dyskusjach i dokumentach) nie pociąga za sobą widocznej poprawy procesu kształcenia i efektów edukacyjnych.

Jakość kształcenia jest wynikiem oddziaływania wielu wzajemnie powiązanych czynników usytuowanych w samym systemie edukacyjnym i całym systemie społecznym. Zmienne decydujące o jakości kształcenia, które można postrzegać głównie jako zmienne wewnętrzne to kadra akademicka, administracja uczelni i jej baza materialna. Jednak te uwarunkowania tylko w niewielkiej części przypisać można logice wewnętrznej tradycji i zmiany uczelni, w decydującej części jakość ludzkich i materialnych zasobów uczelni określona jest przez warunki polityczne, społeczne i ekonomiczne, w których organizacje szkolnictwa wyższego działają. Bieżąca polityka, uwarunkowania finansowe, a także kształtowane przez ośrodki opiniotwórcze przekonania dotyczące priorytetów edukacyjnych, samych celów edukacji i jakości szkolnictwa wyższego mają wpływ na jakość kształcenia, poprzez oddziaływanie na programy studiów, a przede wszystkim na wybory i motywacje kadry akademickiej oraz motywację studiujących. Aby zapewnić wysoką jakość kształcenia należy stwarzać warunki rozwoju wszechstronnej, a nie tylko wąsko rozumianej, ekonomicznej motywacji do studiowania i warunki,

w których praca dydaktyczna pracownika naukowo-dydaktycznego będzie ważyła na jego ocenie w nie mniejszym stopniu niż praca naukowa. Jakość kształcenia jest bowiem – niezależnie od wszystkich innych czynników – czymś, co rodzi się w interakcji między studentem a nauczycielem akademickim, a wysoka jakość możliwa jest wówczas, gdy obie strony procesu kształcenia cechuje wysokie zaangażowanie i zaufanie.

Analizę jakości kształcenia ułatwia zaproponowany w 1993 roku model trzech wymiarów jakości – „3P”, w którym wyróżnia się podstawowe warunki wstępne (*presage*), zmienne charakteryzujące sam proces (*process*) i zmienne charakteryzujące efekty kształcenia (*product*).

1. Podstawowe warunki wstępne to poziom nakładów finansowych, liczba studentów przypadająca na jednego nauczyciela akademickiego, kompetencje i zaangażowanie kadry akademickiej, poziom intelektualny i motywacja studentów.
2. Zmienne charakteryzujące sam proces nauczania i uczenia się to przede wszystkim liczebność grup studenckich, liczba godzin nauki z bezpośrednim udziałem nauczyciela akademickiego oraz liczba godzin samodzielnej pracy studenta.
3. „Produkt”, czyli efekt procesu kształcenia należałoby oceniać na podstawie stopnia intelektualnego i społecznego rozwoju studenta. Z uwagi na trudność bezpośredniego mierzenia tego rozwoju używamy takich mierników, jak współczynniki scholaryzacji i kończenia studiów oraz współczynniki aktywności zawodowej i stopy bezrobocia osób z wyższym wykształceniem, które są miarą stopnia, w jakim studia przygotowują do pracy zawodowej<sup>3</sup>.

Model pokazuje wzajemną współzależność warunków kształtujących proces kształcenia i jego efektów. Efekty kształcenia zależą bezpośrednio od liczebności grup studenckich i liczby godzin nauki oraz zaangażowania i motywacji obu stron procesu dydaktycznego, a te z kolei zależą przede wszystkim od poziomu i sposobu finansowania oraz prestiżu uczelni wyższych i wyższego wykształcenia.

### **3. Konsekwencje zmian w Ustawie o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 roku**

Ewolucja polskiego szkolnictwa wyższego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce może być kolejnym argumentem zwolenników rozwijanej przez Friedricha Hayeka tezy Adama Fergusona, iż instytucje społeczne są wprawdzie

<sup>3</sup> G. Gibbs, *Dimensions of Quality*, The Higher Education Academy 2010, s. 14–38.

wynikiem ludzkich działań, ale nie są wynikiem ludzkiego planu<sup>4</sup>. Zmiany w polskim szkolnictwie wyższym w latach 90. były efektem zmian wprowadzonych Ustawą o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 roku, przede wszystkim zapisów umożliwiającą zakładanie niepaństwowych szkół wyższych<sup>5</sup>. Możliwość tworzenia uczelni niepublicznych w połączeniu ze wzrostem aspiracji edukacyjnych zaowocowała bezprecedensowym wzrostem liczby uczelni 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 1990–2014*

Rok akad.	Liczba uczelni		Liczba studentów		Współczynniki scholaryzacji		% udział osób z wykształceniem wyższym w populacji w wieku 25–64	
	ogółem	w tym prywatne	ogółem	uczelnie prywatne	brutto	netto	Polska	średnio w krajach 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	26
2010/11	460	328	1 841 251	580 076	53,8	40,8	22	30
2014/15	434	302	1 469 386	359 178	48,1	37,8	27	34

Źródło: oprac. na podst.: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006, s. 19–20; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015, s. 26, 29, 30; *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing 2015, s. 44, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>; stan na 18.06.2016 r.

Dzięki dynamicznemu rozwojowi szkolnictwa wyższego w Polsce od 1991 roku 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%.

<sup>4</sup> „Każdy krok i każdy ruch ludu, nawet w czasach określanych mianem oświeconych, czyniony jest z jednakową krótkowzrocznością wobec przyszłości; narody przypadkiem napotykaają na instytucje, które są wprawdzie rezultatem ludzkich działań, ale nie są efektem ludzkiego planu” (A. Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society*, Ann Arbor, Michigan 2007, s. 91).

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 15, p. 1. Ustawy „Uczelnię niepaństwową może założyć osoba fizyczna lub osoba prawna, zwana dalej «założycielem», na podstawie zezwolenia udzielonego przez Ministra Edukacji Narodowej, po zasięgnięciu opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego”. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, (Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385).

Liczba ludności z wykształceniem wyższym rosła w latach 2000–2010 corocznie średnio o 7,2%<sup>6</sup>. Udział osób z wyższym wykształceniem wzrósł do 27% w roku 2014, tym samym zbliżył się do poziomu takich krajów jak Niemcy, Francja czy Słowenia, ale nadal wskaźnik ten jest niższy od średniego wskaźnika dla krajów OECD (34%) i znacząco odbiega od wskaźników notowanych w krajach, w których wykształcenie wyższe jest najbardziej powszechne: Kanada (54%), Izrael (49%), Korea (45%), Stany Zjednoczone (44%), Finlandia (42%)<sup>7</sup>.

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 istniejącego sektora państwowego. Główna forma tego oddziaływania wynikała z tego, że powstające nowe uczelnie musiały korzystać z istniejących zasobów kadry naukowo-dydaktycznej. Skutkiem było 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 niektóre usługi edukacyjne<sup>8</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<sup>9</sup>. Przez kilkanaście lat zadowolone

<sup>6</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%. Zob. *Education at Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, s. 37–38, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>; stan na 18.06.2016 r.

<sup>7</sup> *Education at a Glance 2015...*, s. 41.

<sup>8</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”.

<sup>9</sup> W 2001 roku studenci płacący czesne stanowili w Uniwersytecie Warszawskim 45,4% ogółu studentów, w Uniwersytecie Jagiellońskim – 40,3%, w SGH w Warszawie – 47,8%, a w Aka-

wydawały się być 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.

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	3812	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: *Informacja o wynikach kontroli...*, NIK 2002, s. 24.

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że rozwój szkolnictwa wyższego, w konsekwencji którego wskaźnik scholaryzacji brutto wzrósł z poziomu 12,9% w 1990 roku do 51,8 % w 2013 roku, 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,

---

demii Ekonomicznej w Poznaniu – 62,15%. Zob. *Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*, NIK, Warszawa czerwiec 2002, KNO/ENK-41007/2001 Nr ewid. 163 / 2002/P/01/039/KNO, zał. 2.



odgrywały rolę komplementarną wobec uniwersytetów publicznych, służyły rozszerzeniu dostępu do wykształcenia wyższego, nie miały na celu zastąpienia tych ostatnich<sup>10</sup>. Z czasem jednak zaczęła się dyskusja o zagrożeniach wynikających ze spontanicznej 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, a w roku akademickim 2000/2001 średnio na jednego nauczyciela akademickiego przypadało już 20 studentów<sup>11</sup>. 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 – postrzegane są jako trudniejsze (kierunki ścisłe, techniczne). 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>12</sup>.

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego już w 1998 roku sformułowała krytyczną opinię dotyczącą jakości kształcenia w szkołach wyższych. Do zjawisk niekorzystnie oddziałujących na jakość kształcenia zaliczono nadmierny udział odpłatnych studiów zaocznych i wieczorowych w polskim szkolnictwie wyższym, zbyt dużą liczbę studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego

<sup>10</sup> N. Simonova, D. Antonowicz, *Czech and Polish Higher Education – from Bureaucracy to Market Competition*, Czech Sociological Review 2006/3, s. 525.

<sup>11</sup> E. Mikula-Bączek, *Przeobrażenia instytucjonalne a jakość edukacji szczebla wyższego w Polsce w latach 1990–2006*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy 2009/14, s. 469.

<sup>12</sup> W roku akademickim 2000/2001 w szkołach niepublicznych studiowało 472 340 osób, a pracowało tam 9 343 nauczycieli akademickich; w niepublicznych szkołach ekonomicznych studiowało 296 299 osób, a pracowało tam 5 516 nauczycieli; w szkołach pedagogicznych studiowały 9 134 osoby, a pracowało 371 nauczycieli. Zob. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2001, s. 254.

kiego 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<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>. 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>15</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 naukowo-dydaktycznego. Marek Kwiek określił 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 zdolali wprowadzić przygotować prace habilitacyjne, ale ich poziom był zapewne niższy, a niektórzy musieli z czasem opuścić mury uczelni. Rację ma prawdopodobnie Kwiek pisząc o negatywnym wpływie żywołowej prywatyzacji i komercjalizacji na nowe pokolenie<sup>16</sup>. 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

<sup>13</sup> *Informacja o wynikach kontroli odpłatności...*, NIK 2002, s. 49.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>15</sup> W Polsce studia drugiego stopnia kończy ok. 54% absolwentów studiów pierwszego stopnia, podczas gdy w Europie tylko ok. 20%. Zob. **Z. Marciniak**, *Funkcjonowanie trójstopniowego systemu edukacji na poziomie wyższym w Polsce*, Studia BAS 2013/3, s. 143.

<sup>16</sup> **M. Kwiek**, *Changing higher education Policies: From the deinstitutionalization to reinstitutionalization of the research mission in Polish universities*, Sciences and Public Policy 2012/39, s. 651.

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 działało się to w okresie, gdy na świecie wzrastała konkurencja o środki publiczne, przy czym priorytety w starzejących się społeczeństwach zaczęły przesunąć się od edukacji do ochrony zdrowia i systemów emerytalnych<sup>17</sup>.

#### 4. Nowe instytucje formalne i ich wpływ na jakość kształcenia

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<sup>18</sup>, a najważniejszą zasadą organizującą programy studiów i proces dydaktyczny stał się system Krajowych

<sup>17</sup> M. Kwiek, *Zarządzanie polskim szkolnictwem wyższym w kontekście transformacji zarządzania w szkolnictwie wyższym w Europie*, CPP RPS 2010/15, s. 12, [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); stan na 2.11. 2015 r.

<sup>18</sup> Państwowa Komisja Akredytacyjna rozpoczęła działalność 1 stycznia 2002 r. 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. W ocenie programowej podstawowym kryterium są efekty kształcenia realizowane na poszczególnych kierunkach studiów. Dokonując oceny instytucjonalnej, PKA koncentruje się na ocenie konstrukcji funkcjonowania wewnętrznego systemu zapewnienia jakości kształcenia w podstawowej jednostce organizacyjnej. Zob. *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011*, PKA, Warszawa 2012.

Ram Kwalifikacyjnych stworzony w oparciu o wymogi Europejskiego Systemu Kwalifikacyjnego.

W I i II kadencji swojego funkcjonowania (lata 2002–2007) Państwowa Komisja Akredytacyjna przeprowadziła ocenę jakości kształcenia w 118 spośród 130 uczelni publicznych i w 233 spośród 306 uczelni niepublicznych. Komisja sformułowała 2321 ocen, spośród których 1649 (ok. 71%) dotyczyło uczelni publicznych, a 672 (ok. 29%) – uczelni niepublicznych<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>.

TABELA 3: *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: *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011*, PKA, Warszawa 2012, s. 48.

Działalność PKA przyczyniła 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 roku nowelizującej „Prawo o szkolnictwie wyższym” i rozporządzeń MNiSW z listopada i października 2011 roku<sup>21</sup>. 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

<sup>19</sup> *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2005–2007 II kadencja*, PKA, Warszawa 2008, s. 40–41.

<sup>20</sup> 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%. *Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011*, PKA, Warszawa 2012, s. 46.

<sup>21</sup> **E. Chmielecka**, *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Studia BAS 2013/3, s. 117–119.

została nie na treściach programowych kształcenia, lecz na efektach kształcenia podzielonych na trzy kategorie (efekty w dziedzinie wiedzy, umiejętności i kompetencji). 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 mierzonym ilością godzin przypisanych do danego przedmiotu<sup>22</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>23</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

<sup>22</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, bowiem 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 uczelnię wykładów czy ćwiczeń.

<sup>23</sup> Pogłębioną, socjologiczną analizę i ocenę procedur tworzenia i egzekwowania systemów jakości kształcenia jako podstawy akredytacji zapewniającej ciągłość funkcjonowania instytucji edukacyjnych prezentuje Andrzej Boczkowski. Zob. **A. Boczkowski**, *Jakość kształcenia w wymiarze ideologicznym i empirycznym. Studium socjologiczne na przykładzie kształcenia podyplomowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

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 studiowania oraz łączenia pracy i studiów 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 czasem przetrwanie uczelni, dominuje troska o przyjęcie, a następnie utrzymanie każdego studenta.

Na sytuację finansową uczelni publicznych znacząco w ostatnich latach oddziałuje zmniejszenie liczby studentów niestacjonarnych. Podczas gdy w 2003 roku opłaty za studia w tych uczelniach stanowiły średnio 24,6%, a w uniwersytetach nawet 30%, w roku 2014 te udziały zmniejszyły się odpowiednio do 12,1% i 11,8%<sup>24</sup>. W konsekwencji nasiliła się konkurencja 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) i 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.

## 5. 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,

<sup>24</sup> *Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*, NIK, Warszawa 2006, zał. 5; *Szkoły wyższe i ich finanse w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015, s. 188.

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>25</sup>. Naciski na zmianę priorytetów finansowych i 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 kosztem pracowników i konsumentów<sup>26</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. W Polsce jednak zaistniały dodatkowe trudności, mające źródło w okresie, w którym dokonał się w Polsce zasadniczy rozwój ilościowy edukacji na poziomie wyższym. Na Zachodzie skokowy rozwój nastąpił w latach powojennego wzrostu gospodarczego i polityki państwa dobrobytu. Natomiast w Polsce ilościowy wzrost nastąpił podczas przekształceń ustrojowych, kiedy 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 sprawiły, że szkolnictwo wyższe mogło się burzliwie rozwijać, nie tworząc zwiększonego zapotrzebowania na środki z budżetu państwa.

<sup>25</sup> Tymczasem model amerykański jest coraz częściej krytykowany jako nieodpowiadający potrzebom innowacyjnej gospodarki i umacniający tendencje antyegalitarne. Zob. **R. Geiger, D. Heller**, *Financial trends in higher education: The United States*, Educational Studies 2012/3; **Ch. Newfiel**, *The End of the American Funding Model: What Comes Next?*, American Literature 2010/3.

<sup>26</sup> **M. Carnoy, D. Rhoten**, *What Does Globalization Mean for Educational Change? A Comparative Approach*, Comparative Education Review 2002/1, s. 3.

Wydatki na jednego studenta w Polsce (obejmujące koszty kształcenia oraz nakłady na badania i rozwój) należą do najniższych wśród krajów OECD, w 2012 roku wynosiły 9799 USD. W krajach OECD średnio wydatki te wynosiły 15 028 USD, niższe niż w Polsce były tylko w Chile, Estonii, na Węgrzech, w Islandii, Meksyku, Portugalii i Turcji<sup>27</sup>. Natomiast najwyższe wydatki miały miejsce w krajach zajmujących czołowe pozycje w rankingu konkurencyjności GCI 2014–2015: w Stanach Zjednoczonych (pozycja 3 w rankingu GCI), Szwajcarii (poz. 1), Wielkiej Brytanii (poz. 9)<sup>28</sup>

TABELA 4: *Wydatki na szkolnictwo wyższe w 2012 roku*

Kraj	% PKB	Źródła publiczne %	Wydatki na jednego studenta w USD wg PSN		
			Podstawowe usługi edukacyjne	Pomocnicze usługi edukacyjne	Badania i rozwój
Belgia	1,4	89,9	9799	356	5347
Czechy	1,4	79,3	6734	74	3512
Finlandia	1,8	96,2	10728	0	7136
Francja	1,1	79,8	9502	859	4950
Hiszpania	1,2	73,1	8435	548	3352
Holandia	1,7	70,5	12505	0	6771
Polska	1,3	77,6	7433	259	2107
Szwecja	1,7	89,3	10589	0	11946
W. Brytania	1,8	56,9	16692	1900	5746
USA	2,8	37,8	20432	3282	2856
OECD	1,5	69,7	9782	706	4846

Źródło: *Education at Glance 2015...*, s. 220, 235, 248.

Przytaczane liczby dotyczące finansowania szkolnictwa wyższego dają tylko przybliżony obraz warunków studiowania i nie tworzą jednoznacznych podstaw do interpretacji i porównań międzynarodowych<sup>29</sup>. W kontekście odmienności systemów edukacyjnych i różnorodności instytucji nieformalnych, podobne nakłady finansowe mogą stwarzać różne warunki studiowania i przyczyniać się

<sup>27</sup> *Education at Glance 2015...*, s. 219.

<sup>28</sup> *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, World Economic Forum, s. 13, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf); stan na 21.01.2016 r.

<sup>29</sup> Prezentowane wyliczenia oparte są na danych z poszczególnych krajów, w których stosuje się niejednolite współczynniki przeliczania studentów niestacjonarnych. W Polsce studentowi niestacjonarnemu przypisany jest przelicznik 0,6. W konsekwencji przyjęto, że w Polsce w 2012 r. było 1 577 627 „studentów przeliczeniowych” (faktyczna liczba to 1 676 927), a koszt jednostkowy kształcenia wynosił średnio 13 763 zł, w szkołach publicznych – 15 564 zł, a w niepublicznych – 8 125 zł. Zob. *Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 roku*, GUS, Warszawa 2013, s. 206.



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.

TABELA 5: Liczba studentów na jednego nauczyciela akademickiego (S/NA) w wybranych krajach OECD w 2013 roku

Kraj	S/NA	Kraj	S/NA
Belgia	21	Niemcy	12
Czechy	22	<b>Polska</b>	<b>15</b>
Finlandia	14	Słowacja	14
Francja	17	Wielka Brytania	18
Hiszpania	12	USA	15
Holandia	15	<b>OECD średnio</b>	<b>16</b>

Źródło: *Education at Glance 2015...*, s. 424.

Z międzynarodowych porównań liczby studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego wynika, że dostęp studenta do nauczyciela akademickiego jest w Polsce znacznie mniejszy niż w Niemczech, Hiszpanii czy Finlandii, ale większy niż w Belgii, Czechach czy Wielkiej Brytanii. W oparciu o przeciętną liczbę studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego można stwierdzić, że sytuacja w tej dziedzinie w Polsce odpowiada przeciętnej sytuacji w krajach OECD, mimo iż w latach 1990–2013 liczba studentów wzrosła czterokrotnie, liczba absolwentów prawie dziewięciokrotnie, a liczba nauczycieli akademickich, a właściwie etatów, tylko półtora raza<sup>30</sup>.

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 także 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 scholaryzacji i rosnący odsetek ludzi 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

<sup>30</sup> Liczba etatów dla nauczycieli akademickich w roku akad. 1990/91 wynosiła 64 500, a w grudniu 2014 – 96 500. Zob. *Szkoły wyższe i ich finanse w 2014 r...*, s. 43.

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 stopa zwrotu prywatnych nakładów na wykształcenie wyższe w Polsce w 2011 roku należała do najwyższych i wynosiła 29,2%. Stopa zwrotu nakładów publicznych na edukację wyższą w Polsce była także wysoka (15,1%)<sup>31</sup>. Jest to konsekwencja zarówno stosunkowo niskich kosztów kształcenia, jak i wysokich wzrostów dochodu, wynikających z wyższego wykształcenia i niższego poziomu bezrobocia wśród osób z wykształceniem wyższym.

TABELA 6: *Stopa zatrudnienia i bezrobocia oraz wewnętrzna stopa zwrotu (WSZ) prywatnych i publicznych nakładów na wykształcenie wyższe dla mężczyzn w Polsce i wybranych krajów OECD*

Kraj	Stopa		Prywatne koszty i korzyści 2011			Publiczne koszty i korzyści 2011		
	zatrudnienia 2014	bezrobocia 2014	koszty USD wg PSN	korzyści USD wg PSN	WSZ %	koszty USD wg PSN	korzyści USD wg PSN	WSZ %
Czechy	84	2,6	30400	331900	23,5	22300	156600	17,0
Finlandia	83	5,1	72600	252800	9,6	84400	217300	7,5
Hiszpania	77	13,8	58800	161500	9,1	53100	100700	6,2
Niemcy	88	2,5	76500	295600	10,6	100900	306500	8,7
<b>Polska</b>	86	4,1	24100	362200	29,2	25000	143100	15,1
Szwecja	89	4	51900	169600	8,3	106100	128800	3,1
USA	80	3,7	101300	547600	15,7	62600	334200	14,5
Węgry	82	2,7	31300	346900	25,4	28200	271200	24,1
Wielka Brytania	85	2,5	66600	353600	15,7	24700	191800	23,4
<b>OECD</b>	<b>83</b>	<b>5,1</b>	<b>56700</b>	<b>288600</b>	<b>14</b>	<b>53900</b>	<b>185800</b>	<b>10,6</b>

Objaśnienia: 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: *Education at Glance 2015...*, s. 109, 112, 147, 149.

<sup>31</sup> *Education at Glance 2015...*, s. 147, 149.

O znaczeniu wykształcenia wyższego oraz celowości podnoszenia nakładów na ten cel świadczą także wyniki badań wpływu wykształcenia na styl życia: zdecydowanie mniejszy udział palących papierosy oraz osób z nadwagą i otyłych wśród ludzi z wyższym wykształceniem<sup>32</sup>. Zważywszy, że skutki zdrowotne palenia i nadwagi pociągają za sobą zwiększone nakłady na opiekę zdrowotną, a finansowanie usług zdrowotnych to rosący problem we wszystkich krajach, niezależnie od poziomu bogactwa, wpływ edukacji na styl życia dostarcza dodatkowych ważnych argumentów za długofalową opłacalnością inwestowania w wykształcenie. Istotnym argumentem jest także pozytywny wpływ wykształcenia wyższego na poziom zaufania społecznego<sup>33</sup>. Dyskutując o korzyściach i kosztach edukacji należy także brać pod uwagę to, iż w przypadku działalności, która kształtuje kapitał ludzki, koszty możemy stosunkowo łatwo policzyć, natomiast korzyści są rozłożone w czasie i w znacznej części trudno je bezpośrednio wycenić. Ważnych z tego punktu widzenia argumentów dostarczają długookresowe analizy rozwoju gospodarczego laureata Nagrody im. Alfreda Nobla z 1993 roku – Roberta Fogla oraz badania ostatniego laureata tej nagrody – Angusa Deatona<sup>34</sup>.

## 6. Zakończenie

Wyłaniający się z przytoczonych statystyk obraz polskiego szkolnictwa wyższego jest dość niejednoznaczny, a nawet zaskakujący. Mimo poważnych niedostatków w zakresie finansowania i dostępności kadry oraz słabego często zaangażowania studentów podejmujących masowo studia i zapewne także części przeciążonej kadry akademickiej, osiągnięte zostały nie tylko takie cele jak zbliżenie współczynników scholaryzacji i powszechności wykształcenia wyższego do poziomu krajów wyżej rozwiniętych, ale w świetle statystyk OECD widzimy także, że ludzie z wykształceniem wyższym w Polsce charakteryzują, podobnie jak w innych bardziej rozwiniętych krajach, zdecydowanie wyższa stopa zatrudnienia, wyższe zarobki i zdrowszy styl życia. A rachunek kosztów i korzyści wskazuje, że

<sup>32</sup> W Polsce w grupie osób z wyższym wykształceniem palący stanowili w 2011 r. 23%, a otyli 10%, podczas gdy w grupie osób niemających matury udziały te wynosiły odpowiednio 43,3% i 25%. Zob. *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>; stan na 18.06.2016 r., s. 148, 155.

<sup>33</sup> *Education at a Glance 2015...*, s. 163.

<sup>34</sup> Zob. **R. Fogel**, *The Escape from Hunger and Premature Health, 1700–2040. Europe, America and the Third World*, Cambridge University Press 2004; **A. Deaton**, *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequalities*, Princeton University Press, 2013.

inwestycje w edukację na poziomie wyższym przynoszą w krajach transformacji ustrojowej, także w Polsce, szczególnie wysoką stopę zwrotu. Ale to nie oznacza, że mogą nas nie niepokoić obserwowane obecnie, podejmowane z motywów oszczędnościowych, działania prowadzące do zwiększenia grup studenckich i zmniejszanie liczby godzin nauki z bezpośrednim udziałem nauczyciela akademickiego. Aby umożliwić dalszy rozwój edukacji wyższej gwarantującej jakość kształcenia odpowiadającą rosnącym wyzwaniom cywilizacyjnym, konieczne jest tworzenie warunków motywujących zarówno studentów, jak i nauczycieli akademickich do takich działań, które sprawią, że godziny samodzielnej pracy studenta nabiorą realnych wymiarów, a konkurencja służyć będzie realnej poprawie procesu dydaktycznego.

Procesu doskonalenia jakości kształcenia nie można oderwać od systemu finansowania edukacji. Jakość edukacji zależy od systemu finansowania, nie tylko dlatego, że system ten jest źródłem środków, ale także dlatego, że tworzy bodźce zarówno dla kształcących, jak i kształconych. Problemy w dziedzinie finansowania edukacji wyższej w Polsce są szczególnie z uwagi na to, że gwałtowny rozwój ilościowy edukacji na poziomie wyższym nastąpił w okresie głębokich przekształceń ustrojowych w Polsce. 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 tworzyły 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.

Dylematy polskiego szkolnictwa wyższego potęguje fakt, iż jego głębokie zmiany przypadły na okres, w którym na świecie ujawniła się tendencja do urynkowania uniwersytetu. A spór dotyczy nie tylko dostępu do środków publicznych, ale także oddziaływania wiodących sił ekonomicznych na kierunki badań i kształcenia. W dobie wielkich wpływów neoliberalizmu, ale także krytyki tej ideologii, warto odnotować, że ten problem sygnalizował już w 1960 roku Friedrich Hayek. Ten znany obrońca zasad społeczeństwa wolnorynkowego prze-

strzegął przed trzema formami ograniczeń wolności akademickiej: naciskiem ze strony władzy państwowej, presją panujących idei i presją interesów prezentowanych przez dysponentów środków finansowych. Ponad 50 lat temu pisał:

Dziś jednak zagrożeniem jest nie tyle jawna zewnętrzna ingerencja, ile coraz większa władza, jaką rosnące finansowe potrzeby badań naukowych dają do rąk ludziom, którzy dzierżą sakiewki. Jest to realne niebezpieczeństwo dla rozwoju nauki, zwłaszcza, że wzorzec zunifikowanego i scentralizowanego kierownictwa nad wszystkimi przedsięwzięciami naukowymi, jakiemu taka kontrola finansowa może służyć, podzielają nawet niektórzy naukowcy<sup>35</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne:

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.  
Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 1990 r., nr 65, poz. 385.

### Opracowania:

**Boczkowski Andrzej**, *Jakość kształcenia w wymiarze ideologicznym i empirycznym. Studium socjologiczne na przykładzie kształcenia podyplomowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

**Carnoy Martin, Diana Rhoten**, *What Does Globalization Mean for Educational Change? A Comparative Approach*, Comparative Education Review 2002/1, s. 1–9.

**Chmielecka Ewa**, *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, Studia BAS 2013/3, s. 107–134.

**Deaton Angus**, *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequalities*, Princeton University Press, Princeton 2013.

**Dziwulak Dobromir**, *Szkolnictwo wyższe w świetle raportów edukacyjnych*, Studia BAS 2013/3, s. 149–174.

*Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>; stan na 18.06.2016 r.

*Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>; stan na 18.06.2016 r.

*Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>; stan na 2.11.2015 r.

*Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>; stan na 18.06.2016 r.

**Ferguson Adam**, *An Essay on the History of Civil Society*, wyd. VI, Ann Arbor, Michigan 2007.

**Fogel Robert**, *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700–2040. Europe, America and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

**Geiger Roger, Donald Heller**, *Financial trends in higher education: The United States*, Educational Studies 2012/3, s. 5–29.

**Gibbs Graham**, *Dimensions of Quality*, The Higher Education Academy, 2010, <https://www.heacademy.ac.uk/node/3165>; stan na 2.11.2015 r.

<sup>35</sup> **F.A. Hayek**, *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006, s. 372.

- Hayek Friedrich A.**, *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.
- Kwiek Marek**, *Zarządzanie polskim szkolnictwem wyższym w kontekście transformacji zarządzania w szkolnictwie wyższym w Europie* CPP RPS 2010, t. 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); stan na 12.08.2015 r.
- Kwiek Marek**, *Changing higher education Policies: From the deinstitutionalization to reinstitutionalization of the research mission in Polish universities*, *Sciences and Public Policy* 2012/39, s. 641–654.
- Marciniak Zbigniew**, *Funkcjonowanie trójszczeblowego systemu edukacji na poziomie wyższym w Polsce*, *Studia BAS* 2013/3, s. 135–148.
- Mikula-Bączek Elżbieta**, *Przeobrażenia instytucjonalne a jakość edukacji szczebla wyższego w Polsce w latach 1990–2006*, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy* 2009/14, s. 461–473.
- Newfiel Christopher**, *The End of the American Funding Model: What Comes Next?*, *American Literature* 2010/3, s. 611–635.
- Simonova Natalie, Dominik, Antonowicz**, *Czech and Polish Higher Education – from Bureaucracy to Market Competition*, *Czech Sociological Review* 2006/3, s. 517–536.

#### **Dokumenty:**

- Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2005–2007 II kadencja*, PKA, Warszawa 2008.
- Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w latach 2008–2011*, PKA, Warszawa 2012.
- Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej w 2013 roku*, Warszawa 2014.
- Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*, NIK, Warszawa czerwiec 2002 r. KNO/ENK-41007/2001 Nr ewid. 163 / 2002/P/01/039/KNO.
- Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych*, NIK, Warszawa 2006.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2001.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2001.
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006.
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2012 roku*, GUS, Warszawa 2013.
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014.
- The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum, s. 13, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf); stan na 21.01.2016 r.

Janina GODŁÓW-LEGIĘDŹ

### **POLISH HIGHER EDUCATION IN TRANSITION AND QUALITY OF EDUCATION**

#### **(Summary)**

The paper analysis changes of the formal institutions and the model of funding of the 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 human plan. The paper looks at changes in Polish higher education from the perspective

of the 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 lead to a greater emphasis on competition, efficiency and performance metrics. Nonetheless when there is no compatibility of the formal and informal institutions, competition and a striving for profits can lead and do to increasing enrollment rates but they hardly ever lead to a better quality of education. What we afraid, there is a tendency to subordinate an university to current political and market forces.

**Keywords:** higher education; quality of education; transition; finance; spontaneous order