

ANNA GIZA*

Modernizując uczelnie. Polskie szkoły wyższe po roku 1989

Wprowadzenie

Tytuł tego tekstu świadomie nawiązuje do słynnej książki Elisabeth Dunn *Prywatyzując Polskę. O bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy* (2008). Jakkolwiek polskie uczelnie nie zostały w dosłownym sensie tego słowa sprywatyzowane, to bez wątpienia znalazły się po roku 1989 w quasi-rynkowej rzeczywistości, kształtowanej przez nową politykę państwa wobec sektora wyższych uczelni. Nie była ona w swoich ogólnych zarysach niczym wyjątkowym: podobne zmiany, wyrastające z filozofii New Public Management, dokonywały się już wcześniej w krajach zachodnich, w odpowiedzi na kryzys *welfare state*. Mówiąc najogólniej, motorem zmian w podejściu do uczelni były narastające problemy z finansowaniem rozbudowanego sektora publicznego, krytykowanego jednocześnie za niską efektywność i jakość zarządzania oraz niewystarczające nastawienie na „klienta”. Lekarstwem na te słabości, a jednocześnie sposobem na obniżanie publicznych nakładów na uczelnie, miało być wprowadzenie quasi-rynkowych narzędzi sterowania, w tym w szczególności uzależnienie wielkości finansowania od wymiernych osiągnięć, wzmocnienie profesjonalnej władzy zarządczej kosztem ciał kolegialnych oraz otwarcie na dopływ środków prywatnych, czy to w postaci czesnego, czy zleceń z przemysłu (Ferlie E., Musselin Ch., Andresani G. 2008). Jak podkreślają autorzy przywołanego opracowania, w paradygmacie NPM państwo nie tyle **rządzi** podmiotami publicznymi poprzez jawne określanie celów i reguł działania, ile nimi **steruje** poprzez ustanawianie takich warunków brzegowych i reguł gry, aby racjonalnie działające podmioty dokonywały zgodnych z oczekiwaniami wyborów. Można co prawda założyć, że władze publiczne za główne cele działania uczelni nadal uznają dążenie do naukowej prawdy oraz kształcenie otwartych i krytycznych umysłów, jednak cele operacyjne przybierają postać wymiernych wskaźników, takich jak liczba kształconych studentów, liczebność i struktura kadry, pozycja w międzynarodowych rankingach czy intensywność pozyskiwania funduszy na badania naukowe itp. Poziom tych wskaźników w danej uczelni, odniesiony do otrzymanych publicznych funduszy, traktowany jest jako miara efektywności. Jest również podstawą określania wielkości kolejnych alokacji finansowych.

Analizy i badania nie pozwalają jednoznacznie orzec, czy filozofia New Public Management zastosowana do wyższych uczelni faktycznie przyniosła wzrost osiągniętych przez

* Prof. dr hab. Anna Giza (agiza@uw.edu.pl), Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

nie wyników (*outcomes*); pozwalają jednak z całą pewnością stwierdzić, że pozwoliła ona zmniejszyć finansowanie wyższych uczelni z publicznych środków, i to w sytuacji umasowienia wyższego wykształcenia. Uzyskane przez różnych badaczy wyniki jednoznacznie natomiast wskazują, że kształtowane przez podejście NPM polityki państwa bardzo silnie wpłynęły na wewnętrzną organizację i procesy organizacyjne na uczelniach (Bleiklie, Hostaker, Vabo 2000; Broucker, De Wit, Leisyte 2015). O ile więc nie jest pewne, czy nowe polityki przynoszą więcej odkryć naukowych i wyższej jakości kształcenie, o tyle jest relatywnie pewne, że zmieniają same uczelnie.

I ten właśnie proces zmian, zapoczątkowany przez utrzymane w duchu NPM reformy po 1989 roku, chcę poddać analizie.

Punkt wyjścia i materiały

Polskie szkolnictwo wyższe było przedmiotem szerokiego zainteresowania najróżniejszych środowisk i instytucjonalnych aktorów, a także mediów i opinii publicznej – dzięki temu powstał bogaty i różnorodny poświęcony uczelniom materiał, obejmujący zarówno prace ściśle naukowe (por np. Górniak 2015, Kwiek 2010, Kwiek 2016, Leja 2008), jak opracowania środowiskowe (por. np. publikacje Fundacji Rektorów Polskich <https://www.frp.org.pl/pl/lista-publicacji.html>) i wypowiedzi w bieżących dyskusjach prowadzonych na łamach czasopism branżowych, takich, jak „Forum Akademickie” czy „Pauza”. Uczelniami żywo interesowały się również media, by wspomnieć choćby – wielokrotnie nagrodzoną – akcję „Koniec Akademii” i towarzyszący jej cykl redakcyjny „Wyższa szkoła wstydu” z 2010 roku (<http://www.proto.pl/case-studies/koniec-akademii-i-cykl-redakcyjny-wyzsza-szkola-wstydu>; dostęp 10 lutego 2021). Ta wieloaspektowa, rozpisana na wiele głosów dyskusja, którą od wczesnych lat 90. ubiegłego wieku prowadzili teoretycy, badacze systemów szkolnictwa wyższego, ważni instytucjonalni aktorzy – w tym opiniotwórcze media – stanowi znakomity, unikatowy materiał na *studium przypadku*¹, i to przypadku niezwykle interesującego. Polskie uczelnie poddane zostały bowiem w okresie niespełna 30 lat wyjątkowo intensywnym reformom i zmianom.

Ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym zmieniono trzykrotnie – w latach 1990, 2005 i 2018; do ustawy z roku 2005 sukcesywnie wprowadzano kilkanaście istotnych zmian, a zmiany do aktualnie obowiązującej ustawy już są zapowiadane. Władze publiczne wielokrotnie zmieniały też rozporządzenia, w tym kluczowe dla uczelni zarządzenia dotyczące finansowania. Szczególne znaczenie dla dynamiki i kierunku przemian szkolnictwa wyższego miało wprowadzenie w roku 1994 algorytmu podziału między uczelnie dotacji

¹ Od razu muszę zaznaczyć, że będzie to studium przypadku *uczelni publicznych*. Nawet bowiem w momencie największego rozkwitu sektora komercyjnego to właśnie uczelnie publiczne stanowiły rdzeń systemu szkolnictwa wyższego, obecnie zaś, w wyniku zjawisk deprytywacji (Kwiek 2016), stopniowo odzyskują dominację na rynku edukacyjnym.

podstawowej, stanowiącej dla większości uczelni publicznych podstawowe źródło przychodów. Formułę algorytmu również zresztą wielokrotnie modyfikowano, w tym kilkakrotnie w sposób zasadniczy (np. w roku 2007, a następnie w 2015). Warto też przypomnieć, że samo Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wydzielono jako odrębny podmiot z Ministerstwa Edukacji Narodowej dopiero w roku 2006². Dynamicznie zmieniło się w tym okresie otoczenie szkolnictwa wyższego i nauki: pojawiły się instytucje grantodawcze (KBN, a następnie NCN i NCBiR; Fundacja na rzecz Nauki Polskiej), ciała powołane do czuwania nad jakością nauki (KEJN, obecnie KEN) oraz jakością postępowań awansowych (CK, dzisiaj RDN), powołana do czuwania nad jakością kształcenia Polska Komisja Akredytacyjna, oraz szereg środowiskowych i umocowanych przy MNiSW ciał doradczych i strategicznych takich jak KRASP, KRUP, Fundacja Rektorów Polskich czy Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z pewnością więc owe trzydzieści lat, które minęły od roku 1989, należy uznać za okres niezwykle intensywnych i gęstych zmian, dokonujących się w dodatku kontekście głębokiej transformacji ustrojowej, społecznej i gospodarczej.

Zarówno leżąca u podłoża kolejnych reform krytyka uczelni, jak kierunek i logika zmian mieszczą się w filozofii New Public Management (Broucker, De Wit, Leisyte 2015). Niezależnie od lokalnych zróżnicowań i wariacji, kluczowe dla NPM są trzy rozwiązania: komercjalizacja (utowarowienie) kształcenia, oparcie publicznych alokacji finansowych na mierzalnych wskaźnikach wyników działania uczelni oraz decentralizacja zarządzania, przyjmująca postać delegacji różnych zadań i decyzji na sieć agend. W przypadku polskim te trzy czynniki przybrały postać dopuszczenia kształcenia odpłatnego (1990), wprowadzonego w roku 1992 algorytmu rozdziału dotacji budżetowej między uczelnie publiczne oraz decentralizacji zarządzania zarówno przez przypisanie wielu uprawnień zdefiniowanym ustawowo „jednostkom podstawowym”, jak przez powołanie wokół uczelni szeregu podmiotów i agend. Komercjalizacja pozwoliła zasilić finansowanie szkolnictwa wyższego środkami prywatnymi, odciążając budżet państwa. Algorytm wprowadził do funkcjonowania uczelni element konkurencji oraz gry rynkowej, rozliczalność i kulturę audytu. Decentralizacja natomiast osłabiła władzę ciał kolegialnych. Obok tych – zakładanych i oczekiwanych – efektów pojawiły się jednak i te nieprzewidywane, głównie wewnątrz samych uczelni. I na nich chcę się skupić.

„Boom edukacyjny” i komercjalizacja studiów

Kiedy w roku 1989 Polska wyszła zza żelaznej kurtyny, opuszczając bańkę propagandowych iluzji, trzeba było urealnić wiele przeświadczeń co do naszego miejsca w świecie; nie tylko w sferze gospodarki, ale również kapitału ludzkiego i edukacji. W roku

² *Nota bene*, już po napisaniu tego artykułu rząd zdecydował o ponownym połączeniu tych ministerstw.

1989 odsetek ludności z wyższym wykształceniem stanowił zaledwie 8%, a współczynnik scholaryzacji netto na poziomie wyższego wykształcenia wynosił 11%, co lokowało Polskę w „ogonie” krajów wysoko rozwiniętych. Dużym szokiem były też wyniki pierwszych pomiarów analfabetyzmu funkcjonalnego. W przeprowadzonym w roku 1994 badaniu IALS (International Adult Literacy Survey) Polska znalazła się w grupie państw o najniższych wynikach (por. <https://nces.ed.gov/surveys/ials/countries.asp>; dostęp 24 maja 2020): 42,6% badanych na skali rozumienia tekstów ciągłych rozwiązało test jedynie na najniższym poziomie – co było rezultatem katastrofalnym w porównaniu ze Szwecją (7,5%), Norwegią (8,5%) czy Danią (9,6%). Podobnym wstrząsem były wyniki pierwszych pomiarów PISA (<https://pisa.ibe.edu.pl>).

Podniesienie poziomu wykształcenia było więc kwestią palącą, szczególnie w perspektywie wejścia do Unii Europejskiej. Dodatkowym bodźcem do rozpalenia ambicji edukacyjnych Polaków był rozwijający się w kraju nowy rynek pracy, premiujący osoby z wyższym wykształceniem w takich szczególnie dziedzinach, jak marketing, zarządzanie, finanse czy bankowość: inwestycja w zdobycie wyższego wykształcenia była bardzo opłacalna³. Polska stanęła przed charakterystycznym i typowym dla krajów modernizujących się boomem edukacyjnym. Tymczasem, po dziesięcioleciach prowadzonej przez władze PRL polityki ograniczonego naboru, wyższe uczelnie dysponowały skromną bazą kadrową i infrastrukturą, a wobec problemów gospodarczych i dużej konkurencji o środki w ramach budżetu państwa, radykalne zwiększenie finansowania szkół wyższych nie wchodziło w grę⁴. W tej sytuacji uruchomienie prywatnych strumieni finansowych, szczególnie w obliczu rosnących aspiracji edukacyjnych, było jedynym możliwym i rozsądnym krokiem. W ramach nowej Ustawy dopuszczono nie tylko tworzenie uczelni komercyjnych, ale również odpłatne kształcenie w uczelniach publicznych⁵. Przyniosło to dynamiczny wzrost liczby studentów. Datująca się na rok 1999 reforma systemu edukacji, w ramach której wprowadzono obowiązkowe gimnazja i zlikwidowano zasadnicze szkoły zawodowe, znacząco przyczyniła się do podtrzymania napływu na studia: po gimnazjum i/lub z wykształceniem ogólnokształcącym prawdopodobieństwo znalezienia atrakcyjnej pracy było niewielkie (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2020,4,1.html>).

³ Nadal jest, choć „premia” jest niższa (por. Sztanderska 2015).

⁴ Choć należy podkreślić działania podjęte przez rząd premiera T. Mazowieckiego, w którym stanowisko ministra edukacji narodowej pełnił prof. Henryk Samsonowicz: w ich wyniku nie tylko przywrócono, mocą ustawy z 1990 roku, samorządność akademicką (choć nie obeszło się bez protestów studenckich); poprawiła się też sytuacja ekonomiczna uczelni i jej pracowników (por. Dudek 2019).

⁵ Pod warunkiem, że studenci płacący będą stanowić nie więcej niż 50% ogólnej liczby studentów na danej uczelni.

W rezultacie byliśmy świadkami spektakularnego skoku współczynnika scholaryzacji na poziomie wyższym: w roku 2010 wyniósł on 41% netto, a 54% brutto. Dokonało się to przy niewielkim tylko wzroście finansowania studiów wyższych z budżetu państwa, za to przy znaczącym udziale prywatnych strumieni finansowych oraz przekraczającym 60% w szczycie edukacyjnego boomu udziale studentów płacących w ogólnej liczbie (Fundacja Rektorów Polskich 2009, Moroń 2013, Sztanderska 2015).

Tak ogromny skok w upowszechnieniu wyższego wykształcenia jest bez wątpienia ogromnym sukcesem wszystkich zaangażowanych w ten proces aktorów: finansujących czesne rodziców, młodych ludzi zarabiających samodzielnie na opłacenie studiów wieczorowych lub zaocznych i otwierających szeroko swoje podwoje wyższych uczelni. Płatne kształcenie uruchomiło jednak – w połączeniu z innymi czynnikami – szereg nieplanowanych procesów i sprzężeń.

Trendy w zakresie struktury kształcenia na wyższych uczelniach

„Urynkowienie” kształcenia sprawiło, że stopniowym zmianom ulegała struktura kształcenia na polskich uczelniach: w ofercie zauważalna była nadreprezentacja nauk społecznych i niektórych humanistycznych (np. filologia angielska). Z jednej bowiem strony to właśnie na tego rodzaju profil wykształcenia (lub po prostu dyplom) był – przynajmniej do końca lat 90. – największy popyt na nowym rynku pracy; kryteria rekrutacji na kierunki, o których mowa, w większości nie obejmowały wyników egzaminacyjnych z najtrudniejszych szkolnych przedmiotów (matematyka, fizyka), więc mówiąc najogólniej, koszty wejścia (*cost of entry*) i studiowania były relatywnie niskie, a zwrot z wykształcenia – wysoki. Również dla uczelni były one (naj)bardziej opłacalne ekonomicznie z uwagi na niskie i łatwe do pozyskania „nakłady”: do kształcenia politologów czy pedagogów nie są potrzebne laboratoria, odczynniki, specjalistyczna kadra naukowa czy praca w małych grupach. Nauki eksperymentalne cechują się nieporównanie wyższymi kosztami kształcenia tak dla uczelni, jak kandydatów: trudniej jest się na nie dostać („koszty wejścia”) i z sukcesem ukończyć. Mówiąc najkrócej, wydziały przyrodnicze na uczelniach publicznych nie mogły pozwolić sobie na umasowienie kształcenia z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe i infrastrukturalne, a z drugiej strony – pula kandydatów przygotowanych i gotowych do studiowania na tych wydziałach była ograniczona. Dla uczelni komercyjnych kierunki te były nieopłacalne zarówno z uwagi na ich koszt, jak na relatywnie niewielkie grupy potencjalnych kandydatów: „stąd wśród oferty edukacyjnej uczelni niepublicznych najłatwiej znaleźć kierunki ekonomiczne, takie jak: zarządzanie, marketing, finanse i bankowość. Coraz częściej jednak szkoły prywatne, w obliczu niżu demograficznego, konkurując z uczelniami publicznymi o studenta, otwierają nowe kierunki studiów, na które jest szczególnie popyt, a zatem obecnie informatykę, turystykę i rekreację, administrację czy stosunki międzynarodowe (Dybaś i in. 2017: 124).

Zarówno więc na poziomie całościowej oferty kształcenia polskich uczelni, jak i w uczelniach publicznych, płatne studia przekładały się na trend rosnącej nadreprezentacji kierunków społecznych i (niektórych) humanistycznych. Tej tendencji nie zmieniają, a wręcz ją wzmocniają, wskaźniki kosztochłonności, czyli „wagi” przypisywane studentom różnych kierunków w alokacji algorytmicznej⁶. Jak pokazują analizy (por. Cieśliński 2016), kierunki społeczne mają co prawda niższe wskaźniki kosztochłonności, ale i tak relacja między dotacją na studenta przeliczeniowego (czyli fizycznego studenta przeważonego przez kosztochłonność) a rzeczywistymi kosztami kształcenia jest dla uczelni publicznych bardziej korzystna w przypadku większości kierunków społecznych. Wskaźniki kosztochłonności „stymulują rozwój kierunków studiów, gdzie średnie koszty kształcenia okazują się niższe niż wynika to z odpowiednich wskaźników (przykładem może być bezprecedensowy, ilościowy skok studiujących stacjonarnie na kierunku bezpieczeństwo narodowe)” (Sztanderska 2015: 145). Najbardziej bodaj spektakularnym efektem „opłacalności” tych kierunków było tworzenie wydziałów społecznych i humanistycznych na uczelniach technicznych.

Oznacza to, że nie tylko kształtujące popyt na płatne studia czynniki „rynkowe”, ale również parametry rozdziału dotacji podstawowej działają w tym samym kierunku. W konsekwencji nadreprezentacja kierunków społecznych i (niektórych) humanistycznych dotyczy nie tylko studiów płatnych, ale również stacjonarnych. Struktura kształcenia na wyższych uczelniach w Polsce odbiega od przeciętnej dla krajów Unii Europejskiej. Co prawda zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej największa liczba absolwentów kończy szkoły wyższe z dyplomem kierunków z grupy „nauki społeczne, biznes i prawo, jednak w Polsce absolwenci tych kierunków stanowią obecnie prawie 44% wszystkich absolwentów, podczas gdy w UE jest ich ok. 35%. Wyraźnie mniejszy jest natomiast udział absolwentów z grupy „zdrowie i opieka społeczna”: w Polsce to 9%, w UE – ponad 15%, oraz kierunków związanych z techniką, przemysłem i budownictwem: w Polsce 9%, w UE – prawie 13%” (Chłoń-Domińczak, Lewicki 2015: 74).

Władze publiczne dostrzegają ten problem i jego konsekwencje dla potencjału rozwojowego Polski, starając się wprowadzać do systemu szkolnictwa wyższego i nauki impulsy stymulujące nabór na kierunki w dziedzinach nauk ścisłych i przyrodniczych oraz technicznych (tzw. kierunki zamawiane), a także umożliwiające wzmocnienie ich bazy materialnej (nowoczesna infrastruktura oraz dodatkowe środki finansowe w pro-

⁶ W wyliczaniu dotacji uwzględnia się studentów „przeliczeniowych”, a nie fizycznych; jeśli wskaźnik kosztochłonności kierunku wynosi 3, to jeden fizyczny student przekłada się na 3 studentów przeliczeniowych. Dlatego uczelnie wkładały zawsze sporo wysiłku w zabieganie o wyższe wskaźniki kosztochłonności: np. psychologia ma wskaźnik = 1, ale już kierunek kognitywistyka (prowadzony z udziałem matematyki) uzyskał na Uniwersytecie Śląskim wskaźnik 1,9.

gramach operacyjnych PO IŚ oraz PO IG)⁷. Niewątpliwie podjęte działania w jakiejś mierze przyniosły oczekiwane rezultaty; przyniosły jednak również efekty nieoczekiwane i niepożądane. Idzie między innymi o stworzenie infrastruktury w miejscach, do których trudno przyciągnąć duże grupy utalentowanych studentów i kadre naukową oraz niepomierne zwiększenie kosztów utrzymania, z którymi nie wszystkie uczelnie sobie radzą.

Płatna dydaktyka a zróżnicowania wewnątrz środowiska akademickiego

Opisane wyżej procesy spowodowały też rosnące zróżnicowanie wewnątrz systemu szkolnictwa wyższego, wzmacniając dziedzictwo rozbicia uczelni w okresie PRL (Chłoń-Domińczak, Lewicki 2015). Podobne zjawiska pojawiły się jednak również wewnątrz uczelni publicznych, szczególnie dużych „bezzrzymiotnikowych” uniwersytetów, które uległy rozwarstwieniu na wydziały nastawione na kształcenie – zwane potocznie w środowisku uczelni wydziałami „dydaktycznymi”, oraz wydziały, które nie zwiększały znacząco liczby studentów – potocznie określane „naukowymi”. Nawet na dużych, niejednorodnych wydziałach pojawiły się zróżnicowania i konflikty między instytutami „bogatymi” – pozyskującymi duże przychody z czesnego, a „biednymi” – zależnymi od dotacji, a często wręcz deficytowymi. Te pierwsze dysponowały wysokimi przychodami własnymi, dzięki czemu zyskiwały na znaczeniu i mogły zwiększać swoje formalne i nieformalne wpływy na uczelni – tym bardziej, że przekazywały one na rzecz *alma mater* niebagatelną część – na ogół 30% – wpłat z czesnego. Potocznie zwany „haraczem”, narzut ten wytworzył czy nasilił w wielu uczelniach dystans między „centralą” a „jednostkami”, skądinąd wynikający w sposób nieomal automatyczny – na większych przynajmniej uczelniach – z ustawowych zapisów lokujących główne uprawnienia na poziomie jednostek podstawowych; będzie jeszcze o tym mowa. Przychody z czesnego umożliwiały bogatszym wydziałom inwestowanie w rozwój – poprawę infrastruktury materialnej, zatrudnianie większej liczby lepiej opłacanych pracowników administracji, komunikację i promocję – składając się na typowy efekt św. Mateusza. W okresie prosperity, czyli do momentu pojawienia się pierwszych objawów wyżu demograficznego, nie zauważano kosztów i ryzyka wiążącego się z mniejszym lub większym uzależnieniem uczelni od przychodów z czesnego.

Wydziały, które na dużą skalę zaangażowały się w płatne kształcenie, musiały zwiększyć zatrudnienie lub zaproponować swoim pracownikom dodatkowe wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe (ponad pensum). Trzeba też pamiętać, że na profil kompetencyjny tych właśnie pracowników był duży popyt w nowym, atrakcyjnym finansowo segmencie

⁷ Tego rodzaju impulsami był np. konkurs na Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące (rok 2012) ze znaczącym kilkuletnim finansowaniem, kierunki zamawiane czy duże środki dla uczelni w zakresie nauk przyrodniczych i technicznych dostępne w ramach Programów Operacyjnych (szczególnie PO IG i PO IŚ).

rynku pracy oraz w prywatnych uczelniach: mówimy tu bowiem o najbardziej popularnych kierunkach studiów. W efekcie ukształtowała się paradoksalna sytuacja: z jednej strony jedynie możliwość wysokich dodatkowych zarobków pozwalała zatrzymać i utrzymać kadre, z drugiej – była to kadra znacząco częściej „wieloletowa”, zasilająca rozwój „konkurencji” (uczelni komercyjnych) lub zatrudniona w firmach komercyjnych – również własnych (np. kancelarie prawne). Bardzo trafnie paradoks ów wskazuje w opracowanej pod egidą Fundacji Rektorów Polskich diagnozie szkolnictwa wyższego J. Lewicki: „Oba obecne w szkolnictwie wyższym zjawiska: wieloletowości (pełne drugie lub kolejne etaty dydaktyczne) i wielozatrudnialności (praca dydaktyczna na umowy zlecenia czy umowy o dzieło) są dziś zgodnie krytykowane zarówno przez polskich, jak i zagranicznych ekspertów jako znacząco obniżające jakość kształcenia i ograniczające możliwości badawcze pracowników naukowych. Pierwsze z nich stanowi jeden z problemów wprost dotykanych przez ostatnią nowelizację ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym [mowa o przyjętej w roku 2015 nowelizacji ustawy z roku 2005 – przyp. A.G.]. Należy jednak zauważyć, że bez możliwości obejmowania dodatkowych etatów lub podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników uczelni, brak wystarczających zasobów kadrowych stanowiłby poważną przeszkodę na drodze do zaspokajania aspiracji edukacyjnych Polaków – aspiracji, na które odpowiedzieli przede wszystkim prywatni i państwowi organizatorzy płatnych studiów wyższych, a więc tych, których problem wieloletowości dotyczy w największym stopniu” (Chłoń-Domińczak. Lewicki 2015: 124).

Podobnie jak w przypadku „skrzywiania” struktury kształcenia, również i ten problem został zauważony przez władze. Próbowano go rozwiązać, modyfikując regulacje: np. wprowadzając pojęcie zatrudnienia podstawowego (z większą wagą w algorytmie), nakładając na pracownika obowiązek uzyskania zgody na pracę dodatkową, a na uczelnię – obowiązek zdefiniowania „konfliktu interesów”. Szczurowski i Rekuć, konkludując wnikliwą analizę działania czynnika kadrowego w algorytmie i efektów wprowadzanych przez MNiSW zmian w tym czynniku, piszą: „należy stwierdzić, że zmiany wprowadzone w 2015 roku w istotny sposób nagradzają uczelnie bazujące na «własnych» nauczycielach, dla których uczelnia jest podstawowym miejscem pracy, oraz uczelnie mające duży potencjał naukowy” (2017: 134). Do kwestii czynników kształtujących trendy w zakresie struktury kadr na uczelniach – bo i tu mamy do czynienia z uruchamianiem procesów niekoniecznie pożądaných – jeszcze powrócimy: w tym miejscu warto podkreślić, że wieloletowość była warunkiem koniecznym „obsłużenia” boomu edukacyjnego, a uczelnie publiczne nie miały innego wyboru, jak tylko akceptować nadmierne obciążenie pracowników dydaktyką. Skądinąd przewaga czynnika dydaktycznego w ocenie okresowej kadry oraz waga dydaktyki w algorytmie również działały na rzecz wykształcenia się i utrzymywania modelu, w którym „organizacja (w tym polityka kadrowa) podporząd-

kowane są nadal celom dydaktycznym, a awanse pracowników naukowo-dydaktycznych, którzy dominują w uczelniach, opierają się na ich rozwoju naukowym. Skutkuje to dużą liczbą nauczycieli akademickich słabo zaangażowanych badawczo” (Chłoń-Domińczak, Lewicki 2015: 78).

Spadek liczby studentów stanowił wyzwanie przede wszystkim dla uczelni i wydziałów, które wcześniej opierały na nich swoje strategie organizacyjne. Co więc się dzieje, kiedy spada popyt na płatne studia, a koło fortuny się obraca? Idzie mi o pojawienie się dużych grantów i programów z wysokimi kosztami pośrednimi dla nauk eksperymentalnych, za sprawą których sytuacja ulega odwróceniu: to jednostki mniej uzależnione od liczby studentów – zarówno płacących, jak stacjonarnych – mają większe możliwości rozwoju. Ten prawdziwie Kopernikański przewrót stymulowany jest przez wiele nowych rozwiązań, jak choćby wprowadzenie do algorytmu rozdziału środków „wskaźnika potencjału naukowego uczelni akademickiej [...]. Z dużą mocą zwiększa on udział składnika kadrowego tych uczelni, które mają lepszą strukturę kategoryzacyjną jednostek. W skrajnym przypadku siła oddziaływania tego wskaźnika dla mocnej kategoryzacyjnie uczelni, posiadającej wyłącznie jednostki z kategorią A+, może być prawie czterokrotnie większa w porównaniu z uczelnią, w której są same jednostki z kategorią C lub bez kategorii” (Szczurowski, Rekuć 2017: 134).

Płatne kształcenie a nakłady na szkolnictwo oraz wynagrodzenia kadry

Czesne przez co najmniej dwie dekady (1990–2010) zasilalo budżety uczelni publicznych i stanowiło źródło utrzymania niepublicznych. Napływ prywatnych strumieni finansowych niejako umożliwiał, czy wręcz zwalniał władze publiczne nie tylko ze zwiększania nakładów na system szkolnictwa wyższego i nauki, ale również od rewaloryzacji wynagrodzeń i dotacji: jest to sytuacja podobna do tej w służbie zdrowia, gdzie możliwość „dorabiania” w sektorze komercyjnym czy na dyżurach oraz wieloletowość dostarcza uzasadnień dla trwałego niedofinansowywania wynagrodzeń lekarzy czy pielęgniarek, a płatne usługi odciążają publiczny system ze znaczącej grupy pacjentów, którzy decydują się na prywatne ubezpieczenie medyczne lub leczą się za pieniądze⁸. Nakłady na szkolnictwo wyższe, a także – po podwyżkach dokonanych przez rząd Tadeusza Mazowieckiego – wynagrodzenie nauczycieli akademickich, nie było zwiększane: uczelnie jednak były w stanie kompensować ów brak nakładami prywatnymi. W tym znaczeniu angażowanie się w prowadzenie płatnych studiów stawało się w coraz większym stopniu

⁸ Jest jednak fundamentalna różnica między efektami powstania sektora prywatnego w ochronie zdrowia i w szkolnictwie wyższym. W przypadku tego pierwszego z usług płatnych korzystają osoby dysponujące wyższymi zasobami (finansowymi) i o wyższych pozycjach społecznych, a same te usługi są – przynajmniej w przypadku mniej skomplikowanych problemów zdrowotnych – wyższej jakości. W przypadku tego drugiego do sektora komercyjnego trafiają osoby o niższych zasobach i kapitałach, i to one płacą za usługi, które są gorszej jakości (por. Sadura 2018).

koniecznością, a nie wyborem: bez dodatkowych przychodów uczelnie publiczne (i poszczególne ich wydziały czy instytuty) nie tylko nie byłyby w stanie zatrzymać kadry, która słusznie miała aspiracje na poziomie klasy średniej, po latach „głodowania” w rzeczywistości PRL; nie byłyby też w stanie sfinansować niezbędnych do funkcjonowania materiałów, np. biurowych czy drobnych remontów⁹. Wynagrodzenia stanowiły bowiem – i nadal stanowią – lwią część kosztów stałych uczelni, oscylującą na publicznych uczelniach między 70 a 80% (Szczurowski, Rekuć 2017).

Momentem krytycznym staje się więc rok 2006/2007, kiedy rozpoczyna się trend spadkowy liczby studentów, a wraz z nim – spadek przychodów z czesnego; tym samym coraz trudniej jest kompensować niedobory dotacji i niskie wynagrodzenia. Tymczasem mniej więcej wtedy rozpoczyna się trend spadkowy – w ujęciu realnym – całkowitej kwoty dotacji podstawowej rozdzielanej między uczelnie publiczne; zmniejsza się również udział nakładów na szkolnictwo wyższe w PKB – z 0,99% w roku 2006 do 0,65 w roku 2012. „W konsekwencji jednoczesnego, realnego spadku skali dotacji publicznych i zmniejszenia liczby studiujących odpłatnie pogorszyła się sytuacja uczelni – już w 2010 r. 10 uczelni publicznych wykazało ujemny wynik finansowy, w 2011 r. było takich uczelni 13, a w roku 2012 aż 38” (Sztanderska 2015: 143).

Nie trzeba dodawać, że pogłębiło to i nadal pogłębia zróżnicowania między polskimi uczelniami, przyczyniając się do trudności z uzgodnieniem wspólnego stanowiska. Ubytku przychodów z czesnego i realnej wielkości dotacji nie kompensują też nakłady na naukę: w omawianym okresie „nakłady na tzw. badania statutowe nominalnie zwiększyły się o 6,8%, realnie zaś spadły o 7,1%, nakłady na badania NCN, które zastąpiły dawniejsze projekty badawcze, powiększyły się nominalnie o 5,3%, ale realnie również spadły o 8,3%, jedynie nakłady finansowane przez NCBiR w miejsce dawniejszych projektów celowych i rozwojowych zwiększyły poziom nominalnie 6,9-krotnie i realnie 5,9-krotnie” (Sztanderska 2015: 143).

Nie powinno więc dziwić, że w tym samym okresie – od roku 2010 – po regularnych wzrostach w latach 1999–2009 systematycznie spada zatrudnienie na uczelniach (Prokopowicz, Krupnik 2015: 113), szczególnie w grupie asystentów; redukcji ulega personel inżynieryjno-techniczny, a w niektórych uczelniach czy wydziałach personel administracyjny. Jest to o tyle zrozumiałe, że kadra pomocnicza i administracyjna nie jest uwzględniana w algorytmie: dość powszechnie uważa się, że o ile kadra naukowa przynosi środki na swoje wynagrodzenie, ponieważ „liczy się w algorytmie”, o tyle pracownicy otoczenia nauki są „czystym kosztem”¹⁰.

⁹ Nie tylko zresztą drobne: wydziały, które miały dużo płacących studentów, były w stanie sfinansować duże remonty i modernizacje, a nawet współfinansować nowe budynki.

¹⁰ Nie jest to słuszne przekonanie: por np. Szczurowski, Rekuć 2017.

Ubocznym efektem wszystkich tych procesów jest pojawiające się w wielu miejscach nadzatrudnienie – i wiążące się z nim trudności z realizacją pensum¹¹, a także proces osłabiania administracji i ogólnie – pracowników otoczenia nauki, niezbędnych dla realizacji działań statutowych. Jednocześnie ujawniają się koszty naukowe, jakie poniosły uczelnie i ich kadra, odpowiadając na boom edukacyjny.

Płatna dydaktyka a długoterminowe koszty naukowe

Obciążenie dydaktyką nie pozostawia wiele miejsca na prowadzenie badań i rozwój naukowy. Mówiąc w ogromnym uproszczeniu, boom edukacyjny „rozdał” pewne kierunki kształcenia (wydziały, uczelnie), i jednocześnie osłabił je naukowo. Powszechnie uważa się również, że przyczynił się on do obniżenia jakości kształcenia – choćby z uwagi na prowadzenie zajęć w dużych grupach, relatywnie duży udział wykładów, niską dostępność kadry, a także nadmierne obciążenie nauczycieli akademickich. Najwyższe długoterminowe koszty naukowe poniosły nauki społeczne i humanistyczne. Stało się to szczególnie jaskrawo widoczne w momencie, gdy z jednej strony dostrzeżono znaczenie jakości nauki i badań naukowych, a z drugiej – kiedy dużo bardziej powszechnie niż za czasów KBN dostępne stały się – w trybie konkurencyjnym – środki zarówno krajowe (NCN, FNP, NCBiR), jak europejskie. Jak trafnie zauważył J. Górniak, diagnozując strategiczne wyzwania, przed którymi stanęły polskie uczelnie, „główną trudnością staną się napięcia strukturalne wynikające z tego, że kluczowym beneficjentem środków na badania będą dyscypliny (uczelnie, wydziały), które w mniejszym stopniu uległy koniunkturalnej ekspansji i nie mają aż tak dużych problemów ze spadkiem liczby studentów, jak zwłaszcza nauki społeczne (z ekonomicznymi) i humanistyczne. Kryzys humanistyki został już „odtrąbiony”, lecz czasy jeszcze trudniejsze są przed nami. Czy ten segment znajdzie swoją drogę do dywersyfikacji i przynajmniej częściowego uniezależnienia swojej egzystencji od dotacji dydaktycznej i czesnego? Nie będzie to łatwe przedsięwzięcie” (Górniak, 2015: 34).

Trzeba też zauważyć, że badania naukowe w algorytmie rozdziału dotacji podstawowej miały – i nadal mają – charakter marginalny, a środki na badania naukowe, o które uczelnie konkurują nie tylko między sobą, ale i z instytutami PAN, pozostają na niskim poziomie. Najbardziej dosadnie mechanizm działania algorytmu w sferze badań podsumowali T. Pomianek i J. Szcel na łamach „Forum Akdemickiego” (2015): „Badania naukowe, potencjał naukowy i umiędzynarodowienie mają marginalny wkład w wysokość dotacji ze względu na niskie wagi, jakie zostały im przydzielone”. W aktualnej wersji algorytmu, obowiązującej od roku 2017, zwiększono wagę jakości naukowej, wprowa-

¹¹ To z kolei może się przekładać na mnożenie kierunków studiów czy rozdrabnianie punktów ECTS po to, żeby zapewnić niezbędną do zapewnienia wszystkim pensum liczby godzin kontaktowych.

dzając „ważenie” kadry zależnie od kategorii naukowej jednostki zatrudniającej: trudno powiedzieć, czy długoterminowo będzie to faktycznie sprzyjało lepszej nauce, natomiast krótkoterminowo z pewnością pogłębia zróżnicowanie ekonomiczne uczelni; jak pisałam wcześniej, wskaźnik jakości naukowej ma silne oddziaływanie na wysokość dotacji.

Inne wady i słabości ukształtowania czynnika badawczego w algorytmie – przede wszystkim jego skrajną niestabilność – wykazuje w swoich analizach Cieśliński, podając jednocześnie w wątpliwość projakościowe działanie algorytmu w sferze badań naukowych: „liczba grantów, nie zależąc wprost od efektów badań naukowych, jest tylko miarą zdolności do pozyskiwania środków” (Cieśliński 2017: 169).

Z uwagi na niestabilność i nieprzewidywalność środków, które uda się pozyskać w kolejnych konkursach, uczelniom trudno jest planować i wdrażać długoterminową strategię rozwoju naukowego. Idea „uczelni badawczej”, która ma zagwarantowane – przy założeniu pozytywnego wyniku ewaluacji śródkresowej – dodatkowe 10% dotacji (czy od 2018 – subwencji) przez 6 lat jest ewidentnie próbą dostarczenia silnych i stabilnych projakościowych bodźców, jednocześnie jednak sankcjonując i wzmacniając zróżnicowanie między uczelniami.

Algorytm rozdziału dotacji podstawowej: efekty bezpośrednie i pośrednie

Logika działania algorytmu była wielokrotnie przedmiotem dyskusji i publikacji naukowych (Cieśliński 2015a, Cieśliński 2015b, Cieśliński 2016; Kwiek 2010; Szczurowski, Rekuć 2015; Szczurowski, Rekuć 2017); wymienieni w tym miejscu, a także inni badacze (por. np. Pomianek, Rozmus 2010), wskazywali również jego niezamierzone konsekwencje. Mimo to poza kręgiem specjalistów – w szerokim środowisku akademickim – jest ona słabo rozumiana. Podstawowym założeniem konstrukcji algorytmu jest finansowanie uczelni zależnie od jej udziału w kształceniu: inaczej mówiąc, udziału w liczbie kształconych studentów przeliczeniowych¹², a nie od ich bezwzględnej liczby; udziału w wyrażanej doktorami przeliczeniowej liczbie i jakości kadry naukowo-dydaktycznej¹³, a nie od bezwzględnej liczby nauczycieli akademickich, udziału w łącznej sumie dostępnych grantów, a nie od ich bezwzględnej liczby czy wartości.

Algorytm niewątpliwie pozwala uniknąć uznaniowości, zapewniając przejrzystość alokacji. Z drugiej jednak strony oparcie algorytmu na „udziałach” jest klasycznym

¹² Studentów „przelicza się”, przemnażając przez współczynnik kosztochłonności kierunków, na których studiują – i tak, student na kierunku o współczynniku 3 daje 3 studentów przeliczeniowych. Studentów „przelicza się” również przez wskaźnik umiędzynarodowienia. Również w czynniku kadrowym stosuje się wagi przypisywane do stopni naukowych i wyraża go w „doktorach przeliczeniowych” (np. profesor zwyczajny ma wagę 2,5).

¹³ Również czynnik kadrowy wyrażony jest w „doktorach przeliczeniowych” przez przypisanie wag poszczególnym stopniom naukowym: np. profesor zwyczajny ma wagę 2,5.

podejściem rynkowym, uruchamiającym między uczelniami wyścig o zwiększenie, a przynajmniej o niezmnieszenie udziału: spadek udziałów przekłada się bowiem na spadek dotacji¹⁴.

Dochodzimy tu do kluczowej dla New Public Management teorii zmiany, która wprost wyrasta z paradygmatu racjonalnego wyboru. Mówiąc najogólniej przyjmuje się, że racjonalni (w sensie przyjętym w modelu) aktorzy reagują na strukturę „macierzy wypłat”: jeśli więc odpowiednio się ją skonstruuje, będą oni działali zgodnie z oczekiwaniami. Algorytm ustawia Ministerstwo (wówczas jeszcze Edukacji Narodowej) i uczelnie w pozycji racjonalnych „graczy”: Ministerstwo stara się tak ustanowić warunki brzegowe, żeby skłonić uczelnie do pożądaných zachowań, uczelnie zaś dążą do maksymalizacji swoich dotacji umiejętnie się do tych warunków adaptując. Zarówno waga przypisywana poszczególnym czynnikom uwzględnianym w algorytmie, jak i stosowane przeliczniki stanowią impulsy i informacje wpływające na wybory uczelni. Tym samym rozpoczyna się „gra algorytmem”¹⁵.

2.1. Gra algorytmem

Jako jeden z pierwszych na „grę algorytmem” zwrócił uwagę na łamach „Forum Akademickiego” (1998) Marek Rocki, wskazując jednocześnie jej negatywne konsekwencje: „krótkookresowe efekty algorytmu można wykazać przez analizę zmian w samym algorytmie. MEN, obserwując zachowania uczelni, zmieniał jego zasady lub parametry, biorąc za priorytet zdefiniowane przez siebie uwarunkowania. I tak, w roku 1994 w algorytmie studenci pierwszego roku otrzymali wagę zerową. Oznacza to, że w poprzednim roku uczelnie (dostosowując się do gry zaproponowanej przez MEN) zwiększyły w sposób nieracjonalny (zdaniem MEN) liczbę studentów przyjętych na I rok studiów. W roku 1996 wprowadzono zasadę, że liczba studentów I roku studiów zaocznych i wieczorowych nie może być większa niż liczba studentów studiów stacjonarnych na tym samym kierunku. Oznacza to, że uczelnie zwiększyły znacząco liczbę studentów studiów zaocznych i wieczorowych. Stan ten został oceniony przez MEN jako negatywny. W roku 1998 ogólna liczba studentów studiów stacjonarnych wyznacza limit dla liczby studentów studiów zaocznych i wieczorowych korzystających z dotacji budżetowej” (Rocki 1998: https://forumakademickie.pl/fa-archiwum/archiwum/98/7-8/artykuly/07-zycie_akad.htm).

¹⁴ Stąd wprowadzenie do algorytmu stałej przeniesienia oraz korytarza limitującego spadek, ale też i wzrost dotacji tak, żeby nie były one zbyt gwałtowne, umożliwiając uczelni wdrożenie programu naprawczego. Stałą przeniesienia – czyli % dotacji z poprzedniego roku przyznawanej uczelniom – miała być stopniowo zmniejszana. Tym samym zwiększała się wielkość dotacji rozdzielanej w trybie konkurencyjnym.

¹⁵ W paradygmacie NPM gra między władzą publiczną a uczelniami modelowana jest jako gra *principal-agent* (Ferlie, Musselin, Andresani 2008).

Przeprowadzono wiele wnikliwych analiz nieoczekiwanych, na ogół niepożądanych konsekwencji, do jakich prowadziła racjonalna „gra na algorytm”. Na szczególną uwagę zasługują opracowania Jana Cieślińskiego, poświęcone ukrytym funkcjom (i dysfunkcjom) algorytmu, jak np. uruchomienie i długoletnie podtrzymywanie „pogoni za studentem”, stymulowanie – w połączeniu z ustawowym zapisem o minimum kadrowym – trendu odwracania piramidy wieku, współczynnik dostępności kadry, który przy bliższej analizie okazał się premiować niedostępność kadry, wpływ stałej przeniesienia na politykę kadrową i wiele innych. Podsumowując w roku 2017 swoje analizy, Cieśliński pisze: „Niestety, zgodnie z moimi wcześniejszymi hipotezami, strategie faworyzowane przez algorytm są (moim zdaniem) szkodliwe dla polskiego systemu nauki i szkolnictwa wyższego [...]. Algorytm zdecydowanie faworyzuje strukturę kadrową typu: minimum kadrowe (w którym mile widziani są profesorzy skuteczni w pozyskiwaniu grantów) plus tanie etaty pracowników dydaktycznych oraz niestabilne etaty naukowe opłacane z grantów [...]. Algorytm nie zawiera praktycznie żadnych zabezpieczeń przed «dumpingowym» obniżaniem kosztów” (Cieśliński, 2017: 177).

Nie ulega wątpliwości, że Ministerstwo podejmowało świadome i celowe wysiłki, żeby doskonalic formułę algorytmu, często jednak osiągając efekty bardzo odległe, jeśli nie przeciwne do zamierzonych. Głosy postulujące zmianę zasad finansowania – odejście od algorytmu – pojawiają się jednak sporadycznie również w środowisku akademickim. We wspomnianym wcześniej artykule Marek Rocki proponował, by dotacja przyznawana była na realizację zadań uczelni z uwzględnieniem środków niezbędnych do utrzymania jej potencjału (Rocki 1998). Trudno jednak stworzyć formułę, która zapewniłaby porównywalną przejrzystość i nie spowodowałaby uruchomienia jakiejś innej „gry”; trudno byłoby też uzgodnić nowe zasady i zapewnić ich akceptację przez środowisko akademickie. Należy też pamiętać, że oparte na wynikach finansowanie (*performance based funding*) jest bodaj podstawową zasadą NPM: wszak idzie o uruchomienie w instytucjach publicznych proefektywnościowych, quasi-rynkowych mechanizmów.

2.2. Algorytm i konkurencja o ograniczone zasoby

Nieprzewidziane, często dysfunkcyjne, konsekwencje nie są jedynym efektem wdrożenia udziałowego algorytmu. Uruchomił on również wyścig konkurencyjny między uczelniami. Dotacja z budżetu ma skończoną, zadaną wielkość i alokowana jest między uczelnie zgodnie z ich udziałami w poszczególnych czynnikach – wbrew pozorom również stała przeniesienia „przenosi” informację o udziałach danej uczelni, tyle że udziałach przeszłych.

Struktura tej sytuacji przypomina mechanizm określany w biologii ewolucyjnej mianem „mechanizmu czerwonej królowej”, nawiązujący do słynnego fragmentu z *Alicji w krainie czarów*, kiedy to królowa bierze Alicję za rękę i obie bardzo szybko przez jakiś czas biegną tylko po to, żeby po zatrzymaniu znaleźć się w tym samym miejscu. Zdu-

mionej Alicji królowa wyjaśnia, że czasem trzeba bardzo szybko biec, żeby zostać w miejscu. Idzie o to, że algorytm uruchamia zachęty do zwiększania liczby studentów: bowiem jeśli inni nie zwiększą, a ja to zrobię, zwiększę swój udział i dostanę większą dotację; jeśli zaś inni zwiększą, a ja nie – dostanę mniejszą dotację. Przy obu założeniach jedyną racjonalną strategią jest zwiększenie liczby studentów, co uruchamia bieg, po którym wszyscy są dokładnie w tym samym miejscu. Mówiąc krótko, udziały pozostają bez zmian, podobnie jak wielkość dotacji budżetowej – tyle że za te same pieniądze trzeba kształcić więcej studentów, czyli kwota przypadająca na jednego studenta się zmniejsza. Mechanizm „czerwonej królowej” prowadzi więc do niekontrolowanego zwiększania liczby studentów, przy stałej wielkości dotacji – a zatem zwiększa obciążenie uczelni¹⁶.

Jest to jednak spirala, z której trudno jest wyjść. Jak trafnie pisze Cieśliński (2017: 171): „Gdyby uczelnie umówiły się, że wszystkie solidarnie zwiększają wymagania rekrutacyjne, to wtedy liczba studentów by spadła, dotacja została bez zmian, zatem realna dotacja na studenta by wzrosła [...]. Ale konsensus taki nigdy nie nastąpił, być może był niemożliwy. Uczelnie, obawiając się (w zasadzie słusznie) zmniejszenia dotychczasowej dotacji, starają się maksymalizować liczbę studentów, przy prawie niezmiennych nakładach (w tym celu zwiększa się, czasem ponad wszelką miarę, liczebność grup, a także pensum dydaktyczne pracowników). Postępowanie takie jest efektywne z ekonomicznego punktu widzenia, ale moim zdaniem jest to oferowanie płatnikowi (budżetowi państwa) coraz gorszej usługi za tę samą lub wyższą cenę. Widać tu sprzeczność bodźca ekonomicznego z interesem uczelni, studentów i podatnika”.

Nie można oczekiwać od środowiska akademickiego, a szczególnie od władz uczelni – odpowiedzialnych przed swoją społecznością za zapewnianie materialnych warunków funkcjonowania – heroicznego obstawania przy misyjnych celach wbrew logice systemu i przy dużym ryzyku, jakie wiązało się (i nadal wiąże) z wyłamaniem się z dominującej racjonalności. Uczelnia, która by się zdecydowała na rezygnację z płatnego kształcenia, trwając przy wysokich wymaganiach i utrzymując niskie nabory niewątpliwie, traciłaby na dotacji; podobnie, utrzymywanie wysokich progów awansu profesorskiego niesie ze sobą ryzyko odpływu zdolnych młodych pracowników naukowych, którzy łatwiej mogą uzyskać to stanowisko gdzie indziej; z ryzykiem finansowym wiąże się też rezygnacja z poszukiwania „na siłę” studentów zagranicznych – nie po to, żeby przyciągać talenty z regionu czy świata, ale żeby poprawić sobie wskaźniki umiędzynarodowienia¹⁷.

Konkurencja o zasoby nie sprzyja współpracy: uruchamia raczej pułapki społeczne. Jeśli zaś trudno jest uzgodnić wspólną strategię i solidarnie dążyć do zmiany reguł gry,

¹⁶ Dlatego Ministerstwo nakłada 2% „dławkę” na wzrost liczby studentów.

¹⁷ Studenci zagraniczni mają wysokie wskaźniki przeliczeniowe, więc podnoszą udział w czynniku „studenckim”.

to negatywna spirala coraz bardziej się rozkręca, sprawiając, że racjonalni aktorzy w coraz większym stopniu działają wbrew swoim celom i długoterminowym interesom. Problem, o którym mowa, nie dotyczył jednak tylko szeroko zdefiniowanego środowiska akademickiego, które pod wpływem między innymi płynących z algorytmu bodźców dynamicznie się różnicowało, a tym samym ujawniały się w nim różnice interesów i napięcia. Uruchomiona przez mechanizm algorytmu logika działała również wewnątrz uczelni, szczególnie wewnątrz dużych uniwersytetów, które dzieliły dotację między swoje jednostki zbliżonym do ministerialnego algorytmem. Był to ruch absolutnie racjonalny, bowiem jedynie przeniesienie do wewnątrz własnej organizacji „zadawanych” przez algorytm impulsów mogło sprawić, że uczelnia jako całość „dryfowała” we właściwym kierunku. Używam terminu „dryfowała” nieprzypadkowo: z uwagi na fakt, że uprawnienia do prowadzenia działalności statutowej ustawodawca przypisał jednostkom organizacyjnym, władze uczelni nie mogły – szczególnie w sytuacji, gdy pochodziły z wyboru – samodzielnie kształtować strategii i polityk uczelni, a następnie egzekwować ich wdrażania. Pozostawało „sterowanie parametryczne”, czyli stosowanie bodźców, za które w dodatku można było obciążyć odpowiedzialnością aktorów zewnętrznych: wskaźniki do algorytmu ustalane były przez Ministerstwo.

Stosowanie algorytmu do wewnętrznej alokacji środków w kontekście uprawnień jednostek podstawowych nieuchronnie prowadzi do atomizacji uczelni: trudności z wdrożeniem wspólnej polityki, rozbicie procesów wewnątrzorganizacyjnych, trudności w horyzontalnej, międzywydziałowej współpracy. Prędzej czy później przy tego rodzaju inicjatywach pojawia się bowiem pytanie: któremu wydziałowi będą się liczyć studenci do algorytmu, publikacje do ewaluacji naukowej czy badanie zlecone do wskaźnika „współpracy z przemysłem”?

Nie oznacza to, że prowadzenie interdyscyplinarnych, międzywydziałowych kierunków studiów czy projektów badawczych było niemożliwe. Podobnie jednak jak w przypadku wskazanych wcześniej kosztów „wyłamania się z gry” przez pojedynczą uczelnię, animowanie współpracy mimo przeszkód i barier wiązało się z dużymi kosztami dla inicjatorów. Indywidualizacja strategii, ich doraźność i ograniczenie celów do czysto materialnych (maksymalizacja dotacji dla jednostki) oraz organizacyjnej (usamodzielenie się, żeby uciec spod władzy większej jednostki, w której ma się marginalne znaczenie) są logicznymi i racjonalnymi wyborami. W skali uczelni tendencje te wzmacniają wspomniane wcześniej „dryfowanie”, koncentrując uwagę jednostek podstawowych nie na celach wspólnych, ale własnych. Należy podkreślić, że – podobnie jak w poprzednich przypadkach – wewnętrzne rozbicie uczelni i stopniowa utrata przez nie zdolności strategicznej nie jest efektem złej woli czy świadomego wyboru władz na różnych poziomach organizacji uczelni. Przeciwnie – wszyscy działali racjonalnie w systemie o określonej logice, która pchała ich w określonym, niewidocznym na pierwszy rzut oka

kierunku. Proces „grzeźnięcia” uczelni w doraźności i krótkoterminowym warunkowaniu dokonywał się stopniowo, krok za krokiem, a efekty, które dzisiaj uznajemy za negatywne, ujawniały się z opóźnieniem i bez wyraźnego związku z często odległymi już w czasie decyzjami.

2.3. Instrumentalizacja misji, odwrócona piramida i przewaga kształcenia nad badaniami

Granie algorytmem wystawia na trudną próbę solidarność środowiska akademickiego, jest bowiem dodatkowym – obok opisanych wyżej konsekwencji komercjalizacji studiowania – mechanizmem różnicowania interesów. Najbardziej jednak niebezpiecznym procesem, który uruchomiony został przez orientację na parametry i wskaźniki, jest proces instrumentalizacji misji uczelni. Studenci stają się instrumentalni wobec udziałów (i zabezpieczania możliwości realizacji pensum); kadra jest instrumentalna wobec wyścigu o dotację; stopniowe łagodzenie wymogów wobec prac habilitacyjnych również jest w dużym stopniu pochodną konstrukcji wskaźników kadrowych i wymogu minimum kadrowego; granty są instrumentalne wobec infrastrukturalnych potrzeb uczelni. Jest oczywiste, że uczelnia jako organizacja – i jej władze – muszą dbać przede wszystkim o materialne podstawy funkcjonowania: za to ponoszą odpowiedzialność przed swoją społecznością. Czy w warunkach dominacji bodźców ekonomicznych da się realizować misję – szczególnie, gdy jednocześnie spada realna wartość nakładów publicznych i liczba studentów?

Algorytm niewątpliwie wpłynął na obniżenie gotowości do zatrudniania młodej kadry, a w połączeniu z wymogami minimum kadrowego i współczynnikiem uprawnień wzmocnił tendencję do feudalizacji struktur uczelnianych. W sferze badań algorytm nie działa projakościowo, tym bardziej, że nagradza raczej zdolność do pozyskiwania grantów niż naukową jakość ich efektów. Prowadzenie projektów zaczęło się „opłacać” dopiero wówczas, gdy na większą skalę pojawiły się fundusze strukturalne – nawet jednak i wówczas waga czynnika badawczego w algorytmie pozostała niska: maksymalnie 10/15% w porównaniu z 40/45% wagi czynnika studenckiego „S” oraz 40/45% wagi czynnika kadrowego „K”. Trzeba też podkreślić, że koszty pośrednie¹⁸ – szczególnie w grantach dla nauk społecznych i humanistycznych – są relatywnie niskie, w niewielkim tylko stopniu zapewniając uczelniom pieniądze na finansowanie niezbędnej infrastruktury i administracji. Nawet więc zwiększenie dostępności grantów nie jest w stanie skompensować utraty narzutu z płatnego kształcenia i nie zmniejsza „skrzywienia” uczelni w stronę raczej kształcenia niż rozwijania nauki. Polskie uczelnie krytykowano

¹⁸ Koszty pośrednie to takie koszty, których nie da się wyliczyć: np. trudno policzyć, ile wody do mycia rąk zużywają pracownicy zatrudnieni przy realizacji grantu, albo jaki dokładnie jest koszt obsługi finansowej tego grantu; wiadomo jednak, że instytucja, w której grant jest realizowany, tego rodzaju koszty ponosi. Dlatego zwykle rozliczane są one ryczałtem, jako % kosztów bezpośrednich. W naukach eksperymentalnych zazwyczaj jest to 30%.

przede wszystkim za nadmierną liczbę przyjmowanych studentów, niską wagę przykładaną do badań, niechęć do zatrudniania młodych i w konsekwencji odwróconą piramidę wieku, wsobność i silosowość. Jak starałam się pokazać, wszystkie te tendencje były efektem racjonalnej – choć w dużym stopniu nieprzewidywanej – odpowiedzi uczelni na płynące z zewnątrz impulsy i presje. Problem leży, w moim przekonaniu, w doktrynie i filozofii zarządczej dominującej w politykach publicznych: nie jest to zarządzanie przez cele, z wykorzystaniem narzędzi dialogu, ale raczej zarządzanie przez manipulację warunkami brzegowymi, o nastawieniu obiektywizującym. „Algorytm” jest nie tylko narzędziem ustanawiania „macierzy wypłat”, ale również oddalania odpowiedzialności: jeśli jakaś uczelnia traci w kolejnych rozdaniach dotację, to nie wynika to z jawnej decyzji o np. zmniejszeniu liczby uczelni w Polsce, ale z „działania algorytmu”, przedstawianego jako mechanizm obiektywny i niezależny. W tym samym nastawieniu kłopoty, w jakie popadały w różnych okresach różne uczelnie, są uznawane za efekt ich własnej krótkowzroczności.

Jednostki podstawowe, pozycja administracji a zarządzanie uczelnią

Ustawy z roku 2005 i jej poprzedniczka oraz liczne rozporządzenia zawierały regulacje silnie wpływające na wewnętrzną strukturę uczelni, czy wręcz tę strukturę narzucające. Kluczowym czynnikiem było ustawowe zdefiniowanie „jednostek podstawowych”, którym przypisano szereg uprawnień i nadano silną autonomię. Stworzyło to warunki sprzyjające postępującej autonomizacji wydziałów i tym samym przekształcaniu się uczelni w federację jednostek. W połączeniu z opisanymi wcześniej procesami różnicowania się wydziałów oraz w wyniku stosowania do wewnętrznej alokacji środków budżetowych algorytmu zbliżonego do ministerialnego wprowadziło to również konflikty interesów, nasilając odśrodkowe tendencje. Trudno jest w tej sytuacji wdrożyć logiczny ład zarządczy. Osłabienie siły wydziałów było niewątpliwie jednym z głównych celów przyświecających twórcom wprowadzonej w lipcu 2018 roku nowej ustawy. Krytycy wszechwładzy jednostek podstawowych podkreślali, że w jej efekcie „uczelnia przekształcała się w federację skonfliktowanych wydziałów, co powodowało niesterowność, niemożność stworzenia i wdrożenia wspólnej polityki, [a także] dryfowanie, rozproszenie i przepychanie odpowiedzialności – również z uwagi na silną, ustawowo zagwarantowaną rolę ciał kolegialnych” (Giza, Karwińska, Zielińska 2019). Do tej listy „grzechów kardynalnych” należałoby dodać szereg rozwiązań – niekiedy drobnych – które powodowały różnego rodzaju dysfunkcje; idzie np. o dysfunkcyjne efekty konieczności wykazywania minimów kadrowych czy wyrastające na gruncie obowiązujących przepisów spółdzielnie habilitacyjne.

Autonomizacja jednostek i tendencje odśrodkowe powodowały nie tylko utratę poczucia wspólnoty, ale narastanie złożoności i fragmentację głównych procesów orga-

nizacyjnych. Szczególnie w większych uczelniach jednostki – w poszukiwaniu usprawnień własnego funkcjonowania – coraz częściej wdrażały różne, niekompatybilne procedury i standardy. Głównym motorem różnicowania i fragmentacji procesów administracyjnych była właśnie decentralizacja: podporządkowanie administracji w jednostkach władzom dziekańskim, a nie kierownictwu pionów funkcjonalnych. W konsekwencji większość procesów operacyjnych nie miała tzw. właściciela, dbającego o rozwój i usprawnianie jednolitego systemu, przepływ i rozwój kompetencji (np. szkolenia pracowników), utrzymanie spójności procesu czy standardy wprowadzania danych. Fragmentacja procesów ma również szereg innych niekorzystnych konsekwencji: m.in. niejasny podział kompetencji, podwójna podległość, rozproszenie odpowiedzialności, osłabianie zaufania do odległej „centrali”, która – jak się może wydawać – niewiele robi, skoro całą pracę wykonują jednostki.

Impulsy procesu fragmentacji leżały poza uczelnią – zarówno w sferze wspomnianych regulacji prawnych, jak w otoczeniu społeczno-gospodarczym, kreującym m.in. zróżnicowany popyt na kształcenie zależnie od dziedziny i dyscypliny naukowej. Znalazły one jednak podatny grunt w dążeniach wydziałów, szczególnie relatywnie dużych i silnych, i zapewne również w niektórych segmentach administracji centralnej, chętnie delegującej w dół odpowiedzialność. W efekcie uczelnie został „rozdane” jednostkom podstawowym, a w uczelnianych relacjach wewnętrznych ukształtowało się specyficzne *modus vivendi*: każda jednostka zajmuje się swoimi sprawami, nie wtrącając się w sprawy innych i oczekując wzajemności (tj. że nikt nie będzie wtrącał się w ich sprawy). Rozparcelowanie procesów organizacyjnych ma bardzo poważne konsekwencje, powodując niekompatybilność lokalnych procedur i rozwiązań, co podnosi ryzyko dla uczelni jako całości (np. w przypadku zamówień publicznych) i powoduje niekontrolowany wzrost złożoności. Bardzo też utrudnia, jeśli wręcz nie uniemożliwia, wdrażanie systemowych rozwiązań, niepomrotnie komplikując scalanie rozproszonych, gromadzonych według różnych metodologii danych. Złożoność kosztuje: wydłużanie i komplikowanie procesów pochłania zasoby, niekompatybilność działań nie pozwala wykorzystywać ekonomii skali oraz synergii, a trudności ze scalaniem danych utrudniają nie tylko sprawozdawczość, ale i tworzenie strategii.

Musselin (2001, 2004) zwraca uwagę, że pełne zrozumienie tego, co dzieje się z wyższymi uczelniami, wymaga również wzięcia pod uwagę fundamentalnego napięcia między administrowaniem a działalnością statutową (*organisational and profession-based forces*); między uniwersytetem jako wspólnotą uczonych a uniwersytetem jako ziemską organizacją, która potrzebuje zasobów materialnych i procedur. Obok uczonych i nauczycieli akademickich dla funkcjonowania uczelni niezbędny jest więc swoisty „laikat”, czyli profesjonalna kadra administracyjna. Działalność statutowa – kształcenie i prowadzenie badań – oraz działalność administracyjna mają całkowicie odmienną

naturę i wymagają całkowicie różnych kompetencji. Tą pierwszą, jak zwykle się uważać, zarządzają władze wybieralne – należy do nich kształtowanie strategii i polityki kształcenia, budowanie pozycji w nauce światowej czy inicjowanie współpracy z otoczeniem. Ta druga – procesy wspierające – to z kolei domena profesjonalnej administracji, która jest swoistym „korpusem służby cywilnej” na uczelniach. Władze wybieralne się zmieniają, a ponadto nie mają kompetencji np. w zakresie księgowości czy zarządzania nieruchomościami – tymczasem właśnie w sferze administrowania niezbędna jest ciągłość, uczenie się organizacji, kumulowanie doświadczeń. Należy przy tym zauważyć, że wszystkie materialne procesy wspierające uczelnie bardzo się komplikują, i dla efektywnego działania niezbędne stają się bieżące podnoszenie kwalifikacji, doszkalanie, i coraz wyższe kompetencje: wszyscy na uczelniach wiedzą, jak trudna i wymagająca staje się obsługa projektów z PO WER czy administrowanie projektami międzynarodowymi. Kompetentna, lojalna i szanowana kadra administracja jest jednym z krytycznych zasobów uczelni.

Tymczasem na uczelniach rola i pozycja administracji przez lata ulegała osłabieniu. Przyczyny procesu degradacji kryją się w prostej decyzji: w algorytmie decydującym o wielkości alokowanych środków administracja nie jest uwzględniana. W ustawie z roku 2005 wręcz była mowa o tym, że utrzymanie infrastruktury, kadry inżynieryjno-technicznej oraz administracji ma być realizowane z dotacji podstawowej; na te cele nie przysługują odrębne środki. Spowodowało to, że administracja i pracownicy inżynieryjno-techniczni zaczęli być postrzegani jako obciążenie. Nauczyciele akademicy mieli poczucie, że „przynoszą pieniądze” na swoje wynagrodzenia, liczą się bowiem do uwzględnianego w dotacji czynnika „K” (kadra), natomiast administracja, obsługa i pracownicy otoczenia nauki (np. laboranci) są czystym kosztem, zjadającym środki finansowe, które można by przeznaczyć na inne (ważniejsze?) rzeczy. W konsekwencji z wielu uczelniach pracownicy inżynieryjno-techniczni praktycznie zniknęli, a ich rolę przejęli doktoranci, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami tego stanu rzeczy. Administracja natomiast była stopniowo osłabiana zarówno co do liczby, jak – przede wszystkim – co do poziomu wynagrodzeń. Wytworzyło to swoiste błędne koło: za tak niskie pensje nie sposób było zrekrutować dobrych pracowników „z rynku”, co podsycало przekonanie, że administracja jest nieudolna i nie ma sensu płacić jej więcej, bo i tak nie odejdzie (nie ma szans na inne zatrudnienia): klasyczne błędne koło. W konsekwencji mieliśmy do czynienia z procesem przejmowania kompetencji administracyjnych przez wybieralną kadre zarządzającą, co pogłębiało spadek pozycji kadry administracyjnej. W efekcie, również z uwagi na przeorientowanie władz uczelni w stronę myślenia o finansach i organizacji, coraz częściej decyzje w istocie administracyjne podejmowane były przez władze wybieralne, których kompetencje leżały przecież nie w administrowaniu nieruchomościami czy decydowaniu o kontach księgowych, ale raczej w zakresie zarządzania nauką czy

kształceniem w perspektywie statutowych celów uczelni. W efekcie wytworzyło się negatywne sprzężenie zwrotne: im bardziej ubezwłasnowolniona była administracja, tym mniej miała pola do działania (klasyczna wyuczona bezradność), więc tym gorzej była oceniana i tym więcej kolejnych kompetencji przejmowały władze wybieralne.

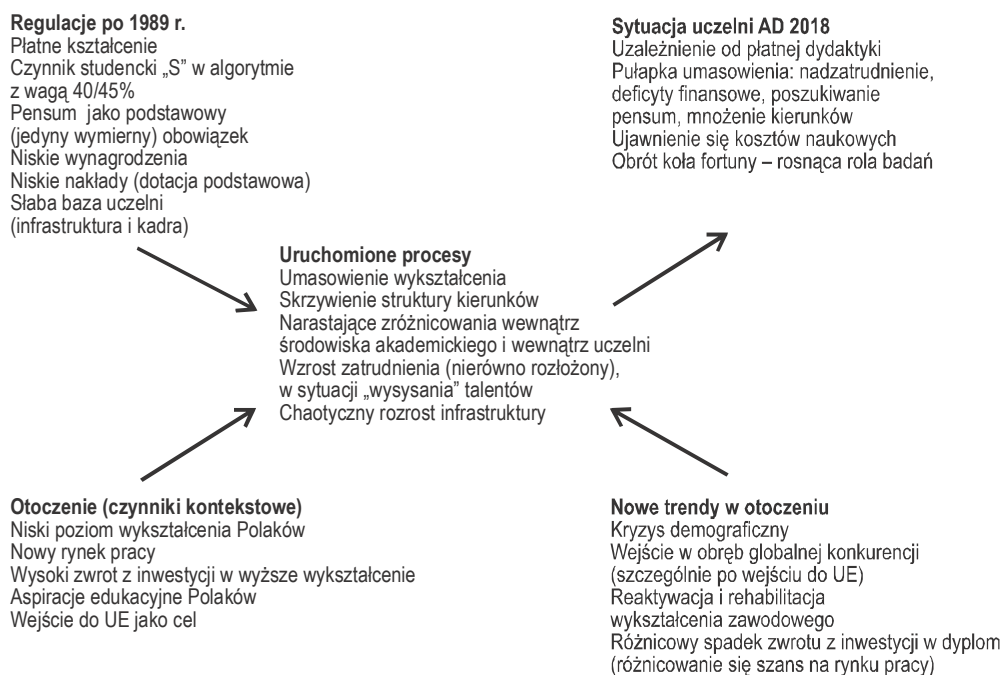
Analizując dokonujące się na uczelniach wewnętrzne przemiany, trzeba też uwzględnić fakt, że w coraz większym stopniu muszą one funkcjonować w komplikującej się sieci regionalnych, krajowych i międzynarodowych powiązań, wchodząc w jednoczesne relacje z bardzo zróżnicowanymi aktorami (interesariuszami). Ekosystem nauki i kształcenia komplikuje się i globalizuje: wystarczy wspomnieć o potężnych przemysłach wydawniczych czy zabiegach wokół poprawiania pozycji w rankingach.

Podsumowanie: mechanizmy i sprzężenia

Interesują mnie procesy uruchomione wewnątrz polskich uczelni przez trzy głównie czynniki: komercjalizację kształcenia, wprowadzenie opartego na wymiernych wskaźnikach udziałowego algorytmu oraz decentralizację. Choć główne wymiary działalności uczelni są ze sobą powiązane, w pierwszym kroku proponuję przyjrzeć się osobno działalności statutowej – kształceniu i prowadzeniu badań – oraz zarządzaniu. Przedstawiam je schematycznie na kolejnych rysunkach, ilustrujących, co działo się na uczelniach w okresie 1989–2018, kiedy wprowadzona została nowa ustawa. Traktuję rok 2018 jako cezurę, bowiem dwa lata – w tym okres przejściowy – to zdecydowanie okres zbyt krótki, żeby wypowiadać się o efektach nowej ustawy, tym bardziej, że zapowiadane są poprawki. Chciałabym jedynie postawić pytanie, czy nowa ustawa odnosiła się do najbardziej palących problemów, przed którymi stały uczelnie, oraz czy pozwalała unieważnić uruchomione wcześniej dysfunkcyjne często mechanizmy i procesy. Od roku 2010, ujawniały się kolejno wytworzone przez wcześniejsze rozwiązania problemy, takie jak nadmiar pracowników w relacji do malejącej liczby studentów, wysokie koszty nowoczesnej, wytworzonej głównie dzięki środkom europejskim, infrastruktury czy słaba oferta kształcenia w językach obcych. Jak pisałam, problemy te generowały pojawianie się bardziej bodaj jeszcze dysfunkcyjnych rozwiązań, takich jak mnożenie kierunków studiów w poszukiwaniu pensum dla pracowników, „import” zagranicznych studentów we współpracy z pobierającymi „poglówne” pośrednikami czy publikowanie w czasopiśmie bądź wydawnictwach oferujących płatne „umiędzynarodowienie”. Warto po raz kolejny podkreślić, że wszystkie te działania są jak najbardziej racjonalne z punktu widzenia gry, w którą uczelnie grały, choć z pewnością stanowią odstępstwo od dawnego etosu.

Niewątpliwie efektem zamierzonym przez państwo było umasowienie wyższego wykształcenia przy jednoczesnym niezwiększaniu finansowania kształcenia z budżetu. Umasowienie kształcenia pociągnęło jednak za sobą szereg nieprzewidywanych, dys-

funkcyjnych konsekwencji – takich jak wzrost zatrudnienia nauczycieli akademickich (niekoniecznie najlepszych spośród absolwentów), silne zróżnicowania między uczelniami i między wydziałami – w tym pojawienie się wydziałów masowych, skoncentrowanych na dydaktyce, uzależnienie od płatnej dydaktyki, które miało się zemścić nie tylko w wymiarze finansowym, ale i potencjału naukowego. Wszystkie te procesy miały silny wpływ na wewnętrzny układ sił i władzy tak wewnątrz uczelni, jak i w całym sektorze.

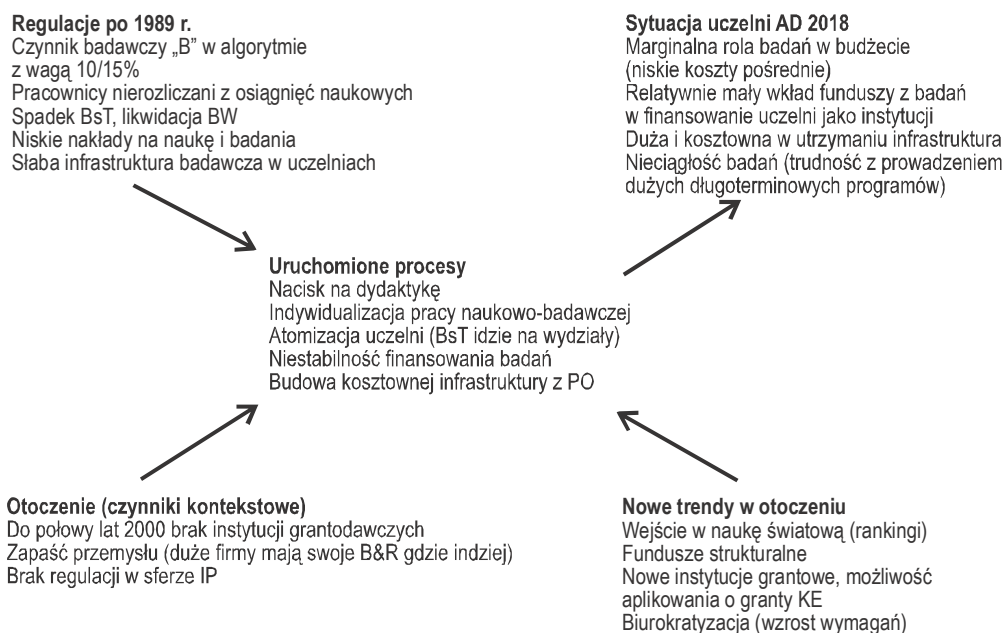


Ryc. 1. Procesy związane z kształceniem po 1989 roku

Towarzyszył temu chaotyczny i przypadkowy rozrost infrastruktury: uczelnie otrzymywały od władz samorządowych budynki nieprzystosowane do potrzeb dydaktyki, i często w nie najlepszym stanie; zdobycie funduszy na kapitalne remonty graniczyło, i nadal graniczy, z cudem. W tle kształtowały się i/lub ujawniały trendy, które działały w zupełnie odmiennym kierunku: kryzys demograficzny, który skądinąd nie powinien być dla nikogo niespodzianką; trudny do policzenia, ale jednak dający się odczuć spadek wartości dyplomu wyższej uczelni itp. Uczelnie zaczęły odczuwać oddziaływanie tych trendów już od roku 2010: niektóre z nich w całości (np. uniwersytety ekonomiczne) znalazły się w pułapce umasowienia, a inne dotknęła ona tylko w części (tj. niektóre wydziały). Tak czy inaczej, trzeba było odpowiedzieć na liczne i trudne pytania – o to, jak skompensować tracone przychody z czesnego, skąd wziąć wystarczającą dla utrzy-

mania zatrudnienia liczbę studentów, jak utrzymać drogą infrastrukturę, która w międzyczasie zbudowana została z funduszy strukturalnych itp.

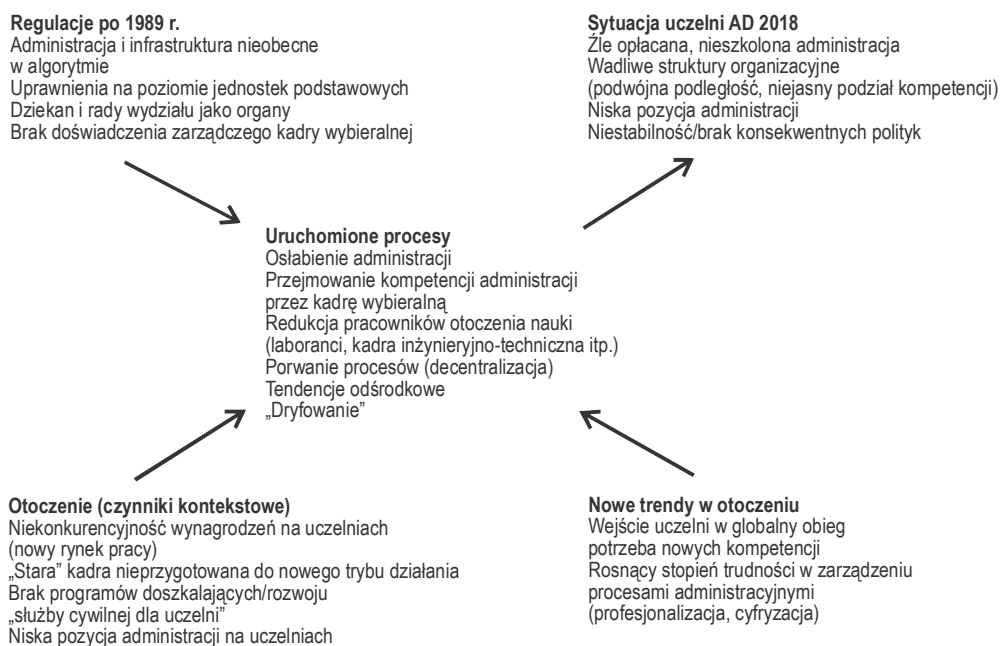
Na pewno trudno jest zaakceptować takie środki ratunkowe, jak „import” zagranicznych studentów z wykorzystaniem pojawiających się na uczelniach pośredników czy obniżanie kryteriów jakościowych tak przy rekrutacji, jak promowaniu studentów. Trzeba jednak pamiętać, że w tak ustawionych warunkach brzegowych i przy takiej macierzy wypłat uczelnie w zasadzie nie miały wyjścia: zachowywały się i zachowują racjonalnie, bowiem jako organizacje „ziemskie” potrzebują materialnych zasobów. Faktem jest jednak, że działalność statutowa zesłała na dalszy plan: studenci, programy kształcenia, umiędzynarodowienie itp. stopniowo stawali się coraz bardziej instrumentalni wobec potrzeb organizacji (utrzymanie zatrudniania, utrzymanie dotacji itp.).



Ryc. 2. Procesy związane z badaniami po 1989 roku

Jak wielokrotnie dowodzone (Cieśliński 2016), przez cały okres od 1989 roku wszystkie mechanizmy uruchomione w polu regulacyjnym szkolnictwa wyższego koncentrowały się na dydaktyce, a impulsów zachęcających do rozwoju badań naukowych praktycznie nie było. Brak w punkcie wyjścia (w roku 1989) dobrej infrastruktury i zaplecza techniczno-administracyjnego do prowadzenia badań, przeciążenie nauczycieli akademickich dydaktyką, brak „nagród”, a nawet oczekiwań związanych z osiągnięciami naukowymi, sprawiły, że w zasadzie brakowało zachęt i przestrzeni do rozwijania

działalności naukowej i badawczej; dotyczy to szczególnie wydziałów dydaktycznych, które w momencie, kiedy cele systemu szkolnictwa wyższego zostały przeorientowane w stronę nauki, znalazły się w fatalnej pozycji startowej. Wzrost nakładów na badania, choć znaczący, nie skompensował ubytku publicznych i prywatnych nakładów na kształcenie. Jak komentował jeden z najwybitniejszych specjalistów w dziedzinie polityki kształtowania szkolnictwa wyższego, „obecnie nakłady te są zbyt skromne, by zapewnić możliwość przestawienia się uczelni na finansowanie z badań, zwłaszcza w dziedzinach humanistycznych i społecznych. Zasilają się one bowiem głównie środkami z Narodowego Centrum Nauki, o którego budżet rządu 900 mln zł konkurują wszystkie dyscypliny naukowe, a wystarcza on na zapewnienie zaledwie 15% wskaźnika sukcesu przy raczej skromnych budżetowo projektach. [...] Zasobniejsze, zwłaszcza o środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, NCBiR jest jednak silnie zorientowane na projekty technologiczne, a więc w tych obszarach aktywności akademickiej, gdzie «moce produkcyjne» w zakresie kształcenia nie podlegały tak silnie koniunkturalnej gorączce. Kryzys dotknie więc (już dotyka) przede wszystkim dyscypliny społeczne i humanistyczne» (Górnjak 2015: 34).



Rys. 3. Procesy związane z zarządzaniem uczelnią po 1989 roku

Przegląd tego, co działo się w ciągu minionych trzydziestu lat, jeśli idzie o warunki funkcjonowania polskich uczelni, skłania do kilku wniosków, które chciałbym sformułować – ryzykując przesadę, ale w nadziei na dyskusję – bardzo ostro.

Po pierwsze, przyczyny niezadowolającego stanu i pozycji szkolnictwa wyższego leżą w mechanizmach i regulacjach „ustawiających” jego funkcjonowanie – a nie (jedynie) w mentalności czy postawach akademików. Warto dodać, że owe mechanizmy ulegały ciągłym zmianom, a samo podejście do tworzenia polityk mieści się w paradygmacie manipulacji warunkami brzegowymi i „macierzą wypłat”. Obciążanie uczelni odpowiedzialnością za słabości i deficyty jest nieuzasadnione, bowiem w zadawanych im warunkach zachowywały się one racjonalnie. Działanie wbrew uruchamianym systemom zachęt i mechanizmom wymagałoby od uczelni ogromnego samozaparcia, którego nie mamy prawa od żadnych instytucji w normalnych warunkach oczekiwać.

Po drugie, nowa ustawa (z 2018 r.) została przygotowana przy analogicznym podejściu i tej samej teorii zmiany społecznej, o czym świadczy choćby to, że algorytm udziałowy pozostał w niezmienionej postaci – choć oczywiście znowu zmieniono kilka wskaźników oraz wydzielono trzy osobne pule (dla uczelni badawczych, pozostałych uczelni akademickich oraz wyższych szkół zawodowych). Czy naprawdę można się spodziewać, że tym razem się uda, czy też raczej „podryfujemy” w jakąś inną, nieprzewidzianą stronę?

Po trzecie, między uczelniami a władzą publiczną oraz w dużej mierze w samym środowisku akademickim toczy się nie dyskusja, a gra. W grze idzie o wygraną czy też ograniczenie przeciwnika, a nie o jakiś zewnętrzny wobec niej cel. Nie dyskutuje się więc o celach, a jedynie optymalizuje, z lepszym lub gorszym skutkiem, poszczególne parametry. Doprowadziło to do instrumentalizacji misyjnej działalności uczelni, zaniku planowania strategicznego i dominacji doraźności.

Dobitnie pisze o tym Jerzy Axer: „środowisko akademickie skupione na dostosowywaniu się do rygorów wynikających z procesu bolońskiego i wabione złudnymi w istocie obietnicami menedżerskich i ekonomicznych usprawnień traci często z pola widzenia ten problem, który uważam za zasadniczy. **Każda instytucja, która chce mieć wpływ na swój los i nie myśli o sobie tylko w kategoriach zależności od sił zewnętrznych, musi planować swój rozwój i wyobrażać sobie swoją przyszłość.** Instytucja uniwersytetu, która od siedmiuset lat odwołuje się do pojęcia autonomii, ma szczególne powody, żeby nie godzić się na bycie wyłącznie przedmiotem w procesie przemian. To jednak oznacza, że nasze środowisko nie może oczekiwać rozwiązania problemów przez obronę *status quo* i doraźnych interesów oraz szukać alibi w zewnętrznych ograniczeniach i utrudnieniach” (Axer, 2010: 2).

Uniwersytet w swoim wymiarze duchowym istnieje tylko za sprawą wspólnoty, która podtrzymuje w swoich działaniach wartości, na których jest on ufundowany. Organizacja uniwersytetu, która jest tak chętnie zmieniana i reformowana, może oczywiście mniej lub bardziej utrudniać zgodne z etosem akademickim postępowanie, ale nie dotyka istoty uniwersytetu. Prawdziwym zagrożeniem jest więc właśnie erozja eto-

su, dokonująca się nie pod naciskiem zewnętrznych aktorów, ale za sprawą „etycznego opromienienia” innego systemu motywacji. Myślę, że większość z nas zdaje sobie sprawę, że tylko my sami, jako autonomiczna społeczność, możemy odwrócić ten trend. „Wydaje się zatem konieczny postulat odnowy i dbałości całego środowiska akademickiego o przywrócenie należnego miejsca etyce. Zanim zaczniemy uczyć społeczeństwo, zadbajmy o stosowanie tych zasad we własnym środowisku” (<http://obywatelenauki.pl/2012/12/tekst-lukasza-niesiolowskiego-o-spoecznej-rolu-universytetu/>)

Bibliografia prac przywoływanych w tekście

- Antonowicz D., Gorlewski B. (2011). *Demograficzne tsunami*. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku, Instytut Rozwoju Kapitału Intelektualnego im. Sokratesa, Warszawa.
- Bieliński J. (2006). Dotacja i czesne. *Forum Akademickie* 12, s. 22–24.
- Blanchenay P., T. Burns, F. Köster (2014). *Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers, No. 104, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqr7-en>
- Bleiklie I., Høstaker R., Vabø A. (2000). *International study of higher education: Norway*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Broucker B., De Wit K., Leisyte L. (2015). An Evaluation of New Public Management in Higher Education. *Paper presented during EAIR 37th Annual Forum in Krems, Austria*.
- Cieśliński J.L. (2015) *O historii i mitologii algorytmu*. Opublikowane na stronie Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej. <http://kkhp.pl/dokumenty/dyskusje/j-l-cieslinski-o-historii-i-mitologii-algorytmu/> [dostęp 21.04. 2020]
- Cieśliński J.L. (2015). Zły algorytm, złe minima. *Forum Akademickie* 4, s. 19–21.
- Cieśliński J.L. (2016). Algorytm podziału dotacji podstawowej dla polskich uczelni akademickich. *Nauka* 1/2016, s. 159–180.
- Cieśliński J.L., Różycki F. (2017). Wpływ głównych elementów nowego algorytmu na dotację podstawową dla polskich uczelni akademickich. *Nauka* 4/2017, s. 109–128.
- Chłoń-Domińczak A., Lewicki J. (2015). Polskie szkoły wyższe w kontekście międzynarodowym. [W:] Górniak J. red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*. Raport cząstkowy przygotowany przez Ernst & Young Business Advisory Group i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2009, <http://www.uczelnie2020.pl/zobacz/diagnoza-stanu-szkolnictwa-wyz-2> [dostęp 25.05.2020].
- Dunn E. (2008). *Prywatyzując Polskę. O bobofrutach, wielkim biznesie i restrukturyzacji pracy*. Przełożył P. Sadura. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Dybaś M., Dziemianowicz-Bąk A., Krawczyk-Radwan M., Walczak D. (2017). *Szkolnictwo wyższe*. [W:] *Dynamika przemian w edukacji i diagnoza problemów do rozwiązania*, Raport IBE.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferlie E., Musselin Ch., Andresani G. (2008). The Steering of the Higher Education System: A Public Management Perspective. *Higher Education* nr 56: s. 325–348.

- Górniak J. red. (2015). *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Górniak J. (2015). *Ogólne uwarunkowania sytuacji szkolnictwa wyższego w Polsce* [W:] Górniak J. red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Kwiek M. (2010). *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Poznań: Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2010.
- Kwiek M. (2016). *Uniwersytet w dobie przemian: instytucje i kadra akademicka w warunkach rosnącej konkurencji*. Warszawa: PWN.
- Kwiek M., Antonowicz D., Brdulak J., Hulicka M., Jędrzejewski T., Kowalski R., Kulczycki E., Szadkowski K., Szot A., Wolszczak-Derlacz J. (2016). *Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Leja K. (2002). Uniwersytet – Świątynia wiedzy czy sprawnie działająca organizacja, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, nr 1/19, 101–109.
- Leja K., (red.) (2008). *Społeczna odpowiedzialność uczelni*. Gdańsk: Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej i Instytut Społeczeństwa Wiedzy.
- Lipsky M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation, New York.
- Mazmanian D., Sabatier P. (1983). *Implementation and public policy*. Scott, Foresman.
- May J., A. Wildavsky (eds.) (1978). *The policy cycle*. Sage, Beverly Hills.
- Moroń D. (2013). Wielosektorowość w szkolnictwie wyższym w kontekście sytuacji demograficznej [w:] J. Pakuła (red.), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*, Eikon Studio, Toruń.
- Moroń D. (2016). Wpływ przemian demograficznych na szkolnictwo wyższe w Polsce. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach* Nr 290, s. 107–116.
- Musselin C. (2001). *La Longue Marche des Universite's Francaises*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Musselin C. (2004). *The long march of French universities*. New York: Routledge.
- Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania, perspektywy* (2009) Fundacja Rektorów Polskich, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Polskie szkoły wyższe w kontekście międzynarodowym*. [W:] Górniak J., red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Pomianek T. (2014). *Dywersyfikacja źródeł przychodów, a nie pogoń za studentem*, [w:] *Idea uniwersytetu. Reaktywacja*. red. P. Sztompka, K. Matuszek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, s. 253–266.
- Pomianek T., Rozmus A. (2010). *Modernizacja finansowania szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce*, [w:] *Sporne kwestie strategii rozwoju nauki i szkolnictwa wyższego*, red. H. Samsonowicz, J. Sławiński, L. Szczucki, W. Tygielski, M. Ziółkowski, Warszawa, s. 58–79.
- Pressman J.L., Wildavsky A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. University of California Press.

- Prokopowicz P., Krupnik S. (2015). *Zasoby niematerialne szkolnictwa wyższego*. [W:] Górniak J., red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Psacharopoulos G. (1989). Why educational reforms fail: A comparative analysis, *International Review of Education*, t. 35/2, s. 179–195.
- Rekuć W., Szczurowski L. (2015). Zmiany czynników podziału zasadniczej dotacji dydaktycznej w jednostce szkoły wyższej, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 386, s. 317–328.
- Rocki M. (1998). Jak dzielić dotację. *Forum Akademickie* nr 7–8.
- Rybiński L., Gil J. (2013). Składnik (nie)dostępności kadry, *Forum Akademickie*, nr 11, <https://forumakademickie.pl/fa/2013/11/skladnik-niedostepnosci-kadry/#> [dostęp 25.05.2020]
- Sabatier P., Mazmanian D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, *Policy Analysis*, t. 5, s. 481–504, <http://dx.doi.org/10.2307/42783358>
- Sadura P. (2018). *Państwo, szkoła, klasy*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Signe L. (2017). *A Synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure*. OCP Policy Centre. <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PP1703.pdf> [dostęp 28.03.2020]
- (2009) Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego 2010–2020. Projekt środowiskowy <https://www.frp.org.pl/pl/projekty-zakonczone/454-strategia-rozwoju-szkolnictwa-wyzszego-2010-2020-projekt-srodowiskowy.html> [dostęp 20.05.2020]
- Szczurowski L., Rekuć W. (2012). Aspekty efektywności systemu ocen działalności naukowej jednostki podstawowej szkoły wyższej, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 262, s. 388–400.
- Szczurowski L., Rekuć W. (2017). Zmiany czynnika kadrowego w algorytmie podziału dotacji dydaktycznej dla polskich uczelni. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 262, s. 388–400.
- Szelc A., Pomianek T. (2015). Co premiuje algorytm, *Forum Akademickie*, nr 12.
- Szot A. (2015) *Ramy prawne w procesie zmian w szkolnictwie wyższym*. [W:] Górniak J. red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Sztanderska U. (2015). *Finanse szkolnictwa wyższego w Polsce*. [W:] Górniak J., red. *Diagnoza szkolnictwa wyższego. Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.* Część III, FRP, KRASP, Warszawa.
- Wildavsky A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Macmillan UK.
- Wolszczak-Derlacz J., Parteka A. (2010). *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. Bibliometryczna analiza porównawcza*. Wyd. Ernst&Young – seria „Sprawne państwo”.
- Wolszczak-Derlacz J. (2013). Kształcić czy prowadzić badania naukowe? Analiza efektywności kształcenia i efektywności naukowej na przykładzie wybranych publicznych szkół wyższych w Polsce. *Edukacja* 2 (122), s. 20–33.
- Viennet R., Pont B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review And Proposed Framework*. OECD Education Working Paper No. 162.

Modernizing Universities. Polish HEI after 1989

Higher education system in Poland has undergone in the years 1989–2020 the process of profound changes. The logic and the philosophy of the reforms of the Polish HEI have stayed in the broad frame of New Public Management, thus being convergent with the public policies addressed to academic institutions in US and Europe (Ferlie, Musselin, Andresani 2008). The circumstances of implementing the NPM driven reforms were, however, very specific in Poland: on the one hand, the modernization of the HE institutions took place in the context of the profound, wholistic systemic transformation. On the other, Polish academia entered the new era with the resources, habits and traditions that had been shaped by the past experiences. The paper is the case study of the Polish HEI after 1989. I aim to identify the processes and mechanisms that have been put into motion by the solutions and regulations adopted by the public authorities – privatization, performance based funding and decentralization in the first place. In the frame of NPM, public authorities supersede planning by steering via setting the boundary conditions and payoffs matrix in such a way as to encourage – or make rational – to move in a certain, desired direction. I argue this kind of steering resulted in many negative externalities, including instrumentalization of the HEI missions and erosion of the academic ethos.

Key words: Higher Education Institutions, reforms of the higher education sector, new public management, performance based funding, instrumentalization of the universities' mission, academic ethos

