

# Małgorzata Dąbrowa-Szefler

## Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego oraz wyzwania i cele systemu zawarte w raporcie *Tertiary Education for the Knowledge Society*<sup>1</sup>

Autorka omawia najważniejsze aktualne problemy systemu szkolnictwa wyższego oraz cele i zadania na przyszłość, przedstawione w dwutomowym raporcie OECD zatytułowanym *Tertiary Education for the Knowledge Society*, który ukazał się w 2008 r.

Prezentuje poglądy autorów raportu (wybitnych ekspertów) na następujące kwestie:

(1) podstawowe tendencje rozwoju szkolnictwa wyższego w ostatnich czterech dekadach; (2) problemy sterowania szkolnictwem wyższym (w tym rola państwa i rynku oraz autonomia uczelni); (3) zagadnienia finansowania szkolnictwa wyższego (w tym kwestia opłat za studia); (4) zmiany charakteru i znaczenia kariery naukowej oraz statusu nauczyciela akademickiego; (5) wybrane aspekty internacjonalizacji szkolnictwa wyższego. Omówienie zawiera też interesujące dane przytoczone przez autorów raportu, dotyczące poszczególnych problemów.

Słowa kluczowe: OECD, szkolnictwo wyższe, zarządzanie szkolnictwem wyższym, finansowanie szkolnictwa wyższego, internacjonalizacja szkolnictwa wyższego, kariera naukowa, nauczyciele akademicy.

### **Podstawowe tendencje rozwoju szkolnictwa wyższego w ostatnich czterech dekadach (ze szczególnym uwzględnieniem lat 1991–2005)**

Raport *Tertiary Education for the Knowledge Society* stanowi podsumowanie projektu badawczego realizowanego od 2004 r. przez Department of Education and Training Policy OECD (por. Dąbrowa-Szefler 2007), w którym uczestniczyły 24 kraje, w tym Polska. Podstawowym etapem realizacji tego projektu były najpierw raporty krajowe (*Country No-*

---

<sup>1</sup> Paolo Santiago, Karine Tremblay, Ester Basri, Elena Arnal: *Tertiary Education for the Knowledge Society*, t. 1: *Special Features: Governance, Funding, Quality*, t. 2: *Special Features: Equity, Innovation, Labour Market, Internationalisation*, OECD, Paris 2008. Szersze informacje na temat procesu realizacji projektu znajdują się w tomie 1, s. 3.

tes), przygotowywane przez poszczególne kraje uczestniczące, a następnie 14 raportów autorstwa międzynarodowych ekspertów, opracowanych na podstawie ich wizyt w tych krajach oraz obszernej literatury przedmiotu. Udział ekspertów zagranicznych w przeglądach systemów szkolnictwa wyższego w poszczególnych krajach pozwolił zespołowi autorskiemu na podjęcie tematów, które – ze względu na kontrowersyjność oraz opór grup interesów – w debacie wewnętrznej napotykały istotne trudności i niekiedy pomijane są milczeniem.

Autorzy raportu uważają, iż mimo niekwestionowanych różnic między poszczególnymi krajami w organizacji i funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego, które wynikają z tradycji historycznej i kulturowej, można określić wspólne cechy tych systemów, a przede wszystkim zidentyfikować najważniejsze priorytety polityki w dziedzinie szkolnictwa wyższego, wspólne dla tych krajów (t. 1, s. 18). Priorytety te zostały zdefiniowane na podstawie dotychczasowych ogólnych tendencji charakteryzujących przemiany w szkolnictwie wyższym w ostatnich 40 latach w poszczególnych krajach, a także jako element wizji funkcjonowania systemu szkolnictwa wyższego w przyszłości (wizji opartej na roli szkolnictwa wyższego w kształtowaniu społeczeństwa wiedzy, ponieważ rozwój kwalifikacji pracowników i upowszechnienie wiedzy w społeczeństwie stały się imperatywem dla poszczególnych krajów, t. 1, s. 23). Wizja rozwoju szkolnictwa wyższego w przyszłości musi zatem zawierać cztery elementy, cztery rodzaje misji, do których zaliczono:

- tworzenie kapitału ludzkiego (poprzez system kształcenia);
- tworzenie bazy dla rozwoju wiedzy (poprzez system badań);
- upowszechnianie wiedzy (kształcenie i inne formy akumulacji wiedzy);
- międzypokoleniową transmisję wiedzy.

Na konferencji ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe (Ateny, czerwiec 2006 r.) podkreślono, że zmiany będą coraz trudniejsze do wprowadzenia, ale aby sprostać wyzwaniom przyszłości, istnieje potrzeba ich kontynuowania (t. 1, s. 24).

Ogólne kierunki zmian, które dokonały się w szkolnictwie wyższym w latach 1991–2004 autorzy ujęli w następujących grupach (t. 1, s. 14):

1. Rozwój ilościowy. Średnia roczna stopa wzrostu na poziomie 5,1% spowodowała zwiększenie się liczby studentów na świecie z 68 mln do 132 mln. Najszybsze tempo wzrostu (średnio 8,1% rocznie) wystąpiło w krajach Azji i Pacyfiku, a najniższe (1,9%) w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej. W Europie Środkowej i Wschodniej wyniosło ono 5% w skali roku.

W latach 1991–2004 stopa skolaryzacji brutto wzrosła średnio w krajach (UNESCO 2006, tab. 1, s. 23):

- Ameryki Północnej i Europy Zachodniej z 52% do 70%;
- Europy Środkowej i Wschodniej z 33% do 54%;
- Ameryki Łacińskiej i Karaibów z 17% do 28%;
- Azji i Pacyfiku z 7% do 23%.

Dane te świadczą o przenoszeniu się tendencji do ilościowego rozwoju szkolnictwa wyższego z krajów wysoko rozwiniętych (Ameryka Północna, Europa Zachodnia) na inne części świata, czyli o globalizacji.

Autorzy raportu wymieniają następujące czynniki ekspansji ilościowej szkolnictwa wyższego (t. 1, s. 41): wzrost gospodarczy, ekspansję sektora publicznego tworzącego popyt na wysoko wykwalifikowane kadry, poszerzenie dostępu do edukacji (wzrost szans) oraz

atrakcyjność edukacji „samej w sobie” (jest to bardzo ważny czynnik według Gibbonsa [1998]).

2. Dywersyfikacja struktury pod względem udziału sektorów (publicznego, prywatnego), rodzajów szkół wyższych (akademickie, zawodowe) oraz nowych sposobów przekazywania wiedzy.

Rozróznilo następujące rodzaje szkół wyższych (t. 1, s. 45):

- publiczne;
- prywatne-zależne (otrzymują od rządu i agencji rządowych dotację pokrywającą przynajmniej 50% kosztów, w tym wynagrodzenia kadry);
- prywatne-niezależne (otrzymują od rządu dotację w wysokości nie przekraczającej 50% kosztów, a personel nie jest opłacany przez agencje rządowe).

Istotną cechą rozwoju szkolnictwa wyższego będzie także wysoka dynamika rozwoju sektora nieuniwersyteckiego (zawodowego). Nowe typy szkół są powiązane z regionem, wpływają na jego rozwój, odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnych oraz plany życiowe i zawodowe studentów. Ekspansji edukacyjnej dokonują też tradycyjne uniwersytety, oferując kształcenie w skróconych cyklach oraz nadając – oprócz akademickich – tytuły zawodowe.

Nowe formy kształcenia (*e-learning*, kształcenie ustawiczne, modułowe i transfer punktów kredytowych) tworzą system nakierowany na kompetencje.

3. Wzrost zróżnicowania populacji studentów pod względem ich sytuacji społeczno-ekonomicznej, pochodzenia etnicznego, płci (zwiększenie udziału kobiet), poziomu i rodzaju dotychczas osiągniętego wykształcenia oraz wieku (tendencja do wydłużania się okresu studiów).

Mimo wzrastającego zróżnicowania struktury populacji studentów utrzymują się zjawiska obniżonego poziomu w dostępie do szkół wyższych niektórych grup społecznych „niedoreprezentowanych” ze względu na położenie społeczne, płeć, wiek lub pochodzenie etniczne. Dotyczy to jednak tylko niektórych krajów. W większości państw OECD „równe szanse” i poszerzenie społecznego dostępu do edukacji na poziomie wyższym stały się priorytetem. Obserwuje się dwie wyraźne tendencje: (a) do wzrostu udziału kobiet w kształceniu na poziomie wyższym oraz (b) do wzrostu udziału osób starszych, mniejszości etnicznych i imigrantów (t. 1, s. 47).

4. Nowy system finansowania i dywersyfikacja źródeł, wzrost znaczenia finansowania celowego, finansowania na podstawie wyników (efektów), wzrost znaczenia procedur opartych na konkurencyjności, a także poszerzenie (w wielu krajach) systemu pomocy materialnej dla studentów.

Mimo poszerzenia i zwiększenia pomocy materialnej dla studentów równocześnie następuje wzrost obciążenia studentów i ich rodzin kosztami kształcenia. Zjawisko to można, jak sądzę, wytłumaczyć ogólnym wzrostem kosztów wykształcenia.

W systemach pomocy materialnej dla studentów rośnie znaczenie kredytów.

5. Wzrost znaczenia odpowiedzialności uczelni, rozliczania (*accountability*) i skuteczności (*performance*), rozwój systemów zapewniania jakości oraz zasad rozliczania.

6. Nowe formy zarządzania szkołami wyższymi: nowa organizacja, formy podejmowania decyzji, kierowanie uczelniami przez menedżerów, współpraca z przedsiębiorcami.

7. Mobilność i współpraca, powiązania globalne (między uczelniami, studentami, z gospodarką, międzynarodowa współpraca badawcza).

Nie brakuje jednak problemów dyskusyjnych, które powstały przy próbach realizacji hasła „liberalizacji usług edukacyjnych”, w tym sprzedaży usług edukacyjnych innym krajom (poprzez zakładanie uczelni). Kontrowersyjność tej idei wywodzi się stąd, że obszar edukacji, w tym szkolnictwa wyższego, tradycyjnie ma charakter usług publicznych o charakterze niedochodowym<sup>2</sup>.

Wyżej wymienione, zapoczątkowane w poprzednich dwóch dekadach, przemiany wymagają jednak kontynuowania w kontekście rosnącej roli szkolnictwa wyższego w gospodarce opartej na wiedzy. Autorzy raportu eksponują tezę, iż zadaniem polityki edukacyjnej jest wykorzystanie publicznych środków przeznaczonych na edukację zgodnie z celami społecznymi i narodowymi. Szkoły wyższe muszą brać udział w realizacji tych celów i określić własne zgodnie z priorytetami narodowymi (t. 1, s. 15). Można zatem postawić pytanie – co z autonomią uczelni? Czy ma ona zostać zastąpiona centralnym sterowaniem? Odpowiedź będzie oczywiście przecząca, ponieważ tendencja do pośredniego sterowania przez państwo i autoregulacji przez uczelnie, funkcjonująca od 40 lat, nie dałaby się (nawet gdyby były takie intencje) odwrócić. Autorzy przyznają jednak, że nie jest łatwym zadaniem godzenie tych – niekiedy sprzecznych – celów wynikających z różnic interesów. Dlatego też przed polityką państwa w odniesieniu do systemu szkolnictwa wyższego postawiono także zadania dokonania zmian w sposobie ustalania celów, podejmowania decyzji, oddziaływania na szkoły wyższe oraz współpracy z nimi, by pozostawić uczelniom określony poziom swobody w wyznaczaniu celów i zadań. Podstawową cechą polityki sterowania szkołami wyższymi staje się równoczesne zwiększanie autonomii, a z drugiej strony – odpowiedzialności (rozliczania – *accountability*) (t. 1, s. 19). Skuteczność polityki zależy od dobrej informacji oraz wyników prac badawczych prowadzonych nad szkolnictwem wyższym. Na tej podstawie tworzy się bowiem diagnozę i konstruuje zadania.

## **Główne problemy i zadania na przyszłość wynikające z przeglądów krajowych**

Kontynuowanie przemian w systemach szkolnictwa wyższego jest niezbędne ze względu na nowe wyzwania związane z globalizacją i budową gospodarki opartej na wiedzy. Podstawowe kierunki tych zmian i wyzwania omawiane w poszczególnych raportach krajowych (*Country Background Reports*) oraz odpowiadające im zadania ujęte są w przedstawionych niżej grupach problemów.

### **Sterowanie szkolnictwem wyższym**

#### *Rola państwa*

Najważniejszym wyzwaniem dla rządów jest stworzenie – we współpracy ze szkołami wyższymi – wizji systemu szkolnictwa wyższego w długim i w średnim okresie oraz prze-

<sup>2</sup> W latach 1995–2004 udział nakładów na B+R wzrósł we wszystkich krajach poza Finlandią (gdzie uległ obniżeniu), Australią, Norwegią, Holandią, Irlandią i Wielką Brytanią, gdzie utrzymał się na nie zmienionym poziomie (por. t. 1, rys. 42, s. 164 oraz OECD 2007a).

łożenie jej na cele strategiczne. Punktem wyjścia powinno być jasne sformułowanie narodowych oczekiwań w stosunku do szkolnictwa wyższego. Uczelnie powinny je przekształcić w swoje cele strategiczne i zadania.

Spójny system szkolnictwa wyższego polegałby na stworzeniu równowagi między sterowaniem przez rząd a autonomią szkoły wyższej. Obecnie szkoły wyższe uwikłane są w większą liczbę sieci wynikających z różnorodnych oddziaływań niż w klasycznym „trójkącie” Burtona Clarka (1983), którego wierzchołki stanowiły: rząd (państwo) – rynek – oligarchia akademicka. Poza rynkiem (pracy, absolwenta, kandydata na studia, innowacji i prac badawczo-rozwojowych) określone potrzeby pod adresem szkół wyższych kreują społeczności lokalne oraz konkurencja międzynarodowa (t. 1, s. 71). Istotne są także powiązania między uczelniami oraz współpraca szkół wyższych.

Państwo musi dążyć – poprzez instrumenty finansowe – do zapewnienia jakości i skuteczności realizacji celów społeczno-narodowych przeniesionych na cele uczelni. Instrumentami tymi są: finansowanie ukierunkowane na realizowanie wyznaczonych celów, stabilizacja finansowania oraz rozliczanie szkół wyższych z przyjętych celów i zadań. Odpowiedzialność szkół wyższych polega na tym, że wszyscy interesariusze otrzymują rzetelną informację na temat jakości kształcenia i badań oraz metod jej zapewniania, a także kosztów kształcenia oraz sposobów korzystania przez uczelnie z posiadanych funduszy.

Rola państwa polega ponadto na zapewnieniu równych warunków dostępu do edukacji na poziomie wyższym dla całej populacji, niezależnie od płci, różnic etnicznych, statusu społeczno-ekonomicznego oraz różnic w jakości osiągniętego wcześniej wykształcenia. Nie we wszystkich krajach, które uczestniczyły w badaniu, polityka państwa stara się rozwiązywać te problemy, do czego jeszcze wrócę (t. 1, s. 59).

Do zadań państwa należy też zapewnienie odpowiedniej podaży kadr nauczycieli akademickich i badaczy. Niektóre kraje odczuwają niedostatek kadry w dyscyplinach technicznych (przede wszystkim informatyce), prawnych i ekonomicznych. Przejmuje ją sektor prywatny, oferujący wyższe wynagrodzenia i lepsze perspektywy kariery zawodowej. Sytuacja ta skłania do kontynuowania debaty na temat statusu nauczyciela akademickiego, który ostatnio uległ zmianie w wyniku odchodzenia od statusu służby publicznej i mianowania do ram bardziej elastycznego zatrudnienia i wynagradzania opartych na zasadzie konkurencji.

Bardzo szeroki wachlarz zadań dla polityki państwa w odniesieniu do szkolnictwa wyższego wiąże się z internacjonalizacją, współpracą i konkurencją w tej dziedzinie. Współpraca pozwoli na międzynarodową porównywalność oraz urzeczywistnienie idei „jakości bez granic”. Zadaniem państwa jest tworzenie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych do międzynarodowej mobilności nauczycieli akademickich i studentów. Rządy powinny też mieć programy motywowania uczelni, aby szkoły wyższe stały się autentycznymi uczestnikami internacjonalizacji nie tylko poprzez wysyłanie za granicę pracowników i studentów, ale także poprzez przyjmowanie studentów-obcokrajowców. Rządy mają też propagować staże zagraniczne i nowe rozwiązania systemowe, które zwiększają porównywalność szkół wyższych (np. punkty kredytowe, dwustopniowy i trzystopniowy system studiów, Europejskie Ramy Kwalifikacji).

Sterowanie szkolnictwem wyższym wymaga planowania polityki, którego podstawą jest dobra informacja. Jamil Salmi (2005) wyróżnia cztery kanały wykorzystania informacji:

- pomoc w sformułowaniu trafnej diagnozy (które formy dotychczasowego działania okazały się skuteczne, a które nieskuteczne);
- prognozowanie przyszłych kosztów i finansowania;
- diagnozowanie międzynarodowej i wewnętrznej konkurencji;
- przygotowywanie analiz i monitorowanie przebiegu procesów.

Niezmiernie ważne jest przyjmowanie perspektywy międzynarodowej, czerpanie z przykładów innych krajów oraz uczenie się od ekspertów tworzenia rozwiązań alternatywnych (*peer-learning*) (t. 1, s. 134).

Zadaniem rządów jest też koordynowanie polityki naukowej, technicznej i przemysłowej z polityką dotyczącą szkolnictwa wyższego. Jest to niezbędny element konstruowania warunków zewnętrznych zapewniających skuteczność funkcjonowania szkolnictwa wyższego i projektowanych zmian zmierzających do wzrostu udziału tego szkolnictwa w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy. Koordynacja polityki gospodarczej, finansowej i technologicznej może dawać efekt synergii (np. przeniesienie priorytetowych kierunków badań na kierunki kształcenia). Dodać należy do tego współpracę z resortem pracy (kształcenie zawodowe a kształcenie akademickie, kształcenie ustawiczne) oraz koordynację działalności władz lokalnych w tych dziedzinach. Jest to szczególnie ważne dla tworzenia więzi między pierwszym a drugim szczeblem kształcenia, między różnymi typami szkół wyższych, a także między kształceniem zawodowym a kształceniem ustawicznym. Autorzy raportu podkreślają potrzebę płynnego przechodzenia między poziomami kształcenia, między kształceniem zawodowym a kształceniem akademickim, a także konieczność zredukowania powtórzeń w programach (t. 1, s. 147).

### Szkoły wyższe

Drugi wierzchołek trójkąta – oligarchia akademicka – cieszy się rosnącą autonomią, co oznacza, że decyduje lub bezpośrednio uczestniczy w podejmowaniu decyzji, które dotyczą szkolnictwa wyższego. Wzrost autonomii uczelni, zapoczątkowany w latach osiemdziesiątych XX w. jako autoregulacja (van Vught 1989), nabrał nowych cech, które pozwalają szkołom wyższym na określenie przez nie same misji i celów strategicznych. Muszą one jednak być zgodne z celami społecznymi i gospodarczymi kraju. Następuje też wzrost autonomii wewnętrznej, niezbędnej dla skutecznej realizacji tych celów. Autonomię instytucjonalną można rozpatrywać w następujących aspektach (t. 1, s. 81):

- zarządzania uczelniami (w tym dokonywania zmian strukturalnych);
- kadry (sposoby selekcji i oceny, struktura stanowisk, warunki pracy i płacy);
- studentów (selekcja i nabór – liczba, zasady);
- finansów (w tym wysokość i zróżnicowanie czesnego);
- kształcenia (w tym programy i ich akredytacja, zarządzanie jakością);
- prowadzenia badań (w tym decydowanie o priorytetach).

Odpowiednio do wzrostu autonomii uczelni rośnie też odpowiedzialność za podejmowanie decyzji i działania, a także za sposób wykorzystywania funduszy pochodzących ze struktur publicznych. Szkoły wyższe są zobowiązane do rozliczania się ze swojej skuteczności przed interesariuszami zewnętrznymi (przede wszystkim rządem, ale także przedsiębiorstwami) oraz wewnętrznymi (studentami).

Rosnąca komercjalizacja, a w ślad za tym zależność od środków pochodzących ze źródeł prywatnych i fundacji, skutkuje zmianą sposobu zarządzania w uczelni. Coraz większą rolę w zarządzaniu strategicznym odgrywają ciała kolegialne, składające się z interesariuszy wewnętrznych (nauczyciele akademicy, studenci, inni pracownicy) oraz zewnętrznych (przedstawiciele gospodarki i władz lokalnych) (t. 1, s. 50–57). Najczęściej spotykanymi modelami zarządzania są:

- model, w którym regulacje prawne określają zadania i funkcje interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych w zarządzaniu uczelnią;
- model, w którym przepisy uprawniają szkoły wyższe do samodzielnego decydowania o sposobie udziału interesariuszy w zarządzaniu.

W większości analizowanych krajów występuje model pierwszy, ale w Polsce, Chinach, Estonii, Holandii, Hiszpanii, Rosji, Szwajcarii i Korei Południowej sposób tworzenia ciał zarządzających z udziałem interesariuszy zależy od samej uczelni<sup>3</sup>. Niekiedy jednak udział interesariuszy w zarządzaniu szkołą wyższą jest mało efektywny (tak było w Hiszpanii, gdzie zmniejszono ich liczbę w radzie zarządzającej uczelni z 50 osób do 3) lub występuje ich duża fluktuacja.

Jest to temat wymagający, w moim przekonaniu, uważnego przeanalizowania doświadczeń innych krajów (Czechy dają pozytywne przykłady funkcjonowania ciał zarządzających z udziałem interesariuszy zewnętrznych) oraz pozostawienia szczegółowych regulacji samym uczelniom. Chodzi bowiem o to, żeby interesariusze wewnętrzni byli rzeczywiście zainteresowani uczestniczeniem w organie zarządzającym (np. przez wywieranie wpływu na programy studiów). To jednak może prowadzić do konfliktu interesów między nimi a kadrą akademicką. Problem roli organu zarządzającego, z udziałem interesariuszy zewnętrznych, stanowi część szerokiej problematyki relacji między potrzebami rynku a długookresowymi potrzebami rozwoju nauki. Niezbędne wydaje się znalezienie kompromisu. W jaki sposób? Oto problem do dyskusji.

### *Rynek*

Trzeci wierzchołek trójkąta – rynek – odgrywa dużą rolę w kształtowaniu decyzji szkoły wyższej dotyczących finansowania czy programów kształcenia, zwłaszcza w takich krajach jak Stany Zjednoczone, Japonia czy Korea Południowa. Według teorii neoliberalnych, zgodnie z regułami rynku konsument (student, przedsiębiorca) powinien mieć prawo do: (a) swobodnego wyboru producenta (uczelni); (b) swobodnego wyboru produktu (kierunku, specjalizacji itp.); (c) rzetelnej informacji dotyczącej ceny i jakości produktu; (d) wyboru produktu przy określonej cenie. Natomiast producent (szkoła) powinien mieć prawo do: (a) swobodnego doboru asortymentu (kierunku, dyscyplin) zgodnie z popytem; (b) swobodnego przyjmowania studentów; (c) swobodnego wykorzystywania środków finansowych; (d) swobody w określaniu ceny (czesnego) oraz do zmiany tej ceny odpowiednio do sytuacji rynkowej. Jednak w odniesieniu do szkół wyższych rynek może działać tylko w ograniczony sposób, ponieważ edukacja (w tym szkolnictwo wyższe) należy do sfery

<sup>3</sup> W Australii, na podstawie rozporządzenia rządu z 2003 r., wprowadzono przepis, iż 60% członków ciała zarządzającego ma pochodzić z zewnątrz (w tym 32% z biznesu, 10% z lokalnego samorządu, 7% ma się rekrutować spośród urzędników służb publicznych, 4% – spośród polityków), a 40% z uczelni.

usług publicznych i w decydującym stopniu jest finansowana przez państwo (ogół podatników). Jest to czynnik ograniczający rolę rynku, ale w stopniu zależnym od modelu polityki realizowanej w danym kraju. W ostatnich dekadach oddziaływanie rynku na przedsiębiorstwa znacznie się zwiększyło w związku z ideami samoregulacji i rozliczania oraz uniwersytetu przedsiębiorczego (Clark 1998, 2001; Bok 2003).

Proces zwiększania się roli rynku wynika przede wszystkim z ograniczeń w finansowaniu budżetowym szkół wyższych. Muszą one poszukiwać środków finansowych realizując usługi konsultingowe czy edukacyjne na rzecz przedsiębiorców. Rynek odbiorcy tworzą też studenci, którzy płacą za swoje studia. Jakkolwiek czesne nie pokrywa kosztów kształcenia w szkole wyższej, to jednak generuje potrzebę takiego kształtowania struktury studiów i ich programów, aby sylwetka absolwenta odpowiadała potrzebom rynku pracy. Wyzwania, jakie stoją przed systemem szkolnictwa wyższego polegają – według autorów raportu (t. 1, tab. 1, s. 16) – na uznaniu rynku pracy za jeden z czynników, które szkoły muszą uwzględniać przy tworzeniu strategii, a także zadań na krótszy okres. Chodzi też o traktowanie sukcesów absolwentów na rynku pracy jako kryterium skuteczności funkcjonowania uczelni. Wyzwaniem dla szkół wyższych staje się zatem konieczność dostosowania procesu kształcenia i innych elementów działalności (w tym badań) do potrzeb rynku pracy absolwentów. Należy m.in. wprowadzić elastyczniejsze warunki studiowania dla studentów pracujących.

Drugim kierunkiem oddziaływania rynku na system szkolnictwa wyższego jest obowiązek rozliczania się uczelni – nie tylko ze środków finansowych, ale także z realizacji innych postawionych celów, przede wszystkim w odniesieniu do jakości. Rozliczanie może zatem mieć różne formy i występować jako (t. 1, s. 89):

- element systemu zapewnienia jakości (rozdz. 5);
- finansowanie celowe (na podstawie wskaźników skuteczności, rozdz. 4);
- bezpośrednio działający mechanizm rynkowy („studenci głosują nogami”, rozdz. 3.2 i 4);
- uczestnictwo zewnętrznych interesariuszy w ciałach zarządzających (rozdz. 3.6);
- publikowanie informacji o osiągnięciach uczelni (rozdz. 5).

## Problemy finansowania szkolnictwa wyższego

### Zmiana źródeł finansowania

Autorzy raportu sformułowali tezę, iż strategia finansowania szkół wyższych powinna być powiązana z priorytetami narodowymi (t. 1, s. 163). Jednak już na początku odpowiedniego rozdziału (rozdz. 4) przedstawili dane świadczące o zwiększaniu się udziału finansowania prywatnego w nakładach na szkolnictwo wyższe (zjawisko to nie dotyczy Hiszpanii, Irlandii i Czech, t. 1, s. 167). Ciężar studiowania przesunął się zatem z rządów na studentów i ich rodziny. Według D. Bruce’a Johnstone’a (2006) przesunięcie to dokonało się wskutek wprowadzenia następujących rozwiązań:

- wprowadzenie czesnego w szkołach wyższych, w których dotąd nie występowało;
- wzrost wysokości czesnego;



- tworzenie specjalnego rodzaju opłat za studia dla studentów „ponadkontyngentowych” (w wielu krajach Europy Środkowej);
- zmniejszenie liczby stypendiów;
- wzrost oprocentowania kredytów studenckich;
- ograniczenie subsydiów dla publicznego sektora szkolnictwa wyższego przy równoczesnym ich zwiększeniu dla sektora prywatnego (który pobiera czesne).

Najwyższy udział studentów (i ich rodzin) w pokrywaniu kosztów studiów występuje w Chile (ponad 80%) oraz w Korei Południowej (ponad 50%), najniższy (poniżej 5%) w Belgii, Austrii, Danii, Grecji i Szwecji (gdzie koszty w ogóle nie obciążają studentów).

Skutkiem zmniejszenia się tej części dochodów publicznych, które są przeznaczane na szkolnictwo wyższe jest zwiększenie kosztów kształcenia przypadających na jednego studenta (t. 1, s. 174). Tendencja ta wynika ze wzrostu intensywności pracy (podobnie jak w gospodarce) wskutek wprowadzania nowych technologii, podnoszenia poziomu jakości oraz komfortu i warunków pracy (t. 1, s. 176–179). Na ogólne zwiększenie kosztów kształcenia wywiera też wpływ wzrost stopy inflacji (Johnstone 2004, 2006). Zdaniem jednak niektórych autorów (Jacobs, Van der Ploeg 2006) fakt wzrostu kosztów nie może stanowić argumentu przemawiającego za zwiększeniem obciążenia budżetu państwa tymi kosztami. W konsekwencji realizowania takiej polityki rośnie obciążenie studentów opłatami za studia. Względne ograniczenie finansowania szkolnictwa wyższego przez państwo powoduje następujące konsekwencje (za Johnstone 2006):

- pogorszenie jakości kadry (która podejmuje dodatkowe zatrudnienie) oraz jakości wyposażenia uczelni;
- rezygnowanie ze studiów wybitnych studentów pochodzących z ubogich rodzin;
- podejmowanie przez studentów dodatkowej pracy ze szkodą dla jakości studiów.

Jako drugi argument przemawiający za koniecznością obciążenia studentów wyższymi kosztami kształcenia wysuwa się ten, iż wydatki państwa na szkolnictwo wyższe pochodzą z nakładów podatników, z których 75% (obywatele krajów OECD w wieku 25–64 lat) nie ma wyższego wykształcenia. Z dochodu uzyskiwanego z posiadania wyższego wykształcenia korzysta tylko niewielka grupa populacji danego kraju (od jednej czwartej do jednej trzeciej). Jak podkreśla Nicolas Barr (2004), równy dostęp do edukacji nie powinien być realizowany poprzez bezpłatne studia, lecz przez stworzenie systemu pomocy dla osób zdolnych, pochodzących z grup upośledzonych społecznie. Wiąże się z tym argument, iż zwiększenie indywidualnych obciążeń kosztami studiowania może wpłynąć na wzrost wydatków państwa ukierunkowanych na system pomocy materialnej dla studentów. Wreszcie wysuwa się też argument, iż czesne, jako element mechanizmu rynkowego, może poprawić efektywność studiów (studenci starają się kończyć studia w przewidzianym terminie).

Według autorów raportu realizacja taktyki obarczania studentów wzrostem kosztów może napotykać trudności natury kulturowej, technicznej, strategicznej i ideologicznej (t. 1, s. 179). Trudności o charakterze kulturowym (zdaniem autorów) wynikają z:

- przekonania funkcjonującego w niektórych krajach (zwłaszcza skandynawskich), że student nie powinien płacić za studia, ponieważ wszystkie usługi publiczne powinny być bezpłatne, co jest uzasadnione wysokim poziomem opodatkowania obywateli;
- tradycji niezależności młodych ludzi (w tym studentów) od rodziców.

Źródłem trudności technicznych są problemy z określeniem przyszłych korzyści studenta uzyskiwanych z wyższego wykształcenia oraz korzyści, jakie uzyskuje całe społeczeństwo z rozwoju wyższej edukacji i podniesienia się poziomu jego wykształcenia. Trudności natury strategicznej wynikają z faktu, że nakłady na szkolnictwo wyższe w podziale środków budżetowych są konkurencyjne w stosunku do innych ważnych celów społecznych, takich jak edukacja pierwszego i drugiego szczebla, zdrowie i bezpieczeństwo obywateli. Przy tworzeniu przez rząd długookresowej strategii szkolnictwo wyższe może przegrać z tymi celami. Trudności natury ideologicznej wyrażają się m.in. w przekonaniu, iż obecność sił rynkowych, komercjalizacja szkolnictwa wyższego, jest sprzeczna z dążeniem do racjonalnego gospodarowania i obniżania kosztów (chodzi tu o globalne koszty społeczne – M.Sz.).

Wielu badaczy dowodzi, na co powołują się autorzy raportu (t. 1, s. 181), że niski poziom czesnego niekoniecznie oznacza łatwiejszy dostęp do edukacji. Wprawdzie studenci pochodzący z biednych rodzin są wrażliwi na zmiany wysokości czesnego (na co wskazują wyniki badań głównie w Stanach Zjednoczonych), ale to przede wszystkim system pomocy materialnej wywiera wpływ na poziom skolaryzacji na poziomie wyższym (też na przykładach ze Stanów Zjednoczonych)<sup>4</sup>.

Autorzy raportu formułują tezę, iż istnieje zależność między sposobem finansowania szkolnictwa wyższego i obciążeniem kosztami studentów a poziomem skolaryzacji (t. 1, s. 187). Z tego punktu widzenia podzielono analizowane kraje na pięć grup:

Pierwsza grupa obejmuje Australię, Chile, Nową Zelandię, Holandię i Wielką Brytanię (bez Szkocji). Koszty studiów są tu podzielone na dwie części: jedną ponosi rząd razem ze szkołą wyższą i studentem (są to bezpośrednie koszty kształcenia), a drugą student i jego rodzina (koszty utrzymania). W krajach tych funkcjonuje rozwinięty system pomocy materialnej, jednakowy dla wszystkich studentów. Zasada partycypacji w kosztach jest tutaj powszechnie akceptowana, a stopa skolaryzacji kształtuje się na poziomie średnim dla krajów OECD.

Do drugiej grupy należą Chiny, Japonia i Korea Południowa. Obciążenie studentów kosztami jest znaczne, a system pomocy dla studentów słabo rozwinięty. Mimo że koszty kształcenia ponoszą studenci i ich rodziny, poziom skolaryzacji jest bardzo wysoki (w Japonii i Korei), ponieważ ambicją rodziców i studentów jest osiągnięcie wysokiego statusu społecznego dzięki wykształceniu.

Trzecia grupa obejmuje Chorwację, Estonię, Polskę i Rosję. System finansowania edukacji na poziomie wyższym jest zróżnicowany dla różnych grup studentów: jedni są finansowani przez państwo, inni w znacznym stopniu partycypują w kosztach, płacąc czesne. System pomocy dla studentów odgrywa małą rolę; jest też zróżnicowany według grup studentów (brak danych w tym miejscu o średnim poziomie skolaryzacji).

Do grupy czwartej należą Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja. Koszty studiów nie obciążają studentów, lecz państwo (z wyjątkiem szkół prywatnych, finansowanych dodatkowo z funduszy publicznych w Islandii i niektórych prywatnych uczelni w Norwegii). Studenci nie płacą czesnego i otrzymują pomoc na utrzymanie. System ten nie opiera się (jak

<sup>4</sup> Badanie przeprowadzone przez Susan Dynarski w 6 tys. szkół wyższych wśród studentów studiów stacjonarnych pokazało, że likwidacja programu ubezpieczenia społecznego studentów w wieku 18–22 lata (*Security Social*) skutkowałą spadkiem ich liczby o jedną trzecią (za: *Tertiary Education...*, t. 1, s. 182).

- tworzenie specjalnego rodzaju opłat za studia dla studentów „ponadkontyngentowych” (w wielu krajach Europy Środkowej);
- zmniejszenie liczby stypendiów;
- wzrost oprocentowania kredytów studenckich;
- ograniczenie subsydiów dla publicznego sektora szkolnictwa wyższego przy równoczesnym ich zwiększeniu dla sektora prywatnego (który pobiera czesne).

Najwyższy udział studentów (i ich rodzin) w pokrywaniu kosztów studiów występuje w Chile (ponad 80%) oraz w Korei Południowej (ponad 50%), najniższy (poniżej 5%) w Belgii, Austrii, Danii, Grecji i Szwecji (gdzie koszty w ogóle nie obciążają studentów).

Skutkiem zmniejszenia się tej części dochodów publicznych, które są przeznaczane na szkolnictwo wyższe jest zwiększenie kosztów kształcenia przypadających na jednego studenta (t. 1, s. 174). Tendencja ta wynika ze wzrostu intensywności pracy (podobnie jak w gospodarce) wskutek wprowadzania nowych technologii, podnoszenia poziomu jakości oraz komfortu i warunków pracy (t. 1, s. 176–179). Na ogólne zwiększenie kosztów kształcenia wywiera też wpływ wzrost stopy inflacji (Johnstone 2004, 2006). Zdaniem jednak niektórych autorów (Jacobs, Van der Ploeg 2006) fakt wzrostu kosztów nie może stanowić argumentu przemawiającego za zwiększeniem obciążenia budżetu państwa tymi kosztami. W konsekwencji realizowania takiej polityki rośnie obciążenie studentów opłatami za studia. Względne ograniczenie finansowania szkolnictwa wyższego przez państwo powoduje następujące konsekwencje (za Johnstone 2006):

- pogorszenie jakości kadry (która podejmuje dodatkowe zatrudnienie) oraz jakości wyposażenia uczelni;
- rezygnowanie ze studiów wybitnych studentów pochodzących z ubogich rodzin;
- podejmowanie przez studentów dodatkowej pracy ze szkodą dla jakości studiów.

Jako drugi argument przemawiający za koniecznością obciążenia studentów wyższymi kosztami kształcenia wysuwa się ten, iż wydatki państwa na szkolnictwo wyższe pochodzą z nakładów podatników, z których 75% (obywatele krajów OECD w wieku 25–64 lat) nie ma wyższego wykształcenia. Z dochodu uzyskiwanego z posiadania wyższego wykształcenia korzysta tylko niewielka grupa populacji danego kraju (od jednej czwartej do jednej trzeciej). Jak podkreśla Nicolas Barr (2004), równy dostęp do edukacji nie powinien być realizowany poprzez bezpłatne studia, lecz przez stworzenie systemu pomocy dla osób zdolnych, pochodzących z grup upośledzonych społecznie. Wiąże się z tym argument, iż zwiększenie indywidualnych obciążeń kosztami studiowania może wpłynąć na wzrost wydatków państwa ukierunkowanych na system pomocy materialnej dla studentów. Wreszcie wysuwa się też argument, iż czesne, jako element mechanizmu rynkowego, może poprawić efektywność studiów (studenci starają się kończyć studia w przewidzianym terminie).

Według autorów raportu realizacja taktyki obarczania studentów wzrostem kosztów może napotykać trudności natury kulturowej, technicznej, strategicznej i ideologicznej (t. 1, s. 179). Trudności o charakterze kulturowym (zdaniem autorów) wynikają z:

- przekonania funkcjonującego w niektórych krajach (zwłaszcza skandynawskich), że student nie powinien płacić za studia, ponieważ wszystkie usługi publiczne powinny być bezpłatne, co jest uzasadnione wysokim poziomem opodatkowania obywateli;
- tradycji niezależności młodych ludzi (w tym studentów) od rodziców.

Źródłem trudności technicznych są problemy z określeniem przyszłych korzyści studenta uzyskiwanych z wyższego wykształcenia oraz korzyści, jakie uzyskuje całe społeczeństwo z rozwoju wyższej edukacji i podniesienia się poziomu jego wykształcenia. Trudności natury strategicznej wynikają z faktu, że nakłady na szkolnictwo wyższe w podziale środków budżetowych są konkurencyjne w stosunku do innych ważnych celów społecznych, takich jak edukacja pierwszego i drugiego szczebla, zdrowie i bezpieczeństwo obywateli. Przy tworzeniu przez rząd długookresowej strategii szkolnictwo wyższe może przegrać z tymi celami. Trudności natury ideologicznej wyrażają się m.in. w przekonaniu, iż obecność sił rynkowych, komercjalizacja szkolnictwa wyższego, jest sprzeczna z dążeniem do racjonalnego gospodarowania i obniżania kosztów (chodzi tu o globalne koszty społeczne – M.Sz.).

Wielu badaczy dowodzi, na co powołują się autorzy raportu (t. 1, s. 181), że niski poziom czesnego niekoniecznie oznacza łatwiejszy dostęp do edukacji. Wprawdzie studenci pochodzący z biednych rodzin są wrażliwi na zmiany wysokości czesnego (na co wskazują wyniki badań głównie w Stanach Zjednoczonych), ale to przede wszystkim system pomocy materialnej wywiera wpływ na poziom skolaryzacji na poziomie wyższym (też na przykładach ze Stanów Zjednoczonych)<sup>4</sup>.

Autorzy raportu formułują tezę, iż istnieje zależność między sposobem finansowania szkolnictwa wyższego i obciążeniem kosztami studentów a poziomem skolaryzacji (t. 1, s. 187). Z tego punktu widzenia podzielono analizowane kraje na pięć grup:

Pierwsza grupa obejmuje Australię, Chile, Nową Zelandię, Holandię i Wielką Brytanię (bez Szkocji). Koszty studiów są tu podzielone na dwie części: jedną ponosi rząd razem ze szkołą wyższą i studentem (są to bezpośrednie koszty kształcenia), a drugą student i jego rodzina (koszty utrzymania). W krajach tych funkcjonuje rozwinięty system pomocy materialnej, jednakowy dla wszystkich studentów. Zasada partycypacji w kosztach jest tutaj powszechnie akceptowana, a stopa skolaryzacji kształtuje się na poziomie średnim dla krajów OECD.

Do drugiej grupy należą Chiny, Japonia i Korea Południowa. Obciążenie studentów kosztami jest znaczne, a system pomocy dla studentów słabo rozwinięty. Mimo że koszty kształcenia ponoszą studenci i ich rodziny, poziom skolaryzacji jest bardzo wysoki (w Japonii i Korei), ponieważ ambicją rodziców i studentów jest osiągnięcie wysokiego statusu społecznego dzięki wykształceniu.

Trzecia grupa obejmuje Chorwację, Estonię, Polskę i Rosję. System finansowania edukacji na poziomie wyższym jest zróżnicowany dla różnych grup studentów: jedni są finansowani przez państwo, inni w znacznym stopniu partycypują w kosztach, płacąc czesne. System pomocy dla studentów odgrywa małą rolę; jest też zróżnicowany według grup studentów (brak danych w tym miejscu o średnim poziomie skolaryzacji).

Do grupy czwartej należą Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja. Koszty studiów nie obciążają studentów, lecz państwo (z wyjątkiem szkół prywatnych, finansowanych dodatkowo z funduszy publicznych w Islandii i niektórych prywatnych uczelni w Norwegii). Studenci nie płacą czesnego i otrzymują pomoc na utrzymanie. System ten nie opiera się (jak

<sup>4</sup> Badanie przeprowadzone przez Susan Dynarski w 6 tys. szkół wyższych wśród studentów studiów stacjonarnych pokazało, że likwidacja programu ubezpieczenia społecznego studentów w wieku 18–22 lata (*Security Social*) skutkowałą spadkiem ich liczby o jedną trzecią (za: *Tertiary Education...*, t. 1, s. 182).

w krajach o polityce neoliberalnej) na idei czerpania korzyści z wyższej edukacji w przyszłości przez jednostkę, lecz na założeniu prawa dostępu do edukacji na poziomie wyższym dla wszystkich (zauważmy, że są to kraje bogate i o niskiej liczbie mieszkańców). Stopa skolaryzacji jest na poziomie powyżej średniej dla krajów OECD.

Do piątej grupy zaliczono Belgię, Czechy, Francję, Grecję, Hiszpanię, Meksyk, Portugalię i Szwajcarię. Obciążenie studentów kosztami bezpośrednimi studiów (czesne) jest w tych krajach małe, szkoły wyższe utrzymują się z dotacji publicznych. System pomocy materialnej natomiast jest słabo rozwinięty, znajduje się w stadium tworzenia. Poziom stopa skolaryzacji kształtuje się poniżej średniego dla krajów OECD.

Na podstawie analizy statystyk autorzy raportu sformułowali tezę, iż wysoki poziom uczestnictwa w wyższej edukacji szkolnej występuje w dwóch grupach krajów – tych, w których istnieje:

- wysoki poziom finansowania szkół wyższych równocześnie ze źródeł publicznych i prywatnych;
- wysoki poziom finansowania publicznego, dzięki wysokiemu poziomowi opodatkowania obywateli.

### Opłaty za studia

W większości analizowanych krajów studenci płacą czesne. Ze względu na różnice występujące w systemach opłat za studia wyróżniono trzy grupy krajów.

Pierwsza z nich obejmuje kraje, w których czesne opłacają wszyscy studenci w szkołach publicznych i prywatnych finansowanych przez państwo. Czesne pokrywa koszty kształcenia uczelni w znacznym stopniu w Australii, Chile, Japonii i Korei Południowej; w średnim stopniu w Chinach, Holandii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii oraz w małym stopniu w Belgii, Francji, Meksyku i Portugalii. Do tej grupy trzeba też zaliczyć wyższe szkoły zawodowe w Czechach oraz sektor uniwersytecki w Hiszpanii.

W drugiej grupie, do której autorzy zaliczyli Chorwację, Estonię, Polskę i Rosję, funkcjonuje dualny system opłat za studia. W uczelniach publicznych czesne płaci tylko część studentów, w szkołach niepublicznych płacą wszyscy. Grupa studentów płacących czesne obejmuje 50% populacji.

Trzecia grupa krajów obejmuje sektor uniwersytecki w Czechach, Finlandię, Grecję, Islandię i Norwegię oraz sektor nieuniwersytecki w Hiszpanii, Szwecji i Szkocji. W tej grupie studenci są zwolnieni z czesnego w uczelniach publicznych, natomiast – poza Finlandią i Szwecją – płacą czesne w prywatnych szkołach wyższych finansowanych ze środków publicznych.

System dualny, występujący w drugiej grupie krajów, jest powiązany ze stosowaniem kryterium akademickiego (*merit*) w rankingu studentów (najlepsi otrzymują studia bezpłatne, a płacą za nie ci, którzy zdali najslabiej). Według autorów raportu jest to rozwiązanie bardzo dyskusyjne, ponieważ w przyszłości zyski społeczne będą generowane zarówno przez absolwentów, którzy nie płacili czesnego, jak i przez tych, którzy płacili za swoje studia (t. 1, s. 193). Ponadto wyniki kandydatów na studia decydujące o ich miejscach rankingowych są zdeterminowane warunkami socjoekonomicznymi, w jakich oni żyli i kształcili się do czasu podjęcia studiów.

Różnice w systemie czesnego w krajach, w których ono występuje mogą dotyczyć:

- poziomu kształcenia (odpłatność na studia od pierwszego lub drugiego stopnia bądź też na obu poziomach);
- wieku studentów;
- charakteru kształcenia (studia stacjonarne – niestacjonarne).

Według Nicolasa Barra (2004) szkoły wyższe powinny mieć swobodę w kształtowaniu opłat za studia. W rzeczywistości uczelnie są autonomiczne w decyzjach dotyczących opłat, ale w określonych ramach ustawowych. Na przykład w Holandii o wysokości czesnego decydują uczelnie, z wyjątkiem studentów powyżej 30. roku życia oraz studentów studiów niestacjonarnych i przemiennych. W odniesieniu do tych grup o wysokości opłat decyduje resort edukacji. Takie samo rozwiązanie dotyczy studentów kształconych na odległość i na studiach podyplomowych w Korei Południowej, Meksyku i Portugalii, a w Rosji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii studentów studiów drugiego stopnia i niestacjonarnych. W Chile i na Słowacji swoboda uczelni nie dotyczy przypadku znacznego wzrostu opłat; musi on być negocjowany z ministerstwem.

Wysokość opłat za studia, formalnie ustalana przez uczelnie, w rzeczywistości jest zatem w znacznym stopniu kontrolowana przez władzę publiczną. W niektórych krajach – Chinach, Japonii, na uniwersytetach publicznych w Hiszpanii i w Szwajcarii (na uniwersytetach publicznych oraz uniwersytetach nauk stosowanych) – wysokość czesnego ustalana jest przez władze (centralne lub regionalne, t. 1, s. 195). W niektórych krajach przepisy prawa określają maksymalną stopę wzrostu czesnego (np. w Estonii o 10%, a w Nowej Zelandii o 5%).

Można zatem stwierdzić, że zasada współuczestnictwa studenta w kosztach studiów ponoszonych przez szkoły wyższe jest realizowana w większości analizowanych krajów OECD. Należy ponadto pamiętać o kosztach własnych ponoszonych przez studenta (i jego rodzinę) na szeroko pojęte utrzymanie (koszty żywienia, zakwaterowania i pomocy naukowych). Koszty te są trudno wyliczalne, biorąc pod uwagę fakt przepływów ze strony państwa do studenta w postaci pomocy materialnej. Jeszcze trudniejsze do zidentyfikowania są korzyści uzyskiwane zarówno przez jednostkę, jak i całe społeczeństwo z tytułu posiadania wyższego wykształcenia. Na ten temat istnieje obszerna literatura zajmująca się metodologią obliczania nakładów i efektów płynących z wyższej edukacji<sup>5</sup>. Na tej podstawie w raporcie stwierdza się, iż obciążenie kosztami wyższego wykształcenia przesunęło się z rządów (podatników) na studentów i ich rodziny (t. 1, s. 179).

### Zmiany w formach publicznego finansowania szkół wyższych

Czytelnicy raportu mogą początkowo odnieść wrażenie, że podstawowe zmiany w publicznym finansowaniu szkół wyższych zmiernają w przeciwnych kierunkach. Wymienia się bowiem:

- konieczność stabilizacji finansowania publicznego;
- wzrost znaczenia finansowania ukierunkowanego na cele oraz potrzebę rozliczania szkół wyższych z realizacji tych celów.

<sup>5</sup> Autorzy raportu wykorzystali m.in. następujące opracowania: Boarini, Strauss (2007); MacMahon (2004); Oliveira Martins i in. (2007); Psacharopoulos (1994, 2004) Johnstone (1989, 2006).

Właściwa interpretacja wymaga zrozumienia terminu „stabilizacja” jako utrzymania wysokości nakładów na szkolnictwo wyższe na poziomie adekwatnym do zadań oraz przyjęcia względnie trwałych kryteriów finansowania i procedur rozliczania. Szkoły wyższe znalazły się bowiem pod presją redukcji finansowania publicznego (t. 1, s. 58). Stabilność finansowania jest warunkiem długookresowego zrównoważonego rozwoju szkół wyższych (t. 1, s. 248). W takich warunkach uczelnia może również określać swoje cele i zadania na okres dłuższy od jednego roku. Środki są alokowane na podstawie określonych algorytmów, chociaż w niektórych krajach (np. w Polsce, ale także w Chile, Chinach, Chorwacji, Estonii, Holandii, Norwegii i Rosji) dochodzi do szczególnych kompromisów między nową formułą a tradycyjnym poziomem finansowania (jako przykład autorzy przytaczają element „stałej odniesienia” w Polsce, t. 1, s. 201)<sup>6</sup>.

Przyjęte wskaźniki zawarte w algorytmie odzwierciedlają (w różnym stopniu) cele ważne w danym czasie dla polityki edukacyjnej. Warunkują kryteria o charakterze ilościowym: np. liczba studentów (12 krajów), liczba studentów na pierwszym roku (8 krajów), liczba pracowników (6 krajów), liczba nauczycieli akademickich (4 kraje). Poziom kwalifikacji nauczycieli akademickich stanowi jedno z kryteriów w siedmiu krajach, natomiast w dwóch (Chorwacja, Japonia) jest nim także wielkość funduszy uzyskanych z zewnątrz ze środków niepublicznych. Rosnącego znaczenia w formułach finansowania nabierają jednak wskaźniki oparte na kryteriach jakościowych – osiągniętych wyników. Przykładowe wskaźniki to: liczba studentów, którzy uzyskali dyplom ukończenia studiów w danym roku, liczba punktów kredytowych uzyskanych przez studentów lub też wskaźnik absolwentów, którzy uzyskali pracę po ukończeniu studiów. W niektórych krajach uczelnie otrzymują specjalną premię na podstawie udziału studentów reprezentujących grupy mniejszościowe w całej populacji studiujących (np. w Nowej Zelandii są to Maorysi, a w Australii – studenci pochodzący z regionów rolniczych), w Rosji – premię uzyskują uczelnie ulokowane w miejscowościach o trudnych warunkach klimatycznych, w Polsce i w Norwegii stosuje się premię za studentów zagranicznych. Formuły przydzielania środków według celów ustalonych centralnie mają wiele zalet, przede wszystkim przejrzystość zasad. Mają też wiele wad, należy do nich zwłaszcza trudność uwzględniania wielu celów i określania ich wag. Małe jest – jak do tej pory – znaczenie kryteriów jakościowych. Uważam, że mankament systemu celowego nie tkwi w jego istocie, ale w sposobie realizacji, określaniu kryteriów i wskaźników centralnie, bez udziału szkół wyższych. Mechanizm finansowania powinien być oparty na mieszanym systemie wskaźników, tzn. zawierać zarówno wskaźniki ilościowe, jak i jakościowe (t. 1, s. 296).

Pierwszym krokiem do ograniczenia słabych stron tego systemu jest tworzenie dotacji zablokowanej, stanowiącej sumę środków pozyskanych z realizacji określonych celów, przy której istnieje pewna elastyczność – autonomia szkoły w podziale łącznej dotacji. Wyższy etap na tej drodze – zwiększającej się autonomii i rosnącego znaczenia rozliczania – stanowi finansowanie na podstawie kontraktów, w których cele określone są w trakcie negocjacji resortu ze szkołą wyższą. Jest to pewien kompromis, bo niektóre wskaźniki są negocjowane corocznie, mimo kontraktu zawartego na dłuższy okres, najczęściej na 3 lata (we Francji przechodzi się obecnie nawet na kontrakty piętnastoletnie, ale tylko z wybranymi uczelniami). W kontraktach ustalane są m.in. (t. 1, s. 188):

<sup>6</sup> Ten element miał coraz mniejsze znaczenie w formule algorytmu.

- zobowiązania uczelni dotyczące zapewnienia jakości podejmowanych projektów badawczych i „międzynarodowej obecności”;
- proporcje między kształceniem w kampusie i kształceniem na odległość oraz między poziomami kształcenia;
- zobowiązania uczelni do sporządzania raportu dla władz publicznych.

Stabilne finansowanie szkolnictwa wyższego musi być ściśle powiązane z rozliczaniem się uczelni z wykorzystania funduszy publicznych oraz realizowania celów w sposób zapewniający efektywne wykorzystanie tych funduszy.

## **Przemiany w charakterze i znaczeniu kariery naukowej oraz w statusie nauczyciela akademickiego**

### **Podstawowe cechy charakteryzujące stan kadry akademickiej**

W ciągu ostatnich czterdziestu lat wystąpiły zjawiska zmieniające znaczenie kariery naukowej i status nauczyciela akademickiego. Autorzy raportu wymieniają: starzenie się kadry, nierówności ze względu na płeć (przewaga mężczyzn zwłaszcza na wyższych stanowiskach), braki w podaży wysoko wykwalifikowanej kadry (w niektórych dziedzinach i dyscyplinach, zwłaszcza technicznych, biznesowych i w informatyce), wzrost mobilności nauczycieli akademickich, zmiany w ocenie kariery akademickiej i satysfakcji zawodowej, zmiany w charakterze działalności badawczej nauczycieli akademickich oraz w warunkach i formach zatrudnienia, zmiana tradycyjnych wartości.

#### *Starzenie się kadry*

Z raportu (oraz wcześniejszych przeglądów krajowych) wynika, że zjawisko starzenia się kadry pracowników akademickich występuje w większości analizowanych krajów. Na przykład w Austrii, Flandrii, Francji i Szwecji ponad 50% profesorów przekroczyło 55 lat życia, w Czechach – 63 lata, w Islandii 54,6% (t. 2, s. 131–132). W Australii w latach 1998–2004 udział kadry w wieku powyżej 45 lat wzrósł z 45% do 49%, zaś udział kadry w wieku powyżej 55 lat zwiększył się z 13% do 18%. W tym samym czasie udział osób w wieku poniżej 35 lat zmniejszył się z 25% do 23% (brak danych dotyczących profesorów)<sup>7</sup>.

W wielu krajach rządy podejmują różne inicjatywy, aby poprawić tę sytuację, np. zmieniają ustawowo wiek przechodzenia na emeryturę (np. w Belgii od 60 lat). Skuteczność tego rozwiązania wydaje się niewielka w sytuacji, gdy równocześnie większość krajów wskazuje na zbyt małą podaż nauczycieli akademickich, zwłaszcza młodych, oraz niechęć do podejmowania kariery naukowej. Wyzwaniem dla polityki staje się raczej stworzenie warunków zachęcających młodych ludzi do podejmowania kariery akademickiej i poprawa warunków startu do samodzielnej pracy naukowej (t. 2, s. 177). W raporcie postuluje się m.in. zmniejszenie obciążenia dydaktycznego młodej kadry, aby mogła się roz-

<sup>7</sup> W Polsce ponad połowa profesorów tytularnych ma ponad sześćdziesiąt lat. Są to dane z 2000 r. – późniejszych brak. Por. Dąbrowa-Szefler, Jablecka *Szkolnictwo...* 2007, s. 161.



wijać naukowo, pomoc i monitorowanie czynionych przez nią postępów przez starszych pracowników (udzielanie konsultacji), stworzenie specjalnych funduszy umożliwiających powstawanie grup badawczych młodych naukowców, dokształcanie w zakresie ubiegania się o granty i procesu patentowania, a także ułatwienia w publikowaniu wyników badań. Ważna jest przejrzystość procesu rekrutacji do zawodu, która pomaga w wyłonieniu najlepszych kandydatów. Dla młodych ludzi wiąże się to również m.in. z wysokością wynagrodzeń i ogólnie – z warunkami zatrudnienia.

### *Zmniejszenie atrakcyjności zawodu nauczyciela akademickiego*

W raporcie stwierdza się, że począwszy od lat dziewięćdziesiątych płace nauczycieli akademickich ulegają relatywnemu obniżeniu (w stosunku do innych zawodów porównywalnych pod względem wymagań kwalifikacyjnych). Zawód nauczyciela akademickiego stał się przez to mniej atrakcyjny (t. 1, s. 176). Zwiększyło się również – jako skutek wzrostu autonomii szkół wyższych – wewnętrzne zróżnicowanie wynagrodzeń w uczelni, niekiedy z krzywdą dla młodych pracowników, tym bardziej że biznes oferuje atrakcyjniejsze finansowo warunki (t. 1, s. 134–135). Jak dowodzą wyniki badań, na które powołują się autorzy raportu, niski poziom wynagrodzeń w porównaniu z sektorem prywatnym stanowi źródło niezadowolenia kadry w niektórych krajach, m.in. w Polsce, Wielkiej Brytanii, Holandii i w Hiszpanii (t. 2, s. 145).

### *Inne czynniki wpływające na satysfakcję zawodową*

Satysfakcja zawodowa zależy ponadto od innych (poza wynagrodzeniem) czynników. W ostatnich latach pojawiło się wiele czynników i sytuacji stresujących kadrę: znaczny wzrost liczby studentów (a tym samym zwiększenie obciążenia dydaktyką), nowe zasady finansowania, przejście przez szkoły wyższe wielu elementów zarządzania (jako wyraz rosnącej autonomii), nowe programy studiów wynikające ze współpracy z sektorem prywatnym. Faworyzowane są programy, które przynoszą największy dochód (ze względu na najwyższy popyt ze strony studentów). Jak uważa wielu nauczycieli akademickich, niesie to ze sobą ryzyko obniżania standardów oraz ogranicza tradycyjną wolność akademicką. Według niektórych autorów dokonuje się proces względnej degradacji zawodu nauczyciela akademickiego zarówno z powodu niskich wynagrodzeń, jak i wskutek „scjentyfikacji” społeczeństwa, która powoduje wzrost prestiżu innych zawodów związanych z tworzeniem wiedzy. Szkoły wyższe straciły monopol na tworzenie wiedzy (Enders, Teichler 1997). Dlatego też zawód nauczyciela akademickiego stał się mniej atrakcyjny dla studentów i doktorantów.

Z drugiej jednak strony może się wydawać, iż rozwój społeczeństwa wiedzy zwiększa zapotrzebowanie na nauczycieli akademickich – na usługi edukacyjne i badania. Nie poprawia to jednak statusu nauczyciela akademickiego.

Źródłem satysfakcji pozostają natomiast takie cechy pracy nauczyciela akademickiego jak niezależność myślenia, intelektualna atmosfera, etyka zawodowa, dobre stosunki z kolegami (t. 2, s. 146).

### *Jakość kadry*

Poziom jakości pracowników akademickich określa się w procedurach ocen i ewaluacji pośrednio poprzez wskaźniki charakteryzujące sposób realizowania podstawowych zadań (ocena ilościowa), jak i poprzez ocenę ekspertów (*peer review*) sposobu realizowania tych zadań. Jest to ocena jakościowa (por. Pelc 1995; Ziabicki 2002). Do zadań nauczycieli akademickich tradycyjnie należy prowadzenie badań i kształcenie studentów (por. np. Goćkowski 1999). W odniesieniu do samodzielnych pracowników naukowych – także kształcenie doktorantów. Dlatego mówimy o kulturotwórczej i elitotwórczej roli uniwersytetu (por. Sowa 2008). Obecnie ważnym zagadnieniem staje się organizacja procesu badawczego, pozyskiwanie projektów i kierowanie nimi oraz organizacja i zarządzanie wydziałem czy katedrą<sup>8</sup>, ale przede wszystkim działalność na rzecz otoczenia: regionu i gospodarki. W ocenie nauczycieli akademickich przeważają jednak wskaźniki ilościowo-jakościowe związane z dorobkiem naukowym i, w mniejszym stopniu, z dorobkiem dydaktycznym. W raporcie cytowana jest wypowiedź Bruce'a Johnstone'a, iż w wyniku ograniczenia finansowania publicznego w ostatnich latach nastąpiło pogorszenie jakości kadry, a także infrastruktury uczelni (t. 1, s. 177).

Autorzy raportu wiążą proces obniżania się jakości kadry z podejmowaniem przez nią dodatkowego zatrudnienia, co wynika ze wzrostu liczby studentów i z ograniczenia funduszy publicznych. Zmniejszenie udziału środków publicznych generuje także inne procesy, które wpływają na jakość kadry, takie jak rosnące znaczenie finansowania prywatnego oraz nacisk na skuteczność i rozliczanie (t. 2, s. 138, rys. 8). Czynniki te w ostatecznym rezultacie prowadzą do ryzyka obniżenia standardów, ograniczenia swobody konstruowania programów kształcenia, swobody w upowszechnianiu wyników badań, swobody wyboru obszaru badań, rosnącego obciążenia pracą, ograniczenia autonomii. Jakość kadry jest również zdeterminowana zmianą stawianych jej zadań zarówno w sferze badań, jak i kształcenia.

Zmiana charakteru działalności badawczej wynika z coraz większego udziału badań kontraktowanych przez biznes, dla którego długoterminowe badania podstawowe są nieopłacalne. Ponadto wysokość finansowania uczelni ze środków publicznych w coraz większym stopniu zależy od wyników uzyskanych dzięki udziałowi w projektach badawczych. Ogranicza to – z jednej strony – udział badań przeznaczonych „do szuflady”, z drugiej jednak w badaniach dominuje perspektywa krótkookresowa, eliminowane są prace naukowe wynikające z ciekawości badawczej. Nauczycielom akademickim często brakuje czasu na badania i przegrywają one w konkurencji z zadaniami dydaktycznymi (t. 2, s. 141). Dowodzą tego badania przeprowadzone przez Endersa i Teichlera (1997). Inni z kolei autorzy, którzy przeprowadzili na ten temat badania w ostatnich latach (t. 2, s. 168) wskazują na stopniowy wzrost znaczenia badań w pracy nauczycieli akademickich. Fakt ten wiąże ze wzrostem znaczenia efektów badawczych w ocenach uczelni, a tym samym także w ewaluacji nauczycieli akademickich. Kraje, w których w okresie realnego socjaliz-

<sup>8</sup> Według wielu specjalistów, zarządzanie uczelnia powinno należeć do profesjonalistów (por. np. Leja 2008). Zdaniem Marii Wójcickiej (2006) „nauczyciele, którzy tę opcję wybiorą, rezygnują z pracy naukowej i zajmują się zarządzaniem w pełnym wymiarze godzin”.

mu nastąpiło instytucjonalne oddzielenie badań i kształcenia, powracają do modelu humboldtowskiego (t. 2, s. 170).

### *Status nauczyciela akademickiego*

Warunki zatrudnienia i status nauczycieli akademickich różnią się znacznie w krajach stanowiących obiekt badania OECD. W niektórych krajach (Japonia, Hiszpania, Szwajcaria) istnieją dwa rodzaje statusu: urzędnika państwowego (np. w Japonii w uniwersytetach publicznych) bądź zatrudnienia kontraktowego. W tym drugim przypadku w niektórych krajach warunki umowy mogą być negocjowane z uczelnią, w innych – są określone centralnie. W większości analizowanych krajów (tzn. 13 spośród 23) nauczyciele akademicy zatrudniani są na warunkach określanych przez uczelnię, na podstawie kontraktów (t. 2, s. 147, tabl. 8.1). W dziewięciu krajach natomiast mają status urzędników państwowych (*state servants*) lub urzędników publicznych (*civil servants*) na ogólnych warunkach dla służby cywilnej. W trzynastu krajach, w których zatrudnienie ma charakter kontraktowy, występują dwa rodzaje umów:

- zatrudnienie na stałe na podstawie mianowania lub bez mianowania;
- zatrudnienie okresowe.

W wielu krajach współistnieją dwie formy zatrudnienia, skutkujące zróżnicowaniem warunków i bezpieczeństwa pracy. Na przykład w Holandii nauczyciele akademicy zatrudnieni na umowy okresowe na tych samych stanowiskach otrzymują znacznie niższe wynagrodzenie niż ci, którzy mają mianowanie (*tenure*) lub stałe zatrudnienie bez mianowania.

Obserwuje się proces stopniowego odchodzenia od mianowania, mimo silnej tradycji istniejącej jeszcze w wielu krajach (np. w Wielkiej Brytanii mianowanie zostało zniesione w latach osiemdziesiątych XX w.). Za utrzymaniem mianowania wysuwane są następujące argumenty (t. 2, s. 153–156):

- jest ono podstawą i warunkiem utrzymania wolności akademickiej;
- stanowi czynnik zachęcający młodych ludzi do podejmowania kariery akademickiej; duża ich podaż umożliwi z kolei wybór najlepszych (w procesie selekcji); zniesienie mianowania wpłynie negatywnie na nabór młodej kadry;
- mianowanie nie oznacza końca aktywności badawczej; przykłady z różnych krajów dowodzą, że występuje zjawisko odwrotne – wzmożonej aktywności badawczej nauczycieli po mianowaniu.

Przeciwko mianowaniu wysuwane są następujące argumenty:

- stanowi ono ochronę przed konkurencją oraz czynnik niezależności od odbiorców, a przez to pozwala nie reagować na ich potrzeby w sferze kształcenia i badań;
- ogranicza mobilność kadry;
- ogranicza możliwości wzrostu zatrudnienia w uczelni lub zmiany jego struktury (wymaga to uzyskania dodatkowych środków);
- ograniczenia w zatrudnianiu nowej kadry stanowią barierę dla otwierania nowych kierunków studiów;
- procedury uzyskania mianowania są przewlekłe i ostre, co może zniechęcać młodych ludzi (także tych dobrych) do podejmowania kariery nauczyciela akademickiego.

### *Kariera naukowa kobiet*

W zawodzie nauczyciela akademickiego utrzymuje się nierównoprawne traktowanie kobiet. W wielu krajach kobiety są niedoreprezentowane, zwłaszcza na wyższych stanowiskach. Na przykład w Holandii w 2005 r. kobiety stanowiły 27% ogółu kadry akademickiej, lecz tylko 10% profesorów. Wiele analiz wskazuje też na dyskryminację kobiet na rynku pracy akademickiej. W ostatniej dekadzie sytuacja zmienia się wskutek dynamicznego wzrostu liczby kobiet na stanowiskach nauczycieli akademickich. W Stanach Zjednoczonych występują istotne różnice w poziomie wynagrodzeń (na niekorzyść kobiet) na tym samym stanowisku i przy tej samej efektywności pracy. Mężczyźni otrzymują ponadto więcej ofert pracy z zewnątrz, a kobiety rzadko mają dodatkowe dochody (t. 2, s. 133–134)<sup>9</sup>.

### *Mobilność kariery akademickiej*

Poziom mobilności kadry w poszczególnych krajach jest zróżnicowany, co wynika z oddziaływania wielu czynników społecznych i ekonomicznych oraz z tradycji. W niektórych krajach – tak różnych jak np. Japonia, Grecja i Polska – istnieje podobna tradycja uzyskiwania doktoratów, a następnie stanowisk akademickich na rodzimej uczelni (w Japonii 64–78% pracowników naukowych najlepszych uniwersytetów to absolwenci tych uczelni, w Szwecji dotyczy to 66% profesorów i 80–85% naukowców pracujących na innych stanowiskach). Zupełnie inaczej jest w Niemczech, gdzie zabronione jest odbywanie całej kariery w jednej szkole wyższej. Mobilność instytucjonalna jest ważnym argumentem przy staraniu się o pracę (t. 1, s. 135). Podobnie (o czym nie pisze autor tego rozdziału) jest w Stanach Zjednoczonych (por. Dąbrowa-Szeffler 1998 s. 16–17; Achmatowicz 2006, s. 135).

Obecny poziom mobilności jest zdeterminowany procesami globalizacji i internacjonalizacji (t. 2, rozdz. 10). Dokładne analizy mobilności kadry akademickiej są utrudnione brakiem danych statystycznych (istnieją natomiast dane dotyczące mobilności studentów). Niemniej można stwierdzić, że mobilność pracowników naukowych w ramach programu Socrates (wyjazdy i przyjazdy) jest wyższa w Polsce niż w Wielkiej Brytanii i znacznie niższa niż w Republice Czeskiej (t. 2, s. 247, tab. 10.2). Popularne są krótkie wyjazdy pobytowe za granicę (według danych Komisji Europejskiej trwające średnio 6,2 dnia, t. 2, s. 247).

Narodowe programy polityki naukowej dotyczące mobilności przewidują następujące jej formy (dane z 2007 r.):

- zatrudnienie nauczycieli akademickich za granicą;
- czasowe zatrudnianie w innej uczelni (z wynagrodzeniem płaconym przez uczelnię macierzystą);
- tworzenie wspólnych programów nauczania z uczelnią zagraniczną;
- tworzenie filii zagranicznych uczelni w danym kraju;
- tworzenie filii uczelni z danego kraju za granicą.

<sup>9</sup> W Polsce w 2006 r. udział kobiet wśród zatrudnionych w sferze B+R wynosił 42,5%, wśród profesorów tytularnych – 20,0%, doktorów habilitowanych – 29,0%, doktorów – 43,6% (*Rocznik...* 2006, s. 422 i 427). Wśród 538 członków Polskiej Akademii Nauk było natomiast tylko 15 kobiet.

Jako wyzwania stojące przed polityką w zakresie mobilności wymienia się w raporcie ponadto urzeczywistnienie programu „jakości bez granic”, czyli przyjęcie międzynarodowych porównywalnych procedur ewaluacji.

## **Internacjonalizacja szkolnictwa wyższego**

### **Mobilność studentów**

W ciągu ostatnich trzydziestu lat mobilność studentów znacznie wzrosła. O ile w 1975 r. za granicami własnego kraju studiowało 0,6 mln studentów, o tyle w 1985 r. 0,9 mln, w 1995 r. 1,3 mln, w 2005 r. 2,7 mln (t. 2, s. 243). Przewiduje się wzrost tej liczby do 5,8 mln w 2020 r. Kierunek wyjazdów studentów to przede wszystkim Stany Zjednoczone, które przyjmują ich dwukrotnie więcej niż drugi pod tym względem kraj – Wielka Brytania. Jednak udział Stanów Zjednoczonych zmniejszył się z ok. 33% w 1993 r. i ok. 26% w 2000 r. do ok. 22% w 2005 r. W latach 2000–2005 zmniejszył się też udział Wielkiej Brytanii i Niemiec w ogólnej liczbie przyjmowanych studentów (nadal jednak zajmują odpowiednio drugie i trzecie pod tym względem), wzrósł natomiast udział Francji, Australii, Japonii, Rosji, Kanady, Nowej Zelandii i Republiki Południowej Afryki. Wybierając kraj wyjazdu, studenci biorą pod uwagę koszty studiów, możliwość uzyskania pomocy materialnej ze strony państwa przyjmującego, możliwość studiowania *part-time* i wykonywania pracy zarobkowej oraz międzynarodowe rankingi uczelni. Barięą dla wyboru określonego kraju jest często brak znajomości miejscowego języka (t. 2, s. 252–253).

### **Konwergencja struktury szkolnictwa wyższego**

Zgodnie z postanowieniami *Strategii Bolońskiej* średnio 60% studentów studiuje w trybie studiów dwustopniowych. Polska pod tym względem znajduje się w czołówce (powyżej średniej). Do krajów opóźniających się w przyjęciu systemu dwustopniowego należą Chorwacja, Portugalia i Hiszpania (30–59%).

### **Międzynarodowy transfer punktów kredytowych**

Dzięki suplementowi do dyplomu, zapewniającemu porównywalność dyplomów, międzynarodowy system transferu punktów kredytowych stał się powszechny w większości krajów uczestniczących w programie, w tym także w Polsce.

### **Inne formy internacjonalizacji**

Jako inne formy internacjonalizacji szkolnictwa wyższego autorzy raportu wymieniają programy studiów przygotowywane i realizowane w językach obcych oraz udział zagranicznych lektorów w opracowywaniu takich programów.

## Trudne problemy w polityce internacjonalizacji

Finansowe wsparcie międzynarodowej mobilności własnych studentów zapewniają wszystkie kraje poza Grecją, Polską, Rosją i Wielką Brytanią. Formy tego wsparcia są zróżnicowane, najczęściej jest to częściowy zwrot kosztów czesnego. Niektóre kraje przyznają stypendia studentom pochodzącym z zagranicy. Mimo to edukacja za granicą kosztuje więcej niż we własnym kraju i nie dla wszystkich jest dostępna. Dane Komisji Europejskiej dotyczące programu Erasmus (Eurostat 2006) wskazują, iż w roku akademickim 2004/2005 aż 61% spośród 15 tys. studentów miało przynajmniej jednego rodzica w najlepiej opłacanych grupach zawodowych (obejmujących 39% zatrudnionych w 25 krajach). Badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii potwierdziły, że studiujący tam obcokrajowcy to młodzi ludzie biali, pochodzący z najwyższych warstw społecznych w swoim kraju (t. 2, s. 283). Największą barierą dla mobilności są zatem problemy finansowania studiów za granicą. Powstaje też pytanie, czy międzynarodowa mobilność studentów i pracowników naukowych oznacza „drenaż mózgów”, czy też korzyść (*brain drain* czy *brain gain*). Przeważa opinia, że jest to zjawisko bardzo pozytywne, ponieważ studenci z krajów słabiej rozwiniętych uzyskują korzyści dzięki osiągnięciu lepszego poziomu wykształcenia, rzadkiej specjalności, wymianie międzykulturowej, doskonaleniu języka obcego (t. 2, s. 288). Chodzi tylko o to, żeby powracali do swych ojczyzn. Czy jednak tak się dzieje? Na to pytanie nie udzielono w raporcie odpowiedzi. Omówione są natomiast pozycje literatury, których autorzy wskazują na fakt, że stopa emigracji osób z wyższym wykształceniem nie ma związku z poziomem mobilności studentów (t. 2, s. 291).

## Wnioski dla polityki rozwoju systemu szkolnictwa wyższego – wyzwania i cele

- Konieczne jest sformułowanie jasnej wizji szkolnictwa wyższego w danym kraju, zawierającej cele i zadania strategiczne. W procesie jej tworzenia odbywają się konsultacje międzyregionalne oraz następuje określenie narodowych potrzeb w dziedzinie badań i innowacji. Szkoły wyższe powinny mieć własną wizję i strategię, uwzględniającą profil uczelni (jej specjalizację), wkomponowaną w strategię narodową.
- W raporcie podkreślono, że szkoły wyższe muszą brać udział w realizacji celów społecznych i ekonomicznych wynikających z narodowych programów rozwoju, w tym potrzeb rozwoju regionu (t. 1, s. 14–17). Polityka państwa powinna dążyć do powstania zgodności między wizją uczelni a całościową wizją szkolnictwa wyższego. Wolność akademicka może być ograniczona na rzecz realizacji celów społecznych (t. 1, s. 19).
- Na podstawie wyznaczonych celów strategicznych powinien być budowany narodowy program zapewniania jakości. Należy tworzyć kulturę jakości, czemu sprzyjać będzie m.in. docieranie z informacją o celach programu zapewniania jakości do różnych interesariuszy i włączenie ich do jego realizacji. Wewnętrzny system zapewniania jakości powinien być dostosowany do specyfiki danej uczelni.

- Sterowanie szkolnictwem wyższym musi się opierać na dwóch filarach: autonomii i odpowiedzialności (rozliczanie – *accountability*). Państwo musi zapewnić odpowiednią równowagę między nimi.
- Problem dostępu do szkolnictwa wyższego powinien uzyskać wyższy niż dotychczas status w narodowych debatach. Należy najpierw zidentyfikować źródła problemów: czy niedostateczna dostępność studiów wynika ze zróżnicowania dochodów i niewystarczającej pomocy udzielanej gorzej sytuowanym studentom (t. 1, s. 21), czy też z innych barier występujących na różnych szczeblach edukacji (np. metody selekcji, brak wiedzy na temat korzyści z wyższego wykształcenia, zróżnicowanie poziomu jakości kształcenia na różnych szczeblach). Aby odpowiedzieć na to pytanie, istnieje potrzeba systematycznego gromadzenia danych dotyczących struktury społeczno-ekonomicznej studentów, społeczno-ekonomicznych warunków ich życia oraz poziomu wykształcenia ich rodziców.
- Jednym z najtrudniejszych wyzwań jest usytuowanie narodowego systemu szkolnictwa wyższego w przestrzeni międzynarodowej. Strategia instytucjonalizacji powinna być tworzona przez szkołę wyższą i przez państwo na bazie aktywności uczelni (jej pracowników) w danej dziedzinie i dyscyplinie nauki (badawczej i dydaktycznej). Uczelnie powinny mieć znaczny poziom autonomii na polu internacjonalizacji. Władze centralne powinny stosować instrumenty podtrzymujące dywersyfikację szkół wyższych pod względem programowym (t. 1, s. 145–146).
- Jak wynika z przedstawionych wyżej wniosków przed polityką naukową i edukacyjną poszczególnych krajów stoją ważne zadania. Ich realizacja wymaga trafnej diagnozy i oceny stanu aktualnego, na podstawie szerokiej i adekwatnej informacji. Polityka ta musi być spójna z polityką państwa w pewnych dziedzinach (rozwoju gospodarczego, regionalnego itp.). Ważnym zadaniem polityki jest budowanie konsensu między interesariuszami: państwem, uczelniami, studentami i gospodarką oraz władzami regionalnymi. Władze centralne i szkoły wyższe powinny korzystać z badań naukowych analizujących najważniejsze problemy w kontekście przyszłości (t. 1, s. 132–133).

### Uwagi końcowe

Przedstawiając podstawowe problemy szkolnictwa wyższego przedstawionego w raporcie OECD, starałam się zidentyfikować wszystkie podstawowe kwestie w nim zawarte. Nie zostały one omówione wystarczająco szeroko ze względu na ich ogromną liczbę przy ograniczonej objętości artykułu. Nie był też możliwy szerszy komentarz wszystkich problemów. Każdy z nich wymagałby odrębnego artykułu, który by zawierał polemikę z różnymi aspektami wizji i zadań szkolnictwa wyższego lub tylko ich szersze omówienie. Celem niniejszego artykułu było jedynie pobudzenie zainteresowania Czytelników raportem oraz zachęcenie do kontynuowania tej tematyki. Bibliografia załączona do opracowania stanowi wybór z bogatej literatury omawianej przez autorów raportu, a także kilka pozycji dodatkowych, bardzo ściśle związanych z niezbyt licznymi komentarzami.

## Literatura

**Barr N. 2004**

*Higher Education Funding*, „Oxford Review of Economic Policy”, t. 20, nr 2.

**Boarini R., Strauss H. 2007**

*The Private Internal Rates of Returns to Higher Education, New Estimates for 21 OECD Countries*, „OECD Economics Department Working Papers”, nr 591.

**Bok D. 2003**

*Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*, Princeton University Press, Princeton.

**Clark B. 1983**

*The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California Press, Berkeley.

**Clark B. 1998**

*Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon Press, Oxford.

**Clark B. 2001**

*The Entrepreneurial University – New Foundations for Collegiality, Autonomy and Achievement*, „Higher Education Management” t. 13 nr 2.

**Dąbrowa-Szefler M. 2007**

*Informacja na temat raportu OECD „Review of Tertiary Education. Poland”*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” nr 2/30.

**Dąbrowa-Szefler M., Jabłocka J. 2007**

*Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

**Enders J., Teichler U. 1997**

*A Victim of Their Own Success? Employment and Working Conditions of Academic Staff in Comparative Perspective*, „Higher Education”, t. 34.

**Eurostat 2006**

*EU Labor Force Survey – Principal Results 2005*, „Statistics in Focus”, nr 13.

**Gibbons M. 1998**

*Higher Education Relevance in the 21st Century*, The World Bank, Washington.

**Goćkowski J. 1999**

*Uniwersytet i tradycja w nauce*, Wydawnictwo „Secesja”, Kraków.

**Jacobs B., Van der Ploeg F. 2006**

*Guide to Reform of Higher Education. A European Perspective*, „Economic Policy” t. 21, nr 47.

**Johnstone B. 2004**

*The Economics and Politics of Cost-Sharing in Higher Education: Comparative Perspective*, „Economics and Education Review”, nr 23.

**Johnstone D.B. 2006**

*Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective*, Boston College Center for International Higher Education, ICHEFAP Sens-Publishers, Rotterdam.





**Leja K. 2008**

*Uniwersytet organizacją służącą otoczeniu*, w: K. Leja (red.): *Spoleczna odpowiedzialność uczelni*, Politechnika Gdańska i Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

**McMahon W.W. 2004**

*The Social and External Benefits of Education*, w: G. Johnes, J. Johnes (red.): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham.

**Oliveira Martins J. i in. 2007**

*The Policy Determinants in Higher Education*, „OECD Economics Department Working Papers”, nr 576.

**Pelc J. 1995**

*Ocena indywidualna naukowców i zespołów naukowych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” nr 3–4.

**Psacharopoulos G. 1994**

*Returns to Investment in Education: A Global Update*, „World Development”, nr 22 (9).

**Psacharopoulos G., Patrenos H. 2004**

*Human Capital and Roles of Return*, w: G. Johnes, J. Johnes (red.): *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar, Cheltenham.

**Rocznik... 2006**

*Rocznik statystyczny 2006*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

**Salmi J. 2003**

*Indicators for Tertiary Education Reform: A World Bank Perspective*, w: A. Yonezawa, F. Kaiser (red.): *System-level and Strategic Indicators for Monitoring Higher Education in the Twenty-first Century: Studies on Higher Education*, UNESCO-CEPES, Bucarest.

**Sowa K.Z. 2008**

*Spoleczne funkcje uniwersytetu. Uwagi socjologa*, „Forum Akademickie”, nr 3.

**UNESCO 2006**

*Global Education Digest*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

**Vught F. van 1989**

*Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Jessica Kingsley, London.

**Wójcicka M. 2006**

*Uniwersytet i jego otoczenie – dwa sposoby podejścia i ich możliwe konsekwencje*, w: K. Leja (red.): *Problemy zarządzania w uczelni opartej na wiedzy*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

**Ziabicki A. 2002**

*Ocena dorobku i reputacji naukowej indywidualnych uczonych i zespołów badawczych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa”, nr 1–2.