

Leo Goedegebuure, V. Lynn Meek

Różnorodność i zmiana: polityka rządowa a wpływ otoczenia¹

Artykuł jest poświęcony zmianom w stosunkach między rządem i uniwersytetem. Zarówno dla analizujących politykę wobec szkolnictwa wyższego, jak i dla zarządzających szkołami wyższymi coraz bardziej oczywisty staje się fakt, że w wielu

¹ Jest to tłumaczenie, za zgodą wydawcy, artykułu opublikowanego w czasopiśmie „Higher Education in Europe”, UNESCO – CEPES, Paris 1997, vol. XXII, nr 3.

państwach Europy Zachodniej dokonują się zasadnicze zmiany w relacjach między państwem a instytucjami szkolnictwa wyższego. W niektórych krajach zmiany te zachodzą szybciej niż w pozostałych, lecz powszechna jest tendencja do przeobrażania stanu nazwanego „regulacją państwową”. W pierwszej części artykułu autorzy zajmują się systemowymi determinantami tych zmian, eksponując czynniki historyczne, oraz sposobem tworzenia państwowej regulacji. W drugiej części koncentrują się na jednym z kluczowych celów polityki w stosunku do szkół wyższych, to jest na problemie różnorodności i instrumentach realizacji strategii regulacji, a także na skutkach, jakie one wywierają w sferze misji oraz zadań szkół wyższych. Koncentrując się na problemie różnorodności, autorzy starają się pokazać zmiany zachodzące – pod wpływem modelu regulacji – w stosunkach między państwem a szkołami wyższymi.

Determinanty zmian: krótki przegląd historyczny

Przemiana szkoły wyższej z instytucji „elitarniej” w instytucję masową stanowi fenomen międzynarodowy, który pojawił się w wielu krajach uprzemysłowionych w okresie po drugiej wojnie światowej. Zmiana ta dokonała się w wyniku oddziaływania splotu czynników demograficznych, społecznych i ekonomicznych.

Presja na rozwój szkolnictwa wyższego w okresie powojennym została wywołana wzrostem liczby urodzeń (*baby-boom*) oraz, wynikającą stąd, rosnącą liczbą kandydatów na studia i popytem na wykwalifikowaną siłę roboczą ze strony przemysłu. Dlatego też – w przeciwieństwie do zmniejszonej liczby szkół elitarnych, o wysokim poziomie autonomii i marginalnym zainteresowaniu państwa, które istniały do połowy lat czterdziestych – rozwijające się po wojnie szkolnictwo masowe charakteryzowało się znacznie szerszymi celami niż tworzenie i upowszechnianie wiedzy oraz zróżnicowaniem struktur organizacyjnych, administracyjnych i zarządzania. Szkoły te dążyły do tworzenia bezpośrednich więzi z innymi sektorami edukacji i podmiotami społeczno-ekonomicznymi oraz do posiadania bardziej zróżnicowanej klienteli, były natomiast w większym stopniu podporządkowane polityce rządowej w zakresie finansowania, planowania i koordynacji działalności.

Obecne systemy edukacji cechuje większy stopień złożoności i pluralizmu oraz permanentne zmiany. Ta właściwość stanowi we wszystkich krajach istotne wyzwanie dla decydentów politycznych, a także dla kierujących i administrujących szkołami wyższymi oraz dla nauczycieli akademickich. Powiększający się zakres zadań i odpowiedzialności doprowadził w rezultacie do powstania obszarów krytycznych oraz napięć. Pogłębiły się sprzeczności między „potrzebami doskonałości a egalitaryzmem, między strukturą i rozmiarami indywidualnego popytu na wyższe wykształcenie a potrzebami rynku pracy, między aspiracjami i interesami różnych grup funkcjonujących w obszarze szkolnictwa wyższego oraz między aspiracjami i indywidualnymi dążeniami a barierami społeczno-ekonomicznymi w zakresie dysponowania zasobami, ustalonymi wartościami kulturowymi i społecznymi, które mają tendencję do utrwalania się” (Cerych i in. 1974, s. 23-24; por. też Goedegebuure i in. 1993).

Konieczność rozwiązania tych sprzeczności, które same w sobie nie mają charakteru destrukcyjnego, została uznana za największe wyzwanie w procesie transformacji elitar-

nego systemu szkolnictwa wyższego w system o charakterze masowym. Określa ona także obszar nieustannej dyskusji na temat najlepszych form zarządzania, planowania oraz koordynacji zarówno w odniesieniu do systemu jako całości, jak i do poszczególnych instytucji edukacyjnych.

Etapy ekspansji: kierunki polityki i dyskusji

W kierunkach dyskusji nad szkolnictwem wyższym oraz polityki realizowanej wobec tego szkolnictwa w krajach uprzemysłowionych po drugiej wojnie światowej można wyróżnić kilka etapów (Teichler 1992; por. też Goedegebuure i in. 1993). Pierwszy etap obejmuje okres od końca lat pięćdziesiątych do początku lat sześćdziesiątych. W tym okresie polityczni decydenci zajmowali się problemami ekspansji szkolnictwa wyższego w wymiarze odpowiadającym oczekiwaniom indywidualnym i społecznym, rodzącym się dzięki wzrostowi dochodu i ekonomicznej pomyślności, zależnemu z kolei od tej ekspansji.

Jako drugi etap identyfikowany jest koniec lat sześćdziesiątych i początek lat siedemdziesiątych. W tym okresie uwaga była skoncentrowana na wprowadzaniu najlepszego modelu zróżnicowania w sferze motywacji i aspiracji zawodowych oraz poziomu wykształcenia potencjalnych kandydatów na studia. Był to również okres, w którym szkolnictwo otrzymywało z budżetu znaczne i rosnące środki finansowe.

Trzeci etap przypada na koniec lat siedemdziesiątych. W wielu krajach poziom przyjęć na studia i odpowiadający mu poziom nakładów finansowych ustabilizowały się. Podane zostały w wątpliwość korzyści płynące z rozwoju szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w odniesieniu do grup tradycyjnie słabszych w obliczu wzrastającej konkurencji. Wychodząc z założenia, że rozwój szkolnictwa wyższego był „równocześnie nieodwracalny i mniej korzystny od oczekiwanego” (Teichler 1992), w latach siedemdziesiątych rządy zaczęły rozważać możliwość prowadzenia bardziej realistycznej polityki. Doprowadziło to w efekcie do powstania znaczących różnic między popytem na kształcenie typu nieakademickiego zawodowego oraz wyższego a możliwościami szkolnictwa wyższego w tym zakresie, ograniczonymi niemal na całym świecie.

W latach osiemdziesiątych nastąpiło zróżnicowanie polityki rządów poszczególnych krajów wobec szkolnictwa wyższego. W odróżnieniu od lat poprzednich, w dyskusjach o szkolnictwie wyższym w tamtym okresie nie dominował jeden temat, jako że równocześnie w kilku krajach pewne problemy nabrały szczególnej wagi. Należały do nich: konieczność doskonalenia jakości, zróżnicowanie instytucjonalne szkolnictwa wyższego, zwiększenie skuteczności zarządzania instytucjami edukacyjnymi, zastosowanie wskaźników alokacji zasobów, wykorzystanie prywatnego szkolnictwa wyższego, internacjonalizacja programów kształcenia (ta ostatnia zmiana była efektem wpływu relacji z Unią Europejską). Okres ten charakteryzowała ponadto likwidacja wpływów organizacji buforowych, takich jak np. Komitet Subwencji Uniwersyteckich w Wielkiej Brytanii czy Komisja ds. Szkolnictwa Wyższego Commonwealthu w Australii. Wywołało to w środowiskach akademickich niepokój w kwestii autonomii instytucjonalnej szkół wyższych.

Ten zapis chronologiczny tendencji polityki rządów wobec szkolnictwa wyższego można poszerzyć włączając najnowszy etap, który rozpoczął się pod koniec lat osiemdziesiątych. W ponad dziesięcioletnim okresie przedmiotem zainteresowania rządów,

przedsiębiorstw oraz władz niektórych instytucji edukacyjnych był brak odczuwalnej skuteczności zarządzania szkolnictwem wyższym.

Początek lat dziewięćdziesiątych charakteryzuje się zmniejszeniem nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe w powiązaniu z działaniami na rzecz wzrostu efektywności gospodarowania zasobami i zarządzania poprzez połączenie polityki rządowej z planowaniem na szczeblu instytucji edukacyjnych bardziej w kategoriach ekonomicznych niż społecznych.

Stała presja na szybki wzrost liczby przyjętych na studia oraz rozszerzenie zakresu funkcji szkół wyższych powodują, że zadania te przerastają zdolność do planowania i efektywnego administrowania przez szkoły ich zasobami kadrowymi oraz finansowymi. We wszystkich krajach nakłady na edukację zostały ograniczone, co zwiększyło wagę mechanizmów zapewniających ich optymalne wykorzystanie. W związku z tym planowanie na poziomie systemu szkolnictwa wyższego stało się zadaniem bardzo trudnym. W efekcie wśród ekonomistów daje się zaobserwować brak entuzjazmu do długookresowego planowania w makroskali. Obecnie przeważa opinia, że efektywność planowania zależy od stopnia jego elastyczności, umożliwiającej podjęcie społecznych i politycznych wyzwań wewnętrznych, zależnych od wahań koniunktury ekonomicznej, które pojawiają się w gospodarkach narodowych począwszy od pierwszego kryzysu naftowego lat siedemdziesiątych. Potrzeba elastyczności planowania wynika też z konieczności reagowania na niespodziewane przeobrażenia sytuacji politycznej i na skutki gwałtownych zmian technicznych. Z drugiej strony, plan musi być na tyle szczegółowy, żeby mógł być wprowadzony w życie zgodnie z założeniami. Reforma szkolnictwa wyższego stanowi część rządowego programu szerszej reformy mikroekonomicznej sektora publicznego, dlatego też wszelkie zmiany wyrażane są w terminach efektywności i produktywności. Analizując rolę i znaczenie szkół wyższych, rządy wyraziły zdecydowane niezadowolenie z poziomu jakości świadczonych przez nie usług w kontekście stosunku jakość – cena. To niezadowolenie nie dotyczy wyłącznie sektora szkolnictwa wyższego, jest bowiem charakterystyczne dla szerszych stosunków między poszczególnymi rządami a instytucjami sektora publicznego.

Program reformy sektora publicznego a szkolnictwo wyższe

Wiele krajów dokonało znacznego wysiłku w celu zwiększenia ekonomicznej efektywności oraz wewnętrznej i międzynarodowej konkurencyjności instytucji sektora publicznego. Istnieje silna tendencja do wprowadzania w niektórych sektorach elementów *quasi*-rynkowych. W tym celu wykorzystuje się wiele mechanizmów, takich jak uwzględnianie analizy wyników w sposobie finansowania, likwidacja specyficznego monopolu sektora publicznego w poszczególnych segmentach rynku (np. w telekomunikacji) oraz prywatyzacja niektórych instytucji ze sfery usług publicznych. Co się tyczy prywatyzacji, wola zmian w tym zakresie wynika równocześnie ze względów ideologicznych i ekonomicznych. Konkurencja rynkowa stanowi „dobre rozwiązanie dla rządu, warunek zdrowej gospodarki i szansę na poprawę edukacji” (Perkins 1987, s. 1). „Prywatyzacja” (termin używany tutaj w sensie rozwoju sektora „prywatnego” w szkolnictwie wyższym) i „konkurencja rynkowa” pojawiły się w programach sektora szkolnictwa wyższego w krajach mających bądź tylko szkoły publiczne, bądź system dualny – publiczny i prywatny.

Programy reformy szkolnictwa wyższego wielu krajów kształtują się pod wpływem zwolenników racjonalności ekonomicznej, według których konkurencja rynkowa i kontrola konsumenta powinny zastąpić szczegółową regulację państwową. W odniesieniu jednak do szkolnictwa wyższego chodzi o coś więcej niż efektywne zarządzanie zasobami. Szkolnictwo wyższe funkcjonuje w kontekście określonym przez zmianę modeli ekonomicznych. W miarę jak ci, których Daniel Bell nazwał „robotnikami wiedzy” zaczynają zastępować robotników fabrycznych, muszą wzrastać oczekiwania rządów i przemysłu w stosunku do szkół wyższych. W programie szkolnictwa wyższego zorientowanego na rynek wiedza staje się surowcem. Prawidłowe wykorzystanie tego surowca stanowi podstawę funkcjonowania instytucji szkolnictwa wyższego. W tym sensie podstawowa działalność szkoły wyższej zawsze polegała na tworzeniu wiedzy i zarządzaniu nią. W przeszłości cywilizacje rozwijały różne formy kształcenia na poziomie wyższym: dla duchownych, wojskowych i elit biurokratycznych, „lecz to w średniowiecznej Europie pojawiła się instytucja uniwersytetu: szkoła o długim okresie stażu, łącząca nauczanie z erudycją, charakteryzująca się autonomią instytucjonalną i wolnością akademicką” (Perkin 1991, s. 169). Według B.R. Clarka (1983, s. 20), jedyną właściwością szkolnictwa wyższego jest produkcja i upowszechnianie wiedzy. O ile obecnie produkcja wiedzy pozostaje fundamentem szkolnictwa wyższego, o tyle coraz większej wagi nabiera potrzeba efektywnego zarządzania. Decydują o tym takie czynniki jak: wzrost popytu na studia, konieczność usprawnienia przepływu między szkołami wyższymi a pozostałymi segmentami sektora edukacji, priorytety rynku pracy, starzenie się populacji, zmiany w strukturze „państwa opiekuńczego” oraz interesy mniejszości.

Jest oczywiste, że w miarę wzrostu przyjęć na studia (w liczbach bezwzględnych oraz w sensie zróżnicowania klienteli szkół wyższych) szkolnictwo wyższe staje się stopniowo domeną „polityki zarządzania”. W całym procesie planowania dobre zarządzanie instytucją uważa się za najważniejszy czynnik stworzenia efektywnych systemów.

Kontrola państwa a modele regulacji szkolnictwa wyższego

W sferze podstawowej działalności, tj. badań i świadczenia usług edukacyjnych na rzecz społeczeństwa, szkoły wyższe nigdy nie miały pełnej samodzielności. Nasza analiza ukazuje jedno z podstawowych wyzwań politycznych stojących przed rządami państw zachodnich w sferze zarządzania systemami edukacji: w jaki sposób zapewnić równowagę między koniecznością finansowania, planowania i koordynacji centralnej z jednej strony a potrzebą autonomii instytucjonalnej oraz swobody w ustalaniu celów i zarządzania przez samą szkołę wyższą – z drugiej strony.

Od lat siedemdziesiątych mamy do czynienia z dwiema strategiami rządów w stosunku do szkolnictwa wyższego. Pierwsza charakteryzuje się planowaniem i ścisłą kontrolą rządową, wprowadzaniem „precyzyjnych reguł” i dokładnej alokacji środków finansowych. Drugą strategię w sferze polityki można określić jako „odstąpienie” przez rządy od szczegółowej kontroli oraz stwarzanie warunków dla większej autonomii szkół wyższych, a także organizowanie i orientowanie ich działalności na rynek – jednak bez wychodzenia poza globalne priorytety rządowe (Neave 1987, s. 121–122; Van Vught 1989, s. 249–270). Korzyść z zastosowania drugiej strategii – autoregulacji – polega na tym, że „szkoły są zdolne do osiągnięcia względnej autonomii w stosunkach z rządem, co zobowią-

zuje je równocześnie do wejścia na rynek oraz poszukiwania sponsorów. Dysponują one swobodą w wykorzystywaniu i poszukiwaniu funduszy. Tego typu rozszerzenie autonomii instytucjonalnej powinno ułatwić dostosowywanie się szkoły wyższej do zmian społecznych przy równoczesnym zabezpieczeniu przez rządy interesów «konsumentów» (to znaczy studentów) poprzez sformułowanie «podstawowych celów dla systemu szkolnictwa wyższego» (Askling 1980, s. 293).

Szkoły wyższe funkcjonujące w systemie autoregulacji są uważane za bardziej twórcze od tych, które są poddawane szczegółowej, centralnej kontroli (Van Vught 1989; Cerych, Sabatier 1989).

W nowym „modelu regulacji ze strony państwa” (Van Vught 1989; Neave, Van Vught 1991) szkoły wyższe uzyskują więcej swobody w decydowaniu o swojej misji, celach i planach strategicznych. Równocześnie stają się one bardziej odpowiedzialne za sposób wykorzystania tej swobody poprzez zastosowanie narzędzi oceny *ex post*, takich jak wskaźniki wyników, kontrola jakości, poziom rentowności. Wskazywaliśmy już na fakt, że zmiana relacji między rządami a szkołami wyższymi wywiera znaczny wpływ na system zarządzania (Goedegebuure i in. 1993, s. 326–348). W istocie, przez zastosowanie przez rządy modelu regulacji powstaje sytuacja większej pośredniej odpowiedzialności szkół wyższych za realizację finalnych zadań i celów narodowych. Wbrew retoryce bowiem, która często towarzyszy zmianom w paradygmatach rządów, model samoregulacji nie oznacza braku państwowej kontroli. Reguły gry ulegają zmianie, lecz rząd pozostaje stanowczym i decydującym elementem systemu szkolnictwa wyższego.

Podjmiemy próbę uszczegółowienia tej tezy w kontekście jednego z podstawowych celów szkolnictwa wyższego, jakim jest utrzymanie i zwiększenie zróżnicowania w systemie kształcenia.

Regulacja i kontrola: problem różnorodności

W poprzedniej części podkreślono, że szkolnictwo wyższe jest zmuszone do odgrywania nowej roli, reagowania na coraz bardziej zróżnicowane potrzeby, popyt i oczekiwania społeczeństwa. W odpowiedzi na tego rodzaju presję rządy zaczynają stosować systemy samoregulacji instytucjonalnej i konkurencji w miejsce scentralizowanej kontroli po to, żeby uczelnie stały się bardziej innowacyjne, lepiej adaptujące się do nowych warunków i bardziej efektywne. Uważa się, że konkurencja rynkowa zmusza szkoły wyższe do wprowadzania zróżnicowanej oferty edukacyjnej odpowiednio do różnorodnych potrzeb społecznych i rynku pracy. Mimo jednak orientacji rządów na autoregulację oraz prób stworzenia konkurencji rynkowej w szkolnictwie wyższym, wydaje się, że nie istnieje bezpośrednia zależność między konkurencją rynkową a różnorodnością oferty. W Europie Zachodniej ponadnarodowe zalecenia Unii Europejskiej mogą zniweczyć zamierzenia polityki narodowej, chociaż wydaje się mało prawdopodobne, żeby to wystąpiło na większą skalę. Pozostaniemy tutaj w kręgu problemów związanych z systemami narodowymi, co pozwoli wydobyc całość powiązań między założeniami polityki, zachowaniem instytucji i skutkami (zamierzonymi lub nie).

G. Neave (1996) na przykładzie Zjednoczonego Królestwa pokazuje, że szkoły wyższe, uprzedzając zadania stawiane przez rząd, prowadzą do wzmocnienia kontroli państwowej, wbrew wszelkiej retoryce na temat powiązania między autonomią, decentralizacją i dere-

gulacją. Powołując się na przykład zróżnicowania programowego w Holandii, J. Huisman (1996) ukazuje z kolei, w jaki sposób szkoły były zdolne opierać się polityce rządowej, zwiększając różnorodność programów, podczas gdy polityka rządowa wywoływała skutki odwrotne.

W Australii wydaje się istnieć przepaść między opinią rządu a poglądami szkół wyższych w kwestii poziomu swobody, która dana jest instytucjom edukacyjnym w realizacji indywidualnych celów i zadań związanych z ich misją. Według zapewnień rządu australijskie szkoły wyższe uzyskały znaczny stopień swobody, przy zwiększeniu wpływu otoczenia rynkowego i konkurencji. Rząd nie może wyraźnie ingerować w sprawy szkół wyższych, z wyjątkiem stypendiów. Władze uczelni uważają jednak, iż utworzenie w Australii Jednolitego Systemu Narodowego (pomocy dla studentów – przyp. tłum.) ograniczyło autonomię szkół wyższych. Bardziej realną groźbę dla autonomii nie stanowi być może polityka rządu jako taka, lecz zewnętrzna konkurencja, która wymusza na zarządzających instytucjami edukacyjnymi bezustanne przewidywanie kierunków polityki oraz odpowiednie, konkurencyjne ukierunkowanie działalności uczelni. Wydaje się, że każda z instytucji edukacyjnych przewiduje podobne zmiany, co być może powoduje wewnętrzne zróżnicowanie programowe oraz strukturalne, lecz równocześnie zmniejsza stopień zróżnicowania profilu edukacyjnego i badawczego poszczególnych szkół na rynku.

Polityka rządowa prowadzi do stworzenia takich warunków zewnętrznych, w których szkoły konkurują ze sobą, lecz skutki tej konkurencji nie są ani przewidywalne, ani zgodne z kierunkami owej polityki. Na szkołę wyższą oddziałuje wiele czynników, wśród których ważną rolę odgrywają normy i wartości akademickie o wielkiej sile kreatywnej. Nauczyciele akademicy nabywają w szkole wyższej określony poziom kultury zawodowej i sami ją kształtują w różny sposób. Często nie uznaje się faktu, że doskonalenie jakości stanowi metodę umacniania w całym systemie norm i wartości akademickich szczególnie charakterystycznych dla jednostek elitarnych. Realizuje się to zarówno poprzez sam proces doskonalenia jakości, jak i przez uzyskane w ten sposób efekty.

Istnieje wiele różnych metod zapewniania jakości, lecz w większości przypadków opiera się ono na kontroli przez recenzentów, którymi są nauczyciele akademicy o uznanym autorytecie. Nic zatem dziwnego, że w krajach, w których doskonalenie jakości stanowi czynnik w pewnym stopniu determinujący hierarchię szkół wyższych, elitarne uniwersytety badawcze plasują się na wyższym poziomie w rankingu, również pod względem poziomu kształcenia. W Australii i w Wielkiej Brytanii, zanim zlikwidowano system dualny szkolnictwa wyższego, uważało się powszechnie, że szkoły typu nieakademickiego kształcą znacznie lepiej niż uniwersytety. Oczekiwano też, że połączenie obu typów instytucji w jeden system doprowadzi do wypuklenia różnic w poziomie jakości kształcenia. Dawne uniwersytety, zorientowane na badania, mogły się okazać skuteczniejsze w konkurencji o środki i w uzyskiwanych wynikach badań, lecz klasyfikacja oparta na jakości kształcenia mogła dać odmienne wyniki. Tak się jednak nie stało. Prestiżowe uniwersytety badawcze uzyskały wszystkie uprawnienia wynikające z formalnego i nieformalnego hierarchicznego statusu, na którego podstawie te znajdujące się na szczycie wyznaczają system wartości dla tych na niższych szczeblach drabiny. Proces ten może powodować pewne zróżnicowanie, lecz nie jest to ten rodzaj zróżnicowania, który wynika z polityki. Przykład tych dwóch krajów dowodzi, że dla systemu szkolnictwa wyższego większe znaczenie od zewnętrznej konkurencji mają normy i dominujące w tym systemie wartości akademickie.

Zróżnicowanie: rola otoczenia

Wszystkie systemy szkolnictwa wyższego charakteryzują się znacznym stopniem wewnętrznego zróżnicowania. W każdym z tych systemów nie ma dwóch identycznych instytucji edukacyjnych, i to nie tylko ze względu na fakt, że każda szkoła wyższa ma własną historię, własne wydziały i studentów oraz specyficzną lokalizację. Na poziomie międzynarodowym występuje ponadto wyraźne zróżnicowanie struktury organizacyjnej systemów narodowych.

W Wielkiej Brytanii i Australii istnieją formalnie zintegrowane systemy szkolnictwa wyższego, a w Kanadzie, Holandii i w Niemczech – systemy zróżnicowane. System szkolnictwa wyższego w Stanach Zjednoczonych charakteryzuje ogromna różnorodność typów szkół wyższych; systemy w Szwecji i w Finlandii znajdują się w trakcie przemian instytucjonalnych. Różnorodność nie zawsze jest zbawienna – jej skutki polegają częściej na demontowaniu niż tworzeniu, przy tym nie da się ich uniknąć. Wzrost lub zmniejszenie poziomu zróżnicowania (lub ujednoczenia) dokonuje się pod wpływem oddziaływania zewnętrznych czynników społecznych, politycznych i innych, składających się na presję otoczenia na szkoły wyższe, którą one same objaśniają oraz modelują.

Otoczenie jest w pewnym stopniu areną polityczną, na której szkoły wyższe oraz istniejące w nich grupy interesów rywalizują w celu podwyższenia swego statusu, autorytetu i ...wynagrodzeń. Różnorodność i podobieństwo stają się stałą częścią procesu politycznego, ponieważ w sytuacji, która może stwarzać przywileje dla części instytucji lub grup interesów ci, którzy uważają się za pokrzywdzonych aktywizują swoją działalność mającą na celu zmianę istniejących warunków. Wydaje się, że likwidacja dualnego systemu szkolnictwa wyższego w Australii i w Wielkiej Brytanii może stanowić przykład procesów, w których zróżnicowanie rodziło konkurencję między uniwersytetami i szkołami nieakademickimi zarówno z punktu widzenia prestiżu, jak i pozycji finansowej, a likwidacja systemu dualnego oznaczała też likwidację tego typu konkurencji. Zwycięstwo jednolitości doprowadziło jednak do powstania nowych napięć i nowych form konkurencji między instytucjami szkolnictwa wyższego. Pozostaje śledzić, czy te sprzeczności doprowadzą do powstania nowych rodzajów formalnego zróżnicowania pozycji szkół w ramach tych zintegrowanych systemów.

Przedstawiona tutaj analiza ma przynajmniej dwie bezpośrednie implikacje polityczne. Po pierwsze, co już podkreślano, ze strony rządu konieczna jest silna wola polityczna zachowania formalnego zróżnicowania systemu szkolnictwa wyższego. Powinna się ona przejawiać nie tylko w ustawach i innych aktach prawnych, lecz również w rzeczywistych uprawnieniach obu sektorów (uniwersyteckiego i nieuniwersyteckiego), które to uprawnienia byłyby czytelne zarówno dla szkół wyższych wchodzących w skład tych sektorów, jak i dla instytucji zewnętrznych.

Drugie zalecenie dla polityki odnosi się do skutków konkurencji rynkowej. Lektura większości opracowań poświęconych zróżnicowaniu szkolnictwa wyższego prowadzi do wniosku, że zróżnicowanie jest nie tylko nieuniknione i pożądane, lecz że jest ono w większym stopniu skutkiem działania rynku niż regulacji rządowych (por. np. Birnbaum 1998; Stadtmare 1980). Zwłaszcza literaturowe przykłady „uzdrowiających” aspektów różnorodności są rezultatem metafor stosowanych z dziedziny biologii. Nie można jednak podważać koncepcji bezpośredniego i zbawiennego wpływu zróżnicowania na

system szkolnictwa wyższego wyłącznie na podstawie fałszywości stosowanych porównań ze sfery biologii. Na sposób myślenia nauczycieli akademickich i decydentów politycznych o konieczności zmian i rozwoju systemu szkolnictwa wyższego wpłynęły również wyobrażenia na temat działania rynku oraz teoria mikroekonomiczna. „Herbert Spencer wprowadził doktrynę społeczno-ekonomiczną, według której może przeżyć ten, kto potrafi lepiej się adaptować do warunków – to od niego, a nie od Darwina pochodzą te słowa” (Galbraith 1992, s. 80).

Nawet w komercyjnym sektorze prywatnym nie istnieje rynek całkowicie „wolny” od wszelkich regulacji rządowych. Równocześnie wielu analityków zajmujących się szkolnictwem wyższym wykorzystuje metaforę rynku i w wielu krajach próbuje się wprowadzać do szkół wyższych liberalizm ekonomiczny w formie konkurencji podobnej do konkurencji rynkowej.

Odmienne poglądy prezentują autorzy, którzy podają w wątpliwość dosyć powszechnie akceptowaną tezę, iż konkurencja rynkowa nieuchronnie prowadzi do zróżnicowania sektorowego szkolnictwa wyższego (Meek i in. 1996).

W skrajnych przypadkach możliwe są dwie odpowiedzi szkół wyższych na wyzwania rosnącej konkurencji rynkowej: uczelnie mogą się zmieniać, próbując znaleźć specyficzną niszę rynkową, lub też naśladować działalność konkurentów, którzy odnieśli sukces. Kierunek działania, który przyjmują szkoły wyższe zależy od wielu czynników, w tym od historii i tradycji, ogólnych systemów politycznych oraz od struktury wynagrodzeń ukształtowanej przez politykę.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii trzeba stwierdzić, że istnieje sprzeczność między zamierzeniami politycznymi a strukturą wynagrodzeń. Na przykład w Australii i w Wielkiej Brytanii rządy zastosowały w finansowaniu badań politykę koncentracji i selektywności, wynagradzając jednak wszystkie uczelnie, które zyskały pewną liczbę punktów w konkursie na finansowanie badań. W efekcie takiej polityki wszystkie szkoły wyższe usiłowały stworzyć zespoły naukowe, przez co ograniczona suma środków finansowych przeznaczonych na badania uległa rozproszeniu. Progonozuje to coraz większą zależność całego systemu szkolnictwa wyższego od rządowych środków finansowych (Pfeffer, Salancik 1978).

W wielu krajach obserwuje się rozwój „mieszanego” modelu koordynacji i zarządzania szkolnictwem wyższym przez rządy, częściowo opierającego się na „niewidzialnej ręce rynku” oraz naturalnej selekcji w warunkach ograniczonych zasobów, a częściowo opartego na biurokratycznej kontroli i centralnej regulacji państwa. Interwencja ta jest często realizowana za pomocą różnych instrumentów odpowiedzialności publicznej i zapewniania jakości: przez przegląd jakości, kontrolę dyscyplin, a także przez finansowanie uzależnione od wyników, przy założeniu, że cele zostaną sformułowane zgodnie z priorytetami polityki narodowej i planami strategicznymi, a szkoły wyższe dostarczą wszelkich informacji statystycznych. Rządy i parlamenty nie są w pełni przekonane, że działanie szkół wyższych pod wpływem rynku może zadowolić ich zróżnicowany elektorat pod względem jakości i doskonalenia kształcenia. Wydaje się, że położenie zbyt dużego nacisku na odpowiedzialność i zapewnienie jakości może udaremnić realizację celów wynikających z konkurencji rynkowej oraz wprowadzić deregulację systemu.

W wielu krajach polityka typu rynkowego osiągnęła sukces, stymulując szkoły wyższe do zróżnicowania źródeł ich finansowania oraz do pokrywania większej części wydatków

ze źródeł pozabudżetowych. Często formułuje się tezę, iż takie zróżnicowanie źródeł finansowania jest zbawienne, ponieważ odciąża budżet publiczny, a równocześnie, aby je osiągnąć, szkoły wyższe muszą być bardziej elastyczne i lepiej dostosowywać się do potrzeb grup klientów (głównie studentów). Wydaje się jednak, że w pewnych warunkach finansowanie prywatne prowadzi do powtarzalności i naśladownictwa, zwłaszcza wtedy, gdy szkoły znajdują homogeniczną grupę klientów, np. studentów zagranicznych.

Znaczna część prywatnego finansowania szkół wyższych pochodzi z opłat za studia. W niektórych krajach, gdzie szkoły wyższe nie miały prawa do pobierania opłat za studia, obecnie takie prawo zostało im przyznane w odniesieniu do niektórych kategorii studentów. Wiele racji politycznych przemawia za wprowadzeniem lub zwiększeniem opłat za studia w systemach niegdyś „darmowej” edukacji. Chodzi zwłaszcza o pewien aspekt „prywatyzacji” jako elementu polityki w odniesieniu do wyższego szkolnictwa publicznego (Levy 1991), która zakłada, iż korzyści, jakie osiąga jednostka z edukacji na poziomie wyższym są równe lub większe od korzyści, jakie uzyskuje z tego tytułu społeczeństwo. Uważa się też, że jeżeli klienci muszą płacić za usługę, to dostawcy powinni podnosić jej jakość, rywalizując o klientów. Osiągnięty w wielu krajach sukces w pozyskiwaniu prywatnych środków i zastępowaniu w ten sposób części finansowej pomocy rządowej nie zawsze prowadzi do utrzymania jakości kształcenia. Niedawno opublikowane opracowanie poświęcone prywatnym nakładom na szkolnictwo wyższe we Francji, Niemczech, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Japonii pokazuje, że większa część prywatnego finansowania jest przeznaczona na badania i bieżące wydatki, a tylko niewielka część – na kształcenie (Goedegebuure, Kaiser, Van Vught 1994).

Zarówno zatem teoria, jak i analiza doświadczeń poszczególnych krajów rodzą wątpliwości w kwestii słuszności wielu sądów na temat zróżnicowania systemu szkolnictwa wyższego, a także przekonanie, że problemy zróżnicowania lub homogeniczności systemu są bardziej złożone, niż to się powszechnie sądzi. Zróżnicowanie szkolnictwa wyższego powinno być rozpatrywane jako relacja między szkołą wyższą a czynnikami zewnętrznymi i presją otoczenia. Byłoby dobrze, gdyby w przyszłych badaniach problemu zróżnicowania poświęcało się więcej uwagi interakcjom i relacjom szkół wyższych z ich otoczeniem niż poszukiwaniu wewnętrznej dynamiki oraz prostego ukierunkowania na różnorodność wewnątrz uczelni i wewnątrz całego systemu.

Uwagi końcowe

Na temat różnorodności i jej przeciwieństwa – „teoretycznej” lub „idealnej” homogeniczności szkolnictwa wyższego – napisano już wiele. Tę literaturę można podzielić na dwie podstawowe części: z jednej strony występują autorzy, którzy widzą, jak nieuchronnie rośnie tendencja do zróżnicowania szkolnictwa wyższego, z drugiej strony – ci, którzy uważają, że naturalna tendencja szkół wyższych do ujednoczenia ich struktury, działalności, pozycji i prestiżu prowadzi do homogeniczności. Przykłady empiryczne, łącznie z tutaj prezentowanymi, mogą być dobierane pod kątem uzasadnienia każdej teorii. Kontrowersyjne wnioski wynikające z licznych opracowań na temat zróżnicowania wiążą się z analizą procesów wewnątrz instytucji lub procesów systemowych – całkowicie odmiennych. Jeśli zatem bada się zróżnicowanie lub różnorodność, należy dokładnie określić

poziom (szczebel) szkolnictwa wyższego, który stanowi przedmiot analizy, oraz okres, którego dotyczy badanie.

Co się tyczy przyszłych strategii badawczych, można zauważyć, że istnieje wiele powodów do podjęcia badań i doskonalenia teorii, zwłaszcza tych kontrowersyjnych. Największą potrzebę podjęcia próby weryfikacji teorii odczuwa się w obszarze relacji między zróżnicowaniem szkół wyższych a ich otoczeniem i konkurencją. Skutki praktyczne i efekty tych relacji oceniane są jako kontrowersyjne nie tylko w literaturze dotyczącej szkolnictwa wyższego, lecz także w literaturze z zakresu organizacji w ogóle. Tacy specjaliści jak P.J. DiMaggio i W.W. Powell (1983) dowodzą, że konkurencja rynkowa instytucji szkolnictwa wyższego prowadzi bezwzględnie do izomorfizmu instytucjonalnego w obszarze organizacji. Inni autorzy – przeciwnie: stawiają pytanie, dlaczego organizacje funkcjonujące na tym samym polu aktywności nie naśladują jedna drugiej w zakresie struktury, funkcjonowania i technologii (Caroll 1993, s. 246).

Celem tego artykułu nie była próba syntezy nowej teorii zróżnicowania na podstawie dominujących w literaturze teorii organizacji, lecz zasugerowanie czytelnikom, że byłoby celowe dokonanie usystematyzowania oraz weryfikacji teorii różnorodności i (lub) jednorodności.

Niektórzy autorzy uważają, że szkolnictwo wyższe nie jest dziedziną, którą można badać przy zastosowaniu specyficznych teorii i paradygmatów organizacji, lecz ważnym fenomenem społecznym, który powinien być przedmiotem badań z perspektywy wielu dyscyplin. Badając problem różnorodności, trzeba wziąć pod uwagę poglądy kilku wielkich szkół naukowych, teorię ekologii ludnościowej /organizacyjnej (Hannan, Freeman 1977; Lomi 1995), teorie zarządzania przedsiębiorstwem (McClelland 1961; Miner, Smith, Bracker 1980), teorie instytucji (Meyer, Rowan 1977; Meyer, Scott 1983).

Najtrudniejsze jest przyjęcie właściwej metody badania powiązań między szkołami wyższymi i ich otoczeniem. Należy poświęcić więcej uwagi badaniu otoczenia. Otoczenie bowiem determinuje postępowanie instytucji, lecz, z drugiej strony, działalność instytucji przyczynia się do kształtowania otoczenia. Według Giddensa (1977), otoczenie może być postrzegane równocześnie jako narzędzie i jako produkt (rezultat) wzajemnego oddziaływania. Z tego punktu widzenia zmiany zachodzące w szkolnictwie wyższym nie mogą mieć charakteru liniowego.

Jedną z przyczyn, dla których problemy różnorodności i podobieństwa w szkołach wyższych tak ściśle się łączą jest nie tylko adaptowanie się uczelni do otoczenia, lecz również fakt, że otoczenie adaptuje się do działalności instytucji szkolnictwa wyższego. Otoczenie nie jest przy tym jednorodne. Szkoły wyższe wchodzą we współdziałanie z otoczeniem politycznym kształtowanym przez rząd (w stosunku do którego uczelnie także zgłaszają swoje wymagania), handel i przemysł, grupy studenckie itp. Jako ważne elementy otoczenia powinny być także postrzegane historia, normy i wartości kulturowe.

W wielu krajach, co oczywiste, pojawiają się nowe formy tych relacji. Wiele z nich kształtuje się na podstawie modelu regulacji rządowej, który zawiera przynajmniej częściową autonomię instytucjonalną i który w wielu krajach doprowadził szkoły wyższe do orientacji rynkowej. Jak to pokazano wyżej w kontekście zróżnicowania, można formułować poważne wątpliwości w związku z „nieuchronnością” korzyści, które są często powiązane z deregulacją i mechanizmami rynkowymi. Niektóre z przykładów przytoczono-

nych w ostatniej części artykułu dowodzą w sposób oczywisty nieprzewidywalności skutków zwiększania konkurencji w systemie szkolnictwa wyższego.

Przekład z francuskiego *Małgorzata Dąbrowa-Szefler*

Literatura

Askling B. 1989

Structural Uniformity and Functional Diversification, „Higher Education Quarterly”, vol. 40, nr 4, s. 289–305.

Birnbaum R. 1983

Maintaining Diversity in Higher Education, San Francisco, Jossey-Bass.

Carrol G.R. 1993

A Sociological View on Why Firms Differ, „Strategic Management Journal”, vol. 14, s. 237–249.

Cerych L., Furth D., Papadopoulos G. 1974

Overall Issues in the Development of Future Structures of Post-secondary Education, w: *Policies for Higher Education*, Paris, OECD, s. 15–20.

Cerych L., Sabatier P. 1986

Great Expectations and Mixed Performance, Stoke-on-Trent, Trentham Books.

Clark B.R. 1983

The Higher Education System: A Cross-National Perspective, Berkeley, University of California Press.

DiMaggio P.J., Powell W.W. 1983

The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, „American Sociological Review”, vol. 48, s. 147–160.

Galbraith J.K. 1992

The Culture of Contentment, Boston, Houghton Mifflin.

Giddens A. 1997

Central Problems in Social Theory: Actions, Structure and Contradiction in Social Analysis, London, Macmillan.

Goedegebuure L., Kaiser F., Maassen P., Meek L., Van Vught F., De Weert W. (eds.) 1993

Higher Education Policy in International Comparative Perspective, Oxford, Pergamon Press.

Goedegebuure L., Kaiser F., Van Vught F. 1994

Disaster Warning, „The Times Higher Education Supplement”, 7 th October.

Hannan M.T., Freeman J. 1977

The Population Ecology of Organizations, „American Journal of Sociology”, vol. 82, s. 929–964.

Huisman J. 1996

Diversity in The Netherlands, w: Meek L., Goedegebuure L., Kivinen O., Rinne R.: *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Oxford, Pergamon Press, s. 138–154.

Levy D. 1991

Problems of Privatization. Document préparé pour le séminaire de la Banque mondiale sur „Innovation et amélioration de l'enseignement supérieur dans les pays en développement”, Kuala Lumpur.

Lomi A. 1995

The Population Ecology of Organizational Founding: Location Dependence and Unobserved Heterogeneity, „Administrative Science Quarterly”, vol. 40, s. 11–144.

McClelland D. 1961

The Achieving Society, Princeton, Van Nostrand.

Meek L., Goedegebuure L., Kivinen O., Rinne R. 1996

The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence, and Diversity in Higher Education, Oxford, Pergamon Press.

Meyer J., Rowan B. 1977

Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, „American Journal of Sociology”, vol. 83, s. 340–363.

Meyer J., Scott R.W. 1983

Organizational Environments: Ritual and Rationality, Beverly Hills, Sage.

Miner J.B., Smith N., Bracker J. 1989

The Role of Entrepreneurial Task Motivation in the Growth of Technologically Innovative Firms, „Journal of Applied Psychology”, vol. 74, s. 554–560.

Neave G. 1987

Editorial, „European Journal of Education”, vol. 22, nr 2, s. 121–122.

Neave G. 1996

Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis, w: Meek L., Goedegebuure L., Kivinen O., Rinne R.: *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence, and Diversity in Higher Education*, Oxford, Pergamon Press.

Neave G., Van Vught F.A. (eds.) 1991

Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe, Oxford, Pergamon Press.

Perkin H. 1991

History of Universities, w: *International Higher Education: An Encyclopedia*, New York, Garland.

Perkins J.A. 1987

Privatization, „Newsletter of the International Council for Educational Development”, November.

Pfeffer J., Salancik G.R. 1978

The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, New York, Harper and Row.

Stadtman V.A. 1980

Academic Adaptations: Higher Education Prepares for the 1980's and 1990's, San Francisco, Jossey-Bass.

Teichler U. 1992

Research on Higher Education in Europe: Some Aspects of Recent Developments, w: Frackmann E., Maassen P. (eds.): *Towards Excellence in European Higher Education in the Nineties*, Utrecht, Lemma.

Van Vught F.A. (ed.) 1989

Governmental Strategies and Innovation in Higher Education, Londres, Jessica Kingsley.