

# Uniwersytet a globalne reformy sektora publicznego

## 1. Wprowadzenie

W tym rozdziale stawiam sobie za cel powiązanie aktualnych transformacji europejskiego szkolnictwa wyższego z aktualnymi transformacjami całego sektora publicznego w Europie oraz powiązanie zmian zachodzących w szkolnictwie wyższym ze zmianami obserwowanymi w innych dziedzinach usług publicznych dostępnych w ramach tradycyjnych europejskich państw dobrobytu. W szczególności zamierzamy tu powiązać z sobą aktualne dyskusje dotyczące przyszłości państwa dobrobytu (w kontekście dwóch kluczowych wyzwań – presji globalizacyjnych i presji demograficznych) z takimiż na temat przyszłości szerokiego inwestowania środków publicznych w publiczne szkolnictwo wyższe i prowadzone w jego ramach badania naukowe. Zajmiemy się również zmieniającym się stanowiskiem Banku Światowego – jako jednej z najważniejszych instytucji globalnych wyznaczających dzisiaj w wielu częściach świata kierunki reform usług publicznych i reform edukacji poprzez stosunkowo spójną wizję ich przyszłości i wizję ich przyszłego finansowania – wobec instytucji państwa, wobec reform całego sektora publicznego i wobec reform szkolnictwa wyższego w szczególności. Zwracamy uwagę na istotne różnice – i tym samym rodzące się napięcia – między głośnymi publikacjami Banku Światowego na temat globalnej przyszłości państwa dobrobytu i sektora publicznego a jego publikacjami na temat przyszłości publicznego szkolnictwa wyższego. Bank Światowy

od co najmniej dwudziestu lat jest szczególnie mocno zaangażowany w konceptualizację i zarazem wprowadzanie w życie reform najważniejszych usług sektora publicznego, zwłaszcza – chociaż nie tylko – w krajach rozwijających i postkomunistycznych, zarówno w Europie, jak i poza nią. Bank reformował w nich, w różnym stopniu i niekoniecznie równocześnie, systemy edukacji, ochrony zdrowia i systemy emerytalne, stąd jego rola wymaga szczegółowej analizy. Następnie przyjrzymy się zmieniającym się warunkom fiskalnym funkcjonowania państwa i wskazujemy na najważniejszych konkurentów szkolnictwa wyższego wśród usług sektora publicznego (i nie tylko wśród nich), przede wszystkim w nowych państwach członkowskich UE, do niedawna zwanych europejskimi państwami transformacji ustrojowej. Wiążemy tutaj pytanie o reformułowanie paktu istniejącego niegdyś między tradycyjnym państwem narodowym i nowoczesnym uniwersytetem (i obowiązującego w Europie z grubsza przez ostatnich dwieście lat) z pytaniem o szerszą renegezację całego powojennego (zachodnio)europejskiego kontraktu społecznego, który zadecydował o aktualnym kształcie (zachodnioeuropejskiego) państwa dobrobytu (a zarazem o wyjątkowości Europy w perspektywie globalnej: charakterystyczną cechą „Europy”, a przede wszystkim Unii Europejskiej, w oczach świata jest, jak się wydaje, właśnie „europejski model społeczny”)<sup>84</sup>. Uznajemy tu wreszcie, że warto ujmować szkolnictwo wyższe w kontekście zmieniającej się polityki (globalnej, unijnej i krajowej) wobec państwa dobrobytu, ponieważ jest ono znaczącą częścią sektora publicznego, a usługi państwa dobrobytu, najogólniej mówiąc, znajdują się dzisiaj pod potężną presją, zarówno na poziomie teoretycznym, jak i praktycznym. Analizujemy również krótko procesy prywatyzacyjne w odniesieniu do edukacji. Na koniec prezentujemy prowizoryczne wnioski wynikające z poniższych analiz.

---

<sup>84</sup> Jak napisał kiedyś Anthony Giddens, europejskie państwa dobrobytu są często uważane za „klejnot w koronie – być może najważniejszą cechę, która nadaje społeczeństwom europejskim ich specjalną jakość”, a Europejski Model Społeczny stał się z czasem fundamentalną częścią tego, czym jest Europa (Giddens 2006: 14).

## **2. Państwo dobrobytu, globalizacja i publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego**

Nauki społeczne prezentują zróżnicowane wizje przyczyn obecnych presji wywieranych na tradycyjne, keynesowskie, powojenne modele państwa dobrobytu w Europie (zarówno w wersji kontynentalnej, anglosaskiej, skandynawskiej, jak i południowo-europejskiej, chociaż w różnym stopniu i z różną intensywnością). Jednak wydaje się, że zgadzają się one przynajmniej co do jednego: najprawdopodobniej stoimy dzisiaj w obliczu przeformułowania znanego nam, tradycyjnego modelu państwa dobrobytu w większości najbardziej uprzemysłowionych państw Europy. Jak się wydaje, mówiąc ogólnie, nie istnieje dzisiaj szersza niezgoda badaczy społeczeństw co do przyszłości państwa dobrobytu w jego obecnej, europejskiej formie. Jego fundamenty z racji różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych muszą być dzisiaj (bądź w najbliższej przyszłości) renegocjowane. Społeczeństwa europejskie mogą spodziewać się nowego kontraktu społecznego (na razie w ramach swoich państw narodowych, a z czasem być może w ramach szerszej uzgodnionej polityki unijnej), który stopniowo będzie poddawał rewizji społeczne i ekonomiczne założenia powojennego *welfare state*.

W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa odmienne stanowiska badaczy w kwestii wpływu procesów globalizacyjnych na powojenne państwo dobrobytu w Europie (co do wpływu procesów demograficznych panuje pełna zgoda – stanowią one fundamentalny wymiar czekających nas transformacji). Wedle pierwszego, globalizacja jest najważniejszym czynnikiem wpływającym na jego kurczenie się i redefiniowanie; wedle drugiego, globalizacja to czynnik ważny, ale nie krytyczny. Przepuszczenie nie istnieje poważniejsza niezgoda co do przyszłości (europejskiego) państwa dobrobytu w istniejącej, powojennej formie. Jego fundamenty z powodu różnorodnych presji wewnętrznych i zewnętrznych oraz kombinacji czynników globalnych, międzynarodowych i krajowych, muszą być dzisiaj –

z różną siłą w różnych krajach – renegocjowane. Jednak, co dla naszej książki istotne, renegocjacja ta obejmuje zarazem, w swoim drobnym fragmencie i przy okazji szerszych reform sektora publicznego, szkolnictwo wyższe. Najważniejsze różnice zachodzące między badaczami państwa dobrobytu opierają się na odmiennych interpretacjach procesów jego transformacji od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, różnych wariantów jego restrukturyzacji w różnych krajach Europy oraz różnego stopnia nacisku na niezbędny zakres jego renegocjacji w różnych krajach Europy w przyszłości. Kwestia wpływu procesów globalizacyjnych na państwo dobrobytu w Europie silnie dzieli badaczy społecznych – a w naszym kontekście jego przyszłość jest kluczowa dla przyszłości (publicznych) uniwersytetów (zob. Begg et al. 2008). Na sposób percepcji zagadnień związanych z potencjalnymi i aktualnymi reformami państwa dobrobytu oraz na to, w jaki sposób problemy ujmujemy jako problemy i w jaki sposób rozwiązania przyjmujemy za rozwiązania mają wpływ rozmaite zjawiska i procesy społeczne (jak choćby wspomniane już w tej książce procesy rekonstrukcji społeczeństwa, desocjalizacji gospodarki, denacjonalizacji gospodarek i społeczeństw, deterytorializacji i despacjalizacji działalności gospodarczej, zmieniająca się dystrybucja ryzyka w społeczeństwie itp.)<sup>85</sup>. Procesy te, jeśli nie wynikają bezpośrednio z procesów globalizacyjnych, to są przez nie co najmniej intensyfikowane.

Sama idea państwa dobrobytu prawdopodobnie w Europie będzie trwać, chociaż raczej w formach zmodyfikowanych i ciągle adaptujących się do nowej rzeczywistości ekonomicznej i społecznej (zob. Genschel 2004: 632, Hendricks and Powell 2009: 8, Hemerijck 2009: 71, Pestieau 2006: 1, Scharpf and

---

<sup>85</sup> „Rekonstrukcja” społeczeństwa to procesy prowadzące w przeciwną stronę niż jego wcześniejsza „dekonstrukcja”, z którą mamy do czynienia wtedy, „kiedy usługę otrzymuje się w ramach przysługującego prawa i kiedy osoba może podtrzymywać swoje przeżycie bez oparcia w rynku” (Esping-Andersen 1990: 22). Im do przeżycia bardziej niezbędne jest „oparcie w rynku”, tym społeczeństwo jest dzisiaj bardziej poddawane procesom rekonstrukcji.

Schmidt 2000: 3, Kwiek na temat globalistów, sceptyków i badaczy umiarkowanych w książce 2006a: 169–214 i w Kwiek 2008d)<sup>86</sup>. Stawiane dzisiaj pytanie to, jak się wydaje, nie pytanie o to, czy transformacje europejskiego państwa dobrobytu są uważane za niezbędne przez rządy większości bogatych demokracji zachodnioeuropejskich, przez organizacje międzynarodowe (takie jak OECD), organizacje globalne (takie jak Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy) oraz przez Komisję Europejską<sup>87</sup>. Dzisiaj pyta się raczej o to, dlaczego reformułowanie owo staje się konieczne, a odpowiedzi obejmują między innymi wskazania na takie czynniki, jak: globalizacja,

---

<sup>86</sup> Przypomnijmy – jak swoją książkę zatytułował Gösta Esping-Andersen – „dlaczego potrzebujemy nowego państwa dobrobytu”: po pierwsze status quo jest trudny do utrzymania, zważywszy na warunki finansowe i demograficzne; po drugie, ów status quo wydaje się „coraz bardziej przestarzały i coraz gorzej dopasowany do wielkich wyzwań, przed którymi stajemy” (Esping-Andersen 2002: 4).

<sup>87</sup> Dla organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych „globalizacja” w ostatnich piętnastu latach była kluczowym terminem, „za pomocą którego interpretują one potężne zmiany ekonomiczne, polityczne i kulturowe charakteryzujące nasze społeczeństwo na początku XXI wieku” (Henry et al. 2001: 19). Z tego powodu nie rosła jego heurystyczna użyteczność, ale termin ten służył (i ciągle jeszcze służy) za podstawowy punkt odniesienia w dyskusjach między naukami społecznymi a światem polityki. Rzecz jasna istniało sporo innych obszernych opisów i odpowiadających im terminów, które można było równie dobrze wykorzystywać w tym samym celu. Można by tu wymienić choćby takie terminy, jak: postfordyzm, postindustrializm, konsumpcjonizm, epoka postnarodowa, późna nowoczesność, płynna nowoczesność, *post-work society* zamiast *work-society*, społeczeństwo ryzyka, społeczeństwo oparte na wiedzy (i także gospodarka) zamiast społeczeństwa opartego na przemyśle i usługach, społeczeństwo informacyjne itp. Ale wydaje się, że termin „globalizacja” uchwytuje większość aspektów powyższych określeń i stąd jego olbrzymia popularność. W ostatnich latach, zwłaszcza na styku polityki i badań naukowych rośnie jednocześnie popularność wspomnianego terminu *knowledge economy*; zwłaszcza w największych pozanaukowych ośrodkach eksperckich i analitycznych (od Komisji Europejskiej po OECD i Bank Światowy). Jego heurystyczna przydatność może w przyszłości opierać się na tych samych podstawach, co przydatność pojęcia „globalizacja” – może stać się kluczowym punktem odniesienia w dyskusjach naukowych wychodzących w stronę polityki w zakresie badania państwa dobrobytu, badania konkurencyjności gospodarczej czy badania szkolnictwa wyższego.

europajska integracja ekonomiczna, zmiany demograficzne czy zmiany dokonujące się w ramach obowiązujących norm społecznych, wzorców życia czy modeli pracy (które odróżniają tak bardzo lata sześćdziesiąte od lat dziewięćdziesiątych i późniejszych). Wyjaśniając fundamentalną logikę kierującą rozwiązaniami politycznymi dzisiejszych procesów reform państwa dobrobytu, Maurizio Ferrera pisał: „mamy dzisiaj do czynienia z systemowym poszukiwaniem nowych, trwałych ekonomicznie oraz akceptowalnych społecznie i politycznie możliwych rozwiązań” (Ferrera 2003: 596)<sup>88</sup>. Powtórzmy – mówimy tu o rozwią-

---

<sup>88</sup> Specjalnym przypadkiem w Europie jest niezwykle hojny fiński model społeczny, w ramach którego społeczeństwo informacyjne jest w stanie tworzyć i odtwarzać finansową bazę (lokalnie zaadaptowanego) europejskiego państwa dobrobytu. Manuel Castells i Pekka Himanen argumentują, „jak dotąd wyniki badań wskazują na wniosek, że pomimo presji globalnej ekonomii informacyjnej, Finlandia nadal jest formą społeczeństwa informacyjnego, które łączy w sobie cechy hojnego państwa dobrobytu” (Castells i Himanen 2002: 85). Dlaczego fiński model państwa dobrobytu jest unikatowy w Europie i dlaczego nie mógłby zostać zaadaptowany do polskich potrzeb? Projekt fiński przede wszystkim był niepowtarzalnym, narodowym projektem przetrwania po upadku Związku Radzieckiego i związanych z geopolityką sektorów fińskiej gospodarki. Jak piszą autorzy, „najbardziej wyrazistą cechą Finlandii jest połączenie społeczeństwa informacyjnego z państwem dobrobytu. Fiński model państwa dobrobytu obejmuje całkowicie bezpłatne, publiczne i najwyższej jakości kształcenie od przedszkola po uniwersytet (z jednym z najwyższych połączonych poziomów uczestnictwa w kształceniu na świecie), powszechnie dostępną opiekę zdrowotną (udzielaną na zasadzie prawa obywatelskiego) oraz hojny system społeczny z powszechnym prawem do emerytury i do ubezpieczenia przeciwko bezrobociu – co uczyniło Finlandię krajem o jednej z najniższych liczb osób biednych na świecie. Państwo dobrobytu jest finansowane przez wysokie podatki, ale wysoki poziom opodatkowania ma silną akceptację społeczną opierającą się na tym, że większość ludzi otrzymuje świadczenia od państwa dobrobytu” (Castells and Himanen 2002: 12). Konkluzja jest jedna – na powtórzenie w Polsce fińskiej drogi do społecznego poziomu dobrobytu z jednej strony i firmowego poziomu innowacji z drugiej strony nie ma najmniejszych szans (zob. OECD 2005c i OECD 2008a). Jednocześnie warto śledzić rewelacyjne fińskie wyniki w badaniach PISA oraz w globalnych indeksach konkurencyjności gospodarczej (zob. przykładowo OECD 2006m i OECD 2009l z pierwszej i WEF 2007, 2009 z drugiej strony). Jednak klucza szukalibyśmy tutaj: „fińskie społeczeństwo informacyjne stwarza finansową podstawę państwa dobrobytu. Bez

zaniach, które powinny być zarazem finansowalne i akceptowalne społecznie i politycznie.

Wydaje się, że w tych krajach, w których szkolnictwo wyższe jest finansowane w przeważającej mierze z funduszy publicznych, będzie ono coraz wyraźniej traktowane jako (jedynie) część usług publicznych, a jego wyjątkowość zacznie zanikać (bądź już zanikła), ze wszelkimi tego konsekwencjami społecznymi i kulturowymi (oraz, co nie mniej istotne, potencjalnymi przyszłymi konsekwencjami finansowymi). Sektor publiczny, zwłaszcza w dawnych krajach transformacji ustrojowej, często uważa się za nieefektywnego i niepodlegającego społecznej kontroli kandydata do restrukturyzacji podobnej do tej, jaką przechodzą inne instytucje publiczne i firmy sektora prywatnego. Jednym ze sposobów przeciwstawiania się perspektywie, która niesie z sobą potrzebę głębokiej restrukturyzacji przypominającej zmiany zachodzące w prywatnym sektorze gospodarki jest traktowanie szkolnictwa wyższego jako inwestycji społecznej (a nie społecznego kosztu czy społecznego ciężaru), niezwykle dzisiaj istotnej dla rozwoju społeczeństw i gospodarek opartych na wiedzy, czyli ujmowanie go przez pryzmat formowania kapitału ludzkiego i kapitału społecznego (lub, jak w niedawnych polskich analizach, kapitału intelektualnego, *Raport 2008*). Martin Carnoy (redaktor wpływowej *International Encyclopedia of Economics of Education*, Carnoy 1995) brzmi umiarkowanie optymistycznie, kiedy w swojej książce o wpływach globalizacji na reformy edukacyjne dochodzi do wniosku, że: „ponieważ to wiedza jest najcenniejszym towarem globalnej gospodarki, państwa nie mają innego wyjścia jak tylko zwiększać swoje inwestycje w edukację” (Carnoy 1999: 82).

Pojawia tu jednak pytanie, jaki poziom edukacji Carnoy ma na myśli. W dzisiejszych dyskusjach punktem wyjścia w myśleniu o zwiększaniu inwestycji w edukację niekoniecznie musi być zwiększanie inwestycji w szkolnictwo wyższe – analizy ekonomiczne pokazują (co jest szczególnie istotne dla krajów rozwi-

---

wpływow z podatków, społeczeństwo nie byłoby w stanie finansować swojego państwa dobrobytu” (Castells and Himanen 2002: 87).

jających się), że (publiczny) zwrot z inwestycji jest największy dla niższych poziomów edukacji i że maleje on z wiekiem edukowanej populacji. Najniższy jest dla szkolnictwa wyższego i edukacji ustawicznej, co może prowadzić do rosnącego przekonania, iż warto koncentrować nowe środki publiczne na poziomie szkolnictwa podstawowego i średniego. Warto przywołać w tym miejscu poważne argumenty wybitnego europejskiego autorytetu w sprawach polityki społecznej Gøsty Esping-Andersena przeciwko zwiększaniu publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe w społeczeństwach opartych na wiedzy (i jego argumenty na rzecz masowego wspierania przez państwo szkolnictwa na niższym poziomie oraz wspierania rodzin z dziećmi)<sup>89</sup>. Jego zdaniem rozwój gospodarki opartej na wiedzy może doprowadzić do nowej, jeszcze głębszej polaryzacji społecznej. Scenariusz długoterminowy dla Europy równie dobrze mógłby zatem obejmować „rozstrzelone ‘wysepki wiedzy’ rozproszone na wielkim morzu zmarginalizowanych outsiderów”. Aby tego uniknąć, należy wzmacniać zdolności poznawcze obywateli i podstawy ich wiedzy – które daje edukacja na niższym poziomie. W licznych miejscach i przy różnych okazjach Esping-Andersen postuluje zwiększanie publicznych nakładów na wspieranie rodzin z dziećmi, a nie zwiększanie inwestycji w szkolnictwo wyższe (zob. np. Esping-Andersen 2002: 3; 2001: 134–135). Takiego argumentu, gdyby był poważnie brany pod uwagę przez rządy państw europejskich, można by używać przeciwko bezpłatnemu (czyli subsydiowanemu przez państwo z podatków obywateli) szkolnictwu wyższemu funkcjonującemu w olbrzymiej części Europy – zwłaszcza gdyby używać go w parze

---

<sup>89</sup> Esping-Andersen argumentuje, że szkolnictwo zawodowe i rosnące uczestnictwo w szkolnictwie wyższym nie będą raczej w stanie – same w sobie – rozwiązywać problemów powodowanych przez spadające zapotrzebowanie na pracę nisko wykwalifikowaną: „Jeśli zwalczanie wykluczenia społecznego poprzez zatrudnienie ma pozostać głównym celem polityki europejskiego modelu społecznego na początku dwudziestego pierwszego wieku, to ofensywie w szkolnictwie muszą towarzyszyć strategie zwiększania innymi środkami możliwości zatrudnienia dla pracowników *niskowykwalifikowanych*” (Esping-Andersen et al. 2001: 230). Wraca do tej idei wielokrotnie przez ostatnich dziesięć lat (np. Esping-Andersen 2008).

z argumentem głoszącym, że wykształcenie na wyższym poziomie staje się coraz bardziej dobrem prywatnym i jednostkowym (a coraz mniej dobrem publicznym i zbiorowym), co wspierają potężne europejskie dane porównawcze. Co ciekawe, Komisja Europejska, chyba po raz pierwszy, podkreśliła kilka lat temu, że dostęp do bezpłatnego szkolnictwa wyższego wcale „nie gwarantuje równości szans (*equity*). Dlatego Państwa Członkowskie UE powinny krytycznie przebadać aktualne połączenie opłat za studia i systemów wsparcia finansowego dla studentów w świetle ich aktualnej skuteczności i sprawiedliwości” (EC 2006f: 7)<sup>90</sup>.

Wielu ekonomistów, socjologów i badaczy państwa dobrobytu twierdzi, że w państwach (przynajmniej starej) Unii Europejskiej prawdopodobnie osiągnięto już górną granicę poziomu wydatków publicznych i górną granicę społecznie akceptowalnego poziomu opodatkowania dochodów osobistych (choć w obliczu kryzysu finansowego wiele państw zwiększyło poziom wydatków publicznych i poziom deficytu budżetowego do niespotykanych w ostatniej dekadzie rozmiarów – i w wielu rozważa się dzisiaj ewentualność podwyższenia podatków od dochodów osobistych). Inwestowanie w społeczeństwo wiedzy ze środków publicznych już podlega zewnętrznym ograniczeniom, z których najważniejsze są ograniczenia budżetowe. Esping-Andersen, jak się wydaje słusznie, wspomina w tym kontekście o „nowych zwycięzcach i nowych przegranych” w rodzących się społeczeństwach wiedzy oraz o pogłębiającej się przepaści między tymi, którzy posiadają wysokie kwalifikacje, i tymi, którzy

---

<sup>90</sup> Komisja przyjęła po 2000 r., jak się wydaje, nowy paradygmat inwestowania w edukację; w swoim komunikacie nt. „Investing Efficiently in Education and Training: an Imperative for Europe” uznała, że „brak wyraźnego trendu wzrostowego w publicznych wydatkach na edukację i kształcenie oraz deficyt finansowania prywatnego w dziedzinach kluczowych dla gospodarki wiedzy wymagają inteligentnego (*smart*) połączenia celowych inwestycji publicznych i wyższych nakładów prywatnych”. Coraz częściej w jej dokumentach pojawiają się odniesienia do konieczności poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu przez uniwersytety europejskie, w tym poprzez partnerstwa uniwersytety-przedsiębiorstwa, badane np. w projekcie GO-ODUEP: *Good Practices in University-Enterprises Partnerships* (2007–2009), w którym autor był partnerem i współautorem raportu końcowego.

ich nie posiadają. Nawiasem mówiąc, poszerzanie dostępu do kształcenia ustawicznego, czyli wprowadzanie w życie idei *life-long learning* prowadzi do jeszcze głębszej polaryzacji społeczeństwa, ponieważ z możliwości nieformalnego, pozaszkolnego doksztalcania korzystają w olbrzymiej mierze ci, którzy już są dobrze wykształceni. Jak pokazują badania OECD, we wszystkich krajach członkowskich obserwuje się rosnącą również z tego powodu lukę produktywności, która bierze się z rosnącą luką kwalifikacji: *the learning rich are getting richer* (ob. OECD 2004b). Dokładnie takie same procesy obserwujemy w Polsce, co szczegółowo udokumentowały ostatnio badania GUS na temat *Kształcenia dorosłych* (GUS 2009d)<sup>91</sup>. Proponuje on zatem dwie podstawowe zasady. Po pierwsze, „nie możemy dążyć w sposób nazbyt jednowymiarowy do ‘społeczeństwa opartego na uczeniu się’ (*learning society*), na strategii opartej na ideach kapitału ludzkiego, wierząc, że fala wykształcenia wyniesie w końcu w górę wszystkie łodzie (i wszystkich ich pasażerów). Strategia taka bowiem w sposób nieunikniony pozostawia w tyle osoby o mniejszych zdolnościach”. Po drugie, „nowym wyzwaniom w polityce społecznej nie można sprostać poprzez

---

<sup>91</sup> Rozróżnienie na biednych i bogatych w wiedzę: *knowledge rich* i *knowledge poor* pochodzi od Komisji (EC 2003d: 8). Zob. dane i analizy OECD na temat rosnących nierówności społecznych np. *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, w którym stwierdza się wyraźnie na podstawie analiz 30 krajów członkowskich, że przynajmniej od połowy lat osiemdziesiątych, a być może od połowy lat siedemdziesiątych mamy do czynienia ze stałym wzrostem nierówności dochodowej w olbrzymiej większości z nich (OECD 2008d: 15). Jak alarmują Powell i Hendricks w tomie o państwie dobrobytu w społeczeństwie postindustrialnym, róż pomiędzy biednymi i bogatymi stale się pogłębia, a nierówności społeczne mają charakter wszechogarniający (Hendricks and Powell 2009: 3–4). Podobne są konkluzje (prestżowego, wydawanego co dwa lata) najnowszego raportu *The State of Working America 2006/2007* (red. Lawrence Mishel, Jared Bernstein i Sylvia Allegretto, 2007: 39–92). Coraz bardziej zmienia się też sens tradycyjnego przeciwstawienia *Social Europe* i *Liberal America* (Pontusson 2005) – przypuszczalnie Europa, już nie tylko anglosaska i Środkowa/Wschodnia – staje się coraz bliższa ewoluującemu w stronę europejską modelowi amerykańskiemu. Zob. również różnice w modelach społecznych i w modelach akademickich w: Alesina and Giavazzi, 2006: 15–31, 65–78.

dotatkowe opodatkowanie czy zwiększanie wydatków publicznych jako udziału w PKB. W związku z tym musimy skoncentrować się na tym, jak poprawiać stan obecny” (Esping-Andersen 2001: 146–147). A zatem ten sam bochen chleba być może trzeba będzie dzielić inaczej. Pomędzy 1995 i 2004 wzrost publicznych wydatków na studenta w olbrzymiej większości krajów starej Unii Europejskiej nadążał za wzrostem liczby studentów. Przeciwny trend można było natomiast zaobserwować w tym samym czasie w ówczesnych krajach kandydujących do UE, w których większości przyrostowi liczby studentów nie towarzyszył wzrost poziomu finansowania publicznego w przeliczeniu na studenta (OECD 2009b: 192). Najnowsze, szczegółowe dane pokazują, że o ile w największych gospodarkach OECD nakłady na studenta w latach 1995–2004 w zasadzie rosły (oprócz Wielkiej Brytanii), w krajach naszego regionu spadały – w Polsce do 90% poziomu z 1995, w Czechach do 69%, na Węgrzech do 73%. Jedynym wyjątkiem w regionie jest Słowacja, która zanotowała wzrost nakładów, do poziomu 111%. Warto dodać, że wszystkie cztery kraje doświadczyły w tym okresie potężnej ekspansji swoich systemów edukacyjnych, w których uczy się o około 100% więcej studentów)<sup>92</sup>.

Wygląda na to, że powojenny model dzielenia funduszy publicznych w krajach Zachodniej Europy może wymagać nowych społecznych renegocjacji. Dawni zwyczajcy owego dzielenia mogą stać się jego przyszłymi przegranymi (i odwrotnie) w obliczu zmieniających się priorytetów społecznych, rosnących nierówności, jak również, być może, w obliczu nowych idei dotyczących priorytetów społecznych w naszych społeczeństwach, i nowych odpowiedzi na pytanie, co w związku z tym wymaga mniejszego, a co większego finansowania publicznego. Chociaż ostateczny wynik ewolucji priorytetów społecznych jest niepewny, to jak dotąd publiczne szkolnictwo wyższe nie wychodziło zwycięsko z rywalizacji z dwoma innymi wielkimi obszarami państwa dobrobytu, systemem emerytalnym i systemem ochro-

---

<sup>92</sup> W roku 2004 liczba studentów wzrosła do 210% poziomu z 1995 w Czechach, 190% na Słowacji, 224% w Polsce i 218% na Węgrzech (OECD 2009b: 192).

ny zdrowia. Chociaż z drugiej strony pojawiają się jednak wskazania nowego kontekstu teoretycznego, w którym istnieje możliwość „rekalibracji ubezpieczeń społecznych polegającej na przechodzeniu od ‘ochrony w starszym wieku’ do ‘integracji społecznej’ oraz ‘wzmacniania kapitału społecznego’” (Ferrera 2003: 592), który teoretycznie może prowadzić do wzmocnienia argumentacji na rzecz szerszego finansowego faworyzowania szkolnictwa wyższego.

Kluczem do przyszłości publicznych subsydiów dla szkolnictwa wyższego będą również procesy demograficzne – rosnąca stopa uzależnienia w gospodarce, starzenie się europejskich społeczeństw, rosnąca populacja osób w wieku poprodukcyjnym i wreszcie zapewne zmiany w myśleniu politycznym związane z rosnącą polityczną rolą osób starszych – w charakterze elektoratu. Inna struktura wiekowa elektoratu może w naturalny sposób wymusić inne priorytety społeczne – w stronę systemów emerytalnych i ochrony zdrowia, zamykając tradycyjne szkolnictwo wyższe coraz bardziej w paradygmacie mniejszego subsydiowania przez państwo i większego finansowania ze środków prywatnych. W dzisiejszym, błyskawicznie zmieniającym się świecie, w zasadzie nie można wykluczyć żadnego kierunku rozwoju wypadków. Tu wskazujemy tylko na kierunki najbardziej prawdopodobne z dzisiejszej perspektywy<sup>93</sup>. Efekty ewoluowania priorytetów społecznych mogą być różne w różnych krajach; jednak w krajach transformacji ustrojowej mogą one oznaczać wprowadzanie elementów współodpłatności za studia w publicznym szkolnictwie wyższym, kroczenie za przykładem Anglii w Europie i przede wszystkim za przykładem po-

---

<sup>93</sup> Jak przypomina Pierre Pestieau, nie jest problemem ograniczanie dostępności do pewnych świadczeń czy programów państwa dobrobytu, ale polityczna wola i polityczna wykonalność takich posunięć (tzw. *entitlement problem*, czyli upraszczając – pytanie o prawa nabyte. Są one zresztą wyjątkowo trudne do wykonania w krajach naszego regionu, w których liczne społeczne prawa nabyte pochodzą z czasów komunistycznych). „W każdym momencie władze publiczne mogą podnieść warunki dostępu do dowolnego programu, mogą go modyfikować albo całkowicie z niego zrezygnować. Ale aby móc to zrobić, muszą stanąć twarzą w twarz z potężnymi lobbies” (Pestieau 2006: 29–30).

zaeuropejskich krajów anglosaskich, na czele z USA i Australią. Można się zatem spodziewać w naszym regionie stopniowego łączenia opłat za studia z rozbudowywaniem systemów pożyczek studenckich i stypendiów, pomimo istniejących wciąż jeszcze ograniczeń konstytucyjnych (w Polsce art. 70 Konstytucji stwierdza, że studia są bezpłatne: „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością”, co daje pewne pole prawnego manewru, które jak dotąd wystarczało do pobierania opłat przez uczelnie publiczne od studentów zaocznych/niestacjonarnych)<sup>94</sup>.

Wprawdzie można domagać się poważnych wzrostów udziału publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe w PKB, posługując się argumentacją odwołującą się do idei „gospodarki opartej ma wiedzy” oraz do idei „kapitału ludzkiego”, w praktyce argumentacja ta nie była jak dotąd skuteczna ani w żadnym z najważniejszych państw należących do OECD, ani w krajach transformacji ustrojowej (w przeciwieństwie do wydatków publicznych w przeliczeniu na studenta, nakłady publiczne na instytucje edukacyjne ogółem jako udział w PKB w 2002 r. były

---

<sup>94</sup> O społecznym wymiarze współodpłatności za studia i szczegółowym rozkładzie kosztów kształcenia między państwo i studentów i ich rodziny w czterech różnych grupach społecznych (wybranych wedle klucza badań EU-SILC, *Survey on Income and Living Conditions*, czyli standardowo studentów o niskim, średnim niskim, średnim wysokim i wysokim statusie społecznym) w 6 krajach Europy, zob. niedawno wydany tom pod red. Astrid Schwarzenberger, *Public / Private Funding of Higher Education: a Social Balance* (Hannover: HIS, 2008). Projekt ten zakładał rozróżnienie między pośrednim i bezpośrednim finansowaniem kształcenia oraz między wsparciem gotówkowym i bezgotówkowym: wsparcie bezpośrednie otrzymują studenci, a wsparcie pośrednie skierowane jest do ich rodziców (oba rodzaje w formie gotówkowej lub bezgotówkowej); wsparcie gotówkowe zwiększa dochód – w formie wypłacanej (dofinansowanie dzieci i granty) lub w formie ulg od dochodów i subsydiów do kredytów studenckich. Natomiast wsparcie bezgotówkowe zmniejsza wydatki (np. w formie darmowego albo subsydiowanego transportu publicznego, akademików, bonów stołkowych czy ubezpieczenia zdrowotnego) (Schwarzenberger 2008: 6). Jak się wydaje, tego typu szczegółowa analiza całkowitych publicznych i prywatnych nakładów na kształcenie nie została jak dotąd dla Polski przeprowadzona.

mniej niż całkowite nakłady publiczne i prywatne w 1995 r. w olbrzymiej większości państw OECD, między innymi w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Australii, Francji, Portugalii, USA, Finlandii, Austrii, Niemczech czy Holandii; do wyjątków, z różnych względów, należą natomiast Dania, Polska, Grecja i Turcja, zob. OECD 2006h: 180. Wedle najnowszych danych zebranych przez prestiżowy ośrodek CHEPS (Center for Higher Education Policy Studies), w latach 1995–2008 niemal wszędzie zmalał udział podstawowego finansowania państwowego w finansowaniu uczelni, spadł wyraźnie jego średni udział w 31 krajach europejskich, do poziomu 67%, natomiast o 50% wzrósł udział przychodów uczelni z opłat za czesne i z kontraktów i grantów badawczych, CHEPS 2010b)<sup>95</sup>.

Zwiększanie poziomu (publicznego) finansowania publicznej edukacji przypomina zwiększanie opodatkowania obywateli podatkiem od dochodów osobistych w celu podnoszenia standardów usług publicznych. Chociaż obywatele krajów transformacji ustrojowej przypuszczalnie chcieliby mieć lepsze publiczne uniwersytety (aczkolwiek niekoniecznie w ich obecnej formie), to nie wydaje się, aby byli skłonni płacić tylko z tego (ale również i z innego) powodu wyższe podatki. Wystarczy porównać ogólnie pozytywne nastawienie do dobrodziejstw państwa dobrobytu z równie ogólną niechęcią do wyższego opodatkowania dochodów osobistych oraz przywołać tu rosnącą liczbę krajów w regionie, które albo już wprowadziły stosunkowo niski podatek liniowy od dochodów osobistych, albo właśnie zamierzają go wprowadzić. Ponadto kraje OECD w większości mają do czynienia z malejącą podstawą opodatkowania. Jak niedawno za-

---

<sup>95</sup> Głównym źródłem przychodów najważniejszych typów uczelni publicznych są przychody z działalności dydaktycznej. W 2008 r. przychody z działalności dydaktycznej publicznych szkół wyższych osiągnęła poziom 80,6%, a przychody z działalności badawczej 14,1%; w przypadku uniwersytetów odpowiednie wartości wyniosły 83,1% i 12%, w przypadku wyższych uczelni technicznych – 71,2% i 24,1%, a wyższych szkół ekonomicznych – 90,2% i 5,7%. Jednak w strukturze przychodów z działalności dydaktycznej w przyszłości, jak pokazuje trend trwający już kilka lat, udział przychodów z opłat za zajęcia dydaktyczne będzie malał. W 2008 r. dla szkół publicznych wyniósł średnio 18,2% przychodów z działalności dydaktycznej (GUS SWF 2009).

uważył Pierre Pestieau, „udział regularnej pracy opłacanej stałą pensją spada w wielu krajach, a tym samym udział podatku od dochodów osobistych z pracy w PKB również spada” (Pestieau 2006: 35).

Sytuację, w której rośnie udział publicznego finansowania szkolnictwa wyższego (czy finansowania badań naukowych prowadzonych na uczelniach – w przeciwieństwie do badań prowadzonych w sektorze przedsiębiorstw) w PKB w państwach unijnych w przyszłości otwarcie wyklucza nawet Komisja Europejska. W zamian promuje ona ideę poważnego zwiększania udziału środków prywatnych, zarówno na szkolnictwo (poprzez opłaty za studia), jak i na badania naukowe (poprzez fundusze firm prywatnych). Mówiąc najogólniej, bieżące (oraz prognozowane na przyszłość) warianty redefiniowania państwa dobrobytu w państwach europejskich – niezależnie od tego, czy związane jedynie z globalizacją i europejską integracją ekonomiczną, czy tylko z czynnikami krajowymi (łączonymi z kolei na przykład ze zmianami demograficznymi i obyczajowymi), czy też wreszcie łączone i z pierwszymi, i z drugim czynnikami – nie dają dzisiaj podstaw do optymizmu w kwestii traktowania nakładów na szkolnictwo wyższe jako priorytetowej inwestycji publicznej. Wprowadzenie powszechnej odpłatności za studia może nieść z sobą dalekosiężne skutki dla studentów i kadry akademickiej: płacący za studia studenci mogą coraz częściej traktować siebie jako klientów usług edukacyjnych dostarczanych przez kadre akademicką i przez instytucje akademickie (tak jak już jest to w sektorze prywatnym w kilku krajach transformacji ustrojowej, między innymi w Polsce). W szerszym zakresie może pojawić się też nastawienie menadżerskie i biznesowe poszczególnych jednostek uczelnianych czy też całych uczelni, zależnych w coraz mniejszym stopniu od podstawowych subsydiów publicznych i finansowania budżetowego, a coraz bardziej od środków pochodzących z czesnego. To może doprowadzić do jeszcze większej zapaści w badaniach naukowych; może się również pojawić na uczelniach państwowych więcej ideologii wolnorynkowej i praktyk znanych dotąd bardziej ze świata biznesu, szersze oparcie na siłach rynkowych i dodatkowych, wy-

pracowanych przez siebie (a nie dostarczonych przez państwo) przychodach, oraz intensyfikacja pracy (coraz częściej kontraktowej) kadry akademickiej. Wszystkie te konsekwencje już w jakiejś mierze są obecne w sektorze publicznym z racji prowadzenia płatnych studiów zaocznych. Jak będziemy pisali bardziej szczegółowo w rozdziale 4, podczas gdy najlepsze uniwersytety zachodnie coraz bardziej koncentrują się na badaniach naukowych (i swoje finansowanie coraz mocniej opierają na przychodach zewnętrznych z tzw. trzeciego strumienia finansowego), to uczelnie polskie coraz bardziej rozpaczliwie skupiają się na (płatnej) dydaktyce zaocznej. Rozdzwięk między tymi dwoma typami instytucji w Europie staje się coraz poważniejszy. Trudno dzisiaj przewidzieć pełne konsekwencje potencjalnego wprowadzenia opłat za studia na wszystkich trybach studiowania – ponieważ nie ma uzgodnionych modeli alokacji środków finansowych dla uczelni w takim przypadku, a w związku z tym – nie istnieją też sensowne projekcje finansowe takiego kroku od strony poszczególnych instytucji<sup>96</sup>.

Jak wspominaliśmy, szkolnictwo wyższe jest coraz częściej uznawane za koszt publiczny, czy publiczny ciężar, a zdobywane tam wykształcenie – za dobro prywatne. Jednak, jak podkreślają komentatorzy, kształt transferów społecznych nadal, przede wszystkim na krótszą metę, pomimo potężnych presji globalizacyjnych i demograficznych, pozostaje wyborem w dużej mierze politycznym (Gizelis 2005: 159), a rola wyborców w systemach demokratycznych Europy pozostaje fundamentalna przy określaniu głębokości i charakteru restrukturyzacji państwa dobrobytu (Swank 2001: 198, Pestieau 2006: 30)<sup>97</sup>. O ile

---

<sup>96</sup> Na przykład kluczowym parametrem takich projekcji byłby udział wpływów z opłat za studia w całości budżetu na kształcenie, czyli odpowiedź na pytanie, czy w nowym systemie nie zastąpiłyby one częściowo dotychczasowej dotacji państwowej na kształcenie.

<sup>97</sup> Procesy społeczne i ekonomiczne, które wydają się nieodwracalne, mogą niespodziewanie zmienić kierunek – prawdopodobieństwo zajścia takich zmian jest niewielkie, ale nie jest zerowe (a wyjątkowo istotne w tym kontekście są wszelkie niespodziewane, często z pozoru drobne wydarzenia historyczne. Niewykluczone na przykład, że do poważnych zmian w sposobie myślenia o relacjach „państwo – rynek” może doprowadzić zapoczątkowany

można prognozować, iż z tego właśnie powodu reformowanie podstaw finansowych funkcjonowania sektora emerytalnego i ochrony zdrowia (na przykład w stronę różnych form prywatyzacji i przerzucenia większej odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności finansowej, na jednostkę<sup>98</sup>) może być mniejsze niż oczekiwane, to również z tego samego powodu reformowanie podstaw finansowych funkcjonowania szkolnictwa wyższego może z czasem być większe niż się dzisiaj powszechnie przewiduje<sup>99</sup>. O ile w bogatych gospodarkach OECD oznaczać to może brak wzrostów aktualnie wysokich subsydiów państwowych, w większości stosunkowo ubogich gospodarek nowych państw unijnych w Europie Środkowej i Wschodniej może oznaczać to brak wzrostów aktualnie niskich subsydiów państwowych, co może uderzyć zwłaszcza w funkcjonowanie uczelni badawczych.

### 3. Globalizacja a sektor publiczny

Debata na temat przyszłości (publicznego) szkolnictwa wyższego staje się dzisiaj nieodłączną częścią o wiele szerszej, i często mocno zideologizowanej, debaty na temat przyszłości całego sektora publicznego (oraz głębokości interwencji państwa czy też poziomu jego bezpośredniego uczestnictwa, w różnych dziedzi-

---

jesienią 2008 globalny kryzys finansowy i nowe, bezprecedensowe sposoby radzenia sobie z nim przez największe gospodarki świata, sposoby trudne do wyobrażenia jeszcze kilka miesięcy wcześniej).

<sup>98</sup> Co Jacob S. Hacker nazwał w swojej głośnej książce „wielkim przeniesieniem ryzyka” (*the great risk shift*): „ryzyko ekonomiczne zostało ściągnięte z barków rządu i korporacji i przeniesione na coraz bardziej kruche rachunki bankowe pracowników i ich rodzin”. Ów proces jest transformacją fundamentalną, która „łączy niepewności nowych miejsc pracy, napięcia, przed którymi stają współczesne rodziny, rosnące niepewności związane z przechodzeniem na emeryturę i coraz większe luki w ubezpieczeniach zdrowotnych” (Hacker 2006: x).

<sup>99</sup> A przy okazji trzeba wspomnieć, że wyższa spodziewana długość życia „z pewnością wzmacnia konflikty związane z zasobami” (Dumas and Turner 2009: 52), zwiększając potrzeby zarówno sektora opieki zdrowotnej, jak i sektora emerytalnego.

nach tradycyjnie publicznych usług społecznych)<sup>100</sup>. Rzecz jasna w okresie niezakłóconego funkcjonowania tradycyjnego, keynesowskiego państwa dobrobytu w powojennej Europie to właśnie państwo – a nie rynek – było poważnie zaangażowane w gospodarkę z jednej strony, i w ochronę obywateli państw narodowych przed potencjalnymi niebezpieczeństwami społecznymi powojennego kapitalizmu z drugiej strony<sup>101</sup>. Jak argumentował Bank Światowy w swojej sztandarowej publikacji na temat zmieniającej się dzisiaj roli państwa (*World Development Report 1997: The State in a Changing World*), przez większą część XX w. ludzie oczekiwali, że to państwo ma do odegrania większą rolę społeczną i ekonomiczną niż rynek. Jednak od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia wahadło „państwo – rynek” odchyliło się po raz kolejny w stronę rynku, a dominujące koncepcje miejsca państwa w świecie zostały poddane próbie przez takie wydarzenia i procesy polityczne i społeczne, jak na przykład stopniowy upadek gospodarek nakazowo-rozdzielczych w krajach komunistycznych czy też postępujący kryzys finansowy (teoretyczny lub praktyczny) instytucji państwa dobrobytu w większości krajów OECD. Dlatego politycy pytają dzisiaj po raz kolejny: jaką rolę powinny w świecie odgrywać państwa, a jaką rolę powinien od-

---

<sup>100</sup> O reformach systemów emerytalnych w aspekcie globalnym, zob. Schwarz et al. 1999, o reformie emerytalnej w Europie Zachodniej, zob. Holzmann 2004, Holzmann et al. 2003, oraz Holzmann i Palacios 2001a; o reformie ochrony zdrowia w Europie Środkowej, zob. Adeli et al. 1997, Kornai et al. 2001, o wpływie globalizacji na reformy państwa dobrobytu w Europie Środkowej, zob. Orenstein and Haas 2005.

<sup>101</sup> Pytanie o państwo narodowe to zarazem pytanie o tradycyjną lojalność wobec niego. Punkt widzenia (Zygmunta Baumana) *globals* z pewnością ma niewiele wspólnego z punktem widzenia jego *locals*, podobnie jak w przypadku mobilnych i zakorzenionych (*the mobile* i *the rooted*) z klasyfikacji Richarda Floridy. Podobnie wreszcie jak styl życia, pracy i zróżnicowane lojalności (Leslie'ego Sklaira) *transnational capitalist class* różnią się fundamentalnie od tych, które reprezentują narodowo osadzeni, niemobilni, tradycyjni robotnicy wielkoprzemysłowi (zob. Bauman 1998, Florida 2008: 79–90, Sklair 2001). Słabe narodowe osadzenie (Roberta B. Reicha) analityków symbolicznych (*symbolic analysts*) stanowi poważne zagrożenie dla spójności narodowej, ale – z perspektywy globalnej – tylko w niektórych miejscach świata (zob. Reich 1992).

grywać rynek (World Bank 1997: 17). (Wahadło „państwo – rynek” może się znowu odwrócić, a bezpośrednim powodem takiego zwrotu mogłyby być kierunki reakcji najbardziej rozwiniętych państw świata na bezprecedensowy kryzys finansowy ostatnich lat i jego konsekwencje).

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej – podlegających wpływom (i korzystających szeroko z finansowania i pomocy eksperckiej) globalnych instytucji finansowych podczas procesów redefiniowania swojej polityki społecznej po upadku komunizmu w 1989 – widać było wyraźnie bezpośredni związek pomiędzy nowym, „efektywnym” państwem z jednej strony (wiązanym ze stopniowym zmniejszaniem sektora publicznego i redefiniowaniem fundamentów minimalnego państwa dobrobytu) a polityką prowadzoną wobec szkolnictwa wyższego z drugiej strony. Niemal bez wyjątku we wszystkich krajach transformacji ustrojowej naszego regionu szkolnictwo wyższe w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zajmowało ostatnie miejsce wśród priorytetów społecznych państw wprowadzających gospodarkę rynkową, a jego permanentną cechą w owym czasie było chroniczne niedofinansowanie. Za paradoks można w tym kontekście uznać fakt, w dużej mierze szerzej niedostrzegany, że polityka państw regionu (w owym czasie) kandydujących do UE, promowana i pozytywnie oceniana w kolejnych reportach przedakcesyjnych wysyłanych corocznie do Komisji Europejskiej, nie była polityką „europejską” osadzoną w tradycji europejskich modeli państwa dobrobytu czy w ogólnie przyjmowanym (choć nigdzie wprost nie definiowanym) „Europejskim Modelem Społecznym”. Wprost przeciwnie, jak przekonywająco pokazywała Zsuzsa Ferge, w dużej mierze i w wielu krajach regionu polityka ta była neoliberalna<sup>102</sup>. To kolej-

---

<sup>102</sup> Ferge uznała tendencję neoliberalną za dominującą w polityce społecznej krajów Europy Środkowej i Wschodniej lat dziewięćdziesiątych. Tendencja neoliberalna jest „praktycznie wszechobecna” oraz „dyktują ją troski rzekomo związane z presjami globalizacyjnymi” (Ferge 2001a: 129–130). Z kolei oceniając wpływ warunków przystąpienia do UE na reformy szkolnictwa wyższego w krajach kandydackich, Michael Mertaugh i Eric Hanushek podkreślają, że ani im nie pomogły, ani im nie zaszkodziły: „warunki przy-

ny powód, dla którego warto poważnie traktować związek między reformowaniem państwa dobrobytu a wyłaniającą się nową polityką w odniesieniu do szkolnictwa wyższego w tej części Europy. To właśnie tutaj polityka edukacyjna, a w konsekwencji przyszłość uniwersytetów publicznych może wykuwać się równocześnie ze zmieniającą się polityką państwa dobrobytu, tak jak w tradycyjnym sformułowaniu Banku Światowego o „trzeciej fali prywatyzacji”, w ramach którego zmiany w szkolnictwie (wyższym) następują po zmianach w ramach dwóch innych głównych konkurentów do finansów państwa dobrobytu: usług zdrowotnych i publicznych systemów emerytalnych (zob. Rama 2000; Torres and Matur 1996; Kritzer 2002, 2005)<sup>103</sup>.

Powróćmy jednak na moment do obrazu wykorzystywanego przez licznych komentatorów – obrazu wahadła „państwo – rynek” (zob. Evans 1997: 83). Wychyliło się ono od strony modelu rozwoju społecznego i ekonomicznego opartego na państwie w stronę modelu rozwoju opartego na rynku i z pomocą „państwa minimalnego” z lat osiemdziesiątych. Państwa, które podjęły się wprowadzania w życie polityki *modernizing government* czy *rolling back the frontiers of the state* (zob. Antonowicz 2004), zmniejszyły swoje programy edukacyjne i zdrowotne. Jednakże wynikiem tego odrzucania roli państwa w tych dwóch sferach było, jak przyznaje sam Bank Światowy, „zaniedbanie podsta-

---

stąpienia do UE nie przyczyniają się ani do przyspieszania reform, ani do ich hamowania” (Mertaugh and Hanushek: 2005: 227). Jednak głębsza integracja europejska, co widać było po założeniach Strategii Lizbońskiej, coraz bardziej bierze pod uwagę głębszą integrację kształcenia i badań naukowych w Europie (ERA i EHEA).

<sup>103</sup> Zob. cztery główne priorytety w ramach agendy prywatyzacyjnej w polityce społecznej wedle Jacoba S. Hackera: zmniejszanie bezpośredniego zaangażowania państwa w celu zwiększania zaangażowania prywatnego; zwiększanie państwowych dotacji do prywatnej działalności ubezpieczeniowej, oszczędnościowej i prowadzonej przez organizacje pozarządowe; zwiększanie skali kontraktowania przez rząd usług społecznych z organizacjami typu *non-profit*; oraz wprowadzanie do istniejących programów społecznych bonów i innych mechanizmów pozwalających beneficjentom na wychodzenie z tych programów i otrzymywanie usług z sektora prywatnego (Hacker 2002: 319). Podobną agendę prywatyzacyjną można by prześledzić w odniesieniu do Polski, również (realnie i potencjalnie) w szkolnictwie wyższym.

wowych funkcji państwa, zagrażające dobru społecznemu i podkopujące fundamenty rozwoju opierającego się na działaniu rynku” (World Bank 1997: 24). Dlatego też kilka lat później, prawdopodobnie po raz pierwszy właśnie w anonsowanym tu *World Development Report 1997*, Bank Światowy – potężnie zaangażowany we wprowadzanie w życie programów dostosowywania strukturalnego (słynnych SAPs, *structural adjustment programs*) w krajach rozwijających – musiał ostatecznie przyznać, że idea „państwa minimalnego” nie sprawdza się w praktyce. Przywołajmy tu kluczowy fragment pokazujący istotną zmianę w stanowisku Banku: „rozwój – ekonomiczny, społeczny i trwały – bez efektywnego państwa jest niemożliwy. Coraz szerzej uznaje się, że efektywne państwo – a nie państwo minimalne – jest kluczem do rozwoju ekonomicznego i społecznego” (World Bank 1997: 25).

Państwo w ujęciu Banku Światowego z tego późniejszego okresu nie jest już więc bezpośrednio odpowiedzialne za wzrost gospodarczy, ale jest „partnerem, katalizatorem i instancją ułatwiającą”, nie jest też jedynym dostawcą usług publicznych, ale ich „regulatorem”, nie „kieruje” już nimi, ale jest „partnerem” (World Bank 1997: 1, 2, 18). Państwo istotnie powinno pomagać gospodarstwom domowym w radzeniu sobie z niektórymi rodzajami ryzyka ze względu na ich bezpieczeństwo ekonomiczne, ale idea, „że ciężar tej pomocy musi ponosić tylko państwo, się zmienia”<sup>104</sup>. Powracając do obrazu wahadła „państwo – rynek”, wedle tej wizji obywatele (szczególnie państw rozwijających się) nie powinni oczekiwać rozwiązań ze strony państwa – powinni raczej kierować swoje oczekiwania w stronę rynku. Konsekwen-

---

<sup>104</sup> Obraz sytuacji i płynące zeń rekomendacje Banku są jasne: „aby osiągnąć większe bezpieczeństwo mniejszym kosztem, potrzeba innowacyjnych rozwiązań, które łączą z sobą biznes, związki zawodowe, gospodarstwa domowe i lokalne społeczności. Jest to szczególnie ważne dla tych krajów rozwijających się, które jeszcze nie wpadły w tryby kosztownych rozwiązań” (World Bank 1997: 5). W domyśle – nie zostały jeszcze zablokowane przez kosztowne rozwiązania zaproponowane po wojnie przez różne warianty europejskiego państwa dobrobytu (czyli jest ważne dla większości państw rozwijających się w świecie i większości państw transformacji ustrojowej w Europie).

cje takiego stanowiska dla sektora publicznego, w tym dla szkolnictwa wyższego, są dalekosiężne: „choć państwo nadal ma do odgrywania najważniejszą rolę w zapewnianiu dostępu do podstawowych usług – takich jak edukacja, ochrona zdrowia, infrastruktura – to nie jest sprawą oczywistą, że państwo musi być ich jedynym dostawcą, czy też, że państwo w ogóle powinno być ich dostawcą” (World Bank 1997: 27). „Państwo efektywne” może pozostawić pewne obszary społeczne rynkowi, a obszarami, gdzie rynki i wydatki prywatne mogą zaspokajać większość potrzeb społecznych są „szpitale miejskie, kliniki, uniwersytety i transport” (World Bank 1997: 53). Nas interesują najbardziej, rzecz jasna, wymienione *explicite* uniwersytety, przypisane do tych potrzeb, do których zaspokajania warto uruchamiać siły rynkowe i fundusze prywatne. Dodajmy od razu, iż o ile w Polsce (jak dotąd – 2010 r.) wpływ Banku Światowego na sposób myślenia o funkcjonowaniu uniwersytetów i na ich reformowanie był stosunkowo niewielki, to sytuacja ta zawsze może się zmienić (i zawsze można sobie wyobrazić duży pakiet pomocowo-ekspertki oraz dużą pożyczkę na przeprowadzenie proponowanych w ostatnich dwóch latach reform); natomiast w krajach rozwijających się wpływ ten z wielu powodów pozostaje nie do przecenienia.

Jednak późniejsze publikacje sekcji zajmującej się szkolnictwem wyższym w Banku niosą z sobą, jak się wydaje, zupełnie inne przesłanie. Ostatnie całościowe ujęcie problematyki szkolnictwa wyższego zaprezentowane w książce *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* (2002) jest niezwykle ostrożne w opisie powinności państwa wobec szkolnictwa wyższego. Zaliczono do nich pracę w ramach wspólnej matrycy politycznej, dostarczanie sprzyjającego środowiska regulacyjnego oraz przygotowywanie zachęt finansowych dla najlepszych uniwersytetów. Rola państwa sprowadza się w tym ujęciu nie do sterowania szkolnictwem wyższym, ale do wypracowywania czytelnej wizji jego długoterminowego rozwoju na poziomie krajowym (World Bank 2002: xxii–xxiv). Rządy w ujęciu Banku nadal dysponują przynajmniej trzema mocnymi racjami wspierającymi silne publiczne finansowanie sektora edu-

kacyjnego: inwestycje w szkolnictwo wyższe generują zewnętrzne korzyści, które są kluczowe dla rozwoju społecznego i ekonomicznego; niedoskonałości rynku kapitałowego sprawiają, że pożyczki studenckie nie są dostępne na skalę masową i na wszystkich kierunkach studiów; i wreszcie szkolnictwo wyższe odgrywa kluczową rolę wobec szkolnictwa podstawowego i średniego (World Bank 2002: 76). Książka ta nie zostawia wątpliwości, iż szkolnictwo wyższe wymaga odpowiedniego finansowania ze środków publicznych i przedstawia długą listę społecznych i ekonomicznych kosztów jego niedofinansowania:

Koszty niedostatecznego inwestowania w szkolnictwo wyższe mogą być bardzo wysokie. Można do nich zaliczyć mniejszą zdolność danego kraju do efektywnego konkutowania w ramach gospodarki globalnej i regionalnej; głębsze nierówności ekonomiczne i społeczne; spadek jakości życia, zdrowotności i oczekiwanej długości życia; nieuniknione zwiększanie wydatków publicznych na programy ochrony społecznej; oraz pogarszanie się spójności społecznej (World Bank 2002: xxiii).

Szkolnictwo wyższe odgrywa tu fundamentalną rolę w powstawaniu społeczeństw (i gospodarek) opartych na wiedzy, a argumenty wspierające publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego (w ramach jasno wytyczonych, ogólnych granic udziału tego finansowania w PKB poszczególnych krajów) brzmią tu zadziwiająco mocno. Z tego powodu warto zwrócić uwagę na istotną różnicę między najważniejszymi społecznymi i ekonomicznymi publikacjami Banku z ostatnich kilkunastu lat, między innymi publikacjami na temat przyszłej roli państwa, prywatyzacji usług publicznych, reform publicznych systemów zdrowotnych i emerytalnych oraz przyszłości państwa dobrobytu z jednej strony – i (w pewnej mierze) niszowymi publikacjami jego sektora edukacyjnego ze strony drugiej.

Zachodzi zatem fundamentalna różnica między publikacjami Banku na temat państwa i sektora publicznego oraz ich reform w różnych aspektach – a publikacjami Banku na temat szkolnictwa wyższego jako części sektora publicznego<sup>105</sup>. Różnicę tę

---

<sup>105</sup> Zob. oprócz prac akademickich (np. Nicholas Barra, Giuliano Bonoligo, Petera Taylor-Gooby'ego, Fritza W. Scharpfa i Vivien A. Schmidt, Torbena Iversena, Jonasa Pontussona, Paula Piersona czy Neila Gilberta) ol-

widać wyraźnie już od czasu pierwszej książki wydanej przez sektor edukacyjny Banku w 1994 (*Higher Education. The Lessons of Experience*, World Bank 1994) i napięcie to trwa po przywoływanej tu pracę *Constructing Knowledge Societies* (i dalej, w kolejnych pracach o charakterze mniej deklaracyjnym, zob. choćby Salmi 2009a). Istnieje zatem interesująca niewspółmierność pomiędzy sposobem, w jaki Bank ujmuje rolę państwa w odniesieniu do szkolnictwa wyższego (jako fragmentu szerszego sektora publicznego i tradycyjnego elementu usług państwa dobrobytu) a sposobem, w jaki relacje „państwo – szkolnictwo wyższe” ujmuje w ostatnich latach jego sektor edukacyjny. W związku z tym takie sztandarowe publikacje Banku jak doroczne *World Development Reports* nie są spójne w swoich ujęciach relacji „państwo – rynek” z większością książek publikowanych przez jego sektor edukacyjny. Patrząc z szerszej perspektywy, szkolnictwo wyższe w ujęciu sektora edukacyjnego Banku nadal stanowi w jakiejś mierze wyjątkową część sektora publicznego, która nadal w pełni zasługuje na potężne inwestycje publiczne. Również jeśli rozważać pakiety reform rozwijane szczegółowo przez Bank (zarówno na poziomie teoretycznym, jak i w odniesieniu do poszczególnych krajów korzystających z jego pożyczek i pomocy eksperckiej), to najbardziej rozwinięte pozostają idee związane z reformą systemów emerytalnych (porzucające tradycyjne europejskie systemy *pay-as-you-go* i idące w stronę systemów filarowych), następnie idee

---

brzymią ilość konceptualizacji reform systemów emerytalnych powstających przez ostatnie dziesięć lat w dziedzinach pozaakademickich, odnoszących się ściśle do *policymaking* – zwłaszcza prac ekspertów OECD i Banku Światowego. Można uznać, że żaden inny ośrodek naukowy czy badawczy nie może konkurować w zakresie wieloletniego zaangażowania w badanie problemu reform emerytalnych i wskazywanie praktycznych rozwiązań z obiema organizacjami. Powstają tam bowiem równocześnie nowe koncepcje, analizowane są szczegółowe dane statystyczne o zasięgu globalnym, zestawiane są najlepsze praktyki w państwach już zaangażowanych w reformy i zarazem zainteresowane kraje mogą liczyć na wsparcie eksperckie i finansowe (w postaci doradców i pożyczek). Dla większości krajów rozwijających nie istnieje w tej chwili alternatywny pakiet obejmujący jednocześnie konkretne rozwiązania, pomoc techniczną w ich wprowadzaniu oraz ich finansowanie.

związane z reformą systemów ochrony zdrowia (najczęściej poprzez częściową prywatyzację tego sektora), a na końcu dopiero związane ze szkolnictwem wyższym i jego finansowaniem<sup>106</sup>.

#### **4. Kondycja fiskalna państwa, szkolnictwo wyższe i inne usługi publiczne**

Powracając do pytania stawianego w poprzedniej części rozdziału – w jaki sposób publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego i wydatki na edukację i badania naukowe prowadzone na uniwersytetach (jako część wydatków publicznych w ramach przechodzącego restrukturyzację państwa dobrobytu) ujmować jako społeczną inwestycję, a nie jako społeczny ciężar? Paradoksalnie, niechęci (czy też niemożności) państwa do zwiększania poziomu publicznego finansowania szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w przeliczeniu na jednego studenta (czy też ujmując rzecz bardziej ogólnie, by użyć wyrażenia Philipa G. Cerny'ego,

---

<sup>106</sup> W krajach transformacji ustrojowej przez dłuższy czas (w różnych okresach lat dziewięćdziesiątych, w zależności od kraju) istniały silne wpływy instytucji tzw. konsensusu waszyngtońskiego, czyli Banku i Międzynarodowego Funduszu Walutowego – poprzez naciski polityczne oraz warunki udzielanych kredytów restrukturyzacyjnych (czyli słynne *conditionalities*, kompleks warunków podstawowych). W porównaniu z Europą Zachodnią, niektóre kraje naszego regionu w latach dziewięćdziesiątych zaszły o wiele dalej na drodze neoliberalnych reform instytucji sektora publicznego. Przykładem mogą tu być reformy systemów emerytalnych: idee Banku Światowego w różnych wariantach były wdrażane w tak różnych krajach jak Polska, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Węgry, Łotwa, Słowacja, Macedonia, Rumunia, Ukraina (ale i Uzbekistan). Do 2005 r. 31 krajów wprowadziło przynajmniej jakąś formę rachunków osobistych jako część obowiązkowego systemu emerytalnego (zob. Kritzer 2005) i lista tych krajów ciągle rośnie. W większości krajów naszego regionu, reforma systemu ubezpieczeń społecznych nie była priorytetem w okresie wprowadzania pierwszej fali reform; dopiero w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych reforma systemów emerytalnych była nie do uniknięcia, albowiem tradycyjne systemy typu *pay-as-you-go* stawały się coraz bardziej niewydolne finansowo i zaczynały pochłaniać coraz większą część PKB w tych krajach (Polska w 1996 ustanowiła przypuszczalnie rekord wydatków emerytalnych spośród krajów OECD, wydając na ten cel 16% swojego PKB, zob. Holzmann 2004: 3).

obserwowanemu od niedawna spadkowi potencjału państwa do prowadzenia *collective actions*, „działań zbiorowych”, Cerny 1995: 618) towarzyszy uświadomienie sobie, że – w nowej epoce globalnej – szkolnictwo wyższe jest ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej dla rozwoju społecznego i ekonomicznego państw i regionów. Raport ONZ na temat „globalizacji i państwa” argumentował już niemal dekadę temu, że kraje, które chcą korzystać z dobrodziejstw globalizacji muszą inwestować w edukację po to, aby poprawiać umiejętności i wiedzę swoich obywateli (United Nations 2001: 84). Szkolnictwo wyższe w większości krajów transformacji ustrojowej jest nadal bardzo selektywne, a dostęp do niego nie jest sprawiedliwy (w sensie równości szans, czyli *equity*). Martin Carnoy w swojej pracy o tym, co o globalizacji i edukacji powinni wiedzieć decydenci (*Globalization and Education. What Planners Need to Know*), dochodzi do wniosku, że niezbędne są dzisiaj bardziej spójne i systematyczne wysiłki sektora publicznego – co „zazwyczaj oznacza więcej wydatków publicznych oraz ich bardziej efektywne wykorzystywanie” (Carnoy 1999: 86).

Można zatem zaobserwować interesujące napięcie między tym, co większość specjalistów zajmujących się szkolnictwem wyższym (oraz zajmujących się nim badaczy uniwersyteckich) mówi o jego przyszłości, oraz tym, co ekonomiści polityczni, naukowcy społeczni czy socjologowie mówią o przyszłości państwa, jak również o przyszłości sektora publicznego, państwa dobrobytu i jego usług publicznych, między innymi usług edukacyjnych dostarczanych w ramach szkolnictwa wyższego. Napięcie to w ostatnich latach staje się coraz mocniejsze.

Finansowanie przez państwo szkolnictwa wyższego, tak samo jak innych elementów sektora publicznego, zależy najogólniej rzecz ujmując, od sytuacji finansów publicznych oraz dominującej filozofii (i ideologii) wydatkowania publicznego. Różnice pomiędzy finansowaniem szkolnictwa wyższego w krajach dawnej UE oraz w postkomunistycznych krajach nowej UE są niezwykle poważne: całkowite wydatki na jednego studenta w większości krajów naszego regionu są niemal trzy razy niższe niż w największych systemach edukacyjnych Europy, z wyjąt-

kiem Czech, Słowacji i Węgier, gdzie są dwa razy niższe (OECD 2009b: 202). Projekcje na przyszłość sugerują, że napięte otoczenie budżetowe w krajach naszego regionu będzie trwało również w najbliższych latach (bądź się zintensyfikuje). W gruncie rzeczy sytuacja, przed którą stają rządy, w obecnych warunkach finansowych, jest sytuacją gry o sumie zerowej. Zwiększenie wydatków publicznych na jeden z programów państwa dobrobytu (np. na szkolnictwo wyższe) zasadniczo niesie z sobą ich zmniejszenie (lub brak wzrostu) w innych dziedzinach, np. w dziedzinie osłon społecznych. Zyski jednej części sektora publicznego pojawiają się kosztem strat innej jego części. Zarazem jednak wydatki na cele społeczne, co w takiej logice działa przeciwko wzrostom nakładów na szkolnictwo wyższe, rosną niemal w całej UE. Całkowite wydatki na ochronę społeczną – która nie obejmuje edukacji – zwiększyły się między 1990 a 2001 we wszystkich krajach dawnej EU, z wyjątkiem Irlandii, Luksemburga i Holandii. W olbrzymiej większości z nich, najbardziej kosztowne usługi społeczne to emerytury, w pozostałych najwięcej kosztuje ochrona zdrowia, zob. szczegółowe dane w Pestieau 2006: 22–24 oraz kolejne tomy *Pensions at a Glance* (ostatni z 2009 r.). Dobry argument powiada, że inwestycje w szkolnictwo wyższe to inwestycje długoterminowe – co jednak oznacza w logice cyklicznie powtarzających się wyborów, że ich waga dla większości partii politycznych w systemach europejskich raczej maleje niż rośnie.

Taka sytuacja jest bardzo wyraźna w krajach transformacji ustrojowej – procesy transformacji mają swoje priorytety i w dużej mierze to bieżąca polityka (*politics*), a nie otwarcie formułowana, długoterminowa polityka rządowa (*policy*) – decyduje o tym, jak dzielić środki publiczne w ramach sektora publicznego. W większości zamożnych demokracji europejskich wybór między najważniejszymi priorytetami nie jest dramatyczny, chociaż – jak się wydaje – stanie się on o wiele trudniejszy w przyszłości. Jak smutno już dawno temu zauważył Andrei Marga w artykule poświęconym reformowaniu postkomunistycznego uniwersytetu: „polityka i prawo, makroekonomia i finanse, prawa i wolności obywatelskie, kościół i rodzina,

wszystkie one stały się przedmiotem namysłu. Ale uniwersytety – pomimo żywotnej roli, jaką odgrywają w dziedzinie badań naukowych oraz w selekcji i formowaniu liderów przyszłości – nie stały się nim nigdy” (Marga 1997: 159). I trudno się z nim nie zgodzić również na gruncie polskim. Nie inaczej wyglądała polityka w odniesieniu do usług całego państwa dobrobytu w regionie Europy Środkowej. Bob Deacon już w połowie lat dziewięćdziesiątych podnosił, że „od razu stało jasne [...], że jakiegokolwiek debaty na temat polityki społecznej zostały relegowane do niemal ostatniego miejsca na liście priorytetów wielu nowych rządów” (Deacon et al. 1997: 92). Jednak trzeba zarazem przywołać poniekąd usprawiedliwiającą uwagę Tomasza Inglota z jego niedawnej, doskonałej książki poświęconej transformacjom państwa dobrobytu w naszym regionie z perspektywy historii (XX w.). Programy i polityki państwa dobrobytu stanowią „najtrudniejsze, najbardziej politycznie wymagające i najbardziej ekonomicznie uciążliwe składniki postkomunistycznych ‘transformacji’” (Inglot 2008: 3)<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Różnicę priorytetów między krajami transformacji ustrojowej (zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych) i krajami Europy Zachodniej pokazuje celnie Nicolas Barr z LSE: polityka publiczna, w tym polityka społeczna, ma za zadanie dążenie do maksymalizacji dobrostanu (*well-being*) ludzi, który zależy z kolei zarazem od wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa. Przesadny nacisk na jeden albo na drugi element jest kontrproduktywny: „polityka społeczna musi dbać o optymalną równowagę między nimi – równowagę, która jest różna w różnych krajach. ‘Gonienie’ [Zachodu] to najważniejszy element polityki w byłych krajach komunistycznych, sugerujący większy nacisk na wzrost gospodarczy; elektoraty w bogatszych krajach Europy Zachodniej mogą wybrać nieco inny poziom równowagi” (Barr 2005: 26). W tak postawionym dylemacie powyższe uwagi Andreia Margi i Boba Deacona są ważne, ale pomijają kluczowy w tym okresie, ekonomiczny – związany ze wzrostem gospodarczym, którego w tym okresie w większości państw naszego regionu nie było – aspekt dobrostanu ludzi. W tym sensie różnica między ekonomicznymi liderami w regionie w tym okresie, czyli Czechami, Słowacją, Polską, Węgrami, Słowenią i Estonią z jednej strony a Litwą, Łotwą, Bułgarią, Rumunią i pozostałymi państwami powstałymi z rozpadu byłej Jugosławii jest kluczowa. Na rosnące zróżnicowanie państwa dobrobytu w naszym regionie – i jednocześnie różnicę między państwami naszego regionu i postkomunistycznymi państwami azjatyckimi – zwracają uwagę Orenstein i Haas

Szkolnictwo wyższe w krajach naszego regionu (o wiele bardziej niż w krajach starej UE) musi rywalizować z innymi formami wydatków publicznych, a koszty innych form potrzeb społecznych stale rosną, chociaż nie tak szybko jak pomiędzy drugą wojną światową i 1980 r. (o „długim wzroście wydatków społecznych” z dłuższej perspektywy historycznej, zob. Lindert 2004). Szkolnictwo wyższe w przyciąganiu funduszy publicznych nie rywalizowało nazbyt skutecznie z innymi programami społecznymi na przestrzeni ostatniej dekady w większości krajów regionu. W tym kontekście wystarczy spojrzeć na niskie publiczne nakłady finansowe na szkolnictwo wyższe w przeliczeniu na studenta i (ogólnie) bardzo niskie nakłady na badania naukowe w niemal wszystkich z nich w latach dziewięćdziesiątych. Przyznawanie priorytetu poszczególnym programom państwa dobrobytu w każdym kraju jest zadaniem wysoce upolitycznionym; nie inaczej jest w Europie i w Europie Środkowej.

Szanse w przyszłości na zwiększenie publicznego finansowania publicznego szkolnictwa wyższego, w tym publicznych uniwersytetów, są niewielkie, chyba że pojawią się jakieś nieoczekiwane zmiany w globalnym myśleniu o edukacji i globalnym myśleniu o sektorze publicznym (czego na szczęście nigdy, jak się wydaje, nie można wykluczyć). Jak wspominałem, Komisja Europejska, nie proponuje takich działań ani w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, ani badań naukowych, sugerując w zamian (tak jak w przypadku „3%” udziału PKB państw członkowskich przeznaczanych na badania i rozwój), aby do zwiększania nakładów i osiągnięcia tego celu przyczyniły się fundusze prywatne. Jednym z rozwiązań, w ramach których mogłyby się dalej intensywnie rozwijać publiczne uniwersytety w zmieniającym się na niekorzyść otoczeniu fiskalnym, mogłoby być stopniowe przyjmowanie w praktyce modelu „uniwersytetu przedsiębiorczego” w wersji proponowanej i analizowanej przez Burtona Clarka w USA oraz Michaela Shattocka i Garetha Williamsa w Europie. W ramach tegoż modelu uniwersytety

---

w „Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries”, odwołują się do *the Europe effect* jako najważniejszego czynnika różnicującego (Orenstein and Haas 2005: 131–134).

coraz mocniej opierają się w swoim finansowaniu na niepaństwowych i niepodstawowych dochodach (*non-core non-state income*), przy pełnej świadomości ograniczeń tej propozycji oraz wiążących się z nią krótko- i długoterminowych zagrożeń, dosyć dobrze zanalizowanych w literaturze światowej (w odniesieniu do krajów regionu, zob. Kwiek 2006d, 2006b), o czym piszemy w rozdziałach 3 i 4.

## **5. Otwarta gospodarka, polityka zaciskania pasa i procesy prywatyzacji szkolnictwa wyższego**

Mówiąc najogólniej, obecną sytuację szkolnictwa wyższego i państwa dobrobytu w Europie może opisać w sposób następujący: stoimy w obliczu równoczesnej renegocjacji powojennego kontraktu społecznego dotyczącego państwa dobrobytu i towarzyszącej mu, równoległej (i nieporównanie mniej istotnej z perspektywy przyszłości naszych społeczeństw) renegocjacji nowoczesnego paktu społecznego zawartego między instytucją uniwersytetu i państwem narodowym. Dzisiejsza renegocjacja paktu „nowoczesny uniwersytet – nowoczesne państwo narodowe” pozostaje w pewnej mierze niejasna poza kontekstem owej szerszej renegocjacji państwa dobrobytu w ogóle (i poza kontekstem reform sektora publicznego w ogóle), ponieważ finansowane przez państwo szkolnictwo wyższe jest nadal jednym z fundamentów europejskich reżimów państwa dobrobytu. Jak to ujął z innej perspektywy Roger Dale: korzenie problemów uniwersytetu jako klasycznej instytucji nowoczesnej są głębokie i tkwią w rozejściu się trajektorii nowoczesności i kapitalizmu w jego dzisiejszej, neoliberalnej formie (Dale 2007: 26).

Dzisiejsze transformacje państwa zachodzące pod wpływem presji globalizacyjnych i coraz częściej integracyjnych (lub demograficznych, albo też i jednych, i drugich) nie pozostaną bez wpływu na funkcjonowanie instytucji uniwersytetu. Instytucja uniwersytetu w najbardziej zaawansowanych gospodarkach OECD, jak się wydaje, uznała, że należy przekształcać się wraz

z przeobrażeniami otoczenia kulturowego, społecznego i ekonomicznego, w którym funkcjonuje. Uniwersytety stają się zatem potężnymi organizacjami ekonomicznymi, które coraz bardziej chcą odgrywać silne role regionalne (a najlepsze z nich również role globalne). Otwierają kampusy w innych krajach i pobierają czesne od studentów zagranicznych, angażują się w działania przedsiębiorcze i skomplikowaną działalność gospodarczą opartą np. na wykorzystaniu praw patentowych w akademickich firmach odpryskowych oraz podejmują się restrukturyzacji (a nawet zamykania) tych swoich jednostek, które odnoszą najmniejsze sukcesy (w krajowym, regionalnym, czy globalnym wyścigu o wyniki badań naukowych, prestiż i zewnętrzne finansowanie). Przeformułowują one swoje misje akademickie, stają się coraz bardziej odpowiedzialne przed swoimi interesariuszami (*stakeholders*); często też coraz bardziej przyjmują w swoich zachowaniach cechy przypisywane do niedawna światowi biznesu.

Nie wydaje się, aby uniwersytety Europy Zachodniej tęskniły dzisiaj za starymi, humanistycznymi modelami humboldtowskimi czy napoleońskimi, ściśle związanymi z państwem narodowym przez ostatnich dwieście lat, jak pokazujemy w rozdziale 6. W nowym, globalnym porządku, pomimo przeciwności losu (głównie ekonomicznych), uniwersytety starają się o utrzymanie swojej tradycyjnie niezwykle istotnej roli w społeczeństwie i o wywalczenie nowej, istotnej roli w gospodarce i społeczeństwie opartych na wiedzy. Coraz szerzej, zwłaszcza poza akademią, uznaje się, że uniwersytety to siły napędowe regionalnego czy krajowego wzrostu gospodarczego, ważny składnik konkurencyjności miast, krajów i regionów, źródło coraz lepiej wyszkolonych pracowników nowej, coraz mocniej opartej na wiedzy gospodarki. Oznacza to jednak z pewnością radykalne przeformułowanie historycznych ról społecznych nowoczesnego uniwersytetu, które tradycyjnie – przez ostatnich dwieście lat – obejmowały kształcenie obywateli państwa narodowego, troskę o ich życie duchowe, wytwarzanie i wpajanie samowiedzy narodowej, czy wreszcie dostarczanie państwu spoiwa niezbędnego do utrzymywania w jedności obywateli państwa narodowego (na

temat humboldtowskiego modelu uniwersytetu, zob. Kwiek 2006a, 2008e). Główne powody transformacji uniwersytetu to (obecne i przyszłe, ale już dzisiaj oddziaływające na politykę publiczną) presje globalizacyjne i demograficzne wywierane na państwo narodowe i jego usługi publiczne, kres „złotego wieku” keynesowskiego państwa dobrobytu w znanej nam, powojennej postaci oraz wyłanianie się społeczeństw opartych na wiedzy i napędzanych wiedzą gospodarek<sup>108</sup>.

Odciążenie finansów państwa poprzez zwiększanie przychodów uniwersytetów publicznych ze źródeł prywatnych oraz utrzymywanie konkurencji między uczelniami publicznymi i prywatnymi w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stanowi regionalny wariant szerszego, globalnego trendu prywatyzacji szkolnictwa wyższego (zob. szerzej Kwiek 2009a). Obserwujemy presje sił globalnych zarówno na politykę krajową w odniesieniu do przyszłości funkcjonowania państwa dobrobytu, jak i na finanse publiczne. Towarzyszą im idee (i ideały) państwa „minimalnego”, a od niedawna „efektywnego”, „inteligentnego”, o mniejszych zobowiązaniach społecznych niż te, do jakich zdążyły nas przyzwyczaić powojenne europejskie systemy państwa dobrobytu. Presje te są bardziej bezpośrednie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w których potrzeby reform usług dostarczanych w ramach państwa dobrobytu są (ekonomicznie) bardziej pilne niż w krajach Europy Zachodniej, zarówno z racji historycznych (systemy odziedziczone po okresie komunistycznym), jak i ekonomicznych (o wiele mniejsze pole finansowego manewru państwa). W przypadku szkolnictwa wyższego pojawienie się uczelni prywatnych oraz postępująca prywatyzacja uczelni publicznych poprzez rozbudowywanie płatnych studiów

---

<sup>108</sup> Ale zarazem, jak głosi instytucjonalizm w badaniach organizacji, „współczesna historia intencjonalnych zmian nie skłania do bezgranicznej wiary w możliwości przeprowadzania zaplanowanych, kontrolowanych przeobrażeń. [...] Jeśli w środowisku zachodzą gwałtowne zmiany, podobne będą reakcje stabilnych instytucji” (March i Olsen 2005: 76). Niezbędna przy wszelkich wysiłkach reformatorskich jest więc znajomość ekonomii politycznej reform – zob. doświadczenia reformowania sektora publicznego w największych gospodarkach zachodnich i płynące z nich lekcje w Høj et al. 2006, OECD 2009h.

zaocznych świetnie się w ten obraz wpisują. Inne przykłady stanowią wielofilarowe systemy emerytalne wprowadzane od dziesięciu lat w różnych krajach naszego regionu (o Polsce, zob. Chłoń et al. 1999, Gomułka 2000) oraz (najczęściej częściowa) prywatyzacja sektora ochrony zdrowia (o Polsce, zob. Berman 1998, Girouard and Imai 2000, Golinowska 2002).

Jesteśmy świadkami szeroko zakrojonych prób transformacji powojennego kontraktu społecznego, który dał początek państwu dobrobytu w jego różnych powojennych formach w Europie. W krajach naszego regionu ów kontrakt społeczny, a w ramach niego pytanie o to, które dobrodziejstwa społeczne mają być powszechnie i w sposób bezpłatny dostępne dla obywateli (czy też, coraz częściej, dla pracujących obywateli), a które nie oraz pod jakimi warunkami i na jakich zasadach musi być poddany fundamentalnej rewizji, gdyż otoczenie społeczne i ekonomiczne komunizmu przestało istnieć. Pytania o reformy państwa dobrobytu w naszym regionie są tym bardziej istotne, że państwa postkomunistyczne otrzymały w spadku jego nieznaną na Zachodzie Europy model. Otóż nie mieścimy się w ramach klasycznego podziału dokonanego przez Esping-Andersena (zob. np. Manov 2004), natomiast tworzymy inny model, którym w zasadzie niemal nie zajmuje się nauka europejska (a o którym pisali przede wszystkim Barr 1994, 2005, Holzmann, Orenstein and Rutkowski 2003, Inglot 2008 i ILO 2002; być może „państwo dobrobytu funkcjonujące w warunkach nadzwyczajnych – *emergency welfare state* – Inglota, ponieważ dotychczasowe próby klasyfikacji w ramach funkcjonujących podziałów zawodzą, Inglot 2008: 22, 306–314). Jest to poważny problem teoretyczny i praktyczny<sup>109</sup>. Trzeba jednocze-

---

<sup>109</sup> Najważniejszymi (jak dotąd) książkami na temat transformacji polityki społecznej i rynków pracy w naszym regionie pozostają, jak się wydaje, dwa tomy Nicholasa Barra (Barr 1994 i Barr 2005). Natomiast pierwszą i jak dotąd chyba jedyną pracą poświęconą całkowicie odmiennościom historycznym środkowoeuropejskich państw dobrobytu jest niedawno wydana książka Tomasza Inglota *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004* (Inglot 2008). Inglot określa postkomunistyczne typy państwa dobrobytu mianem *emergency welfare states*, które nie tylko różnią się od analizowanych w lite-

śnie pamiętać, że „państwo dobrobytu nie funkcjonuje wedle jednolitej logiki, podobnie jak jego reformy”. W tym właśnie sensie pejzaż europejski i samych systemów oraz ich reform jest niezwykle różnorodny (Leibfried 2001: 5; zob. zwłaszcza zestawione z sobą zmiany we Francji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii, Bonoli 2000, zmiany w różnych państwach europejskich w Taylor-Gooby 2004 czy przełomową pracę Paula Piersona o reformach brytyjskich i amerykańskich, Pierson 1994. Najszerzej zmiany widać z perspektywy państw OECD, zob. OECDh).

Różne kraje europejskie (a zwłaszcza europejskie kraje transformacji ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku) eksperymentowały i wciąż to czynią z prywatyzacją różnych segmentów państwa dobrobytu, zarówno w formie świadczeń pieniężnych (takich jak emerytury), jak i świadczeń niepieniężnych (*cash benefits* i *benefits in kind*), takich jak opieka zdrowotna czy szkolnictwo wyższe (Barr 2004: 89–92; Barr 2001). Tradycyjne państwo dobrobytu ujmuje się dzisiaj często jako „przeciążone” (*overburdened*) pod wpływem nadmiaru oczekiwań i obowiązków, i funkcjonujące pod olbrzymimi presjami finansowymi. Presje te, w sposób pośredni bądź bezpośredni, wywierają potężny wpływ na publicznie subsydiowane systemy szkolnictwa wyższego z powodu konkurencyjnej natury finansowania publicznego. Jak podkreśla Nicolas Spulber w książce *Redefining the State*:

[...] niezależnie od tego, w jakiej formie się odbywa, program prywatyzacji obejmuje szeroką redefinicję roli państwa i jego relacji z rynkiem i ze społeczeństwem. W szczególności, program ten stawia sobie za cel

---

raturze podstawowych typów europejskich (np. konserwatywnych, liberalnych i społecznych, czyli korporacyjnych, rezydualnych i socjaldemokratycznych Esping-Andersena) – ale także, paradoksalnie, poważnie różnią się między sobą. Ponadto ich przyszłość pozostaje niezdefiniowana – to raczej „dynamiczne, historyczne byty, „praca w toku”, a nie statyczne, skończone modele” (Inglot 2008: 8). Kluczowa okazuje się również odmienna historia i jej dziedzictwo: w Polsce, Czechach oraz na Węgrzech i Słowacji, w różnych momentach dwudziestowiecznej historii różne typy idealne państwa dobrobytu stanowiły ważne punkty odniesienia w dyskusjach politycznych dotyczących reform państwa dobrobytu i prowadziły do częściowych adaptacji jego poszczególnych elementów (Inglot 2008: 308).

zmianę panującej równowagi między sektorem publicznym i prywatną częścią gospodarki, poprzez ograniczanie siły państwa i zakresu jego działalności poprzez własność publiczną i publiczne usługi – ale w praktyce jego wpływ jest o wiele szerszy (Spulber 1997: 148; zob. Enders and Jongbloed 2007, Belfield and Levin 2002, Kwiek 2006a, 2008d).

Publiczne szkolnictwo wyższe znajduje się dzisiaj (tak jak kadra akademicka) w oku cyklonu i niespodziewanie (z dłuższej perspektywy historycznej), pośród eskalacji kosztów wszystkich usług publicznych w dzisiejszym świecie, musi w jasny sposób wykazywać niekwestionowaną dotąd (na taką skalę jak dzisiaj) wartość dostarczanych usług edukacyjnych czy badawczych. Najważniejszą kwestią dla społeczeństwa i decydentów politycznych staje się, coraz wyraźniej, wartość wszystkiego tego, co jest w stanie wytworzyć szkolnictwo wyższe, która jest relatywna do wartości rezultatów społecznych możliwych do osiągnięcia przy wykorzystaniu tych samych zasobów finansowych gdzie indziej. Oprócz debat na temat zmieniających się misji uniwersytetów, coraz bardziej jest przeformułowywany problem przyszłości funkcjonowania publicznego szkolnictwa wyższego. Jak pisze Carlo Salerno: w kategoriach „dostępnych zasobów” (Salerno 2007: 121, zob. Johnstone 2001, 2007) umacnia się model ujmowania uniwersytetu jako „przedsiębiorstwa usługowego osadzonego w konkurencyjnych rynkach” (*a service enterprise embedded in competitive markets*, zob. cztery modele uniwersytetu Olsena w Maassen and Olsen 2007 i Salerno 2007). W coraz większym stopniu jego przyszłość jest ujmowana w kategoriach finansowych, co wydawało się nie do pomyślenia przed początkiem reform z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia (zob. Teixeira 2009).

Zasadniczą rolę we wprowadzaniu prywatyzacji do najważniejszych usług publicznych odegrały konteksty polityczne, ekonomiczne i prawne. Z powodu zmieniającej się europejskiej demografii i starzenia się większości europejskich społeczeństw (zob. zwłaszcza dwutomową pracę Höhn, Avramov i Kotowskiej, 2008a i 2008b, Tremmel 2008, Véron et al. 2007 oraz Powell i Hendricks 2009) koszty publicznych systemów ochrony zdrowia i systemów emerytalnych nie tylko są bardzo wysokie, ale

jednocześnie stale rosną jako część PKB w niemal wszystkich gospodarkach Europy Zachodniej (Pestieau 2006: 24). Rośnie poziom konkurencji w ramach wszystkich usług publicznych o pochodzące z podatków finansowanie publiczne. Bieżący i przyszły obraz usług publicznych z perspektywy finansowej – perspektywy coraz silniejszej potrzeby konkurowania o publiczne zasoby finansowe – oznacza w praktyce wyższy udział prywatnych funduszy w finansowaniu badań i rozwoju poprzez transfer wiedzy i transfer technologii oraz kontrakty z przemysłem, potencjalnie wyższy udział opłat za czesne w finansowaniu kształcenia studentów, przechodzenie w systemach emerytalnych do systemów filarowych, a także przechodzenie w systemach ochrony zdrowia do systemów częściowo sprywatyzowanych, na przykład poprzez wprowadzenie do systemu na szeroką skalę dodatkowych dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych.

Prywatyzację w szkolnictwie wyższym można ujmować za D. Bruce Johnstonem, jako „proces czy tendencję uniwersytetów do przejmowania cech prywatnych przedsiębiorstw czy też związanych z nimi norm działania” (Johnstone 2007: 1). W kategoriach zaś bardziej ogólnych prywatyzacja jest określana jako „transfer działalności, aktywów i odpowiedzialności od instytucji rządowych/publicznych do jednostek i agencji prywatnych. Edukacja jest prywatyzowana, jeśli studenci zapisują się do prywatnych szkół lub jeśli szkolnictwo wyższe jest finansowane ze źródeł prywatnych” (Belfield and Levin 2002: 19, zob. tom pokonferencyjny poświęcony prywatyzacji szkolnictwa wyższego z wystąpieniami takich wybitnych badaczy, jak: Daniel C. Levy, Guy Neave i Philippe Aghion, Neaman Institute 2008, zob. również potężne dyskusje wiążące rynek i prywatyzację i poświęcone *public/private divide* czy *public-private dynamics* np. w Jongbloed 2003, Marginson 2007a i 2007b, Teixeira et al. 2004, Enders and Jongbloed 2007, Tight 2006, Levy 2007, Neave 2008, Patrinos et al. 2009 i Priest and St. John 2006). Pojawienie się potężnych mechanizmów rynkowych w publicznym szkolnictwie wyższym oraz pojawienie się (zwłaszcza w licznych nowych krajach unijnych) czy istnienie (w kilku dawnych krajach unijnych, np. w Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech) sektora pry-

watnego w edukacji stanowi dwa oblicza tego samego procesu prywatyzacji szkolnictwa wyższego. Nazwiemy je tutaj prywatyzacją wewnętrzną (w ramach sektora publicznego) i prywatyzacją zewnętrzną (nowy sektor prywatny). Szkolnictwo wyższe w ogóle tradycyjnie ujmowano jako funkcjonujące w dwóch przeciwstawnych trybach: albo prywatne, albo publiczne<sup>110</sup>. Radykalne odróżnienie sektora prywatnego od sektora publicznego jest stałym punktem odniesienia w globalnych badaniach nad szkolnictwem wyższym (w mniejszym stopniu w badaniach europejskich, ponieważ Europa Zachodnia jest jedynym regionem świata, w którym szkolnictwo prywatne ma znaczenie marginalne). Jednak oba sektory można też analizować, pokazując, że podążają tym samym szlakiem prywatyzacji, o ile kategorię tę zastosuje się w szerszym sensie do szkolnictwa wyższego. Jak podkreśla Daniel C. Levy, „instytucje nazywane prywatnymi i publicznymi nie zawsze pod względem swoich zachowań są odpowiednio prywatne i publiczne” (Levy 1986: 15).

W systemach edukacyjnych przeżywających ekspansję (zob. w odniesieniu do Europy: Kyvik 2009) koszty kształcenia coraz bardziej przenoszą się od rządów do studentów i ich rodziców, co prowadzi do ostrych sporów akademickich i politycznych na temat opłat za studia, równości szans edukacyjnych i sprawiedliwość w dostępie do edukacji oraz wydajności instytucji edukacyjnych<sup>111</sup>. Niezbędną ekspansję zamkniętych systemów eduka-

---

<sup>110</sup> Ponieważ w niniejszej książce nie odnosimy się tylko do realiów polskich, ale raczej chcemy nakreślić perspektywę europejską, nie używamy w niej – przypomnijmy – określeń funkcjonujących w Polsce: szkolnictwo publiczne, szkolnictwo niepubliczne, które zaciemniają kontrastowy obraz w literaturze z *higher education research* i *higher education policy* oddawany przez opozycję *public/private*. Z tego powodu w całej książce konsekwentnie używam tylko terminów: publiczne/prywatne.

<sup>111</sup> W aspekcie globalnym, zob. przełomowy tom poświęcony idei *cost-sharing* pod redakcją: Pedro N. Teixeira, D. Bruce Johnstone, Maria L. Rosa i Hans Vossensteyn, *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?*, Teixeira et al. 2006, zwłaszcza s. 1–18 i 343–356; najnowszą książkę D. Bruce Johnstone’a, *Financing Higher Education. Cost-Sharing in International Perspective* (Johnstone 2006), oraz Salmi and Hauptman, 2006, Marcucci 2006, Pennel and West 2005.

cyjnych w Polsce, Rumunii, Estonii czy Bułgarii po 1989 r. umożliwiła właśnie wewnętrzna i zewnętrzna prywatyzacja (szereżej o rozróżnieniu na *external* i *internal privatization*, zob. Kwiek 2009a i 2010a), która w bezpośredni sposób wykorzystwała możliwości, jakie dało otwarcie się szkolnictwa wyższego na rynek. Wykorzystano obie strategie do zaspokojenia rosnącego popytu na edukację i obie były wspierane (otwarcie bądź pośrednio) przez państwo i jego agendy: rozwój sektora prywatnego i rozwój płatnych studiów zaocznych w sektorze publicznym. Takie państwa, jak: Polska, Rumunia, Bułgaria i Wielka Brytania oraz Portugalia, Hiszpania i Włochy wprowadzały konsekwentnie przez ostatnich 10 lat pierwszy, drugi bądź jednocześnie oba rodzaje prywatyzacji i to w nich właśnie ujawniają się dzisiaj te cechy transformacji systemów szkolnictwa wyższego, które w innych państwach europejskich widać tylko w innych usługach publicznych (zob. Ichilov 2009, Neaman Institute 2008). Nawet jeżeli prywatyzacja nie znajduje się w agendzie reform szkolnictwa wyższego w większości z nich, to znajduje się wysoko w szerokiej agendzie reform wszystkich usług publicznych i agendzie reform sektora publicznego w ogóle. Zmieniająca się dynamika prywatne/publiczne w szkolnictwie wyższym jest najbardziej widoczna w formujących się dopiero reżimach państwa dobrobytu w nowych krajach unijnych (dawniejszych krajach transformacji ustrojowej, by odwołać się do Nicholasa Barra rozróżnienia na *transition countries*, które stały się *accession countries*), w anglosaskim modelu państwa dobrobytu oraz w modelu południowo-europejskim. Ale ta sama dynamika w innych dziedzinach usług publicznych jest widoczna w modelu kontynentalnym (oraz, w mniejszym stopniu, modelu nordyckim) (zob. zwłaszcza Esping-Andersen 1990, Bonoli and Taylor-Gooby 2000, Iversen 2005, Lindert 2004, a o krajach naszego regionu – Barr 2001 i 2005, Kornai et al. 2001). Gospodarki Europy Zachodniej obecnie eksperymentują (w teorii, w praktyce albo i w teorii, i w praktyce) z reformami systemów zdrowotnych i emerytalnych. Badania na temat prywatyzacji szkolnictwa wyższego w wybranych częściach Europy prowadzą do fundamentalnych pytań na temat przyszłości Europejskiego Modelu Społecznego, jego wartości i roli

w procesach integracyjnych. Procesy prywatyzacyjne w całym sektorze publicznym pozostają w ścisłym związku z renegocjacją tradycyjnych kontraktów społecznych powojennej Europy Zachodniej.

Przejdźmy na moment do rozważań bardziej politologicznych przestrzeni ekonomicznej państwa narodowego i granic terytorialnych państw narodowych przestają do siebie przystawać, powiadają od kilkunastu lat politologowie (zob. zwłaszcza Scharpf 2000, Ruggie 1997, Ruggie 1998). W związku z tym powojenny „kompromis osadzonego liberalizmu” – rodzaj kontraktu społecznego zawartego między państwem, rynkiem i związkami zawodowymi w Europie – dzisiaj już sprawdza się coraz trudniej, ponieważ został zaprojektowany dla państw o (w dużej mierze) zamkniętych gospodarkach narodowych. Kiedy konstruowano główne europejskie modele państwa dobrobytu, nie zdawano sobie w pełni sprawy z tego, w jakiej mierze powodzenie polityki korygującej rynek jest uzależnione od możliwości sprawowania kontroli nad swoimi granicami ekonomicznymi przez (terytorialnie ograniczone) państwa narodowe. Pod wpływem globalizacji ten mechanizm kontrolny został utracony. Tym samym skończyły się „złote lata” kapitalistycznego państwa dobrobytu, powiada Scharpf (Scharpf 2000: 255)<sup>112</sup>. Specyficzny kontrakt społeczny, który na rozwiniętym, kapitalistycznym Zachodzie Europy umożliwił państwom narodowym wprowadzenie państwa dobrobytu w znajomej nam formie, pojawił się w specyficznym momencie historycznym – tuż po drugiej wojnie światowej. Jednak wraz z nadejściem epoki globalizacji kontrakt ten podlega nieustannej erozji, chociaż w różnych krajach erozja ta występuje w róż-

---

<sup>112</sup> Michael Zürn i Stephan Leibfried ukuli na określenie państwa „złotego wieku” narodowych państw dobrobytu akronim TRUDI – „wielofunkcyjne państwo, które łączy w sobie państwo terytorialne, państwo gwarantujące rządy prawa, państwo demokratyczne i państwo interwencyjne” (*Territorial State, Rule of Law, Democratic State, Intervention State*). Stopniowe rozpadanie się TRUDI prowadzi do sytuacji „strukturalnej niepewności”, być może do postnarodowego „srebrnego wieku”, multilateralnego porządku świata, w którym odpowiedzialność społeczna jest osadzona nie na poziomie państw narodowych, ale na poziomie międzynarodowym (Leibfried and Zürn 2005: 1–27).

nej formie i z różną intensywnością (historyczną przygodność pojawienia się powojennego państwa dobrobytu w Europie podkreślają od lat tacy myśliciele społeczni, jak: Zygmunt Bauman, Anthony Giddens czy Jürgen Habermas, jednak żaden z nich nie wyciąga z tych procesów szerszych wniosków dotyczących przyszłości publicznych uniwersytetów w Europie, zob. zwłaszcza Bauman 1998, Habermas 2006, Giddens 1999, Giddens, Diamond and Liddle 2006; zob. również brak takich szerszych wniosków w: Beck and Grande 2007, Beck 2005, Beck 2000a).

Prywatyzacja sektora edukacyjnego w wybranych krajach naszego regionu – przede wszystkim w swoim bardziej widocznym wariantcie bujnego rozwoju nowych instytucji prywatnych (zob. Kwiek 2007c) – doskonale wpisuje się w nowy obraz mniejszych obowiązków społecznych państwa wobec swoich obywateli i większej odpowiedzialności jednostki za swoją przyszłość. Jednostka staje na pierwszym miejscu; jednak zarazem w coraz większym stopniu i w coraz liczniejszych dziedzinach jednostka musi płacić za otrzymywane usługi publiczne (*the individual comes first*, ale niestety *the individual pays first*). Jak się wydaje, coraz bardziej rośnie odpowiedzialność jednostki za swoją przyszłość, w tym przyszłość edukacyjną i przyszłość zawodową, a maleje tradycyjna odpowiedzialność państwa (klasyczny przykład w Europie to przechodzenie od idei *employment* do idei *employability* w polityce społecznej). Polityka ekonomiczna w Europie staje się coraz bardziej zdenacjonalizowana, a państwo ma coraz mniej możliwości – czy też jest również mniej skłonne – do dotrzymywania obietnic społecznych składanych w czasie złotego wieku funkcjonowania państwa dobrobytu. A jego dobrodziejstwa stanowiły tradycyjnie jeden z najważniejszych filarów konstrukcji państwa narodowego.

Potęga państwa narodowego, a zarazem potęga lojalności jego obywateli, opiera się na niezachwianej wierze (pozostającej historycznie bez precedensu) w prawa gwarantowane przez państwo dobrobytu. Kiedy rodziła się keynesowska wersja państwa dobrobytu, rola państwa polegała na poszukiwaniu uczciwej i stabilnej równowagi między państwem a rynkiem – co w sposób zasadniczy przebudowało stosunki społeczne we

wszystkich państwach europejskich zaangażowanych w ten społeczny eksperyment. Obecnie jednak doświadczamy czegoś, co Ulrich Beck dekadę temu w *World Risk Society* nazwał „efektem domina”: „elementy, które w dobrych czasach uzupełniały się i wzajemnie wspierały – takie jak pełne zatrudnienie, oszczędności emerytalne, wysokie wpływy z podatków, pełna zgoda na działania podejmowane przez rządy – dzisiaj wydają się *mutatis mutandis* zagrażać sobie wzajemnie” (Beck 1999: 11). W ujęciu wielu politologów globalizacja wywiera potężny wpływ na państwo narodowe poprzez podkopywanie fundamentalnych idei leżących u podstaw powojennego państwa dobrobytu w Europie. Z powodu postępującej i (przypuszczalnie) nieodwracalnej liberalizacji handlu światowego i otwierania się gospodarek narodowych, państwa narodowe zaczynają tracić swoją legitymizację opartą na fundamencie kontraktu społecznego – obowiązującego tylko w relatywnie zamkniętych gospodarkach narodowych.

W okresie „złotego wieku” powojennego, keynesowskiego państwa dobrobytu w Europie, szkolnictwo wyższe było bardzo ważne – świadczyła o tym stale rosnąca liczba studentów, zwiększająca się liczba instytucji akademickich i wreszcie stosunkowo wysokie nakłady publiczne na badania naukowe (fakt, że nadspodziewanie często związane z rywalizacją militarną i prestiżową dwóch przeciwstawnych, globalnych obozów politycznych i fakt, że nadspodziewanie często związane z budżetami agencji wojskowych i kosmicznych). Celem polityki państwowej w krajach zachodnich było umasowienie edukacji, a celem dalszym – jej uniwersalizacja (osiągnięta w praktyce dzisiaj). Stagnacja ekonomiczna w Europie, która pojawiła się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, była być może pierwszym sygnałem, że państwo dobrobytu zaprojektowane dla jednego okresu (okresu powojennej odbudowy Europy) być może nie do końca się sprawdza w innym okresie. W latach osiemdziesiątych (i dziewięćdziesiątych) radykalnej zmianie uległa szeroko pojmowana agenda społeczna w Europie: po polityce złotego wieku ekspansji, europejskie państwa dobrobytu zaczęła kształtować polityka zaciskania pasa, *politics of austerity*, jak ją nazwał Paul Pierson.

Agenda społeczna po roku 1989 w postkomunistycznej Europie Środkowej i Wschodniej zmieniła się jeszcze radykalniej – niespodziewanie nasz region został poddany nowym presjom ekonomicznym, ale zarazem stanął przed nowymi, rynkowymi możliwościami, które w większości przypadków wymagały ze strony obywateli lepszych kwalifikacji i wyższych kompetencji, za których dostarczanie wzięły się powstające masowo od początku lat dziewięćdziesiątych nowe uczelnie prywatne – w przeważającej mierze o wyraźnym nastawieniu zawodowym. W Europie Zachodniej funkcjonowanie sektora prywatnego jest marginalne (z wyjątkiem takich krajów, jak: Hiszpania, Portugalia czy Włochy), a jego pojawienie się czasami jest wręcz rewolucyjne. Fakt możemy zaobserwować na przykładzie uniwersytetu w Buckingham w Wielkiej Brytanii, zrodzonego z inspiracji ideologii thatcherowskiej czy też Chalmers University of Technology w Szwecji, który w 1994 r. postanowił zmienić swój status z państwowego na fundacyjny, ale pozostawił sobie pełen dostęp do funduszy publicznych. W większości krajów naszego regionu rozwój sektora prywatnego można było uznać wręcz za jedną z bardziej realistycznych opcji – w sytuacji chronicznego niedofinansowania instytucji publicznych oraz w wielu przypadkach przede wszystkim w latach dziewięćdziesiątych, ich strukturalnej niemożności przeciwstawienia się nowym wyzwaniom edukacyjnym (na czele z potężną potrzebą społeczną podniesienia poziomu uczestnictwa młodzieży w kształceniu na wyższym poziomie: w Polsce liczba studentów wzrosła od 400 000 w 1990 do niemal 2 mln w latach 2005–2009, z czego w 2008 r. około jedna trzecia – 34% – studentów studiowało na 326 uczelniach prywatnych). W tym samym okresie możliwości sektora publicznego nie uległy radykalnej zmianie: zarówno liczba kadry akademickiej, jak i pojemność bazy dydaktycznej i naukowej pozostały na niewiele większym poziomie<sup>113</sup>. Nowi

---

<sup>113</sup> Patrząc na kadre akademicką – jej liczba przez ponad piętnaście lat ekspansji, w czasie której liczba studentów wzrosła niemal czterokrotnie (od 1990 do 2007), z około 60 000 do około 98 000, czyli zaledwie o 63%, przy czym przez pierwszych dziesięć lat (1990–2000) przybyło 20 000 osób i przez

studenci wykorzystywali więc możliwości, jakie dawał proces prywatyzacji edukacji: albo podejmowali płatne studia zaoczne w sektorze publicznym, albo płatne (na porównywalnym poziomie) studia dzienne albo zaoczne w rozwijającym się dynamicznie sektorze prywatnym. Stosunkowo liberalne prawodawstwo dotyczące funkcjonowania obydwu sektorów oraz potężne zainteresowanie kadry sektora publicznego z jednej strony prowadzeniem płatnych studiów zaocznych na uczelniach państwowych, a z drugiej tworzeniem sektora prywatnego przyczyniły się do potężnej transformacji polskiego szkolnictwa wyższego.

Ujmowanie polityki wobec szkolnictwa wyższego w oderwaniu od szerszej polityki wobec dobrodziejstw państwa dobrobytu byłoby, jak się wydaje, krótkowzroczne. Szkolnictwo wyższe jest poważną (i najczęściej bardzo kosztowną) częścią sektora publicznego i tym elementem tradycyjnego państwa dobrobytu, który poddawany jest dzisiaj potężnym presjom, nawet jeśli presje owe nie są aż tak silne jak presje wywierane na dwa inne jego filary, ochronę zdrowia i systemy emerytalne. W kategoriach teoretycznych zjawiska te wywarły potężny wpływ na myślenie o usługach publicznych, w tym na myślenie o szkolnictwie wyższym w naszym regionie. Wpływ teoretyczny został jednak już pod koniec lat dziewięćdziesiątych przełożony na zmiany w prawodawstwie w licznych krajach regionu w przypadku reform emerytalnych i reform systemów ochrony zdrowia<sup>114</sup>. Natomiast w przypadku szkolnictwa wyższego wpływy teoretyczne zostają dopiero teraz stopniowo przekładane na (propozycje) zmian w prawodawstwie.

---

kolejnych siedem (2000–2007) – kolejnych (niemal) 20 000. To olbrzymi kontrast, zwłaszcza że powyższe dane obejmują również dynamicznie rozwijający się sektor prywatny (zob. GUS SWF 2008: 220).

<sup>114</sup> Największy wpływ na teorię i praktykę reform systemu emerytalnego odgrywają konceptualizacje OECD i Banku Światowego, począwszy od *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth* z 1994, pierwszego globalnego studium problemów ekonomicznych związanych z gwałtownym starzeniem się społeczeństw zamożnych krajów Zachodu (zredagowanego przez Estelle James, World Bank 1994), przez liczne prace Roberta Holzmana między innymi z Josephem E. Stiglitzem, Richardem Hinzem, Mitchelem Orensteinem i Michałem Rutkowskim (*New Ideas about Old*

## 6. Wnioski

Dzisiaj obserwujemy, jak misje uniwersytetów publicznych coraz bardziej ulegają wpływom dwóch dziesięcioleci reformułowania (w teorii i w praktyce) roli usług sektora publicznego. Szerzej, uniwersytet jest coraz częściej ujmowany w kontekście konkurencyjności ekonomicznej państw i regionów, globalnych presji na gospodarki narodowe i globalnych presji na narodowe państwa dobrobytu. Dla uniwersytetów publicznych są to absolutnie nowe konteksty funkcjonowania; konteksty te są również nowe dla profesji akademickiej. Nigdy dotąd, jak się wydaje, funkcjonowanie uniwersytetów nie było tak ważne zarówno dla gospodarki, jak i dla olbrzymich (i historycznie pozostających bez precedensu) rzesz absolwentów. Nigdy też nie pochłaniało tak olbrzymich (publicznych i prywatnych) środków finansowych, a zarazem społeczne i ekonomiczne oczekiwania wobec uniwersytetów nigdy nie były tak duże i tak powszechnie formułowane. Poniekąd uniwersytety same doprowadziły do swoich dzisiejszych kłopotów (choć oczywiście dynamika transformacji jest o wiele bardziej skomplikowana): potężna ekspansja ilościowa i finansowa postawiła je w centrum społecznej i politycznej uwagi. Nie jest przypadkiem, że ich permanentne reformowanie w Europie zbiegło się w czasie z uniwersalizacją kształcenia na wyższym poziomie.

Konsekwencje tych zmian są dalekosiężne – od kilkunastu lat organizacje i instytucje międzynarodowe i ponadnarodowe

---

*Age Security. Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Holzmann and Stiglitz 2001; *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Holzmann, Orenstein and Rutkowski, 2003; *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reforms*, Holzmann and Hinz 2005; zob. również Holzmann 2004 oraz Holzmann and Palacios 2001) i niedawny tom Edwarda Whitehouse'a, *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries* (Whitehouse 2007). Analizy polskiej i węgierskiej reformy emerytalnej zob. w pierwszym tomie *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland* (ILO: 2002). Natomiast OECD od dziesięciu lat wydaje bardzo wpływową serię *Private Pensions Series*, o której wspominaliśmy w rozdziale 1.

są poważnie zaangażowane w reprodukcję fundamentów nowych misji uniwersytetu (Bank Światowy, Komisja Europejska i OECD poważniej zainteresowały się uniwersytetami w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, poza kilkoma raportami opublikowanymi wcześniej, np. OECD 1987, OECD 1989, 1990, World Bank 1994)<sup>115</sup>. Ich wpływ na myślenie o edukacji i na praktykę polityki edukacyjnej w Europie okazuje się bardzo poważny – to organizacje i instytucje międzynarodowe, jak się wydaje, dostarczają głównych pojęć, przy użyciu których dyskutuje się dzisiaj o przyszłości instytucji uniwersytetu i jego reformach, a w toczących się na ten temat debatach coraz bardziej wymiary ekonomiczne stapiają się z wymiarami akademickimi. Najlepszym tego przykładem może być niedawne podciągnięcie celów *akademickiego* Procesu Bolońskiego europejskiej integracji szkolnictwa wyższego, idei „Europy wiedzy” i społeczeństw opartych na wiedzy pod szerszą, *ekonomiczną* „Strategię Lizbońską” Unii Europejskiej, ujmowaną skrótowym hasłem „szybszy wzrost gospodarczy – więcej miejsc pracy”. Radykalnie bardziej „ekonomiczna” przestrzeń, w której dyskutuje się obecnie o przyszłości publicznych uniwersytetów (kosztem tradycyjnej „akademickiej” przestrzeni dyskursu o jego roli, misji i przyszłości, która dominowała przez niemal cały XX w., do lat dziewięćdziesiątych), wywiera wpływ na instytucje, kadre akademicką i studentów<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Pierwsze trzy książki wydane przez OECD w latach 1987–1990 liczą w sumie zaledwie trzysta stron i stawiają sobie niezwykle skromne zadania – co warto zestawić z kilkunastoma potężnymi, kilkusetstronicowymi tomami wydawanymi w rocznie w ostatnich dziesięciu latach. Najnowsza programowa książka o szkolnictwie wyższym w pierwszej, rozesłanej do recenzji wersji miała trzy tomy i prawie dziewięćset stron (obecnie Santiago et al. 2008a i 2008b).

<sup>116</sup> Jednocześnie analizy gospodarki coraz częściej odnoszą się bezpośrednio do analiz uczelni. Oprócz znanych i powszechnie komentowanych w świecie nauki opracowań statystycznych Eurostatu i OECD, świat polityki i biznesu posługuje się bardziej ogólnymi i mniej specjalistycznymi indeksami konkurencyjności gospodarek. Nigdy w historii światowe i europejskie indeksy oraz rankingi konkurencyjności krajów i ich gospodarek nie były w tak ścisły sposób związane z globalną i europejską, porównawczą oceną stanu szkolnictwa wyższego, nauki i innowacyjności. Po parametrach indek-

Podobnie jak w przypadku reformowanych systemów ochrony zdrowia i systemów emerytalnych, na pierwszy plan funkcjonowania uniwersytetów wysuwa się stopniowo ich wymiar ekonomiczny, zwłaszcza w państwach zwanych do niedawna państwami transformacji ustrojowej. Studenci w masowych systemach edukacyjnych coraz częściej uważają siebie za konsumentów i klientów, a kadre akademicką za usługodawców edukacyjnych. Instytucje coraz częściej chcą widzieć w poszczególnych naukowcach *part-time knowledge workers*, a nie zatrudnionych na etacie do osiągnięcia wieku emerytalnego (czyli *tenured*) profesorów korzystających w poszukiwaniu prawdy z wolności akademickiej, tak jak to było w tradycyjnych modelach uniwersytetu. Tradycyjna kolegalność akademicka

---

sów i rankingów widać, że oceniamy dzisiaj globalnie gospodarkę opartą na wiedzy. Obraz uczelni i nauki staje się czynnikiem w bezpośredni sposób decydującym o obrazie kraju w świecie, zwłaszcza w kręgach polityki i biznesu, do których indeksy i rankingi są skierowane. Wyniki Polski w najważniejszych globalnych rankingach konkurencyjności ekonomicznej lokują nas najczęściej w piątej dziesiątce, najczęściej za ważnymi konkurentami z naszego regionu. Wyniki Polski w latach 2008–2009 są zbieżne w Globalnym Indeksie Konkurencyjności GCI (*Global Competitiveness Index*, World Economic Forum) (46 miejsce), w BCI *Business Competitiveness Index 2009–2010* (42 miejsce) oraz w *World Competitiveness Scoreboard 2009*, przygotowanym przez jedną z najbardziej prestiżowych szkół biznesu – szwajcarską IMD (44 miejsce). We wszystkich trzech indeksach rola uczelni, nauki i innowacji jest ponadprzeciętna, a Polska wypada daleko poniżej oczekiwań. W dwóch filarach konkurencyjności związanych bezpośrednio i pośrednio z uczelniami i z nauką nasza pozycja jest niejednoznaczna: stosunkowo dobrze, od kilku lat, wypadają nasze uczelnie (35 miejsce), natomiast pozycja innowacyjności pozostaje niska (52 miejsce). Komponent filara konkurencyjności „szkolnictwo wyższe i szkolenie” obejmuje między innymi dwie następujące kategorie związane z otoczeniem uczelni, w których Polska wypada źle: jakość systemu edukacyjnego („spełnianie potrzeb konkurencyjnej gospodarki przez system edukacyjny”) oraz „zakres szkolenia pracowników” (zakres inwestowania firm w szkolenie i rozwój kadry). Pod względem jakości systemu edukacyjnego zajmujemy 45 miejsce, mając przed sobą wszystkie państwa starej Unii oprócz Portugalii (68) oraz trzy nowe państwa członkowskie UE: Czechy (25), Słowenię (32), Estonię (36). Ustępują nam wyraźnie Litwa (76), Rumunia (77), Węgry (80) i Bułgaria (82). Pod względem zakresu szkolenia pracowników wypadamy źle, na 63 miejscu, ustępując w regionie Czechom (28), Słowacji (51) oraz Rumunii (57). We wszystkich parametrach

jako model zarządzania uczelniami przegrywa coraz częściej, zwłaszcza na najbardziej przedsiębiorczych uniwersytetach europejskich, z podejściem menadżerskim i biznesowym; ponadto społeczeństwa coraz częściej widzą w wykształceniu dobro prywatne i są coraz bardziej skłonne za to dobro płacić (zwłaszcza w nowych krajach unijnych, w których dobry sektor publiczny w edukacji jest wciąż trudno dostępny i elitarny). Wreszcie rządy państw europejskich widzą w (reformowanych) uniwersytetach koła zamachowe gospodarki opartej na wiedzy. Równoległość konceptualizacji uniwersytetu i konceptualizacji państwa dobrobytu wydaje się kluczowa i warto o niej pamiętać przy okazji dyskusji na temat reprodukcji fundamentów ideowych uniwersytetu w ostatnich dwudziestu latach<sup>117</sup>.

ustępujemy, z drobnymi wyjątkami, wszystkim krajom starej Unii. Natomiast w ramach komponentu filara konkurencyjności: „innowacyjność”, po względem „jakości naukowych instytucji badawczych”, zajmujemy 48 miejsce, ustępując bardzo wyraźnie Czechom (19) i Węgrom (23), a wygrywając zdecydowanie ze Słowacją (86) oraz Rumunią (82) i Bułgarią (75). W kategorii „współpraca uniwersytetów z przedsiębiorstwami w badaniach naukowych i rozwoju” zajmujemy dalekie, 76 miejsce (i wypadamy tu najgorzej ze wszystkich analizowanych parametrów), bardzo wyraźnie ustępujemy Czechom (26) i Węgrom (31). Pod względem „dostępności naukowców i inżynierów” zajmujemy 58 miejsce i ustępujemy wszystkim zestawianym tu krajom oprócz Bułgarii (88).

<sup>117</sup> Można by próbować wykorzystywać do wspierania argumentacji na rzecz zwiększania publicznego wsparcia dla szkolnictwa wyższego argumenty prezentowane przez Geoffreya Garretta (Garrett 2000a, 2000b, Garrett and Mitchell 1999) na temat publicznego dostarczania dóbr zbiorowych, które nie są dostarczane w wystarczającej ilości przez rynek. Jednak nie wydaje się, aby Garrett miał rację w odniesieniu do krajów transformacji ustrojowej z okresu ostatnich dwudziestu lat. Twierdził on, że „rynk finansowe w zasadzie nie interesują się rozmiarem i zakresem działania rządu. Interesuje ich przede wszystkim to, czy rząd jest w stanie bilansować swój budżet” (Garrett 2000b: 314). Jak się wydaje, w obecnym klimacie intelektualnym chodzi chyba o coś więcej niż bilansowanie budżetu. Odnosi się to do ogólnego kierunku transformacji sektora publicznego jako całości. Zarazem Garretta „rekompensata krajowa” (*domestic compensation*), tradycyjnie wiązana z (ekonomiczną) „otwartością”, co odsyła nas bezpośrednio do Karla Polanyi’ego, nie musi w sposób konieczny oznaczać szkolnictwa wyższego jako części sektora publicznego w keynesowskim państwie dobrobytu. Mogłoby być tak,

Państwo dobrobytu w Europie w swoich tradycyjnych, powojennych formach, i jego usługi publiczne, a w ich ramach szkolnictwo wyższe – jak się wydaje – przechodzi w większości państw Europy, a przede wszystkim w krajach postkomunistycznych, zasadnicze transformacje. Kierunki tych zmian i prezentowana przy tej okazji argumentacja (zarówno przez rządy poszczególnych państw, jak i przez Komisję Europejską czy OECD) jest niezwykle zbieżna. Obejmuje ona takie hasła, jak: na przykład większa niezależność (i samodzielność) finansowa uniwersytetów publicznych, ponowne przemyślenie wprowadzenia opłat za czesne w kontekście sprawiedliwego dostępu do szkolnictwa wyższego, przedsiębiorczość akademicka prowadząca do zwiększonych przychodów pozabudżetowych uczelni itp. (nawet jeśli same pojęcia używane w różnych systemach edukacyjnych są różne). Większość haseł z toczących się na ten temat dyskusji przewija się w różnym stopniu w tej książce, na przykład przedsiębiorczość akademicka jest szeroko dyskutowana w rozdziałach 3 i 4.

Rozważania prowadzone w Europie Zachodniej na temat przyszłości państwa dobrobytu w krajach transformacji ustrojowej już dzisiaj wydają się całkowicie akademickie. To, co nieśmiało przewidują one w przyszłości bogatych gospodarek zachodnich – w naszym regionie już jest. Sporo w tym rzecz jasna eksperymentowania społecznego w odniesieniu do dobrodziejstw państwa dobrobytu. Dzisiaj, zapewne, kiedy to reformowanie państwa dobrobytu w szerokim sensie w większości krajów świata przebiega gładko (i najczęściej w sposób w dużej mierze

---

że nawet jeśli Garrett ma rację w swoim myśleniu o rzeczywistych (a nie retorycznych) zmianach zachodzących w zachodnich systemach państwa dobrobytu, to jego konkluzje nie muszą odnosić się do edukacji – która nie musi w konieczny sposób być ujmowana jako dobro wspólne, która nie wydaje się dostarczana w zbyt małym wymiarze przez rynek i która nie była osłonowym, łagodzącym konflikty sposobem na konflikty rodzone przez rynek (a która jest jednak częścią sektora publicznego). Jeszcze inną kwestią jest pytanie o poziom akceptacji dla wysokiego, redystrybucyjnego opodatkowania i o to, czy jego przyszłość jest związana tylko z globalizacją, czy też z również z innymi czynnikami (demografia, zmiany modeli pracy i życia rodzinnego, preferencje elektoratu itp.).

niezauważalny – na przykład poprzez drobne, ale konsekwentne zmiany w legislacji), kontrakt społeczny odnoszący się do większości obszarów tradycyjnych, finansowanych przez państwo usług i dobrodziejstw przypuszczalnie wymaga jasnej re-negocjacji<sup>118</sup>. Pod wieloma względami szkolnictwo wyższe i systemy emerytalne (w krajach transformacji ustrojowej i nie tylko) wyglądają na obszary eksperymentalne, na których testuje się możliwości reformowania instytucji sektora publicznego w ogóle. Wyniki tych eksperymentów są trudne do przewidzenia. Być może najważniejsze (i najbardziej pocieszające) w tym kontekście jest zjawisko historyczne pokazujące, że uniwersytety to instytucje posiadające potężne zdolności adaptacyjne, które doskonale sobie radzą w ciągle zmieniających się okolicznościach historycznych (zob. zarówno adaptacje instytucji uniwersytetu nowożytnego, dziewiętnastowiecznego, jak i dwudziestowiecznego)<sup>119</sup>. Istnieje mnogość wyborów zależnych między

<sup>118</sup> Liczne drobne zmiany mogą wywoływać potężne zmiany skumulowane – w całym sektorze usług publicznych. Istnieje rozbudowana literatura ekonomii politycznej reform (i teorii organizacji) analizująca między innymi zalety drobnych zmian z jednej i zmian rewolucyjnych z drugiej strony. Zob. np. OECD 2009h.

<sup>119</sup> Zob. dwa tomy monumentalnej *A History of the University in Europe*, vol. II (*Universities in Early Modern Europe, 1500–1800*, pod red. Hilde de Ridder-Symoens, 1996) oraz vol. III (*Universities in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries, 1800–1945*, pod red. Waltera Rüeggga, 2004). I być może rację ma Gareth Williams, który przy okazji dyskusji nad *enterprising university* zauważa, że uniwersytet zachował swoje imię tylko dzięki zdolności adaptacji do zmieniających się wyzwań politycznych, ekonomicznych, kulturowych, społecznych i technologicznych. Dodaje też: „uniwersytetom doskonale udaje się zarządzać napięciami między tym, co stare i tym, co nowe, między tradycją i obrazoburstwem, między kontynuacją i zmianą. Ich wspólną cechą przez wieki było to, że stanowiły wspólnotę stosunkowo bystrych ludzi. Mogli oni czasami być leniwi, skoncentrowani tylko na sobie, dekadency czy zepsuci, ale byli w stanie przetrwać, a nawet kwitnąć, dzięki temu, że udawało im się ustalać reguły gry” (Williams 2004b: 4). Przy okazji dzisiejszych transformacji uniwersytetu w obliczu wyzwań, jakie stawiają mu gospodarki (i społeczeństwa) oparte na wiedzy. Pewnie również przede wszystkim trzeba dbać o to, aby być cały czas *ahead of the game*, czyli między innymi starać się cały czas negocjować warunki gry, a nie im (bezdyskusyjnie) podlegać... W tym sensie współpraca świata akademii i świata decydentów, który dzisiaj

innymi od kultury poszczególnych narodów, jakie dokonać mogą zarówno decydenci w sferze edukacji, jak i poszczególne instytucje edukacyjne w ramach kontekstów narodowych, w których przychodzi im funkcjonować – a efekty tych wyborów są wciąż trudne do przewidzenia.

---

coraz częściej decyduje o obliczu tej instytucji, jest jak najbardziej wskazana, a jedną z jej odmian jest uprawianie *public policy* (w naszym przypadku – *higher education policy*, polityki publicznej w dziedzinie szkolnictwa wyższego, jakkolwiek nieco niezgrabnie brzmi to po polsku).

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

**Marek Kwiek**

**Transformacje uniwersytetu**

**Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie**



WYDAWNICTWO  
NAUKOWE

Poznań 2010

Recenzent: prof. dr hab. Monika Kostera

© Marek Kwiek 2010

This edition © Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2010

Projekt okładki i stron tytułowych: Ewa Wąsowska

Redaktor: Ewa Dobosz

Redaktor techniczny: Dorota Borowiak

Łamanie tekstu: Eugeniusz Strykowski

ISBN

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU  
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ  
[www.press.amu.edu.pl](http://www.press.amu.edu.pl)

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: [wyd nauk@amu.edu.pl](mailto:wyd nauk@amu.edu.pl)  
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: [press@amu.edu.pl](mailto:press@amu.edu.pl)

Wydanie I. Nakład. Ark.wyd. Ark. druk.

drukarnia

**Uwaga,  
literaturę do tego rozdziału książki można znaleźć  
w Repozytorium UAM  
pod stałym adresem internetowym:**

URI: <http://hdl.handle.net/10593/9711>