

# Ku poprawie jakości systemu, czyli logika racjonalizacji i ekonomizacji w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego w Polsce

Agnieszka Dziedziczak-Foltyn

*Katedra Socjologii Edukacji, Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,  
Uniwersytet Łódzki*

Ćwierć wieku dynamicznego rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce niewątpliwie należy do najbardziej spektakularnych osiągnięć transformacji systemowej. Mowa tu jednak przede wszystkim o rozwoju ilościowym, którego ilustracją stał się rekordowy wzrost współczynnika skolaryzacji (oraz liczby uczelni) przy uderzającym niedostatku środków na edukację wyższą, kilkakrotnie niższych w porównaniu z nakładami w wiodących krajach europejskich. Nie poszedł za tym jednak rozwój jakościowy, z którego Polska mogłaby być dumna. Zmiana systemowa postawiła na gwałtowne urynkowanie sektora szkół, pobudzając procesy konkurencyjności, ale przy niedostatecznej uwadze rządzących. Równoległe, wraz z postępującą integracją europejską pojawiły się w Polsce polityczne strategie modernizacyjne, coraz wyraźniej narzucające logikę ekonomicznej racjonalizacji w tym sektorze, dyktowaną polityką unijną i wyzwaniem globalnymi. Przemiany szkolnictwa wyższego przebiegały zatem pod sztandarami neoliberalnej reformy, od ustawy do ustawy coraz mocniej akcentujących ową logikę w reformowaniu szkół wyższych. Wydaje się, iż w sytuacji permanentnego niedofinansowania całego sektora miała być ona ratunkiem dla polskich uczelni, prawie nieobecnych w globalnym świecie nauki i edukacji wyższej. Celem artykułu jest prześledzenie, jak ewoluowała w Polsce koncepcja ekonomicznego usprawniania szkolnictwa wyższego jako całości, głównie w wymiarze politycznym (w znaczeniu polityki publicznej) i legislacyjnym, z uwzględnieniem najważniejszych konsekwencji tego usprawniania dla jakości całego systemu.

**Słowa kluczowe:** szkolnictwo wyższe, reforma szkolnictwa wyższego, prawo o szkolnictwie wyższym, polityka szkolnictwa wyższego, ekonomizacja, racjonalizacja.

## Wprowadzenie

Kontekst podwyższania jakości polskich uczelni (wszystkich razem bądź każdej z osobna) nie może być w pełni zrozumiany bez wskazania na globalne i unijne uwarunkowania polityki rozwoju, które wyznaczają kierunek i ramy dla modernizacji krajowych systemów szkolnictwa wyższego, w tym procesów kształcenia na poziomie wyższym. Warto spojrzeć na ową politykę jako na przykład swego rodzaju transferu pewnych założeń i rozwiązań, które, choć dotyczą kwestii społecznych, to są jednak podporządkowane lejtmotywowi politycznemu, jakim jest wzrost gospodarczy osiągniany dzięki bardziej optymalnemu wykorzystaniu potencjału szkół wyższych w sferze zarówno gospodarczych innowacji, jak i kształcenia dla potrzeb rynku pracy. W toku tych przemian wyłania się swego rodzaju logika zarówno racjonalizacji, jak i ekonomizacji czy też po prostu traktowana łącznie – logika ekonomicznej racjonalizacji w funkcjonowaniu zarówno szkolnictwa wyższego jako systemu, jak i poszczególnych uczelni jako instytucji tegoż systemu. W obu przypadkach oznacza ona usprawnianie podporządkowane interesom gospodarczym czy też biznesowym, kładące wszakże nacisk na dbałość o jakość, niezależnie od tego, czy mowa o jakości kształcenia, jakości badań czy jakości zarządzania. W obu przypadkach owa logika jest rozumiana w kategoriach czysto pragmatycznych i utylitarnych.

Głównym przesłaniem tego artykułu jest prześledzenie, jak ewoluowała w Polsce koncepcja ekonomicznego usprawniania szkolnictwa wyższego jako całości, głównie w wymiarze legislacyjnym, z uwzględnieniem najważniejszych konsekwencji tego usprawniania dla jakości całego systemu. Formułując tezę o dużym kontraście w podejściu państwa do sektora szkół wyższych pomiędzy okresem przedakcesyjnym i poakcesyjnym, należy podkreślić zaniedbania w jego reformowaniu przez blisko dwie dekady, a następnie nadaktywność decydentów w tym zakresie w ostatnich latach. Można zaryzykować stwierdzenie, iż to ekonomicznie uzasadniany imperatyw rozwoju towarzyszący akcesji do UE wyzwolił w reformatorach mobilizację nie tylko do ekonomicznego racjonalizowania systemu szkolnictwa wyższego w duchu zwiększania jego produktywności, lecz również do zrjonalizowania i sprofesjonalizowania dotychczasowej myśli strategicznej (Dziedziczak-Foltyn, 2011c) oraz praktyki legislacyjnej (Dziedziczak-Foltyn, 2011a; 2013), które owemu usprawnianiu nadają pewne ramy i wyznaczają jego kierunki. Akcentując logikę ekonomicznej racjonalizacji w prowadzonej w Polsce po wejściu do UE polityce rozwoju, a raczej jej oficjalnych świadectw, czyli dokumentów strategicznych, warto przy tym wskazać na imperatywność<sup>1</sup> samego kie-

<sup>1</sup> A. Giza-Poleszczuk, pisząc o imperatywności w działaniach modernizacyjnych, ma na myśli bezalternatywność zmian, konieczność dopasowania się i dołączenia, przy braku woli negocjowania,

runku – bardziej bądź mniej strategicznego (ze względu na brak przyjętej strategii rozwoju szkolnictwa wyższego<sup>2</sup>) – reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce.

Działania rządu w Polsce, przynajmniej w sferze ustawodawczej, początkowo odpowiadały na wyzwania polityki unijnej hołdującej ideologii neoliberalnej<sup>3</sup> jedynie poprzez stworzenie ram prawnych dla urynkowienia systemu szkolnictwa wyższego, co udało się imponująco. Kolejne lata pokazały, że taka polityka jest dobra na początek, jednak „niewidzialna ręka rynku” (zob. Galwas, Pawłowski, Tadeusiewicz, 2013)<sup>4</sup> nie zapewni zdrowej konkurencyjności ani wysokiej jakości oczekiwanej przez Unię Europejską, gdyż zgodnie z koncepcją trójkąta koordynacji Clarka (zob. Thieme, 2009, s. 47) jest wymagana także polityczna (w znaczeniu prowadzenia polityki publicznej), czy też strategiczna, interwencja ze strony państwa oraz zaangażowanie w procesy modernizacyjne środowiska akademickiego czy raczej samych uczelni. Tylko wówczas logika ekonomicznej racjonalności w sektorze edukacji wyższej ma szansę nie zostać wypaczona przez nieumiarowaną, narzucaną przez rynek, komercjalizację i konsumpcjonizm, przesadną, aplikowaną przez państwo biurokrację czy inercyjną i bezkrytyczną bądź też nierealistycznie postulatyczną postawę środowiska. Optymalnymi warunkami dla skutecznego i efektywnego reformowania szkolnictwa wyższego powinna być zatem swego rodzaju ideologiczna, ale też normatywna koalicja państwa, rynku i uczelni. Póki co takich warunków w Polsce nie ma, o czym świadczą proponowana w tekście analiza niektórych rozwiązań ustawowych zestawiona z ich oceną.

## Ponadnarodowe uwarunkowania proekonomicznej modernizacji szkolnictwa wyższego

Znaczącymi dla racjonalizowania funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Polsce są niewątpliwie procesy modernizacyjne mające miejsce w Unii Europejskiej, ale dyktowane wyzwaniami oraz reformami globalnymi. Na wpływy globalizacji na europejskie i polskie szkolnictwo wyższe od lat zwraca uwagę Marek Kwiek, przywołujący argument, iż wyzwania te są inicjowane i monitorowane

---

co wielokrotnie prowadziło w Polsce do nieudanych reform (Rymsza, Giza-Poleszczuk, Nosowski, Leszczyński, Koryś, 2013, s. 42).

<sup>2</sup> Analiza prac nad strategiami rozwoju szkolnictwa wyższego celowo została pominięta w niniejszym artykule, gdyż autorka wielokrotnie już ją poruszała na łamach innych swoich tekstów (zob. Dziedziczak-Foltyń, 2009; 2011a; 2011b, 2013).

<sup>3</sup> Na temat ideologii neoliberalnej, a zwłaszcza jej negatywnych skutków dla funkcjonowania uczelni akademickich i procesów edukacyjnych, wskazują głównie pedagodzy (zob. Czerepaniak-Walczak, 2013).

<sup>4</sup> Elżbieta Soszyńska (2013) zwraca uwagę, iż wykorzystanie hasła ekonomistów „niewidzialna ręka rynku” jako jedynego mechanizmu sterowania gospodarką na przełomie XX i XXI wieków wiąże się z podkreśleniem braku kompetencji po stronie rządu.

przez instytucje międzynarodowe – zwłaszcza OECD i Bank Światowy. Zdaniem tego autora, owym globalnym agendum towarzyszy globalna dyfuzja idei, globalne zbieranie danych i globalne analizy, które tworzą „międzynarodowe zachęty dla krajowych procesów ustawodawczych” (Kwiek, 2015). W wymiarze globalnym są zatem formułowane kierunki reformowania szkolnictwa wyższego, do których należy zaliczyć następujące kwestie: zarządzanie i administrowanie, finansowanie (stabilne i efektywne), jakość kształcenia, równość dostępu i możliwości, rozwój badań i innowacji, kariera akademicka, powiązania z rynkiem pracy, internacjonalizacja. Polska, z racji przyspieszonej adaptacji do światowej gospodarki i systemu edukacyjnego, zderza się z globalnymi trendami tworzenia światowego rynku edukacyjnego w sposób szczególnie intensywny (Pawłowski, 2005). Ponadto, nie może pozostawać obojętna na owe wyzwania, choćby z racji liczebności instytucji szkolnictwa wyższego (438 w roku akademickim 2013/2014, które stanowią ok. 11% europejskich instytucji tego typu w UE-28), czy z racji liczby studentów w stosunku do ich liczebności w całej UE (ok. 7,5%). W latach 2005–2010 te odsetki były nawet wyższe (GUS, 2014; Eurostat, 2013). Zatem stawienie czoła wyzwaniom globalnym to dla szkół wyższych w Polsce warunek przetrwania nie tyle nawet na globalnym rynku, na którym są one w zasadzie niedostrzegane, ile na rodzimym rynku edukacji wyższej.

Unijne procesy modernizacyjne dotyczące reformowania uczelni początkowo wpisywały się w Strategię Lizbońską, wiodącą prym w polityce rozwoju UE w latach 2000–2010. Jej celem było, mówiąc w skrócie, stworzenie w Europie efektywnej i konkurencyjnej gospodarki – gospodarki wiedzy, do budowy której miały się przyczyniać także szkoły wyższe (*Zadania polskich szkół wyższych...*, 2005, s. 7). W roku 2010, gdy okazało się, iż wiele z założeń Strategii Lizbońskiej nie zostało zrealizowanych, jej miejsce zajęła strategia *Europa 2020*, program mający się przyczynić do wzrostu zatrudnienia, poprawy produktywności i spójności społecznej, m.in. poprzez zwiększenie liczby młodych Europejczyków z wykształceniem wyższym z 33,6% w 2010 roku do 40% w roku 2020. Jednym z wiodących priorytetów nowego programu rozwoju uczyniono wzrost inteligentny, czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach. Tak więc nastawienie na główny azymut rozwoju – wiedzę, wskazywany w Strategii Lizbońskiej, jest kontynuowany.

Wraz z ewoluującą na początku XXI wieku polityką rozwoju UE wykrystalizowały się w Europie koncepcje dotyczące zarówno obszaru kształcenia, jak i badań naukowych, mające na celu poprawę jakości kształcenia i jakości działalności B+R, co jest szczególnie istotne dla budowania gospodarki opartej na wiedzy. W ramach Procesu Bolońskiego, zainicjowanego w 1999 roku, podejmowano ogromne wysiłki na rzecz utworzenia do 2010 roku Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego – EOSW (European Higher Education Area, EHEA), który miał na celu

zbliżenie systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich poprzez odpowiednie działania. Należały do nich: wprowadzenie systemu porównywalności stopni (dyplomów), wspieranie mobilności studentów i pracowników, współdziałanie w zakresie zapewniania jakości kształcenia, stworzenie szerokiego i równego dostępu do szkolnictwa wyższego, zacieśnienie współpracy pomiędzy sektorami edukacji, badań i innowacji, rozwój kształcenia interdyscyplinarnego, współdziałanie z pracodawcami i innymi partnerami społecznymi na rzecz „zatrudnialności” absolwentów, propagowanie europejskiej problematyki w kształceniu oraz promocja EOSW na świecie (Chmielecka, 2013, s. 108–109). W roku 2010 oficjalnie ogłoszono utworzenie EOSW, który objął 47 państw, co nie oznaczało jednak końca reform. Trwa dalsza konsolidacja systemów, doskonalenie wdrożonych rozwiązań i stałe zacieśnianie współpracy na gruncie europejskim, a nawet poza nim.

Choć rola Procesu Bolońskiego jest dość ściśle określona wyzwaniem edukacyjnymi, to Rada Europejska doceniła nie tylko znaczne osiągnięcia w konwergencji systemów szkolnictwa wyższego, lecz także w zwiększaniu mobilności, dostosowaniu systemów kształcenia na potrzeby rynku pracy oraz w ogólnej poprawie szans na zatrudnienie i konkurencyjności oraz atrakcyjności szkolnictwa wyższego w Europie. Wskazała przy tym na jego znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy czy przeciwdziałania bezrobociu młodzieży, a tym samym na rolę Procesu Bolońskiego w realizacji strategii *Europa 2020 (Projekt sprawozdania..., 2015)*.

Jednocześnie, od 2000 roku, działania UE ukierunkowano na utworzenie Europejskiej Przestrzeni Badawczej – EPB (European Research Area, ERA), która miała umożliwiać swobodną wymianę naukowców, wiedzy naukowej i technologii, wzmocnienie baz naukowych i technologicznych, konkurencyjności oraz wspólnego rozwiązywania wielkich wyzwań (*Europejska przestrzeń badawcza, 2014*). W roku 2011 Rada Europejska wezwała do utworzenia EPB do 2014 roku, natomiast w 2012 roku wskazała pięć priorytetowych działań: zwiększenie skuteczności krajowych systemów badawczych, optymalizacja współpracy i konkurencji transnarodowej, otwarcie rynku pracy dla naukowców, propagowanie równości płci i uwzględniania tego aspektu w dziedzinie badań naukowych, optymalizacja przepływu wiedzy naukowej, dostępu do niej i jej przekazywania, w tym za pośrednictwem cyfrowej EPB.

Na osobną uwagę zasługuje agenda modernizacyjna uniwersytetów, propagowana przez Komisję Europejską, której zadania i cele strategiczne koncentrują się na przyszłości sektora uniwersyteckiego uznanego za kluczowy w dochodzeniu Europy do gospodarki opartej na wiedzy. Świadczyły o tym już dokumenty pt. *Rola uniwersytetów w Europie wiedzy (2003)* oraz *Mobilizowanie potencjału umysłowego Europy: umożliwianie uniwersytetom wniesienie pełnego wkładu do Strategii*

*Lizbońskiej* (2005). Ponad dekadę temu Komisja stawiała przed europejskim szkolnictwem wyższym wiele wyzwań, takich jak: zapewnienie wysokiej jakości kształcenia, bliska współpraca instytucji szkolnictwa wyższego i jednostek sektora badawczo-rozwojowego z sektorem gospodarki, a zwłaszcza przemysłu wysokich technologii, otwartość i współpraca międzynarodowa środowisk akademickich, a także mobilność studentów i kadry akademickiej. Wyzwania te w równym stopniu odnosiły się do ówczesnej kondycji zarówno szkolnictwa wyższego, jak i sektora badawczo-rozwojowego w Polsce. Zważywszy na rolę, jaką uczelnie miały odegrać w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa wiedzy, Komisja Europejska opracowała dokument pt. *Realizacja programu modernizacji dla uniwersytetów: edukacja, badania naukowe i innowacje* (2006), w którym określono obszary wymagające zmian, m.in.: zapewnienie większej rozliczalności instytucjonalnej, wspieranie partnerstwa z biznesem, dbałość o kwalifikacje i umiejętności dla rynku pracy, zmniejszanie braków w finansowaniu i optymalizowanie finansowania w dziedzinie kształcenia i badań czy zwiększanie konkurencyjności poprzez nagradzanie doskonałości.

O zdecydowanym powiązaniu planów modernizacji europejskiego szkolnictwa wyższego ze strategią *Europa 2020* świadczy opublikowany w 2011 roku komunikat Komisji pt. *Działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – plan modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego* (2011). Komisja ogłosiła w nim, że za zasadnicze pole działań Unii zmierzających do osiągnięcia celów strategii *Europa 2020* uznano wiedzę, natomiast instytucjom szkolnictwa wyższego (wszystkim instytucjom szkolnictwa wyższego bez względu na nazewnictwo, tradycje i praktyki w różnych państwach) przypisano rolę kluczowych partnerów w realizacji strategii Unii Europejskiej, która ma doprowadzić do wyjścia z kryzysu i utrzymania wzrostu gospodarczego. W dokumencie sformułowano wiodące aktualnie zagadnienia polityki dla państw członkowskich i instytucji szkolnictwa wyższego, w tym kwestię podwyższenia poziomu wykształcenia oraz poprawy jakości i przydatności wyższego wykształcenia. Intencją Komisji jest, aby liczba absolwentów i naukowców odpowiadała potrzebom Europy, a przyczynić się do tego może opracowanie przejrzystej drogi awansu edukacyjnego z wykorzystaniem krajowych ram kwalifikacji oraz wsparcie na tej drodze, poprzez opracowanie i wdrożenie krajowych strategii na rzecz wykształcenia wystarczającej liczby naukowców. W celu osiągnięcia lepszej jakości i przydatności wykształcenia Komisja sugeruje przystosowanie systemów zapewniania jakości i mechanizmów finansowania do przygotowania studentów do wejścia na rynek pracy poprzez zadbanie o większe zróżnicowanie systemów studiów oraz lepsze wykorzystanie możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Ponadto, Komisja wskazuje państwom członkowskim znaczenie podwyższania jakości poprzez mobilność



i współpracę transgraniczną, realizację celów „trójkąta wiedzy”, czyli powiązanie szkolnictwa wyższego, badań naukowych i biznesu w działaniach na rzecz doskonałości i rozwoju regionalnego, oraz poprawienie zarządzania i finansowania.

Powyższe wskazania polityki unijnej dla polityk krajowych nie pozostawiają wątpliwości, że jest zalecane dążenie do większego zrjonalizowania, także pod względem ekonomicznym czy *stricte* finansowym decyzji strategicznych, z uwagi na ogólne niedoinwestowanie szkolnictwa wyższego i nauki w Unii Europejskiej. Trudno bowiem utrzymywać, że jest budowana gospodarka oparta na wiedzy w kraju, który nie jest w stanie przedstawić wiarygodnego programu inwestowania w szkolnictwo wyższe na poziomie ok. 2% PKB (Lambert, Butler, 2006, s. 51–52). Tymczasem nie ma w Unii kraju, który wydawałby na instytucje szkolnictwa wyższego więcej niż 2% PKB<sup>5</sup>. Nie należy się też spodziewać zwiększania w przyszłości publicznego finansowania, gdyż szkolnictwo wyższe, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, musi rywalizować z innymi wydatkami publicznymi na potrzeby społeczne (Kwiek, 2010). Ogólnym poziomem wydatków na szkolnictwo wyższe Polska nie różni się znacząco od innych krajów europejskich, a wydatki te zdają się pozostawać niezmiennie, gdyż od dekady kształtują się na poziomie 0,9–1,1%, przy względnie stałym niskim poziomie wydatków prywatnych rządu 0,4–0,3% PKB<sup>6</sup>. Jednak należy zaznaczyć, iż jednocześnie wydatki na szkolnictwo wyższe w przeliczeniu na jednego studenta należą do najniższych w grupie krajów OECD, co przy kosztach studiowania w Polsce, szacowanych jako ok. 1,4 średniego kosztu w krajach Europy Zachodniej, nie sprzyja zapewnianiu wysokiej jakości kształcenia (Wilkin, 2013, s. 65).

## Usprawnianie systemu w prawie o szkolnictwie wyższym

Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce formalnie nie podlegał unijnej polityce w zakresie szkolnictwa wyższego, jednakże wpływy europejskich reform stawały się coraz bardziej widoczne w Polsce w miarę postępującej integracji Polski ze

<sup>5</sup> Według raportu pt. *Education at the Glance 2014*, obecnie (dane za 2011 rok) tylko kilka krajów OECD (Kanada, USA, Korea i Chile) ponosi wydatki (z publicznych i prywatnych źródeł) na instytucje szkolnictwa wyższego rządu powyżej 2% PKB (OECD, 2014). Stosunkowo blisko tego pułapu są kraje będące od lat w czołówce europejskiej, czyli Finlandia, Dania (1,9% PKB), Holandia (1,8% PKB), Szwecja czy Norwegia (1,7% PKB). Średnia OECD wynosi 1,6% PKB, natomiast średnia UE-21 – 1,4% PKB. W Polsce w latach 2006–2011 nakłady te kształtowały się pomiędzy 1,3–1,6% PKB (w 2011 roku było to 1,3% PKB).

<sup>6</sup> Co więcej, według GUS udział wydatków publicznych w PKB spada – w 2005 roku wynosił 0,99%, w 2010 roku już 0,71%, natomiast w 2011 roku – 0,67%. Jednocześnie wydatki prywatne na szkolnictwo wyższe wyniosły w 2011 roku 0,3% PKB (GUS, 2014).

strukturami Unii Europejskiej, a przede wszystkim wraz z realizacją Strategii Lizbońskiej i Procesu Bolońskiego.

W roku 2007 eksperci OECD w raporcie dotyczącym szkolnictwa wyższego w Polsce skonstatowali, iż *pod wieloma ważnymi względami Polska dołączyła do grona krajów o nowoczesnym, żywo reagującym na zmienne potrzeby i kreatywnym systemie szkolnictwa wyższego*. Jednak zwrócili uwagę, iż w zakresie wydatków publicznych zarówno dydaktyka, jak i badania zostały zawężone w stopniu działającym na niekorzyść aspiracji polskiego systemu szkolnictwa wyższego, gdzie nauka powinna grać pierwszoplanową rolę w dziedzinach europejskiego szkolnictwa wyższego i badań (Fulton i in., 2008, s. 117–118). W raporcie wskazano nie tylko na brak nakładów finansowych na naukę oraz polityki naukowej i polityki innowacyjności z perspektywą długookresową, lecz także na rozdzźwięk między działaniami w szkolnictwie wyższym i w biznesie (Fulton i in., 2008, s. 73–76). Podobny wniosek dotyczył związków szkolnictwa wyższego z rynkiem pracy – eksperci wskazali na niedostosowanie oferty kształcenia do potrzeb rynku pracy, a tym samym niepełne przygotowanie polskich uczelni do kształcenia dostosowanego do życia zawodowego (Fulton i in., 2008, s. 76–80). Po pięciu latach, tj. w 2012 roku, OECD nadal zalecało Polsce wzmocnienie powiązań szkolnictwa wyższego z rynkiem pracy w zakresie zmniejszenia niedopasowania umiejętności oraz wzmocnienie oceny jakości instytucji szkolnictwa wyższego (OECD, 2012, s. 49–50). Oczywiście, lekcji dla Polski płynących z dokumentów międzynarodowych organizacji jest znacznie więcej, z czego w 2009 roku zdało sobie sprawę Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (zob. *Analiza trendów i najlepszych praktyk...*, 2009), projektując swoją wersję strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku (*nota bene*, dotąd oficjalnie nieprzyjętej jako wyznaczającej kierunek działań MNiSW)<sup>7</sup>.

Również w odniesieniu do wdrażania Procesu Bolońskiego Polska jest oceniana w europejskich raportach jako zaawansowana (Chmielecka, 2013, s. 110). Nie zmienia to faktu, iż przez lata brakowało powiązań między działaniami podejmowanymi w toku tego procesu przez same uczelnie a działaniami na szczeblu ministerialnym, w tym działaniami legislacyjnymi (zob. Dziedziczak-Foltyn,

<sup>7</sup> W latach 2009 i 2010 zostały opracowane dwa projekty strategii, tzw. ministerialny i środowiskowy. Pomimo prac MNiSW nad *Programem rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku*, który miał stanowić kompromis między obiema strategiami, do tej pory taki program nie został przyjęty. Można powiedzieć, że powtórzyła się historia z opracowaną kilka lat wcześniej strategią ukierunkowaną na 2010 rok (również nigdy nie została oficjalnie przyjęta). Zatem reforma szkolnictwa wyższego, wprowadzana ustawami z lat 2005 i 2011, *de facto* nie wynika z żadnych przyjętych wcześniej założeń strategicznych. Tymczasem, zgodnie z elementami zarządzania strategicznego, MNiSW nakłada na uczelnie obowiązek przygotowywania ich strategii rozwoju.



2011b, s. 175). Wprowadzanie przez polskie uczelnie dwustopniowej struktury studiów oraz systemu ECTS było często czysto formalne (Kraśniewski, 2009, s. 101). Nie rozumiano idei Procesu Bolońskiego, traktując go czysto instrumentalnie, a nawet krytykując za biurokratyczną mitręgę (Pawlikowski, 2009, s. 169), a przede wszystkim nie dostrzegano szans na zyski dla polskich uczelni z wdrażania reform bolońskich (Pawlikowski, 2009, s. 171) czy bardziej strategiczne wykorzystanie doświadczeń implementacyjnych (Chmielecka, 2009). Zauważalne zmiany w podejściu rządzących do Procesu Bolońskiego nadeszły wraz z nowelizacją prawa dotyczącego szkolnictwa wyższego w 2011 roku (Socha, 2011).

Uświadamianej konieczności zmiany prawa w zakresie realizacji strategii lizbońskiej długo nie towarzyszyła praktyka reformowania wynikająca z zasad ekonomicznej polityki reform, co było krytykowane przez komentatorów procesu legislacyjnego dotyczącego szkolnictwa wyższego (zob. Dziedziczak-Foltyń, 2009; 2011a; 2013). Kwestia profesjonalizacji procesu tworzenia prawa o szkolnictwie wyższym (czy raczej jej braku) i jego powiązań z polityką szkolnictwa wyższego (czy również braku prawdziwej polityki w tym zakresie) już samo w sobie stanowi doskonały przykład ewolucji racjonalizowania działań MNiSW zgodnie z zasadami nowego zarządzania publicznego w administracji państwowej, kierującego się „logiką rozliczalności”, opartą na mierzeniu wyników i wydajności szkolnictwa wyższego (Czarnecki, 2013, s. 97)<sup>8</sup>. Nie wnikając jednak w ten zakres rozważań, warto się przyjrzeć niektórym zabiegom w kierunku proeuropejskiej i proekonomicznej racjonalizacji funkcjonowania sektora szkół wyższych, które zostały uwzględnione w kolejnych ustawach, a dotyczyły ekonomizacji traktowanej jako projektowanie wzmocnienia i wykorzystania potencjału szkolnictwa wyższego w sferze kształcenia i badań.

Dla porządku warto przytoczyć najważniejsze akty legislacyjne regulujące kształt obecnego systemu szkolnictwa wyższego w Polsce:

- ustawa z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385);
- ustawa z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 Nr 164, poz. 1365);
- ustawa z dnia 14 marca 2003 roku o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 2003 Nr 65, poz. 595);

---

<sup>8</sup> Interesujący jest wniosek, jaki wylania się z analiz założeń do ustawy z roku 2011. Otóż w odniesieniu do wymiaru regulacji państwowej w ustawie jest widoczny wpływ zasad NZP na kontrolę finansową i ocenę wyników pracy uczelni w obszarze dydaktyki i badań, jednak brakuje akcentu na wydajność i adekwatność nakładów do mierzonych wyników (Czarnecki, 2013, s. 90–91).

- ustawa z dnia 26 stycznia 2006 roku o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2006 Nr 46, poz. 328);
- ustawa z dnia 18 marca 2011 roku o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 Nr 84, poz. 455);
- ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014, poz. 1198).

Perspektywa kronikarska w analizie działań ustawodawczych pozwala zauważyć, że ćwierćwiecze reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce charakteryzowało: z jednej strony bardzo długa (15-letnia) przerwa między pierwszą komunistyczną ustawą a następną, z drugiej zaś strony – nowelizacyjne „zrywy” w bardzo krótkich odstępach czasu (w zasadzie, gdy wchodziła w życie jedna nowelizacja, rozpoczynano prace nad kolejną). Wydaje się, że ani długa przerwa w legislacyjnym uprawomocnianiu reform, ani zbyt częste zmiany nie zawsze służyły polskiemu szkolnictwu wyższemu, o czym świadczy gorąca debata wokół reformy (zob. Dziedziczak-Foltyn, 2009; 2011a). Z pewnością jednak wpisywały się one, w większym bądź mniejszym stopniu, w główne założenia promowanej przez Unię Europejską modernizacji szkolnictwa wyższego, podporządkowanej normie ekonomizacji. Oto kilka argumentów wynikających zwłaszcza z ustaw z lat 1990 i 2005 oraz nowelizacji ustawy w 2011 roku, która zwieńczała kilka lat pracy nad głośno ogłaszaną przez MNiSW reformą szkolnictwa wyższego.

Pierwszy pokomunistyczny akt legislacyjny dotyczący uczelni, czyli ustawa z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym, przede wszystkim utoraował drogę do kształtowania systemu szkół wyższych równoległe do przebiegających w Polsce w wyniku transformacji ustrojowej zmian gospodarczych, społecznych i politycznych. Nie dziwi zatem fakt, iż ustawa ta dała początek procesom urynkowania szkolnictwa wyższego i uproduktowienia wyższego wykształcenia (Wójcicka, 2009, s. 10). Na jej mocy wprowadzono bowiem możliwość tworzenia niepublicznych instytucji szkolnictwa wyższego oraz uzyskiwania dochodów z opłat za naukę przez instytucje publiczne. Efektem tej ustawy były, traktowane jako niewątpliwy sukces edukacyjny: erupcja szkół wyższych (głównie niepublicznych)<sup>9</sup> oraz idący za nią gwałtowny wzrost wskaźnika skolaryzacji na poziomie

<sup>9</sup> Zgodnie z danymi statystyki publicznej (zob. GUS, 2014), w roku akademickim 1990/1991 w Polsce istniało 112 szkół wyższych, z tego tylko 7 uczelni niepublicznych (KUL, uczelnie teologiczne i seminaria duchowne). W roku akademickim 2004/2005, czyli w roku wejścia w życie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, szkół wyższych w Polsce było już 427 (w tym niepublicznych 301).

szkoły wyższej<sup>10</sup>. Proces urynkowienia okazał się zatem bardzo korzystny dla państwa, które w ten sposób oszczędzało na nauce i edukacji (Rakowski, 2005, s. 168). Jednakże można zaryzykować tezę, iż poddanie sektora szkolnictwa wyższego żywołowi rynku „uśpiło” na długo czujność decydentów i zwolniło państwo niejako z odpowiedzialności za ten sektor. Tymczasem umasowienie kształcenia kłóciło się z jakością nauczania i badań. O ile dbałość o tę pierwszą łączono poniekąd z wdrażaniem Procesu Bolońskiego i przypisywano odpowiedzialność za nią samym uczelniom, o tyle jakość badań zdecydowanie traciła przez umasowienie kształcenia. Kadra akademicka uczelni publicznych także chciała skorzystać na urynkowieniu i zamiast prowadzić działalność badawczą wolała zatrudniać się na wielu etatach, „chałturząc” w uczelniach niepublicznych. W efekcie, w 2003 roku liczba instytucji szkolnictwa wyższego o udokumentowanych działaniach badawczych wynosiła 128 na 400 instytucji (Fulton i in., 2008, s. 65, 74–75).

W ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym z 2005 roku zostały określone: rola państwa i jego odpowiedzialność w szkolnictwie wyższym w powiązaniu z zasadami autonomii uczelni oraz zasady udziału państwa w finansowaniu uczelni. Co najważniejsze, ustawa porządkowała prawodawstwo w zakresie szkolnictwa wyższego, dostosowując je do wymogów Deklaracji Bolońskiej i zmienionej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Wprowadziła ona trójstopniowy podział studiów (na licencjackie, magisterskie i doktoranckie) oraz ograniczenie wieloletowości pracowników naukowo-dydaktycznych, co zostało docenione przez ekspertów OECD. Jednocześnie skrytykowali oni silną orientację akademicką całego sektora szkół wyższych i brak różnorodności (Fulton i in., 2008, s. 47) oraz brak zaangażowania w kluczowe organy doradcze decydentów zewnętrznych, pomimo takiej możliwości zapisanej w ustawie (Fulton i in., 2008, s. 49). Także zapisane w ustawie wsparcie dla internacjonalizacji nie znalazło odzwierciedlenia w poprawie międzynarodowej mobilności studentów (Fulton i in., 2008, s. 81). W praktyce ustawa nie poprawiła jednak zasadniczo jakości funkcjonowania szkolnictwa wyższego. W sytuacji rosnącej jeszcze do 2005 roku liczby studentów trudno było też o jakość w dydaktyce. Przez 20 lat liczba nauczycieli akademickich wzrosła o ok. 60%, a liczba studentów – niemal pięciokrotnie. Dla przykładu, w 2008 roku na jednego nauczyciela akademickiego przypadało średnio 19 studentów (przy średniej OECD 15,3), jednak na najliczniejszych kierunkach było to już 67 studentów, a w grupie nauk społecznych, handlu i prawie 37 (*Diagnoza stanu...*, 2009, s. 83–84). Również działalność Polskiej Komisji Akredytacyjnej nie pomogła we wdrożeniu na szeroką skalę mechanizmów i procedur zapewniania jakości (Dziedziczak-Foltyn, Musiał, 2010, s. 44–45).

<sup>10</sup> W roku akademickim 1990/1991 wskaźnik skolaryzacji brutto wynosił 12,9, a wskaźnik skolaryzacji netto – 9,8, w roku 2004/2005 wzrósł on do: brutto 47,8 i netto 36,8 (zob. GUS, 2014).

Niska jakość kształcenia i badań (udokumentowana zresztą w analizach SWOT, zawartych w obu projektach strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 roku) stała się impulsem do prac nad nowelizacją ustawy, które do momentu podpisania ustawy przez Prezydenta RP w 2011 roku trwały ponad trzy lata i zaowocowały wieloma dokumentami w postaci założeń czy też projektów (Dziedziczak-Foltyn, 2013). W uzasadnieniu do ustawy jej projektodawcy zwrócili uwagę na kilka słabości polskiego systemu szkolnictwa wyższego, w tym: brak mechanizmów jakościowych w systemie finansowania, niski stopień umiędzynarodowienia studiów, niewłaściwą strukturę kierunków studiów pod względem ich dostosowania do potrzeb gospodarki, skomplikowaną ścieżkę kariery naukowej, słaby system zarządzania uczelniami, słabe powiązania uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym. Zaproponowane w ustawie zmiany miały głównie służyć poprawie jakości kształcenia i efektywności działania uczelni (zob. IBE, 2012, s. 93–94).

Z punktu widzenia jakości kształcenia zasadniczą zmianą było wprowadzenie w 2011 roku Krajowych Ram Kwalifikacji w ramach wdrażania głównych założeń Procesu Bolońskiego (co jednak nadal pozostawało w gestii uczelni) oraz powiązanie oceny Polskiej Komisji Akredytacyjnej z KRK i efektami kształcenia (IBE, 2012, s. 183). Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 2011 roku wprowadziła też regulacje przybliżające proces kształcenia do rynku pracy, przede wszystkim poprzez zapis o kształceniu w kontekście pracy zawodowej oraz rolę pracodawców w kształceniu. Wraz z ustawą z 2014 roku są wdrażane regulacje związane z otwarciem się uczelni na „dojrzałych” studentów poprzez zaliczanie na poczet studiów wiedzy i kwalifikacji uzyskanych w trybie szkoleń i kursów czy w trakcie pracy zawodowej; tworzenia studiów międzyuczelnianych i studiów dualnych, tj. prowadzonych wspólnie z pracodawcą; tworzenia związków uczelni na korzystniejszych zasadach, co ma umożliwić prowadzenie wspólnych badań i inwestycji lub przygotowanie do przyszłej konsolidacji; łatwiejszego wprowadzania na rynek wynalazku poprzez uporządkowanie ustawowych zasad komercjalizacji. Oczywiście, są to zgodne z logiką ekonomizacji zmiany wynikające z dostosowywania się do wyzwań współczesności. Jednak dziwi brak regulacji w tym kierunku w latach w poprzednich, zwłaszcza że wyzwania te są znane reformatorom od wielu lat. Jak zatem można przypuszczać, za tą nowelizacją przyjdą następne, dostosowujące w coraz większym stopniu procesy kształcenia i badań do wyzwań unijnych i globalnych. Inna rzecz, czy we wskazywanym docelowo 2020 roku poprawi to realnie jakość szkolnictwa wyższego w Polsce.

## Podsumowanie

Logikę racjonalizacji i ekonomizacji w konstruowaniu polityki szkolnictwa wyższego najlepiej opisuje swego rodzaju ewolucja reformatorskich zabiegów legislacyjnych, wraz z ich pozytywnymi i negatywnymi konsekwencjami wskazywanymi w wielu diagnozach szkolnictwa wyższego, co przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1. Uwarunkowania ustawowe dotyczące szkolnictwa wyższego w latach 1990–2014**

Wyszczególnienie	Lata 1990–2005	Lata 2005–2011	Lata 2011–2014
Intencje reformatorów	adaptacja ustrojowa	adaptacja instytucjonalno-strukturalna	adaptacja strategiczna
Działania reformatorów	urynkowanie ukierunkowane na efekty ilościowe	zmiany w kierunku dostosowania się do Procesu Bolońskiego i Strategii Lizbońskiej	zmiany traktowane jako projakościowe i proefektywnościowe
Konsekwencje pozytywne dla kształcenia i badań	rosnący wskaźnik skolaryzacji	realizacja głównych założeń Procesu Bolońskiego (zmiany struktury studiów) i Strategii Lizbońskiej (wysoki wskaźnik skolaryzacji)	stopniowa realizacja szczegółowych założeń wspólnych dla strategii <i>Europa 2020</i> i Procesu Bolońskiego (zmiany w zakresie dbałości o jakość poprzez powiązania z rynkiem pracy i gospodarką)
Konsekwencje negatywne dla kształcenia i badań	niska jakość kształcenia i badań naukowych w sytuacji permanentnego niedofinansowania	nadal niska jakość kształcenia i badań naukowych w sytuacji dalszego niedofinansowania (jednak przy zwiększanych środkach)	jakość kształcenia i badań stale niezadowolająca* (przy zwiększanych środkach i działaniach na rzecz racjonalizowania ich wydatkowania)

\* Głównie ze względu na niezmiennie odległe pozycje polskich uczelni w rankingach międzynarodowych.

Źródło: opracowanie własne.

Ujęcie kwestii działań reformatorskich państwa w perspektywie temporalnej pozwala nabrać swego rodzaju dystansu do szczegółów uregulowań prawnych. Przyjrzenie się wprowadzanym stopniowo zmianom w kierunku modernizacji szkolnictwa wyższego w kontekście opisanych w artykule wyzwania globalnych

i unijnych daje podstawę do sformułowania wniosku, że nie można zarzucić reformatorom szkolnictwa wyższego w Polsce, iż byli obojętni na owe wyzwania. Jednak konfrontacja wprowadzanych zmian z diagnozą systemu polskich szkół wyższych, opisywaną w różnych raportach (zob. np. *Raport o kapitale intelektualnym Polski*, 2008), dowodzi, że zmiany te nie wpływały znacząco na poprawienie jakości kształcenia i badań w Polsce (a także na jakość zarządzania uczelniami, który to wątek w niniejszym artykule został celowo potraktowany jako poboczny – zasługujący na odrębną analizę).

Przywołując ponownie koncepcję trójkąta koordynacji Clarka, o którym była mowa we Wprowadzeniu, wydaje się, iż w Polsce mamy do czynienia nie tyle ze słabą koordynacją wpływów rynku, państwa i środowiska akademickiego, ponieważ wciąż mamy z tym do czynienia, ile z aktywizowaniem się owych wpływów po kolei – najpierw rynku, potem państwa, a w ostatnich latach także społeczności akademickiej, która zdaje się dostrzegać zagrożenia ze strony zarówno rynku, jak i państwa, jednak – póki co – ma niewielką siłę sprawczą w kreowaniu reform<sup>11</sup>. Widoczna jest też ewolucja w podejściu reformatorów do modernizacji szkolnictwa wyższego, poprzez adaptowanie się do wyzwań, wynikające wszakże z aktualnych w danym czasie uwarunkowań politycznych – w sensie etapu polityki rozwoju. Niewątpliwie pozytywny jest obserwowany trend, czyli przejście od adaptacji ustrojowej (niemal techniczne przystosowanie do ustroju kapitalistycznego i gospodarki rynkowej) poprzez adaptację instytucjonalno-strukturalną (nadrabiające, ale też doraźne przystosowywanie do struktur i procesów unijnych) aż do adaptacji strategicznej (bieżące, ale ukierunkowane coraz bardziej na przyszłość, przystosowywanie do coraz bardziej złożonych wyzwań gospodarczych). Zastanawia jednak, jak wiele szans na przyspieszenie modernizacji opartej na logice ekonomicznej racjonalizacji zaprzepaszczono na wcześniejszych etapach. Uwzględnienie od początku, a przynajmniej w ustawie z 2005 roku, roli rynku i środowiska akademickiego w kształtowaniu prawa o szkolnictwie wyższym poprzez szerszą debatę nad reformami mogłoby bowiem wpłynąć na większą efektywność w podnoszeniu jakości kształcenia i badań czy jakości szkolnictwa wyższego jako całości.

---

<sup>11</sup> Chodzi o działania Komitetu Kryzysowego Humanistyki Polskiej oraz Obywateli Nauki, jednak fakt niewykorzystania w projektowaniu reformy głosu środowiska w postaci propozycji strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020, przygotowanej przez Fundację Rektorów Polskich, także świadczy o braku koalicji państwa, rynku i środowiska na rzecz szkolnictwa wyższego.



## Bibliografia

- Analiza trendów i najlepszych praktyk wynikających z dokumentów definiujących strategię szkolnictwa wyższego na świecie* (2009). Warszawa: Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, MNiSW. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/05e44ffe07f7e6a3b38a6144afd3ade3.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/05e44ffe07f7e6a3b38a6144afd3ade3.pdf)
- Analiza zadań i celów strategicznych szkolnictwa wyższego, wynikających z zagranicznych dokumentów strategicznych* (2009). Warszawa: Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, MNiSW. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/61c24734cfdee1619f946416ca4ba1f2.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/61c24734cfdee1619f946416ca4ba1f2.pdf)
- Chmielecka, E. (2009). Nowe pytania o Proces Boloński. *Forum Akademickie*, 2. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: <http://www.forumakad.pl/archiwum/2009/02/index.html>
- Chmielecka, E. (2013). Proces Boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe, Studia Biura Analiz*, 3(35)
- Czarnecki, K. (2013). Nowe Zarządzanie Publiczne a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce. *Praktyka Teoretyczna*, 7, 85–106.
- Czerepaniak-Walczak, M. (2013). *Fabryki dyplomów czy universitas?*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce* (2009), Warszawa: Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – plan modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego* (2011). (*Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe’s higher education systems*). Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. COM(2011), 567 wersja ostateczna [SEK(2011) 1063 wersja ostateczna]. Bruksela, 20 września 2011.
- Dziedziczak-Foltyn, A. (2009). O reformowaniu szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989–2009. *Przegląd Socjologiczny*, 3, 51–75.
- Dziedziczak-Foltyn, A. (2011a). Imperatyw rozwoju a kondycja myślenia strategicznego o polskim szkolnictwie wyższym (i nauce) w dobie transformacji systemowej. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 2/38, 99–100.
- Dziedziczak-Foltyn, A. (2011b). Plusy i minusy reformy szkolnictwa wyższego w Polsce – próba analizy debaty publicznej. W: J. Kostkiewicz, A. Domagała-Kręcioch, M.J. Szymański (red.), *Szkoła wyższa w toku zmian. Debata wokół ustawy z 18 marca 2011 roku*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Dziedziczak-Foltyn, A. (2011c). Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce – w trzech odsłonach myśli strategicznej. W: M. Chałubiński, E. Narkiewicz-Niedbałec (red.), *Recepcja światowej socjologii w Polsce oraz polskie szkolnictwo wyższe na początku XXI wieku. Rocznik Lubuski*, 37, cz. 1. Zielona Góra: Lubuskie Towarzystwo Naukowe.

- Dziedziczak-Foltyn, A. (2013). Prawo o szkolnictwie wyższym w pryzmacie jakości rządzenia i polityki rozwoju. W: J. Pakuła (red.), *Współczesne problemy nauki i szkolnictwa wyższego*. Toruń: Eikon.
- Dziedziczak-Foltyn, A., Musiał, K. (2010). Pod znakiem jakości – priorytet w kształtowaniu polityki szkolnictwa wyższego w krajach nordyckich i w Polsce. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 1–2 (35–36), 30–59.
- Europejska przestrzeń badawcza* (2014). Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z postępu prac za 2014 rok. COM(2014) 575 final. Bruksela, 15 września 2014. Pobrano 1 kwietnia 2015 z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-575-PL-F1-1.pdf>
- Eurostat (2013). *Tertiary education statistic*. Pobrano 3 kwietnia 2015 z: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary\\_education\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics)
- Fulton, O., Santiago, P., Edquist, Ch., El-Khawass E., Hackl, E. (2008). *Polska. Raporty OECD na temat szkolnictwa wyższego*. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: [http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013\\_05/5e-a9068000f362afa97ff7d5c6c5a687.pdf](http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/5e-a9068000f362afa97ff7d5c6c5a687.pdf)
- Galwas, B., Pawłowski, L., Tadeusiewicz, R. (2013). Siła i słabości szkolnictwa wyższego w Polsce. *Przyszłość. Świat–Europa–Polska*, 1, 46–75.
- GUS (2014). *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 roku*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- IBE (2012). *Raport o stanie edukacji 2011. Kontynuacja przemian*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kraśniewski, A. (2009). *Proces Boloński. To już 10 lat*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Systemów Edukacji.
- Kwiek, M. (2010). Finansowanie szkolnictwa wyższego w Polsce a transformacje finansowania publicznego szkolnictwa wyższego w Europie. *CPP RPS*, 16. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: [http://unesco.amu.edu.pl/pdf/CPP\\_RPS\\_vol.16\\_Kwiek.pdf](http://unesco.amu.edu.pl/pdf/CPP_RPS_vol.16_Kwiek.pdf)
- Kwiek, M. (2015). *Reformy uniwersytetów europejskich: państwo dobrobytu jako brakujący kontekst badań i polityki publicznej*. Pobrano 2 kwietnia 2015 z: [http://unesco.amu.edu.pl/kwiek/pdf/Kwiek\\_Brakujacy\\_kontekst\\_2015.pdf](http://unesco.amu.edu.pl/kwiek/pdf/Kwiek_Brakujacy_kontekst_2015.pdf)
- Lambert, R., Butler, N. (2006). *The Future of European Universities. Renaissance or decay?*. London: Centre of European Reform.
- Mobilizowanie potencjału umysłowego Europy: umożliwianie uniwersytetom wniesienie pełnego wkładu do Strategii Lizbońskiej* (2005). (*Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*). KE. COM(2005) 152 końcowy [SEC(2005)518]. Bruksela, 20 kwietnia 2005.
- OECD (2012). *OECD Economic Surveys: Poland 2012* (Polish version). Pobrano 6 kwietnia 2015 z: [http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/Raport\\_OECD\\_Polska\\_2014.PDF](http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/Raport_OECD_Polska_2014.PDF)
- OECD (2014). *Education at the Glance 2014*. Pobrano 5 kwietnia 2015 z: <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf>

- Pawlikowski, J.M. (2009). Co mogą zyskać polskie uczelnie na Procesie Bolońskim? W: R. Maciołek, W. Maik, K. Sikora (red.), *Problemy nauki i szkolnictwa wyższego*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki.
- Pawłowski, K. (2005). Internacjonalizacja a globalizacja w e współczesnym szkolnictwie wyższym. *Organizacja i Kierowanie*, 4(122), 19–37.
- Projekt sprawozdania w sprawie kontynuacji wdrażania procesu bolońskiego (2015/0000(INI))* (2015). Parlament Europejski, Komisja Kultury i Edukacji. 4 luty 2015. Sprawozdawczyni: Krystyna Łybacka.
- Rakowski, A. (2005). O pewnych problemach urynkowienia edukacji i nauki w Polsce, *Nauka*, 4, 167–170.
- Raport o kapitale intelektualnym Polski* (2008). Warszawa, 10 lipca 2008.
- Realizacja programu modernizacji dla uniwersytetów: edukacja, badania naukowe i innowacje* (2006). (*Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*). Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. COM(2006) 208. Bruksela, 10 maja 2006.
- Rola uniwersytetów w Europie wiedzy* (2003). (*The Role of the Universities in the Europe of Knowledge*). KE. Bruksela, 5 lutego 2003. COM(2003) 58 ostateczny.
- Rymsza, M., Giza-Poleszczuk, A., Nosowski, Z., Leszczyński, A., Koryś, P. (2013). Autostrady i bezdroża polskiej modernizacji. *Więź*, 2(262), 39–53.
- Socha, M.W. (2011). Proces boloński: perspektywa jakości kształcenia. *Przegląd Socjologiczny*, 4, 39–65.
- Soszyńska, E. (2013). *Budowa gospodarki wiedzy a dynamika rozwoju gospodarczego i realna konwergencja gospodarcza*. Referat na IX Kongres Ekonomistów Polskich. Pobrano 6 kwietnia 2015 z: <http://www.pte.pl/kongres/referaty/Soszynska%20E/Soszy%C5%84ska%20E.%20-%20BUDOWA%20GOSPODARKI%20WIEDZY%20A%20DYNAMIKA%20ROZWOJU%20GOSPODARCZEGO.pdf>
- Thieme, J.K. (2009). *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska – Europa – USA*. Warszawa: Difin.
- Wilkin, J. (2013). Finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce. Wybrane problemy i postulowane kierunki reform. W: D. Dziewulak (red.), *Nauka i szkolnictwo wyższe*, *Studia BAS*, 3(35), Warszawa.
- Wójcicka, M. (2009). Zmiany w szkolnictwie wyższym z procesem boloński w tle. *Przegląd Socjologiczny*, 3, 9–30.
- Zadania polskich szkół wyższych w realizacji nowej Strategii Lizbońskiej* (2005). Warszawa: Fundacja Rektorów Polskich–Instytut Społeczeństwa Wiedzy.

## Summary

### **Towards Improvement of the System Quality, or the Logic of Rationalization and Economization in Development of Higher Education Policy in Poland**

The dynamic development of higher education in Poland of the last quarter of a century belongs to the most spectacular achievements of the system transformation. That development, however, is virtually limited to a quantitative progress which could be illustrated by the record high enrolment ratios (and the number of higher education institutions), accompanied by a striking scarcity of financial resources earmarked for this sector – several times lower than in the leading European countries. A qualitative progress that Poland could be proud of, however, did not follow. The economic and political change has led to a sudden marketization of higher education, stimulating the processes of competitiveness, unfortunately without policy makers' paying adequate attention. At the same time, together with the increasing European integration, Poland developed modernization strategies in this sector. They focused on economic rationalization, which was dictated by European policies and global challenges. Therefore, the changes in higher education took place under the banners of neoliberal reforms, and included such slogans as new public management and managerialism. One law after another has increasingly stressed that kind of logic in reforming higher education institutions. It seems that in the situation of permanent underfunding of the whole sector, that approach was meant to be a lifeline for Polish schools, practically absent from the global world of science and higher education. The goal of the paper is to present how the concept of economic improvement of higher education in Poland evolved as a whole, mainly in the higher education policy and legislative dimension, including the most significant consequences of the said improvement for the quality of the entire system.

**Keywords:** higher education, reform of higher education, law on higher education, higher education policy, economization, rationalization.

## Резюме

### **Исправление качества системы, т.е. логика рационализации и экономизации в процессе развития политики высшего образования в Польше**

Четверть века динамического развития высшего образования в Польше несомненно принадлежит к наиболее spektakularным достижениям трансформации системы. Речь идёт прежде всего о количественном развитии, иллюстрацией которого стал рекордный рост коэффициента регистрации (также числа высших учебных заведений) при поразительной нехватке средств на высшее образование, в несколько раз меньших по сравнению с ведущими европейскими странами. В след за этим не наступило качественное развитие, которым Польша могла бы гордиться.

Системные изменения потребовали резких рыночных изменений в секторе школ, стимулируя конкурентоспособность, однако при недостаточном внимании со стороны правящих. Параллельно, наряду с развивающейся европейской интеграцией появились в Польше политические стратегии модернизации всё больше и больше навязывающие логику экономической рационализации в этом секторе, диктуемые политикой Европейского союза и глобальными вызовами. Изменения в системе образования происходили под влиянием неолиберальной реформы, от закона до закона, всё резче акцентируя свою логику в преобразовании высших учебных заведений. Кажется, что в ситуации постоянной нехватки финансовых средств во всём секторе, должна она была стать спасением для польских вузов, почти отсутствующих в глобальном мире и высшем образовании.

Целью статьи является проследить, как изменялось в Польше улучшение экономической концепции высшего образования в целом, главным образом в политическом плане ( в значении государственной политики) и законодательной, с учётом самых важных последствий этого совершенствования для качества всей системы.

**Слова-ключи:** высшее образование, реформа высшего образования, закон о высшем образовании, экономизация, рационализация.

### **Dr Agnieszka Dziedziczak-Foltyn**

Doktor nauk ekonomicznych, od 2003 roku adiunkt w Katedrze Socjologii Edukacji w Instytucie Socjologii na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Autorka kilkunastu artykułów na temat relacji między kształceniem na poziomie wyższym a zapotrzebowaniem rynku pracy oraz pracy doktorskiej

na ten temat. W efekcie doświadczeń zdobytych w projekcie pt. *New Social Risks in the European Knowledge Society and Higher Education* – NESOR (SOCRATES 2006–2009) jej aktualne zainteresowania naukowe skryształizowały się wokół problematyki polityki szkolnictwa wyższego i reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce oraz debaty publicznej im towarzyszącej. Autorka ponad 25 artykułów na ten temat. Obecnie przygotowuje książkę habilitacyjną. W latach 2009–2014 w ramach współpracy z Fundacją Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi gromadziła doświadczenia związane z wdrażaniem coachingu w edukacji wyższej. Od roku 2014 rozwija zainteresowania tutoringiem akademickim (ma certyfikat tutora).