

MAREK KWIEK



## REFORMY UNIWERSYTETÓW EUROPEJSKICH. PAŃSTWO DOBROBYTU JAKO BRAKUJĄCY KONTEKST BADAŃ I POLITYKI PUBLICZNEJ

*ABSTRACT.* Marek Kwiek, *Reformy uniwersytetów europejskich. Państwo dobrobytu jako brakujący kontekst badań i polityki publicznej* [The Reforms of European Universities. Welfare State as a Missing Context for Research and Public Policy], edited by Z. Drozdowicz, S. Sztajer, „Człowiek i Społeczeństwo”, vol. XXXIX, Poznań 2015, pp. 165-196. Adam Mickiewicz University Press. ISBN 978-83-64902-08-6, ISSN 0239-3271.

This paper is focused on the links between reform agendas and their rationales in higher education and in welfare state services across Europe. Lessons learnt from past and ongoing welfare state reforms can be useful in understanding ongoing and future higher education reforms. Research on reforming European welfare states is a missing context in research on reforming European universities. We intend to fill this gap and briefly explore possible links between these two largely isolated policy and research areas. European universities and European welfare states are closely linked today because they are heavily dependent on public funding – and the competition for public funding between the different claimants to it is on the rise. Reforms of both sectors are also closely linked to increasing intergenerational conflicts over public resources in aging societies, and pressures on both sectors are linked to the shrinking tax base, the power of the neoliberal ideology, and changing social attitudes to both welfare and universities. Problems of both sectors and solutions to them are increasingly being defined at a global level through transnational reform discourses.

Marek Kwiek, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Centrum Studiów nad Polityką Publiczną, Katedra UNESCO Badań Instytucjonalnych i Polityki Szkolnictwa Wyższego, ul. Szamarzewskiego 89, 60-568 Poznań, Poland

### Wprowadzenie

W prezentowanym tekście koncentruję się na powiązaniach między programami reform i ich uzasadnieniem z jednej strony w szkolnictwie wyższym, a z drugiej w usługach społecznych świadczonych w ramach państwa do-

brobytu w Europie. Lekcje płynące z doświadczeń dawnych i aktualnych reform państwa dobrobytu mogą okazać się przydatne w zrozumieniu aktualnych i nadchodzących reform szkolnictwa wyższego. Badania dotyczące europejskich państw dobrobytu i ich reform stanowią bowiem brakujący kontekst badań europejskich uniwersytetów poddawanych w ostatnich dziesięcioleciach permanentnej presji reform. Niniejszym tekstem planuję wypełnić tę lukę i zwięźle przeanalizować możliwe powiązania między tymi dwoma, w znacznej mierze odrębnymi, obszarami badań.

Szkolnictwo wyższe w swoich tradycyjnych europejskich formach finansowane jest głównie ze środków publicznych<sup>1</sup>. Okres jego powojennego rozwoju w Europie zbiegł się w czasie z rozwojem powojennych państw dobrobytu. Procesy umasowienia europejskiego szkolnictwa wyższego były ściśle powiązane z ich umacnianiem. Podczas gdy procesy umasowienia szkolnictwa wyższego są zaawansowane w całej Europie, państwa dobrobytu przechodzą najgłębsze przekształcenia w swojej powojennej historii<sup>2</sup>. Na dodatek stają w obliczu nowego ryzyka, że mogą zostać „ofiarą kryzysu, na fali gwałtownych wstrząsów gospodarczych, społecznych i politycznych, wyzwolonych przez globalny kryzys finansowy”<sup>3</sup>.

Reformowanie europejskich uniwersytetów i reformowanie europejskich państw dobrobytu idą ze sobą w parze, chociaż, jak się wydaje, umyka to uwadze badaczy szkolnictwa wyższego – strukturalne przyczyny zachodzących zmian są podobne, a całościowe programy reform obydwu sektorów sięgają do tego samego zasobu uzasadnień i tego samego typu argumentów (finansowych i ideologicznych). Odnoszę wrażenie<sup>4</sup>, że ten kontekst teoretyczny w europejskich badaniach szkolnictwa wyższego jest nadal lekceważony. Niesłusznie, otwiera je bowiem na nowe kierunki oraz

---

<sup>1</sup> W tekście stosuję zamiennie pojęcia: „szkolnictwo wyższe” i „uniwersytety”, nie wprowadzając tego ważnego w polskim kontekście formalnego rozróżnienia.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza najnowsze prace podsumowujące ich kierunek: G. Bonoli, D. Natali, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2012; J. Powell, J. Hendricks (red.), *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective*, Springer, Dordrecht 2009; A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford 2013; B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010; S. Häusermann, *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge University Press, Cambridge 2010; J. Connelly, J. Hayward (red.), *The Withering of the Welfare State: Regression*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.

<sup>3</sup> A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, s. 1.

<sup>4</sup> Pisałem o tym po raz pierwszy w książce *The University and the State. A Study into Global Transformations*, Peter Lang, Frankfurt am Main – New York 2006.

daje nowe narzędzia teoretyczne i dane empiryczne. Badacze szkolnictwa wyższego i analitycy reform w tym obszarze nie zajmują się badaniami państwa dobrobytu i analizami jego reform. Ale badacze państwa dobrobytu i analitycy jego reform również niemal z założenia pomijają sektor szkolnictwa wyższego. Uważam to wieloletnie strukturalne zamykanie się w odrębnych obszarach badawczych przez kilkudziesięcne (w samej Europie) wspólnoty naukowe za poważny błąd analityczny. Cała moja książka *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*<sup>5</sup> opiera się na podstawowym strukturalnym założeniu, że naukowe badania szkolnictwa wyższego powinny pozostawać w ścisłym związku z badaniami instytucji państwa w różnych jej wymiarach, a przede wszystkim z badaniami państwa dobrobytu.

Uniwersytety, które w coraz większym stopniu traktowane są jak organizacje sektora publicznego, a w coraz mniejszym jak tradycyjne, historycznie wyjątkowe instytucje akademickie, spodziewają się dziś w Europie kolejnych fal reform. Nie ma europejskich wyjątków – reformy stają się stałym elementem pejzażu akademickiego na całym kontynencie. Jako kadra akademicka musimy nauczyć się z nimi żyć, ale i starać się rozumieć ich logikę (choćby po to, aby móc silniej wpływać na ich kierunek oraz negocjować z politykami i decydentami zakres, głębokość i tempo proponowanych zmian, a więc poniekąd również we własnym akademickim interesie. Pamiętajmy, że uniwersytety to potężna, dobrze zorganizowana grupa interesu, która musi jednak rozumieć logikę zachodzących zmian w systemach europejskich, aby odróżniać wpływy globalne, europejskie i lokalne w proponowanych i wdrażanych programach reform).

Z jednej strony, jak pokazują badania organizacji, „nowoczesne społeczeństwo jest wysoce reformatorskie”<sup>6</sup> i z tego powodu „reformy prowadzą do nowych reform. Są też często wynikiem wcześniejszych reform, a ich rezultatem są zazwyczaj kolejne reformy: reformy są autoreferencyjne”<sup>7</sup>. Z drugiej strony przekonanie polityków, że wystarczy formalnie nakazać zmiany w szkolnictwie wyższym, jest zdecydowanie „uproszczone”<sup>8</sup>. Można

---

<sup>5</sup> M. Kwiek, *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2010.

<sup>6</sup> N. Brunsson, *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*, Oxford University Press, New York 2009, s. 1.

<sup>7</sup> N. Brunsson, J.P. Olsen, *The Reforming Organization*, Fagbokforlaget, Copenhagen 1993, ss. 42-47.

<sup>8</sup> A. Kezar, *How Colleges Change. Understanding, Leading and Enacting Change*, Routledge, New York 2014, s. xiii.

się o tym w oczywisty sposób przekonać w przypadku reform przeprowadzanych w większości dzisiejszych europejskich systemów szkolnictwa wyższego. Ich tempo, zakres i głębokość zależą od zmian formalnoprawnych, a zarazem ich wprowadzanie w życie jest nieodłączne od szerszych i długotrwałych zmian w postawach i zachowaniach akademickich (*academic attitudes* i *academic behaviors*, które od 7 lat w Europie poddawane są szczegółowym badaniom empirycznym)<sup>9</sup>.

Pomimo radykalnych zmian w ładzie akademickim, zarządzaniu i finansowaniu europejskich uniwersytetów w ostatnich 30 latach decydenci polityczni na całym kontynencie koncentrują się na systematycznym przeprowadzaniu dalszych zmian strukturalnych. Zmiany na poziomie europejskim połączone z dyskusjami prowadzonymi na poziomie europejskim i globalnym (takie jak proces boloński, strategia Europa 2020, „agenda modernizacyjna europejskich systemów szkolnictwa wyższego” czy zainicjowany przez OECD projekt pomiaru efektów kształcenia na poziomie szkół wyższych, czyli AHELO: Assessment of Higher Education Learning Outcomes) znacząco wspierają postawy reformatorskie. Wyłaniający się obraz jest jasny: „tempo zamierzonej zmiany zwiększyło się, osiągając niespotykane do tej pory poziomy”<sup>10</sup>, a zarazem wiemy dziś, że „oznaki i zwiastuny zmiany są niemal wszędzie”<sup>11</sup>. Jednakże spostrzeżenia te musimy przywoływać wraz z oczywistym zastrzeżeniem formułowanym w badaniach organizacji:

---

<sup>9</sup> Zob. studia porównawcze przeprowadzone dla 11 krajów europejskich na temat wpływu współpracy międzynarodowej na produktywność naukową [M. Kwiek, *Umiędzynarodowienie badań naukowych. Polska kadra akademicka z perspektywy europejskiej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 45(1)/2015], polskiego modelu „republik uczonej” połączonego z modelem „wieży z kości słoniowej” w kontekście tradycyjnych modeli zarządzania uniwersytetami w Europie [M. Kwiek, *Uniwersytet jako wspólnota badaczy? Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 40(2)/2012] i wreszcie europejskiej elity badawczej, która stanowi 10% kadry, a odpowiada średnio w 11 badanych krajach za 50% całej powstającej produkcji naukowej [M. Kwiek, *Inequality in Academic Knowledge Production. The Role of Research Top Performers Across Europe*, w: E. Reale, E. Primeri (red.), *Universities in transition. Shifting institutional and organizational boundaries*, Sense, Rotterdam 2015].

<sup>10</sup> J. Enders, H.F. de Boer, D.F. Westerheiden (red.), *Reform of Higher Education in Europe*, Sense, Rotterdam 2011, s. 1.

<sup>11</sup> H.G. Schuetze, *University Governance Reform: The Drivers and the Driven*, w: H.G. Schuetze, W. Bruneau, G. Grosjean (red.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave, New York 2012, s. 4.

[...] reforma nie równa się zmianie. Organizacja może przechodzić kilka reform i wyjść z nich tylko nieznacznie zmieniona. W trakcie określonego, ograniczonego czasu ludzie mogą jedynie opisywać organizację w nowy sposób, może to jednak nie mieć żadnych innych konsekwencji dla podejmowanych przez nią działań<sup>12</sup>.

Choć nie jest tak w przypadku zmieniającej się architektury państwa dobrobytu w większości krajów europejskich, to może tak się stać w przypadku zmieniającej się architektury szkolnictwa wyższego w niektórych z nich (Polska była do niedawna przykładem reformowania szkolnictwa wyższego, które nie prowadziło do zreformowanego systemu czy zreformowanych instytucji; jednak ten okres jest już za nami)<sup>13</sup>.

## 1. Globalne ustanawianie hierarchii priorytetów i globalna dyfuzja idei – ponadnarodowe i krajowe priorytety reform

W ciągu ostatnich dwóch czy trzech dekad procesy reformowania uniwersytetów w Europie nie doprowadziły do ich „kompletnych” reform<sup>14</sup>. Wiodły raczej coraz wyraźniej w stronę reform dalszych, głębszych i bardziej strukturalnych. Jak ujęli to Jürgen Enders i jego współpracownicy, „obecnie nigdzie na świecie szkolnictwo wyższe nie przechodzi bardziej istotnych zmian niż w Europie”<sup>15</sup>. Chociaż argumentacja zwolenników reform w dwóch głównych analizowanych w tym tekście obszarach badań i polityki zmieniała się z biegiem czasu we wszystkich krajach europejskich, to jest ona w coraz większym stopniu zbieżna, szczególnie biorąc pod uwagę poziom ponadnarodowy, reprezentowany przez OECD i Bank Światowy oraz – począwszy zwłaszcza od kryzysu finansowego z 2008 r. – Komisję Europejską.

Dwie pierwsze organizacje w ostatniej dekadzie, co szczegółowo pokazali inni badacze, stały się głównym dostarczycielem ram analitycznych, dokładnych definicji, dużych zestawów danych porównawczych i obszer-

---

<sup>12</sup> N. Brunsson, *Reform as Routine...*, s. 6.

<sup>13</sup> M. Kwiek, *Structural Changes in the Polish Higher Education System (1990-2010): A Synthetic View*, „European Journal of Higher Education” 4(3)/2014.

<sup>14</sup> N. Brunsson, J.P. Olsen, *The Reforming Organization*.

<sup>15</sup> J. Enders, H.F. de Boer, D.F. Westerheiden (red.), *Reform of Higher Education...*, s. 1.

nych analiz europejskich systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i szkolnictwa wyższego. Globalny wzrost zainteresowania tymi trzema sektorami (związany niewątpliwie z ich rosnącymi kosztami i wysokim udziałem w krajowych budżetach) prowadzi do powstawania globalnych agend ich reform, którym z jednej strony towarzyszy globalna dyfuzja idei, a z drugiej globalne zbieranie danych i globalne analizy<sup>16</sup>. Rośnie zarazem rola „międzynarodowych zachęt dla krajowych procesów ustawodawczych”<sup>17</sup>. OECD jest najważniejszym globalnym aktorem w sektorze ochrony zdrowia, sektorze emerytur i sektorze edukacji (w tym szkolnictwa wyższego). Identyfikuje i wyszczególnia istotne problemy oraz ustanawia ich hierarchię, przedstawia wizje i wartości, rozwija scenariusze rozwoju sytuacji i definiuje główne zasady i pojęcia, zaś na poziomie globalnym „rozpoznaje aktualne tendencje i przyszłe problemy, które następnie dyskutowane są na poziomie krajowym”<sup>18</sup>. Ponadto OECD tworzy i analizuje duże porównawcze bazy danych oraz opracowuje towarzyszące im wskaźniki. Stan systemów edukacyjnych, systemów emerytalnych i systemów opieki zdrowotnej analizowany jest z perspektywy globalnej za pomocą pojęć i definicji wykorzystywanych w najważniejszych statystycznych publikacjach OECD: obszernych *Education at a Glance*, *Pensions at a Glance*, *Health at a Glance* oraz dziesiątkach innych towarzyszących tomów teoretycznych, analitycznych i statystycznych. Nie jest zatem zaskoczeniem, że stanowiska decydentów z obszaru edukacji, w tym deklarowane cele i środki reform, „brzmiały w coraz większym stopniu zdumiewająco podobnie na całym świecie”<sup>19</sup>. Potęgą OECD tkwi nie tylko w bogactwie danych, którymi organizacja ta dysponuje, ale przede wszystkim w definiowaniu pojęć i konstruowaniu definicji, które danym tym towarzyszą (najlepszym przykładem jest analizowany przez nią od dekady system emerytalny).

Reformowanie państwa dobrobytu i reformowanie szkolnictwa wyższego może być rozpatrywane zarówno z perspektywy badań naukowych, jak i z perspektywy polityki publicznej. Niezależnie od argumentacji lokującej

---

<sup>16</sup> A.P. Jakobi, *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009; K. Martens, A. Rusconi, K. Leuze (red.), *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.

<sup>17</sup> K. Martens, A.P. Jakobi (red.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford University Press, Oxford 2010.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>19</sup> A.P. Jakobi, *International Organizations...*, s. 2.

szkolnictwo wyższe w obrębie aparatu państwa dobrobytu na poziomie badań, na poziomie polityki, wraz z postępującą globalną konwergencją zestawów dyskursów, idei, pojęć i wskaźników – odnoszących się w coraz większym stopniu do wytworzonych globalnie porównywalnych danych – reformy państwa dobrobytu są użytecznym punktem odniesienia w analizie reform szkolnictwa wyższego. Reformy systemów emerytur, opieki zdrowotnej i szkolnictwa wyższego (jak również rynku pracy) na całym świecie wspierane są przez globalne analizy „ekonomii politycznej reform”, a towarzyszą temu wyjaśnienia dotyczące kluczowych kierunków pomyślnych reform strukturalnych czy studia przypadków dostarczane np. przez OECD<sup>20</sup>, oraz globalne badania „urzeczywistniania reform” w takich obszarach, jak edukacja, systemy opieki zdrowotnej i emerytalne (*making reforms happen*<sup>21</sup>). Miękkie mechanizmy „rządzenia OECD” obejmują „produkcję idei”, „ewaluację ustawodawstwa” oraz „produkcję danych”<sup>22</sup>.

OECD i Bank Światowy przez wiele lat były zaangażowane w konceptualizację zmian zachodzących w starzejących się społeczeństwach w kontekście reformowania systemów emerytalnych (np. poprzez wpływową serię Banku: *Private Pensions Series*, publikowaną przez ponad dekadę). Wydaje się, że o ile dla świata akademickiego zajmującego się systemami emerytalnymi w międzynarodowych badaniach porównawczych państw dobrobytu koncepcje i definicje tworzone przez 10 lat pracy OECD i Banku Światowego stanowią stosunkowo nieistotny naukowo punkt odniesienia, o tyle w świecie polityki (oraz rzeczywistego wdrażania polityk i strategii) mają one znaczenie kluczowe. Z jednej strony trzeba zauważyć, jak marginalną rolę w dwóch najnowszych obszernych naukowych podejściach do zmian w systemach opieki zdrowotnej w obszarze OECD odgrywają pojęcia i definicje wytworzone przez obie organizacje<sup>23</sup>. Ale z drugiej strony należy zwrócić uwagę na marginalną rolę pojęć najważniejszych europejskich ekonomistów politycznych zaangażowanych w międzynarodowe badania porównawcze państw dobrobytu w publikacjach obydwu organizacji. Relacje między badaniami naukowymi szkolnictwa wyższego a polityką publiczną

---

<sup>20</sup> *The Political Economy of Reform: Lessons From Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD, Paris 2009.

<sup>21</sup> *Making Reforms Happen: Lessons From OECD Countries*, OECD, Paris 2010.

<sup>22</sup> K. Martens, A.P. Jakobi (red.), *Mechanisms of OECD Governance...*, ss. 266-268.

<sup>23</sup> H. Rothgang, M. Cacace, L. Frisina, S. Grimmeisen, A. Schmid, C. Wendt, *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010; E. Pavolini, A.M. Guillén (red.), *Health Care Systems in Europe under Austerity. Institutional Reforms and Performance*, Palgrave, New York 2013.

w obszarze szkolnictwa wyższego wyglądają podobnie, nawet jeśli i w tej dziedzinie wkład OECD (o wiele większy niż dostarczanie zestandaryzowanych danych statystycznych) w ostatniej dekadzie był równie istotny. Coraz większa wyrwa między wspólnotą badaczy akademickich i wspólnotą ekspertów w badanych sektorach wymaga jednak osobnych analiz.

Oprócz obszernego i wciąż rosnącego korpusu prac naukowych dotyczących transformacji państw dobrobytu (zwłaszcza systemu emerytalnego, prac pisanych przez takich badaczy, jak: Nicholas Barr, Giuliano Bonoli, Peter Taylor-Gooby, Fritz W. Scharpf i Vivien A. Schmidt, Torben Iversen, Jonas Pontusson czy Paul Pierson) istnieje spora liczba ujęć reform systemu emerytalnego pojawiających się w obszarach pozaakademickich, ściśle powiązanych z polityką publiczną – szczególnie prac ekspertów OECD i Banku Światowego. Reformy emerytalne nabierają obecnie tempa we wszystkich krajach obszaru OECD. Jak podsumowuje wprowadzenie do najnowszego wydania *Pensions at a Glance 2013*:

W krajach OECD krajobraz systemów emerytalnych zmienia się w ostatnich kilku latach w zdumiewającym tempie. Po dekadach dyskusji oraz, w niektórych przypadkach, politycznego zastoju, wiele krajów uruchomiło istotne reformy emerytalne obejmujące między innymi podniesienie wieku emerytalnego, zmiany w sposobach naliczania uprawnień emerytalnych oraz inne środki wprowadzające oszczędności systemowe<sup>24</sup>.

Szkolnictwo wyższe w Europie znalazło się w ciągu ostatnich trzech dekad pod ogromną presją reformatorską, a jego czołowi badacze postrzegali zachodzące zmiany jako „dramatyczne”, „krytyczne” czy „fundamentalne”. Jak jednak pokazują badania organizacji, „wiele reform organizacyjnych stanowi próby uczynienia istniejących organizacji »prawdziwszymi«, bardziej odpowiadającymi temu, co uważamy za właściwy kształt organizacji”<sup>25</sup>. Współczesny świat lubi „prawdziwe” i „kompletne” organizacje, które stanowią część jego marzeń o racjonalności:

Mamy nadzieję doprowadzić do zgodności między tym, w jaki sposób rzeczy istnieją, a tym, w jaki sposób powinny istnieć. [...] Poprzez różnego rodzaju reformy mamy nadzieję zmienić naszą praktykę zgodnie z naszymi życzeniami i naszymi entuzjastycznymi zasadami. Współczesny świat pełen jest tego typu projektów reform. Nowoczesne społeczeństwa są gorączkowo reformatorskie<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> *Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris 2013, s. 9.

<sup>25</sup> N. Brunsson, *Reform as Routine...*, s. 41.

<sup>26</sup> N. Brunsson, *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization*, Universitetsforlaget, Liber 2006, s. 11.



Mimo stosunkowo zbieżnych argumentów zwolenników reform w szkolnictwie wyższym z poziomu europejskiego i globalnego, nadal mamy do czynienia z różnymi kierunkami obecnymi i projektowanymi restrukturyzacji szkolnictwa wyższego w różnych krajach<sup>27</sup>. Z pewnością nieprzewidywalność i wieloznaczność wysiłków reformatorskich jest wysoka, gdyż reformowanie uniwersytetów „polega na zmienianiu nie tylko struktur społecznych, ale również sposobów myślenia i wartości wyznawanych przez jednostki” – co nie jest łatwym zadaniem<sup>28</sup>.

Literatura dotycząca wprowadzania reform w życie pokazuje jednak, że w reformach szkolnictwa wyższego kluczowe znaczenie mają rządy. Jak twierdzą Åse Gornitzka, Maurice Kogan i Alberto Amaral, „gdyby sprawy pozostawić w rękach naukowców, zaszłoby niewiele spośród głównych zmian strukturalnych”<sup>29</sup>. Szkolnictwo wyższe znajduje się obecnie pod zwiększającymi się naciskami reformatorskimi, a kształt produktu reform (czyli zreformowanych systemów i instytucji) jest dziś trudny do przewidzenia.

Nowe wzorce reformowania instytucji państwa dobrobytu i instytucji uniwersytetu powstają na poziomie ponadnarodowym i stopniowo przenikają na poziom krajowy (w ramach dyfuzji polityki edukacyjnej). Hierarchia priorytetów i agenda reform powstają globalnie (i nie mają większej styczności z badaniami naukowymi w żadnym z tych obszarów; stopień wymiany między kadrą OECD i Banku Światowego i międzynarodową wspólnotą akademicką jest niewielki), ale na poziom krajowy docierają one w postaci przefiltrowanej m.in. przez krajowe badania naukowe. O ile wpływ badań naukowych na globalny poziom produkcji idei w obu organizacjach jest niewielki, o tyle ich wpływ na krajową postać reform może być poważny, co pokazują przykłady z Europy Środkowej (Polska i Czechy). Między ponadnarodowymi i krajowymi priorytetami reform tworzy się równowaga, chociaż najważniejsze pojęcia i ich definicje i tak są wytwarzane na pierwszym poziomie.

---

<sup>27</sup> M. Kwiek, P. Maassen (red.), *National Higher Education Reforms in a European Context. Comparative Reflections on Poland and Norway*, Peter Lang, Frankfurt – New York 2012.

<sup>28</sup> B. Stensaker, J. Välimaa, C. S. Sarrico (red.), *Managing Reform in Universities. The Dynamics of Culture, Identity and Organizational Change*, Palgrave, New York 2012, s. 5.

<sup>29</sup> Å. Gornitzka, M. Kogan, A. Amaral, *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*, Springer, Dordrecht 2007, s. 10.

## 2. Starzejące się społeczeństwa i rosnące konflikty międzypokoleniowe

Aby podejść do zagadnienia użyteczności lekcji płynących z doświadczeń reform państwa dobrobytu dla reform szkolnictwa wyższego, poszerzę tradycyjny zakres terminu „państwo dobrobytu”. Zamiast skupiać się na tym, co niektórzy badacze określają jego „semantycznym rdzeniem” (a w skład którego wchodzi system zabezpieczeń socjalnych dla osób w podeszłym wieku czy opieka zdrowotna), omówię jeden z jego „subobszarów” – edukację<sup>30</sup>. Ostatnie paradygmatyczne zmiany w postrzeganiu przyszłości państwa dobrobytu traktuję więc jako nieuchronnie związane z możliwie w równym stopniu paradygmatycznymi zmianami w postrzeganiu przyszłości szkolnictwa wyższego. Ujmując rzecz historycznie, dramatyczny rozwój szkolnictwa wyższego związany był w powojennej Europie z dramatycznym rozwojem państw dobrobytu. Obecnie zaś restrukturyzacja podstaw państw dobrobytu może zmienić sposób, w jaki zarówno politycy i reformatorzy, jak i społeczeństwa europejskie postrzegają szkolnictwo wyższe. Uznaję tu równoległość obydwu obszarów i ich nieodłączność, a ich wspólną analizę uznaję za wartość dodaną – uważam, że reformy szkolnictwa wyższego skuteczniej analizuje się w szerszym kontekście reform państwa dobrobytu.

To, co Stephan Leibfried i jego współpracownicy określili mianem „konstelacji złotego wieku” państwa – to znaczy cztery składniki nowoczesnego państwa narodowego (państwo terytorialne, państwo konstytucyjne, demokratyczne państwo dobrobytu i państwo interwencjonistyczne) – znajduje się dziś w stanie zagrożenia: „różne funkcje państwa są w mniejszym lub większym stopniu zagrożone i poddawane presjom umiędzynarodowienia o zróżnicowanej intensywności”<sup>31</sup>. Jednym z wymiarów owej „konstelacji złotego wieku” poddawanych obecnie renegotjacji są polityki szkolnictwa wyższego. Z tego powodu warto poruszać się między instytucją uniwersytetu i instytucją państwa, szczególnie państwa dobrobytu – dostrzeżone problemy i znalezione rozwiązania dla tej drugiej instytucji pokazują problemy i proponują rozwiązania odnajdywane w kontekście pierwszej z nich. Obie instytucje są bowiem ze sobą ściśle splecione.

<sup>30</sup> F. Nullmeier, F.-X. Kaufmann, *Post-War Welfare State Development*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010, s. 89.

<sup>31</sup> A. Hurrelmann, S. Leibfried, K. Martens, P. Mayer (red.), *Transforming the Golden-Age Nation State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, s. 9.

Nowe idee prowadzące do zmian w funkcjonowaniu państwa i usług sektora publicznego w Europie mogą mieć daleko idące konsekwencje dla funkcjonowania europejskich uniwersytetów, m.in. ze względu na fundamentalną zależność od opartego na podatkach finansowania tych ostatnich. Zarówno państwo dobrobytu, jak i szkolnictwo wyższe w (kontynentalnej) Europie jest wciąż – słusznie, jak uważam, i wyjątkowo z perspektywy globalnej – silnie uzależnione od finansowania publicznego. Jednak tym, co odgrywa coraz większą rolę w Europie, jest zmieniający się dostęp i warunki publicznego finansowania, rosnąca krajowa (wewnętrzna) konkurencja między różnymi pretendentami do środków publicznych (czyli między różnymi usługami i wydatkami publicznymi) oraz ewoluujące postawy społeczne wobec priorytetów w publicznym finansowaniu. Co najważniejsze, zmieniające się postawy społeczne mogą prowadzić do redefinicji społecznych priorytetów, które są powiązane z tak szerokim (i dotąd szerzej niedostrzeganym) procesem społecznym jak międzypokoleniowa konkurencja o publiczne zasoby. Krótko mówiąc, inne priorytety wydatkowania publicznego mogą mieć społeczeństwa młode (tak jak w okresie największej świetności państwa dobrobytu), a inne społeczeństwa stare czy starzejące się. Europa, a przede wszystkim postkomunistyczna Europa Środkowa, starzeje się w tempie dramatycznym<sup>32</sup>.

W starzejących się społeczeństwach priorytety ważne dla starszych pokoleń (np. systemy opieki zdrowotnej i emerytalne) mogą stawać się coraz ważniejsze, przesuując zwłaszcza szkolnictwo wyższe (bardziej niż edukację na niższych poziomach) na dalsze miejsce na liście społecznych priorytetów<sup>33</sup>. Dlatego też publiczne zasoby mogą być powoli coraz bardziej „przekierowywane w stronę emerytur i opieki zdrowotnej, a coraz mniej w stronę inwestycji edukacyjnych w młodsze pokolenia. Wraz ze wzrostem konfliktu międzypokoleniowego spadają możliwości międzypokoleniowej integracji”, jak argumentują Alex Dumas i Bryan S. Turner<sup>34</sup>. Reformy obu omawianych sektorów mogą zachodzić równolegle, jednak ich rezultaty będą bardziej zależeć od szerszych społecznych konfliktów międzypokoleniowych, niż nam to się dzisiaj wydaje. W szerszym kontekście wydatków publicznych ponoszonych na państwo dobrobytu system opieki zdrowotnej,

<sup>32</sup> *Higher Education to 2030*, t. 1: *Demography*, OECD, Paris 2008.

<sup>33</sup> I. Garfinkel, L. Rainwater, T. Smeeding, *Wealth and Welfare States: Is America a Laggard or Leader?*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 193.

<sup>34</sup> A. Dumas, B.S. Turner, *Aging in Post-Industrial Societies: Intergenerational conflict and solidarity*, w: J. Powell, J. Hendrick (red.), *The Welfare State and Postindustrial Society: A Global Analysis*, Springer, New York 2009, s. 51.

w porównaniu z systemem emerytalnym i systemem zasiłków dla bezrobotnych, nie wykazuje żadnych oznak redukcji nakładów<sup>35</sup>. Mimo to system opieki zdrowotnej w Europie znajduje się w „stanie permanentnej transformacji”<sup>36</sup>. To dokładnie analiza stanu szkolnictwa wyższego: permanentna transformacja i permanentna presja reform, a zarazem strukturalna „niekompletność reform” w obu sektorach – żaden poważny analityk nie wyobraża sobie chyba dzisiaj, że można osiągnąć w przewidywalnej perspektywie „zreformowane” systemy ochrony zdrowia i szkolnictwa wyższego. Nie istnieje nawet zgoda co do tego, jak takie „zreformowane” (czyli wreszcie „kompletne”, „prawdziwe”) systemy miałyby wyglądać.

Ogólnie rzecz biorąc, postawy wobec państwa dobrobytu i wobec innych instytucji publicznych (w tym wobec uniwersytetów), podążając za uwagami Stefana Svallforsa, można postrzegać jako „kluczowe składniki porządku społecznego, rządzenia oraz legitymizacji nowoczesnych społeczeństw”<sup>37</sup>. Zmieniające się postawy mogą prowadzić do redefinicji fundujących idei instytucji społecznych, a reformy instytucji mogą – choć wcale nie muszą – stawać się coraz bardziej odbiciem zmieniających się postaw społecznych w ewoluujących społeczeństwach. Jeśli do zmieniającego się radykalnie otoczenia instytucji publicznych dołączymy rosnącą rolę zmieniających się postaw społecznych, to reformy szkolnictwa wyższego mogą być głębsze, niż przewidujemy, a proponowane zmiany ustawodawcze – gwałtowniejsze. Tak właśnie może stać się w przypadku gwałtownie starzejącej się Europy. Można nawet założyć w skrajnie pesymistycznym scenariuszu rozwoju wydarzeń, że postawy wspierające publiczne finansowanie szkolnictwa wyższego będą tym słabsze, im bardziej będą zaostrzać się w społecznym odbiorze zmagania o wyższe publiczne finansowanie dwóch priorytetów starzejących się społeczeństw: systemu ochrony zdrowia i systemu emerytalnego.

Gra o finansowanie publiczne jest przecież zawsze grą o sumie zerowej (o tyle wygrywają jedne sektory, o ile tracą inne) i jego przyszły rozkład może coraz bardziej zależeć od ewoluujących postaw społecznych (tak

---

<sup>35</sup> E. Pavolini, A.M. Guillén (red.), *Health Care Systems...*, s. 276; H. Rothgang, M. Cacace, L. Frisina, S. Grimmeisen, A. Schmid, C. Wendt, *The State and Healthcare...*, s. 247.

<sup>36</sup> H. Rothgang, M. Cacace, L. Frisina, S. Grimmeisen, A. Schmid, C. Wendt, *The State and Healthcare...*, s. 3.

<sup>37</sup> S. Svallfors, *Welfare States and Welfare Attitudes*, w: S. Svallfors (red.), *Contested Welfare States: Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, Stanford University Press, Stanford 2012, s. 2.

jak S. Svallfors podkreśla kluczową rolę *welfare attitudes* w utrzymaniu wysokiego europejskiego poziomu finansowania usług gwarantowanych przez państwo dobrobytu, tak ja podkreślam kluczową rolę postaw, które analogicznie nazywamy *university attitudes*). Uważam, że o przyszłości uniwersytetów coraz bardziej mogą decydować szeroko podzielane postawy społeczne, którymi coraz bardziej będą kierować się politycy. Kierunek tych zmian na poziomie globalnym starają się uchwycić organizacje ponadnarodowe – nadają im kształt koncepcyjny i definicyjny oraz poszukują wsparcia empirycznego. W najszerszym ujęciu wspierany przez nie od 10-15 lat kierunek zmian to rosnący poziom odpłatności za studia i rosnące uzależnienie szkolnictwa wyższego od finansowania prywatnego w kształceniu i badaniach naukowych, analogicznie do reform prywatyzujących już wcześniej system emerytalny i system ochrony zdrowia.

Starzejący się elektorat, którego przekonania w pewnej mierze przekładają się na najważniejsze decyzje polityczne, może sobie inaczej wyobrażać nowe priorytety finansowe państwa. Jesteśmy w stanie wyobrazić sobie takie zmiany sektora usług publicznych, w ramach których prawdziwym problemem będzie utrzymanie krajowego sektora opieki zdrowotnej i krajowych systemów emerytalnych (zwłaszcza przy pogłębiającej się integracji europejskiej), a szkolnictwo wyższe zostanie o wiele bardziej niż obecnie uzależnione od finansowania prywatnego, co dawałoby większe szanse podtrzymania tradycyjnych form solidarności międzypokoleniowej w subsydiowaniu (reformowanego i kurczącego się) państwa dobrobytu.

### 3. Państwo dobrobytu a globalizacja

Reformom państwa dobrobytu i szkolnictwa wyższego impet nadały napięcia związane z przyspieszającymi procesami globalizacji. Globalizacja w potężny sposób wpływa zarówno na przyszłość państwa dobrobytu, jak i na przyszłość szkolnictwa wyższego<sup>38</sup>. Związany z globalizacją wyzwaniem, przed którymi stają wszystkie usługi sektora publicznego, towarzyszą wyzwania demograficzne. Jak podkreślają Stephan Leibfried i Steffen Mau we wprowadzeniu do trzymtomowej, monumentalnej pracy *Welfare States:*

---

<sup>38</sup> Por. M. Kwiek, *The University and the State...*; idem, *The University and the Welfare State in Transition. Changing Public Services in a Wider Context*, w: D. Epstein, R. Deem i in. (red.), *World Yearbook of Education 2008*, Routledge, New York 2007; idem, *Transformacje uniwersytetu...*

*Construction, Deconstruction, Reconstruction*, od czasu kryzysu naftowego z połowy lat 70. XX wieku:

[...] państwo dobrobytu boryka się z głęboko zakorzenionymi wyzwaniami. Seria dużych zmian gospodarczych, społecznych i politycznych – takich, jak globalizacja, napięcia demograficzne, indywidualizacja, trwale wysokie bezrobocie, większa różnorodność społeczna i niedobory fiskalne – doprowadziła do postawienia pytania: Jak trwałe jest państwo dobrobytu w dłuższej perspektywie?<sup>39</sup>.

Europa jest obecnie areną szerokich działań na rzecz przeformułowania powojennej umowy społecznej, która powołała do życia państwo dobrobytu w takiej formie, w jakiej je znamy z okresu powojennego (z jego masowym publicznym szkolnictwem wyższym). Europa zмага się jednocześnie z re-negocjacją powojennej umowy społecznej dotyczącej państwa dobrobytu (w jego głównych europejskich odmianach) i towarzyszącą jej re-negocjacją nowoczesnej umowy społecznej między instytucją uniwersytetu a instytucją państwa narodowego<sup>40</sup>.

Państwa narodowe muszą dzisiaj „równoważyć żądania konkurujących ze sobą pretendentów do publicznego portfela – mają mniejszą pulę opcji i muszą dokonywać trudnych wyborów”<sup>41</sup>. Renegocjacja umowy między instytucją państwa (narodowego) a instytucją uniwersytetu pozostaje niezrozumiała poza kontekstem zmieniającej się umowy dotyczącej państwa dobrobytu, jako że finansowane przez państwo szkolnictwo wyższe tworzy jeden z fundamentów europejskich systemów państwa dobrobytu w jego głównych formach. Reformy państwa dobrobytu oznaczają to, co Silja Häusermann określiła mianem „modernizacji w ciężkich czasach, [które] wynikają z luki pomiędzy malejącymi zasobami finansowymi a rosnącymi (finansowymi) potrzebami, które rodzą procesy modernizacyjne”<sup>42</sup>.

Edukację, w tym edukację na wyższym poziomie, uznaję tu za istotny składnik tradycyjnego państwa dobrobytu. Podążam zatem szlakiem wyznaczonym w badaniach społecznych i badaniach szkolnictwa wyższego przez

<sup>39</sup> S. Leibfried, S. Mau (red.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Edward Elgar, Cheltenham 2008, s. xii.

<sup>40</sup> Szerszy obraz tych re-negocjacji prezentuję w książkach: *The University and the State...; Knowledge Production in European Universities. States, Markets, and Academic Entrepreneurialism*, Peter Lang, Frankfurt – New York 2013, ss. 107-190; *Transformacje uniwersytetu...*, ss. 140-189 i 326-376.

<sup>41</sup> J. Powell, J. Hendricks (red.), *The Welfare State in Post-Industrial Society...*, s. 10.

<sup>42</sup> S. Häusermann, *The Politics of Welfare State Reform...*, s. 1.

Josepha E. Stiglitz z *Economics of the Public Sector* i Nicholasa Barra z *Economic Theory and the Welfare State*, ale nawiązują również do takich teoretyków społecznych i badaczy państwa dobrobytu, jak: Richard Titmuss, Francis G. Castles, Harold L. Wilensky, Marius R. Busemeyer i Rita Nikolai czy Irwin Garfinkel, Lee Rainwater i Timothy Smeeding<sup>43</sup>. Transformacje państwa, zwłaszcza państwa dobrobytu, wpływają – zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio – na publiczne szkolnictwo wyższe w Europie. Motory zmiany w obu sektorach są zbliżone, a argumentacja na rzecz zmian, szczególnie z poziomu ponadnarodowego, jest strukturalnie do siebie podobna, angażując analogiczne wymiary finansowe i ideologiczne.

Transformacje instytucji uniwersytetu z trudem dostrzega się bez jednoczesnego śledzenia przemian zachodzących w tkance społecznej, w której jest ona osadzona. Nowoczesny uniwersytet – wytwór nowoczesności – staje w obliczu tych samych presji co inne nowoczesne instytucje i nowoczesne umowy społeczne. Możliwy zanik historycznej wyjątkowości nowoczesnej instytucji uniwersytetu (przynajmniej w porównaniu z powojennym okresem jego historii) wynika z tych samych presji wpływających na inne nowoczesne instytucje – m.in. na samą instytucję państwa, koncepcje jego agend i generowane w jego ramach usługi publiczne, instytucje międzynarodowe i ponadnarodowe oraz instytucje świata prywatnych korporacji.

Jak wynika z badań organizacji, reformy wymagają zarówno problemów, jak i rozwiązań – zapasowi problemów musi towarzyszyć zapas rozwiązań, najlepiej mniej lub bardziej gotowych<sup>44</sup>. Jak twierdzi Nils Brunsson:

Rozwiązania, podobnie jak problemy, mogą być tworzone przez tych, którzy pragną przedsięwziąć reformy, jednakże zadanie reformatorów jest łatwiejsze, jeśli dostępny jest zapas mniej lub bardziej gotowych rozwiązań. Rozwiązania mogą być atrakcyjne dla tych, którzy wdrażają reformy oraz dla tych, którzy są nimi dotknięci<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> R.M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin, London 1968; F.G. Castles (red.), *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press, Cambridge 1989; H.L. Wilensky, *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press, Berkeley 2002; N. Barr, *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004; M.R. Busemeyer, R. Nikolai, *Education*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010; I. Garfinkel, L. Rainwater, T. Smeeding, *Wealth and Welfare States...*

<sup>44</sup> N. Brunsson, J.P. Olsen, *The Reforming Organization*, ss. 34-42.

<sup>45</sup> N. Brunsson, *Reform as Routine...*, s. 96.

Zestaw problemów obu badanych tu sektorów analizowany jest w ramach dyskusji na poziomie globalnym, z którego pochodzi również zestaw ogólnych rozwiązań. Ponadnarodowe dyskursy reform konceptualizują podobne problemy w świecie rozwiniętym i dostarczają wspólnej hierarchii priorytetów (*agenda-setting*) oraz powodują dyfuzję strategii wspieranych przez stałe generowanie danych. Procesy te, jeśli nawet nie wynikają bezpośrednio z globalizacji, to są przez nią co najmniej intensyfikowane. Różnorodność zastanych w nich problemów nie prowadzi bynajmniej do różnorodności proponowanych rozwiązań – jest raczej tak, że to rozwiązania szukają problemów, a mała pula rozwiązań w żaden sposób nie idzie w parze z dużą pulą problemów. Duża różnorodność problemów w szkolnictwie wyższym prowadzi w ujęciu OECD do małego, generycznego zestawu rozwiązań, co pokazuje, jak silne są ponadnarodowe hierarchizowanie celów i ponadnarodowa agenda reform.

Zarówno usługi szkolnictwa wyższego, jak i usługi sektora publicznego są silnie uzależnione od tkanki społecznej, w którą są wbudowane. Są one ściśle powiązane z pojedynczymi krajami (państwami narodowymi) oraz z ich kurczącą się, lub przynajmniej coraz bardziej niewystarczającą w stosunku do rosnących potrzeb społecznych i infrastrukturalnych, bazą podatkową. Ich sposoby zarządzania i finansowania są zawsze podatne na zmianę. Istnieją różne typy złożonych wzajemnych oddziaływań między instytucjami a ich otoczeniem, badane przez różne szkoły myślenia powiązane ze zmianą instytucjonalną<sup>46</sup>. Teoretycy instytucjonalni i neo-instytucjonalni w badaniach organizacji przedstawiają uniwersytety jako doskonale przykłady powiązania zmian instytucji ze zmianami ich otoczenia zewnętrznego (z którego czerpią swoje zasoby, podstawowe idee oraz społeczną legitymizację). Instytucja uniwersytetu w Europie może zatem przechodzić fundamentalną transformację – wraz z tradycyjną instytucją państwa jako takiego, w szczególności państwa dobrobytu, a transformacja ta może dotyczyć samego jej rdzenia – społecznej legitymizacji, społecznego zaufania, ideowego ufundowania i osadzenia w skomplikowanej tkance konkurujących ze sobą usług publicznych i potrzeb społecznych.

---

<sup>46</sup> Zob. typologie zaproponowane w: A. Kezar, *How Colleges Change. Understanding, Leading and Enacting Change*, Routledge, New York 2014, ss. 24-25; P.D. Eckel, A. Kezar, *Taking the Reins: Institutional Transformation in Higher Education*, Praeger, Westport 2003; M.N. Bastedo (red.), *The Organization of Higher Education: Managing Colleges for a New Era*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2012.



#### 4. „Postawy wobec państwa dobrobytu” a „postawy wobec uniwersytetów”

Institucje zmieniają się z czasem, podobnie jak społeczne postawy względem nich. Wobec tego to, co można określić mianem „postaw wobec uniwersytetów” (*university attitudes*) we współczesnych społeczeństwach europejskich, można analizować równoległe z niedawno przebadanymi w ramach studiów nad państwem dobrobytu „postawami wobec państwa dobrobytu” (*welfare attitudes*). Weźmy pod uwagę choćby ostatni duży porównawczy projekt badawczy na temat „postaw wobec państwa dobrobytu” kierowany przez Stefana Svallforsa, który dotyczył legitymizacji obecnych rozwiązań przyjmowanych w ramach państwa dobrobytu w krajach europejskich i USA:

Postawy wobec państwa dobrobytu czy innych instytucji publicznych powinny być postrzegane jako centralny składnik porządku społecznego, rządzenia i legitymizacji nowoczesnych społeczeństw. Mówią nam one coś o tym, czy istniejące rozwiązania społeczne są prawomocne, czy też nie. Czy są akceptowane tylko dlatego, że ludzie nie widzą żadnych alternatyw, a może dlatego, że myślą, iż jakiegokolwiek działanie jest daremne? Lub czy w ogóle są one ugruntowane normatywnie? Czy instytucje są uważane za fundamentalnie sprawiedliwe, czy też nie?<sup>47</sup>

Na podobnej zasadzie można dziś stawiać fundamentalne pytania o społeczną legitymizację istniejących rozwiązań w szkolnictwie wyższym (potencjalnie prowadzących do jeszcze głębszych reform strukturalnych), pytania o sprawiedliwość i normatywne ugruntowania tych rozwiązań. Sięgając do innej tradycji, są to pytania o instytucjonalną *raison d'être* uniwersytetu, jak pisał Johan P. Olsen<sup>48</sup>.

Reformowanie systemów szkolnictwa wyższego od 20 czy 30 lat znajduje się wysoko na listach niemal każdej krajowej agendy reform na całym kontynencie europejskim. Bardzo często wiąże się z teoretycznymi i praktycznymi próbami reform państwa, szczególnie przy okazji reformowania finansowanych przez państwo usług publicznych. Nowe idee prowadzące stopniowo do zmian w całościowym modelu funkcjonowania państwa

<sup>47</sup> S. Svallfors, *Welfare States and Welfare Attitudes*, s. 2.

<sup>48</sup> J.P. Olsen, *The Institutional Dynamics of the European University*, w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht 2007.

i usług sektora publicznego w Europie powodują daleko idące konsekwencje dla funkcjonowania europejskich uniwersytetów. Jest tak m.in. z racji ich fundamentalnej zależności od pochodzącego z podatków państwowego finansowania (zupełnie inaczej niż w USA, gdzie zależność uniwersytetów od publicznych środków zawsze była znacząco mniejsza). Jak wiadomo, idee mają konsekwencje – to, co liczy się w tym przypadku, to dwie dekady neoliberalnego myślenia o usługach publicznych i prywatnym dostarczaniu usług tradycyjnie wiązanych z sektorem publicznym, idee Nowego Zarządzania Publicznego dotyczące sektora publicznego czy wreszcie idee związane ze zmieniającą się rolą państwa w ramach procesów globalizacji z jednej strony i integracji europejskiej – z drugiej. Idee te wywierają bezpośredni i pośredni wpływ na reformatorskie zapędy ustawodawców i polityków prowadzące do wprowadzania zmian strukturalnych w krajowych systemach szkolnictwa wyższego.

## 5. Instytucje i wspierające je dyskursy

Jak pokazują teorie zmiany instytucjonalnej, „żadna instytucja nie może funkcjonować bez towarzyszącego jej i wspierającego dyskursu (czy dyskursów). Dyskursy najlepiej traktować jako instytucjonalne *software*. Instytucjonalne *hardware* istnieje w formie reguł, praw, procedur operacyjnych, zwyczajów i zasad”<sup>49</sup>. Uniwersytet europejski nie jest wyjątkiem; jak się wydaje, jego ogromną siłą – obecną przez ostatnich 200 lat – była moc towarzyszącego mu dyskursu nowoczesności, w ramach którego zajmował on centralne, wyróżnione i szczególne miejsce w społeczeństwie europejskim. Każde zajmowane przezeń nowe miejsce wymaga nowego dyskursu, który je legitymizuje, uzasadnia i podtrzymuje społeczne zaufanie, bez którego na dłuższą metę nie można utrzymać wysokiego poziomu publicznego finansowania. Zmagania o kształt instytucji to więc zarazem, a może nawet przede wszystkim, zmagania o kształt legitymizującego jej miejsce dyskursu – zmagania te przybrały na sile w ostatniej dekadzie i po raz pierwszy stały się zmaganiem globalnymi, w które z całą mocą zaangażowały się organizacje oraz instytucje międzynarodowe i ponadnarodowe. W ogromnej mierze przyszły kształt europejskich uniwersytetów będzie więc zależał od społecznej i politycznej akceptacji dla rodzących się wokół nich dyskursów

---

<sup>49</sup> J.S. Dryzek, *The Informal Logic of Institutional Design*, w: R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 104.

legitymizacyjnych. Można się spodziewać, że tradycyjne odpowiedzi narodowe będą o wiele mniej istotne niż odpowiedzi europejskie i globalne.

Nowe dyskursy legitymizujące, szczególnie na poziomie ponadnarodowym, są coraz bardziej akceptowane we wspólnotach ustawodawczych i politycznych w całej Europie, z silniejszymi lub słabszymi „krajowymi filtrami”, które pomagają adaptować abstrakcyjny dyskurs do konkretnych przypadków historycznych poszczególnych państw narodowych<sup>50</sup>. Wczesne sformułowania tych dyskursów są obecnie przekładane na krajowe konteksty, zasilając ideowo i intelektualnie programy reform w wielu krajach (postkomunistyczne nowe kraje członkowskie UE, takie jak Polska i Czechy, są doskonałymi przykładami krajowych przekładów ogólnych rekomendacji dotyczących kierunków reform formułowanych przez OECD). Szeroko akceptowane dyskursy wspierające publiczne uniwersytety są wciąż jeszcze na etapie tworzenia się, pośród transformacji swojego otoczenia<sup>51</sup>.

Idea państwa dobrobytu jest obecnie renegocjowana, dyskutowane są również warunki dostępu i uprawnienia do różnych usług publicznych finansowanych przez państwo. Idea ta staje się dzisiaj coraz silniej powiązana z indywidualnym wkładem własnym (współfinansowaniem i prywatnymi polisami w opiece zdrowotnej, prywatnym filarem w wielofilarowych systemach emerytalnych czy współodpłatnością za studia w szkolnictwie wyższym). Transformacje wydatków publicznych przez ostatnie dwie dekady zachodziły zgodnie z zasadą gry o sumie zerowej: wyższe wydatki w jednym sektorze usług publicznych lub programów publicznych pojawiały się kosztem niższych wydatków w innych sektorach usług publicznych (ochrona zdrowia), publicznych programach czy publicznej infrastrukturze (drogi, sieci kolejowe, porządek publiczny). To, co wydawało się ewidentne w dekadzie wzrostu gospodarczego w Europie, stało się jeszcze bardziej oczywiste w okresie kryzysu gospodarczego: alokacja cięć budżetowych jest różna w różnych krajach, a według danych European University Association szkolnictwo wyższe najbardziej dotknęły cięcia na Węgrzech, Litwie, w Grecji i w Wielkiej Brytanii (również w związku z nowymi zasadami finansowania kształcenia, obejmującymi podwyższone czesne). Mówiąc bardziej ogólnie, konsekwencje globalnego kryzysu ekonomicznego mogą

---

<sup>50</sup> Å. Gornitzka, P. Maassen, *University governance reforms, global scripts and the 'Nordic Model'. Accounting for policy change?*, w: J. Schmid, K. Amos, J. Schrader, A. Thiel (red.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2011.

<sup>51</sup> J. Välimaa, D. Hoffman, *Knowledge Society Discourse and Higher Education*, „Higher Education” 56/2008.

stanowiąc rodzaj „testu wypłacalności” (*stress test*) dla całej konstrukcji państwa dobrobytu w Europie<sup>52</sup>, a samo państwo dobrobytu może stać się „ofiara kryzysu finansowego”<sup>53</sup>. Podobna logika stosuje się do europejskiego szkolnictwa wyższego.

Kluczowy dla zmian zarówno w państwie dobrobytu, jak i w szkolnictwie wyższym jest wymiar finansowy, zwłaszcza że ogółu kosztów generowanych przez części składowe państwa dobrobytu, jak i kosztów każdej z nich z osobna nie da się łatwo obniżyć. Carlo Salerno sformułował ten dylemat z perspektywy łączącej zasoby ze zmieniającymi się oczekiwaniami społecznymi. Omawiając coraz bardziej wpływowy model uniwersytetu jako „przedsiębiorstwa usługowego”<sup>54</sup>, stwierdził:

Spółeczeństwo ceni to, co wytwarza Uniwersytet w sposób relatywny wobec tego, w jaki przeznaczane nań zasoby mogłyby zostać wykorzystane gdzie indziej. [...] „Urynkowienie” wytwarza zestaw względnych cen za każdą usługę, po prostu odsłaniając, w kategoriach pieniężnych, jak ważne są jego działania, jeśli porównać je z problemami ochrony zdrowia, przestępczości, bezpieczeństwa socjalnego czy z innymi dobrami/usługami finansowanymi z publicznego portfela<sup>55</sup>.

Współczesne przeformułowania społecznych celów państw dobrobytu zachodzą w czasie, gdy tradycyjne obowiązki społeczne państwa znajdują się w trakcie nieprzerwanych i fundamentalnych rewizji, a niektóre działania i cele postrzegane dziś jako podstawowe mogą zostać zredefiniowane jako leżące poza spektrum tradycyjnych obowiązków rządowych<sup>56</sup> lub potrzebujące istotnej indywidualnej współodpłatności. Dobrym przykładem jest tu sektor szkolnictwa wyższego zmuszany nieustannie do konkurowania z szeregiem innych, społecznie atrakcyjnych i społecznie użytecznych form wydatkowania publicznego. W postkomunistycznej Europie (bardziej niż w krajach Europy Zachodniej) sektor ten musiał skutecznie konkurować ze społecznymi potrzebami, których koszt publiczny nieustannie rósł.

<sup>52</sup> A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, s. 68.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>54</sup> Jeden z czterech modeli organizacji uniwersytetu Johana P. Olsena w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht 2007.

<sup>55</sup> C. Salerno, *A Service Enterprise: The Market Vision*, w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics...*, s. 121.

<sup>56</sup> H. Hovey, *State Spending for Higher Education in the Next Decade. The Battle to Sustain Current Support*. Report for the National Center for Public Policy and Higher Education, 1999, s. 60.

Rozpatrywanie państwowych dotacji dla szkolnictwa wyższego w odniesieniu do innych sektorów konkurujących o dostęp do publicznego portfela w codziennej rzeczywistości państwa dobrobytu wprowadza do programu reform szkolnictwa wyższego kwestię konieczności „wykonywania większej pracy za mniejsze pieniądze” (*doing more with less*). Usługi i programy finansowane przez państwo obejmowały tradycyjnie ochronę zdrowia, emerytury i edukację, dziś jednak, wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństw zachodnich, oczekuje się, że koszty ochrony zdrowia i emerytur będą rosnąć, a od szkolnictwa wyższego coraz częściej będzie można wymagać pokazywania, „za co mu się płaci” (*value for money*).

W przyszłości możemy spodziewać się zarówno redukcji jego kosztów, zgodnie z logiką gry o sumie zerowej konkurujących ze sobą usług i programów, jak i pozyskiwania większego niepodstawowego i pozapaństwowego finansowania (*non-core non-state income*). Wzrost udziału niepodstawowych i pozapaństwowych przychodów uniwersytetów europejskich, jak pokazują dane porównawcze, jest w ostatniej dekadzie znaczący.

Państwo dobrobytu po „złotej erze” lat 60. i początku lat 70. XX wieku wkroczyło w epokę zaciskania pasa, która zmusiła je do „zejścia ze ścieżki stale rosnących wydatków socjalnych i nieustannie rosnącego zakresu odpowiedzialności państwowej”<sup>57</sup>. Podobnie publiczny sektor szkolnictwa wyższego i badań naukowych w Europie od końca lat 70. przestał być „sektorem wzrostu”<sup>58</sup>, obejmującym stale rosnącą liczbę instytucji i zwiększającą się liczbę kadry. Ścieżki transformacji państwa dobrobytu i szkolnictwa wyższego w ostatniej połowie wieku wykazują podobieństwa, różnią się jednak skalą i kolejnością zdarzeń. Emerytury i ochrona zdrowia wymagają ogromnych wydatków publicznych, natomiast szkolnictwo wyższe jest tylko częścią całkowitych wydatków na edukację. Globalna agenda współfinansowania wszystkich usług sektora publicznego wydaje się dziś nabierać coraz większego znaczenia, a czesne i kredyty studenckie zaczynają być wdrażane i/lub dyskutowane w całej Europie. Inaczej jednak sytuacja wygląda w systemach w epoce wzrostu, a inaczej w epoce kurczenia się. Przykładem tych ostatnich jest kurczący się z powodów demograficznych system polski: argumenty na rzecz wprowadzenia czesnego – oprócz chęci wsparcia słabnącego sektora prywatnego – są u nas o wiele słabsze, ponieważ wydatki na szkolnictwo wyższe mogą pozostawać na stałym poziomie lub nawet, jak przewiduje OECD, maleć w najbliższych 15 latach.

<sup>57</sup> S. Leibfried, S. Mau (red.), *Welfare States...*, s. xiii.

<sup>58</sup> J. Ziman, *Prometheus Bound. Science in a dynamic steady-state*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

## 6. Presja finansowa, presja ideologiczna oraz zmieniające się przekonania społeczne

Pierwszym typem presji wywieranej na usługi publiczne jest presja finansowa. Koszty kształcenia i akademickich badań naukowych sukcesywnie rosną w całej Europie (również w Polsce, pomimo kurczenia się systemu), podobnie jak koszty utrzymywania zaawansowanych systemów ochrony zdrowia<sup>59</sup> i systemów emerytalnych dla starzejących się europejskich społeczeństw. Alex Dumas i Bryan S. Turner twierdzą, iż „uznaje się powszechnie, że państwa dobrobytu w Europie opierały się na jednoznacznej umowie społecznej zawiązanej między pokoleniami”<sup>60</sup>. Jakikolwiek zmiany w tej umowie zrodzą zarówno zwycięzców, jak i przegranych pośród różnych składników państwa dobrobytu. Niektóre sfery państwowych obowiązków w niektórych obszarach polityki społecznej mogą być stopniowo zmniejszane. Jednym z możliwych obszarów społecznych renegotjacji jest w oczywisty sposób masowe, w pełni publiczne subsydiowanie szkolnictwa wyższego. Nawet jeśli wyniki tych renegotjacji są wciąż nieokreślone, to w wielu krajach europejskich zwiększa się nacisk na to, aby kierować do szkolnictwa wyższego więcej funduszy prywatnych poprzez czesne (kształcenie) i kontrakty z przedsiębiorstwami (badania naukowe i trzecia misja uniwersytetu). Wielka Brytania jest tego doskonałym przykładem praktycznym, a analizy OECD najlepszym przykładem argumentacyjnym.

Orócz presji finansowej dużą rolę odgrywa presja ideologiczna, płynąca przede wszystkim ze strony globalnych instytucji finansowych i organizacji międzynarodowych zajmujących się analizami szeroko pojmowanego sektora usług publicznych, oraz rozpowszechniające się przekonanie obywateli – w różnych krajach w różnym stopniu, ale najsilniej w krajach anglosaskich, z Wielką Brytanią na czele – o tym, że sektor publiczny jest mniej wydolny niż sektor prywatny, że koszty jego utrzymania przewyższają przynoszone przezeń społeczne korzyści, że coraz mniej mu się należy bezwarunkowe społeczne zaufanie połączone z bezwarunkowym, publicznym finansowaniem. Ten brak zaufania do sektora publicznego w ogóle obserwuje się w badaniach społecznego zaufania do reprezentantów tego sektora, badaniach chęci elektoratu do podwyższania poziomu opodatkowania podatkiem

---

<sup>59</sup> H. Rothgang, M. Cacace, L. Frisina, S. Grimmeisen, A. Schmid, C. Wendt, *The State and Healthcare...*

<sup>60</sup> A. Dumas, B.S. Turner, *Aging in Post-Industrial Societies...*, s. 50.

osobistym oraz badaniach poziomu zadowolenia z usług publicznych przez ten sektor dostarczanych.

A zatem oprócz niewątpliwej presji ideologicznej i finansowej mamy równoległe do czynienia z efektami zmian w przekonaniach elektoratów europejskich, kluczowych dla zmian w stanowiskach partii politycznych<sup>61</sup>. Jak swoje kilkuletnie badania państwa dobrobytu poddawanego presjom konkurencyjności gospodarczej podsumowali kilkanaście lat temu Fritz W. Scharpf i Vivien A. Schmidt, wskazując na kluczową rolę wyborów politycznych: „całkowity rozmiar państwa dobrobytu oraz zakres redystrybucji pozostają kwestią wyboru politycznego”<sup>62</sup>.

Publiczne postrzeganie sektora publicznego jako całości (podobnie jak publiczne „postawy wobec państwa dobrobytu”) może wpływać na publiczne postrzeganie europejskich uniwersytetów oraz na sposób ich finansowania w przyszłości. Stopniowo mogą się formować nowe „postawy wobec uniwersytetów”, wskazujące na wytwarzane przez nie prywatne korzyści i dobra indywidualne bardziej niż na publiczne korzyści i dobra zbiorowe. Tego typu poglądy mogą być bardziej wrogie tradycyjnemu pełnemu subsydiowaniu publicznych uniwersytetów oraz bardziej otwarte na mechanizmy powiązane z wysokim czesnym i wysokimi kredytami dominującymi obecnie w USA czy Australii<sup>63</sup>.

W ten sposób uniwersytety, oprócz konieczności mierzenia się z presjami finansowymi i ideologicznymi, muszą mierzyć się też z efektami zmian w przekonaniach europejskich elektoratów (zarówno „postaw wobec państwa dobrobytu” jako takiego, jak i tego, co nazywamy „postawami wobec uniwersytetów”), mających kluczowe znaczenie dla zmian w stanowiskach czołowych krajowych partii politycznych. Poglądy partii politycznych są przecież coraz mniej elitarne i coraz bardziej zbliżają się do przeciętnych poglądów elektoratu.

---

<sup>61</sup> Zob. wniosek Miguela Glatzera i Dietricha Rueschemeyera z tomu o globalizacji i przyszłości państwa dobrobytu: *politics matters*. M. Glatzer, D. Rueschemeyer (red.), *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2005, s. 225.

<sup>62</sup> F.W. Scharpf, V.A. Schmidt (red.), *Welfare and Work in the Open Economy*, t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 336.

<sup>63</sup> M. Kwiek, *Reformy instytucji europejskiego uniwersytetu: napięcia, kolizje, wyzwania*, „Principia. Pisma koncepcyjne z filozofii i socjologii teoretycznej” t. LVII-LVIII, Kraków 2013.

Ujmując tę kwestię w kategoriach możliwych przeformułowań większości hojnych typów reżimów państw dobrobytu<sup>64</sup>, instytucje oraz systemy szkolnictwa wyższego w kolejnej dekadzie powinny nauczyć się równoważyć negatywny wpływ finansowy potencjalnego stopniowego przekształcania sektora publicznego na poziom publicznego finansowanie szkolnictwa wyższego. Ogólne trendy w przekształcaniu państwa dobrobytu na całym świecie wydają się do siebie podobne. Jak podkreślili w swoim *Wprowadzeniu* do wydanego niedawno tomu o państwie dobrobytu Francis G. Castles i współpracownicy, dwie dekady neoliberalnego ataku intelektualnego „coraz mocniej podkopują optymistyczną wiarę w korzystne efekty wielkiego rządu, na której wspierał się powojenny konsensus dotyczący państwa dobrobytu”<sup>65</sup>. W kontekście dojrzałych państw dobrobytu Unii Europejskiej pogłębiająca się integracja europejska „nie tylko narzuciła ograniczenia na politykę monetarną i fiskalną, co wykluczyło praktykę tradycyjnej keynesowskiej polityki makroekonomicznej na poziomie krajowym, ale również stworzyło »pół-suwerenne« państwa dobrobytu, które zostały wbudowane w wyłaniający się wielopoziomowy reżim polityki społecznej”<sup>66</sup>. Identyczne skutki są odczuwane w nowych krajach członkowskich UE.

Wpływ ostatniego kryzysu gospodarczego na europejskie państwa dobrobytu i systemy szkolnictwa wyższego jest trudny do przewidzenia. Jak jednak twierdzą Colin Hay i Daniel Wincott w podsumowującej części *Political Economy of European Welfare Capitalism*:

[...] najbardziej hojne państwa dobrobytu, jakie kiedykolwiek znał świat – nordyckie i kontynentalne – pozostaną i prawdopodobnie zachowają swoją wyjątkowość. Jednak przypuszczalnie nie będą tak hojne jak do tej pory [...] poziom świadczeń oraz kryteria uprawnień do ich pobierania będą wciąż stopniowo zaostrzane<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> J. Powell, J. Hendricks (red.), *The Welfare State in Post-Industrial Society...*; B. Palier (red.), *A Long Goodbye to Bismarck?...*; S. Häusermann, *The Politics of Welfare State Reform...*

<sup>65</sup> P. Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, w: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 456.

<sup>66</sup> Zob. F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson, *Introduction*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010, s. 11.

<sup>67</sup> C. Hay, D. Wincott, *The Political Economy of European Welfare States*, Palgrave, New York 2012, ss. 224-225.



Nie znamy wpływu kryzysu ekonomicznego na szkolnictwo wyższe, ale możemy łatwo wyobrazić sobie, że formujące się „postawy wobec uniwersytetów” mogą różnić się istotnie od „postaw wobec państwa dobrobytu” w związku z zachodzącymi zmianami pokoleniowymi i starzeniem się Europy. Jak się wydaje, powstające systematycznie i programowo promowane globalne rozwiązania z zakresu finansowania masowych systemów szkolnictwa wyższego mogą z czasem stawać się bardziej popularne niż rozwiązania z zakresu ich finansowania stosowane w poszczególnych krajach, może z wyjątkiem kilku małych i bogatych krajów europejskich.

## Wnioski

Dawni zwycięzcy dzielenia zasobów publicznych mogą stać się jego przyszłymi przegranymi (i odwrotnie) w obliczu zmieniających się priorytetów społecznych, rosnących nierówności, jak również w obliczu nowych idei (w tym idei globalnych) 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 w Europie jest niepewny, to jak dotąd publiczne szkolnictwo wyższe nie wychodziło zwycięsko z rywalizacji z dwoma innymi wielkimi obszarami państwa dobrobytu: systemem emerytalnym i systemem ochrony zdrowia.

Kluczem do przyszłości publicznych subsydiów dla szkolnictwa wyższego będą procesy demograficzne – starzenie się europejskich społeczeństw, rosnąca populacja osób w wieku poprodukcyjnym, wreszcie potencjalne zmiany w myśleniu politycznym związane z rosnącą rolą polityczną osób starszych w charakterze elektoratu. Inna struktura wiekowa elektoratu może w naturalny sposób wymusić inne priorytety społeczne – w stronę systemu emerytalnego i systemu ochrony zdrowia, zamykając tradycyjne szkolnictwo wyższe coraz bardziej w paradygmacie mniejszego subsydiowania przez państwo i większego finansowania ze środków prywatnych.

Mówiąc najogólniej, aktualne (oraz prognozowane na przyszłość) warianty redefiniowania państwa dobrobytu w Europie – niezależnie od tego, czy związane jedynie z globalizacją i europejską integracją ekonomiczną, czy tylko z czynnikami krajowymi (łączonymi z kolei np. ze zmianami demograficznymi i obyczajowymi), czy też związane i z pierwszymi, i z drugimi czynnikami – nie dają dziś powodów do optymizmu w kwestii traktowania nakładów na szkolnictwo wyższe jako priorytetowej inwestycji publicznej.

Szkolnictwo wyższe w Europie jest coraz częściej uznawane za koszt publiczny, a zdobywane tam wykształcenie – za dobro prywatne i indywidualne (a nie publiczne i zbiorowe). Jednak kształt transferów społecznych nadal, zwłaszcza w krótszej perspektywie, pomimo ogromnej presji globalizacyjnej i demograficznej, pozostaje wyborem w dużej mierze politycznym<sup>68</sup>, a rola wyborców w systemach demokratycznych Europy pozostaje fundamentalna przy określaniu głębokości i charakteru restrukturyzacji państwa dobrobytu<sup>69</sup>. O ile można prognozować, że z tego właśnie powodu reformowanie podstaw finansowych funkcjonowania sektora emerytalnego i sektora ochrony zdrowia (np. w stronę różnych form prywatyzacji i przerzucenia większej odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności finansowej, na jednostkę) może być mniejsze niż oczekiwane, o tyle z tego samego powodu reformowanie podstaw finansowych funkcjonowania szkolnictwa wyższego może być z czasem większe, niż się dzisiaj powszechnie przewiduje.

Publiczne szkolnictwo wyższe, 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 i 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 w stosunku do wartości rezultatów społecznych możliwych do osiągnięcia przy wykorzystaniu tych samych zasobów finansowych gdzie indziej. Coraz bardziej, obok debat na temat zmieniającej się misji uniwersytetów, problem przyszłości funkcjonowania publicznego szkolnictwa wyższego jest formułowany w kategoriach „dostępnych zasobów”<sup>70</sup> – coraz silniejszy staje się model ujmowania uniwersytetu jako „przedsiębiorstwa usługowego osadzonego w konkurencyjnych rynkach” (*a service enterprise embedded in competitive markets*<sup>71</sup>). W coraz większym stopniu jego przyszłość jest zatem ujmowana w kategoriach finansowych, co wydawało się nie do pomyślenia przed rozpoczęciem reform z lat 70. i 80. XX wieku<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> T.-I. Gizelis, *Globalization, Integration, and the European Welfare State*, „International Interactions” 31/2005, s. 159.

<sup>69</sup> D. Swank, *Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies*, w: P. Pierson (red.), *The New Politics...*, s. 198.

<sup>70</sup> C. Salerno, *A Service Enterprise...*, s. 121.

<sup>71</sup> Zob. cztery modele uniwersytetu Olsena w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics...*

<sup>72</sup> P. Teixeira, *Economic Imperialism and the Ivory Tower: Some reflections Upon the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020)*, w: B.M. Kehm, J. Huisman,

Z powyższych wywodów można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, publiczne szkolnictwo wyższe na całym świecie jest w znacznie mniejszym stopniu wyjątkową częścią sektora publicznego, niż przypuszczano jeszcze kilkadziesiąt lat temu – zarówno w publicznej percepcji, jak i w kategoriach organizacyjnych i instytucjonalnych (sposobów rządzenia i finansowania). To zanikanie kulturowej, społecznej i ekonomicznej wyjątkowości instytucji uniwersytetu znacznie wpłynie na jego przyszłe relacje z państwem, które w skali globalnej w coraz większym stopniu jest zaangażowane w procesy reform wszystkich swoich usług publicznych i coraz wyraźniej stosuje się do ponadnarodowych agend reform, ich celów i priorytetów.

Po drugie, dalsze reformy systemów szkolnictwa wyższego w Europie wydają się nieuchronne, gdyż wspólnoty polityczne promujące zmiany są dziś globalne w swojej naturze, a w swych rekomendacjach strukturalnie podobne. Przyczyny zmian i ich bodźce są strukturalnie zbieżne, chociaż działają za pośrednictwem różnych „krajowych filtrów”<sup>73</sup>, przykrawając globalne agendy reform do specyficznych warunków krajowych. Rządy wciąż posiadają istotną siłę w kształtowaniu ram regulacyjnych i struktur motywacyjnych w szkolnictwie wyższym<sup>74</sup>, ale krajowa i ponadnarodowa polityka tego szkolnictwa stają się w coraz większym stopniu równoległe. Dyfuzja idei w tym obszarze jest na tak samo wysokim poziomie jak w przypadku polityki ochrony zdrowia i polityki emerytalnej. Masowe szkolnictwo wyższe nie jest już nadrzędnym celem rządów, gdyż cel ten został osiągnięty. Istnieje natomiast wiele innych, stale konkurujących ze sobą potrzeb społecznych (i infrastrukturalnych). W celu utrzymania wysokiego poziomu subsydiów publicznych uczelnie muszą być zdolne do tworzenia i obrony silnych „dyskursów wspierających” oraz wspierania sprzyjających „postaw wobec uniwersytetów”, podobnie jak w przypadku sektora ochrony zdrowia i sektora emerytalnego – ale w większym wymiarze. W społeczeństwach coraz bardziej podzielonych generacyjnie z racji postępującego procesu starzenia się owe dyskursy i postawy będą musiały być jeszcze silniejsze niż obecnie. Dawne, oczywiste argumenty będą wymagały nowych, mocniejszych sformułowań. W przeciwnym razie szkolnictwo wyższe stanie się przede wszystkim (a nie tylko również i przy okazji, co jest niezbędne) skomercjalizowanym i urynkowionym systemem

---

B. Stensaker (red.), *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*, Sense, Rotterdam 2009.

<sup>73</sup> Å. Gornitzka, P. Maassen, *University governance reforms...*

<sup>74</sup> J. Enders, H.F. de Boer, D.F. Westerheiden (red.), *Reform of Higher Education...*, ss. 8-9.

sprzedazy usług edukacyjnych swoim „klientom”: studentom, gospodarce i państwu. Kupowanie usług szkolnictwa wyższego fundamentalnie zmienia jego misję. Krótko mówiąc, dla wszystkich interesariuszy uczelni musi być oczywiste, dlaczego masowe systemy szkolnictwa wyższego zasługują na dalsze ogromne finansowanie publiczne.

Jednak specyficzne dla danych krajów odpowiedzi na to pytanie mogą mieć znaczenie tylko do pewnego stopnia, ponieważ będą one funkcjonować w kontekście globalnego ustanawiania hierarchii priorytetów oraz globalnej produkcji dyskursów na temat wszystkich usług publicznych. To, co krajowe, będzie coraz częściej interpretowane w kontekście tego, co globalne. Oddzielenie badań naukowych od ponadnarodowych badań eksperckich (oraz rozdzwięk między wspólnotą akademicką a ponadnarodową wspólnotą ekspercką) w dwóch przebadanych sektorach jest symptomatyczne dla malejącej roli tych pierwszych w reformach strukturalnych w skali globalnej; szczególnie wyraźnie to widać w przypadku badań nad szkolnictwem wyższym oraz badań nad polityką szkolnictwa wyższego, na które polityki z krajowego i europejskiego poziomu wydają się być, jak do tej pory, w dużej mierze odporne<sup>75</sup>.

Po trzecie, coraz trudniej rozumieć dynamikę możliwych przyszłych transformacji europejskiego szkolnictwa wyższego bez rozumienia transformacji szerszego świata społecznego, w szczególności transformacji instytucji państwa oraz europejskich państw dobrobytu w ich głównych odmianach.

Po czwarte, pojęcie coraz bardziej konkurencyjnej istoty publicznego finansowania dostępnego różnym usługom publicznym jest bardzo pomocne w badaniach szkolnictwa wyższego – podział publicznych zasobów pomiędzy konkurujące usługi publiczne jest w coraz większym stopniu oparty na rozumieniu względnych korzyści płynących z różnych kierunków wydatkowania publicznego. Społeczne efekty ponoszenia wydatków w jednym obszarze polityki są coraz częściej mierzone, globalnie i krajowo, w porównaniu ze społecznymi korzyściami z ponoszenia wydatków w innych, konkurencyjnych obszarach. Można się spodziewać, że zarówno S. Svallforsa „postawy wobec państwa dobrobytu”, jak i analogiczne, wprowadzone tu „postawy wobec uniwersytetów” będą odgrywały coraz większą rolę w ustanawianiu priorytetów wydatków publicznych. *Welfare attitudes and university attitudes increasingly matter.*

I wreszcie, na koniec, trudno sobie wyobrazić, że instytucja uniwersytetu mogłaby nie podążać śladami transformacji wszystkich innych instytucji

---

<sup>75</sup> P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics...*

sektora publicznego oraz abstrahować od renegotjacji podstaw nowoczesnych europejskich państw dobrobytu. Nowe idee funkcjonowania państwa pośrednio i niejako przy okazji budzą do życia nowe idee funkcjonowania uniwersytetów, które w Europie kontynentalnej są tradycyjnie silnie, zarówno w kontekście kształcenia, jak i badań naukowych, zależne od publicznego finansowania. Dynamika obecnych reform europejskich państw dobrobytu może znaleźć odzwierciedlenie w dynamice obecnych i przyszłych reform europejskich uniwersytetów. Myślę, że im lepiej zrozumiemy pierwszą dynamikę, tym łatwiej będzie nam zrozumieć drugą, a zrozumieć dynamikę to zarazem próbować na nią wpływać. Uniwersytety zawsze dostosowywały się do swojego środowiska – ale zarazem zawsze miały duży wpływ na łączące je z nim relacje<sup>76</sup>.

*Z angielskiego przełożył Krystian Szadkowski, przekład przejrzał autor*

## Literatura

- Barr N., *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Bastedo M.N. (red.), *The Organization of Higher Education: Managing Colleges for a New Era*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2012.
- Bonoli G., Natali D., *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Brunsson N., *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization*, Universitetsforlaget, Liber 2006.
- Brunsson N., *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*, Oxford University Press, New York 2009.
- Brunsson N., Olsen J.P., *The Reforming Organization*, Fagbokforlaget, Copenhagen 1993.
- Busemeyer M.R., Nikolai R., *Education*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010.
- Castles F.G. (red.), *The Comparative History of Public Policy*, Polity Press, Cambridge 1989.
- Castles F.G., Leibfried S., Lewis J., Obinger H., Pierson C., *Introduction*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010.
- Connelly J., Hayward J. (red.), *The Withering of the Welfare State: Regression*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.
- Dryzek J.S., *The Informal Logic of Institutional Design*, w: R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.

---

<sup>76</sup> Autor wyraża podziękowanie za wsparcie Narodowego Centrum Nauki, które otrzymał w ramach projektu Maestro (DEC-2011/02/A/HS6/00183).

- Dumas A., Turner B.S., *Aging in Post-Industrial Societies: Intergenerational conflict and solidarity*, w: J. Powell, J. Hendrick (red.), *The Welfare State and Postindustrial Society: A Global Analysis*, Springer, New York 2009.
- Eckel P.D., Kezar A., *Taking the Reins: Institutional Transformation in Higher Education*, Praeger, Westport 2003.
- Enders J., Boer H.F. de, Westerheiden D.F. (red.), *Reform of Higher Education in Europe*, Sense, Rotterdam 2011.
- Garfinkel I., Rainwater L., Smeeding T., *Wealth and Welfare States: Is America a Laggard or Leader?*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Gizelis T.-I., *Globalization, Integration, and the European Welfare State*, „International Interactions” 31/2005.
- Glatzer M., Rueschemeyer D. (red.), *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2005.
- Gornitzka Å., Kogan M., Amaral A., *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*, Springer, Dordrecht 2007.
- Gornitzka Å., Maassen P., *University governance reforms, global scripts and the 'Nordic Model'. Accounting for policy change?*, w: J. Schmid, K. Amos, J. Schrader, A. Thiel (red.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 2011.
- Hay C., Lister M., Marsh D. (red.), *The State: Theories and Issues*, Palgrave Macmillan, Houndmills 2006.
- Hay C., Wincott D., *The Political Economy of European Welfare States*, Palgrave, New York 2012.
- Häusermann S., *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Hemerijck A., *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Higher Education to 2030*, t. 1: *Demography*, OECD, Paris 2008.
- Hovey H., *State Spending for Higher Education in the Next Decade. The Battle to Sustain Current Support*. Report for the National Center for Public Policy and Higher Education, 1999.
- Hurrelmann A., Leibfried S., Martens K., Mayer P. (red.), *Transforming the Golden-Age Nation State*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.
- Jakobi A.P., *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009.
- Kezar A., *How Colleges Change. Understanding, Leading and Enacting Change*, Routledge, New York 2014.
- Kezar A.J., *Organizational Change in a Global, Postmodern World*, w: M.N. Bastedo (red.), *The Organization of Higher Education: Managing Colleges for a New Era*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2012.
- Kwiek M., *Globalisation: Re-Reading Its Impact on the Nation-State, the University, and Educational Policies in Europe*, w: M. Simons, M. Olssen, M.E. Peters (red.), *Re-Reading Education Policies. A Handbook Studying the Policy Agenda of the 21st Century*, Sense, Rotterdam 2009.
- Kwiek M., *Inequality in Academic Knowledge Production. The Role of Research Top Performers Across Europe*, w: E. Reale, E. Primeri (red.), *Universities in transition. Shifting institutional and organizational boundaries*, Sense, Rotterdam 2015.

- Kwiek M., *Knowledge Production in European Universities. States, Markets, and Academic Entrepreneurialism*, Peter Lang, Frankfurt – New York 2013.
- Kwiek M., *Reformy instytucji europejskiego uniwersytetu: napięcia, kolizje, wyzwania*, „Principia. Pisma koncepcyjne z filozofii i socjologii teoretycznej” t. LVII-LVIII, Kraków 2013.
- Kwiek M., *Structural Changes in the Polish Higher Education System (1990-2010): A Synthetic View*, „European Journal of Higher Education” 4(3)/2014.
- Kwiek M., *The Internationalization of the Polish Academic Profession. A European Comparative Approach*, „Zeitschrift für Pädagogik” 60(5)/2014.
- Kwiek M., *The University and the State. A Study into Global Transformations*, Peter Lang, Frankfurt am Main – New York 2006.
- Kwiek M., *The University and the Welfare State in Transition. Changing Public Services in a Wider Context*, w: D. Epstein, R. Deem i in. (red.), *World Yearbook of Education 2008*, Routledge, New York 2007.
- Kwiek M., *Transformacje uniwersytetu. Zmiany instytucjonalne i ewolucje polityki edukacyjnej w Europie*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2010.
- Kwiek M., *Umiędzynarodowienie badań naukowych. Polska kadra akademicka z perspektywy europejskiej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 45(1)/2015.
- Kwiek M., *Uniwersytet jako wspólnota badaczy? Polska z europejskiej perspektywy porównawczej i ilościowej*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 40(2)/2012.
- Kwiek M., Maassen P. (red.), *National Higher Education Reforms in a European Context. Comparative Reflections on Poland and Norway*, Peter Lang, Frankfurt – New York 2012.
- Leibfried S., Mau S. (red.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Edward Elgar, Cheltenham 2008.
- Leibfried S., Obinger H., *Welfare State Futures. An Introduction*, w: S. Leibfried (red.), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Maassen P., Olsen J.P. (red.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht 2007.
- Making Reforms Happen: Lessons From OECD Countries*, OECD, Paris 2010.
- Martens K., Jakobi A.P. (red.), *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?*, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Martens K., Rusconi A., Leuze K. (red.), *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.
- Nullmeier F., Kaufmann F.-X., *Post-War Welfare State Development*, w: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2010.
- Olsen J.P., *The Institutional Dynamics of the European University*, w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht 2007.
- Palier B. (red.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.
- Pavolini E., Guillén A.M. (red.), *Health Care Systems in Europe under Austerity. Institutional Reforms and Performance*, Palgrave, New York 2013.
- Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris 2013.

- Pierson P., *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, w: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Powell J., Hendricks J. (red.), *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective*, Springer, Dordrecht 2009.
- Rothgang H., Cacace M., Frisina L., Grimmeisen S., Schmid A., Wendt C., *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2010.
- Salerno C., *A Service Enterprise: The Market Vision*, w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Springer, Dordrecht 2007.
- Scharpf F.W., Schmidt V.A. (red.), *Welfare and Work in the Open Economy*, t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Schuetze H.G., *University Governance Reform: The Drivers and the Driven*, w: H.G. Schuetze, W. Bruneau, G. Grosjean (red.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave, New York 2012.
- Stensaker B., Välimaa J., Sarrico C.S. (red.), *Managing Reform in Universities. The Dynamics of Culture, Identity and Organizational Change*, Palgrave, New York 2012.
- Svallfors S., *Welfare States and Welfare Attitudes*, w: S. Svallfors (red.), *Contested Welfare States: Welfare Attitudes in Europe and Beyond*, Stanford University Press, Stanford 2012.
- Swank D., *Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies*, w: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2001.
- Teixeira P., *Economic Imperialism and the Ivory Tower: Some reflections Upon the Funding of Higher Education in the EHEA (2010-2020)*, w: B.M. Kehm, J. Huisman, B. Stensaker (red.), *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*, Sense, Rotterdam 2009.
- The Political Economy of Reform: Lessons From Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, OECD, Paris 2009.
- Titmuss R.M., *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin, London 1968.
- Välimaa J., Hoffman D., *Knowledge Society Discourse and Higher Education*, „Higher Education” 56/2008.
- Wilensky H.L., *Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press, Berkeley 2002.
- Ziman J., *Prometheus Bound. Science in a dynamic steady-state*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.