

MAREK KWIEK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Centrum Studiów nad Polityką Publiczną
e-mail: kwiekm@amu.edu.pl

Rosnąca konkurencja o zasoby: uniwersytety a inne instytucje sektora publicznego

Abstract. *The paper focuses on the increasing cross-sectoral competition for public resources between various types of public sector institutions in Europe and its implications for future public funding for both higher education and academic research. The major implication is the fierce competition for public resources, studied in this paper from a cross-sectoral perspective, in which the future levels of public funding for higher education in tax-based European systems are highly dependent on social attitudes towards what higher education brings to society and the economy, relative to what other claimants to the public purse can bring to them.*

Keywords: *cross-sectoral competition, financing higher education, demographics*

Wprowadzenie

Celem prezentowanego tekstu jest zwrócenie uwagi na rosnącą rolę konkurencji między najważniejszymi elementami tradycyjnego europejskiego państwa dobrobytu, zwłaszcza konkurencji o środki publiczne. Uniwersytety europejskie w coraz mniejszym stopniu mogą liczyć na tradycyjne zaufanie, połączone z warunkowym finansowaniem, w relacjach z państwem, a w coraz większym stopniu muszą liczyć się ze zmieniającym się nastawieniem społecznym, które z kolei pośrednio determinuje poziom wsparcia finansowego. Nowym elementem konkurencji międzysektorowej jest zmiana demograficzna i starzenie się społeczeństw, sprawiające, iż coraz większą rolę w zachodnioeuropejskich gospodarkach odgrywa

finansowanie systemów ochrony zdrowia i systemów emerytalnych. Najprostszym ujęciem nowych relacji między najważniejszymi elementami państwa dobrobytu jest gra o sumie zerowej: świadomość, że wszyscy nie mogą być wygranymi, a o wsparcie społeczeństwa – *de facto* publiczne dotacje – trzeba będzie się systematycznie starać, prowadzi do nowych dylematów instytucjonalnych w szkolnictwie wyższym.

U źródeł zmian sposobów funkcjonowania szkolnictwa wyższego w Europie tkwi – między innymi – rosnąca konkurencja, w której biorą udział wszystkie typy instytucji sektora publicznego. Główne rodzaje instytucji nowoczesnego uniwersytetu (przede wszystkim humboldtowski i napoleoński) i główne rodzaje nowoczesnej instytucji państwa, a w szczególności państwa dobrobytu, są ze sobą ściśle powiązane (Kogan, Bauer, Bleiklie i Henkel 2000; Kogan i Hanney 2000; Becher i Kogan 1992; Kwiek 2015a; 2015d). W okresie powojennym w Europie niespotykanemu rozwojowi finansowanych z budżetu państwa usług publicznych towarzyszył równoległe równie bezprecedensowy rozwój publicznych uniwersytetów. Umasowienie szkolnictwa wyższego zbiegło się w czasie z pozostającym bez precedensu rozwojem państwa dobrobytu. Jednak obecnie szkolnictwo wyższe (a w jego ramach tradycyjne uniwersytety), podobnie jak europejskie państwa dobrobytu, przechodzi najdalej idące procesy przekształceń w swojej powojennej historii. Ich główną konsekwencją jest rosnąca systemowa konkurencja o publiczne zasoby. W jej ramach przyszły poziom finansowania poszczególnych instytucji publicznych, w tym również publicznych uniwersytetów, jest coraz silniej uzależniony od społecznych postaw względem tego, co instytucje owe – w tym system szkolnictwa wyższego – wnoszą do społeczeństwa i gospodarki relatywnie do tego, co do tych obszarów wnieść mogą inne sektory (równie silnie wspierane ze środków publicznych). Rośnie zatem międzysektorowa konkurencja o publiczne zasoby, a ważną część konkurujących sektorów stanowią interesujące nas tutaj szkolnictwo wyższe i akademickie badania naukowe (Mazza i in. 2008; Whitley, Gläser i Engwall 2010).

1. Wydatki na sektor publiczny jako gra o sumie zerowej

W bardzo ogólnym ujęciu (i w dużym, ale niezbędnym tutaj uproszczeniu) wydatki publiczne na wszystkie usługi finansowane ze środków publicznych to wspomniana gra o sumie zerowej: wyższe wydatki w jednym sektorze usług publicznych, np. w obszarze systemu emerytalnego czy publicznego szkolnictwa wyższego, występują kosztem wydatków w innych sektorach usług publicznych, np. w systemach publicznej ochrony zdrowia (oraz np. kosztem publicznej infrastruktury, wydatków na obronność, utrzymania porządku publicznego). Chyba że dochody z podatków rosną równie szybko jak publiczne wydatki, a tort publicznych funduszy do podziału w skali kraju staje się coraz większy.

Jednak obecnie w niemal całej Europie szybciej rośnie suma wydatków publicznych niż suma publicznych (pochodzących z podatków) dochodów budżetowych. Polska nie jest wyjątkiem, zadłużając się dzisiaj coraz bardziej na konto przyszłych pokoleń. Gra o sumie zerowej w obszarze wydatków publicznych widoczna była szczególnie wyraźnie w europejskich postkomunistycznych krajach transformacji ustrojowej, zwłaszcza bezpośrednio po upadku systemu komunistycznego i w latach 90. ubiegłego wieku. Wybory w obszarze polityki publicznej były wówczas wyjątkowo trudne, priorytety w ramach wydatków publicznych stanowiły przedmiot gorących kontrowersji politycznych, a szkolnictwo wyższe i akademickie badania naukowe z pewnością nie były publicznym priorytetem. Polskie uczelnie musiały sobie radzić same i – zgodnie z zasobową teorią działania organizacji – najczęściej nastawiały się na płatne kształcenie i rezygnowały z szerszego uprawiania badań naukowych (co doprowadziło w tym okresie do deinstytucjonalizacji misji badawczej przede wszystkim miękkich wydziałów uniwersytetów i czego skutki odczuwamy w systemie do dzisiaj w postaci kombinacji niechęci, niemocy i niedofinansowania nauki, zob. Kwiek 2012a; Antonowicz i in. 2016). Dobrym kontekstem dla naszych rozważań jest uwaga, iż obserwowane obecnie w Europie urynkowanie szkolnictwa wyższego przekształca teoretyczny problem priorytetyzacji wydatków publicznych w praktyczny problem alokacji dostępnych środków publicznych:

Spółeczeństwo docenia to, co wytwarza Uniwersytet, jedynie relatywnie względem tego, w jaki sposób przeznaczane nań środki mogłyby zostać wykorzystane gdzie indziej. [...] Prowadzenie nieskrępowanych badań naukowych czy wpajanie zasad demokracji są same w sobie szczytnymi zadaniami, jednak są to działania wymagające środków, które równie dobrze mogłyby być wykorzystywane w celu realizacji innych zamierzeń społecznych (Salerno 2007: 121).

Rośnie konkurencja o środki publiczne między szkolnictwem wyższym (wraz z akademickimi badaniami naukowymi), systemem emerytalnym oraz systemem ochrony zdrowia. Rośnie również niestabilność finansowania sektora publicznego połączona ze zmieniającymi się warunkami dostępu do środków publicznych. Reformy różnych typów państwa dobrobytu w Europie to przede wszystkim reformy tych trzech obszarów, które w największym stopniu konsumują budżety przeznaczane na usługi publiczne (i które w największym stopniu, przynajmniej potencjalnie, można wiązać ze współodpłatnością wedle modelu amerykańskiego, co najlepiej widać po kierunku zmian zachodzących w systemach anglosaskich, zwłaszcza angielskim i australijskim).

Obecne przekształcenia społecznych celów europejskich państw dobrobytu zachodzą w czasach, gdy tradycyjne zobowiązania państwa wobec obywateli znajdują się w toku nieustannych i fundamentalnych rewizji, a niektóre działania i cele uważane obecnie za podstawowe mogą zostać przedefiniowane i umieszczone poza spektrum tradycyjnych obowiązków państwowych (Hovey 1999: 60). Dobrym przykładem jest tutaj właśnie sektor szkolnictwa wyższego, zmuszany

nieustannie do konkurowania z całym szeregiem innych społecznie atrakcyjnych i użytecznych form wydatkowania środków publicznych.

Sektor szkolnictwa wyższego, by wygrywać w ramach konkurencji o publiczne finansowanie, musi – jak się wydaje – być coraz bardziej konkurencyjny w swojej ofercie składanej społeczeństwu i bardziej przekonujący w swojej argumentacji: po raz pierwszy w powojennej historii uczelnie muszą starać się bardziej szczególnie pokazywać, co wnoszą do społeczeństwa (oraz częściowo, pośrednio i bezpośrednio, do gospodarki). To perspektywa dla uczelni europejskich zupełnie nowa, i zupełnie niespodziewana. Pokazująca zarazem, że uniwersytety przestają być traktowane – a zarazem muszą przestać siebie traktować – jako instytucje, a zaczynają być traktowane (i muszą zacząć siebie traktować) jak organizacje. A różnica między tradycyjną instytucją akademicką a wyłaniającą się obecnie akademicką organizacją jest ogromna (zob. Kwiek 2012a).

2. Międzysektorowa walka o przetrwanie

W „złotej epoce” państwa dobrobytu rosły nakłady na szkolnictwo wyższe i na akademickie badania naukowe (zwłaszcza na badania podstawowe w naukach ścisłych), a wraz z umasowieniem szkolnictwa wyższego rósł cały sektor (zob. Salter i Martin 2001). Jednak umasowienie zostało już osiągnięte w całej Europie, a dalszy rozwój sektora stał się o wiele bardziej warunkowy: rozwój został stopniowo obwarowany nowymi wymaganiami, a sektor obciążony nowymi obowiązkami. Coraz silniejsze zmagania o publiczne uznanie (a tym samym publiczne finansowanie) toczą się obecnie między wszystkimi usługami publicznymi, a w przyszłości zmagania te mogą stać się jedynie jeszcze bardziej zaciekle. Z darwinistycznej perspektywy ekologii organizacji (Hannan i Freeman 1989; Hannan, Pólos i Carroll 2007; Aldrich 2008) wszystkie sektory walczą o przetrwanie i wszystkie muszą się do nowej sytuacji dostosować. Nas interesują tu jednak sposoby dostosowania szkolnictwa wyższego.

Poziom publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe w dzisiejszej Europie jest wciąż tak samo wysoki (a często wyższy) jak w poprzedniej dekadzie, co w skali globalnej wyróżnia uniwersytety europejskie. Jednak rozpatrywanie owych nakładów w kontekście nakładów na inne sektory usług publicznych konkurujących o dostęp do publicznego finansowania w codziennej rzeczywistości funkcjonowania państwa dobrobytu wprowadza do programu reform szkolnictwa wyższego nowy wymóg potencjalnego „osiągania więcej za mniej” (czyli ideę *doing more with less*, zob. Hall 2010; Marr i Creelman 2011; Bonaccorsi, Daraio i Geuna 2010). Usługi i programy finansowane przez państwo obejmowały tradycyjnie ochronę zdrowia, emerytury i edukację. Dziś jednak, wraz z postępującym procesem starzenia się większości społeczeństw Europy Zachodniej (i najszybciej starzejącego się państwa w UE, czyli Polski), oczekuje się, że koszty ochrony zdrowia i emerytur będą stale

rosły, choćby z powodów czysto demograficznych: rośnie liczba i odsetek osób w wieku poprodukcyjnym, żyjemy dłużej, a nowe terapie i nowe leki są zarazem coraz droższe i coraz skuteczniejsze. Od szkolnictwa wyższego coraz częściej wymaga się szczegółowego wskazania wkładu do rozwoju społecznego i gospodarczego. W przyszłości możemy spodziewać się zarówno redukcji po stronie niektórych jego kosztów funkcjonowania, jak i rosnącej potrzeby pozyskiwania większego niepodstawowego i niepaństwowego finansowania po stronie jego dochodów (*non-core non-state income*). Udział niepodstawowych i niepaństwowych dochodów na uniwersytetach europejskich, jak pokazują dane porównawcze, jest już teraz istotny, a zakłada się, że będzie rósł dalej (CHEPS 2010; Shattock 2009).

Można się spodziewać, że transformacje w sektorze usług publicznych, a szczególnie w szkolnictwie wyższym, będą przeprowadzane stopniowo i długofalowo (a nie gwałtowne i w krótkim czasie). Tworzenie architektury szkolnictwa wyższego w zakresie ustroju, zarządzania i finansowania w powojennej Europie zajęło kilka dekad – i ich transformacja przypuszczalnie również zajmie w sumie kilka dziesięcioleci, zwłaszcza że trwa już od co najmniej dwudziestu lat. W przyszłości może się zwiększyć rola akumulacji małych, subtelných, stopniowych, a tym niemniej transformacyjnych zmian (Mahoney i Thelen 2010). (Jeden z najbardziej obiecujących kierunków w porównawczych badaniach dotyczących ewolucji europejskiego państwa dobrobytu wykorzystuje narzędzia konceptualne dostarczane przez instytucjonalizm historyczny w badaniach organizacji, szczególnie zaś przez pojęcie „stopniowej zmiany transformacyjnej”, ukute przez Streecka, Thelen i Mahoney’a, Streeck i Thelen 2005, Mahoney i Thelen 2010; zob. zwłaszcza zastosowanie w trzech studiach: Palier 2010; Häusermann 2010; Cerami i Vanhuyse 2009. Te same narzędzia konceptualne mogą śmiało posłużyć do porównawczego badania zmian w europejskim szkolnictwie wyższym).

Państwo dobrobytu po swojej „złotej epoce” lat 60. i 70. w Europie weszło w epokę oszczędności i zaciskania pasa (czyli *austerity*), która zmusiła je do „zejścia ze ścieżki nieustannie rosnących wydatków społecznych oraz nieustannie rosnącej odpowiedzialności po stronie państwa” (Leibfried i Mau 2008: xiii; zob. Castles, Leibfried, Lewis, Obinger i Pierson 2010). Podobnie publiczny sektor szkolnictwa wyższego i nauki w Europie przestał być nieustannym „sektorem wzrostu” (Ziman 1994), obejmującym stale rosnącą liczbę instytucji, kadry oraz rosnące publiczne finansowanie badań akademickich. Transformacje państwa dobrobytu oraz transformacje szkolnictwa wyższego w drugiej połowie XX wieku pokazały duże strukturalne podobieństwa, w obu przypadkach obserwowaliśmy najpierw epokę ekspansji i umasowienia, a potem epokę oszczędności i zaciskania pasa, doświadczane w niemal całej Europie w tych samych okresach (kraje naszego regionu są tu wyjątkiem historycznym – umasowienie szkolnictwa wyższego nastąpiło później, a zaciskanie pasa we wszystkich usługach publicznych miało miejsce wcześniej; dla obydwu procesów cezurą stał się 1989 rok, zob. Kwiek 2006).

3. Quasi-rynkowe reguły konkurencji międzysektorowej i wewnątrzsektorowej

Skala działań, a tym samym również finansowania uniwersytetów w wymiarze historycznym pozostaje dzisiaj bez precedensu. Nigdy dotąd ich funkcjonowanie nie wiązało się z taką ilością zróżnicowanych, zarówno jednoznacznie publicznych, jak i jednoznacznie prywatnych korzyści (rosną bowiem i *public benefits*, i *private benefits*, przy czym te ostatnie, jak się wydaje, rosną szybciej; zob. koncepcje uniwersytetu jako dobra wspólnego oraz rozróżnienie prywatne – publiczne w ramach „krytycznych” badań szkolnictwa wyższego w cennej monografii Szadkowski 2015). Niemniej jednak również nigdy w powojennej historii wszystkie aspekty funkcjonowania uczelni nie były analizowane tak szczegółowo z międzynarodowej perspektywy porównawczej oraz nie były tak szczegółowo oceniane przez międzynarodowe i ponadnarodowe organizacje (zob. Martens, Nagel, Windzio i Weymann 2010). Pomiary i rankingi gospodarczej konkurencyjności krajów w coraz większym stopniu oznaczają również pomiary i rankingi zarówno potencjału, jak i efektów funkcjonowania krajowych systemów szkolnictwa wyższego, nauki i innowacji. Szkolnictwo wyższe znajduje się pod rosnącym nadzorem krajowym i międzynarodowym.

Tradycyjne i wypracowane po drugiej wojnie światowej bezwarunkowe (i oparte na dwustronnym zaufaniu państwo – akademia) finansowanie uniwersytetów zamienia się stopniowo w Europie na finansowanie „konkurencyjne” (zob. Geuna 1999; Geuna 2001; Kwiek 2012b). Szkolnictwo wyższe i nauka podlegają coraz szerzej oddziaływaniu zasad *quasi*-rynkowych: nie tylko współzawodniczą z potężnymi konkurentami zewnętrznymi (czyli zewnątrzsektorowo), ale również podlegają konkurencji wewnątrzsektorowej, czyli stymulowanej przez państwo konkurencji między instytucjami, jednostkami podstawowymi, grupami badawczymi i poszczególnymi naukowcami – pomijając tradycyjną konkurencję między różnymi obszarami nauki. Z idei konkurencji na poziomie indywidualnym, która wspiera ideę doskonałości naukowej, wzięła się zarówno Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERC), jak i Narodowe Centrum Nauki (NCN). Z kolei z idei konkurencji na poziomie wydziałowym wzięł się Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych (KEJN) i jego ocena parametryczna.

Rosnącą wagę perspektywy *quasi*-rynkowej oraz rosnącą finansową presję we wszystkich obszarach usług publicznych, którym towarzyszy rosnąca konkurencja o środki publiczne, wzmacnia kilka czynników. Obejmują one procesy globalizacji i umiędzynarodowienia, niedawny kryzys finansowy, popularność idei Nowego Zarządzania Publicznego, neoliberalizm w polityce globalnej i europejskiej, jak również zmieniające się wskaźniki demograficzne oraz ich przewidywany wpływ na wydatki publiczne (zob. Scharpf i Schmidt 2000 oraz doskonałą monografię Dominika Antonowicza dotyczącą zmagania między „siłą globalnych procesów” a „lokalną

tradycją”, Antonowicz 2015). Europejskie instytucje szkolnictwa wyższego mogą odpowiadać na konkurencyjne międzysektorowo otoczenie finansowe poprzez poszukiwanie rozwiązań albo po stronie kosztów, albo po stronie przychodów (zob. Johnstone 2006). Bardziej prawdopodobną instytucjonalną odpowiedzią na potencjalnie pogarszające się warunki finansowe, w których będą działać instytucje szkolnictwa wyższego w przyszłości, jest odpowiedź po stronie przychodów. Odpowiedź po stronie kosztów jest bowiem już od dawna stosowana (obniżanie kosztów funkcjonowania odbywa się od dwudziestu lat, jak pokazują drobiazgowo analizy warunków pracy akademickiej, zob. analizy od Enders 2000; Enders 2001; Altbach 2000; Altbach 2002, po Yudkewich, Altbach i Rumbley 2015; Altbach, Reisberg, Yudkewich, Androurchak i Pacheco 2012); odpowiedzią byłoby zatem poszukiwanie nowych źródeł przychodów, najczęściej nietradycyjnych dla większości systemów europejskich. Można się spodziewać rosnącej roli generowania przychodów „wypracowanych” (i malejącej roli przychodów „otrzymywanych”), jak w kontekście uniwersytetów brytyjskich nazywał je Gareth Williams (Williams 1992: 39-50; zob. również Shattock 2009; Alexander i Ehrenberg 2003). Uniwersytety europejskie będą coraz bardziej poszukiwały owego *earned income* w różnych obszarach, zarówno związanych z kształceniem, jak i z badaniami. Również granty pochodzące z krajowych rad do spraw nauki – coraz szerszego systemu *national research councils*, którego elementem jest polskie NCN – to dochód wypracowany, a nie otrzymany (którym są w polskim kontekście malejące dotacje statutowe). Większość niedofinansowanych systemów, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, może chętniej akceptować nowe wzorce finansowania niż systemy zachodnioeuropejskie, z tradycyjnie bardziej szczodrym finansowaniem publicznym (Kwiek 2011). „Przedsiębiorczość akademicka” przyciąga w ostatnich latach coraz więcej uwagi ustawodawców na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim (zob. Geuna i Muscio 2009; Kwiek 2013a: 251-336; Kwiek 2015a: 145-174).

4. Zmiany w trybie działania uniwersytetów – czy w ich podstawach normatywnych?

Szkolnictwo wyższe, a szczególnie uniwersytety badawcze, w przeciwieństwie do sektora ochrony zdrowia czy sektora emerytalnego, postrzegane jest przez społeczeństwa europejskie jako potencjalnie zdolne do generowania przychodów poprzez różne formy przedsiębiorczości akademickiej i działań związanych z trzecią misją czy też z mechanizmami współdzielenia kosztów kształcenia. Im bardziej pomyślnie pod względem finansowym radzą sobie obecnie publiczne uniwersytety przedsiębiorcze, tym większe są szanse, że ich finansowa niezależność stanie się w przyszłości oczekiwaniem wysuwany przez ustawodawców. Uniwersytety mogą zostać zatem „ukarane” za zdolność radzenia sobie w ciężkich czasach. William Zumeta podkreślał ten fakt w kontekście USA ponad dekadę temu:

[...] inaczej niż w przypadku innych składników budżetu państwa, szkolnictwo wyższe posiada istotne źródła funduszy, co do których ustawodawcy są przekonani, że mogą być wykorzystane w momencie gdy instytucje będą musiały radzić sobie z głębokimi cięciami budżetowymi (Zumeta 2004: 85).

Jednak procesy prywatyzacji i urynkowania szkolnictwa wyższego w Europie, najbardziej zaawansowane w systemie angielskim, mogą zmienić samą istotę instytucji edukacyjnych, niezależnie od wywierania bezpośredniego wpływu na ich sytuację finansową. W kontekście „uniwersytetów przedsiębiorczych” pojawiających się w krajach anglosaskich pod koniec zeszłego stulecia Williams (2003: 15) zapytywał: „kiedy nowy bodziec stanie się tak potężny lub tak uzależniający, że sam organizm zmieni swoją naturę? Jeśli tak się stanie, to czy będzie to ewolucja, czy też rozkład?” oraz do jakiego stopnia „przedsiębiorczy »tryb działania« zaczyna narzucać ukierunkowany na wartości »tryb normatywny« uniwersytetów?”. Zmiany w sposobach finansowania mogą zatem prowadzić do zmian rdzenia wartości wyznawanych przez tradycyjne uniwersytety, a tym samym diagnozowana tutaj rosnąca międzysektorowa konkurencja o publiczne zasoby finansowe może okazać się czymś więcej niż tylko zwykłą zmianą tego, co Becher i Kogan (1992) nazwali „trybem działania” uniwersytetów: byłaby to zmiana w ich „trybie normatywnym”. Nie tylko rodzą się zatem potencjalnie instytucje funkcjonujące inaczej – rodzą się zarazem potencjalnie instytucje o nowym, zredefiniowanym podłożu normatywnym. Tradycyjne normy i wartości akademickie przekazuje z pokolenia na pokolenie kadra akademicka, będąc z jednej strony ich jedynym depozytariuszem, a z drugiej najważniejszym punktem potencjalnego oporu wobec niechcianych mechanizmów wprowadzanych przez niechciane reformy.

We wszystkich europejskich systemach szkolnictwa wyższego i badań naukowych obserwujemy dziś koncentrację finansowania na badania w mniejszej niż dotychczas liczbie czołowych instytucji: widzimy coraz wyraźniej nowych wygranych i przegranych, coraz bardziej konkurencyjnych praktyk alokacji środków finansowych, zgodnie z opisanym przez Roberta K. Mertona „efektem św. Mateusza” w nauce, który odnosił się przede wszystkim do pojedynczych naukowców („bogaci stają się coraz bogatsi w tempie, które sprawia, że biedniejsi stają się względnie jeszcze bardziej biedni” – Merton 1973: 457), ale zarazem odnosił się do poziomu instytucjonalnego. Jednocześnie wydają się istnieć silne ograniczenia dalszego rozwoju nauki po długim okresie nieustannej ekspansji, pojawia się „dynamiczny stan równowagi” (Ziman 1994).

5. Demografia, priorytety publiczne i alokacja wartości: między prywatyzacją a deprywatyzacją/republicyzacją

Priorytety publiczne ulegają obecnie zmianom na całym świecie, a polityka edukacyjna zależy w znacznym stopniu od zmian „alokacji wartości” (Rizvi i Lingard

2010: 71 nn.). O podziale publicznych środków finansowych w sytuacji kurczącej się podstawy podatkowej i rosnących wydatków innych niż edukacyjne w starzejących się społeczeństwach europejskich coraz silniej decydować będą właśnie wartości oraz nastawienie szerokich warstw coraz starszych społeczeństw europejskich. Zjawiska te analizowaliśmy jako zmieniające się społeczne „postawy wobec państwa dobrobytu”, którym będą towarzyszyć zmieniające się społeczne „postawy wobec uniwersytetów” (Kwiek 2015d). Odnosimy wrażenie, że tradycyjne postawy – a co za tym idzie, tradycyjne wzorce podziału publicznych środków – nie muszą być w zmienionym kontekście demograficznym coraz starszej Europy tak przekonujące jak obecnie. A warunkiem utrzymania wysokiego wsparcia finansowego jest silne wsparcie społeczne.

Europa Środkowa, w tym również Polska, od dłuższego czasu eksperymentuje z różnymi formami prywatyzacji wszystkich usług publicznych, chociaż w odniesieniu do szkolnictwa wyższego prawdopodobny wydaje się scenariusz stopniowej deprywatyzacji (zewnętrznej i wewnętrznej, Kwiek 2015a; Kwiek 2013b) całości systemu: deprywatyzacja szkolnictwa wyższego oznacza stopniową, trwającą już dekadę dekompozycję prywatnego szkolnictwa wyższego oraz stopniowy wzrost roli publicznego finansowania publicznych uczelni. Procesy nazwane przez nas deprywatyzacją dominują od 2006 r. – i przeciwstawiane są procesom prywatyzacji dominującej w latach 1990-2005. Okres 1990-2006 to epoka ekspansji szkolnictwa wyższego, a okres po 2006 r. to epoka jego implozji, czyli systematycznego kurczenia. Zasadniczym motorem zmian jest zmieniająca się demografia, ale również spadający od 2010 r. współczynnik skolaryzacji. Polska ma coraz mniej studentów, mniej studentów płacących za studia i mniej studentów w sektorze prywatnym. Deprywatyzacja oznacza procesy zachodzące w obu sektorach i w całym systemie: upraszczając, maleje rola wymiarów prywatnych i rośnie rola wymiarów publicznych (dlatego deprywatyzacja oznacza zarazem „republicyzację”, czyli „ponowne upublicznienie”, zob. Kwiek 2017). Uzasadnienie dla finansowania europejskiego uniwersytetu badawczego zmienia się przez ostatnie dwie dekady, eksponując zasadę konkurencyjności (Geuna 2001) oraz społecznej i ekonomicznej wagi tej instytucji (stąd *socio-economic relevance* staje się tak samo ważna jak *scientific excellence*, a na niższych poziomach zróżnicowanych systemów o wiele ważniejsza, co rodzi potężne napięcia w obszarze misji uniwersytetu).

Priorytety publiczne zmieniają się na całym świecie, w różnym tempie w różnych jego częściach. Wyzwania społeczne młodych krajów rozwijających się o ludności o stosunkowo krótkiej spodziewanej średniej długości życia i o piramidzie demograficznej z potężną podstawą – nie mają wiele wspólnego z wyzwaniami starzejącej się Europy, której mieszkańcy dożywają późnej starości i gdzie piramida demograficzna poszerza się dla starszej i najstarszej części populacji. Starzenie się Europy odbywa się w różnym tempie (choć nie wszędzie) i dla przyszłości finansowania uniwersytetów europejskich ma znaczenie fundamentalne. W kontekście teorii kapitału ludzkiego oraz badań dotyczących dużych i rosnących prywatnych

korzyści z wykształcenia wyższego (obok korzyści publicznych), przekierowanie większej puli środków publicznych z systemów szkolnictwa wyższego i systemów nauki akademickiej do systemów ochrony zdrowia i systemów emerytalnych oraz wypełnienie tak powstałej luki w uczelnianych przychodach przez mechanizmy współodpłatności za studia i kontrakty z gospodarką wydaje się dziś w Europie bardziej prawdopodobne niż kiedykolwiek wcześniej. Wyjątkiem mogą być systemy o drastycznie malejącej liczbie studentów, a tak jest w przypadku Polski i kilku innych państw postkomunistycznych, np. Estonii, Rumunii czy Bułgarii: tam od dekady postępują procesy deprywatyizacji.

W ramach dominującej przez poprzednie półwiecze logiki publicznego finansowania w Europie uniwersytetom należało się duże (i stale rosnące) finansowanie publiczne, a stojące za taką alokacją środków argumenty nie musiały być jakoś szczególnie eksponowane, ponieważ były uważane za oczywiste.

W ramach nowej logiki, w której rośnie rola konkurencji międzysektorowej, argumenty owe muszą być prezentowane poniekąd od nowa, w znacząco silniejszej, radykalnie bardziej przekonującej wersji. W przeciwnym razie – jak pokazują najnowsze badania pauperyzowanej i pauperyzującej się kadry akademickiej w Europie i w świecie (Yudkewich i in. 2015) – dostęp młodych talentów do pracy akademickiej będzie coraz silniej blokowany, a same uczelnie w związku z tym będą cieszyły się coraz mniejszym społecznym szacunkiem (zob. badania młodej polskiej kadry w kontekście międzynarodowym: Kwiek 2015b; 2015c). Można się obawiać potężnego negatywnego sprzężenia zwrotnego: mniejsze nakłady mogą powodować odwrót od pracy akademickiej najlepszych młodych umysłów, co zmniejszy społeczne uznanie dla instytucji i jeszcze bardziej zmniejszy poziom jej gwarantowanego, publicznego finansowania. Powyższe procesy mają naturę globalną, a najbardziej zaawansowane są w krajach anglosaskich. W tradycyjnym europejskim ujęciu instytucji uniwersytetu atrakcyjność akademickiej kariery zawodowej bezsprzecznie maleje – a inne sektory gospodarki konkurują z nią tym bardziej, im bardziej praca akademicka zaczyna przypominać pracę w korporacji (jednak o znacząco niższym wynagrodzeniu).

6. Priorytety polityków i priorytety elektoratów a zmiany demograficzne

Negatywny wpływ na poziom publicznego finansowania szkolnictwa wyższego mogą również wywierać procesy polityczne związane z procesami demograficznymi: odmienna struktura wiekowa elektoratu w nadchodzących dekadach (Dumas i Turner 2009) może potencjalnie w naturalny sposób podnieść znaczenie wydatków na systemy emerytalne i ochronę zdrowia, pozostawiając szkolnictwo wyższe z coraz mniejszymi publicznymi nakładami. Podczas gdy obecnie obszarem spornym nie jest powszechna edukacja, to szkolnictwo wyższe może stać się

obszarem, w którym ogniskować się mogą konflikty międzypokoleniowe. Idea współodpłatności za studia w ustawodawstwie dotyczącym szkolnictwa wyższego może zatem stawać się w Europie bardziej popularna niż kiedykolwiek wcześniej, zarówno z powodów finansowych, jak i ideologicznych. W świecie rozwijającym, w którym studiuje dzisiaj większość z 200 milionów studentów, pobieranie opłat za studia jest mechanizmem dominującym (zob. Johnstone i Marcucci 2007, Johnstone 2006 oraz pierwotne sformułowanie idei *cost-sharing* w Johnstone 1986). Tym samym dawni zwyczajcy dzielenia zasobów publicznych mogą stać się jego przyszłymi przegranymi (i odwrotnie) w obliczu zmieniających się priorytetów społecznych i nowych odpowiedzi na pytanie, co w związku z tym wymaga większego finansowania publicznego.

Dobrym argumentem na rzecz zwiększania publicznego finansowania sektora szkolnictwa wyższego opartym na teoriach kapitału ludzkiego jest to, że inwestycje w szkolnictwo wyższe są w dłuższej perspektywie inwestycjami w umiejętności i kompetencje siły roboczej; jednakże biorąc pod uwagę logikę cykli wyborczych, oznacza to, że waga takich inwestycji dla większości partii politycznych z biegiem czasu raczej maleje niż rośnie. Długoterminowe inwestycje są dla partii politycznych i elektoratów znacznie mniej kuszące niż inwestycje krótkoterminowe. Ta krótkowzroczność w dobieraniu priorytetów w wydatkach publicznych może mieć daleko idący negatywny wpływ na wzrost publicznego subsydiowania instytucji szkolnictwa wyższego. Odkąd dwie czy trzy dekady temu rozpoczęły się w Europie systemowe reformy sektora publicznego, od każdego składnika sektora publicznego oczekuje się wykazywania swojej przewagi nad konkurentami. Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*) wprowadza korporacyjne, skupione na konkurencji sposoby myślenia o tradycyjnie publicznych, niekonkurencyjnych obszarach, co niesie nieprzewidywalne konsekwencje dla przyszłego poziomu publicznego subsydiowania szkolnictwa wyższego.

Podsumowanie: od logiki akademickiej do logiki finansowej?

Nowe idee dotyczące państwa pośrednio powołują do życia nowe idee dotyczące uniwersytetów (które w Europie kontynentalnej tradycyjnie, w okresie powojennym, były w ogromnej mierze zależne od publicznych dotacji), a szczególnie ich zarządzania i finansowania. Szkolnictwo wyższe – pośród eskalacji kosztów wszystkich usług publicznych w dzisiejszym świecie – musi coraz częściej w jasny sposób wykazywać niekwestionowaną dotąd wartość dostarczanych usług edukacyjnych i badawczych. Najważniejszą kwestią dla społeczeństwa i decydentów politycznych staje się coraz wyraźniej wartość tego, co dostarcza szkolnictwo wyższe w stosunku do wartości rezultatów społecznych możliwych do osiągnięcia przy wykorzystaniu tych samych zasobów finansowych gdzie indziej.

Problem przyszłości funkcjonowania publicznego szkolnictwa wyższego jest coraz częściej formułowany w kategoriach dostępnych zasobów (Salerno 2007: 121, zob. Johnstone 2007) – coraz silniejszy staje się też model ujmowania uniwersytetu jako „przedsiębiorstwa usługowego osadzonego w konkurencyjnych rynkach” (Maassen i Olsen 2007). 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. ubiegłego stulecia (zob. Teixeira 2009). Stosowanie kategorii czysto finansowych do funkcjonowania uczelni budzi zrozumiałe opór w całej Europie, ale szkolnictwo wyższe to setki miliardów euro inwestowane rocznie w infrastrukturę, kadre akademicką i badania naukowe oraz 20 milionów studentów; to również nieznanne wcześniej oczekiwania społeczne i gospodarcze wobec uczelni, dotyczące szczególnie ich bliższych związków z gospodarką.

Stopniowe przechodzenie od logiki akademickiej (dominującej w małych, elitarnych systemach) do logiki finansowej (dominującej w rozbudowanych systemach umasowionych) w myśleniu o funkcjonowaniu szkolnictwa wyższego to jedno z największych wyzwań, z którymi musi sobie dzisiaj radzić kadra akademicka w Europie. Część zachodzących zmian dobrze tłumaczy tytułowa rosnąca konkurencja o zasoby. Na dłuższą metę abstrahowanie od konkurencji międzysektorowej w rozważaniach o przyszłości europejskich uczelni może okazać się kontraproduktywne – będziemy bowiem coraz gorzej rozumieli funkcjonowanie naszych instytucji akademickich. A tym samym stopniowo będzie malał nasz wpływ na ich przyszłość¹.

*Z angielskiego przełożył dr Krystian Szadkowski
przekład przejrzał i poprawił autor*

Literatura

- Aldrich, H.E. (2008). *Organizations and Environments*. Stanford: Stanford University Press.
- Alexander, F.K., Ehrenberg, R.G., (red.) (2003). *Maximizing Revenue in Higher Education. New Directions for Institutional Research*. San Francisco, California: A Wiley Periodicals.
- Altbach, P.G. (red.) (2000). *The Changing Academic Workplace: Comparative Perspectives*. Chestnut Hill: CIHE Boston College.
- Altbach, P.G. (red.) (2002). *The Decline of the Guru: The Academic Profession in Developing and Middle-Income Countries*. Chestnut Hill: CIHE Boston College.

¹ Autor wyraża podziękowanie za wsparcie Narodowego Centrum Nauki, które otrzymał w ramach projektu Maestro (DEC-2011/02/A/HS6/00183) i jest wdzięczny za tłumaczenie wykonane przez dr. Krystiana Szadkowskiego. Tekst ukazał się jako „Competing for Public Resources: Higher Education and Academic Research in Europe – A Cross-Sectoral Perspective”, w: J.C. Brada, W. Bienkowski, M. Kuboniawa (red.), *International Perspectives on Financing Higher Education*, Palgrave, New York 2015, ss. 6-24.

- Altbach, P.G., Reisberg, L., Yudkevich, M., Androushchak, G., Pacheco, I. (red.) (2012). *Paying the Professoriate. A Global Comparison of Compensation and Contracts*. New York: Routledge.
- Antonowicz, D. (2015). *Między siłą globalnych procesów a lokalną tradycją. Polskie szkolnictwo wyższe w dobie przemian*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Antonowicz, D., Brdulak, J., Hulicka, M., Jędrzejewski, T., Kowalski, R., Kulczycki, E., Szadkowski, K., Szot, A., Wolszczak-Derlacz, J., Kwiek M. (2016). Reformować? Nie reformować? Szerszy kontekst zmian w szkolnictwie wyższym. *Nauka*. 4: 7-33.
- Becher, T., Kogan, M. (1992). *Process and Structure in Higher Education*. Second Edition. London: Routledge.
- Bonaccorsi, A., Daraio, C., Geuna, A. (2010). Universities in the New Knowledge Landscape: Tensions, Challenges, Change – An Introduction. *Minerva*. 48: 1-4.
- Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, Ch. (2010). Introduction. W: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, Ch. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (1-15). New York: Oxford University Press.
- Cerami, A., Vanhuysse, P. (red.) (2009). *Post-Communist Welfare Pathways*. New York: Palgrave.
- CHEPS (2010). *Progress in Higher Education Reform Across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and Main Report*. Enschede: CHEPS.
- Dumas, A., Turner, B.S. (2009). Aging in Post-Industrial Societies: Intergenerational conflict and solidarity. W: J. Powell, J. Hendrick (red.). *The Welfare State and Postindustrial Society: A Global Analysis* (41-56). New York: Springer.
- Enders, J. (red.) (2000). *Employment and Working Conditions of Academic Staff in Europe*. Frankfurt: GEW.
- Enders, J. (red.) (2001). *Academic Staff in Europe. Changing Contexts and Conditions*. Westport and London: Greenwood Press.
- Geuna, A. (1999). *The Economics of Knowledge Production. Funding and the Structure of University Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geuna, A. (2001). The Changing Rational for European University Research Funding: Are There Negative Unintended Consequences? *Journal of Economic Issues*. XXXV, 3.
- Geuna, A., Muscio, A. (2009). The Governance of University Knowledge Transfer: A Critical Review of the Literature. *Minerva*. 47: 93-114.
- Hall, J.C. (2010). *Doing More with Less. Making Colleges Work Better*. Dordrecht: Springer.
- Hannan, M.T., Freeman, J. (1989). *Organizational Ecology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hannan, M.T., Pólos, L., Carroll, G.R. (2007). *Logics of Organization Theory. Audiences, Codes, and Ecologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Häusermann, S. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hovey, H. (1999). State Spending for Higher Education in the Next Decade. The Battle to Sustain Current Support. W: *Report for the National Center for Public Policy and Higher Education*.
- Johnstone, D.B. (1986). *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.
- Johnstone, D.B. (2006). *Financing Higher Education. Cost-Sharing in International Perspective*. Boston: CIHE.
- Johnstone, D.B., Marcucci, P. (2007). *Worldwide Trends in Higher Education Finance: Cost-Sharing, Student Loans, and the Support of Academic Research*. Prepared for the UNESCO Forum on Higher Education. Available from: www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance.html.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I., Henkel, M. (2000). *Transforming Higher Education: A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Kogan, M., Hanney S. (2000). *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kwiek, M. (2006). *The University and the State. A Study into Global Transformations*. Frankfurt a/Main and New York: Peter Lang.
- Kwiek, M. (2011). *Universities and Knowledge Production in Central Europe*. W: P. Temple (red.), *Universities in the Knowledge Economy. Higher Education Organisation and Global Change (176-195)*. New York: Routledge.
- Kwiek, M. (2012a). Changing Higher Education Policies: From the Deinstitutionalization to the Reinstitutionalization of the Research Mission in Polish Universities. *Science and Public Policy*. 39.
- Kwiek, M. (2012b). The Growing Complexity of the Academic Enterprise in Europe: A Panoramic View. *European Journal of Higher Education*. 2(2-3).
- Kwiek, M. (2013a). *Knowledge Production in European Universities. States, Markets, and Academic Entrepreneurialism*. Frankfurt and New York: Peter Lang.
- Kwiek, M. (2013b). From System Expansion to System Contraction: Access to Higher Education in Poland. *Comparative Education Review*. 57(3) (Fall).
- Kwiek, M. (2015a). *Uniwersytet w dobie przemian. Instytucje i kadra akademicka w warunkach rosnącej konkurencji*, Warszawa: PWN.
- Kwiek, M. (2015b). Młoda kadra: różnice międzypokoleniowe w pracy naukowej i produktywności badawczej. Czyż Polska różni się od Europy Zachodniej? *Nauka* 3: 51-88.
- Kwiek, M. (2015c). Umiejdzynarodowienie badań naukowych. Polska kadra akademicka z perspektywy europejskiej. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 1(45): 39-74.
- Kwiek, M. (2015d). Reformy uniwersytetów europejskich: państwo dobrobytu jako brakujący kontekst badań i polityki publicznej. *Człowiek i Społeczeństwo*. 39: 165-196.
- Kwiek, M. (2017). Prywatyzacja i deprywatyzacja: od ekspansji (1990-2005) do implozji (2006-2025) systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. *Nauka*. 1: 39-67.
- Leibfried, S., Mau, S. (red.) (2008). *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. 3 volumes. Cheltenham: Edward Elgar.
- Maassen, P., Olsen, J.P. (red.) (2007). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.
- Mahoney, J., Thelen, K. (red.) (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marr, B., Creelman, J. (2011). *More with Less. Maximizing Value in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martens, K., Nagel, A.-K., Windzio, M., Weymann, A. (red.) (2010). *Transformation of Education Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mazza, C., Quattrone, P., Riccaboni, A. (red.) (2008). *European Universities in Transition: Issues, Models and Cases*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Merton, R.K. (1973). *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Palier, B. (red.) (2010). *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union: Economic and Social Perspectives*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2001). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. W: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford UP.
- Powell, J., Hendricks, J. (red.) (2009). *The Welfare State in Post-Industrial Society. A Global Perspective*. Dordrecht: Springer.
- Rizvi, F., Lingard, B. (2010). *Globalizing Educational Policy*. London: Routledge.
- Rothgang, H., Cacace, M., Frisina, L., Grimmeisen, S., Schmid, A., Wendt, C. (2010). *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Salerno, C. (2007). A Service Enterprise: The Market Vision. W: P. Maassen, J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration* (119-132). Dordrecht: Springer.
- Salter, A.J., Martin, B.R. (2001). The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review. *Research Policy*. Vol. 30: 509-532.
- Scharpf, F.W., Schmidt, V.A. (red.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy. Volume 1. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Shattock, M. (2009). *Entrepreneurialism in Universities and the Knowledge Economy. Diversification and Organizational Change in European Higher Education*. Maidenhead: Open University Press and SRHE.
- Streeck, W., Thelen, K. (red.) (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Szadkowski, K. (2015). *Uniwersytet jako dobro wspólne. Podstawy krytycznych badań nad szkolnictwem wyższym*. Warszawa: PWN.
- Teixeira, P. (2009). 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* (43-60). Rotterdam – Boston – Taipei: Sense Publishers.
- Whitley, R., Gläser J., Engwall L. (red.) (2010). *Reconfiguring Knowledge Production. Changing Authority Relationships in the Sciences and Their Consequences for Intellectual Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, G. (red.) (2003). *The Enterprising University: Reform, Excellence and Equity*. Buckingham: SRHE & Open University Press.
- Williams, G. (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- Yudkevich, M., Altbach, P.G., Rumbley, L.E. (red.) (2015). *Young Faculty in the Twenty-First Century. International Perspectives*. Albany: SUNY Press.
- Ziman, J. (1994). *Prometheus Bound. Science in a dynamic steady-state*. Cambridge: Cambridge.
- Zumeta, W. (2004). State Higher Education Financing. Demand Imperatives Meet Structural, Cyclical and Political Constraints. W: E.P. St. John, M.D. Parsons (red.), *Public Funding of Higher Education. Changing Contexts and New Rationales* (79-107). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

