

Dr Rafał Musialik

Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytet Jagielloński

Instytucje polskiego szkolnictwa wyższego

WPROWADZENIE

Polityka edukacyjna jest współcześnie uznawana za jeden z ważnych elementów polityki gospodarczej. Dwa podstawowe cele polityki gospodarczej to zapewnienie:

- efektywnej alokacji zasobów,
- sprawiedliwości.

Drugi, w zasadzie pozaekonomiczny cel, ma również implikacje ekonomiczne, ponieważ realizacja zasady sprawiedliwości społecznej, jakkolwiek byłaby ona rozumiana, pociąga za sobą określone skutki gospodarcze. Cel pierwszy w dziedzinie edukacji jest uzasadniany przede wszystkim występowaniem dodatnich efektów zewnętrznych i wraz z zapewnieniem sprawiedliwości, stanowi uzasadnienie ingerencji państwa w system edukacyjny.

W Polsce zarówno w środowiskach naukowych jak i – co ważniejsze – politycznych istnieje świadomość występowania wzajemnych powiązań między polityką edukacyjną i gospodarczą [Buchner-Jeziorska, 1996]. Dobrą ilustracją poglądów dominujących w tej kwestii w obu środowiskach, zresztą nierozłącznych, są teksty zamieszczone w miesięczniku „ZNAK” w lutym 2000 roku. Szczególną uwagę zwraca artykuł Łukasza Turskiego pod dużo mówiącym tytułem „Uniwersytety i badania a bogactwo narodów” [Turski, 2000], oraz rozmowa Jarosława Gowina z Andrzejem Wiszniewskim oraz Jerzym Zdradą pt. „Kryzys po chińsku” [Gowin, Wiszniewski, Zdrada, 2000]. W obu artykułach, mimo że w zamyśle polemicznych, przyjmowane są wspólne założenia dotyczące zasad polityki edukacyjnej.

Łukasz Turski konieczne jego zdaniem zmiany legislacyjne uzasadnia następująco: „Rozwój szkolnictwa wyższego jest warunkiem koniecznym gwałtownego zwiększenia udziału wysoko kwalifikowanej kadry w gospodarce kraju. Istnieje jednoznaczny związek pomiędzy liczbą ludzi z wyższym (powyżej szkoły powszechnej) wykształceniem a dynamiką wzrostu gospodarczego” [Turski, 2000, s. 18–19]. Ponadto Turski zwraca uwagę na związek, jaki zachodzi pomiędzy brakiem kwalifikacji siły roboczej a strukturalnym bezrobociem.

Oponenti Turskiego w pełni podzielają jego założenia co do zasad polityki edukacyjnej z tą jednak różnicą, że głoszą bezwzględny prymat edukacji nad badaniami naukowymi twierdząc, iż badania naukowe są motorem napędowym gospodarki jedynie w krajach wysoko rozwiniętych, zaś w kraju takim jak Polska należy przede wszystkim wspierać badania „związane z zapewnieniem wysokiego i nowoczesnego procesu kształcenia na poziomie wyższym, ponad wyższym, jak i kształcenia ustawicznego” [Gowin, Wiszniewski, Zdrada, 2000, s. 44].

Mimo przyjęcia wspólnych założeń dotyczących polityki edukacyjnej oba teksty ujawniają duże rozbieżności dotyczące tego jak ją realizować. Łukasz Turski postuluje dogłębne zmiany w systemie szkolnictwa wyższego, obejmujące wprowadzenie odpłatności za studia, redukcje etatów nauczycieli akademickich, zmiany programowe oraz liczne zmiany systemowe w dziedzinie nauki. Jego oponenti skłonni są twierdzić, że żadna z powyższych zmian nie jest potrzebna, a skupić się należy raczej na tym, jak w pełni wykorzystać istniejące uwarunkowania instytucjonalne, dla realizacji stawianych celów.

Inaczej mówiąc – rozbieżność pomiędzy adwersarzami dotyczy tego, jak określać różnego rodzaju cele pośrednie, jak kształtować uwarunkowania instytucjonalne oraz jakimi narzędziami wpływać na system edukacyjny, aby te pośrednie (nazwijmy je operacyjnymi) cele osiągnąć. Nie wydaje się zbyt sensowne wchodzenie w niniejszej pracy w szczegóły tego sporu, za to nie od rzeczy jest dokonanie kilku ogólnych i porządkujących uwag na temat operacyjnych celów polityki edukacyjnej.

OPERACYJNE CELE POLITYKI EDUKACYJNEJ

W kontekście tego co powiedziano powyżej rodzą się pytania dotyczące tego, jak polityk edukacyjny powinien w sposób operacyjny definiować cele prowadzonej polityki edukacyjnej.

Po pierwsze – czy formułować cele operacyjne w odniesieniu do procesu produkcji (np. wielkości nakładów czynników wytwórczych), czy też – pozostawiając producentom dużą swobodę – formułować cele w kategorii wyników (egzekwować, karać względnie nagradzać producentów za ich osiągnięcia)?

Po drugie – jak definiować i mierzyć wpływ projektu na nierówności społeczne?

Po trzecie – odnośnie do samych wyników: czy raczej operować wielkościami zagregowanymi, np. liczbą absolwentów, czy też bardziej szczegółowo określonymi wielkościami?

Co do pierwszej kwestii, w Polsce w praktyce miało miejsce takie rozstrzygnięcie, że formułowanie operacyjnych celów polityki edukacyjnej dotyczyło zarówno procesu produkcji, jak i wyników. Jak wiadomo, wyznaczane były przez polityka gospodarczego minimalne wielkości pewnych nakładów (zatrud-

nienie określonej siły roboczej), nakładane były ograniczenia na wielkości niektórych kosztów etc. Co prawda nikt *explicite* nie twierdził, iż dokonując tych czynności realizowana była określona polityka edukacyjna, jednakże te rutynowe działania nie były niczym innym niż nią właśnie.

Druga kwestia – prawdę mówiąc – nigdy nie doczekała się większej refleksji. Co najwyżej ograniczano się do stwierdzenia, iż szeroki dostęp do edukacji wyrównuje nierówności społeczne¹.

Jeśli zaś chodzi o kwestię trzecią, to poglądy polityka edukacyjnego cechowała pewna ambiwalencja. Bardzo często twierdzono, zwłaszcza w różnego rodzaju informacjach podawanych opinii publicznej, że podstawowym celem jest zwiększanie współczynników skolaryzacji, czy liczby studentów, lub jak to było ujmowane, „upowszechnianie wykształcenia wyższego” (co zresztą zostało skutecznie zrealizowane). Nie sposób odmówić zwolennikom takiego podejścia sporej dozy słuszności z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze – jak wykazują doświadczenia wielu krajów, istnieje statystyczny związek pomiędzy poziomem wykształcenia a wzrostem gospodarczym. Po drugie – edukacja wyższa ma ogromne znaczenie jeśli chodzi o wyrównywanie szans awansu społecznego, a zatem nawet jeśli zgodzilibyśmy się, iż realizacja tak postawionego celu niekoniecznie była najbardziej racjonalna ekonomicznie, to miał on spore znaczenie, gdy spojrzeć na pozaekonomiczne aspekty polityki gospodarczej i edukacyjnej.

Alternatywne podejście do kwestii formułowania wyników polityki edukacyjnej polega na przyjęciu założenia, iż operacyjna definicja polityki edukacyjnej winna być formułowana selektywnie. Przykładowo produkcja powinna być określana w kategoriach asortymentu (rodzaj i jakość usług oferowanych przez szkoły wyższe), zaś działania mające na celu wyrównanie nierówności społecznych (w szczególności dochodowych) powinny być adresowane do grup najbardziej potrzebujących. W Polsce w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z rosnącym zainteresowaniem możliwościami prowadzenia selektywnej polityki edukacyjnej formułowanej w kategoriach asortymentu, w szczególności problematyką jakości kształcenia [Wnuk-Lipińska, Wójcicka, 1995]. Wydaje się też, że istnieje potrzeba sformułowania w selektywny sposób operacyjnych celów polityki edukacyjnej w odniesieniu do kategorii nierówności.

Konsekwencją formułowania celów polityki edukacyjnej w sposób selektywny jest konieczność posiadania dostatecznie sprawnych narzędzi pozwalających na wprowadzanie w życie tak szczegółowo określonych celów. W konsekwencji jedną z ważnych kwestii związanych z realizowaniem polityki edukacyjnej jest zbadanie, czy uwarunkowania instytucjonalne i ukształtowany przez nie mechanizm dawały możliwość selektywnego zarządzania systemem edukacyjnym na poziomie wyższym.

¹ Najszerze chyba omówienie tej kwestii można znaleźć w: [Dąbrowa-Szefler, Jablecka 2007].

ZARZĄDZANIE PAŃSTWOWYM SZKOLNICTWEM WYŻSZYM

Jedną z najważniejszych instytucji wpływających na możliwość zarządzania szkolnictwem wyższym, a zatem realizowania polityki edukacyjnej był algorytm podziału głównej części dotacji dydaktycznej MEN². Kluczowa rola algorytmu polegała na wzajemnym wiązaniu zachowań uczestników systemu edukacyjnego, a co za tym idzie – determinowaniu mechanizmu systemu jako całości. Miało to zasadniczy wpływ na możliwości zarządzania asortymentem w skali całego systemu.

Samo postawienie kwestii w taki sposób, iż metody finansowania państwowego szkolnictwa wyższego wpływają na możliwość zarządzania w skali całego państwowego systemu edukacyjnego na poziomie wyższym, nie jest niczym nowym w polskiej literaturze przedmiotu [Dąbrowa-Szeffler, 1994]. Nikt też nie negował związku pomiędzy efektami, jakie osiągało polskie szkolnictwo wyższe a algorytmem. Jednakże użyte w tym kontekście terminy „wpływają” oraz „możliwość zarządzania” wymagają doprecyzowania.

Wpływać można było zarówno za pomocą zmian postaci algorytmu, jak i przy danej postaci algorytmu za pomocą zmian wartości jego parametrów. Jeśli chodzi o pierwszą możliwość to, jak wiemy, polski polityk edukacyjny w analizowanym okresie, nie przejawiał dużej aktywności. Formuła algorytmu pozostawała w zasadzie niezmienną od roku 1994. Jeśli zaś chodzi o zmiany wartości parametrów algorytmu, to z reguły miały one charakter korekt (z wyjątkiem corocznie ustalanej całkowitej wielkości dotacji). Reguła nadawania informacji zarządczych była relatywnie stała, dzięki czemu algorytm ma wyraźnie charakter narzędzia automatycznego.

Wedle pierwszego, jak się wydaje dominującego, poglądu na temat zarządzania państwowym szkolnictwem wyższym, algorytm nie jest i lepiej, aby nie był narzędziem zarządzania – ani długookresowego, ani tym bardziej bieżącego. Podejście to nazwijmy „realistycznym”. Jego realizm bierze się z konstatacji faktu, iż formuła algorytmu, dobór zbioru parametrów oraz wielkości tych parametrów, nie płynęły bynajmniej z analizy ekonomicznej nakierowanej na jasno zdefiniowane cele polityki edukacyjnej, lecz raczej z wygody. Dzięki algorytmowi wprowadzono „sprawiedliwe” (czytaj: nieuznaniowe) metody podziału środków finansowych, przez co ewentualne spory między uczelniami o wielkość dotacji zostały pozbawione sensu. Do tego, co ważne z punktu widzenia polityki edukacyjnego, jest to metoda stosunkowo prosta i łatwa w użyciu. Wedle podejścia realistycznego należy algorytm traktować jako zadane ograniczenie, zaś bieżące zarządzanie dokonywane powinno być za pomocą innego rodzaju

² Użyto tu skrótu MEN dla oznaczenia ministerstwa odpowiedzialnego za szkolnictwo wyższe w ostatnich latach.

ju narzędzi. Wydaje się, że niechęć „realistów” do używania algorytmu w celu zarządzania państwowym szkolnictwem wyższym, opierała się w dużej mierze na pragmatycznej motywacji, a mianowicie niechęci do naruszania *status quo*.

Wedle drugiego podejścia – nazwijmy je inżynierskim – algorytm jest, czy też powinien być narzędziem zarządzania. W pracach reprezentujących to podejście analizowano zarówno efekty, jakie przynosi taka metoda zarządzania (porównując ją przy tym z analogicznymi rozwiązaniami z innych krajów), jak i kwestie normatywne. Co do tej drugiej sprawy autorzy skupiali się na „właściwym” czy wręcz „sprawiedliwym” kształtowaniu parametrów zawartych w algorytmie. „Inżynierski” nurt rozważań jest o tyle interesujący, że daje wyobrażenie o tym, jakie nadzieje, przynajmniej niektóre osoby, wiązały, czy wiążą z tego typu metodami zarządzania³.

W ramach drugiego nurtu każdorazowo chodziło o odpowiedź na pytanie: „jak kształtować za pomocą algorytmu odpowiednie wielkości”. Przy czym przez „wielkości” nie była rozumiana wyłącznie liczba doktorów przeliczeniowych oraz studentów, czy wielkość dotacji dla uczelni lub też wydziału⁴. Stawiano też kwestie poziomu kształcenia, poprawienia efektywności gospodarowania środkami, czy długofalowego wpływu jaki edukacja na poziomie wyższym ma na rozwój gospodarczy, że wymienimy tylko przykładowe.

Odpowiedzi na pytanie o „odpowiednie kształtowanie wielkości” udzielane były w rozmaity, czasami wręcz wyrafinowany sposób⁵, ale trudno uznać je za próby opisu działania algorytmu. Niemniej *implicite* przyjmowany był w nich pewien schemat wyjaśniania sposobu, w jaki działa algorytm. Schemat ten zakładał, iż każda z uczelni (lub przynajmniej uczelni podobnego typu) w jednoznacznie określony sposób, taki sam dla każdej z nich reaguje na wielkości zadane w formule algorytmu. Algorytm ma wedle tego podejścia „stymulować”, czy „nagradzać” lub „karać”.

Chcemy twierdzić w niniejszej pracy, że przy danych uwarunkowaniach instytucjonalnych państwowym szkolnictwem wyższym nie dało się zarządzać

³ Do nurtu inżynierskiego można zaliczyć niektóre prace, które ukazały się w publikacji pod redakcją M. Dąbrowy-Szefler [Dąbrowa-Szefler, 1996b]. Typowym przypadkiem, do tego wymienianym wprost „wymagania” wobec algorytmu jest artykuł W. Kacalaka [Kacalak, 1996]. Do nurtu inżynierskiego należy też zaliczyć znajdujące się tam prace A. Szymachy [Szymacha, 1996], czy W. Pakuły [Pakuła 1996].

⁴ W większości polskich uczelni środki finansowe pomiędzy wydziałami były i są rozdzielane na podstawie algorytmów wzorowanych na algorytmie MEN.

⁵ Dobrym przykładem jest wspomniany już artykuł A. Szymachy [Szymacha, 1996], w którym autor wychodząc od kwestii podziału środków pomiędzy uczelnię a jej filię przeprowadza dociekliwą i ogólną analizę formuły algorytmu. Nawiasem mówiąc, w zbiorze tym znajdują się interesujące – gdyż pisane „na gorąco”, w trakcie pierwszych lat funkcjonowania algorytmu i zmian jego formuły – artykuły, formułujące rozmaite uwagi pod adresem algorytmu.

w sposób selektywny. Rzeczywistość wedle własnych prawideł reagowała na działania polityka edukacyjnego. Co więcej, reakcje systemu edukacyjnego na poziomie wyższym na zmiany w zewnętrznych wobec niego warunkach gospodarowania, takich jak na przykład zmiany popytu rynkowego na rodzaje usług edukacyjnych, również musiały dokonywać się wedle tych prawideł bynajmniej nie determinowanych jedynie przez relację państwo – uczelnie. Polityk edukacyjny, o ile chciałby ingerować w system edukacyjny na poziomie wyższym, postawiony byłby w sytuacji, w której po pierwsze zaskakiwany byłby reakcjami systemu edukacyjnego na zmiany otoczeniu, ale co więcej zaskakiwany byłby reakcjami systemu na swoje działania mające w zamyśle korygowanie systemu.

Argumentację na rzecz postawionej tezy będziemy chcieli przedstawić konstruując swego rodzaju niesformalizowany model systemu edukacyjnego na poziomie wyższym w Polsce.

MODEL

Istotą konstruowanego modelu jest coś co nazwiemy „działaniem trzeciej strony”. Jest to pewien szczególnie wpływ, jaki posiada państwo na sposób dokonywania transakcji kupna-sprzedaży, a w konsekwencji wpływ na kształt rynku.

Omawiany sposób zawierania transakcji nie jest czymś, co by nie występowało na „typowych” rynkach. Jednakże nie stanowi on na nich dominującego typu stosunków pomiędzy uczestnikami, podczas gdy w przedstawionym modelu jest zasadą dokonywania transakcji pomiędzy uczestnikami.

W naszym modelu występują trzy grupy uczestników:

- państwo,
- uczelnie,
- odbiorcy usług edukacyjnych.

Co za tym idzie, analizujemy sytuację, gdzie występują trzy możliwe relacje:

I. Państwo – uczelnie: relacja opisywana przede wszystkim przez zbiór narzędzi, w szczególności metod finansowania, którymi dysponuje państwo w odniesieniu do uczelni

II. Uczelnie – odbiorcy: relacja będąca szczególnym przypadkiem stosunków rynkowych, wyjątkowo jednak ułomnych⁶

III. Państwo – odbiorcy: relacja w małym stopniu bezpośrednia, wpływanie państwa na beneficjentów jak i beneficjentów na państwo odbywa się głównie

⁶ Kiedy mówimy o rynkach nietypowych bądź ułomnych nie mamy na celu porównywania faktycznych rynków do jakiegoś idealnego czy modelowego rynku. Co nie znaczy, że takie określenia nie mają sensu. Stosujemy je wtedy, gdy możemy wskazać cechę danego rynku, której nie można przypisać większości znanych rynków.

poprzez uczelnie (jest to rzecz jasna modelowe uproszczenie), relacja ta jest „zapośredniczona”, opisanie jej musi być dokonane przy okazji omawiania dwu pozostałych typów relacji.

Sytuacja, którą scharakteryzowaliśmy powyżej, obejmująca trzy strony i trzy relacje pomiędzy nimi wynika ze splotu określonych uwarunkowań instytucjonalnych. Kluczowymi elementami tego splotu są: algorytm oraz założenie o bezpłatnym świadczeniu usług dla znacznej części odbiorców. Jak już powiedzieliśmy, szczególnie jest w tej sytuacji sposób zawierania transakcji.

Transakcja kupna w ścisłym znaczeniu zachodzi wtedy, gdy nabywca płaci za to co otrzymuje. Decyzje nabywcy zależą od subiektywnej oceny nabywanego dobra oraz od nominalnie wyrażonego dochodu⁷ i ceny tego co kupuje. Co i ile zechce on kupić, zależy od ceny i dochodu. *Ex ante* jego intencje opisujemy za pomocą funkcji popytu.

Tymczasem w państwowym szkolnictwie wyższym jest tak, że spora część odbiorców dóbr (studenci studiów dziennych – stacjonarnych) wybiera wyłącznie na podstawie swojej oceny dobra, ale nie styka się z pieniądze wyrażoną ceną, zaś płaci za nich „trzecia strona”.

Odbiorcom usług edukacyjnych pozostawia się przy tym ograniczoną swobodę wyboru, taka jest bowiem konsekwencja szeregu ograniczeń, nakładanych głównie poprzez minima programowe oraz minima kadrowe. Pojawia się zatem pytanie, jak opisać zamiary odbiorców? Normalnie robimy to za pomocą funkcji popytu, ale nie ma ona specjalnego sensu gdy nie ma cen ani decyzji na podstawie dochodu.

Analogicznie – nietypowa jest sytuacja producenta. Na „zwykłym” rynku chodzi mu o zaspokojenie potrzeb nabywców i to do nich adresuje on oferty, z rzadka zdarzają się klienci, za których ktoś płaci. Tymczasem w państwowym szkolnictwie wyższym za znaczną część klientów płaci „trzecia strona”. W konsekwencji uczelnie adresują do odbiorców oferty, które w odróżnieniu od ofert rynkowych nie zawierają ceny. To co jest oferowane studentom nie zależy wyłącznie od tego czego chcą studenci i jakie są możliwości uczelni, ponieważ „trzecia strona” narzuca uczelniom cechy produktu, za który płaci. W efekcie uczelnia wybierając miejsca w przestrzeni produktu dodatkowo uwzględnia preferencje „trzeciej strony”. Kluczową rolę w tym procesie odgrywał algorytm, określający zasady kierowania środków budżetowych do uczelni.

Chcemy w tym miejscu dokonać trzech porządkujących uwag.

Po pierwsze – mimo omówionych osobliwości, traktujemy relacje pomiędzy odbiorcami usług edukacyjnych a uczelniami jako relacje rynkowe ponieważ: – spora część studentów dokonuje płatności za świadczone przez uczelnie usługi, na podstawie pieniądze wyrażonych cen,

⁷ Względnie – jego oczekiwanych strumieni kosztów i dochodów, jeśli wierzymy, iż edukacja jest wyłącznie inwestowaniem, a rynki kredytowe efektywne.

– uczelnie państwowe funkcjonują w konkurencyjnym otoczeniu uczelni niepaństwowych.

Po drugie – można by wysunąć zastrzeżenie, że działanie „trzeciej strony” w gruncie rzeczy nie jest niczym szczególnym, to znaczy, że nie różni się niczym od dotowania usług edukacyjnych. Wydaje się jednak, iż taka próba redukcji działania „trzeciej strony” do ekstremalnego przypadku dotowania w 100% nie jest trafna. W odróżnieniu od dotowania usług działanie trzeciej strony zakłada bezpłatność (to znaczy brak transakcji wymiennych dokonywanych w pieniądzu), a więc uniemożliwia wyrażanie cen w pieniądzu. W efekcie ceny wyrażane są przez uczestników niepieniężnie, co w konsekwencji powoduje, iż porównywalność cen dóbr jest silnie ograniczona. Zbiór cen nie stanowi zintegrowanego systemu, a działanie „trzeciej strony” wywołuje o wiele głębszą erozję stosunków rynkowych niż subsydiowanie czy opodatkowanie, gdyż nie tyle koryguje system cen, jak wymienione narzędzia, co zamienia go w zbiór niespójnych cen – a zatem pełniących w bardzo ułomnym stopniu funkcję informacyjną. W takiej sytuacji praktycznie niemożliwe jest dysponowanie rzetelną informacją o elastycznościach krzyżowych usług edukacyjnych, a zatem w konsekwencji – o kosztach alternatywnych podejmowanych decyzji. Dalej zaś idąc – skoro zbiór cen jest niespójny, to nie możemy mówić o jakiejś jednej relacji łączącej uczelnie z odbiorcami usług edukacyjnych, lecz raczej o zbiorze najrozmaitszych słabo porównywalnych względem siebie relacji, a więc rynków.

Po trzecie – jeśli spojrzymy na konsekwencje, jakie taka sytuacja ma dla zarządzania, to od razu widzimy, iż uczelnie są zarządzane dwojako: „od góry” przez państwo i „z boku” przez rynek (rynki), zaś ich zachowania muszą być wypadkową obu tych relacji.

Podsumowując działanie „trzeciej strony” widzimy, że całokształt stosunków, jakie zachodzą pomiędzy uczelniami a odbiorcami usług edukacyjnych jest wypadkową:

- preferencji, dochodów i możliwości produkcyjnych odbiorców usług edukacyjnych i uczelni oraz
- dokonywanej przez państwo ingerencji w te stosunki, uniemożliwiającej w znacznym stopniu zawieranie transakcji na podstawie wyrażonych w pieniądzu cen i ustanawiającej system nagród za dostosowanie się do preferencji państwa (preferencje państwa są więc w pewnym stopniu konkurencyjne wobec preferencji odbiorców).

W modelowym sformułowaniu dobrze widać, skąd biorą się pokusy „inżynierów”. Czy nie jest bowiem tak, że dobierając odpowiednio wielkości parametrów można by było zarządzać produkcją tak, aby osiągnąć na przykład społecznie optymalny asortyment? Konkurencja między uczelniami miałaby gwarantować dopasowanie asortymentu i skali produkcji oraz efektywność techniczną.

Analogiczne wątpliwości rodzą się też w odniesieniu do podejścia realistycznego, które przy danej formule i wartościach parametrów, zalecałoby raczej użycie innych narzędzi – na przykład nakazów czy norm. Od razu powstaje pytanie, jakie będą reakcje na nakazy? Tu również dochodząc do ostatecznych konsekwencji wyobraźmy sobie stanowisko „skrajnie realistyczne”, które zalecałoby, aby nic nie robić, bo jedyne co można osiągnąć, to popsucie stanu obecnego. W takim wypadku pojawia się pytanie, jakie będą reakcje systemu na zewnętrzne wobec niego zmieniające się warunki gospodarowania (np. warunki demograficzne). Czy wróci on do równowagi, czy do takiej samej, czy innej i co w ogóle miałyby tu znaczyć słowo „równowaga”?

PODSUMOWANIE

Podstawowym wnioskiem niniejszej pracy jest teza o niemożności selektywnego kierowania systemem szkolnictwa wyższego, przynajmniej przy obecnych uwarunkowaniach instytucjonalnych. Wbrew poglądom, w myśl których za pomocą odpowiedniej konstrukcji formuły algorytmu lub też za pomocą innych narzędzi możliwe jest jednoznaczne określenie wyników osiąganych przez uczelnie, twierdzimy że nie jest to możliwe. Powyższa teza może mieć dwie interpretacje.

Słabą, według której polityka edukacyjna nie musi być formułowana w sposób selektywny [Dąbrowa-Szeffler, 1996a]. Wedle tej interpretacji polska polityka edukacyjna na poziomie wyższym w ostatnich latach miała wąsko zdefiniowane cele – a mianowicie wzrost liczby studentów oraz doktorów przeliczeniowych i te akurat cele były dzięki algorytmowi osiągnane. Przy tak zdefiniowanych celach teza o niemożności selektywnego kierowania nie rzutuje na możliwość prowadzenia polityki edukacyjnej jako takiej.

Mocną, która wyciąga ostateczne konsekwencje z omówionego w niniejszej pracy poglądu, iż cele polityki edukacyjnej winny być formułowane w sposób selektywny. Wiedząc bowiem, że cele polityki edukacyjnej powinny być formułowane selektywnie oraz wiedząc, iż nie możemy tak zdefiniowanych celów osiągnąć, musielibyśmy przyznać, że nie było możliwe realizowanie polityki edukacyjnej.

LITERATURA

- Brown C.V., Jackson P.M., 1990, *Public Sector Economics*, Basil Blackwell, Cambridge.
Buchner-Jeziorska A., 1996, *System edukacji a potencjał modernizacyjny społeczeństwa*, „Nauka i szkolnictwo wyższe” nr 7.

- Dąbrowa-Szeffler M., 1994, *System finansowania państwowych szkół wyższych jako instrument polityki edukacyjnej*, „Nauka polska jej potrzeby organizacja i rozwój” t. 3.
- Dąbrowa-Szeffler M., 1996, *Cele i dylematy strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce*, Nauka Polska jej Potrzeby Organizacja i Rozwój nr 5.
- Dąbrowa-Szeffler M. (red.), 1996, *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym, Polska – Holandia*, wyd. Tepis, Warszawa.
- Dąbrowa-Szeffler M., Jabłecka J., 2007, *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, MNiSW, Warszawa.
- Gowin J., Wiszniewski A., Zdrada J., 2000, *Kryzys po chińsku*, „ZNAK” nr 2, Kraków.
- Kacalak W., 1996, *Kryteria i algorytmy podziału dotacji dydaktycznej między uczelnie i w uczelni* [w:] red. M. Dąbrowa-Szeffler, *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym, Polska – Holandia*, wyd. Tepis, Warszawa.
- Levin H.M., Driver C.E., 1994, *Estimating the Costs of an Educational Voucher System* [in:] Selected Papers in School Finance 1994, Stanford University.
- Pakuła W., 1996, *Zasady tworzenia i podziału dotacji na działalność dydaktyczną dla uczelni resortu obrony narodowe* [w:] *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym, Polska – Holandia*, red. M. Dąbrowa-Szeffler, wyd. Tepis, Warszawa.
- Szymacha A., 1996, *Rola matematyki w znajdowaniu dobrych algorytmów* [w:] *Finansowanie i zarządzanie szkolnictwem wyższym, Polska – Holandia*, red. M. Dąbrowa-Szeffler, wyd. Tepis, Warszawa.
- Turski Ł., 2000, *Uniwersytety a bogactwo narodów*, „ZNAK” nr 2, Kraków.
- Wnuk-Lipińska E., Wójcicka M. (red.), 1995, *Jakość w szkolnictwie wyższym. Przykład polski*, Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Streszczenie

Artykuł opisuje instytucje polskiego szkolnictwa wyższego i ich wpływ na nierówności społeczne. Najpierw omówione zostają operacyjne cele polityki edukacyjnej. Następnie pokazane są złożone relacje pomiędzy podmiotami systemu polskiego szkolnictwa wyższego. Artykuł skupia się na roli algorytmu używanego do finansowania szkół wyższych. Tezą pracy jest stwierdzenie, że system polskiego szkolnictwa wyższego nie może być selektywnie zarządzany, a zatem nie może być używany do realizacji polityki społecznej.

Institutions of Polish Higher Education

Summary

The article describes institutions of Polish higher education and their influence on inequalities. First of all, operational goals of educational policy are specified. In the next step complex relations among agents of the system of Polish higher education are shown. The article is focused on the role of an algorithm used to finance higher education schools. The thesis of the paper is the statement that the system of Polish higher education can't be selectively managed by educational politics. Hence it can't be used to realize social policy.