„Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym” – to cel główny *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Innymi słowy chodzi o rozwój kraju jako całości; rozwój, w którym ośrodki i regiony uczestniczą każdy na miarę swojego potencjału. Wymaga to przesunięcia priorytetów – z szybkiego zysku, jaki daje wspieranie najlepiej prosperujących ośrodków, na pobudzenie ośrodków i regionów dotychczas nieuczestniczących w zjawiskach rozwojowych. W krótkim okresie oznacza to brak widowiskowych skoków statystycznych. Jest to bowiem czas inwestowania – ponoszenia pewnych kosztów w celu osiągnięcia większych zysków w przyszłości. To jednak jedyna polityka, która zapewnia długoterminowy, strategiczny sukces i wykorzystanie w pełni dostępnych możliwości.

Rozwój to ludzie

Podstawowym czynnikiem rozwoju są zasoby ludzkie, a ściślej tzw. twórcza warstwa społeczna. Ludzie, którzy mają ponadprzeciętne aspiracje, są wykształceni, przedsiębiorczy, niezależnie myślący. Tacy są poszukiwani na rynku pracy w gospodarce opartej na wiedzy, tacy zakładają własne innowacyjne przedsięwzięcia, tworzą kulturę i działają społecznie czyniąc swoje miejsce zamieszkania bardziej atrakcyjnym. Ośrodki, które dostępu do takich sprawnych kadr nie mają nie potrafią przyciągnąć i zatrzymać inwestorów, a także zabiegać o publiczne programy i środki wsparcia. Niedobór twórczej warstwy społecznej to główna bariera rozwoju Polski poza-metropolitalnej.

A skąd – w danym mieście – bierze się twórcza warstwa społeczna? Otóż ciągnie do atrakcyjnych stanowisk pracy. Część zajmuje dobrze płatne, specjalistyczne posady w innowacyjnym przemyśle. To sfera przedsiębiorczości prywatnej, na którą władze publiczne mają jedynie pośredni wpływ. Duża część jednak skupia się przy instytucjach publicznych wyższego rzędu: w urzędach i agencjach rangi centralnej bądź wojewódzkiej, w specjalistycznych placówkach kultury bądź ochrony zdrowia, w redakcjach mediów publicznych. A najważniejszymi instytucjami przyciągającymi i kształtującymi twórczą warstwę społeczną są wyższe uczelnie.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Uczelnia nie tylko dostarcza kwalifikowanych kadr na rynek pracy. Uniwersytet – wspólnota wykładowców i studentów – wszechstronnie oddziałuje na otoczenie: podwyższa aspiracje edukacyjne, pobudza współpracę podmiotów publicznych i prywatnych, podejmuje inicjatywy społeczne. I oczywiście zatrudnia pracowników naukowych, a to są najcenniejsze stanowiska pracy w regionie. Uczelnie ściągają do miasta najzdolniejszą młodzież. Nie tylko na czas studiów: badania potwierdzają, że większość studentów osiedla się w miejscu studiów. Rozwinięte szkolnictwo wyższe to koncesja na kapitał ludzki. Wielkość ośrodka akademickiego przekłada się na rozmiar twórczej warstwy społecznej, a tym samym na możliwości rozwoju regionu. Nie jest przypadkiem, że innowacyjne działalności – gospodarcze, społeczne, kulturalne – skupiają się w największych ośrodkach akademickich.

Sieć ośrodków akademickich – stan i trend

W Polsce w ostatnich dekadach – wbrew hasłom o równoważeniu rozwoju – kapitał ludzki wciąż skupia się w ośrodkach metropolitalnych. Typowy taki ośrodek – Wrocław – w roku 2016 posiadał 94,5 tysiąca studentów w uczelniach publicznych. Typowy „mniejszy ośrodek wojewódzki” (wg KZPK) – Kielce – 17,6 tys. Według liczby mieszkańców Wrocław jest trzy razy większy od Kielc, natomiast proporcja liczby studentów w uczelniach publicznych jest ponad pięciokrotna. W sąsiedztwie Kielc leżą dwa największe „ośrodki regionalne” (wg KZPK), to jest duże miasta pozbawione statusu wojewódzkiego. Pod względem populacji oba są nieco większe od Kielc. W publicznych uczelniach Częstochowa ma 12,4 tysiąca studentów, a Radom – zaledwie 5,4 tysiąca. W stosunku do Kielc to odpowiednio 1,5 razy i 3 razy mniej studentów, w stosunku do Wrocławia – odpowiednio 8 razy i ponad 17 razy mniej, przy ledwo 3-krotnej różnicy w liczbie ludności. Częstochowa i Radom mają znacznie mniejsze możliwości rozwoju jako ośrodki akademickie nie tylko w porównaniu z metropolitalnym Wrocławiem, ale i z Kielcami czy Opolem, bo w Polsce status miasta wojewódzkiego jest również koncesją na wszelkie inne funkcje publiczne.

Nietypowym ośrodkiem jest Gorzów – najmłodszy stażem i drugi najmniejszy ludnościowo wśród obecnych miast wojewódzkich. Posiada jedynie 3,1 tysiąca studentów w uczelniach publicznych. W stosunku do Kielc to stosunek blisko 6-krotny, do Wrocławia – 30-krotny, a do Warszawy – 50-krotny. Tymczasem odpowiednie ilorazy liczby mieszkańców to: półtora, 5 i 14.

Powyższa sytuacja nie jest chwilowa, lecz wynika z trendu zauważalnego od co najmniej kilkunastu lat. Przez ostatnią dekadę wskutek regresu demograficznego zmalała całkowita liczba studentów w Polsce. Jednak różnice w skali ubytku między poszczególnymi ośrodkami akademickimi są rażące. W latach 2006-2016 liczba studentów w uczelniach publicznych w Warszawie nie tylko nie spadła, lecz nawet nieznacznie wzrosła. Minimalne przyrosty odnotowały ponadto Trójmiasto i Rzeszów. Poza tym spadki miały miejsce wszędzie, jednak z bardzo różnym nasileniem. Kraków, Łódź, Poznań i Wrocław odnotowały je w przedziale 5-10%. Konurbacja śląsko-dąbrowska i Lublin – po około 20%. Dwa mniejsze ośrodki metropolitalne (Bydgoszcz-Toruń oraz Szczecin), a także mniejsze miasta wojewódzkie (Kielce, Olsztyn, Opole) poniosły straty w przedziale 30-40%. Sytuację dwóch miast wojewódzkich na krańcach zachodnich oraz wszystkich dużych miast pozbawionych statusu wojewódzkiego wypada określić jako zapaść. Przez badaną dekadę liczba studentów w uczelniach publicznych w Częstochowie i Zielonej Górze spadła o 50%, w Kaliszu i Radomiu – o 60%, a w Gorzowie – o 70%. Utrzymanie trendu oznacza zanik tych ośrodków akademickich.

Sieć ośrodków akademickich – Polska a Niemcy

To, co dzieje się w Polsce, nie jest bynajmniej normą w Europie. Popatrzmy na Niemcy – państwo podobne do Polski pod względem policentryczności krajowej sieci osadniczej. Przy czym Niemcy są policentryczne nie tylko jeśli idzie o rozkład ludności, ale także w zakresie rozmieszczenia dóbr publicznych, w tym sieci ośrodków akademickich. W szczególności powołanie bądź wsparcie miejscowego uniwersytetu uważa się za podstawowe narzędzie polityki rozwoju w regionie kryzysowym.

Ciekawe wyniki daje badanie liczby studentów w poszczególnych ośrodkach akademickich w Niemczech i w Polsce [note]Ł. Zaborowski, „Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki regionalnej i miejskiej” [w]: „Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej”, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2015[/note]. W Polsce widzimy dominację metropolii. W roku 2011 w dziesięciu największych ośrodkach skupiało się około 70% ogółu studentów uczelni publicznych. Natomiast w Niemczech w

dziesięciu największych aglomeracjach kształciło się niecałe 30% ogółu studentów. Berlin – miasto dwukrotnie większe od Warszawy, stolica dwukrotnie większego państwa – w roku 2011 posiadał 140 tysięcy studentów w uczelniach publicznych; Warszawa – blisko 160 tysięcy.

Wśród polskich miast liczących od 150 tys. mieszkańców wzwyż najwyższa stopa bezrobocia panuje w Radomiu. Jest to 14. co do wielkości miasto w Polsce. W Niemczech taki ośrodek byłby przedmiotem odrębnej analizy i intensywnych zabiegów w ramach polityki rozwoju. Oczywistym projektem byłoby wzmocnienie miejscowego ośrodka akademickiego. W Radomiu w roku 2011 było (jeszcze) 7,6 tysiąca studentów w uczelniach publicznych. Warszawa posiadała wówczas 18 razy więcej studentów, podczas gdy mieszkańców – 7,5 razy więcej. Relacja w liczbie studentów była ponad dwukrotnie większa niż w liczbie ludności.

Uwaga: konurbacja śląsko-dąbrowska podzielona wg podregionów statystycznych (powyżej jako jeden ośrodek)

W roku 2011 w Niemczech miastem 14. co do wielkości było Drezno. Pod względem liczby mieszkańców – 7 razy mniejsze od Berlina, ale według liczby studentów – tylko 3 razy. A zatem iloraz liczby studentów był dwukrotnie mniejszy niż liczby ludności – odwrotnie niż w przypadku Radomia i Warszawy. Z kolei Magdeburg jest miastem, które odpowiada Radomiowi liczbą mieszkańców. Magdeburg miał 15 razy mniej ludności niż Berlin, a studentów – 6,5 razy mniej. Ponownie proporcja w liczbie studentów jest dwukrotnie mniejsza niż w liczbie ludności – odwrotnie niż w Polsce.

Ta różnica między Niemcami a Polską sprawdza się przy porównaniu całej stawki ośrodków akademickich. Na wykresach pokazano liczbę studentów w uczelniach publicznych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Miasta są uporządkowane według liczby mieszkańców – od największego. Zaznaczono linie trendu: w Polsce im mniejsze miasto, tym mniej studentów w odniesieniu do liczby ludności; a w Niemczech – tym więcej. I właśnie na tym polega polityka równoważenia rozwoju. W Polsce to się deklaruje, a Niemcy rzeczywiście to robią.

Ilość czy jakość?

Powyższe badanie przeprowadzone jest na danych z roku 2011. Dziś w Polsce

sytuacja jest jeszcze mniej „zrównoważona”. Mówi się często o „hipertrofii Warszawy.” Dotyczy to nie tylko szkolnictwa wyższego, ale także wszelkiego rodzaju kapitału i instytucji. Na przykład w roku 2015 na 190 instytutów naukowych w Polsce – prowadzonych przez ministrów bądź Polską Akademię Nauk – 105 mieściło się w Warszawie[note]*Ibidem*[/note]. Ale w skali kraju hipertrofię przejawia jeszcze parę ośrodków metropolitalnych. Do „wielkiej piątki” należą też Kraków, Poznań, Wrocław oraz Trójmiasto. Między nimi a „drugorzędnymi” dużymi miastami – jeśli chodzi o zakres pełnionych funkcji wyższego rzędu – jest przepaść.

A może dzięki tej nadkoncentracji kapitału ludzkiego polskie ośrodki metropolitalne są wysoko konkurencyjne na światowym rynku akademickim? Otóż nie. Najlepsze na świecie ośrodki nie współzawodniczą wielkością. Uniwersytety Cambridge i Oxford, amerykański Harvard, politechnika w Zurychu mają po około 20 tysięcy studentów. Uniwersytety Jagielloński i Warszawski są dwukrotnie większe. Za to udział doktorantów w ogólnej liczbie studentów mają daleko niższy. W światowym rankingu uczelni publikowanym przez „The Times” w pierwszej setce tylko trzy uczelnie przekraczają wielkość 50 tysięcy studentów. Ilość rzadko przeradza się w jakość.

Czy ta sytuacja nie jest alarmująca? Jeśli od co najmniej dwu dekad prowadzimy „politykę spójności”, a dysproporcje wciąż tak szybko narastają? Czy rzeczywiście chcemy zmienić ten stan rzeczy, czy też – po cichu – odpowiada on metropolitalnym elitom, które mają znaczący wpływ na to, co dzieje się w państwie?

Co na to Ustawa 2.0?

Czy sytuację zmieni nowa Ustawa 2.0 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce? To wątpliwe. Wygląda na to, że raczej wzmocni obecne tendencje. Nieukrywanym celem twórców projektu jest wzmocnienie „uczelni flagowych” kosztem drugorzędnych, w tym regionalnych ośrodków akademickich. Zasadniczych założeń nie zmieniają wprowadzone w projekcie „regionalne” uzupełnienia, a tym mniej jednorazowe medialne gesty na rzecz wybranych uczelni z mniejszych ośrodków.

Owszem, słuszny jest plan podniesienia potencjału badawczego przez wzmocnienie najlepiej rokujących jednostek. Zasada równego rozdawania środków na naukę w imię „równoważenia rozwoju” byłaby niedorzeczna. Należy jednak odróżnić rozwój ilościowy od jakościowego. Czy „uczelnie flagowe” muszą być jednocześnie największymi? Tak samo trudno zaprzeczyć potrzebie kategoryzacji uczelni wraz z idącym za nią zróżnicowaniem uprawnień. Brakuje jednak wskazania prostej ścieżki

rozwoju – i narzędzi wsparcia – dla uczelni chcących podwyższyć swoją rangę. Tak jakby przewidywano jedynie ruchy w kierunku przeciwnym: dość szczegółowo bowiem określono ograniczenia dla uczelni zmieniającej status z akademickiej na zawodową (art. 15).

Szczegóły finansowania uczelni nie są w ustawie przesądzone. Stosowne algorytmy ma ustalać minister, uzależniając je od rozmiaru działalności dydaktycznej, potencjału badawczego i kosztochłonności dyscyplin. Ponadto dopuszcza się możliwość rozdzielania pewnej puli środków z urzędu, co w praktyce oznacza tryb quasi-konkursowy – grę nieformalnych wpływów. Nie przewidziano żadnych mechanizmów ograniczających wzrost ilościowy największych ośrodków. Wszystko wskazuje na to, że „uczelnie flagowe" będą nadal przejmować ministerialne środki oraz studentów z całego kraju. Jak mawiali Wenecjanie: wiele musi się zmienić, by wszystko zostało po staremu.

Polityka równoważenia rozwoju nie zrealizuje się „przy okazji." W tej dziedzinie obowiązuje zasada okrężnej narastającej przyczynowości G. Myrdala. Pozostawienie zjawisk ich własnemu biegowi prowadzi do szybszego wzrostu silniejszych i postępującej degradacji słabszych. Bez czynnej polityki przerywającej ten zaklęty krąg obecne tendencje będą się wzmacniać. Dyskutując nad Ustawą 2.0. po raz kolejny popadamy w przekleństwo polityki rozwoju w Polsce, jaką jest „branżowość." Oto sprawę rozmieszczenia zasobów ludzkich, która ma największe znaczenie dla rozwoju regionalnego, zamykamy w obrębie jednego resortu nauki i szkolnictwa wyższego. Tymczasem nauka i szkolnictwo nie są celami samymi w sobie, lecz służą – a przynajmniej powinny służyć – rozwojowi kraju. W miarę możliwości – całego kraju.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.