

Michel Hoffert Umowy między państwem a uniwersytetami we Francji: nowa koncepcja autonomii uniwersytetu*

W artykule przedstawiono koncepcję kształtowania stosunków między państwem a uniwersytetami francuskimi, opierającą się na umowach dotyczących działalności badawczej, kształcenia i dokumentacji. Powstała ona we Francji jeszcze w połowie lat siedemdziesiątych, ale podstawy prawne zyskała w 1984 r. i obecnie rozwija się coraz intensywniej.

Autor prezentuje podstawowe założenia polityki kontraktowej określonej na podstawie instytucjonalnych projektów uczelni dotyczących planów jej działania. Przygotowanie takich projektów poprzedzone jest całościową oceną (*audit*) instytucji, jej możliwości, struktury i zakresu działania. Polityka kontraktowa nadaje nowy kształt relacjom między uczelnią i państwem, wpływa na sposób planowania zasobów i ich alokacji, na politykę kadrową oraz na zmianę pozycji uczelni w otoczeniu. Wymaga ona stworzenia odpowiednich form konsultacji, koordynacji, procedur negocjacyjnych oraz nadzoru nad realizacją kontraktu i jego ostatecznej oceny.

Pomysł zawierania umów między państwem a uniwersytetami, który narodził się w 1975 r. na Konferencji Rektorów Uniwersytetów, uzyskał status prawny w *Ustawie o szkolnictwie wyższym* z 26 stycznia 1984 r. Przepisy stanowią, iż „uniwersytety mogą zawierać umowy z państwem w zakresie działalności badawczej, edukacyjnej i dokumentacyjnej”. Pierwsze kontrakty dotyczące badań zawarto w 1983 r., a więc zanim jeszcze stworzono dla nich odpowiednie ramy prawne. Jednak rzeczywisty rozwój polityki opartej na umowach nastąpił dopiero od 1989 r., kiedy objęła ona wszystkie aspekty działalności szkolnictwa wyższego i instytucji badawczych.

Stopniowo, w ciągu ostatnich pięciu lat, niemal wszystkie instytucje szkolnictwa wyższego podpisały umowy z państwem. Wzorzec kontraktu znajduje się wciąż w stanie przeobrażeń. Istotnym zmianom i stałemu doskonaleniu podlegają zarówno metody, jak i treść polityki umownej. Jednakże główne cechy tej polityki, po doświadczeniach nabytych w wyniku podpisania ponad stu umów, zostały na tyle dobrze ugruntowane, że pozwala to scharakteryzować jej podstawowe cechy.

* Tekst został wygłoszony na seminarium zorganizowanym w ramach EC/PHARE Funded Pilot Project on Regional Co-Operation in Higher Education (Warszawa, 14-16 czerwca 1994 r.) i opublikowany w: *Seminar IV: Professional and Social Competence*, OECD, Paris 1995.

Podstawowe założenia polityki kontraktowej

Polityka umowna opiera się na zawarciu kontraktu między państwem a daną instytucją szkolnictwa wyższego – zależnie od potrzeb – w zakresie badań, nauczania lub dokumentacji. Celem tej polityki jest umożliwienie instytucjom szkolnictwa wyższego uzyskania znacznej niezależności, dzięki ustaleniu nowego typu stosunków między państwem a uniwersytetami. Podstawową płaszczyznę dla tych stosunków stanowi tzw. projekt instytucji.

Umowa obowiązuje przez 4 lata. Są w niej ustalone zadania uczelni: te, które odzwierciedlają cele polityki krajowej, określone przez państwo, oraz te, które są specyficzne dla danej instytucji, a ponadto strategie ich realizacji.

W umowie zdefiniowany jest także uzgodniony program sposobów i środków realizacji projektu uczelni. W ramach kontraktu negocjuje się np. tworzenie stanowisk dydaktycznych na następne 4 lata. Tak więc ten czteroletni proces planistyczny umożliwia uczelni opracowanie zasad polityki kadrowej, planowanie nowych stanowisk oraz innych zmian w zakresie zatrudnienia kadry stosownie do harmonogramu, przygotowanego wewnątrz w uczelni, w konsultacji z Radą Uniwersytetów oraz różnymi jednostkami struktury wewnętrznej.

Umowa odwołuje się do planów inwestycyjnych uczelni, opracowanych w kontekście programu „Uniwersytet 2000” oraz gwarantuje środki i terminy umożliwiające realizację tego programu.

Relatywny udział środków przeznaczonych na kontrakty w ogólnej wysokości finansowania jest wciąż niewielki (około 5% bieżącej dotacji ogólnej, choć zapewne wzrośnie on wkrótce do 10%). Fundusze kontraktowe mają służyć wspieraniu konkretnej działalności, określonej we wspomnianym wyżej projekcie instytucji.

Negocjowanie umowy to najistotniejszy element w dialogu centrum z uniwersytetem. Ponieważ większość dyskusji toczy się na terenie uczelni, negocjacje stwarzają szczególną sposobność dla uniwersytetów i służb administracji centralnej, aby się wzajemnie lepiej poznać. Czas potrzebny na przygotowanie projektu przez szkołę wyższą został ściśle określony.

Koncepcja projektu instytucji

Jednym z podstawowych celów, a jednocześnie głównych skutków polityki kontraktowej, była zmiana sytuacji uniwersytetów; podkreślano ich nową rolę jako niezależnych instytucji. W systemie szkolnictwa wyższego, na który oddziałuje wiele różnorodnych nacisków (jako wynik autonomii jednostek dydaktycznych i badawczych, wydziałów, dyscyplin, laboratoriów), spójność instytucjonalna uniwersytetu jest słaba. Polityka umów, stwarzając grupom zarządzającym uniwersytetem możliwości i środki kontrolowania swej organizacji, zachęca do tego, by uniwersytet stał się dojrzałym uczestnikiem w procesie edukacji i badań, pozwala też odżyć koncepcji niezależności uniwersytetów.

Podstawę polityki kontraktowej stanowi tzw. projekt instytucji. Przed jego opracowaniem uniwersytet powinien przygotować zarys propozycji głównych zmian kierunków rozwoju w nadchodzących latach, które są podstawą do negocjowania kontraktu. Ponieważ jest to plan długoterminowy, opierający się na dokładnej ocenie oraz zdefiniowanych strategiach i programach działania, projekt instytucji pozwala uczelni na wybór, samosterowanie, a także szerokie informowanie o swoich zamierzeniach.

Oceny

Podejście „projektowe” bierze początek w procedurach oceny. Ten rodzaj rygorystycznej i wyczerpującej oceny uniwersytetu jako całości, realizowanej wewnątrz (przez własny personel uczelni) daje obraz działania instytucji jako całości, pozwala na wykazanie jej silnych i słabych stron, umożliwia pierwszy krok w kierunku „podejścia projektowego”.

Istotne dane, potrzebne do przeprowadzenia tej kontroli, gromadzono według opracowanych wytycznych; obejmowały one liczbę studentów, ich strukturę (według strumieni i cykli kształcenia, wskaźników sukcesu, zatrudnienia absolwentów), a także strukturę finansowania uczelni, podział kadry akademickiej według cykli i strumieni kształcenia oraz kategorii zatrudnienia (stanowisk), podział kadry inżynierskiej, administracyjnej, technicznej i pracowników fizycznych według stanowisk oraz rejestrację jednostek struktury organizacyjnej, stopień wykorzystania infrastruktury materialnej itp.

Żadne wcześniejsze, odgórne wskazówki nie narzucały charakteru (struktury) oceny uczelni – jej formy i szczegółowość określały same szkoły. Jedynym wymogiem było to, by kontrola w ogóle została przeprowadzona.

Na potrzeby kierowania procesem oceny, zarówno na poziomie uczelni, jak i na szczeblu centralnej administracji, przeprowadzono liczne sondáže i zgromadzono wiele danych. Takie informacje gromadzono już wcześniej w szkołach wyższych, ale były one fragmentaryczne i rozproszone. Nowe podejście polegało na zebraniu tych danych w celu uzyskania całościowego obrazu uczelni. Dzięki temu przedsięwzięciu, poprzez odpowiedni wybór informacji i przy uwzględnieniu własnej specyfiki, uczelnia mogła zbudować swój autoportret, odtworzyć wyobrażenie, jakie sama ma o sobie oraz obraz, jaki chciałaby prezentować wobec innych.

To wstępne „zdjęcie” dało uczelniom sposobność całościowego oglądu swej działalności i wzmocnienia przez nie własnej identyfikacji. Pomogło także uzmysłowić jednostkom w społeczności uniwersyteckiej, że są członkami tej instytucji, a nie tylko konkretnej dyscypliny, laboratorium czy jednostki badawczej lub dydaktycznej.

Charakterystyka projektu instytucji

Jak już wspomnieliśmy, pierwszy zawarty kontrakt dotyczył działalności badawczej szkół wyższych. Działalność ta jest szczególnie ważna, ponieważ jakość badań determinuje podniesienie jakości kształcenia.

Obecnie podstawę projektu i jego główny cel stanowi polityka edukacyjna; na projekt składają się zadania edukacyjne oraz wszystkie aspekty kształcenia objęte różnorodnymi strategiami i planami działania, np. informowanie i ukierunkowanie studentów, innowacje i eksperymenty edukacyjne, nowe kierunki kształcenia, edukacja nauczycieli, treści kształcenia, nauczanie o profilu zawodowym, edukacja ustawiczna itp.

Lista dziedzin działalności, które mogą być włączone w projekt instytucji, jest niemal nieskończona. Są to np.: polityka w zakresie dokumentacji, gospodarka lokalowa w uczelni, projekt poprawy studenckich warunków socjalnych, usprawnienie metod kierowania (studentami, zasobami ludzkimi itp.), problemy finansowania i rachunkowości, programy rozwoju stosunków międzynarodowych czy otwarcie uczelni wobec otoczenia regionalnego i gospodarczego.

Nowe stosunki między państwem a uniwersytetami

W okresie pięciu lat procesu wzajemnego uczenia się i stopniowych zmian polityka kontraktowa bez wątpienia w sposób nieodwracalny wpłynęła na istotną zmianę relacji między państwem a uczelniami, uzyskała szerokie wsparcie, i to niezależnie od barw politycznych reprezentowanych przez kolejne rządy, a także niezależnie od trudności i kontrowersji wokół sposobu implementacji tej polityki: nikt nie zakwestionował jej podstawowych założeń.

Implementacja podstawowych celów państwa

System umów umożliwił realizację kilku ważnych celów polityki edukacyjnej państwa:

W ciągu ostatnich lat gwałtownie wzrosła liczba studentów, a szkolnictwo wkroczyło w fazę masowego kształcenia. Nie ulega kwestii, że polityka kontraktowa umożliwiła instytucjom szkolnictwa wyższego wchłonięcie rosnącej liczby studentów, nie powodując kryzysu.

Podstawową kwestią, wokół której toczy się dyskusja poprzedzająca zawarcie umowy, jest przywrócenie warunków realizacji celu, jakim było umożliwienie wstępu na uczelnie wszystkim absolwentom szkół średnich chętnym do kontynuowania nauki.

Kontrakt określa także te aspekty polityki krajowej i regionalnej, z którymi koresponduje rozwój uczelni.

Inny cel państwa, który można łatwiej osiągnąć dzięki kontraktom, stanowi większe „uzawodnienie” i unowocześnienie metod oraz treści kształcenia, dające większe szanse lepszego dopasowania zdobytej wiedzy do przyszłych losów zawodowych absolwentów.

Poprzez umowy państwo stara się zachęcać uniwersytety do rozwoju nowatorskich metod pedagogicznych, zwłaszcza w zakresie procedur rekrutacji i selekcji, informowania i ukierunkowywania studentów, zmniejszania liczby porażek w studiowaniu, szczególnie w ramach pierwszego cyklu (poziomu) kształcenia.

Z kolei polityka dokumentacyjna, włączona w proces rozwoju uczelni oraz uwzględniona w projekcie uniwersytetu, otworzyła drogę do unowocześnienia bibliotek uczelnianych.

W każdym przypadku umowa umożliwia włączenie – w sposób dostosowany do specyfiki danej instytucji – podstawowych elementów polityki państwa i zapewnienie jej efektywnej realizacji. Jest to wyraźne odejście od stosowanej w przeszłości polityki interwencji państwa, autorytatywnej i dogmatycznej, odbiegającej od realiów i potrzeb uniwersytetów.

Finansowanie projektu instytucji

Umowa stwarza państwu możliwość selektywnego i celowego wsparcia w formie projektów uczelnianych. Finansowanie to jest sprawą oczywistą, jeśli strategia instytucji współgra z głównymi celami polityki krajowej. Jednakże projekty instytucji mogą także obejmować działania wymagające specjalnego wsparcia przez państwo lub mogą służyć jako model z powodu ich eksperymentalnego charakteru.

Dla uniwersytetów umowa jest najistotniejszym dokumentem, który umożliwia realizację projektu. Przede wszystkim – z powodów finansowych pełni ona rolę katalizatora, bez którego projekt mógłby nigdy nie ujrzeć światła dziennego. Co ważniejsze jednak, dzięki umowie można położyć szczególny nacisk na pewne ważne przedsięwzięcia: projekty międzywydziałowe z udziałem wielu jednostek, które umożliwiają uczelni potwierdzenie jej specyfiki. Dzięki

finansowemu udziałowi państwa, kontrakty dają uczelni większą możliwość przyciągania pewnych grup interesów i – co za tym idzie – środków finansowych spoza budżetu państwa. Oznaczają też potwierdzenie, w formie umowy prawnofinansowej, planów działania samej uczelni, stanowiąc jednocześnie czynnik motywujący, zachęcający instytucje szkolnictwa wyższego do zawierania kontraktów z państwem.

Uzgodnione planowanie zasobów

Z powodu kilkuletniego horyzontu czasowego umowa stwarza bezpieczniejsze podstawy stosunków między centralną władzą administracyjną a uczelniami. Biorąc pod uwagę fakt, że większa część funduszy szkół wyższych pochodzi ze źródeł państwowych, koncepcja kilkuletniego planowania jest w tych szkołach szczególnie mile widziana.

Tworzenie stanowisk

Kontrakt stwarza ramy negocjowania nowych stanowisk dydaktycznych na najbliższe 4 lata. Ponieważ koszty płac stanowią 75% ogółu budżetu szkoły wyższej, planowanie kadr jest szczególnie ważne dla organizacji uczelni oraz dla polityki w zakresie badań i kształcenia. W konsultacji z uniwersytem planowana jest liczba nowo tworzonych stanowisk, uwzględniająca przewidywania w kwestii przyszłej liczby studentów i relacje liczby studentów do liczby nauczycieli akademickich w ramach poszczególnych dziedzin kształcenia. Nie jest jednak pewne, jak wiele stanowisk będzie uwzględnionych w rocznym budżecie państwa, stąd planowana w projekcie liczba stanowisk może podlegać modyfikacji.

Alokacja różnych kategorii zasobów

Większość środków przeznaczonych przez państwo dla uniwersytetów jest rozdzielana na podstawie określonych kryteriów, w formie dotacji ogólnych, z uwzględnieniem stanowisk pracy, które są bezpośrednio finansowane przez państwo.

System alokacji został ostatnio zreformowany przez wprowadzenie tzw. analitycznego systemu alokacji zasobów (SAN REMO), którego celem jest zniwelowanie historycznie narosłych różnic między uczelniami. Negocjowanie kontraktu daje sposobność określenia (w konsultacji z poszczególnymi uniwersytetami) przyszłych trendów dotyczących ogólnych dotacji państwa (fundusze bieżące, inwestycyjne, kapitałowe, tworzenie stanowisk) oraz ma w przyszłości spowodować redukcję wspomnianych różnic.

Ogólna wizja uniwersytetu

Realizacja polityki kontraktowej spowodowała radykalne zmiany organizacji oraz metod działania centralnej administracji wobec szkolnictwa wyższego; obecnie konieczna jest kompleksowa koordynacja systemu szkolnictwa, biorąca pod uwagę wizję uniwersytetu akceptowaną przez większość uczelni.

Konsultanci uniwersyteccy

W ramach nowych relacji państwa i uczelni konsultantami są pracownicy akademicy, aktywni zawodowo w swych macierzystych placówkach na stanowiskach rektorów lub pro-

rektorów. Pracują oni w roli doradców dla innych uniwersytetów, uczestniczą jako obserwatorzy w kontrolach (*audits*), biorą udział w analizie sytuacji danej uczelni oraz w dyskusjach rektora i jego zespołu na temat podstawowych elementów przygotowywanego projektu instytucji. Poprzez konsultacje i rozmowy z różnymi osobami pomagają uczelni włączyć podstawowe cele polityki krajowej do ich własnego projektu. W ten sposób wyrabiają sobie ogólny pogląd na działanie instytucji i mogą współpracować z różnymi służbami ministerialnymi w formułowaniu kontraktu, a jednocześnie godzić sprzeczne stanowiska uniwersytetu i urzędu państwowego. Ich doświadczenie i osobiste kwalifikacje oraz niezależność od państwa i danego uniwersytetu, a także umiejętność słuchania, dają im możliwość wywierania istotnego wpływu na przebieg dyskusji i zwiększenie wiarygodności polityki kontraktowej.

Koordynatorzy umów

Jedną z istotniejszych trudności w procesie przygotowania kontraktu stwarza centralnej administracji koordynacja różnych działań dotyczących umowy. Koordynatora ma każdy kontrakt, a do jego zadań należy uzgadnianie wszystkich prac dotyczących przygotowania kontraktu i jego wstępnej wersji.

Negocjowanie kontraktu

Negocjowanie kontraktu to ważny element w procesie dialogu. Przygotowany projekt zostaje przedłożony do zatwierdzenia radzie zarządzającej w uniwersytecie, jest też analizowany przez różne służby na szczeblu administracji centralnej, a zatwierdzany przez Gabinet Ministra i w końcu podpisany przez rektora uczelni oraz ministra lub jego pełnomocnika.

Zasady oceny umów

Ocena w połowie okresu realizacji kontraktu

Ocena w połowie okresu trwania kontraktu ma mniejsze znaczenie niż ocena ostateczna. Umowy są zazwyczaj dobrze opracowane i precyzyjne w odniesieniu do zadań. Ocena w czasie realizacji umowy stanowi sposobność kontynuowania dialogu między służbami ministerialnymi a uniwersytetem.

Ocena na zakończenie kontraktu

Decydujący moment stanowi końcowa ocena realizacji umowy. Opiera się ona na następujących założeniach:

1. Ocena powinna brać pod uwagę także, a może nawet przede wszystkim, sam kontrakt.
2. Zgodnie z duchem dialogu, ocena kontraktu powinna obejmować ocenę obydwu partnerów: musi to być ewaluacja wspólna.
3. Ocena powinna koncentrować się na przyszłości i brać pod uwagę rozwój uczelni. Oznacza to więc także samoocenę.
4. Ocena kontraktu powinna zostać opublikowana.
5. Ocena kontraktu powinna prowadzić do włączenia instrumentów ewaluacji do projektu instytucji.

Chociaż ocenianie jest procedurą akceptowaną w przypadku badań, to w zakresie kształcenia, organizacji instytucjonalnej i kierowania koncepcja ewaluacji jest wciąż obca zarówno kulturze akademickiej, jak i administracji.

Krajowy Komitet Ewaluacji, powołany w 1985 r., dopiero zaczyna być akceptowany przez uniwersytety. Działalność Komitetu wprowadziła ideę oceniania instytucji przez niezależnych ekspertów, a uczelnie, przygotowując swe projekty, wykorzystują ich obserwacje i zalecenia.

Doskonalenie podejścia opartego na kontraktach

Choć w polityce kontraktów można jeszcze wprowadzić wiele usprawnień, zasady, na których opiera się to nowe podejście już się ugruntowały; dotyczy to funkcji umów jako narzędzia zwiększenia niezależności uczelni, projektów instytucji, wzmocnienia roli rektora i osób zarządzających uczelnią, niezależnych konsultantów zewnętrznych, kultury ewaluacji, ducha dialogu oraz ogólnego stosunku do uniwersytetów.

Zbyt wcześnie na to, by stwierdzić, czy taka metoda kierowania szkolnictwem wyższym i badaniami jest lepsza od metody tradycyjnej. Już jednak jest widoczne entuzjastyczne, choć nie pozbawione krytyki, wsparcie rektorów uczelni. W ciągu kilku lat uniwersytety stały się ważnymi uczestnikami w rozwoju gospodarczym oraz planowaniu lokalnym i regionalnym: stopniowo zajmują rolę głównych aktorów w swym otoczeniu społecznym. Byłoby uproszczeniem przypisać te wszystkie zmiany wyłącznie polityce kontraktowej. Można jednak stwierdzić, że dzięki wzrostowi niezależności uczelni polityka ta zwiększa możliwości podłoża wyzwaniom związanym z kształceniem na najwyższym poziomie, co traktowane jest we Francji jako podstawowy warunek rozwoju kraju.

Przekład z angielskiego Julita *Jabłocka*

Literatura

Abecassis A., Cazenave P., Hoffert M. 1993

La politique des contrats Etat – Universités en France. Communication at the First Biennial Conference of the International Network of Quality Assurance Agency in Higher Education. Montreal, Canada, May 1993.

Abecassis A. 1994

The Policy of Contracts between the State and the Universities. A Quiet Revolution. Paris: OECD.

Comité National d'Evaluation 1993

Universités: la recherche des équilibres – Rapport au Président de la République 1989-1993. Paris: La documentation française.

Friedberg E., Musselin C. 1993

L'Etat face aux universités en France et en Allemagne. Paris: Anthropos.

Ministère de l'Éducation Nationale – Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche 1994

Higher Education in France. Brochure réalisée à partir du dossier d'information sur le système éducatif français pour EURYDICE, le réseau d'information sur l'éducation dans la Communauté Européenne.

Observatoire des couts de établissements de l'enseignement supérieur 1993

Les couts de l'enseignement dans l'enseignement supérieur – Méthodologie d'évaluation et d'analyse. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.