

„Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/33/2009

# Jerzy K. Thieme

## Ład akademicki w krajach Unii Europejskiej, Stanach Zjednoczonych i Polsce

Ład akademicki (*academic governance*) to termin mało znany i rzadko używany w polskiej literaturze przedmiotu. Bez jego wprowadzenia trudno jednak czerpać z dorobku bogatej literatury światowej na temat reform i modeli szkolnictwa wyższego.

W polskiej literaturze przy omawianiu rozwiązań dotyczących ładu akademickiego w zewnętrznym otoczeniu uczelni używa się zwykle terminu „system”, jeśli natomiast omawia się rozwiązania wewnątrz uczelni, stosuje się zazwyczaj termin „ustrój”. W pierwszej części artykułu autor definiuje pojęcia „ład akademicki” oraz „zewnętrzny ład akademicki” i „wewnętrzny ład akademicki”, w następnych omawia rozwiązania w dziedzinie ładu akademickiego w Unii Europejskiej, w krajach anglosaskich (na przykładzie Stanów Zjednoczonych) oraz w Polsce.

Podczas gdy w latach sześćdziesiątych XX w. europejskie reformy ładu akademickiego czerpały inspirację z ładu publicznego, to obecnie wzorcem są struktury zarządzania w sektorze prywatnym. Wyniki badań potwierdzają, że zmiany sterowania systemem idą, choć niepewnym krokiem, w kierunku większego urynkowienia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. W Polsce urynkowienie systemu szkolnictwa jak dotąd polegało głównie na stworzeniu sektora szkół niepublicznych, z jednoczesnym zachowaniem systemu nierynkowego w publicznym sektorze szkolnictwa wyższego.

Słowa kluczowe: reformy szkolnictwa wyższego, ład akademicki, dobre praktyki i obyczaje, nadzór rządowy, nadzór sieciowy, uczelnie dochodowe, uczelnie niedochodowe, rada zarządzająca, system szkolnictwa wyższego, ustrój uczelni, system zarządzania.

### Ład akademicki

Pojęcie „ład akademicki”, którym posługuję się w tym tekście, pokrywa się z angielskim terminem *university governance* lub *academic governance*. W polskiej literaturze nie tylko trudno się doszukać powszechnie akceptowanego tłumaczenia słowa *governance*, ale także definicji tego pojęcia. Ogólnie rzecz biorąc, ład oznacza sposób, w jaki ci, któ-

rzy mają wpływy lub władzę używają tych wpływów bądź władzy, aby wdrożyć politykę i decyzje, które dotyczą życia publicznego. Mechanizmy ładu to instytucje prawno-ekonomiczne, które mogą być zmieniane poprzez procesy polityczne (por. Shleifer, Vishny 1996). Ład jest silnie związany z czynnikami kulturowymi danego społeczeństwa (takimi jak kultura przedsiębiorczości czy kultura prawna) oddziałującymi głównie na strukturę systemu prawnego, ale także na zespół nieformalnych norm postępowania. Dobrze skonstruowany ład umożliwi istnienie takich struktur zarządzania, w których role i zakres odpowiedzialności nie pozostawiają wątpliwości.

Ład jest pojęciem z dziedziny „dobrych praktyk i obyczajów” i jego zasady wynikają ze zgromadzonych doświadczeń, ale także z ducha czasów. Według tych zasad we współczesnym globalnym świecie wiele rzeczy wypada lub nie wypada robić, a praktyki mogą być naganne bądź aprobowane. Na przykład autokratyczne sprawowanie władzy jest postrzegane jako naganne, a demokratyczne sposoby działania są ogólnie aprobowane.

Ład akademicki odnosi się do procesów i rozwiązań organizacyjnych koniecznych do sprawnego funkcjonowania procesów edukacyjnych szkolnictwa wyższego. Na ów ład składają się instytucje prawne i ekonomiczne oraz formalne i nieformalne reguły działania, służące regulowaniu stosunków kontraktowych między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego. Podmiotami tymi są władze państwowe, regionalne i lokalne, oligarchia akademicka, kierownictwo uczelni, rynki narodowe i regionalne, rynki międzynarodowe i globalne oraz sieci ponadnarodowe i organizacje studentów. W uproszczeniu, ładem akademickim można nazwać system, za pomocą którego uczelnie są sterowane i kierowane<sup>1</sup>. Jego egzekwowanie następuje przez obwarowania prawne (por. Polszakiewicz 2007).

W modelach rynkowych szkolnictwa wyższego państwo na ogół nie kształtuje bezpośrednio polityki edukacyjnej, ograniczając swe działania w tej kwestii jedynie do pośredniego oddziaływania za pomocą polityki podatkowej lub subwencyjnej w stosunku do studentów i uczelni. W modelu rynkowym władza (centralna, federalna, stanowa lub lokalna) nadzoruje działalność uczelni publicznych jedynie pośrednio, za pomocą rad powierniczych, nadzorczych bądź koordynacyjnych.

W modelach nierynkowych ład instytucjonalny może być albo „luźny”, tzn. zostawiający duży zakres autonomii uczelniom, albo „ściśły”, czyli ograniczający tę autonomię. W „dobrym” ładzie akademickim w parze z autonomią uczelni idzie jej odpowiedzialność za wyniki kształcenia oraz efektywność wykorzystania środków publicznych.

O ile kilkadziesiąt lat temu reformy szkolnictwa wyższego czerpały wzorce z rozwiązań w dziedzinie ładu publicznego, o tyle od kilkunastu lat wzorcami tymi dla uczelni są rozwiązania w dziedzinie ładu korporacyjnego. Wraz z rosnącym wpływem globalizacji na szkolnictwo wyższe oraz zwiększającym się „menedżeryzmem” uczelni ład akademicki przestaje mieć charakter samorządowy i kolegialny, a w coraz większym stopniu zaczyna przypominać ład korporacyjny.

<sup>1</sup> *In the case of a business or of a non-profit organization, governance relates to consistent management, cohesive policies, processes and decision-rights for a given area of responsibility* (Cadbury 1992).

## Zewnętrzny ład akademicki

Dla narodowego i regionalnego wpływu oraz nadzoru nad uczelniami używa się terminu „zewnętrzny ład akademicki” (ang. *university governance at the national level*) lub „makroład akademicki”. „Dobry” zewnętrzny ład instytucjonalny, według Banku Światowego, oznacza przewidywalne i transparentne podejmowanie decyzji przez profesjonalną biurokrację, kierującą się dobrem publicznym, przestrzeganiem prawa i współpracą ze społeczeństwem obywatelskim. „Zły” zewnętrzny ład instytucjonalny oznacza natomiast arbitralne decyzje, nieodpowiedzialną biurokrację, nieprzestrzeganie reguł prawa lub złe prawa, społeczeństwo stroniące od udziału w życiu publicznym i szeroki zakres korupcji. Zewnętrzny ład akademicki określa także rolę i wpływ otoczenia zewnętrznego, czyli jej interesariuszy, na misję i cele uczelni.

## Wewnętrzny ład akademicki

Na poziomie uczelni oraz jej wewnętrznych regulacji i rozwiązań organizacyjnych w literaturze europejskiej używa się terminu „wewnętrzny ład akademicki” (ang. *institutional governance* lub *internal governance of universities*) bądź „mikroład akademicki”. Wewnętrzny ład akademicki odnosi się do sposobu, w jaki działa uczelnia, jej organizacji wewnętrznej na wielu poziomach działania (poziomy te dotyczą rektora, rady lub senatu, administracji, dziekanów itd.).

Choć elementy organizacji są wszędzie na świecie podobne, to zakres odpowiedzialności i praw oraz wzajemne relacje między tymi poziomami są zróżnicowane w różnych modelach. Na przykład amerykański University of Tennessee definiuje ład akademicki jako „system, dzięki któremu rada powiernicza, rektor i administracja, senat oraz kadra uczestniczą w tworzeniu polityki dotyczącej spraw wewnątrzakademickich”.

Analizując istniejące rozwiązania dotyczące wewnętrznego ładu akademickiego i zastanawiając się nad ich zmianami, można stwierdzić, że ład akademicki jest przedmiotem następujących sporów (Chmielecka, w: Beksiaak i in. 1996):

- Jakie kwestie powinny pozostawać w wyłącznej gestii środowiska akademickiego, czyli jaki powinien być zakres autonomii uczelni?
- Kto powinien określać wewnętrzną strukturę zarządzania szkoły wyższej?
- Kto ma określać misję, zasady polityki kadrowej, programy nauczania, strategie rozwoju badań, promowanie kadr?
- Jaki powinien być skład ciał nadzorczych i zarządczych oraz ich kompetencje?

## Ład akademicki w krajach Unii Europejskiej

Obecny stan ładu akademickiego w krajach Unii Europejskiej jest w dużej części wynikiem reform uniwersytetów, które nakreślono w deklaracjach z Sorbony (1998), Bolonii (1999) i *Strategii Lizbońskiej* (2000). Po okresie, w którym reformy były ograniczone wyłącznie do krajowych systemów szkolnictwa wyższego, reformy podejmowane w ostatnich latach w poszczególnych krajach coraz bardziej nabierają wymiaru paneuropejskiego, co wynika z aktywnego stanowiska Komisji Europejskiej.

## Zarys historii reform szkolnictwa wyższego w krajach Unii Europejskiej

Wczesne reformy koncentrowały się na zarządzaniu i nadzorze, finansowaniu, kontroli jakości, planowaniu zajęć i umiędzynarodowieniu szkolnictwa wyższego. Impulsem do drugiej fali reform jest Proces Boloński i realizacja *Strategii Lizbońskiej*. Wraz z nimi zachodzi szerszy proces wprowadzania mechanizmów rynkowych i nowych koncepcji ładu akademickiego. W literaturze europejskiej do analizy zmian relacji między państwem a uczelniami często używany jest termin „sterowanie”. Sterowanie to może przyjmować formę bezpośredniej kontroli szkół wyższych lub pośredniego nadzoru przez pomocnicze państwo. Pośredni nadzór państwowy okazał się bardziej efektywnym systemem od odgórnej kontroli i koordynacji. Rola państwa przekształca się w skomplikowany system bodźców i sankcji, czyli w sterowanie „na odległość”. Pojawiają się takie koncepcje jak „nowe zarządzanie publiczne”, „ład sieciowy”, „państwo ewaluacyjne”, które mają zastępować tradycyjną kontrolę państwową i kolegialny ustrój szkoły wyższej. W ostatnich dziesięcioleciach wiele europejskich uczelni zostało zdenacjonalizowanych, czyli przekształconych z instytucji państwowych w korporacje publiczne. Stało się tak np. Austrii, gdzie *Prawo o uniwersytetach* przekształciło je z instytucji federalnych w niezależne byty prawne, działające w reżimie prawa publicznego.

Ogólnym kierunkiem zmian jest rozluźnienie kontroli państwa nad szkołami wyższymi oraz zezwolenie na bezpośrednie współdziałanie uczelni i społeczeństwa. Gdy rządy „wycofują” się ze sprawowania kontroli nad szkołami wyższymi (np. przechodząc z finansowania bezpośredniego na finansowanie warunkowe), wzrasta autonomia uczelni, co jest zgodne z priorytetami polityki edukacyjnej wielu krajów. Mimo tendencji do wycofywania się, rządy niechętnie wycofują się całkowicie. Autonomia może prowadzić do nieefektywnych rozwiązań, np. wówczas, gdy rektorzy zabierają pieniądze najlepszym jednostkom organizacyjnym, żeby wspomóc najgorsze. Poza tym autonomia może prowadzić do utraty ogólnosystemowej sterowności szkolnictwa wyższego. Aby temu zapobiec, w Skandynawii stosuje się kontrakty między rządem a uczelniami, mające na celu zapewnienie tych ogólnosystemowych interesów. W Wielkiej Brytanii sposobem na to jest finansowanie celowe.

### Stan reform szkolnictwa wyższego w krajach europejskich

Europejskie szkoły wyższe są zorganizowane na szczeblu narodowym lub regionalnym (zwłaszcza w krajach federacyjnych), co prowadzi do wielkiej różnorodności rozwiązań technicznych dotyczących ładu, organizacji i funkcjonowania. Nowe rozwiązania idą w kierunku zwiększenia autonomii szkół wyższych. W niektórych krajach autonomia dotyczy całej uczelni, a w innych schodzi na poziom jej jednostek organizacyjnych (zazwyczaj wydziałów). Wiele przykładów wskazuje na to, że proces ten najczęściej zaczyna się od wprowadzenia ryczałtowego finansowania uczelni, zniesienia kontroli państwa w zakresie dostępu uczelni do rynków kapitałowych oraz umożliwienia szkołom wyższym dysponowania ich majątkiem trwałym i finansowym. Jednak delegowanie władzy nad innymi dziedzinami – takimi jak polityka kadrowa, programy kształcenia, rekrutacja studentów i ustalanie wysokości czesnego – wciąż uważa się za bardzo kontrowersyjne.

Ogólnie uznanym celem programów modernizacyjnych jest poprawa sprawności organizacyjnej, zapewnienie odpowiedzialności oraz zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych. Programy tych reform są częściowo podobne i ich wspólnym mianownikiem jest:

- zmniejszenie roli państwa i zwiększenie autonomii uczelni;
- profesjonalizacja zarządzania i zmiany systemu zarządzania;
- dalsze usprawnianie systemów oceny jakości;
- zmiana systemu finansowania uczelni;
- stymulowanie współpracy uczelni z biznesem;
- zwiększenie atrakcyjności uczelni w wymiarze międzynarodowym;
- skoncentrowanie preferencji na nielicznych uczelniach;
- poprawa atrakcyjności uczelni jako miejsca pracy i kariery zawodowej.

W Europie narodowa perspektywa regulacyjna i finansowa jest nadal silna mimo prób stworzenia perspektywy ponadnarodowej – ogólnoeuropejskiej. Kraje jednak różnią się głównie nie tym, co uważają, że należy robić, ale tym, jak to zrobić.

Jednym z modnych ostatnio sposobów jest tzw. nowe zarządzanie publiczne (NZP, ang. *New Public Management* – NPM). Ogólną tendencją w ramach NZP jest odejście od pionowych struktur sterowania do struktur poziomych, w których państwo pełni rolę pomocniczą. Konsekwencją jest odejście od sterowania za pomocą „twardych” regulacji i ustaw do sterowania „miękkiego” (za pomocą kontraktów, celów i zadań, wzorców oraz wskaźników). Powstaje jednak paradoksalna sytuacja: nacisk makropolityczny na zwiększenie autonomii może prowadzić do ściślejszej mikropolitycznej kontroli uczelni za pomocą wskaźników. Drugim paradoksem związanym z NZP jest to, że energia często nadal się marnuje, przenosząc się z walk uniwersytetów z „wrogiem zewnętrznym” (czyli z państwem) na walkę z „wrogami wewnętrznymi” (czyli z innymi jednostkami organizacyjnymi tej samej uczelni). Taka sytuacja na pewno stoi w sprzeczności z zasadami dobrego ładu akademickiego.

W kilku niewielkich krajach europejskich (np. w Austrii, Szwajcarii czy Holandii) przeprowadzono reformy, które częściowo poprawiły jakość edukacji, nie zmniejszając jednak wpływu państwa na szkoły wyższe. Można również zaobserwować, że w wielu krajach preferencje są wielokrotnie zmieniane: raz ważniejszy jest rozwój i dobrobyt, a potem znów sprawiedliwość i wysoka jakość usług sektora publicznego.

### **Sytuacja powstała w wyniku krajowych reform szkolnictwa wyższego**

Obecne reformy w dużej części polegają na naprawie błędów z przeszłości. W celu dostrojenia sterowania konieczne jest zrozumienie, jaki jest stan obecny. Staje się to coraz trudniejsze, gdyż funkcjonuje coraz mniej tradycyjnych, hierarchicznych systemów kontroli, a coraz więcej systemów mieszanych, w których uczestniczą różne zainteresowane strony. Interesariusze państwowi działają w ramach formalnych i przejrzystych struktur, podczas gdy pozostali funkcjonują najczęściej w ramach struktur nieformalnych (por. Gornitzka, Kogan, Amaral, red. 2005).

Większość państw Unii Europejskiej zmienia swą politykę w stosunku do uczelni, zezwalając na ich większą autonomię. Z tego względu często przekazują swe kompetencje różnym organizacjom pomostowym (buforowym), takim jak rady badawcze, komisje ak-

redytacyjne itp. Z drugiej strony uczelniami interesuje się coraz więcej agend rządowych (nie tylko odpowiednie ministerstwo), dzięki czemu nadzór rządowy zmienia się w nadzór sieciowy. Wynika to m.in., w aspekcie międzynarodowym, z globalizacji, a w aspekcie krajowym z demokratyzacji podejmowania decyzji w sektorze publicznym. Analizując poszczególne przypadki narodowe, można zaobserwować dwa, paradoksalnie przeciwstawne procesy. Z jednej strony jest to zmniejszenie wpływu państwa z jednoczesnym zwiększeniem autonomii uczelni, a z drugiej strony są to reformy rządowe prowadzące do nawet silniejszych regulacji niż uprzednio. Z odpowiedzi 750 respondentów ankiety opracowanej przez Centrum Studiów nad Polityką Edukacyjną Szkół Wyższych przy Uniwersytecie Twente w Holandii wynika, że wpływ rządów na politykę edukacyjną nie zmniejszył się, ale raczej wzrósł (por. *Governance...* 2007). Na przykład w Danii ten wpływ przybrał formę „ukontraktowania” relacji państwa z uczelnią. Kontrakty te odzwierciedlają potrzeby rządu w kwestii rozwoju szkolnictwa wyższego.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż nowe podejście rządów do szkolnictwa wyższego nie oznacza, że rządy wycofują się z odpowiedzialności za uczelnie, tylko to, że w inny sposób niż dawniej sobie ją gwarantują. Tradycyjna umowa społeczna między szkołami wyższymi a społeczeństwem przestaje funkcjonować, a nowa jeszcze nie istnieje. Wynika to m.in. z daleko idących zmian w otoczeniu uczelni, łącznie z reformami ładu publicznego. Spowodowało to napięcia między oczekiwaniami otoczenia uczelni a zdolnością szkół do zaspokojenia tych oczekiwań. Od szkół wyższych oczekuje się jednocześnie zwiększenia liczby studentów i prowadzenia badań bardziej przydatnych dla społeczeństwa. Niełatwo jednak o wyrobienie sobie klarownej opinii o tych zmianach z powodu złożoności wielopoziomowych systemów sterowania szkolnictwem wyższym, w których poziomy europejskie (ponadnarodowe), narodowe, regionalne i instytucjonalne są tak splecione, że bardzo trudno jest przesądzić, który z tych aktorów naprawdę inicjuje dane zmiany. Trudności te wynikają także z narodowego charakteru badań nad szkolnictwem wyższym oraz z niewystarczających funduszy na międzynarodowe badania porównawcze, czego skutkiem jest brak wiarygodnych danych porównawczych. Chlubnym wyjątkiem są tu badania OECD. Nawet jednak na podstawie istniejących ograniczonych badań można stwierdzić, że europejskie szkolnictwo wyższe nadal charakteryzuje szokująca wprost różnorodność (por. de Groof, Svec, Neave 1998).

### **Wzrastająca rola Unii Europejskiej w reformowaniu szkolnictwa wyższego**

W *Traktacie z Maastricht* (1992) ustalono, że Unia Europejska ma prawo działać tylko w interesie wszystkich państw Wspólnoty i jedynie wówczas, gdy dany kraj nie jest w stanie samodzielnie zrealizować postawionego zadania (zasada pomocniczości). Oznacza to, że Komisja nie może podejmować żadnych inicjatyw w celu harmonizacji narodowych systemów szkolnictwa wyższego.

Ostatnio powstaje jednak wiele dokumentów na temat reform inicjowanych przez Komisję. W dokumentach tych wyrażany jest pogląd, że dynamiczna gospodarka i społeczeństwo oparte na wiedzy wymagają paneuropejskiej modernizacji szkolnictwa wyższego. Dlatego szkolnictwo wyższe ma wysoki priorytet w agendzie Komisji, a jego reformy cieszą się zainteresowaniem politycznym (por. Figel 2004). Dowodem tego zainteresowania może być wypowiedź komisarza do spraw edukacji Jana Figla (2004) na temat ko-

nieczności tych reform: „Potrzebujemy nowego modelu – potrzebujemy czegoś, co pokaże krajom, w których obowiązuje nadal model humboldtowski, że istnieją dziś inne sposoby działalności”<sup>2</sup>. Zamiast tego konieczny jest nowy model, który powinien podkreślać przywództwo, zarządzanie i przedsiębiorczość bardziej niż wolność akademicką i wewnętrzną demokrację. Szkoły wyższe powinny mieć więcej autonomii i odpowiedzialności, ale na podstawie nowych systemów ładu wewnętrznego, na podstawie priorytetów strategicznych i profesjonalnego zarządzania kadrami, inwestycjami i administracją. Uczelnie powinny przezwyciężyć fragmentację na wydziały, instytuty itp. i stworzyć multilateralne konsorcja, wspólne kursy, wspólne dyplomy i sieci współpracy. Komisja preferuje również oddzielenie dydaktyki od badań, większą różnorodność i rozwarstwienie szkolnictwa wyższego, tak aby poszczególne uczelnie nie były jednakowe.

Coraz powszechniej uważa się, że możliwości pozytywnego oddziaływania szkolnictwa wyższego na społeczeństwo są hamowane przez negatywny wpływ państwa, które uważa, że nie stać go finansowo i politycznie na zmiany w szkolnictwie wyższym. W tej sytuacji państwo musi zmniejszyć swą rolę – jako fundator, „odbiorca” absolwentów, użytkownik wiedzy – oraz przejść na sterowanie za pomocą standaryzacji, dialogu, wzorców i wymiany najlepszych doświadczeń. Wszystko to oznacza zamianę kontroli przez państwo na rzecz odpowiedzialności uczelni przed społeczeństwem i klientami – studentami.

Reformy w samych uczelniach muszą być stymulowane obawą przed pozostaniem w tyle (kij) oraz obietnicami nowych nakładów finansowych (marchewka). Podczas gdy w warstwie polityczno-deklaratywnej istnieje akceptacja roli uczelni jako instytucji usługowych, podlegających głównie koordynacji rynkowej, to w praktyce jest inaczej. Dowodzą tego następujące dane:

- W dalszym ciągu 50–75% środków uczelni pochodzi z budżetu państwa. Szkoły wyższe mogą jedynie pobierać niskie czesne o wysokości kontrolowanej przez państwo (Holandia, Wielka Brytania) albo nadal muszą kształcić bezpłatnie.
- Większość uczelni europejskich jest na średnio dobrym poziomie, ale nie ma szkół wybitnych.
- Wybór uczelni przez studentów jest nadal rzadko wynikiem posiadania dobrej jakościowo informacji o programach studiów we własnym kraju, a jeszcze mniej w innych krajach europejskich. Mobilność studentów jest niemal wyłącznie rezultatem zainteresowań kulturalnych i kwalifikacji językowych, a nie wiedzy o jakości uczelni.
- Za zapewnienie jakości i akredytacji nadal odpowiadają rządy.
- Pracownicy uczelni w wielu krajach są nadal członkami służby cywilnej.
- Unia Europejska oczekuje, że projekty będą realizowane przez zespoły szkół wyższych pochodzących co najmniej z trzech krajów, przez co utrudnia rozwój najlepszych uczelni.
- Nawoływanie do przedsiębiorczości napotyka opór instytucji nadal wyznających tradycyjne wartości akademickie. W wyniku tego istnieje coś w rodzaju specyficznej „przedsiębiorczości w europejskim stylu”, która nie jest w stanie wyjść poza pewne przyjęte granice.

<sup>2</sup> *We need a new model – we need something which can demonstrate to countries where university models still hark back to the days of Humboldt, that today there are additional ways of doing things.*

W sytuacji, gdy coraz większa liczba studentów porusza się po Europie bez granic, powstaje konieczność choćby częściowego ujednoczenia systemów szkolnictwa wyższego, czyli przeprowadzenia reform. Coraz popularniejsze staje się hasło „nie ma alternatywy dla reformy” i coraz częściej tradycyjna, idealistyczna wizja szkoły wyższej jako demokratycznej instytucji społecznej zderza się z wizją szkoły wyższej jako profesjonalnie zarządzanego „przedsiębiorstwa” działającego na rynku usług.

Obserwatorzy tych procesów dzielą się na dwa przeciwstawne obozy: tych, którzy uważają, że procesy te są zbyt gwałtowne oraz tych, którzy sądzą, że są one stopniowe i zbyt powolne. Modernizacja sposobów sterowania szkolnictwem wyższym zachodzi w Europie już od około 25 lat i stała się stałym polem działań dla wielu rządów. W wyniku tego europejskie uczelnie, a zwłaszcza tzw. uniwersytety badawcze, znajdują się ustawicznie na etapie niepewności i poszukiwań. Po latach różnych reform można stwierdzić, że modernizacja ustroju i systemu szkolnictwa wyższego nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Europejskie szkoły wyższe wciąż nie są w stanie konkurować z amerykańskimi o studentów, pieniądze czy partnerów z biznesu. Europejskie szkolnictwo wyższe musi ostatecznie dokonać wyboru między przeprowadzeniem gruntownych reform a niechybną marginalizacją, która będzie się pogłębiać, jeżeli te reformy nie zostaną przeprowadzone w niedalekiej przyszłości.

Państwa Unii Europejskiej, modernizując ustrój i system swojego szkolnictwa wyższego, coraz częściej biorą za wzór rozwiązania rynkowe, korzystając zwłaszcza z wzorców amerykańskich.

## Ład akademicki w Stanach Zjednoczonych

W Stanach Zjednoczonych uprawnienia do zakładania uniwersytetów mają stany, a nie władza federalna. Wszystkie amerykańskie uczelnie, poza akademiami wojskowymi, działają jako instytucje stanowe lub prywatne, tylko akademie wojskowe są instytucjami federalnymi. Rząd federalny wpływa na szkoły wyższe jedynie poprzez ustawodawstwo, czego przykładem mogą być ustawa Morrilla z 1862 r. (*The Morrill Land Grant Act*), ustawy o wyższym wykształceniu z lat 1965 i 1998 (*The Higher Education Act*), dotyczące głównie pomocy stypendialnej i pożyczkowej dla studentów, oraz ustawa o dostępie do uczelni zdemobilizowanych żołnierzy z 1944 r. (*Servicemen's Readjustment Act*, zwana popularnie *The G.I. Bill*). Wszystkie te ustawy podtrzymały jednak zasady zdecentralizowanego nadzoru stanowego publicznych i prywatnych szkół wyższych. Stare uniwersytety, z dużymi tradycjami, mają statuty z nadania królewskiego lub władz kolonialnych.

Prywatne szkoły wyższe mają tradycyjnie formę korporacji niedochodowych (ang. *not-for-profit* lub *non-profit*), choć w ostatnich dziesięcioleciach, a zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX w., pojawiło się również wiele szkół wyższych mających formę korporacji dochodowych. Te ostatnie zwykle nie prowadzą działalności badawczej, charakterystycznej dla większości tradycyjnych uniwersytetów (tabela 1). Szkoły dochodowe nie mają również ambicji, aby być centrami intelektualnymi dla społeczności lokalnych. Dla studentów tych uczelni najważniejsze jest to, aby miały one prawo do nadawania dyplomów i akredytację przyznaną przez jedną z organizacji akredytacyjnych uznanych przez federalny Departament Edukacji. Organizacje akredytacyjne dla szkół dochodowych mają zazwy-

**Tabela 1**  
Porównanie amerykańskich niedochodowych i dochodowych szkół wyższych

Wyróżniki	Uczelnie	
	niedochodowe ( <i>not-for-profit</i> )	dochodowe ( <i>for-profit</i> )
Podatki	nie płać	płać
Finansowanie	donatorzy	inwestorzy
Kapitał	własny kapitał żelazny ( <i>endowment</i> )	kapitał prywatny (akcyjny)
Interesariusze	interesariusze: władze lokalne, stanowe, związki zawodowe itp.	indywidualni właściciele, akcjonariusze lub fundusze inwestycyjne
Zarządzanie	współrządzenie/samorząd ( <i>shared governance</i> )	korporacyjne
Cel	prestż uczelni i rozwój wiedzy	zysk i rynkowa przydatność wykształcenia
Sterowanie	przez wypełnianie własnej misji	przez sygnały rynkowe
Jakość	nacisk na jakość „na wejściu”, jakość studentów, profesorów, wyposażenia dydaktycznego i badawczego	nacisk na jakość „na wyjściu”, szybkość/sprawność uzyskania dyplomów, przydatność dyplomów
Orientacja	na potrzeby własnej kadry	na „klientów”, tzn. studentów i pracodawców
Dyplomy	we wszystkich dziedzinach	w dziedzinach, na które istnieje wysoki popyt rynkowy

czaj charakter ogólnopaństwowy, podczas gdy dla tradycyjnych uniwersytetów mają charakter regionalny (np. dla wybrzeża środkowowschodniego czy zachodniego).

### Rada zarządzająca

Władze stanowe nadają uczelni licencję i statut oraz mianują radę zarządzającą, zwaną czasami również radą powierniczą, radą regentów lub radą wizytatorów. Rada jest najwyższą władzą uczelni. Różne formy rady dobrze ilustrują charakterystyczną cechę amerykańskiego systemu szkolnictwa wyższego, jaką jest różnorodność. Ta różnorodność wynika z tradycji i braku centralnej władzy edukacyjnej. Mimo różnorodności przyjęte rozwiązania są zgodne z zasadami sprawowania władzy w demokracji, tzn. z przedstawicielskim lub zbiorowym podejmowaniem decyzji. Z formalnoprawnego punktu widzenia rada zarządzająca jest suwerenem w szkole wyższej i jedynie w wyniku jej decyzji na uczelni może być powoływana wszelka inna władza. Uprawnienia rady wywodzą się ze statutu nadanego danej instytucji. Statut określa pierwotną strukturę i skład rady zarządzającej. Władze stanowe wpływają na założone przez siebie uczelnie za pomocą decyzji gubernatorów stanowych o mianowaniu członków rad zarządzających oraz decyzji kongresów stanowych o poziomie ich finansowania. Członkiem pierwotnej rady można zostać na jeden z czterech sposobów:

- w wyniku bezpośredniego mianowania przez gubernatora;
- w wyniku mianowania przez gubernatora, z koniecznością zatwierdzenia przez stanową władzę ustawodawczą;
- „z urzędu”, jak w przypadku przedstawicieli absolwentów, kadry, pracowników i studentów;
- w drodze lokalnych wyborów (w nielicznych przypadkach).

Członkami rady są obywatele danego stanu, a zakres ich praw i obowiązków wynika ze statutu uczelni lub z konstytucji stanowej. Liczba członków rady jest zwykle określona w statucie uczelni. Członkowie rady są mianowani na określoną kadencję, która może być odnowiona. Władza jest dana radzie jako całości, a nie jej indywidualnym członkom. Rada jako całość jest *de iure* zbiorowym właścicielem instytucji. W niektórych uczelniach publicznych i religijnych występuje druga nadrzędna rada, czyli tzw. rada skonsolidowana, zwana czasami również radą koordynacyjną. Praktyka ta jest stosowana w wielu stanach, które ustanowiły takie rady dla uczelni publicznych. Rady te mogą pełnić funkcję doradczą lub regulacyjną, co określa statut uczelni nadany przez stan. Pełnienie funkcji doradczej sprowadza się do opiniowania i udzielania zaleceń, bez prawa zatwierdzania przedłożonych dokumentów. Natomiast rada regulacyjna ma prawo podejmowania decyzji. W danym stanie może istnieć jedna wspólna rada skonsolidowana dla wszystkich stanowych uczelni publicznych lub mogą istnieć oddzielnie takie rady dla dwuletnich kolegiów komunalnych, kolegiów czteroletnich i uniwersytetów badawczych. Do zadań rady konsolidacyjnej należy analiza budżetów i wniosków o finansowanie, składanych przez poszczególne uczelnie systemu stanowego oraz alokacja funduszy dla szkół wyższych. Niekiedy funkcje rady koordynacyjnej pełni instytucja założycielska (np. organizacja kościelna), której rada zarządzająca danej szkoły jest podporządkowana. Takie podporządkowanie może znacznie ograniczać autonomię i zakres decyzji rady zarządzającej.

W publicznych szkołach wyższych członkowie rady pochodzą zazwyczaj z nadania politycznego i stanowią łącznik między uczelnią a strukturami politycznymi stanu. Rady zatwierdzają nowe kierunki kształcenia i likwidację kierunków przestarzałych. Zajmują się także koordynacją rozwoju poszczególnych szkół wyższych z całością systemu stanowego i narodowego. Mimo tego szerokiego zakresu odpowiedzialności rad uczelnie publiczne mają stosunkowo duży zakres autonomii finansowej, badawczej i dydaktycznej. Rady szkół prywatnych zazwyczaj są samoodtwarzalne, co oznacza, że starzy członkowie dezygnują kandydatów na nowych członków. Choć uczelnie prywatne często korzystają ze znacznego wsparcia finansowego stanów, to mają większy zakres autonomii niż uczelnie publiczne. W prywatnych kolegiach sztuk wyzwolonych w skład rad zarządzających wchodzi zazwyczaj wielu członków. Liczba członków rad może wynosić od kilku do pięćdziesięciu, przez co często są nieskuteczne lub zdominowane przez rektora.

### **Zakres odpowiedzialności rady zarządzającej szkołą wyższą**

Przewodniczący rady odpowiada najczęściej za jej program działania w konsultacji z prezydentem – rektorem. Rady opowiadają za niewiele spraw, ale są to kwestie najwyższej rangi, takie jak:

- zachowanie oryginalnej misji uczelni;
- ocena instytucjonalnej sprawności uczelni;

- kontakty uczelni z instytucjami zewnętrznymi i organizacjami politycznymi;
- nadzór nad polityką uczelni, łącznie z polityką inwestycyjną;
- decyzja w sprawie wyboru i oceny pracy prezydenta uczelni,
- planowanie strategiczne (do którego ostatnio rady są coraz częściej zmuszane przez sytuację zewnętrzną).

Odpowiedzialność za te istotne decyzje spowodowała w ostatnich dziesięcioleciach XX w. nacisk społeczny na odpolitycznienie rad zarządzających, mianowanie niezależnych członków oraz analizowanie przez rady potencjalnych sytuacji konfliktowych. Nasilają się również oczekiwania, że rady zarządzające będą zapobiegać nieuzasadnionemu wzrostowi kosztów i nadmiernemu upolitycznieniu kadry akademickiej. Te zwiększone zadania rad doprowadziły nawet do stworzenia programów kształcenia ich członków.

Rady działają zwykle za pomocą komitetów. W typowej, dużej szkole wyższej funkcjonują następujące komitety: ds. akademickich, rewizyjny, ds. obiektów i terenów uniwersyteckich, ds. członkostwa w radzie, wykonawczy, finansowy, ds. rozwoju uczelni, inwestycyjny, ds. studenckich.

### Prezydent (rektor)

W kwestii prezydenta/rektora terminologia jest niejednoznaczna, ponieważ w większości uczelni najwyższe stanowisko to prezydent, choć w niektórych szkołach wyższych funkcjonują rektorzy. Prezydent (rektor) jako najwyższy rangą urzędnik uczelni przede wszystkim zapewnia jej relacje z radą zarządzającą. Odpowiada on przed radą za skuteczne działanie uczelni i sprawuje ogólne przywództwo w całej szkole wyższej. Podlega mu zarówno część akademicka, jak i administracyjna uczelni.

Prezydentami zostają tradycyjnie osoby zbliżające się ku końcowi kariery zawodowej, coraz częściej pochodzące spoza środowiska akademickiego. Kilka lat temu średni wiek prezydenta wynosił 58 lat i aż 30% z nich nigdy nie wykladało na uczelni. Około 80% z nich ma doktoraty, często z dziedziny edukacji. W większości przypadków prezydenci są członkami rady, choć często mają jedynie głos doradczy i nie mogą głosować. Kadencja prezydenta trwa przeciętnie siedem lat.

W czteroletnich kolegiach prezydentami bardzo często zostają osoby bez kariery akademickiej, mające natomiast za sobą karierę w administracji uczelnianej. Dawniej typowym stanowiskiem do promocji na prezydenta (rektora) był pierwszy wiceprezydent (prorektor, *provost*) do spraw akademickich. Uczelnie coraz częściej szukają kandydatów na prezydentów w środowiskach biznesu, osób z doświadczeniem w zarządzaniu lub w finansach. Takie doświadczenie jest bardzo rzadkie wśród pracowników akademickich. Jest regułą, że kandydatów na prezydenta – czy to pochodzących z akademii, czy z biznesu – szuka się poza własną uczelnią. Proces tych poszukiwań jest długotrwały, często trwa rok lub nawet dłużej.

Wizja uczelni prezentowana przez prezydenta (rektora) ma duże znaczenie dla sukcesu szkoły wyższej. Od wizji tej zależy, w jakim miejscu uczelnia znajduje się danym momencie oraz dokąd zmierza. Autorytet prezydenta zależy w dużej mierze od tego, czy zdoła on przekonać do tej wizji kadrę akademicką. Większość prezydentów ma własną grupę doradczą, składającą się z prorektorów i innych ważnych osób zatrudnionych w uczelni. Ich zadaniem jest doradzanie prezydentowi, jak wdrożyć jego wizję oraz jak

osiągnąć cele operacyjne konieczne do jej realizacji. Środkiem do osiągnięcia tych celów jest plan strategiczny, który musi wybiegać swoim horyzontem poza działania bieżące.

Prezydent zazwyczaj ściśle współpracuje z pierwszym wiceprezydentem, czyli prorektorem do spraw akademickich (*provost*), oraz z kwestorem, który w amerykańskiej uczelni ma dużo wyższą rangę niż w Europie i w Polsce (taką jak w korporacji biznesowej wiceprezes do spraw finansów, czyli bezpośrednio podlega prezydentowi, jest najczęściej członkiem rady zarządzającej i nosi tytuł głównego dyrektora finansowego). Podstawowym zadaniem kwestora jest nadzorowanie prawidłowego wykorzystania środków powierzonych uczelni. Prezydent zazwyczaj przewodzi inicjatywom służącym zdobywaniu funduszy dla szkoły, jest jej przedstawicielem w stosunkach ze światem zewnętrznym i odpowiada za kształtowanie jej wizerunku.

Od czasu II wojny światowej istnieje tendencja zarówno do zwiększania zakresu obowiązków prezydenta, jak i jednocześnie ograniczania jego władzy. Stanowisko prezydenta stało się mniej atrakcyjne niż dawniej, a jego kadencja została skrócona.

### **Provost, czyli pierwszy wiceprezydent (prorektor) do spraw akademickich**

W Stanach Zjednoczonych pierwszy wiceprezydent do spraw akademickich jest najwyższym rangą po prezydencie-rectorze urzędnikiem szkoły wyższej, który zastępuje go w czasie jego nieobecności. W amerykańskich uniwersytetach badawczych ma on jednocześnie tytuł pierwszego wiceprezydenta – prorektora (*provost*). Jest odpowiedzialny za swe działania zarówno przed prezydentem, jak i przed radą zarządzającą (lub powierniczą). Podstawowe dziedziny jego działalności to sprawy związane z kształceniem, badaniami i kadrą akademicką. Dziekani wydziałów i kolegów zwykle są podporządkowani prorektorowi do spraw akademickich lub jednocześnie jemu i rektorowi. W pionie prorektora do spraw akademickich są również zazwyczaj biblioteki, sprawy studenckie i naukowe, biuro rekrutacji, budynki i sprzęt oraz informatyka. Podlegli mu współpracownicy zwykle noszą tytuł zastępców prorektora. Specyficzne funkcje prorektora różnią się w zależności od uczelni. Przed objęciem tego stanowiska na ogół byli profesorami we własnej uczelni lub zajmowali podobne stanowisko w innej szkole wyższej.

### **Dziekan**

Każdy wydział, szkoła lub kolegium podlega dziekanowi. Jest on trzecim najwyższym rangą po prezydencie-rectorze i prorektorze do spraw akademickich urzędnikiem uczelni. Jego przełożonym jest zazwyczaj prorektor do spraw akademickich. W mniejszych uczelniach zdarza się, że dziekan nadzoruje całość kadry akademickiej wszystkich kierunków studiów i wówczas nazywany jest dziekanem akademickim. Dziekani najczęściej wywodzą się z kadry akademickiej danej uczelni.

Przyjmując urząd, dziekani podejmują się obowiązków akademickich jednocześnie z obowiązkami administracyjnymi. Urząd ten jest zwykle sprawowany przez 5–7 lat. Z dziekanem na ogół współpracuje kilku prodziekanów (do spraw finansowych, personalnych, kształcenia itp.).

Typowe decyzje dziekana dotyczą:

- wyboru nauczanych przedmiotów;

- zatrudniania, promocji i rozwoju kadry;
- spraw studenckich;
- finansów;
- gospodarki salami wykładowymi i ich wyposażeniem;
- relacji z absolwentami i z otoczeniem zewnętrznym uczelni.

Patrząc na ten bardzo szeroki zakres obowiązków, można porównać pracę dziekana na dużej uczelni do pracy prezesa średniej wielkości firmy. Budżety, którymi operują dziekani na takich uczelniach, idą w setki milionów dolarów. Praca dziekana staje się coraz bardziej odpowiedzialna w sytuacji, gdy należy do niego zajmowanie się zdobywaniem funduszy dla wydziału i gospodarowanie nimi oraz gdy na uczelni oprócz stałej kadry pracuje coraz więcej nauczycieli akademickich zatrudnionych na umowę zlecenie. Szeroki zakres obowiązków powoduje, że wymagania w stosunku do kandydatów na dziekanów są coraz większe. Od dziekana oczekuje się nie tylko, że będzie miał autorytet jako nauczyciel akademicki, lecz również że będzie miał wiedzę o zarządzaniu, łatwość nawiązywania kontaktów oraz zdolności negocjacyjne i mediacyjne w silnie konfliktogennym środowisku akademickim. Prawdopodobnie największym wyzwaniem dla dziekana jest fakt, że musi zarządzać osobami, które uważają się za jednostki absolutnie samodzielne. Tego typu osoby wykazują silny opór wobec uznania potrzeby istnienia struktur administracyjnych ingerujących w ich pracę.

Typowa ścieżka kariery dziekana to piastowanie uprzednio stanowiska dyrektora instytutu lub prodziekana. Coraz częściej jednak do stanowiska dziekana wiodą również inne ścieżki kariery. Nierzadko, głównie na uczelniach nie będących uniwersytetami badawczymi, dziekanami zostają zawodowi administratorzy. W uczelniach biznesowych lub politechnicznych dziekanami są zazwyczaj byli menedżerowie wielkich korporacji.

### Dyrektor instytutu

Niższe jednostki organizacyjne szkoły wyższej są nadzorowane przez dyrektora instytutu (czasami kierownika zakładu lub katedry, ang. *chairperson* lub *department head*, w skrócie *chair*). W odróżnieniu od zmieniających się z upływem czasu ról prezydenta i dziekana odpowiedzialność dyrektora instytutu raczej nie ulega zmianom. Dyrektor instytutu albo zostaje mianowany przez dziekana, albo jest wybierany pod warunkiem zatwierdzenia przez dziekana. Dyrektorami instytutów w Stanach Zjednoczonych są zazwyczaj dożywotnio zatrudnieni profesorowie, w wieku 40–60 lat. Sprawują tę funkcję przez okres 3–5 lat. Osoby podejmujące się tej funkcji najczęściej nie są do niej przygotowane, biorąc pod uwagę wzrastające wymagania dotyczące znajomości prawa, doświadczenia organizacyjnego i jednoczesnych talentów przywódczych. Rezultatem tego jest często zastępowanie przywództwa, jakiego należy się spodziewać na tym stanowisku, przez codzienne zarządzanie. Brak przywództwa oraz nieumiejętność wyzwolenia kreatywności i innowacyjności w zespole prowadzi do utrwalania tradycyjnych rodzajów działalności i braku rozwoju.

Stanowisko dyrektora jest niezwykle ważne dla uczelni i stanowi wyzwanie dla osób podejmujących się tej roli. Ocenia się, że około 80% decyzji w szkole wyższej podejmuje się na tym właśnie poziomie. W wielu przypadkach profesorowie podejmują się tej funkcji z poczucia obowiązku, ale bez entuzjazmu. Łączenie obowiązków dyrektorskich z dydaktycznymi i badawczymi rodzi konflikty międzyludzkie, a na dodatek utrudnia własny roz-

wój naukowy, który jest podstawą oceny i awansów. W rezultacie zaledwie jedna trzecia dyrektorów instytutów kontynuuje ścieżkę administracyjnej kariery uczelnianej po upływie pierwszej kadencji.

Rola dyrektora instytutu w uproszczeniu sprowadza się do realizacji czterech zadań: rozwoju kadry, kierowania instytutem, własnej działalności naukowej i przywództwa. Rozwój kadry to polityka zatrudnienia, ocena pracowników oraz doskonalenie ich umiejętności dydaktycznych i badawczych. Ważny jest również wpływ na morale kadry poprzez politykę nagród i promocji. Zarządzanie polega na bieżącym gospodarowaniu środkami powierzonymi instytutowi. Sprowadza się to do sprawiedliwego podziału obowiązków między podległą kadre, do planowania spotkań i programów nauczania oraz do koordynowania pracy instytutu z pracą reszty uczelni. Poza tym jest to zarządzanie zasobami finansowymi, budżetami, dokumentacją i archiwami. Ważnym składnikiem zarządzania jest reprezentowanie instytutu wobec administracji uczelni. Polega ono w dużym stopniu na strzeżeniu wolności i autonomii akademickiej poprzez filtrowanie, interpretację lub renegecjonowanie zarządzeń wydawanych przez dziekanów. Własna działalność naukowa jest najbardziej satysfakcjonująca, ale stanowi szczególne wyzwanie dla dyrektorów zajętych sprawami administracyjnymi. Przywództwo powinno polegać na stworzeniu atmosfery rozwoju naukowego kadry i jednocześnie na zaangażowaniu jej w inicjatywy usprawniania pracy instytutu.

## Senat

Kadra akademicka formalnie podlega władzy senatu. W skład senatu wchodzi pracownicy akademicki z różnych wydziałów uczelni, reprezentujący różne dyscypliny naukowe, zatrudnieni dożywotnio lub na czas określony (okres próbny). Instytucja senatu stwarza pracownikom akademickim możliwość współdziałania w zarządzaniu uczelnią. Senat pełni bowiem rolę łącznika między przedstawicielami kadry a radą i prezydentem. Podstawowym zadaniem senatu jest reprezentowanie opinii pracowników akademickich w sprawach wewnętrznego ładu uczelni, a nie zarządzanie uczelnią, co jest wyłączną domeną administracji. Senaty działają za pośrednictwem komitetów, które przygotowują rekomendacje dla prezydenta i rady. Główną wytyczną dla pracy senatu jest misja uczelni. Misja ta wyznacza również zakres działalności i odpowiedzialności senatu. Znaczenie senatu wynika z jego sześciu głównych funkcji:

- formułowanie krótko- i długookresowych interesów oraz potrzeb pracowników akademickich;
- formułowanie oczekiwań pracowników akademickich, administracji i studentów;
- formułowanie celów i planowanie strategii;
- ustanawianie standardów i procedur oceny działań administracji w sprawach dotyczących nowych kursów, alokacji budżetowych oraz zatrudniania i zwalniania kadry akademickiej;
- przekazywanie informacji i problemów do opracowania stanowiska na wydziały oraz do instytutów i zakładów;
- przygotowywanie opinii w sprawie sprawiedliwej alokacji środków.

Senaty są istotną częścią uczelni. Choć istnieje wiele zastrzeżeń co do ich efektywności, to raczej nie ma wątpliwości, że są potrzebne.

## Kadra i jej współdział w rządzeniu

Najwyższym stopniem naukowym w Stanach Zjednoczonych jest doktor. Dwa niższe stopnie to magister i licencjat. Najwyższe stanowisko akademickie to profesor, najniższe – wykładowca i instruktor. Między nimi są dwa stanowiska: profesor nadzwyczajny i asystent. Znaczenie i pozycja kadry zależy w dużym stopniu od autorytetu jej poszczególnych członków, uzyskanego poza własną uczelnią, a także splendoru instytutów wchodzących w skład szkoły wyższej.

W amerykańskich szkołach wyższych coraz częściej obserwuje się współdziałanie kadry akademickiej w rządzeniu (nie zarządzaniu) uczelnią (ang. *shared governance*). W wielu uczelniach ten współdziałanie obejmuje również przedstawicieli administracji i studentów. Definicja i zakres współdziałania kadry zmienia się wraz z upływem czasu. Tradycyjnie kadra akademicka ma bardzo silny (lub czasem decydujący) głos w sprawach zatrudniania nowych pracowników, zasad promocji, wymagań programowych i dyplomowych oraz zasad przyjmowania na studia. Z biegiem czasu kadra wywalczyła sobie coraz większą rolę w rządzeniu szkołą wyższą, łącznie z głosem na temat tworzenia polityki uczelnianej i z obsadzaniem stanowisk w radzie zarządzającej. Powszechnie akceptowane jest oficjalne stanowisko sformułowane przez kilka najważniejszych stowarzyszeń w sprawach ustrojowych uczelni, w którym zarysowano pożądaną rolę prezydenta, kadry, administracji i rady w rządzeniu szkołą wyższą (por. *Statement...* 1966). Według niego np. sprawy zarządzania kapitałem uczelni powinny być domeną rady zarządzającej, tworzenie i konserwacja fizycznych zasobów uczelni – pozostawać w gestii rektora, a za przygotowywanie programów nauczania powinni być odpowiedzialni pracownicy akademicy. W praktyce od dawna obowiązuje zasada, że większość pozostałych decyzji – takich jak polityka edukacyjna, przygotowanie długookresowych planów i budżetów oraz wybór prezydenta – podejmowanych jest wspólnie przez radę, administrację i kadre. Znaczny udział kadry w rządzeniu uczelniami obserwuje się głównie w kolegiach sztuk wyzwolonych, podczas gdy w dużych uniwersytetach badawczych w rządzeniu biorą udział jedynie przedstawiciele kadry w senacie lub wspólnych komisjach akademicko-administracyjnych. W dwuletnich kolegiach dużą rolę we współrządzeniu odgrywiają związki zawodowe. Po okresie entuzjastycznego zaangażowania kadry we współrządzenie (w latach sześćdziesiątych XX w.) od lat osiemdziesiątych można zaobserwować coraz mniejsze zainteresowanie kadry współrządzeniem na rzecz udziału przedstawicielskiego.

## Ład akademicki w Polsce

### Podstawy prawne ładu akademickiego w III Rzeczypospolitej

Główne zasady obowiązującego obecnie ładu akademickiego wprowadziły *Ustawa z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym* oraz *Ustawa z 26 czerwca 1997 r. o państwowych wyższych szkołach zawodowych*. Pozytywnym rezultatem tych zmian było umasowanie szkolnictwa wyższego. W ciągu czternastu lat nastąpił wzrost liczby studentów o około 500%. Było to możliwe dzięki:

- odejściu od ścisłego planowania w 1990 r.;

- dopuszczeniu do różnorodności instytucjonalnej, tzn. funkcjonowania uczelni zawodowych i prywatnego sektora „nie dla zysku”;
- zezwoleniu uczelniom publicznym na prowadzenie odpłatnych studiów wieczorowych i zaocznych (zwanymi od 2005 r. niestacjonarnymi), na których może się kształcić do 50% studentów danej uczelni; tylko w wyniku tej zmiany liczba studentów w Polsce zwiększyła się dwukrotnie.

Nowatorska wówczas ustawa ograniczyła kompetencje ministra edukacji narodowej w dziedzinie zarządzania szkołami wyższymi na rzecz autonomii poszczególnych uczelni oraz autonomii wydziałów wchodzących w skład tych uczelni. Do głównych zadań ministra edukacji narodowej należało od 1990 r.:

- sprawowanie ogólnego nadzoru nad szkolnictwem wyższym;
- kontrolowanie legalności działań poszczególnych szkół;
- powoływanie nowych uczelni.

Ustawa z 1990 r. stworzyła też możliwość tworzenia uczelni niepaństwowych, które nie mogły jednak otrzymywać dotacji finansowej z budżetu państwa. Zgodę na założenie uczelni niepaństwowej wydaje obecnie minister nauki i szkolnictwa wyższego (w 1990 r. wydawał ją jego odpowiednik – minister edukacji narodowej) na podstawie opinii Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Uzyskanie zgody polega na wpisie do rejestru szkół prowadzonych przez ministra, co oznacza uzyskanie prawa do wystawiania państwowych dyplomów.

W okresie międzywojennym i po 1989 r. funkcjonowały cztery podstawowe ustawy o szkolnictwie wyższym<sup>3</sup>:

- *O szkołach akademickich* z 13 lipca 1920 r. (114 artykułów, 17 stron).
- *O szkołach akademickich* z 15 marca 1933 r. (62 artykuły, 14 stron).
- *O szkolnictwie wyższym* z 12 września 1990 r. (202 artykuły, 54 strony).
- *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 27 lipca 2005 r. (277 artykuły, 131 stron).

Z przedstawionego zestawienia widać wyraźnie, jak narasta „twórczość” legislacyjna prowadząca do „obfitości” ostatniej ustawy, wymagającej zapisu na 131 stronach.

Wprowadzony ustawami z lat 1990 (i 1997) model szkolnictwa wyższego funkcjonuje do dzisiaj, ze zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Obecnie obowiązujące prawo składa się z 277 artykułów, zgrupowanych w pięciu działach:

- I. System szkolnictwa wyższego (w tym przepisy ogólne).
- II. Ustrój uczelni.
- III. Pracownicy uczelni.
- IV. Studia i studenci.
- V. Utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na terenie uczelni.

Ustawa pozwala na istnienie trzech typów szkół wyższych:

- akademickich, w których przynajmniej jedna jednostka organizacyjna ma uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora;

<sup>3</sup> Ustawy z lat 1945–1989 pomijam tu świadomie, ponieważ dotyczyły innego modelu szkolnictwa wyższego. Fakt ten powoduje, że są one nieporównywalne ani z ustawami sprzed 1939 r., ani z ustawami po 1989 r.

- nieakademickich – prowadzących studia magisterskie, lecz nie spełniających wyżej wymienionego warunku posiadania uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora;
- zawodowych – prowadzących studia pierwszego lub drugiego stopnia albo jednolite studia magisterskie i nie mających uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora.

### Zewnętrzny ład akademicki

Zewnętrzny ład akademicki jest regulowany przez *Prawo o szkolnictwie wyższym* z 2005 r. w dziale pierwszym, zatytułowanym *System szkolnictwa wyższego*. Dział ten składa się z siedmiu rozdziałów:

1. Przepisy ogólne.
2. Tworzenie i likwidacja uczelni.
3. Nadzór nad uczelniami.
4. Współpraca międzynarodowa uczelni w zakresie kształcenia i badań naukowych.
5. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego.
6. Państwowa Komisja Akredytacyjna.
7. Konferencje rektorów.

Ład akademicki był m.in. przedmiotem badania międzynarodowego zespołu ekspertów z OECD w dwunastu krajach, z których jednym była Polska. Zespół ten opublikował kompleksowy raport o szkolnictwie wyższym w Polsce (por. Fulton i in. 2007) na podstawie materiałów przygotowanych przez krajowych ekspertów (por. Dąbrowa-Szeffler, Jabłocka-Prysocka 2006). Według OECD priorytetem polskiego rządu w dziedzinie szkolnictwa wyższego powinno być przygotowanie wizji przyszłości tego szkolnictwa, która jest konieczna do sformułowania stanowiska na temat narodowych celów polityki edukacyjnej, a potem do ich jasnego przedstawienia opinii społecznej. Ustalenie tych celów powinno być poprzedzone międzynarodowym przeglądem istniejących obecnie rozwiązań oraz ich oceną, a następnie narodową debatą nad najważniejszymi celami szkolnictwa wyższego, zainicjowaną i zorganizowaną przez rząd.

Propozycje nowych rozwiązań nie mogą pochodzić wyłącznie z wewnątrz systemu, gdyż „kultura środowiska”, „wewnętrzna logika” i tradycje zaciemniają widzenie. Z drugiej strony nie mogą być zdeterminowane przez zewnętrzne „nieodwracalne trendy”, z których wiele, jak się szybko okazuje, ma jedynie wartość chwilową lub lokalną. Uczestnictwo w tej dyskusji nie może i w żadnym wypadku nie powinno się ograniczać do środowiska akademickiego, jak to było w przypadku projektu prawa z 2005 r. W środowisku akademickim istnieje od dawna wiele mechanizmów konsultacyjnych, ale są one zdominowane przez silne interesy korporacyjne, często stojące w sprzeczności z interesem publicznym. Szkolnictwo wyższe samo się nie zreformuje. W przygotowaniu zmian i debacie nad nimi muszą brać udział firmy prywatne i publiczne, inne ministerstwa, a także władze lokalne i regionalne oraz organizacje społeczne.

## Wewnętrzny ład akademicki, czyli ustrój uczelni

Ustrój polskiej szkoły wyższej to autonomia ubrana w szczelny gorset proceduralny. Autonomia uczelni jest obudowana pajęczyną biurokratycznych regulacji, co ilustruje ogromna liczba obowiązujących przepisów prawnych. Według bazy danych Sejmu RP, w dniu 14 lutego 2008 r. w zakresie działania Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązywało 709 aktów prawnych (w zakresie szkolnictwa wyższego: 92 ustawy, 226 rozporządzenia, 105 innych aktów prawnych; w zakresie nauki: 86 aktów prawnych).

Wewnętrzny ład akademicki jest uregulowany w drugim dziale obowiązującego obecnie prawa z 2005 r., zatytułowanym *Ustrój uczelni*. Składa się on z czterech rozdziałów:

1. Statut uczelni.
2. Organy uczelni.
3. Organizacja uczelni.
4. Mienie i finanse uczelni.

Rozwiązania ustawowe determinują polski model szkoły wyższej, który najbardziej przypomina opisywany w literaturze model biurokratyczno-oligarchiczny. Model ten charakteryzują następujące cechy:

- Słabe bezpośrednie oddziaływanie państwa na szkoły wyższe. Państwo nie wpływa na uczelnie za pomocą bezpośrednich nakazów, określania celów i zadań, ustalania obowiązujących parametrów, alokacji funduszy itp. Wynika to z wielu przyczyn, do których należą przede wszystkim założenia modelowe, wynikające po części z niesprecyzowanej polityki edukacyjnej, a także z braku koniecznej informacji do prowadzenia bardziej aktywnej polityki oraz braku umiejętności administracyjnych centrum. Dodatkowym ważnym powodem osłabienia roli państwa była polityczna potrzeba odcięcia się od poprzednio obowiązującego sowieckiego modelu szkolnictwa wyższego, w którym państwo decydowało niemal o wszystkim.
- Oddziaływanie pośrednie za pomocą ścisłego państwowego „gorsetu” prawno-proceduralnego, nałożonego na uczelnie przez ustawy i rozporządzenia. Przypomnijmy, że na początku 2008 r. w zakresie działania Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązywało 709 aktów prawnych.
- Kulturowy system wartości wyższego wykształcenia, wynikający z autonomii profesury. W tego typu systemie celem uczelni jest przekazywanie oraz rozwój wiedzy, służącej w większym stopniu ogólnemu rozwojowi społeczeństwa i narodu niż praktycznym potrzebom gospodarki. Ustawy z 1990 r. i z 2005 r. dały niezależność bardziej uczynom niż uczelniom, tworząc oligarchię działającą w ramach trudnej do zreformowania korporacji.

Model ten ukształtował się dzięki temu, że w początkowym okresie transformacji (ustawa z 1990 r.) państwo zdecydowało się wycofać z bezpośredniego wpływu na uczelnie, zastępując go wpływem pośrednim poprzez regulacje i procedury. Jednocześnie zdecydowano się na pozostawienie dużego zakresu decyzji w gestii samorządu, przyzwalając na utrzymanie wewnętrznych struktur, które jak się okazało, mają charakter antyefektywnościowy. Stało się tak co najmniej z dwóch powodów. Pierwszym z nich był opór społeczny przeciw odpłatności za studia, który blokuje możliwości wprowadzenia konkurencji i racjonalnej gospodarki na podstawie wskaźników rzadkości, czyli ceny. Drugim był opór kadry i związków zawodowych, które wywalczyły sobie duży zakres autonomii w cza-

sach rządów prezydenta Jaruzelskiego, który szedł na ustępstwa w stosunku do wpływowego, ale nielicznego segmentu społeczeństwa, jakim jest społeczność akademicka. Trudności, z którymi boryka się sektor nauki i szkolnictwa wyższego, są jeszcze jednym objawem spuścizny „realnego socjalizmu”. Bezpłatna uczelnia państwowa to „urząd rozdzielający miejsca na wykładach i laboratoriach [...] stopnie na egzaminach [...] i dyplomy” (Beksiak i in. 1996).

### Niespójny system zarządzania

W 1990 r., nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej, w polskich szkołach wyższych wprowadzono rozwiązania wzorowane na tradycji niemieckiej, zgodnie z którą pracownikom naukowym powierza się całość spraw związanych z zarządzaniem uczelnią, także odpowiedzialność za realizację wewnętrznego ładu. Role władzy wykonawczej, ustawodawczej i reprezentacji pracowniczej są pomieszone. Zarząd uczelni jest jednocześnie jej samorządem wewnętrznym. Składa się on z wybieranych ciał kolegialnych (senaty i rady wydziałów) oraz z ciał jednoosobowych (rektorzy i dziekani). Rektor jest głową samorządu. Senat i rady wydziałów reprezentują społeczność akademicką, a więc są to organy samorządowe. Ich funkcjonowanie wymaga dużych zmian, ponieważ ich cele, funkcje i odpowiedzialności są niejasne i zagmatwane – jednocześnie reprezentują społeczność akademicką i zarządzają nią. Ponadto powszechne jest rozwodnienie ról tych ciał, które są najczęściej zbyt liczne, aby mogły być efektywne w swej roli władzy wykonawczej. Również uprawnienia właściciela są rozmyte i rozproszone, ponieważ występuje wielość organów nadzorczych oraz istnieje skomplikowane krzyżowanie się działalności samorządowych i administracji państwowej. Ustawa nie rozgranicza tych dwóch spraw, a większość propozycji reform jak dotąd nawet ich nie zauważała. Ciała samorządowe powinny współodpowiadać za działalność merytoryczną uczelni, czyli za edukację i badania. Za działalność szkoły wyższej jako efektywnie działającego przedsiębiorstwa musi odpowiadać profesjonalny zarząd. Funkcje samorządowe i zarządcze muszą być rozdzielone, choć są współzależne. Sprawne funkcjonowanie uczelni może zapewnić tylko współpraca tych dwóch ciał i osiągnane przez nie kompromisy.

### Podsumowanie

Nie ma niezmiennych i uniwersalnych odpowiedzi na pytanie, jak najlepiej sterować formalnie zorganizowanymi instytucjami. Rozbieżność między zamierzonymi efektami zmian organizacyjnych a osiągniętymi rezultatami tych zmian jest sytuacją typową. Doświadczenie pokazuje, że reformy rodzą popyt na dalsze reformy. Podczas gdy w latach sześćdziesiątych XX w. europejskie reformy ładu wewnętrznego uczelni czerpały inspirację z ładu publicznego, to obecnie wzorcem są struktury zarządzania w sektorze prywatnym. Wyniki badań potwierdzają, że zmiany sterowania systemem idą, choć niepewnym krokiem, w kierunku większego urynkowania europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Uczelnie stały się już dużo bardziej świadome globalnego wymiaru edukacji oraz są bardziej niż kiedykolwiek produktywne w sensie masowości wykształcenia i liczby prac badawczych.

Wiele narodowych ministerstw szkolnictwa wyższego przeszło na sterowanie bardziej za pomocą wskaźników i kontraktów niż prawa i regulacji. Reformy stały się mniej ideologią, a bardziej poszukiwaniem rozwiązań praktycznych. Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że trzeba ciągle szukać lepszych rozwiązań. Najlepsza jest metoda prób i błędów, która pokazuje, co się sprawdza w praktyce, a co nie. Aby modyfikować system szkolnictwa wyższego tą metodą, regulacje prawne muszą być na tyle ogólne, aby nie blokowały możliwości dokonywania zmian trudnych do przewidzenia przez legislatorów. Jeśli prawo jest tak szczegółowe jak obecnie w Polsce, to ogromny nakład wysiłku i czasu należy przeznaczyć na zmianę prawa, zanim będzie można dokonać jakichkolwiek zmian w sferze realnej.

### Aneks Porównanie ładów akademickich

Model 1	Anglo-amerykański 2	Europejski / polski 3
<b>Ogólne cechy modelu</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rola państwa</li> <li>• „Gorset prawny”</li> <li>• System wartości/cele</li> <li>• Rola rynku/konkurencji</li> <li>• Rola „starszyny” akademickiej</li> <li>• Postrzeganie wyższego wykształcenia</li> </ul>	rynkowy <u>mała</u> <u>luźny</u> <u>usługowy</u> <u>duża</u> <u>średnia</u>  <u>dobro prywatne</u>	biurokratyczno-oligarchiczny średnia ścisły kulturowy mała/żadna duża  dobro publiczne
<b>Szczegółowe cechy modelu</b> Założyciel Wpływ rządu centralnego Forma prawna Finansowanie Wizja, misja Zewnętrzni interesariusze Wybór prezydenta/rektora Rektor/prezydent Władza rektora/prezydenta  Rola senatu Kompetencje samorządu/zarządu Zaangażowanie w samorządzie	stanowy lub prywatny stypendia <u>korporacja niedochodowa</u> prywatne i stanowe własna uczelni <u>lokalni, biznes</u> <u>rada powiernicza</u> <u>zawód</u> <u>silna</u>  <u>doradcza</u> <u>ściśle rozdzielone</u> malejące	ministerstwo/fundator finansowanie, regulacje, nadzór wpis do rejestru państwowego państwowe nie ma lub państwowa głównie państwo samorząd/państwo epizod w karierze naukowej słaba (ograniczona przez wydziały) samorząd często pomieszane nadal silne

1	2	3
Administracja	siłna/ samodzielna	słaba/ podporządkowana
Dobór kadry	<u>konkursy</u>	pseudo konkursy
Kadra z wykształceniem	<u>z innych uczelni</u>	z własnej uczelni
Ocena kadry	<u>istotna</u>	mało istotna
Lojalność kadry w stosunku do	dziedziny wiedzy	uczelni
Tempo kariery akademickiej	<u>szybkie</u>	zbyt wolne
Mobilność kadry	duża	mała
Płace kadry	<u>rynek</u>	państwo („widelki”)
Programy nauczania	<u>uczelnia i rynek</u>	państwo i uczelnia
Kontrola jakości – akredytacja	<u>prywatna</u>	„ciało buforowe”
Zróznicowanie profilu i jakości	<u>bardzo duże</u>	małe/średnie
Student	klient	petent
Wydatki studenta	<u>czesne (minus stypendium), utrzymanie</u>	utrzymanie
Stypendia często w relacji do	dochodu	wyników nauki
Wybór uczelni	reputacja uczelni	bliskość uczelni
Wstępna selekcja na uczelnię	tak	nie
Wybór kierunku	<u>pod wpływem rynku pracy</u>	zainteresowania/moda
Mobilność studentów	łatwa i znaczna	trudna (zwłaszcza przed Bolonią)
Początek studiów	<u>najczęściej <i>liberal arts</i></u>	od początku kierunek studiów
Decyzja o specjalizacji	<u>późna</u>	zbyt wczesna

Uwaga: pozycje podkreślone prawdopodobnie warto są dyskusji o „przeszczepieniu” do Polski.

## Literatura

### Beksiak J. i in. 1996

*Badania nad edukacją ekonomiczną dla gospodarki rynkowej w Polsce*, Komitet Badań Naukowych, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

### Cadbury A. 1992

*In the Case of a Business or of a Non-profit Organization, Governance Relates to Consistent Management, Cohesive Policies, Processes and Decision-rights for a Given Area of Responsibility*, w: A. Cadbury: *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, London ([www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf)).

### Dąbrowa-Szefler M., Jabłeczka-Prystopska J. 2006

*Country Background Report for Poland, OECD Thematic Review of Tertiary Education*, Warsaw, July.

### Figel J. 2004

*Reforming Higher Education*, Charles University, Prague, 6 December.

**Fulton O. i in. 2007**

*OECD Reviews on Tertiary Education. Poland 2007*, OECD, Paris.

**Gornitzka Ā., Kogan M., Amaral A. 2005**

*Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*, Springer Verlag, Dordrecht.

**Governance... 2007**

*Governance Reform Survey Results. Part Four. The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform across Europe. Final Report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission*, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente, Enschede.

**Groof J. de, Svec J., Neave G. 1998**

*Democracy and Governance in Higher Education*, Kluwer Law International, The Hague.

**Polszakiewicz B. 2007**

*Ład instytucjonalny w gospodarce*, prezentacja na posiedzeniu Rady Naukowej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa, 18 stycznia.

**Shleifer A., Vishny R.W. 1996**

*A Survey of Corporate Governance*, „NBER Working Paper”, nr 5554.

**Statement... 1966**

*Statement on Government of Colleges and Universities Jointly Formulated by the American Association of University Professors (AAUP), the American Council on Education (ACE), and the Association of Governing Boards of Universities and Colleges (AGB)* ([www.aaup.org/AAUP/pubsres/policydocs/contents/governancestatement.htm](http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/policydocs/contents/governancestatement.htm)).