



# JAKI USTRÓJ UNIWERSYTETU? REFORMA SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W HOLANDII, PORTUGALII I AUSTRII: Wnioski dla Polski



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM **EY**

Dominik Antonowicz  
Ben Jongbloed



# JAKI USTRÓJ UNIwersYTETU? REFORMA SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W HOLANDII, PORTUGALII I AUSTRII: Wnioski dla Polski



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM EY

Dominik Antonowicz  
Instytut Socjologii, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ben Jongbloed  
Centre of Higher Education Policy Studies (CHEPS),  
University of Twente

Warszawa 2015

## Recenzenci:

Prof. dr hab. Stefan Jackowski  
Dr Jerzy Thieme

## Zastrzeżenia prawne

Niniejszy raport ma na celu dostarczenie czytelnikom ogólnych informacji na tematy, które mogą ich interesować.

Informacje zawarte w niniejszym raporcie nie stanowią w żadnym wypadku świadczenia usług.

Mimo iż dołożono należytych starań w celu zapewnienia rzetelności prezentowanych w raporcie informacji przez autorów, istnieje ryzyko pojawienia się nieścisłości. Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. („EY”), powiązane z EY spółki, ani też partnerzy, agenci, pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności ani nie gwarantują poprawności i kompletności informacji prezentowanych w raporcie. Raport może ponadto zawierać odnośniki do określonych ustaw i przepisów, które podlegają nowelizacji i stąd powinny być interpretowane wyłącznie w konkretnych okolicznościach, w których są cytowane. Informacje zamieszczane są bez uwzględniania jakichkolwiek zmian i EY nie zapewnia ich kompletności, poprawności i aktualności, oraz nie udziela w tym zakresie żadnych gwarancji wyraźnych ani dorozumianych.

Ponadto w najszerszym dopuszczonym przez prawo zakresie EY wyłącza jakiegokolwiek gwarancje, wyraźne lub dorozumiane, w tym między innymi dorozumiane gwarancje sprzedaży i przydatności do określonego celu. W żadnym wypadku EY, powiązane z EY spółki ani też partnerzy, agenci lub pracownicy EY lub spółek powiązanych z EY nie ponoszą jakiegokolwiek odpowiedzialności wobec czytelnika lub innych osób z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie informacji znajdujących się w niniejszym raporcie ani też z tytułu jakichkolwiek pośrednich, szczególnych lub ubocznych strat, nawet w przypadku otrzymania informacji o możliwości ich wystąpienia.

© Copyright by Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp.k.

W braku odmiennego zastrzeżenia, prawa autorskie do treści niniejszego raportu posiada Ernst & Young Usługi Finansowe Audyt spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Polska sp. k. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadne materiały znajdujące się w niniejszym raporcie, w tym tekst i grafika, nie mogą być reprodukowane lub przesyłane w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób bez pisemnego zezwolenia EY.

Opinie tu przedstawione nie odzwierciedlają poglądów instytucji, z którymi autorzy są związani.

Raport można bezpłatnie pobrać ze strony [www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl).



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM EY

Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa  
tel. +48(22) 557 70 00  
fax +48(22) 557 70 01  
[www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)





# Spis treści

Wstęp .....	8
1. Cele, pytania badawcze i projekt badania.....	11
1.1. Przegląd literatury .....	11
1.2. Wybór krajów odniesienia .....	14
1.3. Metodologia .....	15
2. Reformy w Holandii.....	18
2.1. Tradycja napoleońska .....	19
2.2. Demokratyzacja uniwersytetu .....	21
2.3. WUB - The University Governance Reorganization Act 1971 .....	22
2.4. HOAK 1985 - „sterowanie na odległość” .....	25
2.5. The Modernising University Act (MUB) 1997.....	27
2.6. Struktura zarządzania uniwersytetem według przepisów MUB.....	29
2.7. Ocena reform holenderskich .....	31
2.8. Wnioski .....	33
3. Reformy w Portugalii .....	35
3.1. Główne cechy portugalskiego ustroju szkolnictwa wyższego przed reformami ..	37
3.2. Główne cele reform .....	38
3.3. Nowe ramy prawne funkcjonowania uczelni .....	39
3.4. Statut uniwersytetu .....	39
3.5. Struktura ustroju uniwersyteckiego .....	40
3.6. Uniwersytety jako fundacje funkcjonujące według prawa prywatnego .....	45
4. Reformy w Austrii.....	47
4.1. Instytucje szkolnictwa wyższego .....	47
4.2. Dziedzictwo uniwersytetów austriackich .....	48
4.3. Faza 1: demokratyzacja austriackich uniwersytetów .....	49
4.4. Faza 2: modernizacja austriackich uniwersytetów .....	51
4.5. The University Organization Act (UOG) 1993 .....	52
4.6. Trzy filary reform (Reform Triad).....	53
4.7. Struktura zarządzania uniwersyteckiego .....	55
5. Od „wspólnoty uczonych” do „korporacji” .....	59
5.1. Tło reform.....	59
5.2. Kontekst wprowadzenia reform .....	61
5.3. Autonomia uniwersytetów .....	63
5.3.1. Autonomia w polityce personalnej .....	68
5.3.2. Autonomia w badaniach i nauczaniu .....	69
5.4. Struktura zarządzania .....	71
5.5. Wzrost liczby aktorów zaangażowanych w zarządzanie uniwersyteckie .....	75

6.	Reformy w Holandii, Portugalii i Austrii w kontekście problemów z ustrojem uniwersyteckim w Polsce .....	79
6.1.	Istniejące dokumenty .....	80
6.2.	Prawo o szkolnictwie wyższym w Polsce.....	82
6.3.	Jaki uniwersytet i komu ma służyć? .....	85
6.4.	Bariery w rozwoju uniwersytetów w Polsce.....	87
6.5.	Przeniesienie kompetencji zarządczych na organy jednoosobowe.....	91
6.6.	Przedsiębiorczy model uniwersytetu.....	93
6.7.	Spoleczna odpowiedzialność (rozliczalność) uniwersytetu .....	95
6.8.	Jak reformować uniwersytety w Polsce? .....	99
7.	Aneks - lista ekspertów objętych badaniem .....	104
8.	Literatura .....	105
	Nasze raporty.....	117
	LSE Obserwatorium Środkowoeuropejskie.....	120

## Spis tabel

Tabela 1. Główne organy struktury uniwersyteckiej po wprowadzeniu MUB w 1997 r. ....	29
Tabela 2. Główne organy uniwersytetów w Portugalii .....	40
Tabela 3. Główne organy zarządcze struktury uniwersyteckiej w Austrii .....	55

## Spis rysunków

Schemat 1. Uniwersytet NOVA w Lizbonie.....	42
---------------------------------------------	----



## Podziękowania

Autorzy pragną podziękować Stefanowi Jackowskiemu oraz Jerzemu K. Thieme za cenne uwagi i komentarze do raportu, a Marcelinie Smużewskiej za tłumaczenie z języka angielskiego. Ponadto, chcielibyśmy podziękować Pawłowi Opali za wsparcie w trakcie realizacji badania.

# Wstęp

Wiele europejskich rządów dokonało w ostatnich latach transformacji swoich systemów szkolnictwa wyższego. Głównym celem tych reform było zmodernizowanie ustroju uczelni po to, by przygotować uniwersytety na funkcjonowanie w bardziej złożonym, międzynarodowym i wysoce konkurencyjnym otoczeniu. Punktem wyjścia dla tego studium jest założenie, że reformy ustroju uniwersytetów będą miały wpływ na efekty pracy uczelni<sup>1</sup> na różnych poziomach (lokalnym, narodowym i międzynarodowym).

W tym przyczynku chcielibyśmy zobrazować główne tematy i trendy w zarządzaniu w trzech europejskich systemach szkolnictwa wyższego oraz przedyskutować ich adekwatność w odniesieniu do Polski. Ustrój uczelni jest koncepcją złożoną, wielowymiarową i zazwyczaj źle definiowaną, co będzie jeszcze dokładniej omówione. W skrócie, odnosi się ono do struktury władzy, praw i odpowiedzialności aktorów. Zarządzanie uczelniami dotyczy tego kto decyduje, kiedy i o czym.

Reformy zarządzania w szkolnictwie wyższym miały miejsce na różnych poziomach i dotyczyły wielu obszarów z dziedziny polityki wobec szkolnictwa wyższego. Na poziomie makro (systemowym), doszło do dramatycznego wzrostu w liczbie jednostek dostarczających wyższe wykształcenie, studentów podejmujących studia, zatrudnionych pracowników i oferowanych programów.

Na poziomie mezo (pośrednim) tradycyjny model ustroju uniwersytetu znalazł się pod polityczną i ekonomiczną presją, stając w obliczu ostrej krytyki ze strony różnych interesariuszy. Tradycyjne typy kolegialnego zarządzania były krytykowane za nieefektywność, brak transparentności i nadmierne skupienie na procesie, zamiast na jego efekcie. Model ustroju uczelni z lat 90., określany jako „demokracja reprezentacyjna”, zawiódł w efektywnym reagowaniu na potrzeby społeczeństwa postindustrialnego i ówczesnej gospodarki. W tym samym czasie szczegółowe regulacje prawne generowane przez państwo straciły społeczną legitymizację lub też zostały zastąpione nadzorczą rolą państwa i modelem polityki publicznej określanym jako „sterowanie na odległość” (*steering at a distance*). W Europie postrzegano to jako element wprowadzania doktryny Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), która w systemach szkolnictwa wyższego krajów zachodnich doprowadziła do zmiany modelu sterowania systemowego oraz zarządzania w uczelniach. Na poziomie mikro (tj. na poziomie poszczególnych uczelni), uniwersytet jest powoli przekształcany w organizację z silnym przywództwem, ściśle powiązaną wewnątrz i nastawioną na zadania (Krücken 2011: 3-5). Od lat 90. można zaobserwować reformy modelu zarządzania w wielu europejskich krajach,

---

<sup>1</sup> Wszędzie, gdzie używamy określenia „uczelnie”, tak naprawdę odnosimy się do uniwersytetów.

które można scharakteryzować jako „mniej rządzenia a więcej zarządzania” (*less government and more governance*). Jak ustalono w niedawno przeprowadzonych badaniach na temat reform ustroju uniwersytetów w Europie (EC 2008: 30): *kraje zreformowały swoje rozwiązania dotyczące ustroju szkolnictwa wyższego w różny sposób, w różnym stopniu, w różnych okresach, z różną dynamiką i osiągając rozmaite wyniki*. Polska jest najwyraźniej jednym z niewielu wyjątków, gdzie nie podjęto dotąd żadnych poważnych kroków, żeby stworzyć alternatywę dla silnie zakorzonego demokratycznego (choć jest to raczej demokracja oligarchiczna) modelu zarządzania uniwersytetem. Dla niektórych analityków (Thieme 2009; OECD 2007a), to właśnie jest jedna z głównych przyczyn stojąca za słabymi efektami pracy polskich uczelni, które są mierzone niskimi i mało satysfakcjonującymi pozycjami w międzynarodowych rankingach. Na dodatek, Polska osiąga słabe wyniki w prowadzonych badaniach naukowych i wdrażaniu efektów innowacji, co potwierdza wartość Krajowego Indeksu Wydajności (zob. Aghion et al. 2009). Z drugiej strony, niektórzy autorzy teorii modernizacji – tacy, jak Immanuel Wallerstein – twierdzą, że zawieszanie poważnych reform w krajach rozwijających się może mieć także pewne zalety. Sytuacja „przewagi spóźnionych” (*latecomers' advantage*) sugeruje, że państwa opóźniające się z modernizacją mogą uniknąć pułapek i błędów zrobionych przez pionierów (określa ich jako *early birds*). Uczenie się na podstawie sukcesów, ale także i błędów innych, może więc być dużą zaletą.

Raport odwołuje się właśnie do korzyści, jakie mogą wynikać ze znajdowania się w sytuacji opóźnienia i czerpania z doświadczeń reform szkolnictwa wyższego przeprowadzonych w Holandii, Austrii i Portugalii. Dzięki temu zidentyfikowane zostały trendy w polityce publicznej i wzorce instytucjonalne ustroju uniwersyteckiego, które mogą być wykorzystane jako punkty odniesienia do reform w Polsce. Studium nie zawiera gotowych recept czy rozwiązań politycznych na zasadzie „kopiuj i wklej”, które zaradziłyby słabym wynikom polskich uczelni. Przeciwnie, w tekście zostaną rozwinięte pogłębione analizy dotyczące ustroju uczelni w trzech krajach odniesienia po to, aby:

- (a) zaprezentować wspólne cechy polityki publicznej, które wykraczają poza kontekst narodowy;
- (b) zaoferować zestaw wytycznych dla instytucjonalnych rozwiązań, które mogą być przeniesione na grunt polityki publicznej i praktyki zarządczej.

Aby uniknąć omawiania tego, co już znane, uwaga zostanie poświęcona tym aspektom zmian systemowych w wybranych krajach, które mają swoje odpowiedniki w polskim prawie o szkolnictwie wyższym, bowiem ich zmiana jest możliwa. W ostatnim kroku analizy postaramy się wybrać najważniejsze wspólne cechy reform Holandii, Portugalii oraz Austrii po to, by skonfrontować je z zarządczym doświadczeniem rektorów, prorektorów i byłych rektorów uczelni w Polsce. U podłoża niniejszego studium znajduje się założenie, że reformy szkolnictwa wyższego wymagają uwzględnienia nie tylko uwarunkowań globalnych, ale także specyfiki narodowej, w tym kontekstu historycznego. Dlatego chcielibyśmy

wiedzieć, czy powtarzające się aspekty międzynarodowych reform zarządzania akademickiego mogą mieć zastosowanie w rozwiązywaniu głównych problemów uniwersytetów w Polsce.

Raport ma następującą strukturę. Pierwsza część zawiera podłoże teoretyczne i metodologiczne, zostaną w niej postawione pytania badawcze i przedstawiony sposób udzielania na nie odpowiedzi. Drugi rozdział jest poświęcony reformom holenderskich uniwersytetów od późnych lat 70., ze szczególnym uwzględnieniem reform zarządzania z 1997 r. określanych jako MUB (hol. *Wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie*, ang. *Modernising University Act*). Część trzecia będzie badała szeroki zakres zmian w portugalskich uczelniach w odniesieniu do procesu demokratyzacji szkolnictwa wyższego po upadku reżimu António de Oliveira Salazara i kilku prób modernizacji ustroju uniwersytetów w tym kraju. Kolejny rozdział rozwija temat transformacji austriackich uczelni od „wspólnoty uczonych” do modelu przedsiębiorczego (korporacji), skupiając się głównie na nowym modelu ustroju uniwersytetu, który zastąpił dobrze znany i zakorzeniony model humboldtowski. W piątej części chcemy zidentyfikować wspólne cechy reform ustroju w tych trzech krajach po to, by umieścić je w ramach struktury analitycznej. Mamy świadomość, że kraje te różnią się istotnie w obszarze szkolnictwa wyższego, chcielibyśmy jednak zwrócić uwagę na ponadnarodowe wzory w politycznych zmianach i nowe typy rozwiązań w zarządzaniu uniwersytetami w XXI wieku. Te ustalenia pomogą nam zaprezentować krytyczną ocenę polskich regulacji dotyczących szkolnictwa wyższego w odniesieniu do ustroju uniwersytetów. W rozdziale szóstym - opartym o wywiady z ekspertami - postaramy się odpowiedzieć na następujące kwestie:

- (1) dlaczego demokratyczny model ustroju uczelni jest tak silny w Polsce?;
- (2) które aspekty ustroju polskich uczelni wymagają fundamentalnej zmiany?;
- (3) do jakiego stopnia reformy w Austrii, Holandii i Portugalii mogą (lub nie mogą) służyć jako punkt odniesienia dla reform uczelni w Polsce?

Dodatkowo, raport ma dostarczyć wskazówek dla nowego modelu zarządzania uniwersytetem i politycznego procesu implementowania go w Polsce. W pełni zdajemy sobie sprawę, że choć reformy do pewnego stopnia mogą być inspirowane międzynarodowymi trendami, to jednak także należy brać pod uwagę specyficzne tradycje akademickie oraz rozwiązania instytucjonalne obecne na polskich uczelniach. Ogólnie rzecz ujmując, głównym zadaniem raportu jest dostarczyć konkretnych wskazówek dla polityki publicznej w Polsce, które poprzez wykorzystanie doświadczenia innych krajów, pomogą rozwinąć nowy model ustroju uniwersytetu, który odnosiłby się do głównych problemów w zarządzaniu szkołą wyższą.

# 1. Cele, pytania badawcze i projekt badania

## 1.1. Przegląd literatury

Istnieje szeroki zakres literatury na temat ustroju uczelni. Są to publikacje głównie w języku angielskim, gdyż w badaniach nad szkolnictwem wyższym angielski jest pewnego rodzaju lingua franca tym bardziej, że większość prowadzonych współcześnie poważnych analiz jest częścią dużych międzynarodowych projektów naukowych. „Ustrój uczelni” oraz „zarządzanie uczelniami” stały się słowami-kluczami w późnych latach 80. i łączyły się z koncepcją *New Public Management* (Pollitt 1993). Od tego czasu liczba publikowanych artykułów na temat ustroju znacząco wzrosła. Prace odnosiły tę kwestię do bardziej skomplikowanych procesów, jak rosnąca złożoność szkolnictwa wyższego, urynkowienie relacji między państwem a uczelnią i przede wszystkim implementacja mechanizmów przedsiębiorczych do zarządzania instytucjami akademickimi (np. Clark 1998; Williams 2003; de Boer, Enders i Jongbloed 2009). Termin *university governance* odnosi się do skomplikowanego i wielowymiarowego fenomenu, ale na potrzeby tego studium będziemy się posługiwać definicją Eurydice, która ujmuje **ustrój uczelni** jako:

*Formalne i nieformalne sprawowanie władzy według prawa, polityk i reguł, które zawierają przywileje i obowiązki różnych aktorów, w tym także reguły ich wzajemnych interakcji. Innymi słowy, ustrój obejmuje “ramy, w których instytucja realizuje swoje cele, zadania i politykę w spójny i skoordynowany sposób, co umożliwia odpowiedź na pytania: kto rządzi, jakie są źródła legitymizacji dla decyzji zarządczych podejmowanych przez różnych aktorów?” (2008: 12).*

Podobne rozumienie tego terminu zostało użyte w licznych studiach dotyczących zarządzania w szkolnictwie wyższym (Bran i Merrin 1999; Clark 1983; Currie, et al. 2003; de Boer, et al. 2006; Eurydice 2008; Goedegebuure, et al. 1994; Kehm i Lanzendorf 2006; Kogan i Hanney 2000; Kohler i Huber 2006; Leisyte 2007; OECD 2008). Na potrzeby tego opracowania będziemy posługiwać się prostą definicją ustroju, uznając go za organizacyjną *strukturę władzy i proces podejmowania decyzji w obrębie uczelni*, mając przy tym świadomość, że uniwersytet jest niezwykle złożoną organizacją, dlatego też koniecznym jest nie tylko całościowe jego ujęcie, ale uwzględnienie wszystkich poziomów tej złożoności. Z założenia, nasze studium skupiać się będzie głównie na regulacjach, czyli ramach prawnych, które określają strukturę władzy oraz proces podejmowanie decyzji, ale znajdą się tu również informacje, które dotyczą kwestii zarządzania uczelnią (*university management*) definiowanej jako *wdrażanie zestawu celów realizowanych przez instytucję szkolnictwa wyższego na podstawie ustalonych reguł* (Eurydice

2008). Powiązania między ustrojem (*governance*) i zarządzaniem (*management*) uczelnia są silne, dlatego w analizach zostanie uwzględnione także to, jak reformy ustroju uniwersytetów oddziaływały na praktykę zarządzania w analizowanych krajach, a nawet pojedynczych uczelniach.

Część pogłębionych analiz dotyczących przedsiębiorczego modelu ustroju uniwersyteckiego skupia się na kwestii autonomii (np. Thorens 1998), kolegialności (np. Henkel 1997), społecznej odpowiedzialności, transparentności i rozliczalności, co razem określane jest jako *accountability* (np. Heller 2001) oraz na zarządzaniu strategicznym (np. Pool 2001). Dla porównania, polskich badań z zakresu szkolnictwa wyższego, szczególnie dotyczących ustroju uniwersytetów, jest niewiele. Kwestia ta w szkolnictwie wyższym wyłoniła się w połowie lat 90. Przedtem badacze byli skupieni na idei uniwersytetu i samym systemie szkolnictwa wyższego. Warto w tym miejscu wspomnieć o kilku pracach, które zwracały uwagę na konflikt pomiędzy tradycyjnymi wartościami akademickimi a wymaganiami wobec współczesnych uniwersytetów. Jest to m.in. praca Elżbiety Wnuk-Lipińskiej (1996), dwa transnarodowe opracowania o modelach ustroju uniwersyteckiego (Morawski 1999), czy książka o ewaluacyjnym modelu polityki wobec szkolnictwa wyższego (Wójcika et al. 2002), w której nowe trendy w zarządzaniu (zwłaszcza „menadżeryzm”) dogłębnie analizowała Julita Jabłecka (2002). Poza tymi publikacjami jest kilka tekstów, które skupiają się na poszczególnych kwestiach powiązanych z ustrojem uczelni takimi, jak autonomia (Białecki 2000), rozliczalność (odpowiedzialność) (Jabłecka 2002) i uniwersytet przedsiębiorczy (Jóźwiak 2003). Niedawno Jerzy Thieme (2009) opublikował krytyczne opracowanie dotyczące systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, szczególną uwagę poświęcając uniwersyteckiemu modelowi zarządzania, który uznał za nieadekwatny w zestawieniu ze społecznymi i ekonomicznymi potrzebami kraju. Wiele prac poświęconych polskiemu szkolnictwu wyższemu opublikował Marek Kwiek, z których część dotyczyła przemian polskich instytucji akademickich. W szczególności warto zwrócić uwagę na tekst pt. „*Uniwersytet jako wspólnota badaczy*” (Kwiek 2014), który pokazuje, że na tle krajów zachodnioeuropejskich, w polskim szkolnictwie wyższym występuje bardzo silne przywiązanie do idei kolegialności (wspólnotowości), co jest kluczowe dla myślenia o reformach w kraju. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną pracę Kwieka (2012), dotyczącą de-instytucjonalizacji tradycyjnych norm akademickich, zwyczajów i zachowań w sektorze publicznym, które jego zdaniem są blisko powiązane ze spektakularnym rozwojem szkolnictwa prywatnego. Kwiek (2012: 14) zauważył, że:

*Tradycyjne normy akademickie, które sankcjonowały kluczową rolę aktywności badawczej w prestiżowych uczelniach zostały okresowo zawieszono: naukowcy chętnie odeszli od uznawanych za oczywiste obowiązków w stronę dydaktyki uprawianej na wielką skalę i dla zysku. Ten okres zawieszenia, określono jako etap instytucjonalizacji, trwał do roku 2010/2011, kiedy to nadeszła fala reform, które należy postrzegać raczej jako inspirowane przez rząd (niż samych akademików) wołanie o powrót do akademickiego normatywnego consensusu dotyczącego tego, co uczelnie publiczne powinny robić i dlaczego.*

Oba artykuły Marka Kwieka są istotne w tym sensie, że ilustrują w pewien sposób paradoks polskich uniwersytetów – sytuację, w której uczelnie z jednej strony same się definiują jako „wspólnoty badaczy”, a z drugiej, zawieszają okresowo własną misję badawczą. To pokazuje pewien specyficzny kontekst, w którym funkcjonują polskie uczelnie. Autor ten dokonał ważnego wkładu w dyskusję o uniwersytecie i wyzwaniach przed nim stojących, prezentując przegląd całości międzynarodowych zmian w uczelniach, umieszczając je w szerokim kontekście społecznym i ekonomicznym. Pomimo wielu przydatnych prób, dostrzegamy pewne deficyty w obecnej debacie na temat ustroju uniwersytetów w Polsce, zwłaszcza jeśli chodzi o jej wpływ na politykę publiczną. Dzieje się tak być może dlatego, że badania są fragmentaryczne i brakuje im empirycznych podstaw, choć istnieją solidne opracowania badawcze publikowane w języku angielskim. Brak poważnego empirycznego wkładu w debatę o ustroju uniwersytetów otwiera pole dla pozaracjonalnych argumentów, które są bardziej emocjonalne, nostalgiczne, stronnice i ideologiczne. Debatę o polskich szkolnictwie wyższym, w tym zwłaszcza o uniwersytetach, zdominowała gazetowa publicystyka, która – choć potrzebna – nie może być wiodącym nurtem.

Dosyć powszechnie uważa się, że polski system szkolnictwa wyższego i jego poszczególne tradycje akademickie są wyjątkowe, dlatego opracowania dotyczące innych krajów mają w tym kontekście niewielkie znaczenie (zastosowanie). Na tej podstawie zbudowane jest kolejne przeświadczenie, że jakkolwiek polityczna próba przeniesienia instytucjonalnych rozwiązań z innego kraju powinna być udaremniona jako metodologicznie niepoprawna, zgodnie z potocznym stwierdzeniem: „ciekawe rozwiązanie, ale w Polsce nigdy się nie sprawdzi”. Nasze doświadczenia badawcze i eksperckie są cokolwiek odmienne, dlatego wierzymy, że kraje takie, jak Polska powinny mieć solidne, oparte na empirycznych dowodach strategie, które będą uwzględniać możliwe konsekwencje reform. W tym celu powinny czerpać z doświadczeń (dobrych i złych) innych krajów, szczególnie tych, z którymi podziela podobne cechy systemowe.

Osobnym zagadnieniem jest implementacja reform, które samo w sobie jest wyzwaniem i wymaga oddzielnej strategii działania, a jeżeli stawka jest wysoka – a w przypadku ustroju uniwersytetów tak właśnie jest – żadne ważne zmiany nie mogą być wprowadzone bez twardej walki politycznej (de Boer, Enders i Westerheijden 2007: 97). Raport pokazuje również okoliczności i sposób wprowadzania reform ustroju uczelni w Holandii, Portugalii oraz Austrii, uznając że doświadczenia każdego z tych krajów, choć na swój sposób unikalne, to niosą jednak ze sobą ważną lekcję dla Polski.

Generalnie, stoimy na stanowisku, że Polska potrzebuje poważnej dyskusji na temat ustroju uczelni, opartej na ustaleniach naukowych, wiedzy ekspertów i doświadczeniach innych krajów. Bez tego może on łatwo przeistoczyć się w gorący spór polityczny, który ostatecznie będzie prowadził donikąd. Praktyka życia politycznego dostarcza wielu takich przykładów, a jednym ze sztandarowych jest debata na temat reformy nauki i szkolnictwa wyższego.

## 1.2. Wybór krajów odniesienia

Reformy ustrojowe w szkolnictwie wyższym przeprowadziło większość krajów europejskich, a Polska należy do nielicznej grupy państw, które nie poczyniły wielkich zmian w tym obszarze. Ideą tego raportu było oparcie analizy o doświadczenia krajów, których reformy (z powodów systemowych) mogą być inspiracją dla polityki wobec szkolnictwa wyższego w Polsce. Miały to być punkty odniesienia dla reform zarządzania uniwersytetami. Wybór studiów przypadków został podjęty nie tylko w oparciu o przegląd bogatej literatury przedmiotu, ale również miał swoje uzasadnienie w zawodowym (eksperckim) doświadczeniu obu autorów. Miały to być państwa interesujące z akademickiego punktu widzenia (takie, które wdrożyły ciekawe reformy, liderzy w obszarze zarządzania) oraz zachowujące pewne podobieństwo do polskiej polityki publicznej. W wyborze krajów odniesienia uwzględnialiśmy następujące kryteria:

- (1) kraje europejskie o bardzo różnych akademickich tradycjach;
- (2) politykę centralną (narodową) wobec szkolnictwa wyższego;
- (3) implementację reform ustroju uniwersytetów;
- (4) możliwość odniesienia do polskiej polityki publicznej.

Publicystyczne dyskusje o uniwersytetach przepełnione są modnymi przykładami uniwersytetów amerykańskich, australijskich lub brytyjskich, stawianych jako wzory dla polskich uniwersytetów. Istotnie, niektóre uczelnie w tych krajach należą do najlepszych na świecie (określanych przez Jamila Salmi, czy Ellen Hazelkorn jako world class universities, których dominujące pozycje są dodatkowo wzmacniane przez globalne rankingi uniwersytetów). Ich przywołanie byłoby być może kształcące, ale uczelnie amerykańskie, brytyjskie czy australijskie funkcjonują w innym świecie pod względem instytucjonalnym i kulturowym. Natomiast, jeżeli badanie ma przynieść jakieś efekty dla polskiej polityki wobec szkolnictwa wyższego i służyć jako punkt odniesienia w procesie projektowania, a następnie implementacji reform, wybrane kraje muszą pochodzić z tej samej akademickiej planety. Po długiej dyskusji dotyczącej składu próby, która ma służyć jako odniesienie dla Polski, wybraliśmy trzy kraje (wymieniane teraz w przypadkowej kolejności): Holandię, Portugalię oraz Austrię.

**Holandia** została wybrana jako kraj **z najbardziej przedsiębiorczym modelem ustroju uniwersyteckiego** i najmocniej „przedsiębiorczą” polityką wobec szkolnictwa wyższego spośród wszystkich krajów Europy kontynentalnej. Dla wielu badaczy z tego obszaru Holandia jest uznawana za lidera w modernizacji polityki wobec szkolnictwa wyższego. Przeprowadzone w ostatnich latach reformy w szkolnictwie wyższym były niewątpliwie inspirowane anglosaskim duchem przedsiębiorczości akademickiej, choć sam system osadzony jest głęboko w centralistycznej tradycji napoleońskiej. Na potrzeby analiz ważne jest, żeby podkreślić, że Holandia ma **centralnie zorganizowane szkolnictwo wyższe z długą akademicką tradycją i autonomiczne, dobrze funkcjonujące uniwersytety**.



**Portugalia** została wybrana głównie ze względów politycznych, ponieważ do 1974 r. pozostawała pod rządami autorytarnego reżimu António Salazara, po którego upadku przez kraj i uniwersytety przeszła radykalna fala demokratyzacji. Od tego czasu **demokratyczny model ustroju uniwersytetów stał się integralnym elementem portugalskiego szkolnictwa wyższego**. Co więcej, w nowym post-reżimowym kontekście politycznym, uniwersytety stały się ważnymi **aktorami politycznymi**, którzy często biorą aktywny udział w bieżącym życiu politycznym, wyrażając stanowiska w kwestiach dotyczących ekonomii oraz społeczeństwa.

Trzecim z wybranych krajów jest Austria. Uzasadnieniem takiego wyboru jest to, że **austriackie uniwersytety zostały utworzone w oparciu o model humboldtowski** i zachowały wiele z jego cech do lat 90. i dość powszechnie były uznawane najbardziej „humboldtowskie” w całej Europie. Stąd, przez dekady austriackie uczelnie były znane z tego, że są ostatnimi przykładami „uniwersytetu korporacyjnego” (wspólnoty uczonych) (Pechar 2005a) i w znacznym stopniu były **rządzone przez oligarchię akademicką** (Clark 1983).

### 1.3. Metodologia

Analiza sytuacji w krajach odniesienia będzie oparta głównie na badaniu danych zastanych (*desk research*), dostępnych w formie raportów, dokumentów analitycznych oraz legislacji. Na wstępie dokonana zostanie analiza uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i społecznych, w których zrodziła się inicjatywa wprowadzenia reform ustrojów uczelni. Ukierunkowanie na polityczny wymiar reform jest potrzebne, gdyż zmieniały one nie tylko układ sił w systemie szkolnictwa wyższego, ale i redefiniowały strukturę władzy w obrębie instytucji akademickich (Olsen 2007). Dla nas jest to o tyle ważne, że wbrew dominującym trendom, kładącym nacisk na instrumentalne postrzeganie uniwersytetu, ten raport przyjmuje odmienny punkt widzenia, który dzielimy z Peterem Maassenem i Johanem Olsenem, traktującymi uczelnię jako instytucję społeczną czyli:

*stosunkowo trwały zbiór zasad i zorganizowanych praktyk zawartych w strukturach znaczenia i zasobach, które pozostają względnie niezmienione w obliczu przemian jednostek i są odporne na idiosynkratyczne preferencje i oczekiwania jednostek oraz zmieniające się warunki zewnętrzne.*  
(Maassen i Olsen 2007: 27)

Taka perspektywa wymaga sporej dozy zrozumienia dla znaczenia zewnętrznego kontekstu ewolucji uniwersytetu, ale także wewnętrznej dynamiki „instytucji akademickiej”, jak i rozumienia tego, że przeszłość uniwersytetów, definiuje ich terażniejszość i wpływa na ich przyszłość. Analiza problemu ustroju uniwersyteckiego wymaga uwzględnienia historycznego dziedzictwa instytucji akademickich. Bez tego trudno zrozumieć, czym są uniwersytety w danym kraju. Nie zmienia to faktu, że w centrum naszego studium są jednak współczesne problemy, inicjatywy związane z reformami ustroju uniwersytetów, których

pełne zrozumienie wymaga uwzględnienia także wcześniejszych prób, z których pierwsze miały miejsce jeszcze w latach 60. Proces zmian w zarządzaniu uczelniami jest długi i skomplikowany, a biorą w nim udział zarówno interesariusze zewnętrzni, jak i wewnętrzni. Definiujemy **interesariuszy zewnętrznych** jako *podmioty, które mają żywotne interesy w funkcji, działaniu i efektach szkolnictwa wyższego* a **interesariuszy wewnętrznych** jako *instytucjonalne organy zarządzające oraz pracowników i studentów danej instytucji szkolnictwa wyższego* (Eurydice 2008: 12).

Raport ujmuje zmiany w ustroju uniwersyteckim jako proces, który jest nieustanną polityczną walką prowadzoną na różnych poziomach, co prowadzi do przetasowań w układzie sił pomiędzy grupami interesariuszy. Różne, często sprzeczne interesy szerokiej grupy interesariuszy powiązanych z uczelniami powodują, że głównym wyzwaniem polityki jest sprostanie im w taki sposób, żeby odnieść się do wszystkich i jednocześnie zachować racjonalność i celowość reform. Jesteśmy w pełni świadomi ograniczeń wynikających z przenoszenia modeli instytucjonalnych ustroju uczelni na odmienne grunty narodowe. Odwołując się do bogatej literatury dotyczącej międzynarodowych badań porównawczych oraz naszych międzynarodowych doświadczeń eksperckich nie proponujemy transferu rozwiązań o charakterze uniwersalnym (*one size fits all*), przenoszonych metodą „kopiuj-wklej”. Liczne przykłady dowodzą, że mechanizm kopiowania i przenoszenia nie sprawdza się w szkolnictwie wyższym. Z drugiej strony, rosnące umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego (Enders 2001; Enders i Fulton 2002) nie pozostawia wątpliwości, że uniwersytety nie mogą być dłużej postrzegane jako wyizolowane całości, ograniczone wyłącznie do granic państw narodowych tak, jak funkcjonowały na przełomie XIX i XX wieku. Innymi słowy, „wyjątkowość Polski” czy „szczególne doświadczenia historyczne” nie mogą dłużej służyć jako uzasadnienie dla odrzucania jakiegokolwiek formy modernizowania ustroju uczelni.

**Transfer rozwiązań politycznych, a przede wszystkim instytucjonalnych,**

jest skomplikowaną kwestią i dlatego trzeba skonfrontować wyniki analiz z trzech krajów odniesienia z doświadczeniem i wiedzą osób z Polski, które kierują uczelniami i tworzą politykę publiczną. Studium uwzględnia 10 częściowo ustrukturyzowanych indywidualnych wywiadów pogłębionych (*semi-structured IDI*), które były przeprowadzone między 15 maja a 20 czerwca 2012 roku. Respondenci byli celowo dobrani po to, by uwzględniać możliwie szerokie spektrum poglądów politycznych i doświadczeń akademickich z różnych stanowisk kierowniczych, w tym aktualnych i byłych rektorów, prorektorów, kwestorów i osób zaangażowanych w tworzenie polityki wobec szkolnictwa wyższego. Eksperti, z którymi przeprowadzono wywiady, mieli rozległe doświadczenie w zarządzaniu szkolnictwem wyższym. Pochodziło ono ze wszystkich poziomów tego systemu oraz wynikało z wielu lat pracy. Respondenci spędzili ponad dekadę na różnych stanowiskach w obrębie szkolnictwa wyższego. Lista nazwisk została zamieszczona w aneksie.

Dla jasności sytuacji należy podkreślić, że traktujemy naszych respondentów jako ekspertów w zarządzaniu i kierowaniu uczelniami na terenie Polski, a nie przedstawicieli interesariuszy. Stąd, wywiady odnoszą się bezpośrednio do ich doświadczenia zawodowego, czy to na poziomie instytucjonalnym, czy systemowym. Ponieważ sprawa ustroju akademickiego okazała się być skrajnie polityczną kwestią w Polsce, zdecydowaliśmy się (po zebraniu informacji od kilku ekspertów), żeby cytować ich wypowiedzi anonimowo (choć wszystkie wywiady zostały zarejestrowane). Nie wpłynie to na jakość studium, a pomoże uniknąć politycznych konotacji, które uważamy za jeden z głównych grzechów debat o szkolnictwie wyższym. Zadaniem ekspertów było odniesienie się do swoistego „studium politycznej wykonalności”, składającego się z wyodrębnionych przez nas elementów reform ustroju instytucji akademickich oraz skupienie się na dwóch głównych zagadnieniach:

- (1) które aspekty ustroju uniwersyteckiego wymagają fundamentalnych zmian w Polsce?
- (2) do jakiego stopnia reformy zrealizowane w Holandii, Portugalii i Austrii mogą (lub nie) służyć jako punkty odniesienia dla reform w polskich uniwersytetach?

Wywiady z ekspertami stanowią wartość dodaną raportu, ponieważ umożliwiają diagnozę stosunku środowiska do wprowadzanych zmian.

## 2. Reformy w Holandii

Holandia ma 16 mln mieszkańców i dochód narodowy brutto na głowę wynoszący 50793 dolarów. Według OECD (2015: 231) wydatki publiczne i prywatne na szkolnictwo wyższe szacuje się na około 1,8% PKB. Ogólnie rzecz ujmując, holenderskie szkoły wyższe są oceniane wysoko w międzynarodowych rankingach, choć nie ma żadnej uczelni wśród pierwszych dwudziestu, ale już w pierwszej setce może się znajdować nawet 6 holenderskich uczelni. Holandia aspiruje do bycia jednym z liderów w badaniach i kształceniu na poziomie wyższym. Tradycyjnie w holenderskim szkolnictwie wyższym ważną rolę odgrywało państwo, choć jego zaangażowanie zmieniało się w czasie. Społeczeństwo holenderskie charakteryzuje się silną wiarą w potencjał krajowego rządu, któremu powierza kreowanie i sterowanie społeczeństwem, w tym szkolnictwem wyższym (de Boer, Enders i Leisyte 2006: 65). Szkolnictwo wyższe w Holandii składa się z dwóch sektorów: sektora uniwersyteckiego (który interesuje nas najbardziej w tym studium) i sektora tzw. hogescholen. Istnieje 13 uniwersytetów w Holandii, które od lat 60. są oddzielnymi podmiotami prawnymi. Pozostałe 54 instytucje szkolnictwa wyższego są znane jako *hogescholens* i skupiają się na kształceniu zawodowym, aplikacji i transferze wiedzy, realizując zupełnie inne zadania i dlatego rozwinęły odmienną strukturę zarządzania. Szacowana liczba studentów z hogescholen wynosi około 420 tys. osób. W uniwersytetach w 2011 r. liczba studentów wynosiła 242 tys. osób.

Po to, by zrozumieć współczesny system zarządzania holenderskimi uniwersytetami, trzeba odbyć intelektualną podróż po współczesnej historii szkolnictwa wyższego tego kraju, ponieważ aktualny stan rzeczy jest mieszaniną:

- (a) współczesnych trendów w zarządzaniu publicznym (administrowaniu);
- (b) zmian w krajach ościennych (ponieważ holenderskie szkolnictwo wyższe zawsze było pod wpływem idei niemieckich, angielskich i francuskich);
- (c) solidnego pakietu doświadczeń z przeszłości, które ukształtowały rodzaj "zależności od ścieżki" (*path dependency*) o której sądzi się, że pewne postępy o wielkim znaczeniu pojawiały się często na końcu długich łańcuchów przyczynowo-skutkowych, których początek mógł znajdować się nawet w bardzo odległej przeszłości.

Przy ocenie istniejącego modelu ustroju uniwersyteckiego trzeba wziąć pod uwagę cały proces budowania konstelacji zarządzania. Współczesna historia holenderskich uniwersytetów odzwierciedla trendy w polityce publicznej okresu powojennego. W skrócie, były trzy główne rządowe inicjatywy, które stały się punktami zwrotnymi w procesie reformowania struktury zarządzania uniwersytetami. Pierwsza z reform - WUB była wdrożona w 1972 r., druga to dokument znany jako HOAK, który opublikowano w 1985 roku. Ostatnia inicjatywa, określana jako MUB, została

wdrożona w 1997 roku. Trudno przecenić znaczenie tych reform w procesie budowania istniejącego modelu ustroju uczelni w Holandii.

## 2.1. Tradycja napoleońska

Do 1970 r. holenderskie zarządzanie uczelniami składało się z dwóch filarów i znajdowało się w rękach: uniwersyteckiego senatu i rady kuratorów odpowiedzialnej za zadania administracyjne oraz wspieranie nauczania i badań. De Boer (2003) określił ten rodzaj struktury zarządczej jako współistnienie dwóch modeli rządzenia. Najważniejsze sprawy akademickie były rozstrzygane w sposób kolegialny, a aktywności drugiego rzędu, jak wsparcie pracy akademików i administrowanie finansami, były organizowane na zasadzie biurokratycznej. Ten stan, który można określić właśnie jako *duplex ordo* (oparty na współwystępowaniu dwóch skrajnie odmiennych form zarządzania -kolegialnej i -hierarchicznej), stwarzał potencjalnie pola dla nieporozumień, a nawet sytuacji konfliktowych. Rzeczywiście, paralelny układ struktur władzy powodował, że większość napięć w systemie miała miejsce właśnie na samych uczelniach. Koncepcja senatu akademickiego wyłoniła się w 1815 r., pod koniec okresu napoleońskiego. Senat miał być ciałem kolegialnym, który organizował całość merytorycznych spraw na uniwersytecie. Innymi słowy, był formą organu samorządowego, którego główną kompetencją były sprawy akademickie. Składał się z demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczności akademickiej i przewodniczył mu rektor (Arriens 1970). Senatorzy musieli być profesorami zwyczajnymi. Rola senatu i jego status były względnie stabilne i dobrze zdefiniowane, w przeciwieństwie do rady kuratorów, której funkcje były niejasne i zmienne w czasie.

Należy wspomnieć, że holenderski model ustroju uniwersyteckiego ma oryginalną historię, co dotyczy zwłaszcza rad powierniczych. W 1813 r. Holendrzy stworzyli prawo o szkolnictwie wyższym, w którym uniwersytety publiczne były częścią państwowej administracji (biurokracji). Nie powinno więc powodować zdziwienia, że wewnętrzne zarządzanie uniwersytetami było formalnie uregulowane przez państwo (Donner 1978). Częścią tego prawa była rada kuratorów, której rola zmieniała się w czasie w istotny sposób. We wczesnym okresie jej członkami byli przedstawiciele uczelni w ministerstwie, ale z czasem ich rola zmieniła się i zaczęła zmierzać w kierunku reprezentacji interesów państwowych na uniwersytecie (Jensma i de Vries 1997: 81). Dodatkowo, ich zadania ewoluowały od spraw strategicznych do coraz bardziej wewnętrznych i powiązanych z kwestiami organizacyjnymi. Członkowie rady kuratorów byli mianowani przez Ministerstwo Edukacji. Rola rady kuratorów zawsze miała w sobie dwuznaczność, bowiem łączyła było to najważniejsze ciało zarządcze uniwersytetu, które jednocześnie - z ramienia ministerstwa pełniła funkcję doradczą, ale przede wszystkim kontrolną (de Boer i File 2011).

Jej istnieniu towarzyszyła silna krytyka, ale mimo to pozostała ona ważnym elementem akademickiej struktury zarządzania aż do 1971 roku. Do tego jeszcze

Ministerstwo Edukacji miało w zwyczaju mianować "cywilnego sekretarza", którego pozycja była przypisana do konkretnego uniwersytetu i miała za zadanie wspierać radę kuratorów<sup>2</sup>. Początkowo funkcja ta miała marginalne znaczenie, ale wraz z wejściem w życie pierwszej ustawy o szkolnictwie wyższym w 1876 r. (co spowodowało wzrost biurokracji), rola tzw. "cywilnych sekretarzy" zyskała na znaczeniu. Jak wskazują Goffe Jensma i Harry de Vries (1997: 104), sekretarze ci po 1945 r. funkcjonowali bardziej jako współzarządcy uczelni.

Początkowo władzę państwową w uczelniach reprezentowała rada kuratorów, której członkowie byli formalnie mianowani przez monarchów. Nieopłacani kuratorzy mieli dużo zadań: zapewniać zgodność funkcjonowania uniwersytetu z różnymi przepisami prawa, kontrolować jakość nauczania, dbać o budynki uniwersytetu i nieruchomości. W XIX wieku rada kuratorów miała silnie lokalny i regionalny charakter. Harry de Boer (2011) wskazywał, że to zajęcie miało charakter honorowy i prestiżowy oraz było zazwyczaj realizowane przez *gentlemenów* o odpowiedniej pozycji i wieku. Wielu z nich było absolwentami uniwersytetów, znało prawo i miało kontakty ze stolicą kraju. Kuratorów mianowano dożywotnio. Rola rady była złożona, jeżeli uwzględnić jej dualistyczną naturę w trakcie sprawowania mandatu, a rezultatem tego ambiwalentnego usytuowania było funkcjonowanie jako „przyczółek rządu” i to, że kuratorzy robili *zbyt dużo szkód, a przynosili zbyt mało pożytku* (Huizinga 1951: 22).

Po II wojnie światowej rząd podjął kilka prób poruszenia sprawy rad powierniczych (rad kuratorów) w holenderskim szkolnictwie wyższym. Najpierw Komitet Reinika, a potem Komitet Van der Pota (1949) sformułował kilka propozycji zmodernizowania rady kuratorów, ale nie miało to większego wpływu na prawo o szkolnictwie wyższym z 1960 r., które wprowadziło kosmetyczne zmiany w tym obszarze. Rada pozostała odpowiedzialna za relacje uniwersytetu ze światem pozaakademickim i była zależna od ministra. Składała się z 5 do 7 osób mianowanych przez Koronę na okres 4 lat oraz z rektora i jednego lub więcej członków senatu, którzy mieli prawo uczestniczyć w jej posiedzeniach. Prezydent-kurator miał prawo reprezentować uniwersytet.

Wiele z wymienionych wyżej inicjatyw miało na celu zwiększyć efektywność procesu decyzyjnego i profesjonalizm kierowania uczelnią. Wszystkie zostały zablokowane lub zatrzymane, ponieważ postrzegano je jako zbyt narzucające się i w oczywisty sposób zmierzające w kierunku New Public Management (według tego, jak było ono później rozumiane). Reformy były atakowane przez wszystkich kluczowych interesariuszy z różnych, często sprzecznych, powodów. Były zbyt odważne, jak na lata 60. i nie pasowały do społecznego, politycznego i ekonomicznego klimatu tamtego okresu. Reformy te wyprzedziły swoje czasy. **Rady kuratorów zostały ostatecznie zniesione w 1970 r. i zastąpione radami uniwersyteckimi.** Taka rada była nadrzędnym organem podejmującym decyzje i składała się max. z 40 członków,

<sup>2</sup> Takie stanowisko istnieje nadal w Belgii (we Flandrii).

którzy stanowili zbiorowość akademików i pracowników nieakademickich, studentów i zewnętrznych reprezentantów. Jej decyzje były wdrażane przez ciało decyzyjne drugiego rzędu - zarząd, który składał się z 5 osób, w tym rektora.

## 2.2. Demokratyzacja uniwersytetu

Holenderski rząd odgrywał tradycyjnie ważną rolę w koordynowaniu systemu szkolnictwa wyższego, ale od lat 60. jego ingerowanie w niekończącą się ilość regulacji zostało poważnie zakwestionowane. Pierwszą próbą przemyślenia koncepcji ustroju uniwersytetów była praca tzw. Komitetu Marisa w 1967 r., który sformułował propozycję scentralizowania funkcji zarządczych na uniwersytetach. Model został odrzucony, ale zapoczątkował poważną dyskusję na temat organizacji uniwersytetu i pomysłu, żeby włączyć w proces formowania nowego modelu zarządzania nową grupę wewnętrznych interesariuszy (młodych pracowników naukowych). Debata uwzględniała dwa ekstremalnie odmienne typy myślenia o ustroju uniwersyteckim. Pierwszy z nich dotyczył profesjonalnego zarządzania akademickiego. Drugi typ skupiał się na demokratycznym sposobie funkcjonowania uniwersytetu. Zderzenie między tymi dwoma podejściami korespondowało ze spolaryzowanymi opiniami społeczeństwa holenderskiego, które miało wiele sprzecznych oczekiwań wobec szkolnictwa wyższego. Intensywna społeczna debata i ożywiony dyskurs akademicki o przyszłym modelu zarządzania uczelniami zaowocowały kilkoma propozycjami rozwiązań. Według de Boera (1999) najczęściej cytowana klasyfikacja pochodzi od Cora Lammersa (1969), który wymienił 3 główne modele: (a) model hierarchiczny, (b) profesjonalny i (c) kooperacyjny. Trzeba mieć świadomość, że granice między tymi trzema modelami były wyraźne i nieprzekraczalne. **Model hierarchiczny** był oparty na *duplex ordo* i lokował siły administracyjne i decyzyjne na poziomie centralnym. Sprowadzał studentów do roli "klientów", a społeczeństwo do roli pracodawcy absolwentów. Model utrzymał pozycję rady kuratorów i pozostawił jej administracyjną rolę w zasadzie niezmienną. W **modelu profesjonalnym** (popieranym przez młodszą i bardziej reformatorską część personelu akademickiego) władza była oparta o doświadczenie profesjonalnie wykształconego personelu. Uniwersytet miał być organizacją, w której korpus naukowy jest odpowiedzialny za dydaktykę i badania, a władza zarządcza i administracyjna miała znajdować się w rękach profesjonalistów. Jak sugerował de Boer (1999) model profesjonalny przypisywał część władzy decyzyjnej studentom - jako głównym beneficjentom uniwersytetu - czy to na drodze demokracji bezpośredniej czy pośredniej. Pomimo tych zmian, zachowano w zasadzie nietkniętą pozycję rady kuratorów, a dokładniej administratorów. **Model kooperacyjny** został pomyślany jako organizacja, w której wszyscy członkowie wspólnoty akademickiej są obciążeni odpowiedzialnością za uniwersytet i tworzą struktury władzy, jako aktywni aktorzy są zaangażowani w bieżącą działalność uniwersytetu. Cechą wyróżniającą model kooperacyjny jest pozycja studentów, którzy są pełnoprawnymi członkami społeczności akademickiej. Paradoksalnie, studenci nazywali model kooperacyjny **uniwersytetem sowieckim**, choć nie miał on żadnych wspólnych cech z prawdziwymi uniwersytetami w Związku Radzieckim.

Ten model został trafnie opisany przez Petera Blau'a i Richarda Scotta (1962) jako „zrzeszenie wzajemnych korzyści”, które było odpowiedzialne jako cała społeczność akademicka (nie tylko kuratorzy, czy kadra naukowa) przed społeczeństwem. Fundamentem modelu kooperacyjnego było zniesienie rady kuratorów, która była postrzegana jako przyczółek opresyjnej władzy państwowej.

Holenderscy studenci rozpoczęli kampanię za demokratyzacją uniwersytetu, która zaowocowała między innymi „Demokratycznym Manifestem”. Miał on na celu zakończyć izolację tradycyjnych zrzeszeń studenckich i skupić uwagę na społecznej i ekonomicznej sytuacji studentów. Początkowo protest miał ekonomiczne podłoże - jako opisano w kolejnym dokumencie - „Manifeście Syndykatu”, opublikowanym przez związki studenckie (de Boer 1999: 331). Stopniowo jednak reorientował się w stronę programu politycznego, który zawierał także postulat demokratyzacji uniwersytetu. Jak podkreślał de Boer (1999), autorzy protestu upolitycznili swój przekaz po to, by przyciągnąć więcej studentów. Dlatego też ruch studencki lat 60. był elementem szerszego ruchu społecznego, który walczył z opresyjnością władzy, żądał bardziej partycypacyjnego modelu tejże i więcej możliwości dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie odzwierciedlało to ogólny nastrój społeczno-polityczny, który skupiał się na postulacie demokratyzacji i liberalizacji społeczeństwa powojennego, gdyż porządek usankcjonowany po 1945 r. utracił już w tym czasie fundament społecznej legitymizacji. Historycznie, model ustroju uniwersyteckiego marginalizował studentów w strukturach władzy i odrzucał ich głos w procesie decyzyjnym. Dlatego też krytycyzm studentów był skupiony przede wszystkim na zarządzaniu uczelniami. Studenci domagali się, żeby istniejący model został zdemokratyzowany, a oni sami dopuszczeni do procesu kierowania uniwersytetem, ale ich realny wpływ niewielki *działalność studentów dostarczyła ważnego podłoża dla refleksji nad nową strukturą zarządzania uniwersytetami. Byłoby jednak przesadą sądzić, że reorganizacja uczelni miała miejsce wyłącznie dzięki ich działaniom* (de Boer et al. 1999: 332).

### 2.3. WUB - The University Governance Reorganization Act 1971

Bez wątpienia 1971 r. był przełomowy w najnowszej historii holenderskiego szkolnictwa wyższego, jeżeli mowa o ustroju uniwersytetów. Prawo o szkolnictwie wyższym zwane w skrócie WUB (Wet Universitaire Bestuurshervorming) a literaturze przedmiotu określane jako *The 1969 Structure of University Governance Act* - choć było zaakceptowane dopiero w 1971 r. - stało się zaskoczeniem dla wszystkich. Treść reform można wyjaśnić odnosząc się do ducha czasów, ale same okoliczności ich wprowadzenia są przynajmniej osobliwe, biorąc pod uwagę kulturę polityczną krajów Beneluxu. O ile to nie dziwi, że minister odpowiedzialny za szkolnictwo wyższe - Jan Veringa - postanowił sprawdzić opinię środowiska akademickiego w sprawie ustroju instytucji akademickich, rozsyłając do uczelni kwestionariusze, to fakt, że swoje memorandum ogłosił przed tym, jak wypełnione formularze wróciły do ministerstwa, wielu wprowadziło w niemałe osłupienie. Moment na memorandum



był delikatnie mówiąc niefortunny, ale najwyraźniej chodziło o stłumienie wrzawy na uczelniach. Minister przyznał w jednym z wielu wywiadów, że: *było tak wiele różnych opinii wewnątrz uniwersytetu, że nie było co oczekiwać na jakiś ,aplikowalny' wynik* (Koolwijk 1984: 54).

Ustawa WUB ustanowiła nowy system zarządzania uniwersytetami, który składał się z trzech szczebli procesu decyzyjnego: **(1) poziomu centralnego, (2) poziomu wydziałowego i (3) poziomu jednostek (units)**. Poziom centralny składał się z rady uniwersytetu (*university council*), zarządu / kolegium rektorskiego (*executive board*) i kolegium dziekańskiego (*board of deans*). **Rada uniwersytecka** składała się max. z 40 członków, którzy w 5/6 byli wybierani spośród społeczności akademickiej, gdzie min. 1/3 była pracownikami naukowymi, max. 1/3 stanowiła pozostały personel uczelni i max. 1/3 była studentami. Liczbę członków rady poszerzono o reprezentantów pochodzących spoza uniwersytetu, którzy mieli stanowić min. 1/5 członków. Wszyscy członkowie rady, poza laikami osobami z zewnątrz, byli demokratycznie wybierani przez społeczność akademicką. Wszystkie wydziały uniwersyteckie miały mieć równą reprezentację. Kadencja w radzie wynosiła dwa lata, za wyjątkiem studentów, których kadencja trwała tylko rok. Spotkania rady miały charakter publiczny. Przewodniczący rady uniwersyteckiej był przez nią mianowany, ale nie musiał być koniecznie jej członkiem. **Członkowie zarządu** (kolegium rektorskiego) mogli uczestniczyć w spotkaniach rady uniwersyteckiej, ale tylko z głosem doradczym. Rada uniwersytecka miała głos ostateczny w sprawie (a) budżetów, (b) planów instytucjonalnych, (c) rocznych raportów, (d) ogólnych procedur akademickich oraz (e) zasad i regulacji. Część zadań mogła być delegowana do podkomitetów. Zarząd (*executive board*) była najwyższą władzą na uczelni i był odpowiedzialny za kwestie zarządcze (w tym finansowanie i personel), a władza ta nie mogła być nikomu delegowana ani nadawana, ponieważ wynikała z mandatu. **Kolegium dziekańskie** (*board of deans*) składała się z dziekanów wydziałów i przewodził jej *rector magnificus*. Organ ten miała głównie charakter doradczy w odniesieniu do badań i dydaktyki. Poza ważną funkcją mianowania rektora, jej głównym zadaniem było przyznawanie promocji doktorskich. **W skrócie, zarząd i rada uniwersytetu prowadziły wspólnie uniwersytet.**

**Na poziomie wydziału struktura zarządzania** składała się z kolegium dziekańskiego, rady wydziału (*faculty council*), dziekana i trzech stałych komitetów (*standing committees*): komitetu badawczego, dydaktycznego i egzaminacyjnego. Kolegium dziekańskie była ciałem wykonawczym na poziomie wydziałowym i składało się max. z 5 osób, które były wybierane przez radę wydziału. Jego przewodniczącym był dziekan, który musiał być profesorem tego wydziału (w większości przypadków wybierany był na dwa lub trzy lata). Rola kolegium dziekańskiego i rady wydziału oraz relacje między nimi były identyczne jak organów na poziomie centralnym, choć zakres decyzji przez nie podejmowanych ograniczał się do spraw wydziałowych. Kolegium dziekańskie podlegało i rozliczało się przed radą wydziału, a kolegium rektorskie miała prawo mu doradzać. Kolegium dziekańskie było zobowiązane do informowania rady wydziału o swoich

poczynaniach, ale rada nie mogła zdymisjonować kolegium. **Rada wydziału (jej liczebność była określana przez uczelnię)** miała upoważnienia, żeby zarządzać wydziałem, poza tymi sprawami, które leżały w gestii kolegium dziekańskiego. Do obowiązków rady wydziału należało:

- (a) zatwierdzanie budżetu wydziałowego;
- (b) ustalanie zarządzeń wydziałowych;
- (c) koordynowanie nauczania i programów badawczych (komisja musiała zatwierdzać dydaktykę i programy badawcze stworzone przez "Dyscyplinowe Grupy Badawcze");
- (d) delegowanie uprawnień na kolegium dziekańskie;
- (e) nadzór nad kolegium dziekańskim.

Istniały także **stałe komitety** (w zasadzie komisje - stosując polską terminologię), z których dwa zawierały szczególnie ważne ze względów społecznych elementy struktury zarządzania. Członkowie komisji dydaktycznej i badawczej byli wybierani przez radę wydziałową i przynajmniej połowa z nich musiała być pracownikami naukowymi; mieli głos doradczy w odniesieniu do wydziału, dydaktyki i programów badawczych. Komisja egzaminacyjna miała czysto wewnętrzny charakter.

Na poziomie jednostki ważnym organem zarządczym były Dyscyplinowe Grupy Badawcze (DRG), które były odpowiedzialne za organizowanie dydaktyki i programów badawczych (polskim odpowiednikiem są zakładu/katedry). DRG były małymi klastrami profesorów i ich asystentów pracujących w tym samym obszarze badawczym. W DRG większość składu stanowili akademicy (ponieważ studenci i personel nieakademicki nie byli uwzględniani), a przewodził im jeden z profesorów. Reguły proceduralne grup DRG były ustalane przez radę wydziału i kolegium dziekańskie. Propozycje grup DRG musiały być zatwierdzane przez radę wydziału.

Zmiany zawarte w WUB istotnie modyfikowały ustrój uczelni, wprowadzając do niego silny pierwiastek 'demokratyczny', co sprowadzało się do zwiększenia wpływu na funkcjonowanie uniwersytetów następujących grup: studentów, personelu nieakademickiego oraz młodszych pracowników naukowych. Harry de Boer (1999) podkreślał jednak, że pomyłką jest doszukiwanie się korzeni WUB w studenckiej rewolucji z późnych lat 60., do której doszło we Francji i w Niemczech. *W kręgach politycznych wiele osób było niezadowolonych ze struktury zarządzania na uniwersytetach i rosło przekonanie, że rząd powinien zareagować.* WUB próbował połączyć dwie przeciwstawne wizje ustroju uniwersyteckiego (Loen 1972). Z jednej strony, prawo traktowało uniwersytet jako funkcjonalny układ organizacyjny, który ma realizować pewne cele, którym wszyscy powinni być podporządkowani. Z drugiej strony, ustawa ustanawiała rodzaj kooperacji między różnymi stronami (akademicką, nieakademicką, personelem i studentami) po to, by osiągnąć te wspólne cele. Prawo określające strukturę zarządzania uniwersytetami, czyli tzw. WUB, przeszło przez Parlament i **stworzyło system funkcjonalnych reprezentacji, w których wszyscy członkowie społeczności akademickiej mieli prawo do wyboru swoich**

**przedstawiciele w radzie uniwersyteckiej, radach wydziałowych, jak i prawo do bycia wybranym.** Rady stały się centrami władzy w systemie przywództwa reprezentacyjnego.

Warto zauważyć także, co nie jest wcale bez znaczenia, że jednostki administracyjne istniały także na obu poziomach - centralnym i wydziałowym. Na poziomie centralnym były one podległe sekretarzowi uniwersytetu (kanclerzowi), a jednostki administracyjne na poziomie wydziału były kontrolowane przez dyrektora zarządzającego, ale rada wydziału mogła zdecydować, żeby oddać pierwszeństwo w tym zakresie dziekanowi.

WUB miał jeszcze jedną kluczową konsekwencję dla dalszego procesu reform, nie tyle ze względu na treść reform, ale ich osobliwą implementację. **Rząd stał się niezależnym i silnym aktorem w polityce wobec szkolnictwa wyższego.** Przedtem społeczność akademicka nie dopuszczała jakiegokolwiek formy rządowej ingerencji, poza kodyfikowaniem tego, co ustalono wcześniej na uczelniach. Jak zwraca uwagę de Boer (1999: 319): *do tego czasu żadne prawo nie było uchwalane bez wyraźnie wyartykułowanej zgody od samych uniwersytetów. To zmieniło się drastycznie. Interwencja rządowa od tego momentu stała się normą.*

#### 2.4. HOAK 1985 - „sterowanie na odległość”

Holenderskie szkolnictwo wyższe było do końca lat 70. mieszaniną regulacji państwowych i akademickiego samostanowienia (self-governance), ale system uważany był za zamkniętą enklawę, tzw. pedagogische provincz (Boin et al. 2002).

*Czuło się, że sektor szkolnictwa wyższego stał się zbyt wyobcowany od reszty społeczeństwa, że powinien zrezygnować z „wieży z kości słoniowej” i parafialności. Cały sektor publiczny, w tym uniwersytety, był zanadto skupiony na sobie (de Boer et al. 2006: 68).*

Kwestionowano również sposób zaangażowania państwa, a przede wszystkim towarzysząca temu mnogość biurokratycznych regulacji, które w żaden sposób nie były w stanie skłonić uczelni do realizacji określanych przez rząd celów. Uniwersytety postrzegano jako społecznie wyalienowane, a jednocześnie przeregulowane. W 1985 r. holenderskie Ministerstwo Edukacji i Nauki opublikowało strategiczny dokument, który proponował rewolucyjne zmiany i ograniczał ugruntowaną tradycją relację opartą na planowaniu i kontroli pomiędzy rządem i instytucjami szkolnictwa wyższego. Dokument ten sugerował fundamentalne zmiany w relacji między rządem a uniwersytetami. Wprowadził słynną koncepcję „sterowania na odległość”, która miała na celu wprowadzić nową filozofię, w której rola rządu jest ograniczona do ustalania warunków brzegowych, w obrębie których funkcjonuje szkolnictwo wyższe i zostawić więcej pola do manewru na poziomie instytucjonalnym (Goedegebuure et al., 1993). HOAK (“Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit”; “Higher Education: Autonomy and Quality”, czyli: “Szkolnictwo Wyższe: Autonomia i Jakość”) był

wprowadzie tylko dokumentem strategicznym, ale miało ogromny wpływ na ducha praw przez ponad dwie dekady. Dokument ten stał się ważnym krokiem w stronę większej autonomii instytucjonalnej i odpowiedzialności uniwersytetów za siebie, ponieważ antycypował potrzebę większej swobody w kreowaniu własnych działań (Vught 1997: 212). HOAK otwierał drogę menadżeryzmowi do "wieży z kości słoniowej", co stanowiło rewolucyjną zmianę w porównaniu do tradycyjnych rozwiązań, które ograniczały holenderskie uniwersytety dokumentami strategicznymi, drobiazgowymi przepisami czy rządowymi rekomendacjami. Było to po części dziedzictwo post-napoleońskiej biurokracji, ale po części były to cechy państwa dobrobytu, które rozwinęło się w Zachodniej Europie po II wojnie światowej.

Uniwersytety holenderskie były postrzegane jako organizacje sektora publicznego, które były mało elastyczne i zorientowane do wewnątrz. Ich struktura zarządzania była kombinacją wydziałowych gildii i biurokracji państwowej (Clark 1983), z szerokim zakresem samorządności w sprawach akademickich i biurokratycznymi regulacjami państwowymi dla spraw nieakademickich. System tego rodzaju był określany jako koordynacja typu „biurokratyczno-akademickiego” - *“bureau-professionalism” mode of coordination* (Clark i Newman 1997).

Reformy lat 80. - których rdzeniem był HOAK - były powodowane planami oszczędnościowymi i cięciami wydatków publicznych, które dotyczyły także szkolnictwa wyższego. Były one wprowadzone pod ogólnym politycznym hasłem "sterowania na odległość", które pozostawiało rządowi prawo ustalania celów oraz definiowania warunków brzegowych, w obrębie których funkcjonowały uczelnie. Uniwersytety dostały więcej autonomii zarządczej, ale stały się też w większym stopniu rozliczalne (odpowiedzialne) przed państwem z efektów swojej działalności. Wprowadzenie modelu „sterowania na odległość” zmieniało formę oddziaływania państwa na szkolnictwo wyższe. Wierzone, że wywieranie pośredniego wpływu okaże się bardziej efektywnym instrumentarium sterowania uczelniami, aby te lepiej realizowały cele publiczne. Przejście od wywierania bezpośredniego wpływu w stronę "sterowania na odległość" nie oznaczało mniejszej roli rządu centralnego, ale w subtelny sposób zmieniło instrumenty polityki publicznej na pośrednie i jednocześnie bardziej efektywne. Rząd był nadal odpowiedzialny za funkcjonowanie szkolnictwa wyższego, ale znajdował się w pozycji, w której mógł wskazywać kierunek (w badaniach i nauczaniu) poprzez ewaluację badań i akredytację programów kształcenia (de Boer et al. 2006: 72).

Dokument strategiczny HOAK prezentował nową wizję relacji między rządem a szkolnictwem wyższym, co miało daleko idące skutki dla struktury zarządzania w szkolnictwie wyższym. Wizja nakreślona w HOAK sugerowała konieczność przemyślenia istniejącej struktury władzy na uczelniach tak, aby były one bardziej sterowna i lepiej reagowała na społeczne oraz ekonomiczne potrzeby. W nowej wizji uniwersytetów, autonomia instytucji akademickich miała zostać rozszerzona (kosztem ograniczenia liczby zewnętrznych regulacji) po to, by zapewnić uczelniom więcej swobody na podejmowanie szybkich działań w dynamicznie zmieniającym

się otoczeniu zewnętrznym. Reformy szkolnictwa wyższego rozpoczęły się od przybierającego na sile przeświadczenia o "porażce rządu" i poważnej zapaści organizacji sektora publicznego. Harry de Boer (2006; oraz Pierre i Peters 2000) zidentyfikował 5 powodów, które doprowadziły do zasadniczej zmiany myślenia o zarządzaniu w przestrzeni publicznej. Pierwszym była **ekonomiczna recesja** - główna przyczyna reform w szkolnictwie wyższym (de Vijlder 1996). Drugim było **umiędzynarodowienie, globalizacja i europeizacja** szkolnictwa wyższego, które stawało się stopniowo tematem międzynarodowych regulacji, a ta nowa "gra bez granic" wymagała „świeżego” podejścia do kwestii uczelni. Kolejnym kluczowym powodem było **niezadowolenie z tego, jak funkcjonuje państwo dobrobytu**, rozczarowanie państwem jako dostarczycielem usług i utrata zaufania do etatyzmu. Było to powiązane z czwartym powodem - **ideologicznym zwrotem w kierunku wolnego rynku**, którego odrodzenie było powiązane z rozwojem teorii wyboru publicznego (*public choice theories*). W szkolnictwie wyższym oznaczało to stopniową zmianę w kierunku "ryнку sterowanego przez potrzeby" (ujęcie popytowe), w którym państwo funkcjonowało jako arbiter, który ustalał zasady i "kupował" usługi od instytucji "dostarczających" wyższe wykształcenie. W tym ujęciu uniwersytety stały się (publicznymi) przedsiębiorcami, a studenci uzyskali status klientów. Ostatnie, ale nie mniej ważne było to, że Nowe Zarządzanie Publiczne - New Public Management (Pollitt 1993) było trendem zyskującym popularność w polityce publicznej, który do tej sfery wprowadził zasady rynkowe. Organizacje sektora publicznego miały funkcjonować jako organizacje przedsiębiorcze, skupiając się na zasadzie "3E" (*economics, effectiveness, and efficiency* - ekonomia, efektywność i wydajność).

## 2.5. The Modernising University Act (MUB) 1997

HOAK był strategicznym dokumentem sygnalizującym konieczność urynkowania holenderskich uniwersytetów, ale uczelnie funkcjonujące w oparciu o model demokracji reprezentacyjnej (wprowadzonej w 1972 r.) przetrwały w tej postaci aż do 1997 r., kiedy to koncepcja *New Public Management* stała się dominującą w holenderskim szkolnictwie wyższym i została zaimplementowana w całym sektorze publicznym. Innymi słowy, holenderskie uczelnie wkroczyły w nową erę, która istotnie zmodernizowała strukturę wewnętrznego zarządzania i ustrój samej uczelni (de Boer 2003; de Boer i Stensaker 2007).

Modernizacja uniwersyteckiej struktury zarządzania miała na celu odnieść się do głównych jej deficytów, które negatywnie wpływały na rozwój holenderskich uczelni. Do tych deficytów należały: (a) brak transparentności, (b) rozproszenie władzy, (c) współdecydowanie, (d) nieadekwatność i brak koherencji w wewnętrznej komunikacji. Z drugiej strony, reformy z 1997 r. odbyły się pod znacznie szerszym i modnym parasolem koncepcji *New Public Management*, która doprowadziła do zasadniczych zmian na uniwersytetach i przekształceniu ich w *menadżersko zarządzane organizacje publiczne* (ang. *manager professional public organizations*). W 1997 r. koncepcja "uniwersytetu jako organizacji demokratycznej" została

zastąpiona ustrojem uniwersyteckim, w którym *przywództwo wykonawcze zostało wzmocnione: siły zostały skoncentrowane, demokratycznie wybierane rady straciły większość swoich prerogatyw, a silne dotąd i konserwatywne ciała decyzyjne, jak "vakgroep" (dyscyplinarne zespoły badawcze - DRG) zostały zniesione*" (de Boer 2006: 31).

De Boer określił tę nową reformę ustroju uniwersyteckiego jako „**uhierarchizowanie holenderskiego uniwersytetu**”, czyli przejście od horyzontalnie rozłożonej władzy w kierunku jej wertykalnego układu. Fundamentem reform była wzrastająca krytyka uczelni, wskazująca na zbytne skoncentrowanie na sobie i własnych sprawach, brak przywództwa organizacyjnego, „poszatkwana” strukturę, nadmiernie długi i uciążliwy proces decyzyjny oraz słabą reakcję na szybko zmieniający się kontekst społeczno-ekonomiczny. Wspomniana krytyka pochodziła zarówno z wewnątrz, jak i spoza akademii. Ponadto, rząd centralny nie był zadowolony z ograniczonej współpracy między uniwersytetami a sektorem przedsiębiorstw. Dlatego też zmierzano do zamiany modelu demokratycznego na bardziej przedsiębiorczy. Rząd stworzył grupę sterującą, „*Study, Ability and Quality*”, która miała się zająć głównymi problemami ustroju uniwersyteckiego.

Zespół składał się z przedstawicieli najważniejszych interesariuszy szkolnictwa wyższego (zarówno uniwersytetów, jak i *hogescholen*). Grupa sterująca zidentyfikowała wady ustroju uczelnianego (de Boer 2006: 34), w tym brak wyraźnie określonej odpowiedzialności, gdyż większość ważnych decyzji na różnych poziomach uczelni była podejmowana przez organy kolektywne, co otwierało pole różnego rodzaju uchybieniom.

Ograniczało to także sterowność uczelni. Organizacja struktury zarządczej nie była wewnętrznie spójna, co wynikało z faktu, że kompetencje pomiędzy organami kolektywnymi były jasno podzielone, natomiast relacje z organami jednoosobowymi były mgliste i rodziły wiele konfliktów. Diagnoza, sporządzona zgodnie z duchem koncepcji „sterowania na odległość”, doprowadziła właśnie do zmian zawartych w MUB. Najważniejszą konsekwencją było to, że od tego momentu **zarząd / kolegium rektorskie (executive board) było mianowane przez radę powierniczą (supervisory board)**, której celem był nadzór nad jego poczynaniami. **Członkowie rady powierniczej byli mianowani przez ministra.**

Do czasu wprowadzenia MUB (hol. *Wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie*, ang. *Modernising University Act*), studenci mieli więcej władzy w tzw. radach wydziałowych, w ramach których realnie „współzarządzali” uczelnią. **MUB likwidował współzarządzanie i zastąpił je „uczestnictwem personelu i studentów w instytucjonalnym zarządzaniu w ramach tzw. rady uniwersyteckiej”**. Poprzednie prawo o szkolnictwie wyższym dawało Ministerstwu Edukacji, Nauki i Kultury władzę wpływania na wewnętrzną strukturę uniwersytetów, ale wraz z wprowadzeniem MUB, liczba regulacji została zmniejszona, a więcej swobody przyznano zarządom uczelni, które w tym zakresie mogły zrobić najwięcej.

**Kolegialne organy uczelni utraciły kompetencje decyzyjne, a stały się reprezentatywnymi organami doradczymi, składającymi się z kadry i studentów. Jednak większość prerogatyw została im zabrana, zwłaszcza te związane z ustalaniem budżetu.** W efekcie, kolegialne organy uczelni stały się nieco silniejsze niż tylko zwykłe rady doradcze, ale nadal ich władza decyzyjna była ograniczona.

W holenderskim kontekście główna zmiana dotyczyła zniesienia „dyscyplinowych jednostek dydaktyczno-naukowych” (vakgroepen, DRGs), które postrzegano jako ośrodki konserwatyzmu i opozycji wobec jakichkolwiek zmian w szkolnictwie wyższym.

Ostatnią i pewnie najważniejszą zmianą dla ustroju uniwersyteckiego było wprowadzenie nowego systemu mianowania kierowników (z ang. *the toppling*). Mianowanie osób na stanowiska kierownicze odbywało się hierarchicznie, wszystkie osoby na kluczowych stanowiskach kierowniczych były odtąd mianowane (zamiast demokratycznego wyboru). Rada powiernicza wybierała członków zarządu uczelni, następnie zarząd wskazywał dziekanów, a dziekani mianowali personel zarządczy niższego szczebla (np. dyrektorów programowych). Dzięki temu polityka władz uczelni była spójna, a uczelnie przestały być federacją luźno powiązanych wydziałów.

## 2.6. Struktura zarządzania uniwersytetem według przepisów MUB

“Demokratyczny wymiar” uniwersytetu został ograniczony do rad na wydziałach i na poziomie centralnym, w których zarówno personel, jak i studenci mieli swoich reprezentantów. Struktura zarządzania po wprowadzeniu przepisów MUB składała się z następujących ciał:

**Tabela 1. Główne organy struktury uniwersyteckiej po wprowadzeniu MUB w 1997 r.**

rada powiernicza (supervisory board)

zarząd / kolegium rektorskie (executive board) <----- rada uniwersytecka (university council) - rola doradcza

dziekani / kolegium dziekańskie (deans / faculty board) <----- rada wydziału (faculty council) - rola doradcza

dyrektor naukowy + dyrektor dydaktyczny (scientific director + educational director)

katedry i ich kierownicy (departments and chairs)

**Rada powiernicza** (5 członków) jest wskazywana przez ministra, a jej kompetencje zawierają się w następujących zadaniach: nadzorowanie zarządu / kolegium rektorskiego; zatwierdzanie planów strategicznych uczelni, budżetowanie i długoterminowe plany finansowe; zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych, raportów i przepisów wykonawczych oraz struktury podejmowania

decyzji. Dodatkowo, od rady powierniczej oczekuje się doradzania kolegium rektorskiemu, ale nie dawania szczegółowych instrukcji, co do funkcjonowania uniwersytetu, ponieważ to odpowiedzialność tego ostatniego organu. To właśnie kolegium prowadzi uniwersytet i jest tylko nadzorowane przez radę nadzorczą. Warto wspomnieć także, że rada powiernicza mianuje 3 członków kolegium rektorskiego.

**Zarząd / kolegium rektorskie** jest wskazywane przez radę powierniczą i bierze pełną odpowiedzialność za funkcjonowanie uniwersytetu. Zarząd w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialny jest za alokację zasobów w obrębie uniwersytetu i współpracuje w tym zakresie z radą uniwersytetu. Ustala on zasady generowania funduszy osób trzecich (np. z konsultacji i projektów badawczych dla organizacji publicznych, w tym Komisji Europejskiej).

**Rada uniwersytecka** spełnia rolę doradczą wobec kolegium rektorskiego. Połowa jej składu to studenci, druga połowa to personel (ogólnie: pracownicy), co w praktyce oznacza, że pracownicy naukowci mają mniej miejsc niż sami studenci.

MUB daje jednak możliwość tworzenia dwóch typów nowych rad uczelnianych. Pierwsza opcja pociąga za sobą podzielony system reprezentacji, w którym istnieją dwa oddzielne organy doradcze - jeden dla pracowników (akademickich i nieakademickich) a drugi dla studentów. Druga opcja to tzw. niepodzielony lub połączony organ, który odnosi się do "rady uniwersyteckiej nowego rodzaju" i składa się z przedstawicieli zarówno pracowników (50%), jak i studentów (50%).

Nowa *rada uniwersytecka* nie ma już mocy decyzyjnych, a jedna z jej najważniejszych funkcji (zatwierdzanie budżetu) została usunięta. W znacznym stopniu jest to obecnie ciało doradcze. Posiada prawo opiniowania reguł instytucjonalnych, regulacji oraz ważnych dokumentów strategicznych takich, jak plan strategiczny uczelni.

Na poziomie wydziałów zaszły również fundamentalne zmiany. **MUB zmienił relacje między dziekanami i kolegium dziekańskim.** Władza mogła odtąd należeć do jednej osoby - dziekana, choć uniwersytety mogły także zachować collegium jako ciało wykonawcze. Sam *dziekan* lub *kolegium dziekańskie (faculty board)* mają więcej władzy niż w poprzednim systemie zarządzania. **Zarząd uniwersytetu mianuje dziekanów**, którzy mogą być wybierani w obrębie lub poza uniwersytetem i wydziałem. **Większość uniwersytetów optowała za władzą dziekańską zamiast za kolegiami** (Country Report; Netherlands 2007).

**Rady wydziału** na poziomie centralnym straciły większość swoich kompetencji i stały się organami doradczymi. **Nowe prawo określało, że połowę składu rady wydziału mieli odtąd stanowić studenci**, którzy uczestniczą także w pracach *komitetu edukacyjnego*. Kolegium dziekańskie będzie rozstrzygać spory między dziekanem i radą wydziałową. Wielkość rady wydziału waha się od 3 do ponad 20 członków (Country Report; Netherlands 2007).



Reformy MUB zostały wdrożone między 1997 a 1998 r., po czym dokonano ich ewaluacji przez komitet utworzony *ad hoc* (Komitet Datema). Podsumowujący raport ustalił, że reforma MUB z 1997 r. została szybko i z sukcesami wdrożona, ale nie wszyscy byli jednakowo zadowoleni z jej zawartości i obranych kierunków zmian. Najmniej zadowoleni byli ci, którzy stracili najwięcej władzy na uniwersytecie – mowa o członkach ciał kolegialnych. Kolejna ekspertyza została przeprowadzona 8 lat później przez de Boera, Leo Goedegebuure'a i Jerome Huismana (2005). Autorzy ustalili, że wszyscy interesariusze uniwersyteccy wyrażali pewien krytycyzm odnośnie różnych aspektów ustroju uniwersyteckiego, chociaż w dużej części nie odczuwali negatywnych emocji, co do ogólnego wyniku reform. Część studium stanowił sondaż na reprezentatywnej próbie społeczności akademickiej (N=1227). Przeciętnie respondenci oceniali nowy system na 6.38 pkt. w dziesięciopunktowej skali, gdzie 1 oznaczało "bardzo słabo", a 10 "znakomicie". Badanie dostarczało informacji z dwóch stron, dotyczyło zalet i wad zmian. **Wśród pozytywnych aspektów reform MUB, naukowcy wymieniali** koncentrację władzy organizacyjnej, co zwiększyło sprawność procesu decyzyjnego. Menadżerowie, kierownicy i członkowie różnych komisji deklarowali, że w nowych konstelacjach zarządczych jest więcej możliwości reagowania na zewnętrzne zmiany. Działo się tak dlatego, że efektywność samego procesu decyzyjnego na uczelniach poprawiła się. Sondaż pokazał także, że w obrębie społeczności akademickiej do najbardziej niezadowolonej grupy należeli pracownicy naukowcy i do pewnego stopnia także studenci. Dla wielu, kwestia "pełnej" partycypacji i transparentności w podejmowaniu decyzji nadal pozostawała problematyczna. Dla kierowników (menadżerów, członków rad, itd.) nowa struktura stała się przejrzysta, natomiast dla zwykłych członków personelu, którzy "nie byli zaangażowani w strukturę władzy" partycypacja w procesie decyzyjnym to zasadnicza kwestia. Wyniki badania wskazywały, że nowa rola rady nadzorczej pozostawała nie do końca jasna.

## 2.7. Ocena reform holenderskich

Parlament holenderski był zadowolony z przebiegu i efektów reform szkolnictwa wyższego. Biała księga z 2005 r. "Wetgevingsnotitie" i Oświadczenie Wyjaśniające z 2006 r. dodane do ustawy "Higher Education and Research" (tj. "Szkolnictwo Wyższe i Badania", skrót z holenderskiego: WHOO) potwierdzają, że rząd kontynuuje "sterowanie szkolnictwem wyższym na odległość" i postrzega uniwersytety jak "publiczne organizacje przedsiębiorcze". W tym kontekście pozytywnie oceniana jest polityka rządu zmierzająca do zwiększenia zakresu autonomii uniwersytetów poprzez zmniejszenie ilości szczegółowych regulacji oraz zastąpienie ich ograniczoną liczbą wskazówek i zasad. *Punktem wyjścia powinno być zaufanie zamiast jego braku* (de Boer 2006: 38). Dlatego też rząd chce ustalić tzw. zorgplichten dla uniwersytetów, co oznacza w praktyce wyznaczenie obszarów działania, w których znane są cele, ale środki ich osiągnięcia mogą być swobodnie dobierane. Te obszary uwzględniają jakość nauczania i badań, zorganizowanie pracy personelu, charakteru uczestnictwa studentów oraz dobrego zarządzania. W odniesieniu do tego ostatniego, uniwersytety będą określać własną strukturę oraz wzory działań.

Poza wertykalną podległością (rządowi) i horyzontalną (wobec społeczeństwa) nikt nie spodziewa się nowych regulacji odnośnie uniwersyteckiej struktury zarządzania. Jako donosi de Boer (2006: 38), uniwersytety nie będą musiały mieć dziekanów, członków wydziałów, kierowników katedr i innych pracowników poza dwoma organami wymaganymi przez prawo (zarządu / kolegium rektorskiego - do bieżącego prowadzenia uniwersytetu i rady powierniczej - do kontrolowania tego kolegium), reszta natomiast będzie zależała od samych uczelni. Rada powiernicza została wyposażona w instrument zwany **kodeksem zasad dobrego zarządzania** (de Boer i Goedegebuure 2007). „Kodeks zasad”(Codes of Conduct) to reguły, które ustaliły kolektywnie same uniwersytety na drodze dobrowolnego procesu, ale w efekcie nacisków ze świata zewnętrznego. Harry de Boer i Jon File (2011: 165) tłumaczą sprawę w następujący sposób: *uniwersytety muszą być w stanie w coraz większym stopniu działać jak „publiczne przedsiębiorstwa”. Rady powiernicze powinny kontrolować dla ministerstwa, a nie jedynie w swoim imieniu.* Dlatego też minister nie może przysyłać instrukcji ani żądań do rad powierniczych, ale mają one obowiązek informować jego/ją o funkcjonowaniu uniwersytetów w których działają. Regulacje dotyczące rad powierniczych są określone w prawie o szkolnictwie wyższym, a także w dalszych wytycznych i wskazówkach pochodzących z “kodeksu zarządzania uniwersytetami” (Association of Dutch Universities 2007).

Członkowie rad powierniczych są mianowani przez Ministra Edukacji, Kultury i Nauki na okres 4 lat i mogą być odwołani przez tego samego ministra. Minister musi konsultować się z radą uniwersytecką przy mianowaniu członków rady powierniczej (a jeżeli nie ma takiej, z innym adekwatnym organem składającym się z głównych interesariuszy wewnętrznych - naukowców, studentów i personelu nieakademickiego). De Boer i File podkreślają, że to same uniwersytety proponują kandydatów, a minister decyduje rozpatrując każdy przypadek oddzielnie. Nie ma żadnych specjalnych kryteriów wymaganych do tego, żeby zostać członkiem rady powierniczej. Choć w rzeczywistości jest kilka aspektów, które powinny być brane pod uwagę, jak: równy rozkład płci, czy to, żeby chociaż jeden z członków pełnił funkcję łącznika z radą uniwersytecką i miał naukowe lub zawodowe doświadczenie w finansach. Członkowie uniwersyteckich rad powierniczych nie są opłacani, ale dostają roczne honorarium, które jest takie samo na wszystkich uniwersytetach - 11345 euro dla przewodniczącego i 9075 euro dla wszystkich pozostałych członków.

Boer i Goedegeburure (2005) zidentyfikowali kilka głównych zagrożeń dotyczących rad powierniczych po 10 latach od ich utworzenia. Są to: **brak przejrzystości w strukturze zarządzania, w którym rady te mają swoją rolę.** Rady powiernicze komunikują się niemal wyłącznie z zarządami / kolegiami rektorskimi i czasami również z kolegiami dziekańskimi. Kontakt z zewnętrznymi organizacjami jest bardzo ograniczony. Według badania, prawie nigdy nie rozmawiają z ministerstwem lub parlamentarzystami. Rady powiernicze są formalnie odpowiedzialne przed ministerstwem i ta odpowiedzialność materializuje się w formie rocznego raportu, który nie prowadzi do żadnego sprzężenia zwrotnego, ani żadnej formy

ogólnego komunikatu z ministerstwa. Występuje daleko idący brak jasności, co do zawartości tych raportów, co dodatkowo czyni niejasną i mylącą wspomnianą ideę odpowiedzialności. Nie ustalono żadnych wytycznych w tej kwestii. Co więcej, skład rady miał odzwierciedlać całe społeczeństwo, ale jeśli chodzi o wiek, płeć, doświadczenie zawodowe to rada powieliła stare stereotypy w postaci „old boys’ network”. Kolejną kwestią pozostaje **niezależność rady**. Jest ona kwestionowana w dwóch obszarach: (a) członkowie rad powierniczych mają różne niebezpośrednie powiązania z biznesem, który współpracuje z uczelniami (np. członkowie zasiadają także w innych, zewnętrznych radach) oraz (b) rada powiernicza może nie być w stanie krytycznie odnosić się do decyzji podejmowanych przez zarząd/kolegium na podstawie doniesień dostarczanych przez to właśnie kolegium. Ostatnim zidentyfikowanym problemem jest **ambivalentna odpowiedzialność rady powierniczej**. W jaki sposób rady powiernicze są w stanie balansować między znacznym zakresem sprzecznych interesów reprezentowanych przez różnych interesariuszy? Formalnie rady są odpowiedzialne przed ministrem, ale powinny być także odpowiedzialne przed innymi interesariuszami. Mechanizmy, przez które są one odpowiedzialne przed nimi, pozostają również niejasne.

## 2.8. Wnioski

Ustrój uniwersytetów w Holandii zmienił się w sposób istotny przez ostatnie 15 lat. Przekształcił się z „organizacji demokratycznej” w „organizację przedsiębiorczą”. Współcześnie, uniwersytety ewoluują stopniowo w stronę „coraz silniej wewnętrznie zintegrowanych organizacji” (de Boer, Enders i Leisyte 2007). Nowy model ustroju uniwersyteckiego, a szczególnie jego wzmocnienie, wytworzył więcej przestrzeni zarządczej do podejmowania strategicznych decyzji i reakcji na zmiany otoczenia zewnętrznego. Także silne przywództwo wykonawcze powinno mieć duży wpływ na istotny wzrost przychodów pochodzących z zewnętrznych zasobów (*revenues from third parties*). W 2005 r. 25% budżetów uniwersyteckich składała się z wpływów z kontraktów, a w niektórych uniwersytetach ta kwota wzrastała nawet do 1/3 budżetu. Wpływ nowego ustroju akademickiego jest widoczny we wdrażaniu innowacji w usługach edukacyjnych. Uniwersytety holenderskie zdołały szybko odpowiedzieć na zmieniające się potrzeby edukacyjne i wykorzystały w tym celu podział studiów na stopnie licencjat-magister po to, by sprofilować ofertę i przyciągnąć klientów (czyli studentów). W ten sposób są w stanie przyciągnąć studentów z całego świata. Ostatnie, ale nie najmniej ważne jest to, że dzięki tym innowacjom udało się doprowadzić do większej różnorodności i wyższej jakości w edukacji, co zostało potwierdzone przez Onderwijsinspectie (2003). Wreszcie, poprzez prawne wzmocnienie sterowności uczelni powstała możliwość tworzenia strategii w badaniach. Było to konieczne ze względu na narodowe i międzynarodowe inicjatywy, które preferowały te uczelnie, które profilowały się poprzez wybieranie swoich obszarów badawczych, w których będą osiągały więcej niż inne (*areas of excellence, critical mass*). Dodatkowo, zarządy/kolegia działają w oparciu o wyniki w edukacji i badaniach niż dbałość o równowagę wpływów różnych wewnętrznych grup interesu (czy interesariuszy). W dużej mierze są one

lepiej poinformowane o wynikach badań i efektach kształcenia niż inne jednostki. Dzięki swoim prerogatywom i odpowiedniej wiedzy mogą wpływać na priorytety badawcze własnych instytucji/jednostek. Nowa struktura zarządzania daje radom powierniczym instrumenty, które pozwalają budować i poprawiać potencjał badawczy przez nagradzanie najlepszych organizacji/zespołów (np. dodatkowymi środkami) i "motywować" lub "restrukturyzować" tych, którzy radzą sobie wyraźnie gorzej. Ciekawe, że holenderska społeczność akademicka okazała zadowolenie z tego korporacyjnego stylu zarządzania uniwersytetami, choć wcześniej miała poważne wątpliwości, a nawet obawy. Zmiany wprowadzone w 1997 r. zwiększyły decyzyjność i efektywność. Podsumowując holenderskie reformy z 1997 r. można powiedzieć, że:

*Holenderski przypadek dowodzi, że silniejsze przywództwo wykonawcze, z jasnymi liniami podziału odpowiedzialności, wzmacnia szybkość reakcji strategicznej i profiluje instytucję na kilka sposobów. Może służyć jako przykład inteligentnego przywództwa wykonawczego dla organizacji przedsiębiorczej, w której naukowcy mogą robić to, w czym są najlepsi: uczyć i prowadzić badania (EC 2006: 31).*

### 3. Reformy w Portugalii

Portugalia ma 11 mln mieszkańców i dochód narodowy brutto na mieszkańca na poziomie 21733 dolarów. Według danych OECD (2015: 231) wydatki na szkolnictwo publiczne i prywatne wynoszą około 1,4% dochodu narodowego. Żaden z portugalskich uniwersytetów nie jest oceniany wysoko w globalnych rankingach, a trzy z nich są w okolicach trzechsetnego miejsca na świecie. Portugalia była rządzona do 1974 r. przez autorytarny reżim António Salazara. Przed tym okresem struktura uniwersyteckiego zarządzania nie przypominała ani modelu napoleońskiego (jak w Holandii), ani humboldtowskiego (jak w Austrii). Było to raczej specyficzne połączenie semiautonomicznych instytucji wyznaniowych, które rozwinęły silne powiązania z państwem (Sobral 2012: 49-67). Ten prosty fakt miał ogromne znaczenie dla rozwoju szkolnictwa wyższego w tym kraju. We wczesnych latach 70. system zdradzał cechy elitarne, ze współczynnikiem skolaryzacji ok. 7%. Szkolnictwo wyższe było zarezerwowane dla nielicznej uprzywilejowanej grupy, co wzmacniało społeczne nierówności. W reżimie Salazara, szkolnictwo wyższe nie odgrywało istotnej roli w społeczeństwie i dlatego nie przywiązywano zbytnej uwagi do jego funkcjonowania. Jedyną ustawą (Akt 5/73), którą zgromadzenie narodowe próbowało wprowadzić, była w znacznym stopniu inspirowana przez OECD i jej rekomendacje. Kolejną próbę modernizowania szkolnictwa wyższego podjęto krótko po upadku reżimu w 1974 roku. Inicjatywa zakładała utworzenie sektora politechnik, ale losy tej reformy były niepewne ze względów politycznych.

Po portugalskiej rewolucji 1974 r., doszło do zamieszek i chaosu spowodowanego szybką demokratyzacją i rozwiązaniem tradycyjnych instytucji. Rewolucja miała także istotny wpływ na szkolnictwo wyższe. W tym niespokojnym czasie zaczęła rosnąć popyt na edukacyjny kształcenie na poziomie wyższym. Uniwersytety nie mogły sobie poradzić z tym szybkim wzrostem zapotrzebowania na edukację bez poważnych strukturalnych zmian. Zasoby były ograniczone, szczególnie jeśli mowa o personelu akademickim i możliwościach instytucjonalnych. Stało się oczywistym, że reforma szkolnictwa wyższego nie jest jakąś drobną kwestią, ale problemem, którym należało się zająć na poważnie. Zmiany w strukturze edukacji była priorytetem dla rządu po 1974 r., ale pojawiły się także pewne okoliczności, wynikające z ogólnej sytuacji ekonomicznej i politycznej. Portugalia - niegdyś potęga kolonialna - po 1975 roku doświadczyła fali emigracyjnych z krajów, na którymi wcześniej sprawowała kontrolę, co spowodowało wzrost populacji kraju o 10%. Raport Eurydice zwraca uwagę na te nagłe zmiany jako na przyczynę społecznych niepokojów, zakłóceń w gospodarce, znacznego obniżenia produkcji i wdrożeniu inflacji, która osiągnęła poziom 30% w najgorszym czasie, który przypadł na lata 80. (Eurydice 2000: 443). Wszystkie wymienione wyżej czynniki doprowadziły do reform w wielu sektorach gospodarki, także w szkolnictwie wyższym.

Ważnym krokiem dla nowego rozdziału w szkolnictwie wyższym było uchwalenie nowej Konstytucji w 1976 roku. Gwarantowała ona wszystkim Portugalczykom prawo do edukacji, co razem z demograficzną presją umożliwiło utworzenie i rozwój prywatnego szkolnictwa wyższego. To był względnie łatwy sposób na rozwiązanie problemu, bez wzrostu wydatków publicznych. System publiczny nie był w stanie dostarczyć tyle miejsc, na ile wskazywało wzrastające zapotrzebowanie. W styczniu 1979 r. Ministerstwo Edukacji autoryzowało pierwszą prywatną instytucję szkolnictwa wyższego. Rozwój prywatnego szkolnictwa wyższego był możliwy dzięki politycznej i ekonomicznej stabilizacji. Wymagania wstępne były oparte o *numerus clausus*, który został początkowo wprowadzony jedynie w szkołach medycznych i weterynaryjnych (Dekret z 1976 r.). Tego rodzaju strategię wspierał Bank Światowy. To miał być sposób na zapobiegnięcie obniżaniu jakości w świadczeniu usług edukacyjnych. Minister Robert Carneiro zdecydował o poszerzeniu dostępu do szkolnictwa wyższego w 1989 r. poprzez rozluźnienie wymagań. W tym tylko roku, nastąpił wzrost o 20 tys. kandydatów ubiegających się o miejsca na uczelniach. Polityczna decyzja umożliwiła tysiącom nowych portugalskich studentów pójście na studia. Do 1996 r. liczba studentów na prywatnych uczelniach zwiększyła się o 36%. Jak odnotował Jon File, pomimo sukcesu ilościowego, wzrost sektora prywatnego stał się głównym problemem władz publicznych, ponieważ sektor prywatny nie okazał się być bardziej elastyczny i czuły na potrzeby gospodarcze niż sektor publiczny (File 2008: 13-14).

Pożyczki z Banku Światowego odgrywały istotną rolę w reformowaniu systemu szkolnictwa wyższego, szczególnie w odniesieniu do rozwoju podsystemu szkolnictwa zawodowego. Pomysł, żeby stworzyć sieć szkół politechnicznych w każdym regionie miał na celu kształcenie techników i nauczycieli. Było to oparte na przeświadczeniu, że Portugalia - jako gospodarka w transformacji - potrzebuje wysoko wykwalifikowanych inżynierów do rozwijania przemysłu gospodarki narodowej. Sektor politechnik został utworzony Dekretem 427-B/77 w 1977 r., ale jak podkreślają Alberto Amaral i António Magalhães (2007: 125) sektor politechniczny nie okazał się być atrakcyjną opcją dla wielu studentów, a jego status pozostał raczej niepewny. Problemy z funkcjonowaniem politechnik miały trojakie oblicze. Po pierwsze, szkoły politechniczne nie miały jasno zdefiniowanej misji. Po drugie, ten typ instytucji nie miał odpowiedniego potencjału, zdolności, żeby przyciągnąć studentów. Po trzecie, studenci postrzegali politechniki, jako "opcję zapasową" (*second-best choice*) ze względu na niski prestiż tych instytucji. Binarna organizacja systemu szkolnictwa wyższego została ustanowiona przez Ustawę o Ramach Edukacyjnych z 1986 r. (*Education Framework Act*). To była bardzo ważna regulacja, ponieważ określała rolę uniwersytetów i politechnik. Wreszcie, przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej w 1986 r. stało się momentem przełomowym dla Portugalii i portugalskiego szkolnictwa wyższego. Pojawił się strumień funduszy strukturalnych, które były wynikiem uruchomienia programu na rzecz rozwoju systemu edukacyjnego w Portugalii (*Programa de desenvolvimento educativo para Portugal*). Fundusze były kluczowe dla rozwoju infrastruktury w instytucjach szkolnictwa wyższego. Dodatkowo, przystąpienie do struktur

europejskich w 1986 r. stworzyło szansę uczestnictwa w badaniach europejskich i programach edukacyjnych, zarówno dla studentów, jak i personelu akademickiego, choć poziom uczestnictwa w nich był niski przez wiele lat w porównaniu do krajów o podobnej wielkości.

### **3.1. Główne cechy portugalskiego ustroju szkolnictwa wyższego przed reformami**

Poza reformami, które stworzyły nowy typ jednostek w szkolnictwie wyższym, nie było żadnych zmian w strukturze uniwersyteckiego zarządzania aż do 2006 roku. Instytucjonalna struktura władzy była oparta na rektorach/prezydentach i różnych radach na poziomie instytucjonalnym i wydziałowym. Obydwa organy były wybierane przez przedstawicieli personelu akademickiego, nieakademickiego oraz studentów. Instytucje szkolnictwa wyższego mogły definiować własną misję i strategię, ale ramy strategiczne były wyznaczane przez uczelniane statuty.

Minister Edukacji reprezentował centralny poziom administracji. Miał on sporo władzy nad budżetami instytucji i bieżącymi inwestycjami. Określa także liczbę miejsc, które uniwersytet mógł oferować przy rekrutacji w ramach każdego programu, kontrolował wielkość zatrudnianego personelu akademickiego i nieakademickiego.

Uniwersytety i politechniki były finansowane w oparciu o skomplikowaną formułę - tzw. algorytm. Prywatne instytucje edukacyjne były uruchamiane z inicjatywy firm, stowarzyszeń lub fundacji, ale musiały być uznane przez Ministerstwo Edukacji. Ocena była oparta na jakości ustroju wewnętrznego, personelu akademickiego, budynków i sprzętu. Prywatne uniwersytety i politechniki były mniej demokratyczne i bardziej elastyczne w odniesieniu do własnych struktur organizacyjnych. Rektor lub prezydent był mianowany przez osobę/podmiot prawny, która była właścicielem uczelni.

Rozwój szkolnictwa wyższego w latach 80. zwiększył liczbę przyjęć na studia, ale pokazał także, że poważne reformy strukturalne były potrzebne od zaraz. Najbardziej istotna kwestia - *numerus clausus* - pozostawała nierozwiązana. Z drugiej strony, trendy demograficzne powoli zmieniały się i liczba studentów podejmujących studia od połowy lat 90. zaczęła się obniżać. Jak zwrócili uwagę Aristides Ferreira i Manuela Hill (2008: 639), presja demograficzna była główną przyczyną zmian kultury organizacyjnej w szkolnictwie wyższym. Istniała wyraźna potrzeba reform, ale z powodu relatywnie słabego wpływu politycznego i niestabilnej pozycji Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego, zostały one przełożone. Pomiędzy 1999 a 2005 r. było pięciu różnych ministrów szkolnictwa wyższego, co w znacznym stopniu utrudniało próby podjęcia reform.

### 3.2. Główne cele reform

Szkolnictwo wyższe powróciło do politycznego *mainstreamu* wraz z kampanią wyborczą związaną z wyborami parlamentarnymi w 2005 r. Nie było wątpliwości, że portugalskie instytucje szkolnictwa wyższego zdają się zawodzić w wychodzeniu naprzeciw potrzebom nowoczesnego społeczeństwa i postindustrialnej gospodarki. Narastała ich krytyka, a tym samym potrzeba głębokich zmian. Wybory parlamentarne doprowadziły do zwycięstwa partii socjaldemokratycznej i mianowania Mariano Gago na Ministra Szkolnictwa Wyższego. Reformy były inspirowane raportem OECD "*Review of Higher Education in Portugal*", który został opublikowany w grudniu 2006 roku. Raport zawierał krytyczne uwagi i podkreślał poważne słabości portugalskiego szkolnictwa wyższego, w tym nieefektywne struktury zarządzania uniwersytetami. W szczególności, raport wskazywał na tradycyjne kolektywne wzory podejmowania decyzji i uczestnictwo studentów w zarządzaniu. Zostały one wskazane jako niewydajne, nieefektywne, uciążliwe i nadmiernie ukierunkowane na proces, zamiast na efekty, stojąc w opozycji do potrzeb społeczeństwa i gospodarki (Teixeira 2005: 501). Po tej krytyce struktur zarządzania portugalskich uniwersytetów, rząd przejął inicjatywę w modernizowaniu prawa o szkolnictwie wyższym. Celem była zmiana ustroju uczelni poprzez reformę ram prawnych. Zaproponowano w niej następujące zmiany:

- (1) zróżnicowanie systemu zarządzania i zwiększenie autonomii uczelni;
- (2) utworzenie uniwersyteckich rad zarządzających z obowiązkowym uczestnictwem z zewnątrz;
- (3) umożliwienie przyjmowania niezależnego statusu prawnego przez uczelnie w formie fundacji użyteczności publicznej zarządzanych według prawa prywatnego;
- (4) tworzenie konsorcjów uczelni;
- (5) uznawanie uniwersyteckich centrów badawczych jako części uczelni podlegającej władzy rektorskiej.

Nowe zasady implikowały stopniowe odchodzenie od koncepcji uniwersytetu jako instytucji przede wszystkim demokratycznej. Nowelizacja zwiększyła liczbę interesariuszy zewnętrznych, kosztem uczestnictwa studentów w zarządzaniu uniwersytetami. Reformy zaprojektowano pod wpływem doktryny *New Public Management*, która stała się w tym czasie dominującym trendem w przestrzeni publicznej. Jak wskazał Rui Santiago (2006), w portugalskiej literaturze o szkolnictwie wyższym pojawiła się tendencja (związana z NPM), która pozwalała przypuszczać, że tradycyjne kolegialne podejście do zarządzania zostało zastąpione podejściem zorientowanym na menadżerskim i jest to trend o znamionach uniwersalnych. Nie we wszystkich krajach proces ten przebiegał w taki sam sposób i tylko niektóre kraje mocno zbliżyły się menadżeryzmu akademickiego (jak Wielka Brytania i Holandia), inne kraje od zawsze miały silny styl wykonawczy w prowadzeniu uczelni i uniwersytetów (Stany Zjednoczone), a jeszcze inni powoli i stopniowo odchodzili od kolegialnych stylów zarządzania. Podsumowując, choć



prawie wszędzie pojawia się presja zmian w sposobie prowadzenia instytucji szkolnictwa wyższego, to diabeł - i głębsze zrozumienie zachodzących procesów - tkwi (jak zwykle zresztą) w szczegółach (Santiago et al. 2006: 216-217).

### 3.3. Nowe ramy prawne funkcjonowania uczelni

Nowe ramy prawne zmieniały strukturę zarządczą uniwersytetu (Prawo Nr 62/2007 z 10 września 2007 r.). Artykuł nr 1 mówił, że zadaniem nowego prawa jest uregulowanie *ram prawnych instytucji szkolnictwa wyższego, szczególnie odnośnie ich zakładania, publicznego nadzoru sprawowanego przez państwo w ramach ich autonomii*. Wprowadzono także inne zmiany, w tym dotyczące ewaluacji jednostek szkolnictwa wyższego (Prawo Nr. 38/2007, uchwalone 16 sierpnia 2007 r.), przepisy regulujące sprawę pożyczek studenckich (Dekret 82/2007 uchwalony 5 listopada 2007 r.) i prawo dotyczące uznawania zagranicznych stopni akademickich (Dekret 341/2007 uchwalony 12 października 2007 r.).

Nowe uwarunkowania prawne dały instytucjom szkolnictwa wyższego władzę służącą do określania ich własnego statusu. Przed reformami, wszystkie uniwersytety i politechniki były częścią sektora publicznego i funkcjonowały w oparciu o jednolite ramy prawne w nim obowiązujące. **Po wprowadzeniu nowego prawa, jednostka szkolnictwa wyższego mogła wybrać, czy chce zostać fundacją publiczną, funkcjonującą w oparciu o prawo prywatne, lub pozostać instytucją szkolnictwa wyższego rządzoną przez prawo publiczne.** Bez względu na status prawny, wszystkie publiczne instytucje szkolnictwa wyższego mogły korzystać ze statutowej, pedagogicznej, kulturowej, administracyjnej i finansowej autonomii wobec państwa, z odpowiednimi rozróżnieniami w zależności od ich natury. Swoboda dotyczyła też procesu konsolidacji uczelni, co obejmowało możliwość swobodnego kreowania - pomiędzy sobą lub wspólnie z innymi instytucjami - związków lub porozumień o współpracy po to, by wspierać mobilność wśród studentów oraz personelu dydaktycznego, realizować partnerstwa i projekty, w tym wspólne programy studiów (dozwolone przez prawo) lub dzielić się zasobami i wyposażeniem. Według nowych regulacji, instytucje szkolnictwa wyższego mogą także tworzyć stowarzyszenia lub współpracować ze sobą na rzecz instytucjonalnej reprezentacji oraz koordynować i regulować wspólne działania i inicjatywy. Natomiast **rząd - wobec szkolnictwa wyższego jest odpowiedzialny za (Artykuł 27):** tworzenie, modyfikowanie, finansowanie, rozdzielanie i zamykanie publicznych instytucji szkolnictwa wyższego oraz przyznawanie i cofanie akredytacji prywatnym instytucjom szkolnictwa wyższego.

### 3.4. Statut uniwersytetu

Publiczne instytucje szkolnictwa wyższego mogą przyjąć opcjonalnie tradycyjny lub menadżerski model, w zależności od tego, który w ich opinii odpowiada najlepiej misji oraz specyficznemu kontekstowi ich funkcjonowania. **Najważniejszym dokumentem, regulującym wewnętrzną strukturę zarządzania, jest statut uczelni.** Zmiany w statucie uniwersytetu wymagają akceptacji 2/3 członków

Zgromadzenia Uniwersyteckiego (**General Council**). W następstwie przyjętego prawa, musi on regulować:

- (1) rolę instytucji;
- (2) strukturę zarządzania i organów kierowniczych, ich skład, sposoby wyboru lub powoływania członków, długość trwania mandatu i środki odwoławcze;
- (3) prerogatywy różnych organów uczelni;
- (4) autonomiczną strukturę jednostek organizacyjnych i odpowiadających im organów.

Nowe ustawodawstwo (zawarte w Artykule 77 i 78 Prawa o Szkolnictwie Wyższym) definiowało strukturę zarządzania portugalskich uczelni w następujący sposób:

**Tabela 2. Główne organy uniwersytetów w Portugalii**

<b>Uniwersytety Publiczne lub Instytuty Uniwersyteckie</b>
zgromadzenie uniwersytetu (general council)
rektor (rector)
zarząd (management board)
senat akademicki lub organ doradczy (opcjonalnie)
inne ciała konsultacyjne (jeśli przewidziane w instytucji)
rada naukowa (scientific council)
rada pedagogiczna (pedagogical council)

### 3.5. Struktura ustroju uniwersyteckiego

Struktura zarządzania uniwersyteckiego w Portugalii składa się z dwóch głównych warstw: poziomu centralnego i poziomu wydziałowego. Na poziomie centralnym można wymienić trzech głównych aktorów: (1) zgromadzenie uniwersytetu, (2) rektora/prezydenta oraz (3) zarząd uczelni. Głównym organem w portugalskiej strukturze zarządzania uniwersytetem jest **zgromadzenie uniwersytetu - organ kolegialny** składający się z 15 do 35 członków, zależnie od wielkości każdej instytucji, liczby szkół i badawczych jednostek organizacyjnych. Następujące osoby są członkami zgromadzenia uniwersytetu:

- (a) przedstawiciele nauczycieli i badaczy (wybrani przez wszystkich dydaktyków i badaczy, stanowią więcej niż połowę wszystkich członków zgromadzenia danej instytucji edukacyjnej);
- (b) reprezentanci studentów (wybrani przez wszystkich studentów danej instytucji szkolnictwa wyższego przy wykorzystaniu systemu przedstawicielstwa proporcjonalnego, stanowią przynajmniej 15% wszystkich członków zgromadzenia uniwersytetu);

- (c) osoby z uznanymi zasługami, które mają adekwatną wiedzę i doświadczenie, ale nie należą do instytucji (dokooptowani przez członków, o których była wyżej mowa w pkt. (a) i (b) przez absolutną większość, stanowią co najmniej 30% wszystkich członków zgromadzenia uniwersyteckiego).

Mandat dla wybranych i mianowanych członków wynosi cztery lata, poza studentami, w których przypadku to dwa lata. **Zgromadzenie uniwersytetu** (*general council*) jest odpowiedzialne za zarządzanie uczelnią w strategicznych obszarach, co składa się na następujące zadania:

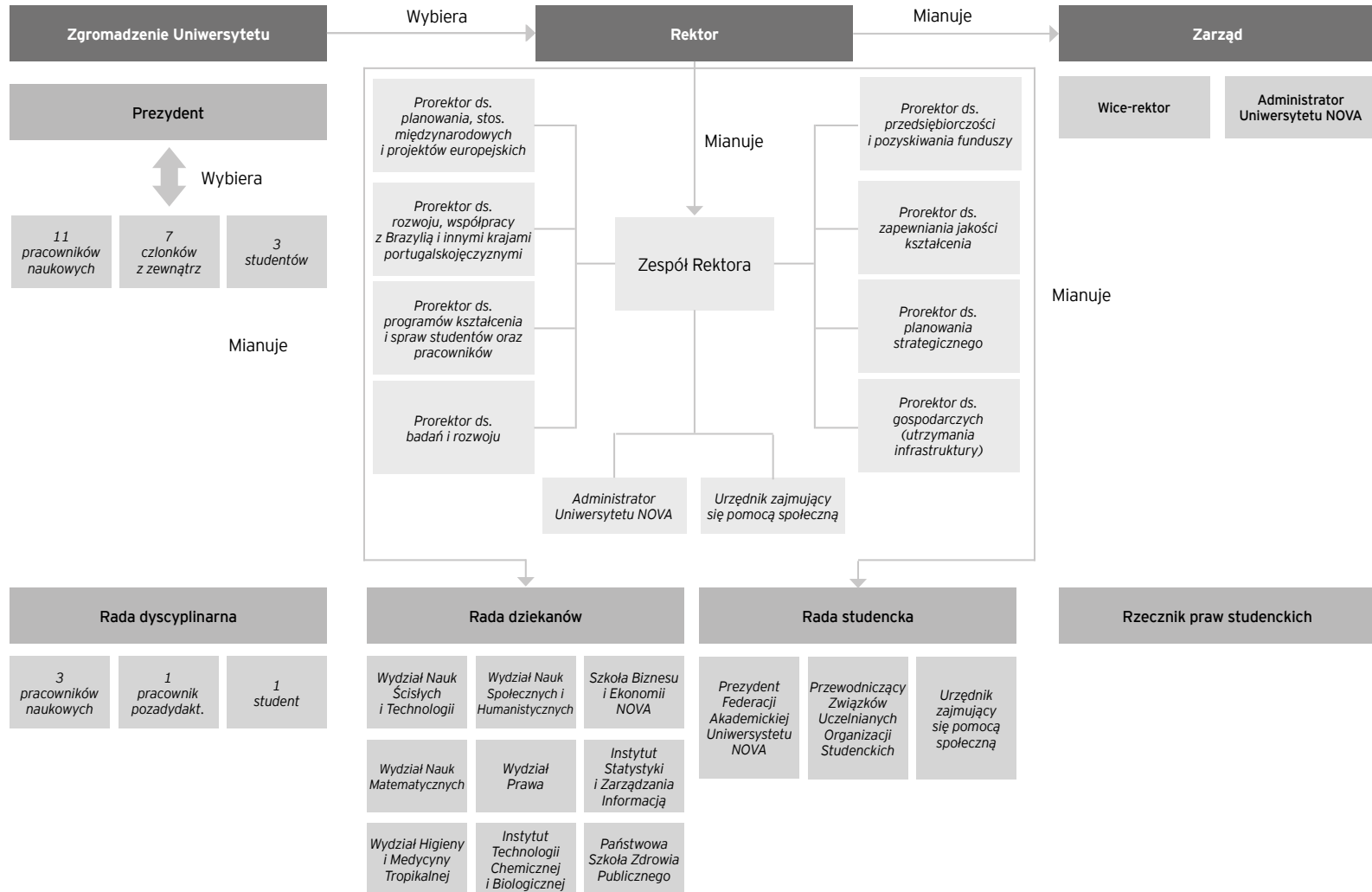
- (a) wybieranie przewodniczącego przez absolutną większość spośród własnych członków;
- (b) zatwierdzanie regulacji uczelnianych;
- (c) zatwierdzanie zmian w statutach;
- (d) ustalanie procedur wyborczych i wybieranie rektora lub prezydenta według stosowanych statutów i regulacji;
- (e) ocena zarządzeń rektora lub prezydenta oraz zarządu;
- (f) proponowanie inicjatyw uznawanych za konieczne dla właściwego prowadzenia instytucji;
- (g) wykonywanie wszystkich innych obowiązków wynikających z przepisów prawa lub statutów.

**Jeżeli zostanie to zaproponowane przez rektora albo prezydenta, zgromadzenie uniwersytetu** będzie także odpowiedzialne za następujące sprawy:

- (a) zatwierdzanie średniookresowych planów strategicznych i planów działania dla 4-letniej kadencji rektora albo prezydenta;
- (b) zatwierdzanie ogólnych wytycznych dla instytucji dotyczących planowania spraw naukowych, pedagogicznych, finansowych oraz zagospodarowywania aktywów;
- (c) tworzenie, transformacja oraz zamykanie jednostek organizacyjnych;
- (d) zatwierdzanie rocznych planów działalności i ocena rocznych raportów działalności instytucjonalnej;
- (e) zatwierdzanie propozycji budżetu;
- (f) zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych z dołączoną opinią kwestora (*statutory auditor*);
- (g) ustalanie wysokości opłat studenckich;
- (h) proponowanie lub autoryzowanie, według tego jak określono w ustawie, zakupu lub sprzedaży aktywów instytucji oraz zaciągania kredytów;
- (i) wypowiedanie się na temat każdej kwestii, która może być przekazana rektorowi albo prezydentowi.

Zgromadzenie uniwersytetu jest prowadzone przez przewodniczącego/ przewodniczącą, który zwołuje i kieruje zebraniem oraz ogłasza i weryfikuje kwestię wakatów. Zwykle posiedzenia zgromadzenia odbywają się cztery razy w roku. Rektor lub prezydent uczestniczy w spotkaniach bez prawa głosu.

**Schemat 1. Uniwersytet NOVA w Lizbonie**



Drugi kluczowy element (aktor) struktury zarządzania portugalskiego uniwersytetu to: (2) **rektor uniwersytetu lub jego prezydent**, który jest najważniejszym urzędnikiem (*senior governor*) i przedstawicielem instytucji na zewnątrz.

Rektorzy (prezydenci) są wybierani przez zgromadzenie uniwersytetu według reguł ustalonych w statutach. Zarówno dydaktycy, jak i badacze z danej instytucji, oraz spoza niej - innej portugalskiej lub zagranicznej jednostki lub instytutu badawczego - mogą zostać wybrani na rektorów lub prezydentów politechnik. Także osoby spoza uczelni, o uznanych zasługach i odpowiednim doświadczeniu zawodowym, mogą obejmować funkcje rektorów lub prezydentów. Nadzorujący minister może odmówić akceptacji wybranego rektora lub prezydenta tylko na podstawie dyskwalifikacji, łamania prawa w procesie wyborczym lub w sytuacji nieprzestrzegania reguł i ogólnych zasad Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Rektor lub prezydent ma 4-letni mandat, który może być odnowiony jeden raz na zasadach statutowych. Rektor lub prezes ma do pomocy prorektorów lub wiceprezydentów, którzy są mianowani przez rektora lub prezydenta i mogą pochodzić z instytucji zewnętrznej.

**Rektor może zgłaszać do zgromadzenia uniwersytetu** (*general council*)

**proponuje w sprawie:**

- (a) średniookresowego planu strategicznego i planów na 4-letnią kadencję;
- (b) ogólnych naukowych i dydaktycznych wytycznych dla instytucji;
- (c) rocznego planu i raportu z działalności;
- (d) budżetu i rocznego sprawozdania budżetowego, połączonego z opinią kwestora (*statutory auditor*);
- (e) zakupu lub sprzedaży aktywów instytucji oraz zaciągania kredytów;
- (f) tworzenia, transformacji oraz zamykania jednostek organizacyjnych;
- (g) opłat za studia wnoszonych przez studentów;
- (h) tworzenia, zawieszania i zamykania kursów;
- (i) maksymalnej liczby nowych przyjęć na studia i rozmiarów rekrutacji;
- (j) nadzorowania akademickiego kierownictwa poprzez decydowanie o wakatach, mianowanie oraz zatrudnianie pracowników (*contracting*), powoływanie komisji wyborczych (*election candidate panels*) oraz komisji egzaminacyjnych, ustanawianie systemu i regulacji dla oceny personelu dydaktycznego oraz studentów;
- (k) administracyjnego i finansowego kierowania instytucją (oraz zapewniania i wydajnego użytkowania funduszy i zasobów);
- (l) wspierania studentów w ramach określonych w prawie studenckich usług społecznych;
- (m) zatwierdzania wyboru i mianowania członków organów kierowniczych w jednostkach organizacyjnych, które mają własne jednostki zarządzające, odrzucanie ich tylko w sytuacji niezgodności z prawem;
- (n) mianowania i zwalniania dyrektorów jednostek organizacyjnych, które nie mają własnych organów zarządczych;
- (o) mianowania i zwalniania dyrektorów i menadżerów koordynujących usługi prowadzone przez instytucję;
- (p) jakichkolwiek miar koniecznych do zapewnienia jakości edukacji i badań w instytucji i jej jednostkach organizacyjnych.

**Trzecim elementem struktury zarządzania uniwersyteckiego na poziomie centralnym jest zarząd** (*management board*), który jest powoływany i kierowany przez rektora lub prezydenta i składa się **max. z 5 członków**. Jest odpowiedzialny za sprawy administracyjne, kapitał i zarządzanie finansami instytucji. Dodatkowo, zajmuje się zarządzaniem zasobami ludzkimi i jest według obowiązującego prawa podmiotem z przypisaną autonomią organizacyjną wobec innych organów publicznych. Zarząd jest także odpowiedzialny za ustalanie opłat i pensji.

Na poziomie wydziału, czy innych głównych jednostek organizacyjnych, struktura zarządcza składa się z 4 głównych aktorów. Wydział jest prowadzony przez **dyrektora lub prezydenta jednostki organizacyjnej**, który odpowiedzialny jest za:

- (a) reprezentowanie jednostki organizacyjnej przed różnymi organami instytucji, a także poza nią;
- (b) przewodniczenie organowi kierowniczemu (jeżeli istnieje) i kierowanie usługami jednostki organizacyjnej oraz zatwierdzanie koniecznych regulacji;
- (c) wykonywanie decyzji rady naukowej, techniczno-naukowej i pedagogicznej, jeżeli będą wiążące;
- (d) sporządzenie budżetu i planu działalności jako dodatku do sprawozdania finansowego i sprawozdania merytorycznego z działalności.

Dyrektor (prezydent) jest wspierany przez rady naukowe i pedagogiczne.

**Rada naukowa** składa się z (a) profesorów i profesjonalnych badaczy; (b) innego pełnoetatowego personelu dydaktycznego i badawczego zatrudnionego w ramach kontraktów, którzy mają doktoraty nie krócej niż jeden rok, bez względu na naturę ich zatrudnienia w instytucji; (c) przedstawiciele reprezentujący uznane dyscypliny badawcze, którzy zostali pozytywnie ocenieni w sposób określony w prawie, o ile występują w danej instytucji, w liczbie wskazanej w statucie uczelni, ale nie mniejszej niż 20% i nie większej niż 40% wszystkich członków rady, choć może być mniej niż 20% jeżeli w ogóle na wydziale jest mniej jednostek, tj. poniżej wskazanej liczby.

**Rada naukowa, czy techniczno-naukowa jest szczególnie odpowiedzialna za:**

- (a) ocenę akademickiego planu działania przewidzianego dla jednostki lub instytucji;
- (b) decydowanie w sprawie tworzenia, transformacji i zamykania jednostek organizacyjnych instytucji;
- (c) decydowanie o podziale obowiązków dydaktycznych, co przedstawia się do akceptacji rektorowi, prezydentowi lub dyrektorowi szkoły w zależności od tego, która funkcja jest w danym miejscu adekwatna;
- (d) wykonywanie pozostałych obowiązków, które przewidziano w prawie, a które odnoszą się do spraw struktury awansów zawodowych personelu dydaktycznego i badawczego oraz rekrutacji dydaktyków i badaczy.

Drugi z organów to **rada pedagogiczna**, która składa się z równej liczby przedstawicieli nauczycieli i studentów z danej instytucji lub szkoły, funkcjonuje według przepisów zawartych w statucie i innych uczelnianych regulacjach.

Rada pedagogiczna jest odpowiedzialna za:

- (a) decydowanie w sprawach dydaktyki oraz metod jej ewaluacji;
- (b) uruchomienie regularnych zapytań o pedagogiczne wyniki jednostki organizacyjnej lub instytucji oraz analizowanie i publikowanie tych wyników;
- (c) promowanie oceny wyników pracy pedagogicznej nauczycieli oraz studentów, jak i analizowanie i publikowanie tych rezultatów.

### 3.6. Uniwersytety jako fundacje funkcjonujące według prawa prywatnego

Według ustawy nr 62/2007 instytucje szkolnictwa wyższego mogą wybrać alternatywny status oparty na prawie prywatnym. Procedura jest bardzo prosta i składa się z następujących kroków. Propozycja zmiany statusu prawnego na fundację jest składana przez rektora lub prezydenta i musi być zatwierdzona przez absolutną większość wszystkich członków zgromadzenia uniwersytetu (*general council*). Wtedy dokonuje się porozumienia między rządem a daną instytucją. **Porozumienie może być podpisane, jeżeli instytucja przygotuje studium wykonalności dla tej zmiany w odniesieniu do kwestii finansowania, zarządzania i autonomii.** Dodatkowo, instytucja szkolnictwa wyższego powinna określić plan rozwoju, okoliczności jej utworzenia, podstawową strukturę organizacyjną i przemyśleć proces przejściowy. Fundacje są tworzone za pomocą dekretów, co automatycznie zatwierdza ich statuty. **Uniwersytety funkcjonujące w oparciu o prawo prywatne mają inną strukturę zarządzania.** Na szczycie takiego uniwersytetu znajduje się **rada powiernicza** (*council of trustees*), składająca się z 5 osób wyróżniających się zawodowymi zasługami i adekwatnym doświadczeniem profesjonalnym. Formalnie, powiernicy są mianowani przez rząd, choć ich rekomendacje pochodzą z uczelni. Mają **5-letnie mandaty**, które mogą być odnowione tylko raz i nie mogą być zdymisjonowani bez istotnej przyczyny. Publiczne instytucje szkolnictwa wyższego ze statusem fundacji cieszą się autonomią na tych samych zasadach, co publiczne instytucje szkolnictwa wyższego, ze wszystkimi zmianami wynikającymi z ich statusu. Rada powiernicza jest pomostem między uniwersytetem a społeczeństwem, a jej głównymi odpowiedzialnościami są: (a) mianowanie i odwoływanie członków zarządu oraz udzielanie rekomendacji na stanowisko rektora, dyrektora lub prezydenta; (b) ratyfikowanie decyzji zarządu w obszarze mianowania i odwoływania rektora, dyrektora lub prezydenta; (c) realizowanie kompetencji zarządczych podobnych do tych, które ma rektor lub prezydent w instytucji publicznego szkolnictwa wyższego oraz (d) ratyfikowanie decyzji zgromadzenia uniwersytetu. **Główną różnicą**, pomiędzy omówionymi wyżej dwoma rodzajami instytucji szkolnictwa wyższego jest to, że **fundacje są kierowane według prawa prywatnego, zwłaszcza w odniesieniu do aktywów finansowych i zarządzania personelem. Oprócz tego,**

warunki dostępu i wymagania wobec studentów są takie same, jak w publicznych uniwersytetach, czy politechnikach. Dotychczas trzy (z czternastu) (University of Porto; University of Aveiro oraz ISCTE w Lizbonie) skorzystało z takiej możliwości przejścia pod kuratelę prawa prywatnego.

Jedno ze studiów, dotyczących oceny reformy w obrębie społeczności akademickiej, pokazuje złożony obraz (Teixeira 2009). Wszyscy respondenci byli przekonani, że było zbyt wcześnie, żeby oceniać efekty reform ustroju uczelni. W środowisku akademickim obecna była mieszanka akceptacji, debaty, krytycyzmu i odrzucenia. Według Pedro Teixeira (2009: 507), jedną z rozpowszechnionych opinii było przeświadczenie, że uniwersytety straciły swój demokratyczny charakter. Z drugiej strony, niektórzy postrzegali reformy jako dobry sposób na modernizowanie zarządzania uniwersyteckiego i promowania współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego a społeczeństwem, co stwarzało dobrą okazję do zmiany systemowej w pożądanym kierunku. Jeśli chodzi o nowe rozwiązania instytucjonalne, respondenci byli przeciwni marginalizacji roli senatu, który został ograniczony do 30% liczby poprzednich członków. Chociaż warto wspomnieć, że uczestnictwo zewnętrznych interesariuszy było oceniane w sposób pozytywny. Respondenci wskazywali, że włączenie tego rodzaju interesariuszy w proces podejmowania decyzji i współpracę ze społeczeństwem może wywrzeć pozytywny wpływ na system szkolnictwa wyższego. Kilka wątpliwości sformułowano odnośnie pytania, kto powinien wybierać członków z zewnątrz. Znaczna większość respondentów nie rozumiała zalet wynikających ze statusu fundacji zarządzanej według norm prawa prywatnego. Obawiali się, że ta nowa forma instytucji szkolnictwa wyższego będzie traktowana w inny sposób, ale nie potrafili tej obawy doprecyzować.

Podsumowując, wszyscy, z którymi przeprowadzono wywiady twierdzili, że reforma szkolnictwa wyższego nie uda się bez odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony państwa. Ogólnie, fundacje uniwersyteckie mają tylko kilka (co należy rozumieć jako: zbyt mało) zalet. Po pierwsze, instytucjonalne przywództwo ma maksimum autonomii, żeby realizować swoje zamierzenia i niewiele ograniczeń z zewnątrz. Po drugie, kierownictwo instytucjonalne może planować długoterminowo bez konieczności konfrontowania się z polityką budżetową rządu. Po trzecie, są nowe możliwości generowania dodatkowych zasobów. Po czwarte, strategiczny wpływ wywierany przez kuratorów w odniesieniu do ustalania planów instytucjonalnych i badawczych, może prowadzić do bliższej współpracy z zewnętrznymi interesariuszami uniwersytetu. Wreszcie, konieczność rozliczania się jest przeniesiona na tych, na których spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie uczelni.



## 4. Reformy w Austrii

Austria jest małym śródlądowym krajem z populacją na poziomie około 8,47 mln mieszkańców i dochodem narodowym brutto na osobę w wysokości 50546 dolarów. Według OECD (2015: 231) wydatki na szkolnictwo wyższe publiczne i prywatne są szacowane na około 1,5% PKB. Żaden z austriackich uniwersytetów nie znajduje się w globalnej pierwszej setce, ale Uniwersytet w Wiedniu znajduje się w drugiej setce najlepszych, a dwie inne uczelnie w trzeciej setce światowych rankingów.

Kraj rozwinął wysoki poziom życia, w 2011 r. był na 19 miejscu na świecie według Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*Human Development Index*). Od 1945 r. jednopartyjny rząd dochodził do władzy dwa razy: w 1966-1970 (Konserwatyści) oraz 1970-1983 (Socjaldemokraci). Przez wszystkie pozostałe kadencje rządziła albo „wielka koalicja” Konserwatystów z Socjaldemokratami albo “mała koalicja” (porozumienie jednych lub drugich z mniejszym ugrupowaniem). Rezultatem reform od lat 60. była zmiana systemu uniwersyteckiego z elitarnego na masowy. Wzrastająca liczba studentów na austriackich uniwersytetach odzwierciedla liberalizację polityki edukacyjnej na wcześniejszych szczeblach edukacji. Pomiędzy latami akademickimi 1955-56 a 1991-92 liczba studentów przyjętych do instytucji szkolnictwa wyższego wzrosła z 19 tys. do ponad 200 tys. Liczba studentów, którzy zaczęli naukę na poziomie uniwersyteckim, po tym jak ukończyli kwalifikujący program AHS (*Allgemeinbildende Höhere Schule*), także wzrosła do 85% w kohorcie wiekowej w latach 90., w porównaniu do 60% kohorty wiekowej w połowie lat 60. (Austria 1990: 190).

### 4.1. Instytucje szkolnictwa wyższego

Austriackie Federalne Ministerstwo Edukacji, Nauki i Kultury (BWK) jest głównym organem publicznym odpowiedzialnym za szkoły, uniwersytety i *Fachhochschulen*. Inne federalne ministerstwa oraz władze prowincjonalne i regionalne także zajmują się sprawami edukacyjnymi. Poza edukacją, Federalne Ministerstwo BWK jest także odpowiedzialne w pewnych obszarach za sprawy kulturalne, za relacje między państwem i kościołami oraz za edukację dorosłych. Kilka organów afiliowanych przy ministerstwie ma status konsultacyjny, np. Komisja ds. Reform Szkół, Centrum Rozwoju Szkół (z biurami w Wiedniu, Graz i Klagenfurcie), Komisja Edukacji Mniejszości w Karyntii oraz Doradcza Komisja ds. Technicznego i Zawodowego Kształcenia oraz Szkoleń.

**Według austriackiej konstytucji, prawodawstwo i wykonanie wszystkich zadań związanych z uniwersytetami i szkolnictwem wyższym leży w gestii władz federalnych.** Wolność nauki i nauczania oraz swoboda ekspresji w sztuce są zagwarantowane w konstytucji. **Uniwersytety są autonomicznymi podmiotami prawnymi funkcjonującymi według prawa publicznego, a najważniejszymi dokumentami regulującymi ich funkcjonowanie są uczelniane statuty.**

Według prawa o uniwersytetach z 2002 r., Federalny Minister nadzoruje działalność uniwersytetów pod kątem jej zgodności z prawem, ministerialnymi rozporządzeniami i obowiązującym statutem. Nie ma żadnych przepisów dla Federalnego Ministra, które pozwalałyby na sprawowanie jakiegokolwiek formy nadzoru, np. po to, by zweryfikować, czy działalność uczelni jest właściwa i gospodarna.

### 4.2. Dziedzictwo uniwersytetów austriackich

W 1365 r. książę Rudolf IV Austriacki ufundował Uniwersytet w Wiedniu, który jest najstarszym uniwersytetem w świecie niemieckojęzycznym. Uniwersytet w Wiedniu zdołał wypracować sobie względnie rozległą autonomię wobec władców i kościoła, dzięki czemu doświadczył rozkwitu określanego mianem "złotej ery". W nurcie kontrreformacji, na bazie istniejącego już kolegium jezuickiego, utworzony został Uniwersytet w Graz (1585 r.). Czas, w którym został powołany, definiował też jego funkcje. Przewidziany był wyłącznie dla Zakonu Jezuitów. Kolejny uniwersytet, tym razem w Salzburgu, został założony w 1622 r., a Uniwersytet w Innsbrucku w 1669 roku. W XVII i XVIII wieku funkcjonowały więc 4 uniwersytety, które cieszyły się ograniczoną autonomią w sferze organizacyjnej i definiowaniu programu studiów. Ponieważ były pod wpływem kościoła, były wyłączone z uczestnictwa w rozwoju nowoczesnej nauki.

Cały system szkolnictwa został zaprojektowany na nowo za czasów Marii Teresy i Józefa II. Uniwersytety zostały zreorganizowane i zmienione w instytucje państwowe. Pomimo tego, że reformy zostały w znacznej mierze cofnięte po śmierci Józefa II, to jednak zachowano to, że uniwersytety zostały publicznymi instytucjami pod kontrolą państwa. Kolejne zmiany miały miejsce w pierwszej połowie XIX wieku. Pod bawarskim panowaniem Uniwersytet w Salzburgu został zamknięty w 1810 r., natomiast liceum w Innsbrucku (1826) i w Graz (1827) zostały odnowione jako uniwersytety. Dodatkowo, pojawiły się pierwowzory współczesnych uniwersytetów technologicznych w Wiedniu i w Graz.

Pod wpływem idei Humboldta państwo zaczęło gwarantować wolność nauczania i uczenia się, zostały uruchomione nowe struktury, które były powiązane z kwalifikacjami nauczycielskimi oraz mianowaniem profesorów i administracji. Dostęp do uniwersytetów został zorganizowany na nowo przez wprowadzenie szkolnictwa średniego kończącego się egzaminem końcowym. Wspomniana reforma była połączona z ogromnym programem rozwoju dla uniwersytetów w obszarze zasobów ludzkich i materialnych. Po upadku monarchii republika kontynuowała traktowanie austriackich uniwersytetów i innych instytucji szkolnictwa wyższego jak instytucji państwowych. Po II wojnie światowej prawa uniwersyteckie zostały odnowione, wznowiono nauczanie, ale uczelnie funkcjonowały w gąszczu licznych i sprzecznych przepisów, z których wiele pochodziło jeszcze z XIX wieku.

W 1955 r. przyjęto Akt Organizacji Uniwersytetów jako pierwsze pojedyncze prawo odnoszące się zarówno do naukowych uniwersytetów, jak i instytucji szkolnictwa

wyższego, jednak nie umieszczono w nim żadnych istotnych innowacji dotyczących struktury organizacyjnej. Innymi słowy, uformowana w XIX wieku koncepcja uniwersytetów przetrwała aż do lat siedemdziesiątych, kiedy to rozpoczął się okres głębokich, strukturalnych reform szkolnictwa wyższego. Hans Pechar (2005) rozróżnił **dwie fazy reform systemu szkolnictwa wyższego** w Austrii, przy czym każdej z nich przyświecała inna idea. Pierwsza faza związana była z procesem "demokratyzacji na uniwersytetach" i "otwierania szkolnictwa wyższego", swoje apogeum osiągnęła w połowie lat 70. Druga faza - inspirowana popularnym w latach 90. procesem urynkwienia sektora publicznego - skupiała się na "deregulacji" i "wydajności" oraz przekształcaniu uniwersytetów z agend państwa dobrobytu w stronę publicznych przedsiębiorstw.

### 4.3. Faza 1: demokratyzacja austriackich uniwersytetów

Po II wojnie światowej austriackie uniwersytety były w złej kondycji, a ponadto funkcjonowały jakby były wieżami z kości słoniowej. Szkolnictwo wyższe w Austrii odzwierciedlało elitarny model z typologii Martina Trowa, ze względu na kilkuprocentowy wskaźnik udziału studentów. Jak pisze Pechar (2005a: 2), uniwersytety w większym stopniu były miejscami intelektualnej ciasnoty niż źródłami innowacji. W późnych latach 60., model elitarny szkolnictwa wyższego został poważnie zakwestionowany, zarówno z względów politycznych, jak i ekonomicznych. Stało się tak dlatego, że oczekiwania wobec społeczeństwa (tj. kapitału ludzkiego) uległy zmianie pod wpływem teorii kapitału ludzkiego, którą popularyzowała i rozpowszechniała w tym czasie OECD. Teoria ta (np. Schultz 1971; Sakamoto i Powers 1995; Psacharopoulos i Woodhall 1997) opierała się na założeniu, że edukacja ma charakter instrumentalny i służy poprawie możliwości produkcyjnych. Z tego powodu ważnym celem szkolnictwa wyższego był wzrost kwalifikacji siły roboczej, którego tradycyjny system nie był stanie zrealizować, a przede wszystkim środowisko nie miało zamiaru akceptować.

Rząd obrał kurs na ekspansję edukacyjną i zmodyfikował tradycyjny system zarządzania w uczelniach (*the chair system*). W tradycyjnym systemie samorządność była ograniczona do małej grupy profesorów określanych jako "oligarchia akademicka" (Clark 1983). Uniwersytet jako organizacja był zbiorem licznych małych "księstw", którymi indywidualnie kierowali i poddawali kontroli poszczególni mistrzowie - profesorowie, którzy posiadali funkcje kierowników. Sytuacja młodej kadry była niełatwa, ponieważ charakteryzowała się całkowitą osobistą zależnością od osób zajmujących kierownicze stanowiska. Pierwszy etap reform miał miejsce w połowie lat 70. i spowodował wciągnięcie szkolnictwa wyższego pod parasol państwa opiekuńczego, zmodyfikowano na uniwersytetach system przewodniczenia (*the chair system*), wprowadzając do procesu decyzyjnego bardziej zróżnicowaną reprezentację wspólnoty akademickiej. Pechar wskazuje, że reformy były podsyte wartościami, które odzwierciedlały ducha czasu, który charakteryzowano "otwartością" i "demokratyzacją" szkolnictwa wyższego (Pechar 2005a: 1). To łączyło się także ze wzrostem zakresu uczestnictwa

studentów i pracowników (mowa o pracownikach młodych) w procesie decyzyjnym oraz zwiększeniem ich roli w uniwersyteckiej strukturze zarządzania (Pechar 2005b: 4-5). Celem było otwarcie „sztywnej” struktury samorządowej uczelni dla tych, którzy do tej pory nie byli w niej reprezentowani (w wystarczającym stopniu lub w ogóle). **Pechar wskazuje 3 wymiary otwartości i demokratyzacji na uniwersytecie. Najważniejszy z nich to wzrost partycypacji studenckiej poprzez usunięcie widocznych i niewidocznych barier, które wykluczają znaczne ilości utalentowanych studentów. Drugi wymiar odnosił się do poszerzania spektrum uznanych dyscyplin i podejść metodologicznych** występujących na uniwersytecie. Wymagało to zaawansowanej specjalizacji nauki, zarówno w nauczaniu, jak i badaniach. **Struktury i procedury samostanowienia na uniwersytetach nabrały bardziej demokratycznego charakteru.** Młodzi pracownicy nauki i studenci zostali częściowo włączeni do procedur samorządności akademickiej (Pechar 2005b: 4-6).

Główni interesariusze nie zaakceptowali reform szkolnictwa wyższego, które zaproponował austriacki rząd. Wierzyli, że perspektywa przyjęcia i zwiększenia udziału w procesie decyzyjnym studentów i młodych naukowców zagrozi ich przywilejom oraz obniży ich status. Stąd, odpowiedzieli negatywnie na polityczną prośbę otwarcia instytucji akademickich. Taki niechętny odbiór nie był zaskakujący, ponieważ austriackie uniwersytety cieszyły się bardzo uprzywilejowaną pozycją i specjalną opieką ze strony państwa opiekuńczego. Nie mieli specjalnie ochoty na zwiększanie liczby studentów, gdyż towarzyszyło im przeczucie (słuszne), że taka ekspansja szkolnictwa wyższego doprowadzi do zniesienia przywilejów elitarnych dotychczas instytucji. Umasowienie uniwersytetów spowodowało również nowe mianowania młodych pracowników naukowych (*junior faculty*), którzy wzięli na siebie najmniej prestiżowe, nowe funkcje związane z nauczaniem (tj. zaangażowano ich przy tworzeniu nowych kierunków studiów), ale już sama ich obecność powoli zmieniała układ sił na uniwersytecie. Ich rosnąca liczba zaczęła oddziaływać na funkcjonowanie w ciałach kolegialnych, czego nieuniknionym efektem był konflikt między profesorami a młodszymi wykładowcami. Podobnie jak w wielu europejskich krajach, większość akademickiej oligarchii opierała się mocno reformom szkolnictwa wyższego, dlatego rząd musiał wprowadzić je odgórnie.

Reforma ustroju uniwersytetów została ostatecznie uchwalona w 1975 roku. Nowe przepisy poprawiły status młodych pracowników i dały prawo głosu studentom. Pierwszym krokiem modernizowania tradycyjnego systemu przewodniczenia (*the chair system*) było odejście od systemów katedr na rzecz większych, bardziej zróżnicowanych jednostek organizacyjnych. UOG spotykało się z zajadłym oporem profesorów, a niektórzy z nich - zaraz po jego wprowadzeniu - pozwali państwo do sądu konstytucyjnego, ale odnieśli porażkę (Pechar 2005b: 5). Pomimo chłodnego przyjęcia przez akademicką oligarchię, reformy wprowadzono.

#### 4.4. Faza 2: modernizacja austriackich uniwersytetów

Gdy w połowie lat 80. liczba studentów nadal wzrosła, konflikt między starszymi i młodymi akademikami jeszcze nie wygasł, na politycznym horyzoncie pojawiło się nowe potencjalne zagrożenie - kryzys zaufania i poparcia dla idei państwa dobrobytu. Niego oznaczał to podważenie dotychczasowego porządku w szkolnictwie wyższym, tradycyjnej koncepcji uniwersytetów, w tym zwłaszcza ich demokratycznego ustroju. Hans Pechar zidentyfikował najważniejsze okoliczności wskazujące na nieuchronność fundamentalnych zmian, które miały nastąpić w szkolnictwie wyższym. Był to przede wszystkim wzrost liczby studentów, personelu akademickiego i nieakademickiego, który przyczynił się do skomplikowania procesu zarządzania uniwersytetem i ograniczył jego sterowność. Wraz z tym, jak uniwersytety przeistaczały się w coraz większe, bardziej złożone i wewnętrznie zróżnicowane instytucje, stawały się także coraz trudniejsze do zarządzania w tradycyjny sposób. Dodatkowo, w latach 80. funkcjonował popularny osąd, że uniwersytety pozostają otoczone skostniałą biurokracją państwową, która nie pozwala im rozwijać pełnego potencjału. Na to wszystko nałożył się jeszcze kryzys finansów publicznych, który prowadził do cięć w wydatkach na szkolnictwo wyższe. W tych trudnych okolicznościach relacje między przedstawicielami rządu a wspólnotą akademicką stopniowo pogarszały się. Ci pierwsi nie mieli najmniejszej ochoty angażować się w egzekwowanie cięć i stali się bardziej wyrozumiali dla argumentów za zwiększeniem autonomii w jednostkach szkolnictwa wyższego (Pechar 2005b: 5).

Druga faza reform odzwierciedlała nowy menadżerski trend w polityce publicznej, który stał się modny w latach 90. Był zbudowany na ideologii Nowego Publicznego Zarządzania, a w Austrii zaowocował wprowadzeniem w 2002 r. "University Act" („Prawa o Uniwersytetach”), nadając uczelniom spory zakres organizacyjnej autonomii. Nowy zestaw wartości, na którym wspierał się kierunek uniwersyteckich reform to **deregulacja** (de Boer, Enders i Schimank 2006: 9), **efektywność i wydajność** (Pechar 2005a: 1). Najbardziej fundamentalna zmiana w szkolnictwie wyższym obejmowała zmianę statusu prawnego uniwersytetów z agencji państwowych na organizacje publiczne o charakterze przedsiębiorczym. Miało to na celu zapewnienie większej autonomii instytucjom szkolnictwa wyższego przy jednoczesnym rozszerzeniu odpowiedzialności za ich wydajność. Reforma przeniosła uwagę z **orientacji na "proces dydaktyczny i badawczy"** na **"wyniki nauczania i badań"**. Ta pozornie nieistotna zamiana miała zasadnicze i daleko idące konsekwencje dla całego systemu szkolnictwa wyższego.

Kolejny politycznie istotny krok w reformowaniu polityki wobec szkolnictwa wyższego został zrobiony dzięki wyborom parlamentarnym z 1990 roku. Obaj partnerzy ponownie wybranej koalicji - Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPO) i Austriacka Partia Ludowa (OVP) - rozpoczęli dyskusję o poważnych zmianach w polityce publicznej, w tym uwzględniając plan reform uniwersytetów. Nowe prawo o szkolnictwie wyższym miało otworzyć drogę do dalszych deregulacji

i decentralizacji. **Głównym celem reform było odtworzenie możliwości planowania i podejmowania decyzji na uniwersytetach, doprowadzenie do większej elastyczności w odniesieniu do kontraktów z pracownikami i stworzenie jasnego systemu odpowiedzialności.** Rządząca koalicja wzięła pod lupę zagadnienie demokratycznego uczestnictwa wszystkich grup personelu akademickiego w zarządzaniu uczelnią. W grudniu 1991 r. austriacki Minister Edukacji Erhard Busek zaprezentował pierwsze wytyczne do reformy określane jako "Zielona Księga". Zawierała ona następujące propozycje:

- (1) uzupełnienie struktury zarządzania (senat kierowany przez rektora) paralelną strukturą kierowania, której przewodziłby menadżer mianowany przez ministra;
- (2) uruchomienie jednorazowej wpłaty dotacji dla uniwersytetu;
- (3) przypisanie uprawnień decyzyjnych administracji uczelni dotyczących tego, jak korzystać z funduszy;
- (4) stworzenie zewnętrznej rady dla każdego uniwersytetu po to, by spełniała rolę doradczą;
- (5) zezwolenie na funkcjonowanie dwóch rodzajów zatrudnienia: służby cywilnej i kontraktów.

Propozycja została całkowicie odrzucona przez wszystkie najważniejsze grupy w szkolnictwie wyższym. Krytyka pochodziła z dwóch przeciwstawnych kierunków. Lewica, w tym większość studentów i młodzi wykładowcy uważali, że to był powrót do autorytarnych rządów profesorów, którzy kontrolowali akademię jeszcze przed latami 70. Konserwatyści, reprezentujący mniejszość profesorów i młodych wykładowców uważali, że nowa struktura kierowania zagraża statusowi i przywilejom oligarchii uniwersyteckiej.

#### 4.5. The University Organization Act (UOG) 1993

Proces konsultacji politycznych nad proponowanymi zmianami był bardzo burzliwy. W październiku 1993 r. pojawiło się nowe prawo - The University Organization Act (*Das Universitätsorganisationsgesetz*, w skrócie: UOG, „Prawo o organizacji uniwersytetów”). Przeszło przez parlament, dając uniwersytetom większy zakres decyzyjności i tworzenia możliwych konfiguracji wewnętrznych, co było pierwszym krokiem w stronę ich pełnej autonomii (Kasparovsky i Wadsack 2004: 12). Hans Pechar i Ada Pellert (1998: 144) scharakteryzowali ustawę UOG jako „**formę miękkiego menadżeryzmu**”. Niektórzy badawcze postrzegali ten zbiór przepisów jako pierwszy krok w kierunku przekształcenia uniwersytetów z państwowych agencji w niezależnie zarządzane instytucje publiczne (Lanzerdorf 2006: 108). Ute Lanzerdorf zauważa, że **rząd określił to prawo jako dokument tworzący z demokratycznie stanowionych uczelni, autonomiczne instytucje z indywidualną odpowiedzialnością za własną wydajność** (2006: 108). Kolejny argument był taki, że wzrastająca liczba studentów wymagała od uniwersytetów, żeby stały się większymi organizacjami, które potrzebują bardziej spersonalizowanej struktury podejmowania decyzji i bardziej sprawiedliwego (równego) udziału

różnych kategorii pracowniczych w rządzeniu uczelnią. UOG 1993 r. długo nie było zaadoptowane na wszystkich uniwersytetach (szczególnie w największych: Wiedniu, Graz, Innsbrucku i Salzburgu). Implementacja w skali całego kraju zakończyła się dopiero w 1999 roku, a w międzyczasie, w 1998 r. miała miejsce pierwsza próba przyznania uniwersytetom pełnej podmiotowości prawnej. Wskazywano przy tym, że regulacja dotyczy tylko szkół, które się na to same zdecydują. Propozycja pomogła szczególnie małym uczelniom, które chciały rywalizować z większymi szkołami, w obrębie których wprowadzenie zmian odbywało się znacznie wolniej. Uniwersytety mogły wybrać, czy chcą brać udział w reformie, czy nie.

Najważniejszą konsekwencją UOG z 1993 r. było wzmocnienie pozycji rektorów i dziekanów, którzy stali się silniejsi w ramach organizacji, choć ich władza została "zmiękczone" (w porównaniu z tym, co początkowo proponował rząd) przez istotny wpływ ciał kolegialnych. Ogólnie mówiąc, ten kierunek zmian odzwierciedlał główny nurt rozwoju szkolnictwa wyższego w krajach europejskich z lat 80. i 90. Ponadto, poczyniono pierwsze kroki, żeby włączyć zewnętrznych interesariuszy do struktury zarządczej uczelni mimo tego, że społeczność akademicka była przeciwna jakiegokolwiek formie organu zarządzającego, który by uwzględniał tę kategorię przedstawicieli. W efekcie, utworzono ciała doradcze, ale nie dano im władzy organizacyjnej. W tych działaniach można było znaleźć dużo inspiracji polityką anglosaską (*New Public Management*). Ustawa UOG z 1993 r. była pierwszym krokiem sygnalizującym nadejście poważnych strukturalnych zmian w ustroju uniwersyteckim, ale jak się okazało, była to regulacja przejściowa, bowiem prawdziwa rewolucja menadżerska miała dopiero nadejść. Efekty reformy przyniosły też raczej nieprzewidziane, ale ważne zmiany. Poza głównym nurtem modernizacji struktury zarządzania, nowe podejście do uniwersytetu odmieniło także w sposób rewolucyjny społeczność akademicką. Hans Pechar (2005) określił te zmiany, zwracając uwagę na nową falę młodych profesorów, którzy stali się bardziej wrażliwi na zewnętrzne potrzeby i oczekiwania:

*Nie można ich było dłużej uważać za grupy, które reprezentują wyłącznie wewnętrzne interesy akademii, ale raczej coraz częściej postrzegano ich jako siłę mediującą między wewnętrznymi i zewnętrznymi napięciami.*  
(Pechar 2005: 280)

#### 4.6. Trzy filary reform (Reform Triad)

Kolejna zmiana w polityce wobec szkolnictwa wyższego została ogłoszona w okresie austriackich wyborów parlamentarnych w 1999 roku. Program reformowania szkolnictwa wyższego zarysował radykalny zwrot w kierunku deregulacji i decentralizacji uniwersytetów, co wynikało z rosnącego umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego w Europie i tego, że austriackie uniwersytety nie spełniały oczekiwań rządu, co do ich międzynarodowej widoczności. Plany rządu polegały na ustanowieniu pełnej instytucjonalnej autonomii, zapewnieniu umów na finansowanie uniwersytetów, uchwaleniu regulacji wiążących się z zatrudnianiem

nowych pracowników, ograniczeniu biurokracji w administracji uniwersyteckiej, wdrożeniu regularnych ewaluacji i wzmocnieniu zróżnicowania poprzez wprowadzenie indywidualnych profili uniwersytetów. Ich efektem był uchwalenie „Aktu Uniwersyteckiego” (*University Act*), opublikowanego w sierpniu 2002 r., który jest znany w literaturze anglojęzycznej jako *“Reform Triad”*. Był to rewolucyjny akt prawny, który uwzględniał: **(1) zwiększenie autonomii uniwersyteckiej, (2) deregulację prawa pracowniczego, (3) definicję profili uniwersytetów.** *University Organization and Studies Act* (“Prawo o organizacji uniwersytetów i studiów”) zostało wprowadzone przez Ministra Edukacji Elisabeth Gehrler z partii OVP w sierpniu 2002 r. (Lanzendorf 2006: 110).

Uniwersytety osiągnęły pełną organizacyjną autonomię i zostały przekształcone w podmioty prawne funkcjonujące według prawa publicznego i wykluczono je także z systemu administracji federalnej. Celem było stworzenie w przyszłości **“uniwersytetów przedsiębiorczych”**, które byłyby zdolne do absorbowania środków zewnętrznych, poza tymi otrzymywanymi od rządu federalnego (Kasparovsky i Wadsack 2004: 12). Zasadniczo, uniwersytety stały się **podmiotami prawnymi funkcjonującymi według prawa publicznego z odrębną osobowością prawną**. Mogły działać swobodnie, bez żadnych instrukcji i regulować swoje własne wewnętrzne sprawy autonomicznie, choć minister federalny według prawa - przynajmniej teoretycznie - mógł nadzorować ich działalność. Nie było żadnych postanowień dla federalnego ministra dotyczących sprawowania jakichkolwiek innych form nadzoru nad uniwersytetami, np. żeby sprawdzać, czy ich działania są adekwatne i ekonomiczne.

**Uniwersytety stały się wolne w tworzeniu własnej struktury** (w tym wydziałów, departamentów, instytutów, uczelnianych bibliotek i obiektów usługowych). Państwo natomiast było zobligowane, żeby zapewnić uniwersytetowi odpowiednie fundusze. Odbywa się to na drodze porozumień (*performance agreements*) zawieranych z poszczególnymi uczelniami na okres 3 lat (pierwszy raz skutecznie w 2007 r.). Uniwersytety składają swoje propozycje umów (*performance agreements*), które są oparte o ramy określone w prawie. Uniwersytet dostarcza projekt porozumienia, który zawiera deklaracje, które podlegają negocjacom<sup>3</sup>. **Dwadzieścia procent całego budżetu dla wszystkich uniwersytetów jest lokowane zgodnie z formułą opartą o wskaźniki skuteczności (*performance indicators*) i wskaźniki zbudowane z uwzględnieniem celów społecznych (*indicators for the objectives of society*). Osiemdziesiąt procent budżetu jest rozdzielane między różne uniwersytety na podstawie negocjacji umów (*performance agreements*).**

Odkąd uniwersytety zostały typowymi podmiotami prawnymi, mogą nabywać własności, prowadzić badania na zasadach odpłatnych i dysponować tym dochodem do realizowania własnych zadań. Warto wspomnieć, że uniwersytety mogą zaciągać kredyty w prywatnych bankach, ale rząd nie bierze za nie odpowiedzialności.

<sup>3</sup> Podobne umowy dotyczące wydajności są także wprowadzane w Holandii.



Księgowość ma być prowadzona według zasad komercyjnych. Uniwersytety muszą przedstawić Federalnemu Ministrowi Edukacji, Nauki i Kultury bilans otwarcia. Minister ma obowiązek złożyć raport Radzie Narodowej (Kasparovsky i Wadsack 2004: 20-21). Uniwersytet jest pracodawcą dla swojego personelu. Według prawa o uniwersytetach z 2002 r., nowy personel jest związany umową z rektorem, o której zawarcie prosi szef jednostki niższego rzędu. **Personel jest zatrudniony na podstawie umów kontraktowych, co oznacza znaczny stopień elastyczności, ale także niepewność stosunku pracy.** Przed wprowadzeniem ustawy UA 2002 r., profesorowie byli zatrudniani przez ministra i mieli status urzędnika publicznego. To się jednak znacząco zmieniło, zwłaszcza w odniesieniu do nowo przyjmowanych pracowników. Choć rektorzy i dziekani nie mogą zmusić profesorów, żeby zaangażowali się w konkretną działalność, mogą wywierać na nich presję finansową za pomocą alokacji środków w oparciu o wyniki pracy naukowej.

#### 4.7. Struktura zarządzania uniwersyteckiego

Ustawa o uniwersytetach z 2002 r. zawiera szczegółowe zadania ciał zarządczych oraz urzędników zatrudnionych na uniwersytecie. **Organy zarządzające wyższego szczebla to: (1) rada powiernicza (university council), (2) rektorat i (3) senat.**

**Tabela 3. Główne organy zarządcze struktury uniwersyteckiej w Austrii**

rada powiernicza (university council)

rektorat

senat

dziekani

rada wydziału (faculty senate)

Członkostwo w więcej niż jednym organie zarządzającym wyższego szczebla jest niedopuszczalne. Rada powiernicza jest zdecydowanie najważniejszym organem zarządczym. Składa się (opcjonalnie) z 5, 7 lub 9 członków (konkretną liczbę określa statut, opcje wskazano w ustawie), którzy powinni być byłymi bądź aktualnymi posiadaczami odpowiedzialnych stanowisk, szczególnie w życiu akademickim, kulturalnym lub biznesowym i których specjalistyczna wiedza i doświadczenie są takie, że mogą przyczynić się do realizacji przez uniwersytet założonych celów i zadań. Skład rady powierniczej powoływany jest w następujący sposób: 40% mianowanych jest przez ministra, kolejne 40% jest wskazywane przez społeczność akademicką (senat), a jedna osoba jest mianowana wspólną decyzją wszystkich wybranych wcześniej członków. W odniesieniu do wykonywanych zadań, **rada powiernicza ma strategiczne i zwierzchnie (kontrolne) funkcje. Wybiera i dymisjonuje rektora oraz prorektorów.** Strategiczne zadania odnoszą się głównie do tworzenia planu rozwoju, wewnętrznej struktury organizacyjnej (planu organizacyjnego) i sporządzania w porozumieniu z władzami federalnymi projektu umowy, co do osiąganego efektów (*performance agreement*), a także organizowania zewnętrznych ewaluacji, zaangażowania w decyzje dotyczące

zakresu studiów i sporządzanie programów nauczania. Funkcje nadzorcze, w tym kontrolowanie spraw prawnych i efektywności, uwzględniają przygotowywanie raportu o osiągniętych efektach oraz zamknięcie ksiąg rachunkowych.

Wśród **głównych zadań przypisanych radzie powierniczej**, warto podkreślić:

- (a) zatwierdzanie planu rozwoju, planu organizacyjnego i projektu raportu z osiągniętych efektów;
- (b) wybieranie rektora z krótkiej listy nominowanych, zaproponowanych przez senat i prorektorów, po wysłuchaniu opinii senatu na ich temat;
- (c) zawieranie porozumień odnośnie efektów z rektorem i rektoratem;
- (d) dymisjonowanie rektora i prorektorów;
- (e) zatwierdzanie faktu zakładania spółek i fundacji, jak i udziału w spółkach;
- (f) zatwierdzanie wytycznych dla kierownictwa finansowego, sprawozdań finansowych, zatwierdzanie raportu o kapitale intelektualnym sporządzanym przez rektora i przekazywanie go do Federalnego Ministra;
- (g) mianowanie kwestora (biegłego rewidenta) do audytowania sprawozdań finansowych uniwersytetu;
- (h) zatwierdzanie przyjęcia zobowiązań długoterminowych i upoważnianie rektora do przyjmowania do pewnego poziomu takich zobowiązań bez szukania wcześniejszej zgody rady powierniczej;
- (i) akceptowanie proponowanego budżetu;
- (j) przygotowywanie opinii o umowie wynikowej (*performance agreement*) trzy tygodnie przed konkluzjami rektora.

**Rektorat** (w polskiej nomenklaturze byłoby to raczej **kolegium rektorskie**, gdyż w jego skład wchodzi jeden rektor i do 4 prorektorów) to organ wykonawczy, a wszystkie obiekty uniwersyteckie są pod jego kontrolą. Wszystkie centralne zadania wykonawcze przysługują rektoratowi, z których najważniejszym jest przygotowanie planu organizacyjnego. Plan ten wymaga akceptacji rady powierniczej (*university council*). Rektorat zapewnia wystarczające środki, które są ulokowane w taki sposób w jednostkach organizacyjnych, żeby umożliwić im wypełnianie ich zadań. Według prawa o uniwersytetach z 2002 r., **rektorat** musi przygotować projekt planu rozwoju, który przekazuje do senatu i rady powierniczej. Co więcej, rektorat prezentuje projekt umowy (*performance agreement*), który przedkłada radzie powierniczej. W ramach kierowniczej odpowiedzialności, rektorat także mianuje i dymisjonuje szefów jednostek organizacyjnych, finalizuje z nimi umowy docelowe, przygotowuje projekt budżetu przedkładany radzie powierniczej i zarządza budżetem. Rektorat wypełnia szeroki zakres obowiązków operacyjnych takich, jak: przyjmowanie studentów, ustalanie opłat za zajęcia, zbieranie opłat za studia w wysokości przewidzianej statutem, uruchamianie i wygaszanie programów studiów. **Rektor** jest także kierownikiem (*chairperson*) rektoratu. On lub ona reprezentuje uniwersytet przed federalnym ministrem przy podpisywaniu umowy o osiągniętych efektach (*performance agreement*), mianuje profesorów uniwersyteckich na podstawie propozycji zgłaszanych przez komitet mianowań, podpisuje kontrakty z personelem uniwersyteckim i jest ich najwyższym przełożonym. Rektor działa jako szef całego personelu uniwersyteckiego.

**Rektor jest wybierany ze skróconej listy trzech kandydatów zaproponowanej przez senat i mianuje się go na 4-letnią kadencję.** Tylko osoby z doświadczeniem międzynarodowymi i niezbędnymi kompetencjami do kierowania uniwersytetem i jego finansami mogą być wybrane na stanowisko rektora. Rada powiernicza jest odpowiedzialna za ogłoszenie i przeprowadzenie konkursu. Reelekcja jest dopuszczalna. Warto uświadomić sobie, że **rektorat jest głównym organem wykonawczym i jest odpowiedzialny za bieżące prowadzenie uniwersytetu. Jednakże, w odniesieniu do kluczowych decyzji dotyczących uniwersytetu, rektorat jest bezpośrednio podległy radzie powierniczej (university council).**

**Senat** ma 18 do 26 członków wybieranych na 3-letnią kadencję.

Senat uniwersytecki składa się z przedstawicieli wszystkich interesariuszy wewnętrznych, a dokładnie (jeżeli jest 18-osobowy): 9 reprezentantów starszej kadry akademickiej, w tym szefów jednostek organizacyjnych zajmujących się badaniami i dydaktyką, 4 przedstawicieli adiunktów oraz innych członków personelu naukowego, artystycznego i dydaktycznego; 4 przedstawicieli studentów i jednego przedstawiciela personelu nieakademickiego (więcej Kasparovsky i Wadsak 2004; Pechar 2005; 2005b; Pechar i Pellert, 1997). **Senat uniwersytecki wykonuje szereg ważnych obowiązków**, z których najważniejsze to:

- (a) **uchwalanie i poprawianie statutu** zgodnie z propozycjami rektoratu;
- (b) **zatwierdzanie** kopii planu rozwoju i organizacji, zmiana wielkości rady powierniczej i wybór jej członków;
- (c) **uczestniczenie** w procedurach zwalniania członków rady, rektora i jego zastępców;
- (d) **mianowanie** ciał kolegialnych z lub bez możliwości decyzyjnych;
- (e) **zatwierdzanie** wdrażania decyzji podejmowanych przez organy kolegialne z możliwościami decyzyjnymi.

W skrócie, senat uniwersytecki spełnia rolę pomocniczą, ma pomagać reprezentantom uniwersytetu i umożliwiać członkom senatu partycypowanie w głównych decyzjach dotyczących wewnętrznych spraw uniwersytetu.

W porównaniu ze starszymi rozwiązaniami ustroju uniwersyteckiego, nowa rola senatu jest raczej ograniczona.

Podsumowując, należy zauważyć, że od lat 70. struktura zarządzania austriackich uniwersytetów przeszła fundamentalną transformację z "korporacji profesorów", przez „demokratyczny model uniwersytetu”, aż do "uniwersytetu jako organizacji przedsiębiorczej". Nowy model oparty jest na menadżerskim samo zarządzaniu, które uwzględnia **triadę przywództwa: radę powierniczą, rektorat i osłabiony senat**. Bardzo ważną zmianą zawartą w prawie UA z 2002 r. jest to, że stanowisko rektora jest zajęciem na pełny etat. **Jedynymi warunkami wstępnymi, żeby zostać rektorem jest doświadczenie międzynarodowe** i zdolność do objęcia organizacyjnego i finansowego przywództwa nad uniwersytetem (UA 2002, §23). **Rektor nie musi mieć doświadczeń akademickich ani być zatrudnionym na uniwersytecie**, na którym ma objąć funkcję.

Rola dziekanów została wzmocniona ustawą UA z 2002 r., ale - wzorem relacji rząd-uczelnie - muszą ustalać porozumienia (*performance agreements*) z rektorem w zakresie działalności wydziałów (*departments*) oraz z kierownikami instytutów, które podlegają wydziałowi. Dziekani dystrybuują dostępne środki według wyników instytutów i tworzą plany strategicznego rozwoju wydziałów.

W menadżerskim samozarządzaniu w Austrii można zaobserwować zmianę w stylu przywództwa. Nacisk został położony na indywidualne style zarządzania rektorów i dziekanów, ale również na ich indywidualną odpowiedzialność za efekty funkcjonowania kierowanych przez nich organizacji. Austriackie zmiany miały charakter rewolucyjny i miały daleko idące konsekwencje, zarówno dla relacji państwo-uczelnie, jak również dla funkcjonowania instytucji akademickich (Lanzendorf 2006: 123).

## 5. Od „wspólnoty uczonych” do „korporacji”

Analiza reform szkolnictwa wyższego w Holandii, Portugalii i Austrii dowodzi, że miały one ten sam kierunek i przechodziły podobne stadia ewolucji ustroju uniwersyteckiego. Nie jest szczególnie zaskakujące, że w badanych krajach uwarunkowania wprowadzanych reform, ich dynamika i proces implementacji znacznie się różniły, ale miały na to wpływ odmienne tradycje akademickie, uwarunkowania polityczne i ekonomiczne. **Pomimo wszystkich różnic, istnieje kilka zasadniczych podobieństw związanych z ewolucją ustroju uczelni.**

**Badania nad transformacją szkolnictwa wyższego w krajach Europy Zachodniej** doprowadziły Ivara Bleiklie i Maurice Kogana (2007) do konkluzji, że zarówno modele nowych organizacyjnych rozwiązań, jak główne powody ich implementacji były bardzo podobne. Do podobnych wniosków doszła także Komisja Europejska, co znalazło swoje odzwierciedlenie w tekście pt. „*Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform*” (EC 2008, 2008a, 2008b), która odnosi się zwłaszcza do do reform w Holandii, Austrii i (w mniejszym stopniu) w Portugalii.

### 5.1. Tło reform

Badane kraje prezentują znaczne podobieństwa w odniesieniu do społeczno-ekonomicznych uwarunkowań wdrażania reform ustroju akademickiego. Pomimo lokalnej specyfiki, reformy wyrosły na wspólnym politycznym gruncie jako lekarstwa na podobne problemy. Wielu badaczy (np. Kwiek 2000; Esping-Andersen 1990) postrzega to jako część głębszej, fundamentalnej zmiany wynikającej z kryzysu państwa dobrobytu. Pod koniec lat 80., większość krajów europejskich zdecydowała się na znaczne cięcia wydatków budżetowych, co dotknęło uniwersytetów. Dlatego też dobre i stabilne relacje między państwem a uniwersytetami zostały wystawione na próbę. Trafnego opisu politycznej atmosfery tamtego okresu dostarcza Pechar na przykładzie reform w Austrii (2003: 81):

*Życie stało się trudniejsze dla wszystkich zainteresowanych stron, a stosunki między przedstawicielami rządu i społecznością szkół wyższych pogorszyły się. Ci ostatni nie mieli żadnego interesu, żeby angażować się w niezbyt eleganckie szczegóły cięć i stali się przez to bardziej przychylni wobec argumentów przemawiających za zwiększeniem autonomii instytucji szkolnictwa wyższego.*

Podobne obserwacje można poczynić w Holandii i do pewnego stopnia także w Portugalii, gdzie państwo opiekuńcze nagle zachwiało się w swoich posadach. Kryzys *welfare state* prowadził nieuchronnie do sytuacji, w której rządy poczuły się mniej odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe i nie postrzegały wspierania go jako obowiązku, przynajmniej w zakresie, jak to robiły do tej pory (Scott 1995: 80).

Jednocześnie nie mogły ignorować zmian, jakie już się dokonały w szkolnictwie wyższym, ponieważ jego ekspansja była na tyle zaawansowana, że jego funkcjonowanie miało bezpośredni wpływ na sytuację gospodarczą oraz polityczną. W każdym z analizowanych krajów dawało się odczuć ucisk biurokratycznych regulacji państwowych, nie tylko w samym szkolnictwie, ale w całym sektorze publicznym. Ponadto, w różnych obszarach edukacji obserwowalny był daleko idący konserwatyzm, który utrudniał dopasowanie oferty edukacyjnej szkolnictwa wyższego do wymogów rynku pracy. Słaba dywersyfikacja horyzontalna i silne przeświadczenie, że wykształcenie dostarczane przez uniwersytety nie realizuje potrzeb świata zewnętrznego (ryunku pracy) poważnie zakwestionowało dotychczasowy sposób funkcjonowania szkolnictwa wyższego, a zwłaszcza zarządzania nim, zarówno na poziomie systemowym, jak i indywidualnym. Spora część winy została zrzucona na demokratyczny model zarządzania uczelnią ukierunkowany bardziej na szukanie poparcia wśród różnych grup interesu wewnątrz uczelni, niż na efekty, niejasną odpowiedzialność zarządczą, słabe powiązania ze światem zewnętrznym.

Pierwsze próby reformowania ustroju szkolnictwa wyższego zostały podjęte jeszcze w latach 80., ale poza odważnymi dokumentami strategicznymi, niewiele zostało zrobione, żeby rozwiązać problemy ustroju uczelni. Wzrastający krytycyzm wobec uniwersytetów podkreślał, że demokratyczny model ustroju sprowadza się do trudnego ze swej natury i czasochłonnego sposobu podejmowania decyzji, choć nikt nie podważał faktu, że samo obradowanie, dyskusowanie niesie za sobą ogromne korzyści (Bohman i Rehg 1997; Habermas 1984), w tym wypracowywanie consensusu, wzajemnego uczenia się, głębszej integracji i takiego rodzaju zarządzania, który ma poparcie szerszej społeczności akademickiej (zob. Hoareau 2012: 530).

Jednak demokratyczny, a w zasadzie polityczny, model ustroju akademickiego zaczął być postrzegany jako autarkiczny, zapatrzony w siebie, zatrzęsnięty w czasochłonnym i zbyt kłopotliwym procesie podejmowania decyzji. Towarzystwo temu przeświadczenie, że instytucje szkolnictwa wyższego działają w coraz bardziej konkurencyjnym i zmiennym otoczeniu, czego nie można było dłużej ignorować. Funkcjonowanie w takich warunkach wymaga sprawnie i spójnie zarządzanych aktorów, ukierunkowanych na cele w znacznie większym stopniu, niż uwikłanych w proces dochodzenia do kompromisu. Uważano, że uczelnie w warunkach umasowienia, urynkowienia oraz denacjonalizacji muszą być w stanie rywalizować o ograniczone zasoby (de Boer, Enders i Leisyte 2007). Rządowi było trudno komunikować się z uniwersytetami. Taka sytuacja miała miejsce np. w Holandii, gdzie *było to lekko frustrujące, żeby nie wiedzieć do kogo się zgłosić w konkretnej sprawie* (de Boer 2009: 34). Także w Portugalii i Austrii, istniało rozpowszechnione poczucie, że uniwersytety są zbyt skoncentrowane na sobie, że ich struktura zarządzania nie jest transparentna i oderwana od rzeczywistości. Koncepcja uniwersytetów jako systemów organizacji demokratycznie zarządzanych lub też „republik uczonych” (Bleikle i Kogan: 2007), oparta na kulturze konsensusu,

okazała się być bardzo nieefektywna przy rywalizacji o ograniczone zasoby. Dlatego też rządy zachęcały uczelnie do zbliżenia się do społeczeństwa oraz do zaangażowania się w rozwój ekonomiczny przez dostarczanie wykwalifikowanej siły roboczej i ekspertyz. Stało się jasne, że uniwersytety nie mogły dłużej polegać na państwie dobrobytu i publicznym finansowaniu dostarczanym przez administrację państwową. Denacjonalizacja uczelni (Teichler 1999) oznaczała, że wraz z globalizującym się światem, przed uczelniami zaczął się wyłaniać szeroki zakres nieograniczonych przestrzennie możliwości, z których korzystają wyłącznie najlepsi – *world class universities*. Jak stwierdzi Harry de Boer (2009: 33), „gra bez liderów” wymagała nowych zasad, nowego otoczenia instytucjonalnego i przemyślenia tradycyjnego ustroju akademickiego. Pomimo odmiennych tradycji akademickich i różnic instytucjonalnych w poszczególnych krajach, można łatwo zauważyć podobieństwa w procesie reform.

Upadające państwa dobrobytu, głęboka recesja, niewystarczająca reakcja na potrzeby społeczne, niejasna struktura odpowiedzialności, szanse i wyzwania globalizacji – to wszystko razem złożyło się na zmianę środowiska zewnętrznego. Impuls do zmian pochodził więc właśnie ze środowiska zewnętrznego, które skłoniło rządy do rozpoczęcia wysiłków reformatorskich. Główna krytyka szkolnictwa wyższego (która pochodziła głównie spoza uczelni) dotyczyła ustroju uniwersyteckiego, który generalnie był postrzegany jako słaby punkt, nienadający się do sprawnego osiągnięcia celów i zwiększania konkurencyjności uczelni na globalnym rynku. Nie powinno dziwić, że relacje uczelni z państwem oraz ustrój uniwersytecki stały się głównym celem w planach reform akademickich szkolnictwa wyższego.

## 5.2. Kontekst wprowadzenia reform

W odpowiedzi na rosnące niezadowolenie z osiągnięć szkolnictwa wyższego rządy w analizowanych krajach rozpoczęły starania reformatorskie w celu zmodernizowania modelu zarządzania uczelniami. Przejście od planowania zmian do ich wdrożenia okazało się być wielkim wyzwaniem, które nie wzbudziło entuzjazmu środowiska akademickiego, a nawet spotkało się z pewną wrogością (Trader-Leigh 2002). Pojawiło się zagrożenie, że wysiłki reformatorskie zostaną zmarnowane przez niewłaściwie prowadzony proces implementacji reform.

*Trudno jest stworzyć taką politykę publiczną i program, który wygląda dobrze na piśmie. Jeszcze trudniej ubrać go w słowa i slogany, które będą się podobały politykom i ich wyborcom. Potwornie trudno jest wdrożyć zmiany w taki sposób, żeby akceptowali je wszyscy, a nie tylko ich beneficjenci lub klienci (Bardach 1977: 3).*

Sam proces wdrażania reform (*policy implementations*) różni się istotnie pomiędzy poszczególnymi krajami odniesienia ze względu na odmienny kontekst polityczny i społeczny, narodowe tradycje akademickie i odmienne otoczenia instytucjonalne.

Dodatkowo, niektóre problemy polityczne są zbyt skomplikowane, żeby dało się sformułować jasne cele krótko- lub średnioterminowe. Harry de Boer, Jürgen Enders i Don F. Westerheijden (2007: 99) podsumowują ten problem następująco: *Chcielibyśmy mieć mierzalne, jasno sformułowane i konkretne cele po to, by móc ocenić wprowadzenie reform, ale zazwyczaj mamy do czynienia z sytuacją odwrotną.* Problematyka wdrażania reform stała się odrębnym polem badawczym, a liczba prac poświęconym analizom procesu pokazuje, jak wielkie ma ono znaczenie dla reform. Wprawdzie wspomniane prace dowodzą, że proces implementacji jest w pewnym sensie unikalny, co nakazuje zachowanie sceptycyzmu wobec listy głównych czynników, które sprzyjają osiągnięciu celów reform. Jednak ze względu na specyficzne cele tej analizy, sam proces wdrożenia reform nie będzie tu szczególnie brany pod uwagę, w zamian – przyjrzymy się lepiej kontekstowi wprowadzania zmian. Reformy były inspirowane i wdrażane przez władze „odgórnie”, w znacznym stopniu wbrew społeczności akademickiej, szczególnie profesorów, których pozycja pogorszyła się. Warto przywołać dwa skrajne przykłady, które dobrze charakteryzują atmosferę na uczelniach towarzyszącą procesowi implementacji reform:

*Uniwersytety w tym czasie nie uznawały jeszcze niezależnej roli rządów. Na Uniwersytecie w Nijmegen rektor ogłosił podczas spotkania, że konsultacje dotyczące ustroju uniwersyteckiego powinny być zakończone przed terminem, który wskazał minister. Zapytany o to, czy minister się na to zgodził, rektor odpowiedział (i otrzymał aplauz), że “to sprawa ministra decydować, ale my się tym zbytnio nie zajmujemy” (Janssen i Voestermans, 1984: 163). Takie i inne anegdoty sugerują, że społeczność uniwersytecka wykluczała jakiegokolwiek zaangażowanie rządu, poza kodyfikowaniem prawa, które było wcześniej ustalone przez uniwersytety (de Boer, Maassen i de Weert 1999: 339)*

Dla odmiany, w Austrii grupa profesorów, skrajnych przeciwników reform, podjęła się trwającej kilka lat batalii sądowej przeciwko rządowi i walczyła do końca, żeby powstrzymać reformy, co jednak okazało się nieskuteczne. Nie udało się im zapobiec procesowi modernizacji ustroju uniwersyteckiego. Podobne anegdotyczne historie krajach ilustrują skalę oporu środowiska akademickiego, które wynikało z głęboko zakorzonego przeświadczenia o własnej autonomii.

Zmiany w szkolnictwie wyższym zachodziły w podobnych warunkach politycznych oraz gospodarczych. Miały one podobny kontekst i analogiczne cele, choć różniły się politycznymi priorytetami, jakie przypisywano poszczególnym elementom reformatorskich planów. Istotne, że w każdym z trzech krajów były to inicjatywy odgórne, narzucone przez rządy, wbrew woli środowiska akademickiego. Wszystkie też były konsekwencjami rosnącego niezadowolenia z wyników uczelni i braku odpowiedzialności przed publicznymi instytucjami.



Zmiany następowały w atmosferze zewnętrznej krytyki, a dyskurs publiczny był zdominowany przez wyraziste przeświadczenie, że nowe czasy wymagają inaczej zorganizowanych instytucji akademickich (analogicznie reformy zachodziły w latach 70., gdy istniało przekonanie, że uczelniom brakuje demokratycznego ducha). Reformujące się uniwersytety miały różnorodne cele, z których najważniejsze to: zwiększenie instytucjonalnej autonomii uniwersytetów, zwiększenie ich społecznej i politycznej odpowiedzialności i - co najbardziej istotne - zmodernizowanie modelu zarządzania.

W nowym podejściu zakładano także, że rządy będą najbardziej efektywne, jeżeli utrzymają więcej swobody organizacyjnej i że nowe ramy prawne powinny pozwolić uczelniom samodzielnie definiować sposoby realizacji celów określanych przez państwo. Ten model polityki publicznej, implementowany najpierw w Holandii, nazwano „sterowaniem na odległość” (de Boer, Leisyte, Enders 2006). Rozprzestrzenił się później do wielu innych krajach Europy, stając się dominującym paradygmatem w polityce publicznej wobec szkolnictwa wyższego.

Na przestrzeni ostatnich lat, reformy szkolnictwa wyższego objęły wiele jego aspektów, często bardzo specyficznych dla politycznych i instytucjonalnych kontekstów danego kraju. Reformy miały jednak jeden wspólny trzon - ustrój uczelni, który w każdym z badanych przez nas krajów pełnił rolę centralną (flagową rolę) w agendzie zmian. **Na potrzeby niniejszego studium zidentyfikowaliśmy trzy aspekty zarządzania - oparte na indywidualnych studiach przypadku - które uważamy za najbardziej istotne. Te aspekty pojawiły się przy zmianie ustroju uczelnianego w Holandii, Austrii i Portugalii. Są to (wymieniamy w przypadkowej kolejności): (a) autonomia uniwersytetów, (b) struktura instytucjonalna i proces decyzyjny oraz (c) zaangażowanie zewnętrznych interesariuszy w prowadzeniu uczelni na różnych poziomach organizacyjnych.**

### 5.3. Autonomia uniwersytetów

Jeden z nadrzędnych trendów w ustroju szkolnictwa wyższego Europy dotyczy zwiększania autonomii instytucjonalnej. Rządy przyznały uniwersytetom więcej instytucjonalnej swobody, ponieważ uznano, że to jedyna strategia, która doprowadzi do wzrostu efektywności i wydajności ich funkcjonowania oraz tego, że uniwersytety będą w stanie lepiej reagować na potrzeby otoczenia zewnętrznego.

Autonomia uniwersytecka jest pojemną koncepcją, na którą składa się wiele różnych wymiarów, a jej rozumienie w dużej mierze zależy od narodowego kontekstu, tradycji akademickich, czy doświadczeń politycznych. Według etymologii, „autonomiczny” odnosi się do władzy nad samym sobą, co w przypadku uniwersytetów oznacza swobodę podejmowania decyzji i bycie niezależnym od ekonomicznych, politycznych i ideologicznych sił zewnętrznych (Prado 2009: 11-12).

Literatura przedmiotu dotycząca autonomii uniwersyteckiej to przede wszystkim rozważania teoretyczne, choć w ostatnich latach pojawiło się kilka studiów empirycznych (Lima 2012; Olsen 2009). Dotyczy to zwłaszcza prób konceptualizacji autonomii uniwersyteckiej we współczesnych realiach szkolnictwa wyższego. Jako pewnego rodzaju przewodnik, na potrzeby studium wybraliśmy raport sporządzony przez konsorcjum CHEPS, INCHER, NIFU STEP, Institute of Education oraz Technopolis Group pochodzący z jednego z najlepszych ośrodków badawczych zajmujących się szkolnictwem wyższym, sporządzony na zamówienie jednego z najpotężniejszych aktorów politycznych w Europie. Mowa o publikacji „*Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform*”, część: „*Ustrój*”, która ukazała się w 2008 r. Na podstawie raportu możemy wyróżnić następujące wymiary autonomii: (a) autonomię organizacyjną, (b) autonomię w zakresie polityki, (c) autonomię finansową i (d) autonomię „interwencyjną” (*interventional autonomy*). Typologia ta tworzy doskonałe ramy analityczne dla zrozumienia istoty zmian jakie zaszły w ustrojach uczelni w analizowanych krajach (EC 2008:10).

Jednym z filarów reformy ustroju uniwersyteckiego jest przyznania szerokiej prawnej autonomii po to, by zmienić uniwersytety w niezależne podmioty prawne funkcjonujące według prawa publicznego lub (jak w Portugalii) według prawa prywatnego. Jeżeli jest jakiś aspekt autonomii, który został przede wszystkim wzmocniony to będzie to *autonomia organizacyjna - zdolność publicznych uniwersytetów do tego, by decydować bez zewnętrznych interwencji o kształcie wewnętrznej władzy, strukturze kompetencji i wzajemnych zależnościach* (EC 2008: 10). Bez względu na nadzór na poziomie rządowym, uniwersytety (ogólnie) stały się bardziej sterowne i zdobyły zdolność do działania na poziomie organów zbiorowych (poziom korporacyjny). Uwolnienie uczelni od nadmiernej liczby biurokratycznych regulacji było jednym z kluczowych aspektów zmian. Odwoływano się tu do doniosłej koncepcji „uwolnienia uniwersytetu z biurokratycznych szponów”. Uwzględniając zmieniające się warunki społeczne, polityczne oraz gospodarcze, rządy zdecydowały się na deregulację szkolnictwa wyższego i przyznanie większej autonomii uniwersytetom. Myślenie to opierało się na przekonaniu, że przeregulowane uczelnie nie mogą w pełni wykorzystywać swojego potencjału.

Na razie tylko kilka krajów w Europie zdecydowało się na wdrożenie reform, które na poważnie przeniosły władzę do uniwersytetów, pozostawiając im możliwość decydowania o ich wewnętrznej strukturze (np. Finlandia). Większość krajów zachowała jakieś regulacje rządowe odnośnie wewnętrznej struktury zarządzania, ale mają one charakter ramowy. W każdym z analizowanych przez nas krajów, rządy rozszerzyły organizacyjny wymiar autonomii uniwersyteckiej w obszarze budowania indywidualnej strategii instytucjonalnej, polityki wobec personelu (wyjątkiem jest Portugalia) i niektórych aspektów związanych z płacami.

Uniwersytety stały się bardziej odpowiedzialne za własne efekty, choć szkielet struktury zarządzania i procesu decyzyjnego został im z góry nadany. Model ustroju uniwersytetów był definiowany przez rządy, które jednak nie chciały już interweniować w bieżące działania uczelni, zakładając – zapewne słusznie – że władze uczelni będą wiedziały lepiej, jaką przybrać strategię działania. Dlatego też, pozwoliły uniwersytetom (Austria i Holandia) zmienić status prawny (było to opcjonalne dla uniwersytetów w Portugalii) i symbolicznie (ale i realnie) uwolnić się od państwowych regulacji. Chodziło o wyciągnięcie uniwersytetów poza granice tradycyjnego sektora publicznego, który podlega szczegółowym regulacjom państwowym. W tym sensie reformy projektowały ustrój uczelni, określały relacje państwo-uczelnia, wyposażając uniwersytety w szeroką autonomię na poziomie operacyjnym po to, by uwolnić je od ich własnego ciężaru biurokratycznego. Tradycyjnie, we wszystkich trzech krajach, uniwersytety były integralną częścią administracji publicznej, gdzie były blisko powiązane z administracją państwową. Rozluźniając powiązania z administracją, uniwersytety uzyskały więcej operacyjnej swobody, przez co stały się też bardziej sterowne.

W Austrii uniwersytety zmieniono w niezależne podmioty funkcjonujące według prawa publicznego, w Portugalii nowelizacja otworzyła możliwość uzyskania niezależnego statusu prawnego instytucji publicznych, mianowicie: publicznych fundacji zarządzanych według prawa prywatnego, a w Holandii uniwersytety zmieniono w “profesjonalnie zarządzane publiczne organizacje o charakterze przedsiębiorczym” (Hinings, Greenwood i Cooper 1999), które tworzą “silnie wewnętrznie powiązane systemy” (de Boer, Enders i Leisyte 2007). Trzeba podkreślić, że w żadnym z krajów intencją reformatorów nie była uczynienie z uniwersytetów przedsiębiorstw rozumianych jako organizacje ukierunkowane na wytwarzanie zysku, ale chodziło jedynie o poszerzenie zakresu autonomii organizacyjnej, umożliwiając lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów (ludzkich), zakładając, że zarząd (kierownictwo) uczelni najlepiej wie, jak to zrealizować. Uniwersytety w znacznym stopniu zostały uwolnione od wewnętrznych regulacji sektora publicznego (w szczególności w odniesieniu do finansowania), które ograniczały ich bieżące funkcjonowanie. Przede wszystkim uwolniono uniwersytety od dużej części biurokratycznych przepisów. Otworzyło to przed nimi możliwość lepszego profilowania, w zależności od ich mocnych stron. W efekcie, uczelnie były w stanie absorbować znacznie większą ilość środków zewnętrznych zarówno dydaktycznych, jak i tych przeznaczonych na badania naukowe, co pomogło w zwiększaniu budżetów uniwersyteckich. Zostało to dobrze przyjęte przez rządy (w dużym stopniu w Holandii i Austrii), ponieważ musiały one dokonać poważnych cięć w szkolnictwie wyższym, co stawiało uczelnie w generalnie niekorzystnej sytuacji. Władze rządowe zmierzały ku temu, żeby uniwersytety dywersyfikowały swoje przychody, a szczególnie pozyskiwały środki z sektora prywatnego, ponieważ (przynajmniej w Holandii i Austrii) istniało silne przeświadczenie, że finansowanie uniwersytetów jest zbyt zależne od rządowego budżetu.

Drugim wymiarem autonomii uniwersyteckiej jest **autonomia finansowa**.

Jest ona definiowana jako cecha charakterystyczna organizacji autonomicznych, umożliwiająca swobodę alokacji zasobów finansowych, ale również dywersyfikację źródeł dochodu (np. przez opłaty za studia i inne przychody z działalności prywatnej) oraz budowanie rezerw i pożyczanie funduszy z rynku kapitałowego (EC 2008: 11). Większość rządów stworzyła finansową autonomię uniwersytetów **opartą na formule ryczałtowego budżetowania** (*lump-sum budgeting*), które przyznaje władzom uczelni całkowitą swobodę decydowania o tym, jak środki publiczne zostaną wydane. Innymi słowy, odnosząc się do polskiego żargonu, pieniądze publiczne przekazywane na uczelnie „nie są znaczone”. Jest to realna władza zarządcza, która pozwala uczelniom prowadzić własną politykę. Nie ma wątpliwości, że w przeciągu dwóch ostatnich dekad wszystkie trzy badane kraje wdrożyły reformy finansowania, które przyznały im uczelniom względnie więcej swobody. Autonomię finansową można mierzyć na różne sposoby (za EC 2008). Warto rozpatrzyć wskaźniki takie, jak: **poziom i zakresem elastyczności**.

Pierwszy, mierzony jest przy pomocy indeksu opartego na czterech swobodach: wewnętrznego sposobu alokacji funduszy, pożyczania środków z rynku kapitałowego, budowania rezerw, przeznaczania środków na granty operacyjne. W tym kontekście Austria i Holandia (w 2008 r.) zostały sklasyfikowane jako kraje o wysokim poziomie autonomii finansowej, ponieważ rządy centralne rozszerzyły finansową autonomię uniwersytetów, zezwoliły im na branie pożyczek, dały im możliwość wypracowywania własnego dochodu i tworzenia nadwyżki finansowej. W Austrii - która przeszła największe zmiany w tym zakresie - uniwersytety są finansowane przez rząd federalny w formie **budżetowania zryczałtowanego wyliczanego w oparciu o formułę** (*formula-based lump sum budgeting*). Budżet jest podzielony na dwie części. Pierwsza część (80%) jest oparta o ustalenia kontraktowe, pozostała część (20%) to klasyczne finansowanie oparte o formułę - algorytm. Umowa dotycząca efektów (*performance agreement*) jest zawierana na podstawie prawa publicznego na okres trzech lat. Finansowanie jest przyznawane na podstawie tej umowy, w ramach którego uczelnia zobowiązuje się realizować wskazane przez rząd cele, a rząd deklaruje wysokość finansowania. Zgodnie z tym, co twierdzą kontrakty są negocjowane między ministerstwem i uniwersytetami bez jednego zunifikowanego kryterium obliczania funduszy. Uniwersytety posiadają swobodę finansową, ale mają też określone zobowiązania wobec społeczeństwa (podatników), które zostają wyraźnie zdefiniowane w ośmiu obszarach. **W tych obszarach uniwersytety określają swoje plany, cele, wskaźniki oraz ramy czasowe**. Ta sprawa ma swoje dwie strony. Z jednej, taka metoda finansowania pozwala zostawić trochę swobody na inne działania, które mogą pozwolić osiągnąć zadania w ustalonym budżecie, z drugiej - autonomia uniwersytetu jest ograniczona do kryteriów zawartych w tym kontrakcie. Pozostałe 20% uniwersyteckich budżetów jest pokrywane na podstawie mechanizmów opartych o formułę, które stosowane są do trzech grup wskaźników: (a) nauczanie, (b) badania i (c) cele społeczne. Drugim sposobem pomiaru autonomii finansowej jest weryfikacja **zakresu finansowej elastyczności**, tj. tego, do jakiego stopnia uniwersytet cieszy się

dowolnością w obszarze opłacania różnych kategorii wydatków. Wszystkie trzy kraje deklarują wysoki poziom elastyczności, co przekłada się na wolność wykorzystania środków z grantu do dowolnych celów. Jak w poprzednim przypadku, Austria doświadczyła największego wzrostu elastyczności, uwzględniając to, że austriackie uniwersytety były klasyfikowane jako te, które mają niski poziom elastyczności w 1995 r., a wysoki w 2008 roku. Koncentracja rządu przesunęła się na kontrolę tego, co „na wyjściu” - zamiast tego - co „na wejściu”: przekazano w ten sposób kierownictwu uczelni odpowiedzialność za wydatkowanie środków. To przekłada się na dużą różnorodność wewnętrznych modeli alokacji funduszy, począwszy od wyrafinowanych podejść opartych na wynikach, do bardziej tradycyjnych modeli finansowania. W sumie, uczelnie z badanych krajów otrzymały więcej finansowej autonomii i swobody zarządczej, żeby połączyć zasoby ze strategią instytucjonalną. Generalnie, zwiększenie autonomii finansowej jest oceniane pozytywnie, a nawet jako “błogosławieństwo dla edukacji”, ale - żeby być uczciwym - trzeba przyznać, że pozytywne wyniki są rezultatem poniesienia znacznych inwestycji w przeszłości.

Trzecim wymiarem autonomii jest **autonomia w zakresie rozwijania własnej polityki (strategii)**, co odnosi się do zdolności publicznych uniwersytetów do tworzenia własnego profilu instytucjonalnego - rekrutowania studentów, selekcji personelu oraz określania treści programów nauczania i projektów badawczych (EC 2008). Gdy chodzi o selekcję studentów, uniwersytety w Holandii i Austrii oraz Portugalii mają pewne ograniczenia w porównaniu do polskich uniwersytetów publicznych. Austria i Holandia mają ograniczoną autonomię jeżeli chodzi o liczbę przyjmowanych kandydatów na studia, co jest wynikiem porozumienia z rządem.

W tym studium ważną sprawą jest autonomia odnosząca się do prowadzenia własnej polityki personalnej, czy też swobody zarządzania zasobami ludzkimi - doboru pracowników i ustalania wysokości ich wynagrodzenia. Reformy wprowadzone w ostatnich dekadach w znacznym stopniu dokonały deregulacji spraw pracowniczych, oddając dużą dozę swobody w zakresie zatrudniania/zwalniania, określania zakresu obowiązków i wyznaczania poziomu ich wynagrodzeń. W tym obszarze uniwersytety z Holandii i Austrii cieszą się najwyższym poziomem autonomii, gdy w Portugalii mają bardzo ograniczone pole manewru. Zwiększenie autonomii w zakresie polityki personalnej zostało pozytywnie przyjęte przez kierownictwa uczelni, choć modernizacja warunków zatrudnienia ograniczyła jego stabilność, co realnie oznaczało pogorszenie warunków pracy. Model stabilnego i przewidywalnego rozwoju kariery zawodowej, tak typowy dla publicznej administracji, został poważnie zakwestionowany, a rozwój kariery akademickiej (a tym samym i warunków zatrudnienia) uzależniony jest obecnie od efektów pracy, które są coraz bardziej szczegółowo mierzone.

Ostatni aspekt autonomii bywa czasem określany także jako **autonomia interwencyjna**, która odnosi się do tego, do jakiego stopnia organizacje są wolne od wymogów rozliczania się ex post (Verhoest et al. 2004). Uczelnie raczej doświadczyły wzrostu wymagań dotyczących obowiązku sprawozdawczości

w różnych obszarach ich działań. Trudno to porównać pomiędzy poszczególnymi krajami, bowiem kwestia ta jest bardzo silnie zakorzeniona w kontekście danego kraju, ale autorzy *“The Governance Report”* podjęli próbę stworzenia indeksu, który uwzględniał 6 aspektów sprawozdawczości: zobowiązanie, żeby przygotowywać plany strategiczne, składać raport dotyczący zapotrzebowania oraz ustanowić zewnętrzną i wewnętrzną ewaluację schematów dla nauczania i badań.

W oparciu o ten indeks można powiedzieć, że Portugalia i Austria cieszą się wysokim poziomem autonomii, a Holandia charakteryzuje się średnim poziomem, bowiem poziom sprawozdawczości jest tam wysoki (co zapewne jest związane z tradycją napoleońską). Ostatnia dekada charakteryzuje się wzrastającymi wymogami w obszarze sprawozdawczości, która dotyczy różnych aspektów działalności uniwersytetu. Filozofia „sterowania na odległość” wymaga rozległego raportowania dotyczącego wielu aspektów funkcjonowania uniwersytetu. Odnosi się to głównie do efektów pracy badawczej, która zaczęła być intensywnie mierzona i oceniana przy pomocy różnych bibliometrycznych instrumentów. Niewątpliwie efektem zwiększenia autonomii, zwłaszcza finansowej i personalnej, jest ograniczenie autonomii interwencyjnej i nałożenia na uczelnie większych obciążeń związanych ze sprawozdawczością.

Podsumowując, reformy wprowadzone w trzech analizowanych krajach zmieniły sposób definiowania autonomii uniwersytetów. Uniwersytety otrzymały większą instytucjonalną autonomię, w szczególności w obszarze organizacyjnym, finansowym i strategicznym (w odniesieniu do personelu), a autonomia interwencyjna w znacznym stopniu uległa ograniczeniu. Spośród trzech badanych krajów, Austria i Holandia odzwierciedlają wyraźnie ten trend, podczas gdy autonomia portugalskich uniwersytetów nie zmieniła się aż tak bardzo w ciągu ostatnich dwóch dekad. Wydaje się, że kierunek zmian w Portugalii jest podobny do tych zachodzących w innych krajach, ale ponieważ reformy były wprowadzone znacznie później, proces ten jest mniej zaawansowany, a efekty słabiej widoczne.

### **5.3.1. Autonomia w polityce personalnej**

Autonomia w odniesieniu do polityki wobec personelu zmieniła się istotnie, gdyż kraje poczyniły ważne kroki w stronę deregulacji. W każdym z analizowanych krajów, celem reform było zniesienie (przynajmniej) niektórych przepisów, po to by uniwersytet miał więcej swobody decyzyjnej w kwestiach kadrowych. Było to ważne ze względu na to, że szkolnictwo wyższe w Europie ma korzenie w sektorze publicznym i było objęte jego regulacjami dotyczącymi zatrudnienia. Wyjście poza biurokratyczną rzeczywistość było ogromnym wyzwaniem, ale też i celem w polityce publicznej, bowiem uniwersytety nadal pozostawały w obrębie prawa publicznego (za wyjątkiem niektórych instytucji w Portugalii) oraz w przestrzeni publicznej. W każdym z analizowanych przypadków uniwersytety były zainteresowane stworzeniem własnej polityki zatrudnienia, chciały samodzielnie ustalać warunki dla różnych typów pracowników, wysokość ich pensji, etc. W tym kierunku zmierzały też

reformy praw pracowniczych, wyciągając uczelnie poza ramy centralnych regulacji i delegując możliwie największą ilość władzy na poziom uczelni. Kierunek reform był ten sam, choć ich efekty okazały się względnie różne.

Autonomia w sprawach polityki personalnej może być analizowana w 4 głównych aspektach:

- (a) ustalania skali zarobków;
- (b) ustalania indywidualnej podstawowej pensji brutto;
- (c) ustalania premii i polityki podwyższania płac;
- (d) ustalania kryteriów awansu wewnątrz organizacji.

Całkowitej autonomii we wszystkich 4 aspektach polityki kadrowej nie udało się osiągnąć w żadnym z badanych krajów, ale reformy bezsprzecznie zmierzały do rozszerzenia instytucjonalnych możliwości po to, by swobodnie zarządzać zasobami ludzkimi na poziomie instytucjonalnym. Według macierzy zaprezentowanej przez Eurydice (2008) najbardziej liberalne warunki w sprawach kadrowych zostały stworzone w austriackich uniwersytetach. Mniej zdecentralizowaną politykę wprowadzono w Holandii, gdzie ustalanie poziomu indywidualnej podstawowej pensji brutto i „skali zarobków” jest określone na szczeblu centralnym. W obu krajach, akademicy stracili status „funkcjonariuszy publicznych”, a ich umowy o pracę zostały renegotjowane według zapisów prawa prywatnego, a więc zazwyczaj pozbawione zostały gwarancji dożywotniego zatrudnienia, typowej dla sfery administracji. W przeciwieństwie do pozostałych krajów, część uniwersytetów portugalskich, które zdecydowały się funkcjonować według zapisów prawa publicznego, pozostały organizacjami sektora publicznego z zasadami regulowanymi na poziomie ogólnosektorowym.

### **5.3.2. Autonomia w badaniach i nauczaniu**

Ostatni z wyróżnionych aspektów autonomii uniwersyteckiej odnosi się do zdolności publicznych uniwersytetów do kreowania programów nauczania i zarządzania sferą badań naukowych. We wszystkich trzech krajach podjęto dość zdecydowane kroki w kierunku rozszerzenia instytucjonalnej swobody w profilowaniu i wybieraniu indywidualnego sposobu na osiągnięcia doskonałości (*excellence*) - zarówno w badaniach i nauczaniu.

Deregulacja stała się obiektem silnej krytyki wskazującej, że jest to wyłącznie pozorne zwiększenie autonomii, a państwo jedynie umocniło swoją rolę w stosunku do uczelni (chodzi o nową, niebezpośrednią rolę państwa). Większość krajów zamieniła mimo to tradycyjną kontrolę państwa na mniej inwazyjny, ale bardziej efektywny (w realizacji celów publicznych), model „sterowania na odległość”, który ogranicza aktywność państwa do definiowania celów (w sytuacji idealnej we współpracy z uniwersytetem) lub dopasowuje zadania uczelni do poziomu publicznego finansowania. Ten trend - początkowo niezbyt chętnie akceptowany

w obrębie społeczności akademickiej - doprowadził do horyzontalnej i wertykalnej dywersyfikacji instytucji szkolnictwa wyższego, pod względem badawczych i dydaktycznych aspektów działalności uniwersytetu.

W rezultacie, uniwersytety stały się bardziej autonomiczne w budowaniu swoich profili badawczych i dydaktycznych. Autonomia programowa jest szczególnie istotna w sytuacji portugalskiej, która zmieniła się z podażowej w popytową przez niski współczynnik dzietności i spadającą liczbę tradycyjnych studentów. W rezultacie, portugalskie uczelnie muszą konkurować o studentów, profilując się w zależności od posiadanego potencjału, szukając swojej przewagi konkurencyjnej na rynku edukacyjnym. Część uczelni (słabsza naukowo) zdecydowała się zwiększyć aktywność w obszarze kursów zawodowych.

Aspektem reformowania relacji państwo-uczelnie było tworzenie zewnętrznych agencji zajmujących się jakością w edukacji: w Holandii (QANU - Quality Assurance Netherlands Universities), w Austrii (AQA - Austrian Agency for Quality Assurance), w i w Portugalii (A3ES - Agency for Evaluation and Accreditation of Higher Education). Formalnie są to niezależne od państwa organizacje, zajmujące się oceną jakości i akredytacją instytucji szkolnictwa wyższego, ale działające według zasad określonych przez państwo.

Delegacja uprawnień w zakresie ewaluacji i akredytacji z instytucji szkolnictwa wyższego do zewnętrznych agend wpisywała się w liberalny zwrot w polityce publicznej, który zakładał wycofanie państwa z wielu obszarów. Zwolennicy takiego rozwiązania chcieli, żeby rząd trzymał się z daleka od szczegółowych kwestii powiązanych z świadczeniem usług (zwłaszcza ich bezpośrednim dostarczaniem), a zamiast tego skupił się na egzekwowaniu zamierzonych celów. Nie była to jedyna okoliczność, bowiem Deklaracja Bolońska podpisana przez europejskich liderów wymagała, by programy studiów były definiowane przez porównywalne efekty kształcenia. Niezależnie od okoliczności, pomysł zewnętrznej (wobec rządu, ale i uczelni) ewaluacji nie spotkał się z entuzjazmem społeczności akademickiej. Przeciwnie, rozpowszechnianie się mechanizmów ewaluacji i akredytacji postrzegane było jako modny trend w zarządzaniu publicznym, który przeminie równie szybko, jak szybko się pojawił. Środowisko akademickie nie dostrzegało w nim szansy dla uczelni na stworzenie indywidualnego profilu zarówno w kontekście badawczym, jak i dydaktycznym. Zmiany w zwiększaniu autonomii programowej oraz tej związanej delegowaniem wielu uprawnień akredytacyjnych oraz ewaluacyjnych do publicznych agencji, najwięcej niezrozumienia, a nawet protestów, wzbudziło w Portugalii. Tam rozwój systemu ewaluacji i akredytacji traktowano negatywnie, ale z czasem - pod wpływem presji transnarodowych instytucji oraz przy udziale holenderskich ekspertów - zostało implementowane. System od początku ewaluował pod wpływem różnych sił politycznych, jego rozwój i poszukiwanie własnej tożsamości był dość burzliwy i - jak to określiły Maria J. Rossa i Claudia S. Sarrico - przypominał proces *od nauki chodzenia do dysfunkcyjnego nastolatka* (Rosa i Sarrico 2012: 256). Z drugiej strony, takie postawienie sprawy



pozostawiało odrobinę nadziei, że pewnego dnia nastolatek ten dorośnie, stanie się dojrzały i odpowiedzialny za swoje działania.

Trudno porównywać efekty reform we wszystkich trzech krajach, ponieważ są one na różnych etapach implementacji, choć są pewne sygnały z oceny reform (Holandia) oraz szacunki ekspertów (Portugalia i Austria). W ich opinii, we wszystkich krajach wewnętrzne mechanizmy zapewniania jakości bez wątpienia zostały wzmacnione, a zewnętrzne mechanizmy akredytacji w systemie holenderskim wydają się być najbardziej rozwinięte. Nie ma wątpiwości, że system stał się bardziej przejrzysty i „rozliczalny” z efektów (*accountability*), a reformy prowadziły ogólnie do poprawy jakości akredytowanych programów. Maria Rosa i Claudia Saricco (2012: 261) podsumowują konsekwencje dla portugalskich uniwersytetów, ale ta uwaga może być rozszerzona także na holenderskie i austriackie instytucje szkolnictwa wyższego: *biorąc pod uwagę umasowienie portugalskiego szkolnictwa wyższego, co jest istotne dla rynku pracy absolwentów, to w mniejszym stopniu jest to posiadanie samego stopnia, a bardziej odpowiedniej jakości tego stopnia.*

Zwiększenie autonomii instytucjonalnej - zwłaszcza w aspekcie edukacyjnym - spowodowało wzmocnienie mechanizmów konkurencji, ale nie jest to klasyczna konkurencja rynkowa, bowiem opiera się na wzajemnych ocenach często rywalizujących ze sobą stron. Nie znaczy to, że ogólnie rywalizacja jest mniej zaciepła, ponieważ jest kształtowana przez wyścig po ograniczone zasoby, jak pieniądze i prestiż. W odniesieniu do badań, wpływ przyznania większej autonomii (i profilowania uczelni) na poziomie instytucjonalnym jest trudny do oszacowania, ponieważ zachodziły inne rozległe procesy, które równie mocno oddziaływały na sposób formułowania indywidualnych strategii badawczych. Mimo, że trudno jest formować komparatystyczne konkluzje, nie ma wątpiwości, że holenderskie uniwersytety skorzystały w pełni z autonomii i zdołały poprawić swoje instytucjonalne możliwości, tworząc indywidualne profile badawcze i dydaktyczne uczelni. Wzrastająca różnorodność programów edukacyjnych zapewnia lepsze możliwości absolwentom. Ponadto, uniwersytety stały się bardziej elastyczne w tworzeniu własnych programów badawczych i dydaktycznych. Ułatwia im to pozyskiwanie zewnętrznego finansowania, które szacowane jest na 30% wszystkich przychodów holenderskich uczelni.

#### 5.4. Struktura zarządzania

Poglądy na temat organizacji i ustroju uniwersytetów zmieniały się dość gwałtownie przez ostatnich kilka dekad. Większość europejskich krajów przeszła podobną trajektorię przemian modelu zarządzania, choć reformy nie były wdrażane jednocześnie (Neave 1992: 84-127). Analiza postępów w szkolnictwie wyższym w Europie po II wojnie światowej pozwala nam rozróżnić trzy główne modele wewnętrznej struktury podejmowania decyzji na uniwersytecie. Te trzy typy uniwersytetów to: (a) uniwersytet typu korporacyjnego (nawiązujący do modelu

korporacji uniwersyteckich) (b) uniwersytet demokratyczny i (c) uniwersytet przedsiębiorczy. Przegląd literatury wskazuje, że występuje zmieniający się wzorzec w instytucjonalnym zarządzaniu, który ma charakter transnarodowego trendu.

Uniwersytety europejskie przeszły fundamentalną transformację z organizacji typu korporacji profesorów do instytucji demokratycznych, które miały „luźne powiązania wewnętrzne” (*loosely coupled organizations*), aż do „ściśle wewnętrznie powiązanych systemów” (*tightly coupled organizations*) opartych na zasadach menadżerskich, w tym na silnym przywództwie organizacyjnym. Mimo, że przedmiotem tego studium są zmiany zachodzące w szkolnictwie wyższym, które miały miejsce w ostatnich dwóch dekadach, to jednak, aby zrozumieć jego istotę, warto prześledzić cały proces zmian w modelu ustroju instytucji akademickich.

Pierwszy model ustroju uniwersyteckiego tworzył „uniwersytet korporacyjny”, który był oparty na korporacji profesorów uniwersyteckich. Model ten określany jest również „republiką uczonych”, w którym zarówno przywództwo, jak i podejmowanie decyzje są oparte na kolejalnym konsensusie, zawierającym przez niezależnych profesorów. Jednakże, uniwersytety zawsze były instytucjami publicznymi, które były sterowane, kontrolowane, administrowane i finansowane przez państwo (lub w jego imieniu). Była to integralna część akademickiej tradycji, zarówno w Austrii, jak i Holandii, choć w Austrii organizacja uniwersytetów przypominała model humboldtowski, a w Holandii była inspirowana modelem napoleońskim. W Portugalii reżim dyktatorski wprowadził autokratyczne elementy do instytucji szkolnictwa wyższego. Należały do nich rozwiązania takie, jak bezpośrednie mianowanie - na drodze ministerialnych poleceń - rektorów i szefów wydziałów (Lima 2011: 288). Niemniej jednak, możemy stwierdzić, że wszystkie modele instytucjonalnych rozwiązań charakteryzowały się - mimo autonomii w sprawach *sensu stricte akademickich* - bliskimi i silnymi powiązaniem z samym państwem. Prawie wszystkie nieakademickie i organizacyjne aspekty życia uniwersyteckiego były zależne od państwa. Rządy były odpowiedzialne za budżetowanie, strukturę organizacyjną i personel. To połączenie kolejalności i biurokracji było nazwane przez de Boera „duplex ordo” i było to też głównym źródłem napięć na uniwersytetach.

Druga faza transformacji ustroju uniwersyteckiego rozpoczęła się około lat 70.-80. i wywołana została falą demokratyzacji uniwersytetów. Zmiana była powiązana ze wzmacnianiem procesu demokracji w społeczeństwie jako takim (Habermas 1967; de Boer, Massen i de Weert 1999). W świecie zachodnim lata 70. są uważane za apogeum akademickiej demokracji (w tym Holandia w latach 70. i Austria oraz Portugalia w latach 80.), choć samo pojęcie demokracji niesie za sobą bogatą paletę znaczeń, w przypadku ustrojów uniwersyteckich, przekłada się to na (bardziej) równą reprezentację studentów, młodych pracowników nauki i personelu nieakademickiego w ciałach kolejalnych, obok starszych uczonych (profesorów) i co za tym idzie, udział w prowadzeniu uniwersytetu. Odnosząc się do reform austriackich Pechar stwierdza, że zmiany były poparte wartościami i odzwierciedlały

ducha czasów: „otwartość” i „demokratyzację” szkolnictwa wyższego (Pechar 2005a: 1). Oznaczało to zwiększenia uczestnictwa studentów i młodych pracowników naukowych w procesie podejmowania decyzji i ich wzrastającą rolę w strukturze ustroju uniwersyteckiego (Pechar 2005b: 4-5). Demokratyczna zmiana odzwierciedlała ducha swoich czasów, która w wymiarze akademicko-zarządczym przez Rosemary Deem (1998: 48) opisana została w następujący sposób: *kolegialność naukowców o równym statusie, pracujących razem przy minimalnej hierarchii i maksimum zaufania i raczej z podejściem samodzielnym („hands-off”), ale także z wykorzystaniem łagodnej wersji zarządzania.*

Studenckie rewolty rozpoczęły proces demokratyzacji uniwersytetów, zmierzając do zwiększenia udziału wewnętrznych interesariuszy w akademickim zarządzaniu, które oparto o organy kolegialne składające się właśnie z tej kategorii. Czyniło to z uniwersytetu nie tylko organizację demokratyczną, ale przede wszystkim polityczną, ukierunkowaną na zapewnienie w procesie zarządzania szerokiej partycypacji wewnętrznych interesariuszy. Prowadzenie uniwersytetu było zdominowane ciągłym poszukiwaniem kompromisu, celem zdobycia w ciałach kolegialnych demokratycznej większości (często chwiejnej). To spowodowało, że proces decyzyjny stał się uciążliwy i bardzo nieefektywny, a na domiar złego system - ze względu na mechanizm wyboru uczelnianych władz - był ukierunkowany na zaspokajanie przede wszystkim wewnętrznych interesów (głównie pracowników akademickich). Podsumowując, demokratyczny ustrój uniwersytetów był zorientowany przede wszystkim na proces i uczestnictwo (interesariuszy wewnętrznych), a także ochronę ich interesów. Bardzo trafnie opisał ten model Ted Tapper.

*W tym [kolegialnym] świecie zarządzanie jest prerogatywą utalentowanych amatorów, którzy okazjonalnie mogą potrzebować skontaktować się ze swoimi urzędnikami (lub zewnętrznymi doradcami) po techniczną lub profesjonalną radę. Niemal jak z definicji, sprawy uczelniane postępują w spokojnym, nawet monotonnym tempie: unikając zarówno przewodzenia, jak i menadżeryzmu, zdominowane przez rutynę komitetów i podatne na taktyki opóźniające stosowane przez nachalne jednostki i kliki (Tapper 1998: 145).*

Można powiedzieć, że demokratyczny uniwersytet odzwierciedlał poniekąd tradycyjną filozofię sektora publicznego. Każde z badanych krajów doświadczyło procesu demokratyzacji uniwersytetu, wobec czego zaobserwowano podobieństwa w logice (i zasadach) funkcjonowania, a jedynie niewielkie różnice pomiędzy nimi. Najbardziej radykalną wersję demokracji na uniwersytecie odnotowano w Portugalii, co był reakcją na reżim António de Oliveira Salazara i jego radykalny pomysł „uniwersytetu korporacyjnego”, który został zastąpiony przez - również radykalny - (w porównaniu do Holandii czy Austrii) „uniwersytet demokratyczny”, który bardziej niż w innych krajach stał się forum politycznych batalii.

*Ten moment samorządu, łączący w sobie rewolucyjne praktyki radykalnej demokracji z bezpośrednią partycypacją, zmienił uniwersytety w arenę polityczne, ideologiczne pola bitew i miejsca konfliktu (Lima 2011: 289).*

W trzeciej fazie nowe pomysły dotyczące kierowania uniwersytetem zmieniły retorykę polityczną i dyskurs dotyczący szkolnictwa wyższego (Neave 1998, 2002). George Krücken (2011) zaobserwował, że tradycyjne formy ustroju akademickiego znalazły się pod silną polityczną i ekonomiczną presją otoczenia zewnętrznego. Zarządzanie uczelnią przez społeczność akademicką utraciło polityczną legitymizację, a przede wszystkim publiczne zaufanie. Zarówno model korporacyjny, jak i demokratyczny, były postrzegane jako ukierunkowane na potrzeby społeczności uczonych (jednak z inną definicją naukowców), a kierowanie uczelnią odbywało się w sposób kolegialny.

Trzecia faza jest połączona ze znacznie szerszą transformacją sektora publicznego, która polegała na przenoszeniu do niego technik menadżerskich i organizacji wolontariackich (Reed i Anthony 1993, Clarke et al. 1994, Clark i Newman 1994, 1997b). Częścią tego procesu był transfer elementów sektora prywatnego, jego reżimów kierowniczych oraz kultury organizacyjnej, do przestrzeni sektora publicznego (Clark i Newman 1997a). Trend ten – określany powszechnie „menadżeryzmem” może być odnaleziony w organizacjach, ich kulturach, a także w narracjach i technikach menadżerskich. W takiej formie doszedł on również do obszaru szkolnictwa wyższego. Rewolucja w zarządzaniu szkolnictwem wyższym przetoczyła się przez niemal wszystkie kraje europejskie, ale de Boer (2003: 92) zaobserwował pewne narodowe i regionalne osobliwości w reakcjach na ideologiczną zmianę w szkolnictwie wyższym, choć ogólna logika instytucjonalnego porządku kierowniczego pozostała podobna. Menadżerski trend zwiastował transformację uniwersytetu demokratycznego w przedsiębiorczy, co wymagało we wszystkich krajach **przekazania władzy z organów kolegialnych do stanowisk organów jednoosobowych.**

Organy kolegialne zostały pozbawione władzy zarządczej i przeprojektowane w coś zbliżonego do rad doradczych, z ograniczoną decyzyjnością, za wyjątkiem prawa do opiniowania. Ten transfer władzy oznaczał nowe rozwiązania instytucjonalne z oddzieloną, podobną do prywatnej, wertykalną strukturą kierowania. Holenderski rząd także zapoczątkował w ramach uczelni wprowadzenie **hierarchicznego modelu mianowania stanowisk menadżerskich** (*the toppling model of appointing managerial positions*). Na szczycie uniwersyteckiej struktury władzy znajduje się rektor, który jest odpowiedzialny przed radą powierniczą (nadzorcą), co wynika z faktu, że rektorzy są mianowani/dymisjonowani przez te właśnie rady (a nie wybierani, jak w modelu demokratycznym lub mianowani przez rząd). Rady te składają się zarówno z wewnętrznych przedstawicieli, jak i znacznie silniejszych interesariuszy zewnętrznych. Ogólnie mówiąc, rady powiernicze (we wszystkich trzech krajach) odgrywają kluczową rolę w nowej strukturze zarządzania, ale ich rola będzie analizowana w osobnej części tekstu.

Z duchem sektora prywatnego przyszła także koncentracja na efektach funkcjonowania uczelni, a tym samym na **miarze każdego niemal aspektu funkcjonowania uniwersytetu**. Dotyczyło to zarówno różnych aspektów działania uczelni (np. badania, dydaktyka), ale również różnych poziomów uczelni: instytucjonalny, wydziałowy, jednostkowy (*unit*) oraz indywidualny. Ostatecznie, pomiar oraz ewaluacja stały się potężnymi narzędziami menadżerskim w dążeniu do realizacji celów organizacyjnych oraz (niektórzy powiedzieliby, że przede wszystkim) efektywności, wydajności i oszczędności w funkcjonowaniu uniwersytetu. Był to ważny krok w kierunku zarządzania opartego na danych (ilościowych), choć jak słusznie zauważyliby niektórzy krytycy: nie wszystko, co się liczy w funkcjonowaniu instytucji akademickiej jest mierzalne i nie wszystko, co się da zmierzyć (policzyć) ma znaczenie dla uczelni.

Ostatni aspekt menadżerskiej rewolucji odnosi się do **modernizacji warunków zatrudnienia**, która - mimo różnorodności tradycji akademickich oraz politycznych - wskazuje ogólny trend zwiększenia elastyczności form zatrudnienia, ale jednocześnie ograniczenia stabilizacji i bezpieczeństwa, które przez dekady uniwersytet gwarantował własnym pracownikom. Każdy z badanych krajów realizował to zadanie w nieco innych sposób, albo poprzez oddanie tej sprawy do kompetencji samego uniwersytetu (wyzwolonego z gorsetu regulacji centralnych), albo po prostu przez zatrudnianie personelu na podstawie kontraktów prawa prywatnego, co z założenia daje wysoki poziom elastyczności, ale też niepewności warunków zatrudnienia. Konsekwencją tego było odejście od jednolitych ram regulacyjnych dotyczących warunków zatrudnienia, co oznaczało zróżnicowanie indywidualnych kontraktów uczonych w zależności od wyników ich pracy. Wprowadzenie tego nigdzie nie było łatwe, w każdym z analizowanych krajów wzbudzało emocje i protesty. Pracownicy akademicy walczyli wręcz z procesem urynkwienia warunków zatrudnienia (de Boer i Goedegebuure 2007: 48).

## 5.5. Wzrost liczby aktorów zaangażowanych w zarządzanie uniwersyteckie

Ostatnim aspektem transformacji ustroju uniwersyteckiego był wzrost roli zewnętrznych interesariuszy zaangażowanych w zarządzanie uczelnią. We wszystkich badanych krajach, istotna zmiana w polityce publicznej zmierzała do **wzrostu publicznej odpowiedzialności uniwersytetów** za efekty funkcjonowania, zwłaszcza brano pod uwagę oczekiwania zewnętrznych interesariuszy. Rządy chciały widzieć więcej bezpośrednich interakcji między uniwersytetem a społeczeństwem, co pozostawało w sprzeczności z tradycyjnym postrzeganiem uniwersytetu w świecie naukowym jako elitarniej instytucji, niezależnej, a wręcz obojętnej wobec żądań i oczekiwań płynących z zewnątrz. Ten kierunek zmian w polityce - określana również mianem instrumentalizacji - był nieunikniony ze względu na to, że od uniwersytetów wymagano produkowania wiedzy przydatnej w gospodarce oraz kształcenia absolwentów, którzy mogliby napędzać rozwój postindustrialnej gospodarki.

Zaangażowanie zewnętrznych interesariuszy w ustrój uniwersytecki zostało zinstytucjonalizowane w formie rad nadzorczych lub powierniczych. Relatywnie prosta innowacja oznaczała istotną zmianę dla logiki funkcjonowania uniwersytetów głównie dlatego, że zarządy instytucji akademickich stały się odpowiedzialne przed radami nadzorczymi składającymi się z zewnętrznych interesariuszy. Była to rewolucyjna transformacja w porównaniu do demokratycznego ustroju uczelni, który charakteryzował się przede wszystkim wewnętrzną odpowiedzialnością, ponieważ to akademicy (głównie profesorowie uniwersytetu) oraz studenci wybierali rektora oraz ciała kolegialne. Istotę tych reform najlepiej obrazuje kategoria rozliczalności (odpowiedzialności, z ang. *accountability*), którą można definiować jako *obowiązek raportowania, wyjaśniania, uzasadniania, odpowiadania na pytania o wykorzystane zasoby i uzyskane efekty* (Trow 1996: 310). Barbara Romzek (2000) wyróżniła następujące typy rozliczalności (odpowiedzialności): hierarchiczną, legalną, profesjonalną i polityczną. We wszystkich trzech badanych krajach zaobserwowano wyraźne przejście od profesjonalnej do politycznej odpowiedzialności uniwersytetów i obranie zewnętrznej orientacji: *profesjonalne systemy odpowiedzialności (rozliczalności) w warunkach pracy wymagają znacznego poziomu autonomii od jednostek, które opierają swoją decyzyjność na zinternalizowanych normach odpowiednich praktyk*. Także Jeroen Huisman i Jan Currie (2004: 531) dodają do tego sposobu myślenia, że polityczna odpowiedzialność wymusza na kierujących uczelniami *reakcje na troski kluczowych grup społecznych*.

Ustrojowo uniwersytety we wszystkich trzech badanych krajach zostały wyposażone w zewnętrzne organy nadzorcze, co istotnie zmieniło logikę ich zarządzania, bowiem odwróciło kierunek rozliczalności (z wewnątrz do zewnątrz), dopuszczając przedstawicieli interesariuszy zewnętrznych do nadzorowania funkcjonowania uczelni (co wcześniej było nie do pomyślenia). Była to zmiana radykalna, bowiem rady powiernicze (jako rady kuratorów) istniały wcześniej tylko w Holandii. Wzrastająca liczba różnych (zewnętrznych) aktorów zaangażowanych w zarządzanie uniwersyteckie spowodowała, że jego struktura stała się bardziej złożona niż była jeszcze we wczesnych latach 80., kiedy Burton Clark (1983) dokonał typologii mechanizmów koordynacji w szkolnictwie wyższym. Współczesny uniwersytet jest uwikłany w szereg sieciowych zależności z interesariuszami zewnętrznymi, będąc integralną częścią postindustrialnego modelu gospodarki. Oznacza to, że uniwersytety są konfrontowane z licznymi (niekiedy sprzecznymi) wewnętrznymi i zewnętrznymi oczekiwaniami dotyczącymi klasycznych osiągnięć akademickich, a przede wszystkim społecznego oraz gospodarczego zaangażowania. Uczyniło to skomplikowanym funkcjonowanie uczelni, ale dzięki zaangażowaniu reprezentantów zewnętrznych interesariuszy, uniwersytety miały się stać bardziej otwarte na potrzeby społeczeństwa i gospodarki. Naturalnie, instytucjonalne aranżacje zastosowane w poszczególnych krajach różnią się, ale główne cechy analizowanych ustrojów uczelnianych są podobne.

Po pierwsze i najważniejsze, kluczowym elementem nowego ustroju jest wybieranie/mianowanie rektorów/prezydentów (i innych wykonawczych stanowisk z zakresu zarządzania uniwersytetem) i nadzorowanie ich pracy przez organy zewnętrzne (reprezentujące również zewnętrznych interesariuszy). Skład rad powierniczych różni się w zależności od badanego kraju. Najbardziej zewnętrzna rada, jeśli uwzględnić kwestię składu, występuje w holenderskich uniwersytetach, gdzie wszystkich 5 członków rady powierniczej mianuje minister i wszyscy są spoza uniwersytetu. W austriackich uniwersytetach, rady powiernicze (nazywane radami uniwersyteckimi - *university councils*) wykazują doskonałą równowagę pomiędzy zewnętrznymi a wewnętrznymi przedstawicielami. Rady uniwersyteckie składają się z równej reprezentacji mianowanej przez ministra i senat uniwersytecki. Austriackie rady uniwersyteckie składają się z nieparzystej liczby członków (5, 7 lub 9) z jednym miejscem wybieranym przez już mianowanych członków. W portugalskich uniwersytetach zgromadzenie uniwersytetu (*general council*) jest największe (od 15 do 35 członków) ze wszystkich tego rodzaju organów uwzględnianych w badanych krajach i ma najbardziej „wewnętrzny” (czy „środowiskowy”) skład przez demokratyczny sposób mianowania (a właściwie wybierania) członków. Tylko między 30-49% składu zgromadzenia to jednostki o uznanych zasługach, adekwatnej wiedzy i doświadczeniu (które w żaden sposób nie są związane z instytucją), natomiast większość członków tej rady to naukowcy i studenci. W skrócie, spośród badanych krajów uniwersytety Holandii są najbardziej odpowiedzialne przed zewnętrznymi interesariuszami, a portugalskie uczelnie pozostają nadal silnie zależne od reprezentacji środowiskowej.

Po drugie, rady powiernicze są komplementarne wobec istniejącej struktury zarządzania uczelnią, a ich członkowie mają wyraźne zdefiniowany zakres obowiązków (poza Portugalią). Utworzenie rad nadzorczych oznaczało zmianę w polityce publicznej, która zwiększyła dystans pomiędzy rządem a uczelniami, ale stworzyła instytucjonalne ramy dla zewnętrznych interesariuszy, aby mogli oddziaływać na funkcjonowanie uczelni. Organy nadzorcze są poważnymi jednostkami, które mają wyznaczone zadania do zrealizowania w każdym kraju, nawet jeżeli spotykają się tylko 4 razy w roku. Różnice w składzie pomiędzy krajami odzwierciedlają różne akademickie tradycje (napoleońską, humboldtowską) i odległe polityczne dziedzictwa.

Po trzecie, we wszystkich trzech krajach rady powiernicze (nadzorcze) pełnią funkcje strategiczne, to znaczy mianują/dymisjonują rektora/prezydenta, organizują procedury wyborów i akceptują zmiany w statucie uniwersyteckim. W Austrii i Holandii, gdzie uniwersytety były znacznie bardziej politycznie odpowiedzialne (*accountable*), ciała nadzorcze zajmują się również zatwierdzaniem planów strategicznych, finansowych oraz budżetowych.

Podsumowując, trzeba sobie uświadomić, że we wszystkich trzech krajach, ustrój uniwersytecki odgrywał główną rolę i stał się centralnym punktem w programie implementowanych reform. Mimo narodowych odmierności, wynikających z różnych politycznych uwarunkowań i akademickich tradycji, reformy ustroju uczelni koncentrowały się na trzech zagadnieniach: (a) autonomii uniwersytetów, (b) strukturze ich zarządzania i (c) zaangażowaniu zewnętrznych interesariuszy w funkcjonowaniu uniwersytetów (zewnętrzna rozliczalność uczelni). Choć otoczenie instytucjonalne w Holandii, Austrii, czy Portugalii znacząco się różni, to kierunek zmian ustroju akademickiego jest zbliżony i charakteryzuje się znacznymi podobieństwami.



## 6. Reformy w Holandii, Portugalii i Austrii w kontekście problemów z ustrojem uniwersyteckim w Polsce

Reformy przeprowadzone w trzech badanych krajach pozwoliły nam stworzyć pewien model reform ustrojowych w szkolnictwie wyższym, ale - jak już wcześniej wielokrotnie podkreślaliśmy - istotnym elementem zmian w tym obszarze jest kontekst kulturowy oraz instytucjonalny. Z tego powodu postanowiliśmy przeprowadzić wywiady z polskimi ekspertami, aby otrzymać odpowiedź na pytanie o to, czy wyodrębniony przez nas model ma szansę (i w jakiej formie) być implementowany w polskich warunkach. Przeprowadzone wywiady z polskimi ekspertami pokazały zróżnicowanie, szeroką gamę wizji, opinii i poglądów na temat ustroju uniwersytetów.

Jednakże, celem nie było badanie osobistych opinii na ten temat, ale odwołanie się do kierowniczego doświadczenia i wiedzy naszych ekspertów, którzy stali się dla nas gremium doradczym. Nie można ich jednak absolutnie traktować jako próby reprezentatywnej, dobór ekspertów miał charakter celowy i miał pokazać całe spektrum opinii na temat reform ustroju uniwersyteckiego w Polsce. Z tego powodu, obrana strategia badawcza nie pozwalała nam formułować silnych wniosków dotyczących stanowiska całej społeczności akademickiej w Polsce. Nasze aspiracje badawcze były znacznie skromniejsze, chcieliśmy odpowiedzieć na kilka prostych pytań:

- (a) czy reformy ustroju uniwersyteckiego w Holandii, Portugalii oraz Austrii mogą być wykorzystane jako źródło inspiracji, plan działań, czy po prostu zestaw gotowych rozwiązań dla polskich wysiłków reformatorskich?
- (b) czy nowe instytucjonalne rozwiązania mogą efektywnie rozwiązywać problemy na polskich uniwersytetach?
- (c) jak te polityczne i instytucjonalne reformy mogłyby być przyjęte przez społeczność akademicką w Polsce?

Eksperci (umieszczeni na liście w aneksie) byli wybrani według kryterium kierowniczego doświadczenia w prowadzeniu uniwersytetów lub innych instytucji w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce. Lista uwzględnia aktualnych i byłych rektorów, prorektorów i wiceministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe, a więc osoby posiadające nie tylko opinie, ale również wiedzę oraz doświadczenie zarządcze w szkolnictwie wyższym. Stąd też zasadniczym kryterium doboru respondentów było rozległe doświadczenie menadżerskie w szkolnictwie wyższym; od respondentów oczekiwano wyraźnych odniesień do ich doświadczenia podczas

rozmowy o transferze innowacyjnych polityk i rozwiązań instytucjonalnych do uniwersytetów w Polsce. Naszym celem było „przetestowanie” na ekspertach propozycje reform ustroju uniwersytetów w Polsce, bowiem byli oni poproszeni o odniesienie się do głównych cech wyodrębnionego przez nas modelu ustroju uczelni, stworzonego na podstawie badań w Holandii, Austrii oraz Portugalii, wskazując te elementy, który warto przenieść do Polski. W ten sposób chcielibyśmy wzmocnić polską debatę o reformach w szkolnictwie wyższym, która jest zdominowana przez typ myślenia - anegdotycznie określany jako - *strong convictions little evidence*.

### 6.1. Istniejące dokumenty

Punktem wyjścia dla naszej analizy jest przyjrzenie się dwóm konkurencyjnym dokumentom strategicznym pod tym samym tytułem „*Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku*”, które były przygotowane przez dwa rywalizujące ze sobą „obozy”: (1) grupę rektorów pod instytucjonalnym parasolem Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP) i Fundacji Rektorów Polskich (FRP) oraz (2) zewnętrznego konsorcjum składającego się z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Ernst & Young. Nie ma istotnych różnic pomiędzy tymi dwoma dokumentami w odniesieniu do ustroju uniwersyteckiego, ale różnią się jeśli chodzi o poziom analiz. Pierwszy dokument odnosi się do blue sky ideas i jedynie sygnalizuje sprawy, które powinny być rozważone przy reformowaniu sektora uniwersyteckiego. Rzuca światło na kierunki przyszłych możliwych zmian, ale rzadko je konkretyzuje. Poniżej znajdują się dwa cytaty z pierwszego dokumentu, które odnoszą się do ustroju uniwersyteckiego i obrazują także poziom przeprowadzonych analiz.

*Zarządzanie uczelniami publicznymi będzie oparte na zasadzie harmonizacji w ramach zwiększonych kompetencji zarządczych rektora, funkcji o charakterze governance w sferze kształcenia, badań naukowych i społecznej misji uczelni oraz funkcji o charakterze management w sferze zasobów uczelni z możliwością wprowadzenia przez uczelnie, w ramach swych statutów, analogicznego rozdzielenia funkcji nadzorczych pomiędzy senat i nowy organ w postaci rady powierniczej, z przekazaniem jej uprawnień ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w odniesieniu do gospodarowania mieniem uczelni (KRASP 2009a: 67).*

*Zostanie zmodyfikowany zakres działania i odpowiedzialności oraz, opcjonalnie, sposób powoływania organów uczelni publicznych, a także wprowadzony będzie efektywny system zarządzania jakością w najważniejszych obszarach działania uczelni (KRASP 2009a: 67).*

Strategia KRASP miała na celu wskazanie kierunków zmian, bez zwracania uwagi na szczegóły na poziomie instytucjonalnym, a właśnie w tych szczegółach tkwi istota problemu. Ogólnie mówiąc, strategia wzmocniała rektorów, dając im więcej

władzy organizacyjnej, pozostawiała także przestrzeń dla funkcjonowania organów zewnętrznych takich, jak rady powiernicze, ale nie zawiera w tej mierze żadnych propozycji.

Strategia IBnGR i E&Y dla odmiany, proponowała konkretny model ustroju uczelni, który można określić jako "przedsiębiorczy model uniwersytetu". Miał być bardziej rozliczalny (odpowiedzialny), zorientowany na jakość i transparentny. Struktura zarządzania uniwersyteckiego miała się składać z następujących władz:

- (a) rada powiernicza;
- (b) kolegium rektorskie;
- (c) senat akademicki;
- (d) rada pracownicza;
- (e) samorząd studentów (który będzie także uwzględniał doktorantów).

Nowością jest rada powiernicza, składająca się z 7 członków: 1 reprezentanta wskazanego przez ministerstwo, 2 przez senat uniwersytecki, 2 przez lokalne władze i 2 przez organizacje pracodawców. Rada powiernicza miała być odpowiedzialna za wybór rektora poprzez powołanie specjalnego komitetu, w którym obecni pracownicy uniwersytetu nie mogą mieć większości. Komitet przeprowadza rozmowy z kandydatami i prezentuje radzie powierniczej ranking kandydatów wraz z rekomendacjami, ponieważ to rada powiernicza mianuje rektora.

Porównując te dwa dokumenty można stwierdzić, że oba odnoszą się bezpośrednio do zarządzania uczelniami i dotyczą tych samych kwestii w odniesieniu do kierunków reform. Zaskakującym jest, że relacja pomiędzy dwoma grupami przygotowującymi strategię była raczej wroga (świadczą o tym liczne publikacje prasowe), choć różnica pomiędzy tymi dokumentami to kwestia raczej poziomu analizy niż zawartych w nich rozwiązań. Strategia KRASP wskazuje kierunki zmiany, a dokument IBnGR i E&Y zawiera instrukcję, jak je realizować oraz określa w szczególności nowy porządek instytucjonalny. W pewien sposób te strategię stały się nieporównywalne ze względu na przepaść dzielącą różne poziomy analizy i wnioski z nich wynikające. Nieporównywalność tych dokumentów może wynikać po części z charakteru dyskusji, która oddaliła się znacznie od istoty problemu, a główna oś sporu przeniosła się na problem tego, czy konsorcjum, w którego skład wchodzi prywatne przedsiębiorstwo może być odpowiedzialne za zapewnianie strategicznych wytycznych dla szkolnictwa wyższego w Polsce. Wielu prominentnych członków akademickiej oligarchii wyrażało rozczarowanie faktem, że to właśnie E&Y i IBnGR wygrało przetarg na przygotowanie dokumentu strategicznego dotyczącego rozwoju szkolnictwa wyższego, przez to skupiali się raczej na samych podmiotach realizujących zadanie, zamiast na zespole zatrudnionym przy przygotowywaniu raportu, który składał się z szanowanych i uznanych w świecie nauki ekspertów (z bogatymi listami publikacji) i doświadczeniem zarządczym w szkolnictwie wyższym. Natomiast Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które było odpowiedzialne za zlecenie przygotowania tego dokumentu było w znacznym

stopniu obwinione za marnowanie publicznych funduszy, wspieranie prywatnych firm consultingowych i obrażanie akademii. Ten krytycyzm był werbalizowany nie tylko przez akademicką oligarchię, której relacje z rządem liberalnym były tradycyjnie zawsze trudne, ale także część przedstawicieli społeczności akademickiej miała podobne zdanie.

Dyskusja, która pojawiła się po ukazaniu się tych dwóch dokumentów stała się wymownym wprowadzeniem do analizy wywiadów z ekspertami o reformie zarządzania uczelniami w Polsce. Przez niemal 20 lat rządy w Polsce stosowały *politykę utrzymania status quo lub "brak polityki" w odniesieniu do szkolnictwa wyższego*. Ministerstwo odpowiedzialne za naukę i szkolnictwo wyższe było tradycyjnie słabe jako aktor polityczny i ograniczało się głównie do zadań administracyjnych. Nawet ustawa z 2005 r. została przygotowana przez grupę rektorów pod politycznym patronatem ówczesnego Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, który przeprowadził projekt przez Parlament. Po 20 latach prowadzenia polityki bez polityki (dokumenty strategiczne ukazały się w 2011 roku) nie powinno dziwić, że społeczność akademicka nie zaakceptowała zewnętrznych aktorów (w szczególności z prywatnego sektora) i ich zaangażowania w tworzenie polityki wobec szkolnictwa wyższego. Istniało oczekiwanie, że polityka ta będzie projektowana przez reprezentantów społeczności akademickiej lub chociaż Polską Akademię Nauk. Szkolnictwo wyższe i nauka postrzegane są jako wewnętrzne sprawy społeczności akademickiej, które powinny zostać w rękach naukowców.

## 6.2. Prawo o szkolnictwie wyższym w Polsce

Ostatnia próba największej reformy szkolnictwa wyższego została przeprowadzona w latach 2011-2014. Oparta była na ambitnych założeniach opublikowanych w 2008 roku (MNiSW 2008) zawartych w dokumencie „Budujemy na Wiedzy”, które w toku konsultacji środowiskowych projekt utracił większość odważnych propozycji. Przede wszystkim utracił swoją ostrość i wyrazistość w odniesieniu do modernizacji zarządzania uniwersytetami, który w ostatecznym kształcie zaproponował tylko niezbyt istotne i marginalne zmiany. Finalna wersja uchwalona przez Parlament zawiera następujące zmiany w odniesieniu do ustroju uniwersytetów:

- (a) pozwolić uczelniom na tworzenie zewnętrznych organów instytucjonalnych (konwentów), których kompetencje są w zasadzie symboliczne;
- (b) pozwolić uniwersytetom na wybór rektora i dziekanów na zasadzie konkursu (opcjonalnie);
- (c) znieść górne widełki pensji w wynagrodzeniach akademickich;
- (d) wzmocnić pozycję rektora kosztem senatu;
- (e) wprowadzić obowiązkowe procedury zwolnień dla tych pracowników naukowych, którzy otrzymają dwie (pod rząd) negatywne oceny w ewaluacji efektów pracy;
- (f) wymaganie zgody rektora w przypadku drugiego (pełnoetatowego) zatrudnienia (do tej pory, tylko trzecie pełnoetatowe zatrudnienie wymagało zgody rektora, a o drugim wystarczyło rektora poinformować);

- (g) przyznanie prawa ministerstwu do zawieszania rektorów i innych władz instytucjonalnych uczelni oraz jej delegatów na okres max. 3 lat w momencie, gdy sytuacja finansowa ich instytucji jest krytyczna (a plan naprawczy nie przyniósł rezultatów);
- (h) wprowadzenie 2% dopłat na rekrutację na studia w publicznych instytucjach szkolnictwa wyższego.

Nowe prawo o szkolnictwie wyższym wyznaczyło jasne kierunki reform w 2010 r., choć miało bardziej symboliczne znaczenie niż realny wpływ na ustrój uczelni. Ministerstwo miało zamiar uczynić z uniwersytetów organizacje bardziej przedsiębiorcze w kontekście ustrojowym, ale była to „miękka” zmiana, bowiem większość z ważnych innowacji została zapisana jako opcjonalna i uzależniona od zgody uczelnianych senatów. Nie jest zaskoczeniem, że większość uniwersytetów odrzuciła reformy wspierające model przedsiębiorczy i zachowała swoją demokratyczną strukturę zarządzania. Jak już wspomniano, ministerstwo początkowo miało wielkie i ambitne plany, by wdrożyć głębsze zmiany, ale poległo ze względu na opór środowiskowy (a dokładniej jego prominentnych przedstawicieli). W rezultacie w roku 2014 r. nie było ani jednej uczelni, która zdecydowałaby się wybrać lub chociaż selekcjonować na drodze otwartego konkursu kandydatów na stanowiska menadżerskie. Co więcej, niektóre uniwersytety wykluczyły zupełnie taką możliwość w swoich statutach. Zaledwie kilka instytucji akademickich zdecydowało się na utworzenie konwentów uniwersyteckich, które jednak nie miały żadnych mocy zarządczych, pełniąc głównie funkcje dekoracyjne oraz towarzyskie, jako miejsce spotkań różnych zewnętrznych interesariuszy (dotyczy to zwłaszcza uczelni ekonomicznych).

Reformy z 2010 r. wprowadziły dwie ważne i bezwarunkowe zmiany do prawa o szkolnictwie wyższym, które miały wpływ na zarządzanie uczelniami. Pierwsza z nich dotyczy tego, że rektor jest w większym stopniu (menadżersko) indywidualnie odpowiedzialny za kondycję uczelni. Nowe prawo zbudowane jest na solidnych fundamentach instytucjonalnego przywództwa, choć realna (mentalna) zmiana była kojarzona z pozwoleniem ministerstwu na zawieszanie rektora, senatu i rad wydziałów (w zakresie spraw zarządczych), jeżeli uniwersytet straci stabilność finansową i nie przedstawi planu oszczędnościowego. To jest czysto hipotetyczny scenariusz, ponieważ warunki, w jakich tego rodzaju radykalne kroki mogłyby być podjęte są dość restrykcyjnie określone, ale stworzenie takiego instrumentarium miało głównie zmusić uczelnie do dyscypliny finansowej.

Celem tego zapisu jest przypominać społeczności akademickiej, że z finansową stabilnością trzeba się liczyć i że uniwersytety nie mogą wydawać więcej niż mają. W ostatecznym rozrachunku, tu mowa jest o publicznych środkach i długu o tym samym charakterze. Niemniej jednak, ogłoszenie tej nowelizacji (w szczególności tego fragmentu o możliwości zawieszania władz uczelni) spowodowało publiczne oburzenie, napędzane przez akademickich oligarchów, którzy zupełnie nie zgodzili się z ministerstwem. Debata stała się bardzo emocjonalna; niektórzy z rektorów

odwoływali się wprost do czasów stalinizmu, gdzie ministerstwo także miało możliwość zawieszania rektorów (choć przesłanki, które za tym stały były zupełnie inne). Przewodnicząca KRASP i jednocześnie rektor Uniwersytetu Warszawskiego odpowiedziała następującymi słowami: *wkroczenie rektora-komisarza do uniwersytetu oznacza koniec jego autonomii (Rzeczpospolita)*. Jerzy Woźnicki, przewodniczący Fundacji Rektorów Polskich, zareagował w podobny sposób, ostrzegając ministerstwo, że *ten mechanizm jest kojarzony z dziedzictwem PRL, a rektor-komisarz oznacza zamach na niepodległość instytucji szkolnictwa wyższego (...), ponieważ zarząd komisaryczny zawiesza rektora, senat i rady wydziałów*.

Debata publiczna była zdominowana argumentami emocjonalnymi i wielkimi ideami. Choć w rzeczywistości było to starcie pomiędzy władzą publiczną (ministerstwo) a akademicką oligarchią (organizacje rektorów) o układ sił w szkolnictwie wyższym w Polsce. Bardziej niż o cokolwiek innego, dyskusja toczyła się wokół sporu o to, kto ma prawo tworzyć politykę wobec szkolnictwa wyższego, która także określała model ustroju uniwersyteckiego. Przez lata to właśnie społeczność akademicka miała ostatnie słowo w tym obszarze, ale ówczesny rząd (dokładniej minister Barbara Kudrycka) miał wyraźnie odmienną wizję. Spór między władzą polityczną a środowiskiem akademickich oligarchów jeszcze się nie zakończył i otwartym pozostaje pytanie, kto ma prawo decydować o polityce publicznej: społeczność akademicka, czy władza publiczna.

To pytanie jest niezwykle istotne w odniesieniu do naszego badania i aspiracji wpływania na politykę publiczną w obszarze zarządzania uniwersytetami. Można uznać, że ostatnie reformy prawne nie zdołały wprowadzić poważnych strukturalnych zmian w zarządzaniu polskimi uniwersytetami. Jest to tylko częściowo prawdziwe, bowiem uwzględniając całokształt polskiej polityki wobec szkolnictwa wyższego (1989-2014), ostatnie poprawki do prawa o szkolnictwie wyższym stanowiły istotny zwrot w procesie tworzenia polityki publicznej wobec uczelni. Mimo raczej skromnych zmian w ustroju uczelni, ministerstwu udało się (nie bez trudu) stać się dominującą siłą, a jego rola (poza dotychczasową - administracyjną) jako aktywnego aktora politycznego i twórcy tejże polityki została dostrzeżona. Chodziło o przywrócenie znaczenia polityce publicznej według angielskiego przysłowia *who pays the piper calls the tune* („kto płaci, ten wymaga”), co spotkało się jednak z silnym oporem społeczności akademickiej, która od dwóch dekad postrzegała politykę publiczną jako wynik oddolnego procesu.

Podsumowując, przez dwadzieścia lat polski rząd prowadził politykę bez polityki, pozostawiając oligarchii akademickiej swobodę kierowania szkolnictwem wyższym, co powoduje, że trudno jest zawrócić z tej drogi. Debata publiczna dotycząca *„Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r.”* oraz nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym z 2011-2014 r., nie pozostawiły wątpliwości, że relacja między ministerstwem i oligarchią akademicką jest niełatwa i napięta, a ci ostatni z dużą nieufnością patrzą na uczestnictwo przedstawicieli zewnętrznych interesariuszy w polityce publicznej.

### 6.3. Jaki uniwersytet i komu ma służyć?

To fundamentalne pytanie jest najlepszym wstępem do tego, żeby przedyskutować sprawę nowego ustroju uniwersyteckiego w Polsce. Celem reform w Austrii, Holandii i Portugalii było to, żeby przekształcać uniwersytety w bardziej przedsiębiorcze instytucje, które - w warunkach słabnącego zaangażowania państwa opiekuńczego w finansowanie szkolnictwa wyższego - mogłyby stać się funkcjonalnym rozwiązaniem wobec rosnących rozmiarów szkolnictwa wyższego i ekspansji sektora badawczego. Uniwersytety były postrzegane jako instytucje akademickie o szczególnym prestiżu, które jednak nie były w stanie dopasować się do społecznych oczekiwań. Widoczne było znaczne niezadowolenie z funkcjonowania uczelni zwłaszcza, że postindustrialny model gospodarki coraz silniej demonstrował potrzebę bliższej współpracy w obszarze edukacji, badań i consultingu.

Warto zauważyć, że podczas wywiadów, wszyscy eksperci podzielali klasyczne podejście do uniwersytetów, które wcześniej wyraził już Peter Maassen i Johan Olsen. Według nich uniwersytet to:

*(...) instytucja ze stosunkowo trwałym zbiorem zasad i zorganizowanych praktyk zawartych w strukturach znaczenia i zasobach, które pozostają względnie niezmienione w obliczu przemian jednostek i są odporne na idiosynkratyczne preferencje i oczekiwania jednostek oraz zmieniające się warunki zewnętrzne (Maassen i Olsen 2007: 27).*

Podkreślali, że dobrze zakorzenione instytucje odzwierciedlają historyczne doświadczenia społeczności, że trudno je wykorzenić (co wymaga czasu) i że nie zmieniają się łatwo i radykalnie, za wyjątkiem wystąpienia specjalnych okoliczności takich, jak rozległe kryzysy efektywności (ibidem). Ten punkt widzenia był zbieżny z opiniami ekspertów, którzy często odnosili się do polskiej historii i tradycji akademickich, co nie miało związku z ich opiniami o aktualnych sprawach. Pokazuje to, że współczesne dylematy uniwersytetów respondenci postrzegali przez pryzmat doświadczenia historycznego. Wskazywali także, że ten sposób myślenia w zasadzie odzwierciedla nastroje społeczności akademickiej w Polsce.

Wprawdzie eksperci wyraźnie i w sposób fundamentalny różnili się w definiowaniu uniwersytetu, to mimo tego przyznają, że uniwersytety w Polsce są postrzegane przede wszystkim jako aktorzy polityczni, wewnątrz których równowaga sił ma kluczowe znaczenie dla ich ustroju instytucjonalnego. Dodatkowo, uniwersytety zostały ustanowione w celu zapewniania i zabezpieczania wolności poszczególnych naukowców, od których wymaga się kreatywności. Zatem, centralną wartością uniwersytetu jest wolność, która jest fundamentem każdego kreatywnego działania. Zgodnie z tym, co powiedział jeden z respondentów: *najważniejszą rzeczą na uniwersytecie jest to, że zapewnia on wolność*. Swoboda prowadzenia badań i nauczania to jądro uniwersytetu, jego centrum, które może być jedynie obronione przez społeczność uniwersytecką. Zatem, jak stwierdził jeden z ekspertów: to automatycznie dostarcza nam odpowiedzi [na pytanie - uzup. autorzy] o *samorząd*

*uczelni. Musi być (...), nawet jeśli ogranicza możliwość kierowania uczelnią. Samorządność społeczności uniwersytetu gwarantuje wolność akademicką.* Naturalnie, taki punkt widzenia implikuje, że demokratyczny model zarządzania jest jedynym możliwym wzorem na zarządzanie uczelnią. Kolejny ekspert dostarcza wyczerpującego wyjaśnienia:

*Bronimy akademickiej wolności dzięki dwóm mechanizmom: osobistym i normatywnym: indywidualny bezterminowy etat - sytuacja życiowa dla niewielu, wybranych, wyróżniających się uczonych (nie dla wszystkich i nie za wcześnie); w obszarze normatywnym - zasady instytucjonalne, które dają gwarancję akademickiej wolności, a te zasady są zapewniane przez samorządne organy, które reprezentują społeczność uniwersytetu. Te samorządne organy składają się z różnych przedstawicieli społeczności akademickiej, których istnienie jest konieczne, żeby zapobiec instytucjonalnej anarchii. W skrócie, organy kolegialne i demokratyczne są integralnymi częściami uniwersytetu.*

Bardzo konserwatywna opinia wyrażona została przez jednego z kluczowych ekspertów i zapewne nie jest jednostkowym zjawiskiem. Wprawdzie trudno jest dostarczyć solidnych dowodów, co do jej powszechności, to analiza dyskursu dotyczącego konkurencyjnych strategii rozwoju szkolnictwa do 2020 r. oraz ostatnie nowelizacje PSW (Prawa o szkolnictwie wyższym) dostarczają argumentów, które pozwalają sądzić, że tego typu rozumowanie, jeśli nie jest dominujące, to na pewno popularne przynajmniej w niektórych sferach środowiska akademickiego.

Jest to kojarzone z ostentacyjnym brakiem zaufania do władz publicznych, polityków i demokratycznie wybranych reprezentantów, którzy piastują stanowiska rządowe. Jeden z ekspertów wprost odmówił prawa do reformowania szkolnictwa wyższego: *polska klasa polityczna nie ma prawa wdrażać takich zmian [w szkolnictwie wyższym - uzup. autorzy] jak to zrobiono w Holandii* dodając przy tym, że *demokratycznie wybrany rząd nie ma prawa robić wszystkiego, na co ma ochotę*. W tym kontekście, naturalnym pytaniem jest, ile potrzeba czasu, żeby publiczne zaufanie do demokratycznie wybranych władz dawało im możliwość reformowania szkolnictwa wyższego. Pytanie to jest o tyle istotne, że Polska jest w pełni demokratycznym krajem od początku lat 90. i takie opinie, wyrażane przez przedstawicieli władz akademickich, dają wiele do myślenia odnośnie relacji władze - uniwersytety. Eksperci różnili się w tej sprawie, niektórzy uważali, że to nie kwestia zaufania, ale raczej przywileju samorządności uniwersytetu. Naukowcy po prostu nie lubią, żeby ktoś im mówił, co mają robić i nie chcą być odpowiedzialni przed nikim innym poza uczelnią. Nadmiernie wykorzystują pojęcie wolności akademickiej po to, by bronić własnych korporacyjnych przywilejów. Pewnym kluczem do zrozumienia tak daleko posuniętej nieufności jest - według innych ekspertów - to, że spora część pracowników naukowych (zwłaszcza tych starszych) pamięta dobrze czasy komunistyczne, kiedy ograniczanie zakresu samorządności uniwersyteckiej było politycznym instrumentem w walce władz komunistycznych ze środowiskiem akademickim w Polsce.



Są różne sposoby na wyjaśnienie tego zjawiska, ale nie ma wątpliwości, że wielu pracowników naukowych zwyczajnie przyzwyczało się do przywilejów demokratycznych organizacji, które pozwalają wpływać im na politykę instytucji i wydziału. Zapewniają im one pewną (często jedynie symboliczną) władzę i prestiż. Nawet ci eksperci, którzy są znani ze swoich konserwatywnych poglądów mówili nam wprost, że *uniwersytet może być jedynie demokratyczną i samorządną instytucją; inaczej nie będzie uniwersytetu w ogóle*. Tego rodzaju twierdzenie wskazuje, że reformy ustroju uniwersyteckiego są wielkim wyzwaniem dla polityki publicznej w Polsce, a proces ich implementacji (w kontekście ustroju uniwersytetu) może być wyjątkowo trudny.

**Według naszej opinii, jedną z najbardziej istotnych przeszkód w modernizowaniu ustroju uniwersytetów jest to, że część wspólnoty akademickiej nie dostrzega (albo nie chce zauważyć), że świat na zewnątrz uniwersytetu uległ dramatycznym zmianom, Polska jest wolnym, stabilnym i demokratycznym krajem, w którym nie pojawia się żaden poważny argument, który usprawiedliwiłoby traktowanie naukowców jako szczególnie wrażliwą grupę, której wolność badań i nauczania byłaby w sposób szczególny zagrożona.**

#### 6.4. Bariery w rozwoju uniwersytetów w Polsce

Reformy ustroju uniwersytetów w Holandii, Portugalii i Austrii, miały na celu oswobodzić uniwersytety z biurokratycznych regulacji, które ograniczały ich sterowność. Eksperci zostali poproszeni, żeby zidentyfikować główne ograniczenia, które uniemożliwiają polskim uniwersytetom zrobienie użytku ze swoich atutów i pełne rozwinięcie własnych możliwości. Zidentyfikowali oni dwa główne typy barier, które utrudniają funkcjonowanie uniwersytetom. Bariery te mają charakter wewnętrzny i zewnętrzny. Warto przy tym zaznaczyć, że eksperci byli wyraźnie podzieleni w stosunku do tego, które z nich są bardziej szkodliwe, co jednak na potrzeby tego badania, nie ma większego znaczenia. Przeanalizowaliśmy oba rodzaje trudności, próbując ustalić, czy reformy wprowadzone w krajach odniesienia mogłyby być panaceum na problemy polskich uniwersytetów.

**Pierwszym typem ograniczeń jest zewnętrzny gorset szczegółowych regulacji.**

Respondenci nie pozostawili nam żadnych wątpliwości dotyczących tego, że polskie szkolnictwo wyższe jest dramatycznie przeregulowane. Władze publiczne nie ufają uniwersytetom, które zmagają się z niekończącą się liczbą bezsensownych regulacji. Na domiar złego ich liczba i szczegółowość zwiększają się. Eksperci generalnie zgodzili się, że polskie uniwersytety desperacko potrzebują więcej finansowej i organizacyjnej swobody, aby mogły lepiej wykorzystać swój potencjał. Jednym z głównych powodów słabych wyników w prowadzonych badaniach, dydaktyce i pozostałych działaniach (np. relacji z biznesem) jest konieczność stosowania się do licznych regulacji, których istnienie niczemu nie służy. Eksperci rozumieją, że system szkolnictwa wyższego w Polsce składa się aż z 450 skrajnie różnych instytucji szkolnictwa wyższego i że polityka wobec niego musi rozróżniać wielość

tych wewnętrznych niuansów w obrębie systemu, ale nie usprawiedliwia to tak dużej liczby regulacji.

Polityka publiczna nie może być dłużej prowadzona w taki sposób (systemowy, jednakowy dla wszystkich) zwłaszcza, gdy system szkolnictwa wyższego składa się z tak dużej liczby instytucji o tak odmiennych celach. Wymagane jest indywidualne lub chociaż modyfikowane podejście w odniesieniu do pewnych typów instytucji szkolnictwa wyższego. Ekspersi nie mieli wątpliwości, że instytucjami najbardziej zasługującymi na zaufanie władzy są uczelnie badawcze, one też powinny mieć najwięcej swobody zarządczej i finansowej. Reformy w badanych przez nas krajach (Holandii, Portugalii oraz Austrii) miały przynajmniej jeden wspólny cel – zwiększenie finansowej i organizacyjnej autonomii – i eksperci, z którymi przeprowadzono rozmowy wskazują także, że podobny kierunek reform powinien być obrany w przypadku Polski. Rosnąca liczba szczegółowych regulacji w szkolnictwie wyższym to najlepszy dowód braku zaufania, jaki rząd demonstruje wobec instytucji szkolnictwa wyższego. Jak dotąd podkreślaliśmy brak zaufania do władz wśród społeczności akademickiej, o którym mówili eksperci (lub sami dawali temu wyraz), ale także władza demonstruje skrajny brak zaufania do uniwersytetów. Według pytanek ekspertów sytuacja się wyłącznie pogarsza. Trafne przykłady można znaleźć w ostatnich poprawkach do PSW, które wprowadzono w 2010 r. wymagają, aby publiczne uniwersytety prowadziły odrębną księgowość dla niepublicznych pieniędzy, zakazano także korzystania z depozytów bankowych, czy kont oszczędnościowych dla środków publicznych. To jest kompletnie irracjonalne i eksperci także wskazywali, że tego rodzaju regulacje działają na niekorzyść uczelni, ale musiały się one do tego niestety dostosować.

W każdym z analizowanych przez nas krajów polityka publiczna miała na celu ułatwić funkcjonowanie uniwersytetów po to, by rozszerzyć ich autonomię lub chociaż (jak w Portugalii) dać uczelniom swobodny wybór instytucjonalnego profilu oraz struktury organizacyjnej. Zdaniem polskich ekspertów to nie status prawny blokuje rozwój uniwersytetów, ale biurokratyczne regulacje, które je silnie ograniczają, więc jeżeli jego zmiana oznacza uwolnienie od nadmiaru biurokratycznych regulacji, to byłby to krok bardzo oczekiwany. Jednak zamiast zmiany statusu prawnego uniwersytetów, lepsza byłaby ich zdaniem liberalizacja (lub nawet uchylenie) finansowych regulacji, które znajdują się w następujących aktach prawnych: ustawa o finansach publicznych, ustawa o zamówieniach publicznych, ale przede wszystkim: prawo o szkolnictwie wyższym i akty wykonawcze niższego rzędu. Razem tworzą one gorset przepisów niemal uniemożliwiający funkcjonowanie uczelni jako autonomicznych jednostek. Ekspersi byli pełni entuzjazmu wobec tego pomysłu; choć - ich zdaniem - także pewne regulacje powinny zostać po to, by pozostawać w zgodzie z surowymi zasadami wydatkowania funduszy unijnych.

*Umieszczenie mojego uniwersytetu poza ustawą o finansach publicznych uczyniłoby moją pracę jako rektora dużo łatwiejszą.*

*Rozwiązanie prostych spraw zajmuje nam trzy razy więcej czasu niż naszym sąsiadom z prywatnych instytucji szkolnictwa wyższego. Im zajmuje to trzy dni, a ja potrzebuję epoki, ponieważ mój potencjał jest ograniczony przez regulacje. To wszystko dlatego, że chcemy równych zasad dla całego systemu szkolnictwa wyższego i dlatego, że władza nam nie ufa.*

Jest niemożliwe lub trudne do osiągnięcia w krótkim czasie, jak sugerują eksperci, żeby zacząć od uelastycznienia publicznego finansowania uczelni. Eksperti, którzy mieli solidne doświadczenie zarządcze wskazywali, że świat akademicki preferowałby wieloletnie budżety ryczałtowe (*multiyear lump-sum budgets*) niż istniejące jednoroczne budżety liniowe (*one year line-item budgets*). Trudno jest rozwijać potencjał, jeżeli można tylko administrować uczelnianym budżetem w obszarze, który ze swej natury wymaga długoterminowego działania. Wieloletnie budżetowanie pozwalałoby uczelniom na stabilne funkcjonowanie, a ich władzom stwarzałoby przestrzeń do strategicznego myślenia i planowania, które wykraczałoby poza strategię przetrwania przez kolejny rok. Zdaniem naszych ekspertów, rektorzy (oraz kanclerze) zaakceptowaliby więcej finansowej swobody, ponieważ pozwoliłoby im to na realizowanie prawdziwego przywództwa instytucjonalnego.

Podsumowując tę część, eksperci zgadzają się, że polskie uniwersytety potrzebują większej organizacyjnej oraz finansowej swobody, ponieważ istniejące regulacje znacznie ograniczają potencjał menadżerski rektorów. Zarówno reformy w krajach odniesienia, jak i wiedza ekspertów, nie pozostawiają wątpliwości, że większa autonomia w polskich uczelniach jest potrzebna od zaraz. Nie ma także wielu wątpliwości, że ten pomysł zostałby pozytywnie przyjęty przez rektorów publicznych uniwersytetów, którzy są wpływową grupą w szkolnictwie wyższym w Polsce.

**Drugi typ przeszkód ma charakter czysto wewnętrzny.** To jest model ustroju uniwersyteckiego, który również (podobnie jak gęsta sieć zewnętrznych regulacji) ogranicza sterowność uniwersytetów. Nie wszyscy eksperci byli w jednakowym stopniu przekonani, że ustrój uniwersytetów jest *barierą*, niektórzy preferowali stwierdzenie, że kreuje on *pewne (konieczne) ograniczenia*. Różnica językowa skrywa dwa odległe punkty widzenia i odmienne poglądy na ustrój uniwersytetu w Polsce. Są one miejscami przeciwstawne i to w podstawowych obszarach i choć trudno jest wskazać, który z nich jest dominujący, to jednak warto dokonać ich rekonstrukcji, bowiem bez wątpienia każdy z nich posiada grono swoich zwolenników.

Zacznijmy od wyjaśnienia, że nie wszystkie bariery są takie same we wszystkich typach uniwersytetów, mimo że formalnie, ramy ustroju uczelni publicznych są ustalane na poziomie centralnym. Jednak zgodnie z tym, co postuluje normatywny instytucjonalizm (zob. March i Olsen 1984, 1989), te regulacje stają się obiektem kulturowej interpretacji wewnątrz społeczności akademickiej, która ma własne, głęboko zakorzenione, normy i rutynowe zachowania. Według ekspertów, są one znacznie bardziej uciążliwe w pełnych uniwersytetach niż w uniwersytetach przymiotnikowych (*professional universities*), które są monolityczne, scentralizowane i bardziej profesjonalnie zorientowane (uczelnie medyczne, ekonomiczne - szkoły biznesu, politechniki, etc.). Według ekspertów najmniej sterowalne są tradycyjne uniwersytety. Są luźno powiązanymi organizacjami, w zasadzie *federacjami wydziałów*, które mogą efektywnie osobno rozwijać własną instytucjonalną politykę badawczą i edukacyjną. Im silniejszy jest wydział, tym bardziej autonomiczna jest jego się pozycja w odniesieniu do centralnego kierownictwa uniwersytetu. Tradycyjne polskie uniwersytety są organizacjami zorientowanymi do wewnątrz, skupionymi na sprawach, w których to naukowcy odgrywają centralną rolę, oczekując akademickiej wolności, autonomii instytucjonalnej (nawet w sensie autarkicznym) i właściwego balansu między wewnętrznymi siłami i demokratycznym samorządzeniem. Jeden z ekspertów charakteryzuje tę sytuację w następujący sposób:

*(...) z jednej strony uniwersytet to korporacja uczonych. Profesorowie rządzą uniwersytetem, ale niebezpieczne jest (...), że profesorowie łatwo manipulują studentami. Kluczową grupą są słabi, nieświadomi studenci, którzy za pięć lat opuszczą uniwersytet - a właściwie - to oni wybierają rektora uniwersytetu (...). To najgorszy z możliwych modeli, ponieważ z jednej strony zawiera w sobie silną pozycję profesorów, z drugiej - instrumentalne użycie demokracji, którą ustanowiono w latach 90. tylko dlatego, że chcieliśmy się pozbyć niedemokratycznego, komunistycznego systemu rządów.*

Z drugiej strony, istnieją przymiotnikowe uniwersytety, które wydają się być bardziej świadome swojej społecznej i profesjonalnej odpowiedzialności. Geneza tych uczelni jest inna, ponieważ większość z nich była utworzona po to, by zapewnić kształcenie specjalistów na poziomie wyższym. Ma to fundamentalne znaczenie dla ich praktyk zarządczych i sposobu, w jaki stosują się do ram prawnych, które określa ustawa. Eksperti nie mieli wątpliwości, że realnie (choć w zależności od typu uczelni) są one zarządzane bardziej jak zwykle szkoły niż organizacje demokratyczne, tam też przywiązanie do samorządności akademickiej jest słabsze. Dlatego też, wypowiadając się na temat ustroju uniwersytetów, musimy mieć na względzie, że w rzeczywistości mówimy o różnych modelach zarządzania polskimi uniwersytetami, mimo tego, że ramy prawne są dla wszystkich instytucji akademickich formalnie takie same. Wskazuje to na znaczenie tradycji i kultury instytucjonalnej, w szczególności właśnie w ugruntowanych i starych uniwersytetach, które samorządność zdają się mieć wpisaną we własne DNA. Jeden z ekspertów

wyjaśnił istnienie tych dwóch typów instytucji akademickich dwoma odmiennymi perspektywami patrzenia na uczelnię i jej rolę w społeczeństwie.

*Są dwie perspektywy, przez które możemy patrzeć na uniwersytety. Pierwsza społeczno-kulturowa perspektywa wskazuje, że ważne jest, że uniwersytety istnieją i społeczeństwo je finansuje, ale nie zwraca uwagi na to, co one właściwie robią. Druga perspektywa jest bardziej pragmatyczna i oczekuje się w niej, żeby uniwersytety dowiodły swojej społecznej użyteczności. Jestem zwolennikiem tej drugiej, ale zdaję też sobie sprawę, że jestem w mniejszości.*

Eksperci, z którymi przeprowadzono wywiady uświadamiali nam, że ugruntowane uniwersytety, które mają długą akademicką tradycję, charakteryzują się tendencją do bycia bardziej konserwatywnymi w akceptowaniu nowinek w zarządzaniu - zwłaszcza tych, które są sprzeczne z ideą samorządności, kolegialności i instytucjonalnej demokracji. Z tej perspektywy uniwersytet może być tylko rozliczany przez społeczność akademicką - czyli interesariuszy wewnętrznych. Z tego powodu uczelnie okazują silny opór wobec jakiegokolwiek formy otwarcia uniwersytetu na świat zewnętrzny i wzmocnienia ich społecznej i politycznej odpowiedzialności.

Jest duża różnica między uniwersytetami tradycyjnymi i przymiotnikowymi, ponieważ te drugie były od zawsze *uważane za bardziej dopasowane do realizowania potrzeb społecznych*, bowiem jako uczelnie kształcące specjalistów taką miały rolę. Jeden z ekspertów, z którym przeprowadzono wywiad, miał doświadczenia zarządcze zarówno w profesjonalnym, jak i tradycyjnym uniwersytecie i podkreślał, że są to dwa różne światy. W związku z tym, powinno to być uwzględnione w tworzeniu polityki wobec uniwersytetów, ponieważ najwyraźniej te dwa rodzaje instytucji funkcjonują według dwóch innych logik zarządczych. Dlatego też, należałoby wskazać, że tzw. *wydziałowa anarchia* - lub jak to określił jeden z ekspertów - *republika luźno powiązanych wydziałów*, odnosi się tylko do starych, ugruntowanych, zwykle dużych uniwersytetów, a jak wspomniano wcześniej, nie wydaje się to być istotnym problemem w uczelniach sprofilowanych zawodowo, określanych w polskim ustawodawstwie jako uniwersytety przymiotnikowe (*professional universities*). W tym kontekście, wprowadzenie zhierarchizowanej struktury zarządzania (*toppling*) będzie miało ogromne znaczenie dla instytucji pierwszego typu, ale nie zmieniłoby tak wiele w instytucjach typu drugiego. Jednakże eksperci przyznają, że w obu typach instytucji dochodzi do frontalnych konfliktów między rektorami a władzami wydziałów i często są one powodowane konfliktem osobowości i efektem nakładania się spraw prywatnych, które nie mają nic wspólnego z zarządzaniem uniwersytetami.

## 6.5. Przeniesienie kompetencji zarządczych na organy jednoosobowe

Najbardziej kontrowersyjny dla ekspertów był (i powodował też najbardziej wyraziste wypowiedzi) ten aspekt reform, który dotyczył kwestii zmiany równowagi sił na uniwersytetach. Jak wspomniano, eksperci wyraźnie podzielili się w kwestii demokracji na uniwersytetach. Podejrzewamy, że ich opinia po części odnosi się do nastrojów w obrębie społeczności akademickiej, ale byliśmy bardziej zainteresowani rekonstrukcją linii argumentów niż mierzeniem popularności poszczególnych koncepcji. Eksperci zgadzają się w znacznym stopniu, że polscy naukowcy przyzwyczaili się do myślenia o uniwersytetach jako demokratycznych instytucjach, których integralną częścią jest demokratyczny samorząd. Dlatego też, jakiegokolwiek próby zmiany tego stanu rzeczy byłyby ryzykowne. Ograniczanie zakresu samorządności na uniwersytetach mogłoby spowodować protesty w obrębie społeczności akademickiej, która oskarżyłaby rząd o autorytarne ambicje. Odwoływaliby się do czasów komunistycznych, w których władze podejmowały także działania tego rodzaju po to, by ograniczyć zakres samorządności uniwersytetów. Pomijając wszelkie motywy, które mogłyby za tym stać, jakakolwiek polityczna próba pozbawienia organów kolegialnych ich funkcji zarządczych, byłaby odebrana przez społeczność akademicką jako bezprecedensowy atak na wolność nauki. Część środowiska akademickiego nadal wierzy, że wolność nauki może być efektywnie bronią jedynie przez samorządność uczelnianej społeczności. Eksperci, opierając się na doświadczeniu, postrzegają tego rodzaju konserwatywne podejście jako typowe dla "starszych profesorów", którzy pamiętają czasy komunistyczne, a dla nich samorząd uniwersytetu ma zarówno charakter sentymentalny (ze względów historycznych), jak i wysoce pragmatyczny (ponieważ daje profesurze poczucie władzy i wpływu na uniwersytet).

Należy tu powiedzieć, że niektórzy eksperci postrzegali podkreślanie tradycyjnych wartości akademickich jako rodzaj pragmatycznej taktyki skierowanej na zablokowanie inicjatyw modernizacyjnych, które miałyby na celu odebranie akademickim oligarchom władzy, prestiżu i instytucjonalnych przywilejów. *To wszystko, co mają, więc nie zamierzają tego oddać zbyt łatwo.* Dlatego też, część ekspertów (inni mieli kompletnie odmienne zdanie) rekomendowała rezygnację z instytucjonalnej demokracji i samorządu uniwersyteckiego poprzez pozbawienie kolegialnych organów wszelkiej władzy zarządczej i powierzenie im funkcji doradczych. Według nich, senat i rady wydziałów powinny mieć jedynie ściśle akademickie kompetencje.

Eksperci nie mieli wątpliwości, że władza zarządcza ciał kolegialnych daje społeczności uczonych poczucie podmiotowości uniwersytetu, a reformy w Austrii, Holandii i Portugalii mogą być postrzegane jako pogwałcenie ważnych elementów akademii. Zgadzają się także, że to jest rodzaj unikalnego przywileju, jakim cieszą się pracownicy naukowcy i że trudno będzie zrekomensować im taką utratę prestiżu i wpływu na politykę instytucjonalną, bez którego staną się oni automatycznie

zwykłymi pracownikami uczelni. Mieszanie emocji, poczucia podmiotowości oraz władzy sugeruje, że niektórzy profesorowie będą walczyć o demokratyczny uniwersytet do samego końca. Reformatorzy i twórcy polityki publicznej muszą wiedzieć, że odarcie ciał kolegialnych z ich kompetencji zarządczych wykracza poza zagadnienie ustroju uniwersyteckiego i dotyka najbardziej fundamentalnych wartości uniwersytetu takich, jak wolność prowadzenia badań i autonomia uniwersytetu. Ze względów historycznych oraz politycznych, na te właśnie kwestie wyczulona jest polska społeczność akademicka. Eksperti byli skrajnie podzieleni wobec kwestii odbierania ciałom kolegialnym ich funkcji zarządczych i sędowania ich na jednoosobowe organy uczelni takie, jak: rektorzy, dziekani, czy szefowie mniejszych jednostek.

Nie jest naszą rolą dokonywanie oceny tego podziału, ani też szukanie jego przyczyn. Istotne jest to, że on istnieje i wynika z radykalnie odmiennych wizji uniwersytetu, co próbowaliśmy pokazać już wcześniej. Ci, którzy wierzą, że uniwersytet jest politycznym aktorem, w którym wolność i samorządność są bardziej istotne niż efektywność i społeczna odpowiedzialność, są w większym stopniu zwolennikami kolegialności niż kanonów zarządczych. Inni, którzy postrzegają uniwersytety jako jednostki funkcjonujące w wysoce konkurencyjnym środowisku, preferują styl menadżerski i większą sterowność ponad tradycję kolegialności. Jeśli eksperci są podzieleni w tak podstawowych kwestiach jak idea uniwersytetu, podobnie będzie w obrębie samej społeczności akademickiej. Dlatego należy się spodziewać, że polityczna debata towarzysząca ewentualnym reformom ustroju uniwersyteckiego byłaby prowadzona w oparciu o wielkie idee. Tak, czy inaczej, reformy będą musiały się odnieść do najbardziej fundamentalnych pytań o to, jakiego uniwersytetu chcemy w Polsce i jakim celom powinien on służyć. Komu powinien służyć – społeczności akademickiej czy społeczeństwu? W jaki sposób pogodzić potrzeby, interesy i oczekiwania zewnętrznych interesariuszy. Reformatorzy będą musieli się odnieść do zasadniczej kwestii: w jaki sposób menadżeryzm na uniwersytetach jest szansą/zagrożeniem dla wartości akademickich. Czy te akademickie wartości zostały poważnie zagrożone w Holandii, Portugalii, Austrii i jeśli nie, to dlaczego polskie uniwersytety są tak inne od uczelni z krajów odniesienia?

## 6.6. Przedsiębiorczy model uniwersytetu

Debata o uniwersytecie jest fundamentalna i ważna dla polityki publicznej, ale w rzeczywistości może mieć bardzo polityczne konsekwencje dla ustroju uniwersytetów i zarządzania nimi. Reformy w badanych przez nas krajach pokazały, że istnieje wyraźny trend w kierunku przedsiębiorczego modelu zarządzania uniwersytetami, który opiera się na instytucjonalnym przywództwie i paradygmacie Nowego Zarządzania Publicznego. Poprosiliśmy ekspertów, żeby ocenili polskie uniwersytety w odniesieniu do reform przeprowadzonych w Holandii, Portugalii i Austrii, podali rekomendacje zmian (jeżeli takowe są potrzebne) dla polskich uczelni.

Uniwersytet przedsiębiorczy może być scharakteryzowany przez silną pozycję menadżerską rektora, który jest mianowany przez organ zewnętrzny na zasadzie otwartego konkursu, cieszy się znaczną swobodą zarządczą i nie musi polegać na dobrej/złej woli ciał kolegialnych na różnych poziomach ustroju uniwersyteckiego. Ekspertki zwracali uwagę, że polskie uniwersytety są dalekie od bycia przedsiębiorczymi, a niektórzy spośród rozmówców nie uważali nawet, że jest to dobre rozwiązanie dla instytucji akademickich. Ekspertki często podkreślali, że regulacje pozwalają uniwersytetom na przedsiębiorczość, ale nie wykorzystują one tych możliwości. Innymi słowy, sugerują oni, że ustawa PSW zapewnia instytucjonalną przestrzeń dla rozwoju przedsiębiorczości i nie ma potrzeby zmieniać regulacji, zwłaszcza jeżeli kultura uniwersytetu pozostanie taka sama. Jeżeli cokolwiek ogranicza uczelnie we wdrażaniu modelu przedsiębiorczego, to nadmierna ilość zewnętrznych regulacji. Nowelizacja ustawy PSW daje możliwość wzmocnienia pozycji rektora poprzez wybór kandydatów na drodze konkursu lub też poprzez mianowanie rektora przez wybraną przez senat radę elektorów. Artykuł 72 PSW mówi, że *rektor uczelni publicznej może być powołany w drodze wyborów albo w drodze konkursu*. Pozostawia się więc uczelni możliwość decydowania, jak chcą wybrać swojego rektora. Artykuł 72 określa także, że: *sposób powołania rektora, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, jakie musi spełniać kandydat na rektora oraz warunki i tryb przeprowadzenia konkursu określa statut*.

Pomimo tej prawnej możliwości, nie było jeszcze instytucji akademickiej, która byłaby bardziej odważna i innowacyjna przy wyborze rektorów. Co więcej, niektóre uniwersytety zupełnie wykreśliły ze swoich statutów, nawet jako ścieżkę hipotetyczną, opcję mianowania rektorów, demonstrując tym samym swój negatywny stosunek do przedsiębiorczego ustroju uniwersytetów. Zamiast tego, wykorzystują tradycyjny model demokracji pośredniej, w którym rektorzy są wybierani przez kolegium elektorów (składającego się z różnych pracowników uczelni), w którym samodzielni pracownicy naukowcy posiadają większość, a nie ma w nim ani jednego przedstawiciela interesariuszy zewnętrznych. Oznacza to, że w oczach społeczności akademickiej wybór rektorów pozostaje wewnętrzną kwestią uniwersytetu, który nie życzy sobie ingerencji środowiska zewnętrznego.

Ekspertki wskazywali, że samorządność uniwersytecka i demokratyczne wybory rektorów oraz dziekanów posiadają wiele wad i powinny być zastąpione systemem w większym stopniu opartym o zasługi/kompetencje kandydatów. Nawet ci eksperci, którzy wyraźnie preferowali koncepcję uniwersytetu demokratycznego byli w stanie zaakceptować nową ścieżkę wyboru rektorów przez zewnętrzny organ (taki, jak rada powiernicza), jeśli mieliby w niej przedstawicieli w adekwatnych proporcjach (czytaj: większość stanowiliby przedstawiciele społeczności akademickiej). Wszyscy eksperci podzielają opinię, że ekonomiczne i społeczne koszty prowadzenia kampanii na uniwersytecie są szkodliwe dla uniwersytetów.



W tym miejscu należy zaznaczyć, że wywiady były przeprowadzone kilka tygodni po takich kampaniach wyborczych na uczelniach, więc wspomnienie faktu wszystkich tych zjawisk było jeszcze żywe. Eksperti przytaczali liczne przykłady skandalicznych incydentów, które zdarzyły się podczas kampanii przy organizacji wewnętrznych wyborów w ich instytucjach, które w dużym stopniu podważają autorytet społeczny i prestiż naukowych uczelni w społeczeństwie. Z drugiej strony, o ile jeden z najbardziej prestiżowych uniwersytetów nie wprowadzi innowacyjnej formy wyboru rektora, inne uniwersytety się na to nie zdecydują, mimo że pojawiały się następujące głosy:

*Pomysł, żeby utrzymywać system wyboru rektora przez pracowników oraz tę całą instytucjonalną politykę w tak dużym przedsięwzięciu, jakim jest uniwersytet, jest po prostu absurdalny.*

Niektórzy eksperci byli bardzo krytyczni wobec możliwości zarządczych rektora wynikających z istniejącego prawa wskazując, że rektorzy nie mają władzy do zmotywowania samodzielnych pracowników naukowych w taki sposób, żeby efekty ich pracy były bardziej adekwatne do wysokości pobieranej pensji.

*System jest oparty o kult stopni akademickich i tytułów, co na pewnym poziomie akademickiej kariery skutecznie uniemożliwia osobom zarządzającym uniwersytetem egzekwowanie wyników pracy od tej utytułowanej grupy pracowników.*

*W Polsce nie możesz zwolnić profesora nawet jeśli jest leniwy, nie prowadzi żadnych badań, a jego/jej nauczanie jest poniżej standardów. Jedynym wyjątkiem jest sytuacja, kiedy złamie on/ona prawo. To frustrujące dla rektorów.*

Eksperti, z którymi przeprowadzono wywiady mają świadomość, że polskie uniwersytety nie mają innej opcji niż wypełniać zalecenia wynikające z reform, ale niektórzy z nich podkreślają, że *społeczność akademicka nie jest jeszcze gotowa na tak radykalne zmiany lub reformy muszą brać pod uwagę wyjątkowość polskiego kontekstu*. Inni eksperci prezentowali zupełnie inne podejścia, wskazując, że nie ma żadnej racjonalnej przesłanki za tym, żeby odkładać reformy na bliżej nieokreśloną przyszłość.

## **6.7. Społeczna odpowiedzialność (rozliczalność) uniwersytetu**

Polские uniwersytety są zorientowane do wewnątrz, ponieważ kadra zarządzająca uniwersytetem jest rozliczana przez senat (odpowiedzialna przed senatem), który reprezentuje społeczność akademicką. Taka sytuacja miała miejsce również w, Holandii, Portugalii i Austrii, ale reformy przewróciły uniwersytet "do góry nogami" i uczyniły go bardziej odpowiedzialnym przez społeczeństwem. Reformy w krajach odniesienia miały na celu zbudowanie stabilnego partnerstwa

z różnymi zewnętrznymi interesariuszami, w szczególności z rynkiem, przedsiębiorstwami, a także organizacjami funkcjonującymi w sferze publicznej. Budowanie więzi ze światem zewnętrznym legitymizuje wzrost wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe i badania naukowe, co mogłoby pomóc szczególnie w warunkach krytyki z powodu rozpowszechnionego przekonania o słabych wynikach uniwersytetów osiągniętych w badaniach naukowych (podstawą tego twierdzenia były mało satysfakcjonujące pozycje w międzynarodowych rankingach uniwersyteckich) i w edukacji (głównie niezadowolenie ze strony przedsiębiorców, jeżeli chodzi o wiedzę i umiejętności, absolwentów). Pomijając już, na ile te zarzuty odzwierciedlają stan faktyczny, na pewno można stwierdzić, że polskie uniwersytety muszą się zmierzyć z falą rosnącej krytyki płynącej ze strony zewnętrznych interesariuszy. Dodatkowym problemem jest pogłębiający się kryzys demograficzny, który powoduje znaczący spadek liczby studentów, co może być szczególnie trudne dla uniwersytetów, ponieważ konstrukcja ich budżetów opiera się w dużej mierze na dochodach z usług edukacyjnych. Jak pokazują dane (GUS 2014: 182) 77,5% (w 2013 r.) budżetów publicznych uczelni pochodziła z „dotacji dydaktycznej”, wpływów za usługi świadczone na różnych poziomach (licencjackim, magisterskim, doktoranckim i z profesjonalnych kursów podyplomowych). Brak publicznej rozliczalności (odpowiedzialności, z ang. public accountability), mniejsza liczba studentów i wzrastająca presja, żeby wdrażać plany oszczędnościowe, może poważnie wpłynąć na wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe. Polskim uniwersytetom brakuje społecznego zaufania, brakuje zaufania władzy do uniwersytetów, a także jakiejś formy partnerstwa z zewnętrznymi interesariuszami. Eksperti podzielają te przypuszczenia i dostrzegają w nich problem, choć w kwestiach szczegółowych istotnie się różnią.

Nowelizacja PSW stworzyła ramy prawne do zakładania konwentów, organów zewnętrznych składających się z przedstawicieli zewnętrznych interesariuszy. Nowelizacja tylko otwiera prawną możliwość ustanowienia zewnętrznego organu uniwersyteckiego, ale ani nie przypisuje mu żadnej poważnej roli, ani nie czyni go obowiązkowym dla uniwersytetów. To „miękkie” podejście spowodowało, że tylko kilka uniwersytetów zdecydowało się na uruchomienie takich organów, ale generalnie nie spełniają one swojej roli. Jeden z badanych ekspertów, którego uniwersytet zdecydował się na ten śmiały krok, przyznaje że organ nie ma żadnej roli w zarządzaniu; służy jedynie jako platforma komunikacyjna między różnymi rodzajami zewnętrznych interesariuszy. Podkreśla on, że niewątpliwą korzyścią wynikającą z utworzenia konwentu jest to, że interesariusze zaczynają rozumieć, że uniwersytet jest otoczony przez szeroki zakres (czasem sprzecznych) oczekiwań i musi je jakoś wszystkie razem pogodzić. Natomiast konwent pomaga zarządowi uniwersytetu zrozumieć oczekiwania pracodawców, organizacji trzeciego sektora, lokalnej administracji, ale także zewnętrzni interesariusze mogą się dowiedzieć wiele o skomplikowanych warunkach, w których funkcjonują uniwersytety (głównie jednak przymiotnikowe).

Władze, uniwersytetów nie widzą powodów do tworzenia organów zewnętrznych, a jeżeli to robią przypisują im symboliczne funkcje, ale żadnej związanej z ustrojem uczelni. Odzwierciedla to "zamknięty" charakter uczelni publicznych oraz ich zorientowaną do wewnątrz rozliczalność (*inward driven accountability*). Daje ona społeczności akademickiej poczucie podmiotowości, ale stawia mur między uniwersytetem a społeczeństwem funkcjonującym poza murami uczelni. Nie ma wątpliwości, że instytucjonalne powiązania między uczelnią a społeczeństwem pozostają słabe, a ich natura niezwykle delikatna.

Ekspertcy mają podobne spostrzeżenia i zgodnie dodają, że problem jest zakorzeniony w historii, bowiem władze komunistyczne były bardzo podejrzliwe wobec hermetycznej wspólnoty akademickiej i usiłowały ją przełamać pod hasłem „nauka bliżej ludzi”. Poprzez popularne slogany takie, jak "otwarcie uniwersytetu dla ludzi o innym pochodzeniu społecznym", czy "zbliżenie uniwersytetu do problemów klasy robotniczej i mieszkańców wsi", próbowali w każdy możliwy sposób zaangażować uczelnie w swoją ideologiczną rewolucję. Przed 1989 r. polskie szkolnictwo wyższe był systemem elitarnym według typologii Martina Trowa (1973), a w takim typie organizacji odpowiedzialność instytucjonalna nie była w ogóle kwestią do rozważania. Nie było potrzeby budowania mostów pomiędzy uniwersytetami a społeczeństwem, czy odpowiadania na potrzeby gospodarki. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do ukształtowania wysoce zinstytucjonalizowanej kultury uniwersyteckiej, która jest zbudowana na braku zaufania wobec świata poza murami "wieży z kości słoniowej".

Reforma istniejącego ustroju uniwersytetów i zbudowanie społecznej i politycznej odpowiedzialności tych instytucji wymaga nie tylko rozważania zmiany statusu prawnego uniwersytetu (co według ekspertów nie jest wcale konieczne), ale zmiany wymaga istniejąca kultura instytucjonalna. To może być trudny cel polityczny i może zająć lata, zanim uda się to zmienić. Nie było to proste w badanych krajach, a Portugalia ma nadal sporo do zrobienia w tym obszarze, bowiem portugalskie uniwersytety również mają pewien problem z budowaniem relacji ze światem zewnętrznym.

Ostatnie reformy szkolnictwa wyższego w Polsce (2011-2014) uczyniły w tym kierunku mały krok, ale jak wskazano wcześniej, konwenty uniwersyteckie zostały ustanowione jako opcja, bez żadnej roli w ustroju akademickim. Opierając się na własnym doświadczeniu badawczym i analizie polityki publicznej sądzimy, że to podejście jest zbyt miękkie, żeby budować lepsze relacje pomiędzy uniwersytetami a światem zewnętrznym. Przez zamkniętą kulturę uniwersytecką i wszystkie te czynniki wymienione wcześniej, jeden z polskich uniwersytetów przełożył wybór rektora na drodze konkursu o co najmniej 4 lata (czyli w realnie w bliżej nieokreślonej przyszłości). Dodatkowo, kandydaci spoza tej uczelni są szczególnie niemile widziani (choć statutowo jest taka możliwość) przy rywalizacji o fotel rektora. Jak wytłumaczył dyplomatycznie jeden z ekspertów, nie byłoby dobrze

odebrane, gdyby stratał outsider. *Ten kandydat nie miałby i tak żadnej szansy, żeby wygrać.* Rady powiernicze (pod różnymi nazwami) są dobrze zakorzenione w Austrii i Holandii, a nawet w Portugalii obecność zewnętrznych interesariuszy (w radach uniwersyteckich) jest akceptowana, choć zapewne tylko dlatego, że mają oni marginalne znaczenie. Nasi eksperci zdradzali pewien entuzjazm wobec pomysłu rad powierniczych. Jak na ironię, ich entuzjazm wynika jedynie po części z potrzeby społecznej i politycznej odpowiedzialności publicznych uniwersytetów. To, co ich przekonuje to to, że rady powiernicze znacząco wzmacniają pozycję rektorów w stosunku do ciał kolegialnych. Rady powiernicze są postrzegane nie tylko jako most między uczelnią a społeczeństwem, ale także jako źródło stabilnej władzy, która wesprze instytucjonalną politykę realizowaną przez zarząd uniwersytecki. Rektorzy byłoby lepszymi menadżerami, gdyby byli odpowiedzialni przed profesjonalistami, zamiast przed interesariuszami wewnętrznymi, którzy są bardziej zainteresowani w zachowaniu własnego, indywidualnego i organizacyjnego interesu niż interesu uczelni jako całości.

*Rektorzy powinni mieć instrumenty zarządcze, ale powinni być zależni od senatu w obszarze efektów prowadzonych badań i dydaktyki, a od rady powierniczej w obszarze spraw zarządczych.*

Eksperti nie boją się rad powierniczych, przeciwnie: większość z nich deklaruje, że mogą one pomóc w zbliżeniu uniwersytetów do świata zewnętrznego lub przynajmniej mogą pomóc uczelniom w zrozumieniu tych potrzeb. Niektórzy z nich ostrzegają przed nadmiernie ekonomicznym podejściem, a taki błąd został popełniony przez rady powiernicze szpitali, w których zbyt ograniczone myślenie o wynikach pracy szpitali spowodowało konflikt z ich społeczną misją.

*Rada powiernicza nie może się składać wyłącznie z menadżerów (...) nie może skupiać się wyłącznie na sprawach finansowych.*

Problem społecznej odpowiedzialności jest tematem tabu w debatach odnośnie uniwersytetów w Polsce. Hasła, które odnoszą się do społecznej misji uniwersytetu, jego społecznej odpowiedzialności (rozliczalności) lub po prostu społecznej roli uniwersytetu nie są łatwo przetłumaczalne na język politycznych reform oraz zmiany instytucjonalne. Niektórzy eksperci mówili wprost, że polskie uczelnie (ich społeczności) nie chcą być odpowiedzialne przed nikim z zewnątrz, a senaty uniwersyteckie boją się utraty władz oraz marginalizacji. A ci, którzy domagają się społecznej odpowiedzialności (rozliczalności) od publicznych uniwersytetów to głównie jednostki spoza społeczności akademickiej, którym często odmawiane jest prawo uczestnictwa w debacie nad kształtem polityki publicznej wobec szkolnictwa wyższego. Zresztą problem odpowiedzialności polskich uniwersytetów był perfekcyjnie opisany przez jednego z naszych ekspertów:

*Z przeszłości przejęliśmy uniwersytety jako prestiżowe i szlachetne instytucje, z których emanuje pewien etos, który jednak nie zawiera w sobie żadnej odpowiedzialności wobec społeczeństwa za efekty swoich działań.*

Ten wpływ historii i tradycji obecny we współczesnej kulturze organizacyjnej jest nazywany *zależnością od ścieżki (path dependency)*, ale dla przyszłości polskich uniwersytetów tego rodzaju logika konsekwencji może być przeszkodą w rozwoju. Podatnicy w Polsce, podobnie jak w krajach europejskich, będą wywierali wzrastającą presję na ograniczenie wydatków publicznych (za wyjątkiem obszaru ubezpieczeń społecznych oraz służby zdrowia), w tym na szkolnictwo wyższe. Może to spowodować, że uniwersytety znajdą się w trudnej sytuacji z dwóch innych ważnych powodów: (a) polskie szkolnictwo wyższe jest poważnie niedofinansowane w porównaniu do EU oraz (b) struktura wydatków na działalność badawczo-rozwojową (R&D) nie jest dobrze zrównoważona (60% finansowanie publiczne, 40% finansowanie prywatne) i kompletnie przeciwstawna do dominującego modelu gospodarki opartej na wiedzy.

Mamy powody żeby sądzić, że zarówno poziom, jak i struktura finansowania sektora badawczo-rozwojowego pozostanie niska i zdominowana przez wsparcie publiczne. Brak transparentności i społecznej odpowiedzialności (rozliczalności) pozostawia uniwersytet w rękach społeczności akademickiej, czyniąc z nich bezpieczną, często wygodną i autonomiczną instytucję, która zapewne poniesie porażkę przy próbie przekonania podatników (czy polityków działających na rzecz tych pierwszych), żeby zwiększyć publiczne wsparcie dla uczelni. Według badań, bez znacznego wzrostu wsparcia publicznego na rzecz sektora badawczo-rozwojowego (powyżej 1% PKB), będzie trudno oczekiwać większego zaangażowania prywatnego kapitału. Jest to w interesie uniwersytetów, żeby stać się bardziej odpowiedzialnymi przed społeczeństwem, ponieważ w tych finansowo niestabilnych czasach, to właśnie podatnicy mogą zadecydować, żeby nie wspierać instytucji, którym brakuje transparentności i publicznej odpowiedzialności (rozliczalności). Podobnych problemów doświadczone w większości europejskich krajów po tym, jak państwo dobrobytu przestało bezwarunkowo wspierać uniwersytety, formułując wobec nich konkretne oczekiwania. Wielu naukowców, w tym Marek Kwiek (2001) ogłosiło *koniec uniwersytetu jaki znaliśmy do tej pory*.

W Holandii, Portugalii Austrii przedstawiciele zewnętrznych interesariuszy zostali zaproszeni, żeby uczestniczyć w zarządzaniu uniwersyteckim, ponieważ mogliby przyczynić się do poprawienia go, pomóc budować mosty pomiędzy uczelniami a społeczeństwem i legitymizować wydatki publiczne na państwowe uniwersytety. Nie było to łatwe, bowiem tradycje funkcjonowania uczelni w tych krajach były zupełnie inne. Neoinstytucjonalizm - którego używamy tu do pokazania zmian w szkolnictwie wyższym - może pomóc wyjaśnić trudności w reformowaniu wysoce zinstytucjonalizowanej zamkniętej kultury i ustroju uczelni, ale nie będzie w stanie uzasadnić (legitymizować) wzrostu wydatków publicznych na badania uniwersyteckie i rozwój.

## 6.8. Jak reformować uniwersytety w Polsce?

Wywiady z ekspertami pokazują, że przynajmniej niektórzy spośród społeczności akademickiej odczuwają rosnące przekonanie, że obecny model ustroju uniwersyteckiego nie jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania gospodarki opartej na wiedzy. Nie jest konieczne (a nawet możliwe) przekonanie większości, co wydaje się być tu kluczową sprawą. Podobnie zresztą było w Austrii, Holandii czy Portugalii, w których reformy były zainicjowane przez stronę rządową, zresztą przy braku środowiskowego entuzjazmu. Oczywiście, brak presji ze strony środowiska akademickiego oraz brak przekonania, że coś należy zmienić, utrudnia proces wprowadzania ewentualnych zmian, a z pomysłu przebudowania modelu ustroju uniwersytetów czyni trudny polityczny cel.

Z jednej strony, niezadowolenie z funkcjonowania uniwersytetów rośnie wśród członków społeczności akademickiej, ale winą za obecny stan rzeczy obarczany jest rząd (a dokładnie ministerstwo). W dyskursie publicznym - niezwykle powierzchownym - polskie uniwersytety są mocno krytykowane za oderwanie od rzeczywistości, słabe oceny w międzynarodowych rankingach i hermetyczność. Politycy uwielbiają skarżyć się na efekty pracy uniwersytetów, pomimo faktu, że większość z nich nie ma pojęcia o ewaluacji badań, systemach akredytacji i międzynarodowych rankingach uniwersyteckich. Niemniej jednak, ten społeczny i polityczny brak zaufania do uniwersytetów w Polsce, nie pomaga im uzyskać więcej finansowania z publicznych czy prywatnych środków. Kryzys zaufania do uniwersytetów (lub raczej do wszystkich aspektów powiązanych ze szkolnictwem wyższym) jest wyraźnie widoczny i uczelnie nie powinny go ignorować, bowiem politycy mają tendencje do postępowania zgodnego z publicznymi nastrojami. Możemy narzekać, że dyskurs publiczny jest w dużej mierze emocjonalny i zdominowany przez populistyczne argumenty, które służą realizacji krótkoterminowych celów lokalnych partii politycznych, ale nie możemy ignorować jego wpływu.

Celem projektu było wskazanie wytycznych dla reform ustroju uniwersyteckiego i zaproponowanie alternatyw na poziomie instytucjonalnym oraz dostarczenie rad dla procesu implementacji zmian. Zarówno obszerna literatura (np. Kogan, Bauer, Bleiklie i Henkel 1988; Gornitzka, Kogan i Amaral 2007), jak i doświadczenie autorów wskazują, że proces implementacji zmian może być długi, trudny, nieprzyjazny i może wiązać się z politycznymi napięciami. Reformy w badanych krajach (ale także w większości krajów UE) pokazują jednoznacznie kierunek zachodzących zmian w modelu ustroju uniwersyteckiego. Badani eksperci mają wątpliwości, czy reformy zarządzania akademickiego mogłyby kiedykolwiek być zorganizowane oddolnie. Podkreślano, że jeden ze strategicznych dokumentów (analizowanych wcześniej) został wygenerowany i oficjalnie zaakceptowany przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP). Był on jednak stworzony na takim poziomie ogólności, by wszyscy mogli się z nim zgodzić, a diabeł przecież tkwi w szczegółach. Strategia rektorów może służyć jako zestaw

miękkich wytycznych na przyszłość przy reformowaniu szkolnictwa wyższego, ale ma ona ograniczone możliwości w odniesieniu do tworzenia polityki. Dodatkowo, analizy reform szkolnictwa wyższego (np. Huisman, Maassen, Neave 2007; Cloete et al. 2002; Gornitzka, Kogan, Amaral 2007) dowodzą, że uniwersytety demonstrują duży opór wobec jakichkolwiek zmian w modelu zarządzania. Opierając się na ostatnich doświadczeniach modernizacji ustroju uniwersyteckiego, a także propozycjach (w postaci opcji), Polska nie wydaje się być wyjątkiem w tym przypadku. Przeprowadzenie reformy ustroju uczelni na pewno nie będzie łatwe. Eksperti, z których wszyscy mają spore się doświadczenie w zarządzaniu szkolnictwem wyższym i tworzeniu polityki wobec niego, ostrzegali nas, że próby reformowania ustroju akademickiego oraz wprowadzanie menadżerskiego kanonu w instytucjach akademickich będą wysoce niepopularne wśród naukowców, szczególnie wśród tych, których są dobrze osadzeni w obecnym systemie. Społeczna odpowiedzialność uniwersytetów może być bez wątpienia ważnym celem dla polityków, ale niekoniecznie jest to ważna sprawa dla środowiska naukowego, bowiem brak rozliczalności zewnętrznej (tj. społecznej odpowiedzialności) nie wpływa na ich codzienną pracę.

Dotychczasowe doświadczenia w reformowaniu szkolnictwa wyższego, w tym uniwersytetów w Polsce, odsłaniają dwie istotne prawidłowości.

Po pierwsze, reformy zmieniły cały system szkolnictwa wyższego bez względu na typ (charakter) instytucji akademickich, jednakże międzynarodowa literatura (np. Teichler 2007: 99-107) o polityce wobec szkolnictwa wyższego sugeruje zwrócić większą uwagę na zagadnienie dywersyfikacji instytucjonalnej. Po drugie, uniwersytety w Polsce zdradzają silny opór wobec miękkiego wdrażania reform. Jeśli mają możliwość, to raczej odłożą w czasie lub unikną reform za wszelką cenę, o ile nie przyniesie im to bezpośrednich finansowych oszczędności (np. zniesienie papierowych indeksów).

Uczelnie w Polsce są tak różne, że wymagają różnych modeli, różnych podejść, a przede wszystkim odmiennej polityki. Polityka publiczna musi rozróżniać instytucjonalny profil uniwersytetów, rozróżniać ich odmienny status. Stoimy na stanowisku, że podejście do reform powinno uwzględniać instytucjonalną złożoność uczelni wyższych w Polsce. Wierzmy, że reformy powinny być wdrożone indywidualnie, tylko w uniwersytetach, które są gotowe na zmiany modelu ustroju akademickiego dla większej finansowej i organizacyjnej swobody funkcjonowania. Nie każda instytucja szkolnictwa wyższego będzie zainteresowana rozszerzaniem instytucjonalnej autonomii i wprowadzaniem menadżerskiego kanonu; dlatego też wierzmy, że reformy powinny być "skrojone na miarę", a nie skierowane do wszystkich instytucji w tej samej formie, według zasady *one size fits all*.

*W drodze rozporządzenia można jedynie regulować funkcjonowanie monolitycznych struktur.*

Najprawdopodobniej za nierealistyczne należy uznać, że rząd zaoferuje uniwersytetom dodatkowe środki, ale jeden z ekspertów twierdzi:

*Choć to smutne, że ilość pieniędzy dla uniwersytetów raczej nie wzrośnie, ale (...) my [rektorzy - uzup. autorzy] często jesteśmy uwięzieni w regulacjach, które działają tak samo dla uniwersytetów, jak i dla firm budujących drogi. To fundamentalne nieporozumienie.*

Ministerstwo powinno rozpocząć negocjacje z wybranymi uczelniami, które potencjalnie mogłyby być zainteresowane zmianą na bardziej przedsiębiorczy model ustroju. Warto skorzystać z doświadczeń portugalskich, które dowodzą, że dla w kraju o tak silnie zakorzenionej idei demokratycznej warto stworzyć alternatywę, która - za cenę odejścia od demokratycznego modelu - stwarzałaby instytucjom akademickim realne korzyści, uwalniając je biurokratycznych więzów. Społeczność akademicka tych instytucji musiałaby zdecydować, co jest dla niej ważne, jak rozumieją uniwersytecką autonomię. Tutaj mamy pewien dylemat, ponieważ wydaje się, że przymiotnikowe uniwersytety takie, jak uniwersytety ekonomiczne, techniczne i medyczne, łatwiej zaakceptują taką zmianę, bowiem nie są tak silnie wpisane w samorządową tradycję uniwersytecką. Jest to poważny argument wobec projektowania reform zarządzania "na miarę", jedynie dla wybranych, najlepszych polskich uczelni, którym po prostu należy się większe zaufanie, co powinno się przekładać na finansową i organizacyjną autonomię. Badania nad reformami szkolnictwa wyższego dowodzą, że wiele z nich pojawia się przez dyfuzję i imitację (np. Jakobi 2009, Antonowicz 2012). Ta prawidłowość została potwierdzona przez jednego z naszych ekspertów, który opisał to zjawisko w następujący sposób:

*Im mniej prestiżowa uczelnia, tym większa niepewność przy wprowadzaniu nowych mechanizmów w otoczeniu instytucjonalnym.*

Tego rodzaju instytucje akademickie zawsze spoglądają na bardziej prestiżowe uniwersytety i starają się podążać ich ścieżką lub przynajmniej ją imitować. W skrócie, istnieje silny argument, żeby rozpocząć reformę ustroju uniwersyteckiego poczynając od kilku wybranych instytucji akademickich. Pozostaje kwestią otwartą, czy reformą powinny być objęte najlepsze uniwersytety przymiotnikowe, które są lepiej połączone ze światem zewnętrznym, a także są słabiej osadzone w tradycyjnej kulturze akademickiej, czy też powinny to być najbardziej prestiżowe uniwersytety tradycyjne (Warszawa i Kraków). Na obecnym etapie ta pierwsza opcja wydaje się być bardziej wykonalna. Choć to przede wszystkim tradycyjne uniwersytety w pierwszej kolejności potrzebują zmiany.

Z jednej strony, Uniwersytet Warszawski i Jagielloński są najstarsze, mają najlepsze wyniki i największy autorytet w obrębie społeczności akademickiej, a autorytet jest najbardziej cennym źródłem władzy. W środowisku naukowym prestiżowe uczelnie cieszą się szczególną estymą, są bez wątpienia ważnymi punktami



odniesienia, a pozostałe uczelnie często je naśladowają. Ilustrację tego przedstawił jeden z ekspertów opowiadając o kulisach akceptacji obowiązków wynikających z działalności Polskiej Komisji Akredytacyjnej (PKA), która początkowo spotkała się z silną opozycją ze strony niektórych uniwersytetów (wydziałów). Jednak senaty uniwersyteckie w Warszawie i Krakowie zdecydowały się (po zakulisowych negocjacjach) dostosować do nowych zasad, które w znaczący sposób ograniczały autonomię instytucjonalną uniwersytetów. Od tego czasu, wszystkie uniwersytety bezwarunkowo akceptują PKA i obowiązkową akredytację programów kształcenia. Odrotna sytuacja miała miejsce w Austrii, gdzie główne uniwersytety nie zgodziły się poddać procedurom akredytacyjnym nadzorowanym przez agencję państwową, co miało ogromny wpływ na inne instytucje szkolnictwa wyższego w obrębie systemu edukacyjnego w tym kraju.

Eksperci, z którymi przeprowadzono wywiady nie okazywali zbyt dużo entuzjazmu wobec perspektywy modernizacji ustroju akademickiego. Odnosząc się do reform przeprowadzonych w trzech analizowanych krajach, zgadzali się, że wdrożenie reform będzie ogromnym wyzwaniem, choć jeden z ekspertów przyznał (opierając się na doświadczeniu), że: *rektorzy w Polsce nie są gotowi na taką zmianę*. Według nas nie ma co czekać, aż rektorzy w swojej większości zaakceptują nowy model ustroju uniwersyteckiego, bo taki moment może nigdy nie nadejść. Reformy w szkolnictwie wyższym - a w szczególności reformy ustroju akademickiego - są kontrowersyjne i wytworzą opozycję, która zapewne będzie w swoich szeregach zawierać naukowców o wyróżniającym się autorytecie środowiskowym. Mając tego świadomość wierzymy, że MNiSW powinno spróbować złożyć ofertę polskim uniwersytetom (przymiotnikowym i tradycyjnym), oferując im większą finansową i organizacyjną autonomię w zamian za wdrożenie przedsiębiorczego modelu zarządzania uniwersytetami. Najlepsze uniwersytety mogą zyskać najwięcej z posiadania większej autonomii finansowej i organizacyjnej, ponieważ funkcjonują w wysoce konkurencyjnym środowisku międzynarodowym. Reforma ustroju akademickiego może być korzystna zarówno dla uniwersytetów, jak i dla rządu, ale będzie to możliwe jedynie w sytuacji wzajemnego zaufania.

## **7. Aneks - lista ekspertów objętych badaniem**

prof. dr hab. Paweł Górski

prof. dr hab. Janina Jóźwiak

prof. dr hab. Witold Jurek

dr Maria Hulicka

prof. dr hab. Włodzimierz Karaszewski

prof. dr hab. Józef Kubik

prof. dr hab. Zbigniew Marciniak

prof. dr hab. Jerzy Woźnicki

prof. dr hab. Maciej Żylicz

## 8. Literatura

- [1] Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell & A. Sapir. (2007). "Why reform Europe's universities?". *Bruegel Policy Brief* (04).
- [2] Aghion, P., M. Dewatripont, C. Hoxby, A. Mas-Colell & A. Sapir. (2008). *Higher aspiration: An agenda for reforming European universities*. Bruegel Blueprint 5.
- [3] Aghion, P., M. Dewatripont, C. M. Hoxby, A. Mas-Colell & A. Sapir. (2009). *The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S.* Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- [4] Altbach, P. (2005). "The Anatomy of Private Higher Education". In: Altbach, P. i D.C. Levy, *Private Higher Education: A Global Revolution*. Boston: Sense Publishers, 13-16.
- [5] Altbach, P. & Teichler, U. (2001). 'Internationalization and exchanges in a globalized university', *Journal of Studies in International Education* 5(1), 5-25.
- [6] Amable, B. & Petit, P. (2001). *The diversity of social systems of innovation and production during the 1990s*. Working paper No. 2001-15. Paris: CEPREMAP.
- [7] Amaral A., Magalhães A. (2007). "Implementation of higher education policies: a Portuguese example". W: Gornitzka A. et al. (red.). *Reform and change in higher education*. Dordrecht: Springer, 117-134.
- [8] Amaral, A., Kogan M. & Gornitzka A. (eds.). (2007). *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementations*. Dordrecht: Springer.
- [9] Amaral, A., Magalhães, A. (2007). „Changing values and norms in the concept of governance in Portuguese higher education", *Higher Education Policy* No 20, 315-338.
- [10] Antonowicz D. (2004). "W poszukiwaniu nowego paradygmatu zarządzania uniwersytetami w Polsce", *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* nr 2 (24), 59-75.
- [11] Antonowicz, D. (2004). "Z tradycji w nowoczesność. Brytyjskie uniwersytety w drodze do społeczeństwa wiedzy. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* nr 1 (23), 111-124.
- [12] Antonowicz, D. (2005) *Uniwersytet przyszłości - modele polityki i wyzwania*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- [13] Antonowicz, D. (2012). "External Influences and Local Responses. Changes in Polish Higher Education 1990-2005". In: Maassen P., Kwiek M. (eds.), *National Higher Education Reforms in a European Context: Comparative Reflections on Poland and Norway*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 87-111.
- [14] Antonowicz, D. (2013). "External Influences and Local Responses". In: Egron-Polak E., J. Kohler, S. Bergan & L. Purser (red.), *Leadership and Governance in Higher Education. Handbook for Decision-makers and Administrators*. Berlin: RAABE Academic Publishers, vol 3, 59-77.
- [15] Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- [16] Baldwin, R. & Cave, M. (1999). *Understanding Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- [17] Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.

## Literatura

- [18] Beerkens, E. (2004). *Global opportunities and institutional embeddedness. Higher education consortia in Europe and Southeast Asia*. Enschede: CHEPS.
- [19] Benjamin, B. (1996). "Financial Management". In: Warner, D., D. Palfreyman, D. Buckingham. (eds.). *Higher Education Management*, Buckingham: SRHE and Open University Press.
- [20] Białecki, I. (2000). "Tradycje akademickości i społeczeństwo wiedzy". *Zagadnienia Naukoznawstwa* 4 (146), s. 529-537.
- [21] Black, J. (2001). "Decentring regulation: The role of regulation and self-regulation in a 'post-regulatory' world", *Current Legal Problems* 2001, 103-146.
- [22] Blau, P. M. & Scott, R. (1962). *Formal organizations: A comparative approach*. San Francisco: Chandler.
- [23] Bleiklie, I. & Kogan M. (2007). "Organization and governance in universities". *Higher Education Policy* 20: 477-493.
- [24] Boin, A., J. Huisman, F.M. van der Meer, T.A.J. Toonen. (2002). "Rearranging Government. Transformation of Regulation and Control in the Netherlands". London, Paper presented at the workshop "Watchful Eyes, Oversight Explosion, and Fire alarms? Cross-national Perspectives on Control over Government."
- [25] Braithwaite, J. & Drahos, P. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [26] Braithwaite, J. & Parker, C. (2004). "Conclusion". In: Parker, C., Scott, C., Lacey, N. & Braithwaite, J. (eds.), *Regulating Law*. Oxford: Oxford University Press.
- [27] Braun, D. & Merrien F.-X. (1999). "Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects". In: Braun, D. & F.-X. Merrien (eds.). *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 9-33.
- [28] Braun, D. & Merrien, F.-X. (1999). Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- [29] Braun, D. & Merrien, F.-X. (eds.). (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- [30] Brennan, J. & Shah, T. (2000). *Managing Quality in Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- [31] Burt, R.S. (2005). *Brokerage and Closure*. Oxford: Oxford University Press.
- [32] Castells, M. (2001). 'Universities as dynamic systems of contradictory functions'. In: Muller, J., N. Cloete i S. Badat (eds.). *Challenges of globalization. South African debates with Manuel Castells*. Cape Town: Mashew, Miller, Longman, 206-233.
- [33] Cerych, L. & Sabatier, P. (1986). *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Stoke-on-Trend: Trendham Books.
- [34] CHEPS (2005). *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform, vol. 3., Higher education in Portugal. Country report*. Enschede: CHEPS.
- [35] CHEPS (2007). *Higher education in the Netherlands. Country report*. Enschede: CHEPS.
- [36] Clark, B. R. (1979). "The many pathways of academic coordination", *Higher Education* 8, 251-267.

- [37] Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- [38] Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of Berkeley Press.
- [39] Clarke, J. & J. Newman. (1994). "The managerialisation of public services", In: J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (eds.). *Managing Social Policy*, London: Sage: 13-31.
- [40] Clarke, J. & J. Newman. (1997). *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, London: Sage.
- [41] Cloete, N., et al. (eds.). (2002). *Transformation in Higher Education: Global Pressures and Local Realities in South Africa*. Landsdowne: Juta and Company.
- [42] Considine, M. (2005). *Making Public Policy*. Cambridge, UK: Polity.
- [43] Council of the European Union (2007). *Council Resolution 16096/1/7 on modernizing universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy*. Brussels: EU Council.
- [44] Crosier, D., L. Purser & H. Smidt (2007). *Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area*. Brussels, European University Association.
- [45] Currie, J. & Newson, J. (eds.). (1998). *Universities and Globalization. Critical Perspectives*. South Oaks: Sage.
- [46] Currie, J., DeAngelis, R., de Boer, H., Huisman, J. & Lacotte, C. (2003). *Globalizing Practices and University Responses: European and Anglo-American Differences*. Westport CT: Praeger.
- [47] Czeladko, R. (2009). „Komisarz za sterami uczelni". *Rzeczpospolita* z 16-06-2009.
- [48] de Boer, H. (2003). *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwiking van de wet. "Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie" (MUB)*. Enschede: CHEPS.
- [49] de Boer, H. F., J. Enders & D.F. Westerheijden (2005). "From paper to practice: Two reforms and their consequences in Dutch higher education". In: A. Gornitzka, M. Kogan i A. Amaral (eds.), *Reform and change in higher education. Analysing policy implementation*. Dordrecht: Springer: 97-116
- [50] de Boer, H. F., J. Enders & L. Leisyte (2007). „Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University". *Public Administration* 85(1), 27-46.
- [51] de Boer, H. F., J. Enders & U. Schimank (2007). "On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany". In: D. Jansen (eds.) *New Forms of Governance in Research Organizations - Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht, Springer: 137-154.
- [52] de Boer, H. F., J. Enders & U. Schimank (2008). "Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries". In: N.C. Soguel & P. Jaccard (eds.). *Governance and Performance of Education Systems*, The Netherlands: Springer, 35-54.
- [53] de Boer, H. F., L. Leisyte & J. Enders (2006). "The Netherlands - ,steering from a distance"". In: B. M. Kehm & U. Lanzendorf, *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn: Lemmens: 59-96.

- [54] de Boer, H. & File J. (2011). "Old Wine in New Skins: The Long Evolution of Supervisory Boards in Dutch Higher Education", In: J. Enders, H. de Boer, D. Westerheijden. *Reform of Higher Education in Europe*. Rotterdam: Sense Publishers, 159-173.
- [55] de Boer, H. & Huisman, J. (1999). "The New Public Management in Dutch Universities". In: D. Braun & F.-X. Merrien (eds.). *Towards a New Model of Governance for University*. London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, 100-118.
- [56] de Boer, H. & L. Goedegebuure. (2007). "Modern governance and codes of conduct in Dutch higher education". *Higher Education Research and Development* No. 1, 26: 45-55.
- [57] de Boer, H., Goedegebuure, L. & Huisman, J. (2005). *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB*. The Hague: Ministry of Education, Culture and Science.
- [58] de Boer, H., J. Enders & B. Jongbloed (2009). "Market governance in higher education". In: B. M. Kehm, J. Huisman & B. Stensaker, *The European Higher Education Area: Perspectives on a moving target*. Rotterdam: Sense, 61-78.
- [59] de Boer, H., J. Enders, L. Leisyte. (2007). "Public sector reforms in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University". *Public Administration* 85 (1): 27-46.
- [60] de Boer, H., J. Enders, U. Schimank (2006). "On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany". In: Jansen, D. (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations - Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer, 137-155.
- [61] de Boer, H., J. Huisman & C. Meister-Scheytt (2010). „Supervision in ‚modern‘ university governance: boards under scrutiny". *Studies in Higher Education* 35(3): 317-333.
- [62] de Boer, H., L. Leisyte, J. Enders (2004). *Higher Education in the Netherlands*. Enschede: CHEPS (unpublished manuscript).
- [63] de Boer, H., P. Maassen, E. de Weert. (1999). "The troublesome Dutch university and its Route 66 towards a new governance structure", *Higher Education Policy* 12: 329-342.
- [64] de Weert & M. Soo. (2009). *Research at Universities of Applied Sciences in Europe. Conditions, Achievements and Perspectives*. Enschede: CHEPS.
- [65] Deem, R. (2004). „The knowledge worker, the manager-academic and the contemporary UK university: new and old forms of public management?". *Financial Accountability & Management* 20(2): 107-128.
- [66] Dill, D. D. i F. A. van Vught (red.). (2008). *National innovation strategies and the academic research enterprise*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- [67] Dill, D. D. & Sporn, B. (1995). The Implications of a Postindustrial Environment for the University: An Introduction". In: Dill, D.D. & Sporn, B. (eds.). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. Oxford: Pergamon Press, 1-19.
- [68] Dima, A.-M. (2005). *Higher Education in Portugal. CHEPS Monitor report*. Enschede: CHEPS.

- [69] DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Nationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48 April, 147-160.
- [70] Douglas, M. & Isherwood, B. (1979). *The World of Goods*. London: Routledge.
- [71] Dumont, L. (1994). *German Ideology. From France to Germany and Back*. Chicago: University of Chicago Press.
- [72] Enders, J. (2002). "Higher Education, Internationalisation, and the Nation State", *German Policy Studies* 2, nr 3, 1-32.
- [73] Enders, J. (2002). *Governing the Academic Commons: About blurring boundaries, blistering organisations, and growing demands*. Enschede, CHEPS University of Twente.
- [74] Enders, J. (ed.) (2001). *Academic Staff in Europe. Changing Contexts and Conditions*. Westport, Con.: Greenwood.
- [75] Enders, J. & O. Fulton (eds.) (2002). *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.
- [76] Enders, J. & Teichler, U. (1997). "A victim of their own success? Employment and working conditions of academic staff in comparative conditions", *Higher Education Policy* 34(1), 347-372.
- [77] Stensaker, B., de Boer, H., Kaiser, F., Marheim L.I., Nickel, S. & Ziegele, F. (2006). *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: Part Two: Summaries of the Quick Scan Surveys on governance reform in 32 European countries*. Enschede: CHEPS.
- [78] Enders, J., H. de Boer & L. Leisyte (2009). "New public management and the academic profession: The rationalisation of academic work revisited". In: J.Enders & E. de Weert. *The changing face of academic life. Analytical and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan, 36-57.
- [79] Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- [80] European Commission (2003). *The Role of the Universities in the Europe of Knowledge* (No. COM (2003) 58), Brussels: European Commission.
- [81] European Commission (2005). *Contribution to the Conference of European Higher Education Ministers in Bergen*, Brussels: European Commission.
- [82] European Commission (2008). *Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform. Volume 1*. Brussels: DG.
- [83] European Commission. (2006). *The extent and impact of higher education governance reform across Europe*, Brussels: Education and Culture DG.
- [84] European Commission. (2008a). *Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform Volume 2*. Brussels: DG.
- [85] European Commission. (2008b). *Progress in higher education reform across Europe. Governance and Funding Reform Volume 3*. Brussels: DG.
- [86] Eurydice (2000). *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards*. Brussels: Eurydice.
- [87] Eurydice (2008). *Higher education governance in Europe*. Brussels: Eurydice.

- [88] Farnham, D. (ed.). (1999). *Managing Academic Staff in Changing University Systems. International Trends and Comparisons*. Buckingham: Society for Research in Higher Education and Open University Press.
- [89] Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald & A. Pettigrew (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- [90] Ferreira, A. & M. Hill (2008). "Organisational cultures in public and private Portuguese universities: a case study", *Higher Education*, Vol. 55: 637-650.
- [91] File, J. (2008). *Higher education in Portugal, IHEM Country report*. Centre for Higher Education Policy Studies: Twente University.
- [92] File, J. (2008). *Higher Education in Portugal. CHEPS Monitor report*. Enschede: CHEPS.
- [93] Geiger, R. (2004). *The Publicness of Private Higher Education. Presentation at CHER conference*, Enschede, the Netherlands, September 17-18.
- [94] Goedegebuure, L., F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. van Vught and E. de Weert (1993). "International perspectives on trends and issues in higher education policy". In: L. Goedegebuure, F. Kaiser, P. Maassen et al. *Higher Education Policy. An international perspective*. Oxford: IAU & Pergamon Press, 315-349.
- [95] Goedegebuure, L., Kaiser F., Maassen P., de Weert E. (1993). "International perspectives on trends and issues in higher education policy". W: Goedegebuure, L., Kaiser F., Maassen P., Meek L., Van Vught F., de Weert E (eds.). *Higher education policy. An international perspective*, Oxford: IAU & Pergamon Press, 1-13.
- [96] Guillén, M.F. (2001). "Is globalization civilizing, destructive or feeble? A critique of five key debates in the social science literature". *Annual Review of Sociology* 27, 235-260.
- [97] GUS (2014). *Szkoły wyższe i ich finanse 2013*. Warszawa: GUS.
- [98] Henkel, M. (2000). *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London-Philadelphia: Jessica Kingsley.
- [99] Héretier, A., Knill, Ch. & Mingers, S. (1996). *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*. Berlin/New York: de Gruyter.
- [100] Hoareau, C. (2012). "Deliberative governance in the European Higher Education Area. The Bologna Process as a case of alternative governance architecture in Europe", *Journal of European Public Policy*, 530-548.
- [101] Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?". *Public Administration* 69, 3-19.
- [102] Husiman J. & Currie J. (2004). "Accountability in higher education. Bridge over troubled water?". *Higher Education* 48 (4), 529-551.
- [103] Huisman, J., Maassen, P. & Neave, G. (eds.) (2001). *Higher Education and the Nation State. The International Dimension of Higher Education*. Oxford: Pergamon.
- [104] IBnGR & Ernst & Young. (2009). *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020*. Warszawa: Ernst & Young.
- [105] Jabłocka, J. (2002). „Menedżeryzm i państwo ewaluacyjne - zmiany w zarządzaniu uniwersytetami na przykładzie Wielkiej Brytanii”, In: Wójcicka M. (ed.) *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym*. Warszawa: CBPniSW, 63-83.
- [106] Jakobi A.P. (2007). "The Knowledge Society and Global Dynamics in Education Politics". *Eur. Educ. Res. J.* 6, 39-51.



- [107] Jensma, G. & de Vries H. (1997). *Veranderingen in het hoger onderwijs in Nederland tussen 1815 en 1940*. Hilversum: Verloren.
- [108] Jepperson, R. L. (1991). "Institutions, institutional effects and institutionalism". In: W. W. Powell & P. J. di Maggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago University Press, 143-163.
- [109] Jongbloed, B. (1999). *From the eye of the storm. Higher education's changing institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- [110] Jongbloed, B. (2003). "Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets". *Higher Education Quarterly* 57: 110-135.
- [111] Jongbloed, B. (2004) "Regulation and competition in higher education", In: Teixeira, P., Jongbloed B., Dill D., Amaral A. *Markets in higher education*, Dordrecht: Springer, 87-111.
- [112] Jongbloed, B. (2008). "Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda", *Higher Education* 56(3), 303-324.
- [113] Józwiak, J. (2003). „Model uczelni przedsiębiorczej a model tradycyjny - doświadczenie polskie”. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* 1 (21), 7-19.
- [114] Kaiser, F. (2007). *Higher Education in France*. CHEPS Monitor report. Enschede: CHEPS.
- [115] Kälvermark, T. & Wende, M.C. van der (eds.) (1997). *National Policies for Internationalisation of Higher Education in Europe*. Stockholm: National Agency for Higher Education.
- [116] Knott, J. H. & A. A. Payne (2004). „The impact of state governance structures on management and performance of public organizations: A study of higher education institutions”. *Journal of Policy Analysis and Management* 23(1): 13-30.
- [117] Kogan, M. & S. Hanney (2000). *Reforming Higher Education*. London/Philadelphia: Jessica Kingsley.
- [118] Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I. & Henkel, M. (eds.) (2000). *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London-Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- [119] Kohler, J. & J. Huber (2006). *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*. Strasbourg: Council of Europe.
- [120] Koolwijk, Q. (1984). *Veringa over Universitaire Bestuurshervorming: Wet heeft beter gewerkt dan men zegt*. In *25 jaar Onderwijsbeleid in beeld gebracht*, Den Haag: HBO-Raad, 49-63.
- [121] KRASP. 2009. *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- [122] KRASP. 2009a. *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do roku 2020. Projekt środowiskowy*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- [123] Krücken, G. (2011). *A European perspective on modes of university governance and actorhood*, Research & Occasional Paper Series: CSHE. 17.11 Berkeley.
- [124] Krücken, G., A. Kosmutzky & M. Torka (2007). *Towards a multiversity? Universities between global trends and national traditions*. Bielefeld, transcript Verlag.
- [125] Kwiek, M. (2000). 'The nation-state, globalisation and the modern institution of the university', *Theoria* 96 (December), 74-98.

## Literatura

- [126] Kwiek, M. (2009). 'The two decades of privatization in Polish Higher Education. Cost-sharing, equity and access'. In: J. Knight (ed.). *Financing Access and Equity in Higher Education*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers, 149-168.
- [127] Kwiek, M. (2012). "Changing higher education policies: from the deinstitutionalization to the reinstitutionalisation of the research mission in Polish universities", *Science and Public Policy* (published on-line June 2012): 1-14.
- [128] Kwiek, M. (2014). Uniwersytet jako "wspólnota badawczy". Polska z perspektywy europejskiej i ilościowej, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* nr 2, 71-101.
- [129] Lammers, C. J. (1969). *Drie modellen van universitaire organisatie*. *Mensen Maatschappij*, 44(5): 408-417.
- [130] Lanzendorf, U. (2006). "Austria - from hesitation to Rapid Breakthrough". In: B. Khem & U. Lanzendorf (eds.) *Reforming university Governance*. Universitat Kassel, 99-135.
- [131] Leisyte, L. (2007). *University Governance and Academic Research. The Case studies of research units in Dutch and English universities*. Twente: CHEPS.
- [132] Lima, L. (2012). "Patterns of Institutional Management: Democratisation, Autonomy and the Managerialist Canon". In: G. Neave & A. Amaral. *Higher Education in Portugal 1974-2009*. Dodrecht: Springer, 287-307.
- [133] Maassen, P. (2000). "The changing role of stakeholders in Dutch University Governance". *European Journal of Education* 35(4): 449-464.
- [134] Maassen, P. J. & Olsen J.(eds.). (2007). *University Dynamics and European Integration*. Dodrecht: Springer.
- [135] March J. G & J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- [136] March, J. & Olsen, J. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- [137] Marginson, S. & M. Considine (2000). *The enterprise university*. Melbourne: Cambridge University Press.
- [138] Marginson, S. & Rhoades, G. (2002). "Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic". *Higher Education* 43, 281-309.
- [139] Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*. European University Institute: Jean Monet Chair Paper, RSC No. 98/50.
- [140] Meister-Scheytt, C. (2007). "Reinventing governance: the role of Boards of Governors in the new Austrian university". *Tertiary Education and Management* Vol. 13(3): 247-261.
- [141] Meyer, J. & Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony". *American Journal of Sociology* 83(2), 340-63.
- [142] MNiSzW (2008). *Budujemy na Wiedzy. Reforma nauki dla rozwoju Polski*. Warszawa: MNiSzW.
- [143] Moja, T. & Cloete, N. (2001). "Vanishing borders and new boundaries". In: Muller, J., Cloete, N. & Badat, S. (eds.), *Challenges of Globalisation. South African Debates with Manuel Castells*. Cape Town: Maskew Miller Longman: 244-270.
- [144] Moran, M. (2002). 'Review article: Understanding the regulatory state', *British Journal of Political Science*, 32: 391-413.

- [145] Moran, M. (2003). *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- [146] Morawski, R. Z. (1999). *Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*. Warszawa: ISP.
- [147] Neave, G. (1988). "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986-1988". *European Journal of Education* 23: 7-23.
- [148] Neave, G. (1998). "The evaluative state reconsidered". *European Journal of Education* 33(3): 265-268.
- [149] Neave, G. (2000). "Introduction. universities' responsibility to society: An historical exploration of an enduring issue". In: Neave, G. (ed.). *The Universities' Responsibilities to Society. International Perspectives*. Oxford: Pergamon, 1-28.
- [150] Neave, G. & Amaral A. (2012). *Higher Education in Portugal 1974-2009. A nation, a generation*. Springer: Dordrecht.
- [151] Neave, G. & F. A. van Vught (1991). *Prometheus bound. The changing relationship between government and higher education in western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- [152] OECD (1995). *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD.
- [153] OECD (2007). *Education at a glance 2007*. Paris: OECD.
- [154] OECD (2007a). *Review of Tertiary Education in Poland*. Paris: OECD.
- [155] OECD. (2007b). *Tertiary Education in Portugal*. Paris: OECD.
- [156] OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Paris: OECD.
- [157] Olsen, J. (2009). "Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change". *West European Politics* 32 (3): 439-65.
- [158] Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (eds.). (2009). *University Governance. Western European comparative perspectives*. Springer Science + Business Media BV.
- [159] Parker, C. (2002). *The Open Corporation*. Cambridge: University Press.
- [160] Pechar, H. (2003). "In Search of a New Profession. Transformation of Academic Management in Austrian Universities". In: A. Amaral, L. Meek, I. Larsen (eds.). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer, 109 - 130.
- [161] Pechar, H. (2004). "Austrian Higher Education Meets the Knowledge Society". *The Canadian Journal of Higher Education*, Volume XXXIV, No. 3, 55-72.
- [162] Pechar, H. (2005). "Backlash or Modernisation? Two Reform Cycles in Austrian Higher Education". In: A. Amaral, M. Kogan & A. Gornitzka (eds.). *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementations*. Dordrecht: Springer: 269-285.
- [163] Pechar, H. (2005a). *Backlash or Modernisation? Two Reform Cycles in Austrian Higher Education*, [www.demokratiezentrum.org](http://www.demokratiezentrum.org).
- [164] Pechar, H. (2005b) *University autonomy in Austria, HOFO Working Papers Series*. Vienna: Fakultat for Interdisziplinare Forschung und Fortbildung.
- [165] Pechar, H. & A. Pellert. (1997). "Die Reorganisation der österreichischen Universitäten". In: R. Grossmann (ed.). *Besser Billiger Mehr* (Vol. 2, 91-95). Vienna: Springer Vienna.

## Literatura

- [166] Pechar, H. & A. Pellert. (1998). "Managing Change: Organisational Reform in Austrian Universities". *Higher Education Policy* 11: 141-151.
- [167] Pechar, H. & A. Pellert, (2004). "Austrian Universities Under Pressure From Bologna". *European Journal of Education* Vol. 39, No. 3: 317-330.
- [168] Pierre, J. & B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills Basingstoke: Macmillan Press.
- [169] Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services. Cuts or cultural change in the 1990s?* Oxford: Blackwell Publishers.
- [170] Pollitt, C. & G. Bouckaert (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- [171] Pollitt, C., G. Bouckaert (2000). *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- [172] Powell, W. & DiMaggio, P. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago & London: University of Chicago Press.
- [173] Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- [174] Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*. London: Demos.
- [175] Prado, P. (2009). *Le Principe d'Univesite*. Clemecy: Lignes.
- [176] Romzek, B. (2000). "Dynamics of public sector accountability in an era of reform". *International Review of Administrative Sciences* 66, 1: 21-44.
- [177] Rosa, M. & C. Sarrico (2012). "Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal". In: G. Neave & A. Amaral. *Higher Education in Portugal 1974-2009*. Dordrecht: Springer, 249-265.
- [178] Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A., Meek, L. (2006). "Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal". *Higher Education*, Vol. 52: 215-250.
- [179] Schimank, U., B. Kehm, J. Enders (1999). "Institutional mechanisms of problem processing of the German university system: Status quo and new developments". In: Braun, D. & F.- X. Merrien (ed.). *Towards a new model of governance for universities? A comparative view*, London, Jessica Kingsley, 179-194.
- [180] Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds.). (2004). *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer.
- [181] *Science, Technology and Tertiary Education in Portugal 2011* (2011). Ministry of Science, Technology and Higher Education.
- [182] Scott, A. (2010). "Reform and governance in higher education". *Review article in Social Anthropology* 18/1: 1-7.
- [183] Scott, C. (2004). "Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state", In: Jordana, J. & Levi-Faur, D. (eds.), *The Politics of Regulation*. London: Edward Elgar, 145-174.
- [184] Scott, P. (ed.) (1998). *The Globalization of Higher Education*. Buckingham: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- [185] Senker, J., et al. (1999). *European Comparison of Public Research Systems*. Sussex, SPRU: University of Sussex.

- [186] Slaughter, S. & Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- [187] Slowey, M. (1995). "Reflections on Change - Academics in Leadership Roles". In: M. Slowey (ed.). *Implementing Change From Within Universities and Colleges*. London: Kogan Page, 23-37.
- [188] Sobral, J. (2012). "National Identity and Higher Education: From Origins till 1974". In: Neave, G. & Amaral A. (2012). *Higher Education in Portugal 1974-2009. A nation, a generation*. Springer: Dordrecht, 49-67.
- [189] Sporn, B. (1999). *Adaptive University Structures. An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environments of US and European Universities*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- [190] Stinchcombe, A.L. (1965). "Social structures and organizations". In: March, J.G. (ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 142-193.
- [191] Strathern, M. (ed.) (2000) *Audit Cultures*. London: Routledge.
- [192] Tapper T. & D. Palfreyman (1998). "Continuity and change in the collegial tradition". *Higher Education Quarterly* vol. 52, 2: 142-161.
- [193] Teichler, U. (1996). "Comparative higher education: potentials and limits". *Higher Education* 32(4): 431-465.
- [194] Teichler, U. (1998). "The role of the European Union in the internationalisation of higher education". In: Scott, P. (ed.). *The globalization of higher education*. Buckingham: Society for Research into Higher Education & Open University Press, 88-99.
- [195] Teichler, U. (1999). "Internationalisation as a challenge for higher education in Europe". *Tertiary Education and Management* 5(1), 5-23.
- [196] Teichler, U. (2003). "Changing Concepts of Excellence in Europe in the Wake of Globalization". In: E. De Carte (ed.). *Excellence in Higher Education*. London, Portland, 33-51.
- [197] Teichler, U. (2006). „Changing structures of higher education systems: The increasing complexity of underlying forces". *Higher Education Policy* 19(4): 447-461.
- [198] Teixeira, P., B. Jongbloed, D. Dill & A. Amaral (2004). *Markets in higher education. Rhetoric or reality?* Dordrecht: Springer.
- [199] Thieme, J (2009). *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku*. Warszawa: Difin.
- [200] Thorens J. (1998). "Academic freedom and university autonomy". *Prospects* XXVIII, 3, 401-407.
- [201] Trader-Leigh, K. E. (2002). "Case study: identifying resistance in managing change". *Journal of Organizational Change Management* 15(2): 138-155.
- [202] Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley, California: Carnegie Commission on Higher Education.
- [203] Trow, M. (1996). "Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective". *Research & Occasional Paper Series, CSHE* 1.96. Center for Studies in Higher Education.
- [204] van der Wende, M.C. (2001). "The international dimension in national higher education policies: What has changed in Europe in the last five years?". *European Journal of Education* 36(4): 431-441.

## Literatura

- [205] van der Wende, M.C. (2002). "Internationalisation policies: About new trends and contrasting paradigms". *Higher Education Policy* 14: 249-259.
- [206] van Vught F. (1997). "Combining planning and the market: an analysis of the government strategy towards higher education in the Netherlands". *Higher Education Policy*, Vol. 10, n ¾: 211-224.
- [207] Verhoest, K., B.G. Peters, G. Bouckaert and B. Verschuere (2004). "The study of organisational autonomy: a conceptual review". *Public Administration and Development*, 24 (2), 101-118.
- [208] Wadsack, I. & Kasparovsky, H. (2004). *Higher Education in Austria. 2nd edition*. Wien: Federal Ministry of Education, Science and Culture.
- [209] Weick, K. (1976). "Educational organizations as loosely coupled systems". *Administrative Science Quarterly* 21: 1-19.
- [210] Westerheijden, D. F., & Sorensen, K. (1999). "People on a bridge". In: P. A. M. Maassen, G. Neave & B. Jongbloed (eds.). *From the Eye of the Storm: Higher Education's Changing Institution*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 13-38.
- [211] Williams, G. (red.). (2003). *The Enterprising University*. Buckingham: Open University Press.
- [212] Wnuk-Lipińska, E. (1996). *Innowacyjność a konserwatyzm: uczelnie polskie w procesie przemian społecznych*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- [213] Wolf, C. Jr. (1988). *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, MA: MIT Press.
- [214] Woźnicki, J. (1998). *Model of the public institution of higher education and its systemic environment: principal course of higher education law amendment*. Warsaw: Warsaw University of Technology.
- [215] Wójcicka M. (red). (2002). *Dywersyfikacja w szkolnictwie wyższym: uwarunkowania i perspektywy*. Warszawa: CBNiSzW, UW.

# Nasze raporty

## **Długookresowa ocena stabilności polskiego systemu rentowego oraz jego możliwej reformy.**

Janusz Jabłonowski, Narodowy Bank Polski  
Christoph Müller, Uniwersytet we Fryburgu Bryzgowijskim

## **System opieki onkologicznej w wybranych krajach.**

Eksperti EY

## **Metodyka pomiaru kosztów pośrednich w polskim systemie ochrony zdrowia.**

Eksperti EY

## **Koordynowana opieka zdrowotna. Doświadczenia międzynarodowe, propozycje dla Polski.**

Katarzyna Kowalska, Uniwersytet Warszawski  
Witold Paweł Kalbarczyk, doradca niezależny

## **Optymalizacja polskiego systemu finansowania podstawowej opieki zdrowotnej.**

Jerzy Baranowski, AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie  
Adam Windak, Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

## **Efektywność zarządzania utrzymaniem dróg krajowych w Polsce.**

Joanna Archutowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Jana Pieriegud, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

## **Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce.**

Łukasz Hardt, Uniwersytet Warszawski  
Maarten de Jong, Uniwersytet w Rotterdamie

## **Ocena możliwości poprawy działania polskiego systemu ochrony zdrowia.**

Iga Magda, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Krzysztof Szczygielski, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

## **Finansowanie transportu publicznego metodą Land Value Capture Zastosowanie dla metra w Warszawie.**

Francesca Romana Medda, University College London  
Marta Modelewska, Szkoła Główna Handlowa

## **Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce.**

### **Bibliometryczna analiza porównawcza.**

Joanna Wolszczak-Derlacz, Politechnika Gdańska  
Aleksandra Parteka, Politechnika Gdańska

## **Konkurencja między płatnikami w sektorze ochrony zdrowia.**

Barbara Więckowska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**Wpływ polityki inwestycyjnej OFE na ład korporacyjny w Polsce.**

Eric Reinhardt, Uniwersytet Emory w Atlancie  
Andrew Kerner, Uniwersytet w Michigan

**Partnerstwo Publiczno-Prywatne w rozwoju przestrzeni miejskiej.**

**Polska praktyka na tle regulacji unijnych.**

Tuna Tasan-Kok, Uniwersytet w Utrechcie  
Magdalena Załączna, Uniwersytet Łódzki

**Innowacyjność sektora MSP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa.**

Darek Klonowski, Brandon University

**Biurokracja na bank. Koszty obowiązków biurokratycznych polskich regulacji bankowych.**

Janusz Paczocha, Narodowy Bank Polski  
Wojciech Rogowski, Narodowy Bank Polski, Szkoła Główna Handlowa  
Paweł Kłosiewicz, Narodowy Bank Polski, Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie  
Wojciech Kozłowski, Narodowy Bank Polski

**Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce.**

Martin Ferry, University of Strathclyde  
Karol Olejniczak, EUROREG Uniwersytet Warszawski

**Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny.**

Tomasz Stawecki, Uniwersytet Warszawski  
Wiesław Staśkiewicz, Uniwersytet Warszawski  
Jan Winczorek, Uniwersytet Warszawski

**Występowanie sfer korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową.**

Paul Heywood, Uniwersytet w Nottingham  
Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Uniwersytet w Nottingham

**Efektywność zarządzania długiem w samorządach.**

Michał Bitner, Uniwersytet Warszawski  
Krzysztof S. Cichocki, Instytut Badań Systemowych w Polskiej Akademii Nauk

**Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.**

Hubert Ireneusz Izdebski, Uniwersytet Warszawski  
Aleksander Nelicki, Unia Metropolii Polskich  
Igor Zachariasz, Unia Metropolii Polskich

**Organizacja procesu budżetowego w Polsce. Reguły budżetowe a stabilność fiskalna i gospodarcza.**

Jürgen von Hagen, Centrum Studiów Integracji Europejskiej, Uniwersytet w Bonn  
Mark Hallerberg, Wydział Nauk Politycznych, Uniwersytet Emory w Atlancie



**Strategie orzekania sądowego. O wykonywaniu władzy dyskrecyjnej przez sędziów sądów administracyjnych w sprawach gospodarczych i podatkowych.**

Denis Galligan, The Centre for Socio-Legal Studies, Oxford University

Marcin Matczak, Polska Akademia Nauk, Kancelaria Domański Zakrzewski i Palinka

**Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa.**

Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science

Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science

# LSE Obserwatorium Środkowoeuropejskie

## **Barometr legislacyjny.**

*Radosław Zubek, Instytut Europejski w London School of Economics and Political Science*

*Marcin Matczak, Uniwersytet Oksfordzki*

*Agnieszka Cieleń, Uniwersytet Warszawski*

*Tomasz Zalański, Domański Zakrzewski Palinka Sp.k.*

## **Sprawny Parlament. Wpływ partii i reguł na przewidywalność legislacyjną.**

*Radosław Zubek, London School of Economics and Political Science*

*Klaus H. Goetz, London School of Economics and Political Science*

*Christian Stecker, Uniwersytet w Poczdamie*

## **Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej.**

*Radosław Zubek, European Department, London School of Economics and Political Science*

*Klaus Goetz, German and European Governance, Potsdam Universität*

*Martin Lodge, Government Department, London School of Economics and Political Science*

## **Wykonywanie prawa Unii Europejskiej. Wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE.**

*Radosław Zubek, Uniwersytet Oksfordzki*

*Katarína Staroňová, Uniwersytet im. Jana Komeńskiego w Słowacji*

*Wszystkie raporty dostępne do pobrania ze strony [www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)*



# Autorzy

## **Dominik Antonowicz**

Jest adiunktem w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Ukończył studia z socjologii na UMK oraz public management na Birmingham University. W latach 2008/2009 odbywał staż post-doktorski w Center of Higher Education Policy Studies (CHEPS) w University of Twente. Był stypendystą rządu brytyjskiego (Chevening Scholarship) oraz beneficjentem stypendium Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (programów „Start” oraz „Kolumb”). Specjalizuje się w studiach nad polityką publiczną w zakresie badań naukowych oraz szkolnictwa wyższego, a także analizą modeli zarządzania instytucjami akademickimi. [dominik@umk.pl].

## **Ben Jongbloed**

Jest starszym pracownikiem naukowym w Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), University of Twente. Ukończył studia magisterskie z ekonometrii na University of Groningen, a doktorat obronił z zakresu finansów publicznych na University of Twente. Zanim rozpoczął pracę w CHEPS był wykładowcą na Wydziale Administracji Publicznej na uczelni w Twente (1984-1992). W CHEPS jego zainteresowania badawcze oraz publikacje naukowe dotyczą głównie mechanizmów finansowania oraz ewaluacji instytucji szkolnictwa wyższego, a także zarządzania szkolnictwem wyższym na poziomie transnarodowym, narodowym oraz instytucjonalnym.



**SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM EY**

Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa  
tel. +48 (22) 557 70 00  
fax +48 (22) 557 70 01  
[www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)