

Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz
Uniwersytet Przyrodniczy
w Poznaniu

ZACHODNIE WZORCE I WEWNĄTRZSYSTEMOWE DETERMINANTY ZARZĄDZANIA SZKOLNICTWEM WYŻSZYM W POLSCE

Wprowadzenie

Szkolnictwo wyższe funkcjonuje współcześnie według czwartego modelu klasyfikacji Centre for Educational Research and Innovation (CERI) OECD, mianowicie na zasadach rynkowych (*Higher Education Inc*).

Wśród współczesnych determinant rozwoju szkolnictwa wyższego, obok zmian demograficznych i migracji, pojawia się proces globalizacji wprowadzający międzynarodową konkurencję¹.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, iż na strukturę zarządzania w polskich uczelniach wyższych, opisaną w znowelizowanej ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, wpływ mają wzorce zewnętrzne – rozwiązania wdrażane w państwach zachodnich oraz ugruntowane, niepodatne na reformy uwarunkowania wewnętrzne (m.in. polska demokracja akademicka).

Polska nie jest pierwszym krajem, który staje przed dylematem wyboru optymalnego modelu zarządzania szkolnictwem wyższym. Idea konkurencyjnych dla stanowiska rektora i akademickiego organu kolegialnego struktur dopuszczających do procesów decyzyjnych interesariuszy zewnętrznych, takich jak rada powiernicza czy konwent, rozważana była uprzednio w innych krajach.

Masowe szkolnictwo wyższe obliguje uczelnie do respektowania już nie tylko zmieniających się oczekiwań państwa, ale również nowych potrzeb studentów, pracodawców i przemysłu oraz regionów, w których są ulokowane².

Słabo rozwinięty system zarządzania uczelniami wyższymi w Polsce skorelowany jest z brakiem profesjonalnego zarządzania strategicznego na poziomie krajowym, gdyż to właśnie cele rozwojowe kraju powinny stanowić podstawę

¹ A. Usher: *Ten Years Back and Ten Years Forward: Developments and Trends in Higher Education in Europe Region*. European Centre for Higher Education 2009.

² M. Kwiek: *Zarządzanie polskim szkolnictwem wyższym w kontekście transformacji zarządzania w szkolnictwie wyższym w Europie*, http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/CPP_RPS_vol.15_Kwiek.pdf, dostęp: 15.03.2011.

do przyjmowania strategii rozwoju uczelni. Proces zawiadywania uczelnią nie jest utożsamiany z profesjonalnym ustaleniem priorytetów i ich konsekwentną realizacją. Istnieje natomiast przekonanie, iż osoby od lat funkcjonujące w środowiskach akademickich z natury rzeczy są najlepiej przygotowane do sterowania uczelniami. Stąd próby przejścia na poziom merytoryczny (analizy, kontroling finansowy) okazują się nieudolne.

Metody badań wykorzystane w celu zidentyfikowania determinant systemu zarządzania szkolnictwem wyższym w Polsce to: opisowa, porównawcza, analiza dokumentów urzędowych.

1. Organy decyzyjne i doradcze – nowy układ sił

Organy nadzoru i koordynacji szkolnictwa wyższego w krajach członkowskich UE mają zbliżone kompetencje:

- minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego (z wyjątkiem Danii i Polski, gdzie nadzór nad niektórymi typami szkół wyższych, np. wojskowymi, artystycznymi, sprawują inni ministrowie);
- ogólnokrajowe ciało kolegialne o kompetencjach doradczych;
- krajowe konferencje rektorów przedstawiające swe rekomendacje ministrowi.

W przypadku organów europejskich uczelni wyższych – wszędzie funkcjonuje organ jednoosobowy o kompetencjach wykonawczych (rektor, prezydent). Natomiast struktura i kompetencje organu kolegialnego o kompetencjach opiniodawczo-doradczych i decyzyjnych nie jest już jednolita. Mamy tu do czynienia z organem *stricte* akademickim, jakim jest senat uczelni, lub radą. Większość uczelni tworzy ponadto organy kolegialne złożone w większości lub wyłącznie z przedstawicieli interesariuszy (*board of trustees*)³.

Raport OECD sugeruje liczne zmiany w polskim systemie zarządzania szkolnictwem wyższym, które wiążą się przede wszystkim z poprawą umiejętności menedżerskich i włączeniem zewnętrznych interesariuszy. Według ekspertów zapoczątkowane reformy szkolnictwa wyższego w Polsce okazały się wybiórcze i nie zostały doprowadzone do końca. W raporcie zwrócono uwagę na kwestię wprowadzenia ram instytucjonalnych dla uczestniczenia interesariuszy w procesach decyzyjnych. System co prawda daje już takie formalne możliwości, jednak nie są one wykorzystywane⁴.

Raport traktuje również o polskiej demokracji akademickiej, wskazując, iż cele funkcjonowania ciał przedstawicielskich (senatu, rad wydziałów) nie są jasne: eksperci pytają, jaki charakter mają te organy: legislacyjny, doradczy czy

³ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020*. KRASP, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

⁴ *OECD Reviews of Tertiary Education POLAND 2007*, http://www.oecd.org/country/0,3377,en_33873108_33873739_1_1_1_1_1,00.html, dostęp: 14.04.2011.

w końcu zarządczy? Wskazują także na fakt, iż odchodzi się od powierzania uprawnień decyzyjnych tak dużym kolegialnemu organom z uwagi na niską efektywność⁵.

Odpowiedź Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich na uświadomione w raporcie mankamenty z zakresu zarządzania jest następująca: „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 wprowadzania przez uczelnie, w ramach swych statutów, analogicznego rozdzielenia funkcji nadzorczych pomiędzy senat i nowy organ w postaci rady powierniczej”⁶.

W skrócie, receptą KRASP na systemowe bolączki z zakresu zarządzania jest zwiększenie kompetencji organu jednoosobowego oraz pozostawienie w gestii akademickiego organu kolegiálnego decyzji o wprowadzeniu organu konkurencyjnego o bliżej niesprecyzowanym składzie i kompetencjach.

Co do funkcjonowania w systemie zarządczym zewnętrznych interesariuszy, członkowie KRASP gwarantują im jedynie „(...) jednoznaczne rozumienie zasad działania systemu szkolnictwa wyższego oraz misji i reguł ustrojowych poszczególnych uczelni, ich profilu oraz poziomu edukacyjnego i badawczego (...)”⁷ oraz „(...) wprowadzenie w statutach uczelni regulacji ułatwiających utrzymywanie partnerstwa z otoczeniem, w tym umożliwiających włączanie jego przedstawicieli do ciał decyzyjnych, z głosem doradczym w sprawach realizacji tzw. trzeciej misji uczelni”⁸.

Do najważniejszych, zewnętrznych interesariuszy uczelni, należą środowiska biznesu – potencjalni pracodawcy. Wzajemne zależności są ewidentne, natomiast ramy współpracy podyktowane są przez wewnętrzne ustawodawstwo państwowe oraz potrzeby obydwu stron. Mimo zobligowania polskich uczelni wyższych do spisania strategii, niewiele uwagi poświęca się w nich założeniom współpracy z regionalnymi przedsiębiorstwami.

Współpraca taka może sprowadzać się do:

- współzarządzania uczelnią – obecność przedstawicieli środowisk biznesowych w statutowych organach;
- współokreślenia programów kształcenia ze wskazaniem na profil zawodowy;
- wspólnego monitoringu efektywności wprowadzonych programów;
- „kierunków zamawianych” przez pracodawców⁹.

⁵ Ibid.

⁶ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020*. Op.cit., s. 67.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., s. 89.

⁹ *A New Partnership for the Modernization of Universities: The EU Forum For University Business Dialogue*. COM(2009) 158, Brussels.

2. Sposoby powoływania organów zarządczych

Profesjonalizacja zarządzania uczelniami na świecie obejmuje również metody powoływania organów zarządczych. Analiza metod powoływania rektora wykazuje, że polski sposób – wybór przez kolegium elektorów – stanowi jeden z nielicznych wyjątków w Europie, obok Belgii, Finlandii, Grecji i Hiszpanii. W większości przypadków kompetencję ciał kolegialnych w tym zakresie przejmują rady powiernicze na zasadzie nominacji. Taka procedura stosowana jest w Wielkiej Brytanii, Finlandii, Portugalii, Szwajcarii i Czechach¹⁰.

Według niemieckiego prawa o szkolnictwie wyższym rektor zwyczajowo wybierany jest spośród profesorów zatrudnionych w uczelni, jednak z uwagi na fakt, iż ustawa zezwala na indywidualne rozwiązania w tym zakresie, zmiany w statutach niektórych uczelni stworzyły możliwości wyboru na stanowisko prezydenta (rektora) osoby spoza uczelni. Wymogiem pozostaje ukończenie wyższej uczelni oraz doświadczenie zawodowe obejmujące kwestie akademickie i administracyjne. Co ważne, obowiązek sprawozdawczy rektorów uczelni niemieckich jest rozszerzony – co najmniej raz w roku rektor sprawozdaje na szczeblu państwowym – w ministerstwie lub parlamencie¹¹.

Rady powiernicze w uczelniach niemieckich różnią się zakresem kompetencji i składem. Rada Politechniki w Dreźnie składa się w połowie z członków zewnętrznych. Są to osoby zaufane ze świata nauki, kultury, gospodarki, medycyny, polityki, co umożliwi konfrontację różnych punktów odniesienia. Druga połowa członków rady powoływana jest natomiast na wniosek senatu. Wszyscy członkowie powoływani są przez ministerstwo. Członkowie rady nie pełnią swej funkcji zawodowo, nie są związani umową. Wymogiem jest to, by co najmniej połowa członków rady miała doświadczenie w szkolnictwie wyższym.

Rada Uniwersytetu w Bochum dokonuje wyboru rektora, prorektorów oraz kanclerza. Wyboru sześciu zewnętrznych (niezwiązanych bezpośrednio z uczelnią) członków rady dokonuje gremium wyborcze złożone z dwóch przedstawicieli senatu, dwóch przedstawicieli pochodzących ze składu poprzedniej rady oraz jednego przedstawiciela landu Nordrhein Westfalen. Wybór członków rady zatwierdzany jest także przez władze landu¹².

W innych krajach europejskich także na próżno szukać jednego wzorca składu i kompetencji rady powierniczej: w Austrii, Holandii, Czechach i Słowacji rada złożona jest tylko z członków zewnętrznych, wyłanianych z osób niezwiązanych z uczelnią; w Danii, Irlandii, Włoszech i Szwecji rady składają się w większości z członków zewnętrznych; natomiast Litwa, Słowenia, Portugalia

¹⁰ *Higher Education to 2030*. Vol. 1: *Demography*. OECD, Paris 2008, s. 125-127.

¹¹ A. Makarewicz-Marcinkiewicz: *Kto rządzi w uczelniach europejskich*. „Forum Akademickie”, wrzesień 2008, nr 9, s. 53-54.

¹² *Ibid.*

czy Norwegia wdrożyły model pół na pół: tyle samo członków wewnętrznych i zewnętrznych.

W konkurencyjnej dla tzw. projektu rektorskiego KRASP *Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku* przygotowanej na zlecenie MNiSW przez zespół Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową czytamy, że w uczelniach publicznych rozdzielone winny być funkcje nadzoru właścicielskiego, zarządzania uczelnią oraz przedstawicielstwa społeczności akademickiej. Współdziałanie nowych dla polskich uczelni publicznych organów: rady powierniczej (złożonej z przedstawiciela Ministra oraz członków wyłonionych przez senat uczelni, władze samorządowe i organizacje przedsiębiorców), kolegium rektorskiego, senatu akademickiego, rady pracowniczej i samorządu studentów ma konstytuować zreformowany ustrój szkolnictwa wyższego.

Rada powiernicza uczelni winna składać się z siedmiu członków: jednego reprezentującego Ministra oraz po dwóch wyłonionych spośród kandydatów zgłoszonych przez senat uczelni, władze samorządu terytorialnego właściwego ze względu na lokalizację uczelni oraz organizacje reprezentujące przedsiębiorców. Członkowie rady powierniczej wyłonieni z grona przedstawicieli przedsiębiorców i samorządu terytorialnego będą spełniać określone wymagania, w szczególności:

- będą posiadać doświadczenie w zakresie zarządzania instytucją publiczną lub prywatną o przychodach nie mniejszych niż połowa przychodów uczelni;
- nie mogą być właścicielami ani pracownikami żadnej uczelni, a także wykonywać na rzecz jakiegokolwiek uczelni prac w ramach umów cywilnoprawnych.

Kandydaci zgłaszani przez senat uczelni muszą mieć doświadczenie w pracy naukowo-dydaktycznej, nie mogą jednak być pracownikami nadzorowanej uczelni. Członkowie rady powierniczej są wybierani na okres sześciu lat, przy czym tryb zmiany składu rady powinien gwarantować ciągłość sprawowanych przez nią funkcji. Członkowie rady nie mogą być jednocześnie członkami rady innej uczelni¹³.

3. Trójpodział władz. Zakres kompetencji organów kolegialnych

Ekspertci twierdzą, że tylko swoisty trójpodział władz, stosowany od dawna w uczelniach wyższych Stanów Zjednoczonych, który sprowadza się do tego, że organy władzy w organizacji są reprezentowane przez trzy różne podmioty: właściciela, nadzór i zarząd, gwarantuje efektywność.

¹³ *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant*, s. 96, <http://www.dnnt.pole.pl/downloads/pub/20100727.pdf>, dostęp: 20.04.2011.

Do zadań nowego w polskim szkolnictwie wyższym ciała kolegialnego – rady powierniczej – należą:

- nadawanie statutu uczelni na wniosek kolegium rektorskiego;
- powoływanie i odwoływanie członków kolegium rektorskiego i kvestora oraz osób wskazanych w statucie, a także ustalanie szczegółowego zakresu ich obowiązków i odpowiedzialności;
- ocena działania członków kolegium rektorskiego, a także osób pełniących inne funkcje wskazanych w statucie;
- uchwalanie, na wniosek kolegium rektorskiego, strategii uczelni i dokonywanie okresowej oceny jej realizacji;
- uchwalanie, na wniosek kolegium rektorskiego, rocznego planu rzeczowo-finansowego oraz dokonywanie oceny wykonania tego planu;
- zatwierdzanie sprawozdania finansowego;
- przyjmowanie rocznego sprawozdania kolegium rektorskiego z działalności uczelni¹⁴.

Twórcy analizowanej *Strategii* nie przewidują jednoosobowego organu zarządzającego. Zarząd uczelni powinno stanowić kolegium rektorskie jako ciało decyzyjne we wszystkich sprawach niezastrzeżonych w statucie do rozstrzygnięcia przez inne organy. Skład kolegium rektorskiego byłby taki sam, do jakiego jesteśmy już przyzwyczajeni: rektor, prorektorzy oraz kanclerz.

Współczesna organizacja uczelni obejmuje działania rektora, senatu, rad wydziałów, dziekanów. „Ład wewnętrzny polskich uczelni można scharakteryzować jako samorządność skrepowaną szczelnym gorsetem proceduralnym. Kompetencje władz: wykonawczej, legislacyjnej (odpowiadającej za stanowienie wewnętrznego prawa), a także reprezentacji pracowniczej są w uczelniach publicznych pomieszane. Wybieralne senaty i rady wydziałów reprezentują społeczność akademicką, a więc są to organy samorządowe”¹⁵.

Organy te stanowią wewnętrzne prawo, podejmują lub opiniują decyzje zarządcze, nadzorują rektorów i dziekanów, którzy zarazem im przewodniczą. Owe omnipotentne organy samorządowe – decyzyjne, stanowiące prawo, nadzorujące organy jednoosobowe, wypełniają zadania zarządu i jednostki nadzoru jednocześnie. Co więcej, pochodzą ze społeczności akademickiej i ją reprezentują.

W opinii ekspertów Banku Światowego: „Rektorzy i dziekani są wybierani przez duże liczebnie organy, złożone z przedstawicieli pracowników naukowo-dydaktycznych i administracyjnych oraz studentów. (...) zainteresowani partnerzy zewnątrzni, tacy jak pracodawcy lub samorządy lokalne, nie są reprezentowani w organach zarządzających uczelnią, z wyjątkiem wyższych szkół zawodowych”¹⁶.

¹⁴ Ibid., s. 97-98.

¹⁵ A. Jajszczyk, L. Pacholski: *Pomieszane role*. „Forum Akademickie” 2010, nr 1.

¹⁶ *Szkolnictwo wyższe w Polsce*. Bank Światowy, Warszawa 2004, s. 29.

Zarządzanie społeczne, brak którego zarzucają polskiemu systemowi wyspecjalizowane instytucje międzynarodowe, w innych krajach europejskich jest wymogiem. W Belgii w skład rady administracyjnej, obok rektora, prorektora, przedstawicieli pracowników akademickich, naukowych, administracji oraz studentów, wchodzi po trzech przedstawicieli instytucji społecznych, gospodarczych i publicznych. Rada administracyjna stanowi najwyższą władzę w uniwersytecie.

W Hiszpanii uniwersyteckie rady społeczne to gremia postrzegane jako te, poprzez które społeczeństwo uczestniczy w zarządzaniu uniwersytetami. Przewodniczącemu rady społecznej powołuje społeczność autonomiczna z obszaru, na którym znajduje się uczelnia. W ramach swych kompetencji rada społeczna zajmuje się przyjmowaniem budżetu, nadzorowaniem działalności finansowej oraz pozyskiwaniem środków finansowania uniwersytetu¹⁷.

Tymczasem nowelizacja ustawy prawo o szkolnictwie wyższym, nad którą prace trwały od początku kadencji rządu, jest bardzo zachowawcza – daje nowe możliwości, jednak nie wprowadza bezpośrednich zmian. Na dowód wybiórcze zestawienie (li tylko) możliwości z zakresu zarządzania uczelnią:

- Art. 60, ust. 4: „W publicznej uczelni, jeżeli statut tak stanowi, obok senatu lub organu kolegialnego może działać konwent”, ust. 4a: „W publicznej uczelni zawodowej działa konwent”.
- Art. 72, ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie: „1. Rektor uczelni publicznej może być powołany w drodze wyborów albo w drodze konkursu. „2a. Sposób powołania rektora, szczegółowe wymagania kwalifikacyjne, jakie musi spełniać kandydat na rektora oraz warunki i tryb przeprowadzania konkursu określa statut”¹⁸.

Ustawa rozszerza możliwości wpływu jednego interesariusza – samorządu terytorialnego, a i to głównie w odniesieniu do wyższych szkół zawodowych, w kontekście możliwości przekazywania środków finansowych¹⁹.

Podsumowanie

Proces urynkowienia uczelni wprowadza nowy paradygmat ośrodka akademickiego, mianowicie uniwersytetu przedsiębiorczego (*entrepreneurial university*)²⁰.

Wydaje się jednak, iż przyjazna kohabitacja dwóch wymiarów samorządności: menedżerskiej w znaczeniu kadry zarządzającej najwyższego szczebla

¹⁷ A. Makarewicz-Marcinkiewicz: *Kto rządzi...*, op. cit.

¹⁸ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r., o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2011, nr 84, poz. 455 z dnia 21.04.2011.

¹⁹ Por. A. Makarewicz-Marcinkiewicz: *Uczelnie wyższe w samorządowej polityce edukacyjnej i polityce rynku pracy. Strategie i praktyka*. Red. D. Moroń, K. Zamorska. ATUT, Wrocław 2010.

²⁰ B.R. Clark: *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford 1998.

(rektora, dziekanów), podejmującej decyzje w kwestiach kierunków rozwoju i działalności uczelni oraz akademickiej – konsensualnej w rozwiązywaniu problemów społeczności akademickiej, w polskim systemie bez unormowań prawnych nie jest możliwa.

Konkurencyjny rynek szkolnictwa wyższego wymaga, by uczelnie wychodziły naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom społecznym. Jest to cel trudny do realizacji, kiedy brak kanału, za pomocą którego społeczeństwo mogłoby swoje potrzeby sygnalizować oraz możliwości bezpośredniego wpływu na instytucje akademickie.

W sytuacji braku doświadczenia i tradycji w realizacji modelu zarządzania rynkowego pomocne są (jak wskazuje praktyka uczelni europejskich) plany strategiczne – dokumenty przedstawiające misję i strategiczne cele uczelni, łączące cele ze szczegółowymi działaniami przewidzianymi na okresy o zróżnicowanej długości. Organem, który formułuje politykę dotyczącą szkolnictwa wyższego, wyznaczającą ramy krajowych i uczelnianych planów strategicznych, jest ministerstwo. W państwach, gdzie plan strategiczny nie jest obowiązkowy, jest on faktycznie wymagany, gdyż rozdział środków publicznych zależy w dużej mierze od istnienia takiego planu.

We wszystkich krajach europejskich wymienionych w niniejszym opracowaniu wewnątrzuczelniana struktura zarządzania ustalona jest w przepisach. Odgórnym regulacjom poddane są uprawnienia, obowiązki i zadania poszczególnych organów zarządzających uczelni. Do określenia w statutach pozostawia się jedynie kwestie uzupełniające.

Kształt nowej, długo wyczekiwanej ustawy zadowolili z pewnością zwolenników *status quo* w zarządzaniu uczelniami wyższymi. Dotychczasowe uwarunkowania systemowe, wśród nich główna determinanta zarządzania – szeroko pojmowana autonomia uczelni oraz demokracja akademicka bazująca na dużych liczebnie ciałach kolegialnych złożonych z pracowników uczelni sprawiają, iż mimo licznych odwołań do sprawdzonych rozwiązań zachodnich, efekty procesu zarządzania pozostają niezmiennie. Ustawa nie zakończyła toczącej się od lat publicznej dyskusji o kierunkach rozwoju i efektywności systemu, nie rozwiązała też kumulujących się problemów finansowych czy tych związanych z alokacją środków i jakością kształcenia, które to zaniechania wykorzystuje wprawdzie europejska konkurencja.

INTERNAL AND INTERNATIONAL DETERMINANTS OF HIGHER EDUCATION MANAGEMENT IN POLAND

Summary

On the management structure of higher education an equivalent impact have external interaction as well as the internal determinants. Higher education

facilities compete with each other in the regional and global dimension on the free market basis.

European universities are evolving into open organizations for the environment. The model of added value creation is changing: in traditional model supply and demand of services were important, nowadays value-added are new stakeholders (business communities, particularly the local ones, local authorities, NGOs), and it is the inclusion of those entities, which, as institutionalized or not, have a real impact on the decisions of institutions of higher education, should be seen as a strategic goal.

The autonomy of public universities is in fact limited by law, forcing submission to the pattern established by the state. Despite this, the state has little ability to pursue the assumed educational and science policy. The current structure of management in higher education is not sufficiently clear and unwieldy, and substantive autonomy of universities is lower than in many other EU and OECD countries.

The article attempts to answer the question to which extent solutions and experiences of European higher education systems are able to influence the reform process launched in Poland and to identify constraints inside the system which slow this process.