

Piotr Urbanek

Reforma systemu szkolnictwa wyższego w Polsce z perspektywy teorii agencji

STRESZCZENIE: Teoria agencji jest wykorzystywana przede wszystkim do opisu zjawisk składających się na ład korporacyjny. Podejmowane są również próby użycia tej platformy teoretycznej do opisu procesów związanych z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa wyższego. Związki kontraktowe w tym sektorze umożliwiają wskazanie instytucji, które w zależności od przyjętej perspektywy badawczej mogą pełnić rolę pryncypała lub agenta. Najczęściej przedmiotem analiz są relacje występujące na styku państwo/rząd (pryncypał) – uczelnie publiczne (agenci).

Celem artykułu jest ocena propozycji reformy systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, przy wykorzystaniu perspektywy badawczej zawartej w teorii agencji. Jest to punkt wyjścia po pierwsze do identyfikacji najważniejszych dysfunkcyjności obecnego systemu traktowanych jako przejawy problemu agencji. Po drugie propozycje nowych zasad funkcjonowania systemu zostały skonfrontowane z teoretycznymi mechanizmami łagodzenia konfliktu interesów: kontraktem opartym na wynikach i kontraktem opartym na obserwacji zachowań agenta. Rozważania zaprezentowane w artykule wskazują na możliwość identyfikacji efektywnych struktur instytucjonalnych w systemie szkolnictwa wyższego, których istotą jest rozwiązywanie problemu agencji. Fundamentem rekomendacji zawartych w propozycjach reformy systemu jest postulat zwiększenia autonomii instytucyjnej uczelni publicznych w stosunku do władz państwowych, ale również w stosunku do wewnętrznych jednostek. To silne kierownictwo uczelni, motywowane przez pryncypała za pomocą zindywidualizowanych narzędzi, przede wszystkim finansowych, sprawujące efektywną kontrolę nad procesami wewnątrz uczelni, jest warunkiem realizacji celów stojących przed polskim sektorem szkolnictwa wyższego.

SŁOWA KLUCZOWE: system szkolnictwa wyższego, reforma systemu, teoria agencji

KODY KLASYFIKACJI JEL: I23, I28, L38

Problem agencji w sektorze szkolnictwa wyższego – perspektywy badawcze

Kluczową kwestią podejmowaną w teorii agencji jest tzw. problem agencji, który można zdefiniować jako kontrakt, w którym jedna strona (pryncypał) angażuje drugą stronę (agenta) do świadczenia usług w swoim imieniu, co pociąga za sobą delegację

części uprawnień decyzyjnych na agenta (Jensen i Meckling 1976: 308). Agent za wykonywane obowiązki otrzymuje wynagrodzenie i oczekuje się od niego działań zgodnych z interesami pryncypała (Eisenhardt 1989). Problem agencji jest elementem tzw. kontraktowego ujęcia firmy. W podejściu tym firma jest traktowana jako wiązka kontraktowych relacji, występujących między osobami i instytucjami, charakteryzujących się istnieniem rozbieżnych roszczeń rezydualnych w stosunku do aktywów i przepływów gotówkowych będących w posiadaniu firmy (Shleifer i Vishny 1997: 740–741). Jeżeli obie strony kontraktu dążą do maksymalizacji własnej użyteczności, prawdopodobna staje się sytuacja, kiedy działania agenta nie będą zgodne z interesami pryncypała. Może to prowadzić do oportunistycznych zachowań agenta, przedkładającego własną użyteczność nad interesy pryncypała. Rozwiązanie problemu agencji wymaga wyboru jednej z dwóch opcji: zastosowania kontraktu opartego na wynikach lub bezpośredniego monitoringu zachowań agenta. Pierwsze rozwiązanie zbliża preferencje agenta i pryncypała, ponieważ korzyści osiągnęte przez każdą ze stron zależą od tego samego rodzaju działań, a to oznacza, że agent jest bardziej skłonny zachowywać się zgodnie z interesem pryncypała. Drugie polega na wykorzystaniu systemu informowania pryncypała o poczynaniach agenta. Ogranicza to oportunistyczne poczynania agenta, który zdaje sobie sprawę, że istnieje możliwość skutecznego monitorowania jego zachowań. Ważną cechą teorii agencji jest jej „testowalność i wsparcie empiryczne” (Eisenhardt 1989: 70). Typowym podejściem w licznych badaniach empirycznych poświęconych tej problematyce była próba identyfikacji zachowań świadczących o konflikcie interesów między akcjonariuszami i menedżerami, a następnie opis mechanizmów łagodzenia konfliktów. Przykładami zjawisk, które mogą być wyjaśniane na gruncie teorii agencji, są postawy menedżerów i akcjonariuszy wobec procesów fuzji i przejęć, projekty inwestycyjne, funkcjonowanie rad spółek, struktura własności i kontroli korporacji, struktura źródeł finansowania, polityka wynagradzania kadry kierowniczej.

Problem agencji może być również użyty jako teoretyczna platforma do opisu procesów zawiązanych z funkcjonowaniem systemu szkolnictwa wyższego. Tak jak w przypadku związków kontraktowych zachodzących w korporacji, mamy tutaj do czynienia z powiązaniem między państwem a instytucjami szkolnictwa wyższego określanymi pojęciem kontraktu społecznego. Istotą tych relacji kontraktowych w tradycyjnym ujęciu było ich „niezapisane i szeroko wyspecyfikowane porozumienie dżentelmeńskie, określające role i odpowiedzialność obu stron” (Gornitzka, Stensaker, Smeby i de Boer 2004: 88). Ewolucja tych związków polegała na ich rosnącej formalizacji, ze wskazaniem zadań, procesów i oczekiwanych wyników. W tym kontekście kontrakty stają się formą kompleksowych mechanizmów sterujących, które regulują wszystkie aspekty relacji występujących między państwem a instytucjami szkolnictwa wyższego. Kluczową kwestią jest określenie strumieni

płatniczych oraz struktur nadzorczych, które będą motywować agenta do działania ukierunkowanego na realizację celów pryncypała. W zależności od przyjętej perspektywy, te same instytucje mogą pełnić rolę pryncypała lub agenta (Liefner 2003: 477). Pryncypałem może być społeczeństwo, rząd/minister szkolnictwa wyższego, rektor wyższej uczelni. Agentami są te jednostki, które otrzymują zadania, fundusze oraz wynagrodzenie od zlecciodawców.

W najbardziej ogólnej perspektywie akcentuje się problem finansowania uczelni z funduszy publicznych i zadań realizowanych przez agentów – instytucje publiczne (rząd, ministerstwo), nakierowanych na to, żeby działalność uniwersytetów była zgodna z oczekiwaniami pryncypałów – społeczeństwa (podatników) (Toma 1986: 157). Ze względu na wysokie koszty bezpośredniej partycypacji wyborców w procesach decyzyjnych, demokratycznie wybrane władze publiczne są agentami, których zadaniem jest uwzględnianie w polityce edukacyjnej i badaniach naukowych oczekiwań społeczeństwa jako całości i wybranych grup społecznych. Dotyczy to takich kwestii, jak: odpłatność za studia, dostęp do środków publicznych uczelni państwowych i prywatnych, określania priorytetów w finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej i in. W tym kontekście preferencje i postawy wyborców i polityków są determinowane ich ekonomicznymi interesami i ideologią. Proces wyborczy jest formą ujawniania sprzecznych interesów różnych grup, a zadaniem państwa jest ukonstytuowanie wyborów większości (Pagano i Volpin 2001). Oznacza to, że uwarunkowania polityczne i społeczne mogą w istotny sposób wpływać na sposób funkcjonowania, przetrwanie i rozwój instytucji. Ich działania powinny być zarazem „pożądane, prawidłowe lub stosowne z punktu widzenia uwarunkowanych społecznie systemów norm, wartości, przekonań i definicji” (Suchman 1995: 574). Tego typu ujęcie preferencji politycznych i społecznej legitymizacji jako determinant procesów zachodzących w sektorze szkolnictwa wyższego wychodzi poza ramy konceptualne teorii agencji i jest przedmiotem rozważań prowadzonych także w teoriach instytucjonalnej, politycznej i legitymizacji.

Perspektywą badawczą najczęściej wykorzystującą problem agencji do opisu procesów zachodzących w szkolnictwie wyższym jest analiza relacji występujących na styku państwo/ministerstwo (pryncypał) – uczelnie publiczne (agenci) (McLendon 2003; Gornitzka, Stensaker, Smeby i de Boer 2004; Lane 2007; Kivisto 2007; Kivisto 2008; Macias 2012). Relacje rząd – uczelnie publiczne, których opis mieści się w teoretycznej perspektywie problemu agenta, odnoszą się do tzw. zewnętrznego ładu akademickiego. Pod pojęciem tym należy rozumieć system uprawnień wraz z rolą, jaką władza i inni zewnętrzni interesariusze odgrywają w procesach zarządzania szkolnictwem wyższym w ramach przysługujących im jurysdykcji. Obejmuje to „prawne i ekonomiczne instytucje, formalne i nieformalne reguły działania, służące regulowaniu stosunków kontraktowych pomiędzy wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w funkcjonowanie szkolnictwa wyższego” (Thieme 2009: 61).

Ocena relacji na styku rząd – uniwersytety z perspektywy teorii agencji wymaga uwzględnienia trzech elementów (Kivisto 2008: 340): zadań, które rząd deleguje na uniwersytety, zasobów przekazywanych uczelniom do wykonania tych zadań oraz nadzoru sprawowanego przez rząd, który jest zainteresowany realizacją zadań. Elementy te tworzą platformę badawczą, która umożliwi operacjonalizację różnych przejawów oportunistycznych działań podejmowanych przez uczelnie publiczne i reakcji rządu na tego rodzaju zachowania. Można wskazać szereg kwestii będących przedmiotem analiz (Gornitzka, Stensaker, Smeby i de Boer 2004: 90, 96). Chodzi o zasady konstruowania kontraktów, ich formę – kontrakty kompletne lub niekompletne, podział ryzyka, sposoby formułowania często sprzecznych celów przez tak kompleksowych partnerów jak rząd i instytucje szkolnictwa wyższego, sposób traktowania kontraktu – jako narzędzia kontroli, czy też elementu konsensusu w dialogu między autonomicznymi aktorami. Istotną kwestią jest egzekwowanie zapisów kontraktowych, w tym określenia systemu sankcji i kar, reakcji na nieokreśloność kontraktów i wynikająca stąd niepewność co do ich realizacji, kosztów, jakie są z tym związane, oraz rezydualnych uprawnień decyzyjnych określających zachowania w sytuacji niemożliwej do przewidzenia.

Szereg zjawisk występujących w sektorze szkolnictwa wyższego jest egzemplifikacją tych problemów. Osią sporu występującego między stronami kontraktów jest z jednej strony wymóg społecznej odpowiedzialności uczelni, z drugiej strony zasada autonomii i wolności w prowadzeniu badań naukowych i dydaktyce. Bardzo silna pozycja akademickich instytucji środowiskowych, ciał doradczych i komisji eksperckich broniących zasady autonomii uczelni może stać w sprzeczności z interesem publicznym. Z drugiej strony rozwój instrumentów nakierowanych na wzrost efektywności uczelni, któremu towarzyszy wzrost biurokracji i różnego rodzaju mechanizmów kontroli, stanowi podważanie zasady autonomii (Izdebski 2017: 19).

W literaturze wskazuje się na jeszcze jedną perspektywę badawczą, związaną z tzw. wewnętrznym ładem akademickim (lub inaczej ustrojem uczelni), która mieści się w problematyce składającej się na problem agencji (Urbanek 2014). Pojęcie to oznacza procesy i instytucje decydujące o podziale władzy i jej egzekwowaniu wewnątrz uczelni. W tym ujęciu rolę pryncypała pełnią władze uczelni. Agentami są kierownicy jednostek podstawowych (dziekani) oraz osoby kierujące zespołami badawczymi. Przyczyną problemu agencji na linii rektor – dziekan jest zjawisko obserwowane również w jednostkach komercyjnych związanych ze zdecentralizowanym modelem zarządzania organizacją. Przejawem oportunistycznych postaw agentów mogą być zachowania określane terminem „myślenia departamentalnego”: przedkładanie celów własnej jednostki nad cele organizacji jako całości, suboptymalizacja, czyli dążenie do poprawy dokonań jednostki kosztem pogorszenia wyników innych jednostek i całej organizacji, presja na wzrost wydatków inwestycyjnych finansowanych

przez uczelnię, przenoszenie luki budżetowej do planów finansowych wydziałów, konkurencja między poszczególnymi jednostkami o przydział zasobów osobowych, rzeczowych i finansowych.

Inny charakter, wynikający bezpośrednio z kontekstu akademickiego, ma problem agencji związany z prowadzeniem badań naukowych przez zespoły badawcze oraz motywowaniem kadry akademickiej. Biorąc pod uwagę specjalistyczną wiedzę niezbędną do realizacji tego rodzaju projektów, władze uczelni i wydziałów mają ograniczone możliwości monitorowania działań tych zespołów i oceny na tej podstawie rzeczywiście osiągniętych rezultatów (Liefner 2003). Jest to wzmacniane przez fakt, iż ryzyko związane z nieosiągnięciem założonych efektów badań naukowych jest zdecydowanie niższe niż w jednostkach komercyjnych. Stwarza to możliwości podejmowania oportunistycznych działań przez profesorów, zainteresowanych własną karierą akademicką, osobistym sukcesem, prestiżem w środowisku, osiągnięciem dodatkowych dochodów, które zarazem nie muszą przekładać się na kreowanie długookresowego sukcesu uczelni. Rozwiązaniem może być ściślejsze powiązanie dopływu funduszy z miernikami efektywności akademickiej, co ma pozytywny wpływ na poziom aktywności badawczej („ludzie pracują ciężiej”) (Liefner 2003: 480). Niezależnie od przyczyn, które prowadzą do problemu agencji, zarządzanie uniwersytetem w warunkach dużej autonomii jednostek wewnętrznych – wydziałów i zespołów badawczych – w stosunku do kierownictwa uczelni wymaga zastosowania mechanizmów umożliwiających łagodzenie konfliktu interesów i ograniczanie oportunistycznych postaw kierowników niższego szczebla zarządzania.

Tabela 1. Relacje akademickie a teoria agencji – perspektywy badawcze

Pryncypał	Agent	Wiodący problem badawczy
Spółeczeństwo/podatnicy	Agendy rządowe odpowiedzialne za sektor szkolnictwa wyższego	Uwzględnienie w polityce edukacyjnej i naukowo-badawczej rządu oczekiwań społeczeństwa jako całości i wybranych grup społecznych
Rząd/ministerstwo	Uczelnie publiczne	Odpowiedzialność wobec społeczeństwa <i>versus</i> autonomia uczelni
Rektor/władze uczelni	Kierownicy jednostek podstawowych	Nadzór nad działalnością jednostek, w tym procesami naukowo-badawczymi, w warunkach zdecentralizowanego modelu zarządzania organizacją

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 1 przedstawione zostały trzy perspektywy badawcze wykorzystywane do oceny procesów zachodzących w sektorze szkolnictwa wyższego przy użyciu teorii agencji jako platformy teoretycznej. Jak podkreśla Kivistu (2007: 40), pomimo

znaczącego wkładu teorii agencji do analizy teoretycznych i empirycznych aspektów procesów zachodzących w szkolnictwie wyższym, wydaje się, iż teoria ta nie została jeszcze dostatecznie doceniona i szeroko wykorzystana w tym obszarze. Brakuje przede wszystkim prób empirycznej weryfikacji tez formułowanych na gruncie teorii agencji, tak jak to ma miejsce przy badaniu relacji wewnątrz korporacyjnych. Większość badań empirycznych ma charakter analiz przypadków narodowych rozwiązań systemowych (Gornitzka, Stensaker, Smeby i de Boer 2004; Agasisti i Catalano 2006) lub procesów zachodzących w badanych ośrodkach akademickich (Macias 2012; Kagaari, Munene i Ntayi 2013). Znacznie mniej jest badań prowadzonych na próbach panelowych (Toma 1990; Gomez-Mejia i Balkin 1992; Johnes 2016).

Pod adresem teorii agencji formułowane są liczne zarzuty. Dotyczą one zarówno założeń, które są fundamentem rozumowania przedstawionego w tej teorii, jak również jej walorów predykcyjnych i aplikacyjnych. Część z tych zarzutów odnosi się również do kontekstu instytucjonalnego charakterystycznego dla sektora szkolnictwa wyższego. Oceniając interakcję między agendami rządowymi i uczelniami publicznymi, nie bierze się pod uwagę społecznej legitymizacji celów stawianych przez rząd (pryncypała) przed uczelniami. Hipoteza oportunistycznego behawioralnego, której podstawą jest założenie egoistycznego dążenia jednostek do maksymalizacji indywidualnej użyteczności w warunkach występowania asymetrii informacji, jest kwestionowana przez występowanie norm uczciwości i etycznych postaw będących efektem ludzkich interakcji (Bosse, Phillips i Harrison 2009: 447). Krytyka pod adresem teorii agencji odnosi się również do niemożliwości ujęcia w formie opisu problemów agencyjnych społecznego kontekstu kontraktów łączących agenta i pryncypała (Wiseman, Cuevas-Rodrigues i Gomez-Mejia 2012). Wyklucza to uwzględnienie sytuacji, w których normy społeczne obowiązujące w zróżnicowanym otoczeniu instytucjonalnym mogą prowadzić do zachowań, w których interesy grupowe będą dominować nad interesem własnym. W konsekwencji strony kontraktu mogą przywiązywać większą wagę do tak niematerialnych motywów, jak: reputacja, osobista satysfakcja, honor, zaufanie i in. (Lubatkin, Lane, Collin i Very 2011: 487–488).

Przeciwnieństwem oportunistycznych postaw będących osią teorii agencji są rozważania prowadzone w ramach teorii służebności (Davis, Schrooman i Donaldson 1997; Muth i Donaldson 1998; Kluvers i Tippet 2011). Są one teoretyczną konceptualizacją wizji uniwersytetu jako publicznej instytucji świadczącej usługi służące dobru i rozwojowi społeczeństwa. W tym ujęciu nie występują problemy z motywowaniem i monitorowaniem liderów akademickich. Istotne są ich niefinansowe wewnętrzne motywacje: dążenie do sukcesu i uznania, satysfakcja z osiągnięć zawodowych, przynależność, samorealizacja, poszanowanie dla autorytetów oraz etyka pracy.

Słabością teorii agencji jest również to, że oferuje ona zawężone spojrzenie ignorujące fakt, iż uniwersytety są częścią systemu, który oprócz relacji *stricte* akademickich

obejmuje również szerokie interakcje biznesowe i społeczne. Autonomia uczelni powinna być powiązana z wymogiem rozliczalności wobec społeczeństwa i określenia pożądanego wpływu otoczenia społeczno-gospodarczego na jej funkcjonowanie (Austin i Jones 2016: 42–44). Jest to tzw. „trzecia misja” uczelni (Jongbloed, Enders i Salerno 2008). Budowa właściwych relacji z interesariuszami jest podstawą do legitymizacji procesów kształcenia i badań naukowych, co warunkuje proces społecznej akceptacji akademii.

Problem agencji w relacjach państwo – uczelnie publiczne

Praktyczne wykorzystanie przedstawionych w poprzednim punkcie artykułu perspektyw badawczych umożliwia podejmowanie prób określania kryteriów efektywnych struktur instytucjonalnych, które powinny być stosowane w systemie szkolnictwa wyższego. To zaś powinno służyć odpowiedzi na szereg istotnych pytań: W jaki sposób należy podzielić zadania, kompetencje i odpowiedzialność między instytucje delegujące i realizujące zadania? Jak tworzyć system zachęt i bodźców, które zapewnią zbieżność celów wszystkich stron kontraktu? Jakie kryteria oceny mogą być uznane za obiektywne parametry służące do informowania o efektywności zarządzania powierzonymi zasobami?

W dalszej części artykułu rozważania będą koncentrować się przede wszystkim wokół najczęściej podejmowanej w literaturze przedmiotu drugiej perspektywy badawczej, w której wiodącym problemem są relacje występujące na linii rząd – uniwersytety.

Źródłem problemu agencji jest jednoczesne występowanie dwóch zjawisk: konfliktu interesów stron kontraktu oraz asymetrii informacji. Konflikt interesów oznacza, że agent ma inne cele niż te, które zostały zapisane w kontrakcie zawartym z pryncypałem. Prowadzi to do niebezpieczeństwa angażowania się przez agenta w ukryte działania, które zagrażają realizacji zapisów kontraktowych (Eisenhard 1989). Uważa się, iż jest to najważniejsza przyczyna konstytuująca oportunistyczny agenta, którego działania nie prowadzą do kreacji dobrobytu pryncypała. Przyczyną występowania asymetrii informacji jest to, iż agent posiada dostęp do wiedzy na temat szczegółów realizowanych przez niego zadań, warunków, w jakich to się odbywa, działań, które podejmuje, rzeczywistych motywów, którymi się kieruje, swoich zdolności. Można wskazać takie cechy procesów zachodzących w sektorze szkolnictwa wyższego, które stanowią egzemplifikację tych dwóch zjawisk.

Fundamentem konfliktu występującego między uczelniami a państwem jest to, w jaki sposób definiuje się kluczową misję uniwersytetu: dostarczanie kapitału kulturowego dla społeczeństwa – uczelnia jest „świątynią nauki” czy tworzenie wiedzy dla gospodarki – uczelnia jest „fabryką specjalistów”. To pierwsze podejście,

pokazujące perspektywę uczelni (agenta), mieści się w teoretycznej koncepcji tradycyjnego ujęcia uniwersytetu jako publicznej instytucji będącej źródłem wiedzy i współdziałania dla dobra publicznego, świadczącej usługi służące rozwojowi społeczeństwa. Jest to nawiązanie do modelu oligarchii akademickiej w koncepcji tzw. trójkąta wpływów Clarka (1983). Drugie podejście, związane z tzw. modelem władzy państwowej, odzwierciedla preferencje państwa (pryncypała). Zgodnie z nim uczelnia jest dostawcą użytecznych społecznie dóbr publicznych na rynku usług akademickich. To państwo/rząd jest centralnym koordynatorem szkolnictwa wyższego, określa priorytety, zasady przyjęć studentów, programy, plany rozwoju i zadania uczelni, dokonuje alokacji funduszy. Konflikt interesów może być inaczej wyrażony jako zderzenie utylitarnych roszczeń państwa, oznaczających wymóg odpowiedzialności uczelni wobec społeczeństwa, z kulturowym i etosowym podejściem akcentującym akademicką wolność i instytucjonalną autonomię (Kivisto 2008: 341).

Procesy zachodzące w środowisku akademickim są podatne na asymetrię informacji ze względu na naturę ich wiodącego „produktu” – wiedzy – cechującej się ogromną zmiennością i nieprzewidywalnością. Jak pisze Clark „wiedza jest relatywnie niewidzialna jako materiał, produkt, a zwłaszcza jako proces”. Dlatego też „rozwijanie myśli w badaniach, transmitowanie myśli w kształceniu, absorbowanie myśli w uczeniu się – jest trudne do bezpośredniego zobaczenia i oceny w czasie, kiedy to następuje” (Clark 1984: 126). Ocena kluczowej misji uczelni, jaką jest kreowanie wiedzy i świadczenie usług edukacyjnych, wymaga unikalnych zasobów eksperckich. Oznacza to trudności w monitorowaniu przez agendy rządowe kompetencji i działań uczelni. Dotyczy to zarówno zachowań na poziomie wewnątrzuczelnianych jednostek naukowych i dydaktycznych, jak również całej uczelni. Można wskazać dodatkowe przyczyny pogłębiające asymetrię informacji. Wynika to po pierwsze z przesunięcia czasowego między aktem zakupu usługi akademickiej (rekrutacja na studia, finansowanie działalności badawczej) a jej konsumpcją (zdobycie wykształcenia, odkrycie naukowe). Tworzy to niepewność związaną z uzyskaniem zaplanowanych wyników. Istotne znaczenie ma też dywersyfikacja konsumentów, posiadających różnorodne preferencje i potrzeby edukacyjne. Należy też wskazać na specyfikę sektora szkolnictwa wyższego oferującego dobra publiczne, które w swojej istocie są kompleksowym zbiorem usług edukacyjnych i naukowo-badawczych, które nie mogą być mierzone za pomocą standardowych metod. Asymetria informacji wynika również z cechy charakterystycznej uczelni publicznych, którą jest ich wielkość i strukturalna kompleksowość przejawiająca się występowaniem rozbudowanych struktur organizacyjnych i zróżnicowanej działalności.

W teorii agencji wskazuje się dwa mechanizmy, za pomocą których pryncypał może ograniczać oportunizm agenta. Jest to kontrakt oparty na obserwacji zachowania agenta (*behaviour-based contract*) oraz kontrakt oparty na wynikach

(*outcome-based contract*) (Eisenhardt 1989: 61–62). Decyduje to o procesach, które łączą oczekiwane od organizacji wyniki (*outcome*) z decyzjami (*behaviour*), które mają do tych wyników prowadzić. Operacjonalizacja tych mechanizmów w środowisku akademickim przybiera formę procedur ewaluacyjnych związanych z systemem oceny jakości oraz metod finansowania uczelni publicznych. Istotą tego pierwszego podejścia jest monitoring działań podejmowanych przez agenta i podejmowanie na tej podstawie decyzji dotyczących wypłat wynagrodzeń. W praktyce akademickiej obejmuje to różnorodne procedury związane z nałożonymi przez państwo na uczelnie obowiązkami raportowania branżowego, ze sprawozdawczością finansową, z ewaluacją bazującą na parametryzacji, wymogiem uzyskiwania akredytacji, ocenami eksperckimi itd.

Drugie oznacza wynagradzanie za rezultaty działań. Przykładem tego typu rozwiązań jest finansowanie działalności dydaktycznej i naukowo-badawczej uczelni publicznych na podstawie dokonań w obszarze kształcenia i badań naukowych. Właściwe połączenie tych dwóch mechanizmów jest szczególnie ważne w sektorze szkolnictwa wyższego ze względu na charakter zachodzących w nim procesów. Problemy związane z mierzalnością osiągnięć naukowych i dydaktycznych oraz wysoką niepewnością wyników projektów akademickich wskazywałyby na celowość sięgania po kontrakt oparty na obserwacji zachowań. Z drugiej strony niepowtarzalny charakter tego rodzaju projektów, wymagających przy ocenie unikalnej wiedzy eksperckiej i kreatywności, sugeruje stosowanie kontraktów opartych na wynikach, które mogą stanowić przeciwwagę dla asymetrii informacji (Kivisto 2008: 344).

Problem agencji jako przyczyna dysfunkcjonalności systemu szkolnictwa wyższego

Od wielu lat w środowisku akademickim toczy się dyskusja na temat kierunków reformy systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Pomimo głębokich reform, które zostały podjęte od czasu upadku bloku komunistycznego, nadal podkreśla się, że obecne standardy akademickie dotyczące finansowania i oceny badań naukowych i kariery akademickiej nie są właściwie ukierunkowane na osiąganie celów stojących przed tym systemem. Do kluczowych problemów należą między innymi: niewłaściwe regulacje dotyczące organizacji i struktury uniwersytetów oraz ograniczona możliwość sprawnego zarządzania nimi; niedopasowanie struktury systemu szkolnictwa wyższego do istniejących wyzwań społecznych, gospodarczych, politycznych i demograficznych; ograniczona autonomia finansowa uniwersytetów; brak równowagi między misjami badawczymi i dydaktycznymi, nawet w najbardziej prestiżowych publicznych uniwersytetach; izolacja od potrzeb społeczeństwa i gospodarki (*Ivory Tower*) (Kwiek 2014; Dakowska 2015).

W lutym 2016 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ogłosiło konkurs na opracowanie założeń nowej ustawy o szkolnictwie wyższym (Ustawa 2.0). Trzy zespoły wybrane w konkursie, reprezentujące różne ośrodki akademickie¹, zaprezentowały propozycje zmian, które w dużej mierze odnoszą się do rozwiązań składających się na ład akademicki.

Panuje zgodność co do najważniejszych celów reformy nawiązujących bezpośrednio do trzech misji uczelni publicznych:

- podniesienia poziomu badań naukowych,
- poprawy jakości kształcenia dostosowanego do wymogów rynku pracy,
- współpracy z otoczeniem społecznym i gospodarczym oraz wspierania rozwoju regionów.

Realizacja tak określonych celów, przede wszystkim pierwszego, powinna przełożyć się na poprawę międzynarodowej konkurencyjności polskiej nauki potwierdzonej obecnością polskich uczelni w międzynarodowych rankingach uniwersyteckich (Kwiek i in. 2016: 14; Izdebski 2017: 24). Różnice pojawiają się w kwestiach poglądów na temat, po pierwsze, przyczyn obecnych dysfunkcyjności systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, które wymagają przeprowadzenia dogłębnych reform systemu. Po drugie w przedstawionych propozycjach znajdują się zróżnicowane rozwiązania wskazujące ścieżki dochodzenia do skutecznych standardów ładu akademickiego.

Ta część artykułu będzie poświęcona diagnozom zawartym w raportach trzech zespołów, których wspólnym mianownikiem jest zasygnalizowany w poprzednich fragmentach opracowania problem agencji w relacjach akademickich. Uwaga została skoncentrowana na kluczowych, zdaniem autorów, czynnikach wpływających na dysfunkcyjności systemu, mieszczących się w koncepcji problemu agencji.

W propozycjach reformy zespołu Instytutu Allehandra pojawia się bezpośrednie nawiązanie do problemu agencji. Jak piszą autorzy „dotychczasowe rozwiązania w zakresie systemu szkolnictwa wyższego oraz finansowania nauki, a także polityki państwa, były oparte na nieufności wobec środowiska naukowego. W wielu przypadkach strategia nieufności była uzasadniona” (Radwan 2017: 15). W jaki sposób została uargumentowana tak zdecydowana ocena tych relacji? Po pierwsze podkreśla się, że z dwóch perspektyw cechujących postawy państwa (pryncypała) i agenta (uczelni) nacisk był kładziony na tę drugą – autonomię instytucjonalną, rozumianą jako brak rozliczalności uczelni wobec społeczeństwa. I dalej: „autonomia akademicka stała się formą korporacjonizmu ze wszystkimi jego wadami, zaś centralizacja zarządzania

¹ W dalszych rozważaniach będą stosowane skróty oznaczające zespoły kierowane przez:

· dra hab. Arkadiusza Radwana z Instytutu Allehandra w Krakowie – IA,

· prof. dra hab. Marka Kwieka z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – UAM,

· prof. dra hab. Huberta Izdebskiego z Uniwersytetu SWPS w Warszawie – SWPS.

dokonywane na poziomie wydziałów konkurujących między sobą o zasoby finansowe bez żadnych bodźców do podnoszenia jakości badań naukowych i dydaktyki” (Radwan 2017: 18).

Za najważniejszą przyczynę dysfunkcjonalności systemu szkolnictwa wyższego uważa się nadmierną demokratyzację ustroju uczelni. Prowadzi to do słabości przywództwa wynikającej ze zbytnej zależności rektora od uczelnianego środowiska akademickiego. W praktyce może to uniemożliwiać przeprowadzanie ambitnych zamierzeń reformatorskich, sięganie po zewnętrzne środki i podejmowanie działań naprawczych. Pozycja rektora, możliwość jego reelekcji jest budowana w zamian za przywileje i korzyści, kupowanie poparcia w procesie wyłaniania władz uczelni, a nie na bazie rzeczywistych osiągnięć.

Nakłada się na to brak możliwości prowadzenia spójnej polityki edukacyjnej i badawczej wynikającej ze swoistej federalizacji polegającej na nadmiernym rozdrobnieniu uczelni na jednostki podstawowe, co przekłada się na problemy zarządzania strukturą wydziałową uczelni (Radwan 2017: 32). Uczelnia staje się luźną, dość chaotyczną federacją wydziałów kierujących się swoimi partykularnymi interesami. Skutkuje to ograniczoną autonomią pracy osób i zespołów wynikającą z nadmiernej centralizacji skupionej w kierownictwie podstawowych jednostek (wydziałów) oraz petryfikacją ich wewnętrznych struktur. Konsekwencją występowania tego rodzaju zbiurokratyzowanych struktur hierarchicznych jest „słabe upodmiotowienie pracowników naukowych, których autonomia w oddolnym tworzeniu zinstytucjonalizowanych form kooperacji naukowej w postaci „zwinnych” (*agile*) komórek (jednostek wewnętrznych) uczelni jest ograniczona przez nadmierną biurokrację” (Radwan 2017: 67). Ogranicza to możliwości wykorzystania atutów decentralizacji w wymiarze wolności naukowo-badawczej i autonomii finansowej. Środki finansowe w zbyt małym zakresie trafiają do jednostek, w których są prowadzone badania naukowe – katedr, zakładów, centrów.

Inne spojrzenie na najważniejsze czynniki prowadzące do nieefektywności standardów ładu akademickiego zostały przedstawione przez zespół reprezentujący Uniwersytet im. Adama Mickiewicza. Podkreśla się po pierwsze konieczność wprowadzenia odgórnej reformy systemowej, kwestionując możliwości wynikające z oddolnych inicjatyw samego środowiska akademickiego (Kwiek 2016: 13). Zarazem poparcie ze strony tego środowiska jest kluczowe dla długofalowej skuteczności reformy.

W przedstawionych we wcześniejszych fragmentach opracowania rozważaniach wskazuje się na zasadę autonomii jako jedno ze źródeł konfliktu interesów między państwem a uniwersytetami. W diagnozie zespołu UAM paradoksalnie to nadmierne ograniczenie autonomii uczelni, w tym władzy rektora, staje się kluczowym problemem utrudniającym rozwój polskiego szkolnictwa wyższego. Zarządzanie uczelniami

publicznymi jest ujęte w gorset biurokratycznych szczegółowych przepisów, nadmiernie ingerujących w różne aspekty funkcjonowania instytucji, co skutecznie zmniejsza efektywność zarządzania. Wyrazem tego jest centralne regulowanie praw i obowiązków kadry akademickiej, szczegółowe katalogowanie stanowisk naukowych i naukowo-dydaktycznych, ustalanie wysokości wynagrodzeń i pensum dydaktycznego (Kwiek 2016: 37). Kolejnym przykładem są przepisy odnoszące się do zasad gospodarki finansowej łączące regulacje, które obowiązują uczelnie publiczne (Ustawa prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawa o finansowaniu nauki), jednostki sektora publicznego (Ustawa o finansach publicznych) i podmioty gospodarcze działające na zasadach gospodarki rynkowej (Ustawa o rachunkowości). Szczegółowe definiowanie wydatkowania strumieni pieniężnych, zasad ewidencji i rozliczania kosztów i przychodów, prowadzą z jednej strony do nadmiernego rozbudowywania służb finansowo-księgowych, zarazem narażają uczelnie na ryzyko kwestionowania prawidłowości przyjętych rozwiązań na podstawie subiektywnych ocen instytucji kontrolujących. Gorset legislacyjny nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na obniżenie efektywności procesów zarządzania uczelniami. Podobnie jak w diagnozie zespołu Instytutu Allehandra, wskazuje się na występowanie zbyt szerokich uprawnień organów kolegialnych, co oznacza nieustające poszukiwanie wewnętrznego konsensusu, oraz nadmierną federalizację autonomicznych wydziałów skutecznie uniemożliwiająca władzom rektorskim podejmowanie odważnych, choć niekiedy trudnych, decyzji (Kwiek 2016: 35).

Jednym z filarów propozycji UAM jest postulat docelowej ewolucji systemu w kierunku wyodrębnienia trzech typów uczelni: badawczych, badawczo-dydaktycznych oraz dydaktycznych. Uzasadnieniem tego rozwiązania jest sprzeciw wobec „logiki jednakowości”. Autorzy zdecydowanie podważają przekonanie o „jednakowości potencjałów w nauce, które prowadzi do patologicznie wyrównywującego traktowania i finansowania wszystkich elementów systemu oraz patologicznie równych wymagań wobec kadry akademickiej, niezależnie od jej zdolności, osiągnięć, możliwości i miejsca ulokowania w systemie” (Kwiek 2016: 22). Wydaje się, iż jednym z uzasadnień dla tego typu argumentacji są twierdzenia formułowane na gruncie teorii agencji. Jednym ze źródeł problemu agencji jest sygnalizowana wcześniej asymetria informacji. Państwo jako pryncypał ma ograniczone możliwości monitorowania działań podejmowanych przez uczelnie publiczne, a także precyzyjnego dostosowania strumieni finansowych, za pomocą których możliwe jest ukierunkowanie decyzji agenta zgodne z preferencjami pryncypała. W tym kontekście jako dysfunkcjonalne traktuje się współistnienie w obecnym systemie „instytucji wielofunkcyjnych”, uniwersytetów zajmujących się kształceniem na masową skalę i uczelni zawodowych, które starają się imitować działalność badawczą, mając zapewnione finansowanie ze środków publicznych w ramach dotacji na badania statutowe (Kwiek 2016: 67).

W propozycji przygotowanej przez trzeci zespół z Uniwersytetu SWPS znalazły się podobne opinie na temat głównych słabości systemu szkolnictwa wyższego w Polsce. Dotyczy to po pierwsze kwestii ograniczonej autonomii uczelni. Jest to związane z problemem przeregulowania zwłaszcza kwestii organizacyjnych i dydaktyki, szczególnie odczuwalnych w sytuacji ogromnego faktycznego i prawnego zróżnicowania szkół (Izdebski 2017: 10). „Odbiurokratyzowanie” powinno dotyczyć przede wszystkim systemu ocen jednostek naukowych oraz kryteriów oceny projektów badawczych przez agencje państwowe przyznające granty na badania naukowe. Zdaniem autorów „należy przeciwdziałać zjawisku «federalizacji» szkół wyższych, które wynika z tego, że obecnie uczelnia nie jest jednostką naukową w rozumieniu przepisów o zasadach finansowania nauki (poza obszarem infrastruktury informatycznej), a w konsekwencji rektor wraz z senatem nie dysponują instrumentami prowadzenia polityki naukowej – która to polityka byłaby sterowana poprzez instrumenty państwowej polityki naukowej” (Izdebski 2017: 45). Prowadzi to do praktycznego korzystania z autonomii przez podstawowe jednostki organizacyjne. Są one przy tym formalnie jednostkami naukowymi w rozumieniu przepisów o zasadach finansowania nauki oraz są jednostkami organizacyjnymi mogącymi, w razie spełnienia wymagań ustawowych, uzyskać uprawnienia do nadawania stopni naukowych. Efektywności zarządzania uczelniami nie sprzyja również pozycja pochodzącego z wyborów rektora, który potrzebuje do wszystkich ważniejszych rozstrzygnięć udziału senatu (Izdebski 2017: 51).

Tabela 2. Problem agencji w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce

Zespół	Źródło problemu agencji
Instytut Allehandra	Nadmierna demokratyzacja ustroju uczelni prowadząca do słabości przywództwa wynikającej ze zbytnej zależności rektora od uczelnianego środowiska akademickiego. Wadliwa alokacja w ustroju uczelni koordynacji (centralizacji) i autonomii (decentralizacji). Występuje zbyt duża autonomia jednostek podstawowych – wydziałów oraz ograniczona autonomia w wymiarze wolności naukowo-badawczej i autonomii finansowej zespołów realizujących projekty naukowo-badawcze i dydaktyczne.
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza	Nadmierne ograniczenie autonomii uczelni i władzy rektora na skutek gorsetu legislacyjnego, zbyt szerokich uprawnień organów kolegialnych oraz nadmiernej federalizacji autonomicznych wydziałów. Współistnienie w systemie „instytucji wielofunkcyjnych”, utrudniające nadzór ze strony państwa i prowadzące do zjawiska asymetrii informacji.
Uniwersytet SWPS	Ograniczona autonomia uczelni będąca skutkiem przeregulowania zwłaszcza kwestii organizacyjnych i dydaktyki. Zjawisko „federalizacji” szkół wyższych prowadzące do korzystania z autonomii przez podstawowe jednostki organizacyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech projektów Ustawy 2.0.

W tabeli 2 przedstawione zostały najważniejsze zdaniem autorów projektów przyczyny dysfunkcjonalności systemu szkolnictwa wyższego w Polsce, których wspólnym mianownikiem są zjawiska mieszczące się w teoretycznej perspektywie problemu agencji. Związane są one z zasygnalizowanymi powyżej koncepcjami zewnętrznego ładu akademickiego oraz ustroju uczelni – wewnętrznego ładu. Podstawowym źródłem konfliktu interesów w relacjach między państwem i uczelniami publicznymi jest, z jednej strony, dążenie uczelni do utrzymania autonomii instytucjonalnej oraz wolności badań naukowych i procesów kształcenia, z drugiej dążenie państwa do zapewnienia wysokiej efektywności procesów akademickich, której wyrazem jest społeczna odpowiedzialność uczelni. W tym kontekście państwo jako pryncypał dysponuje szerokim arsenalem narzędzi regulujących relacje kontraktowe pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego, które mają na celu ograniczenie oportunistycznych zachowań agentów – uniwersytetów. Nadmierne wykorzystywanie tego rodzaju mechanizmów może jednak podważać zasadę autonomii i to zdaniem autorów projektów ustawy 2.0. jest podstawową przyczyną nieefektywności systemu szkolnictwa wyższego. Tego rodzaju źródło problemu agencji zostało najmocniej zaakcentowane w diagnozie zespołu kierowanego przez prof. Kwieka, gdzie jednoznacznie wskazuje się na zbyt sztywny gorset legislacyjnych przepisów biurokratycznych, które ingerują w różne aspekty funkcjonowania uczelni publicznych. Podobny wniosek został sformułowany przez zespół prof. Izdebskiego.

Ograniczenie autonomii rozumiane jako słabość przywództwa rektora ma swoje źródło również w procesach, które tworzą ustrój uniwersytetu, decydując o podziale władzy i jej egzekwowaniu wewnątrz uczelni. Ta kwestia została przede wszystkim podkreślona w propozycjach zespołu Instytutu Allehandra, ale jest widoczna również w pozostałych dwóch diagnozach. Wynika to po pierwsze z nadmiernej demokratyzacji ustroju uczelni, która powoduje zbytne uzależnienie rektora od środowiska akademickiego. Po drugie federalizacja wydziałów kierujących się własnymi partykularnymi interesami ogranicza autonomię wewnątrzwydziałowych jednostek organizacyjnych.

W propozycji zespołu Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza wskazuje się również na problemy związane z nadzorem ze strony państwa nad wysoce zróżnicowanymi instytucjami sektora szkolnictwa wyższego. Prowadzi to do opisywanego w teorii agencji zjawiska asymetrii informacji.

Jak rozwiązać problem agencji w zreformowanym systemie szkolnictwa wyższego w Polsce?

Diagnoza słabości standardów ładu akademickiego jest punktem wyjścia do przedstawienia propozycji reformy systemu. Projekty Ustawy 2.0. przygotowane przez trzy

zespoły odnoszą się w sposób kompleksowy do całego spektrum zjawisk składających się na ład akademicki. Poruszane się tam takie kwestie, jak: ustroj, organizacja, zarządzanie uczelnią, systemy oceny jakości nauki i procesów kształcenia, zasady finansowania jednostek, ścieżka kariery akademickiej i awansu zawodowego, współpraca z otoczeniem społeczno-gospodarczym, studia, studenci, doktoranci i absolwenci. Dalsze rozważania będą koncentrowały się na zasygnalizowanych w poprzednim punkcie przyczynach dysfunkcjonalności systemu i mechanizmów, które zdaniem autorów mogą zmniejszyć skalę tych niekorzystnych zjawisk.

Ograniczenia autonomii uczelni wynikające z nadmiernej demokratyzacji ustroju uczelni, co skutkuje słabością przywództwa, są najważniejszą przyczyną niskiej efektywności w diagnozie zespołu Instytutu Allehandra. Ta diagnoza mieści się w teoretycznej koncepcji problemu agencji, ponieważ upatruje źródeł nieefektywności w konflikcie interesów między władzami uczelni, pełniącymi rolę pryncypała, a kierownictwem jednostek podstawowych, będących agentami. Receptą na występowanie tych zjawisk jest „zwiększenie autonomii uczelni przez redukcję immanentnych inercji: wewnętrznych barier w samostanowieniu rodzących się z napięcia na linii demokracja – merytokracja i będącego jej pochodną konfliktu większość – racja” (Radwan 2017: 37). Rozwiązaniem problemu słabości przywództwa ma być po pierwsze system zarządzania uczelnią, w którym do ustroju uniwersytetu przeniesiono wiele rozwiązań korporacyjnych. Rektor, powoływany przez senat, pełni przede wszystkim funkcje opiniodawczo-doradcze i ceremonialne. Najważniejszym funkcjonariuszem uczelni jest wybierany przez radę powierniczą prezydent, na którego zostały delegowane najważniejsze uprawnienia decyzyjne. Prezydent nie musi być naukowcem, ale menedżerem z doświadczeniem w zarządzaniu uczelniami, administracją publiczną czy spółkami prawa handlowego. Powinien też posiadać specyficzną wiedzę na temat funkcjonowania nauki (Radwan 2017: 40). Do jego kompetencji należy m.in. decydujący wpływ na obsadę kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych – wydziałów. Nową instytucją w ustroju uczelni jest rada powiernicza, która, biorąc pod uwagę jej skład, zasady wyboru członków, kompetencje i działalność, jest odpowiednikiem rady nadzorczej w spółkach kapitałowych. Ważną cechą tej propozycji jest wysoki stopień uregulowań prawnych określających precyzyjnie zasady wyboru i działania najważniejszych instytucji.

Drugim rozwiązaniem ograniczającym problem oportunistów agentów – kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych (dziekanów) – jest propozycja zwiększenia wolności prowadzenia badań naukowych poprzez upodmiotowienie naukowców/nauczycieli akademickich. Istotą tego rozwiązania jest prawo akademików do oddolnego zrzeszania się w tzw. operacyjne jednostki organizacyjne odpowiedzialne za prowadzenie badań i procesów kształcenia w obrębie uczelni (Radwan 2017: 72). Ma to prowadzić do silnej dualnej identyfikacji kadry akademickiej z autonomiczną,

wykreowaną oddolnie jednostką oraz z uniwersytetem jako wspólnym szyldem (reputacja) i zapleczem (infrastruktura), a także kreacji „nowego mechanizmu społecznego tworzenia się norm w akademii, co będzie mogło stanowić przyczynek do odrodzenia się etosu akademickiego” (Radwan 2017: 74). Wzmocnieniu autonomii jednostek operacyjnych mają służyć również zasady przyznawania środków finansowych. Autorzy utrzymują dwa odrębne dotacyjne strumienie finansowania: dotacji podstawowej – służącej finansowaniu działalności naukowej oraz dotacji dydaktycznej.

Proponowane zasady alokacji tych środków wydają się być dosyć kontrowersyjne. Z jednej strony istotą koncepcji operacyjnych jednostek organizacyjnych jest wprowadzenie wewnątrz uczelni quasi-rynkowego mechanizmu alokacji zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych. Stosując terminologię rachunkowości menedżerskiej, tego rodzaju jednostki miałyby stanowić swoiste centra zysku operacyjnego z wyodrębnionymi budżetami i przydzielonymi zadaniami. Zarazem jest to powiązane ze szczegółowymi ministerialnymi regulacjami podziału środków finansowych, aż do poziomu operacyjnych jednostek organizacyjnych. To „Minister Nauki ustalać będzie zarówno proporcję pomiędzy obydwoma rodzajami dotacji, jak i stopień związania uczelni w zakresie dysponowania dotacją naukową” (Radwan 2017: 76). Jednym z dopuszczalnych rozwiązań jest obligatoryjne przekazywanie przez uczelnię większej części dotacji naukowej jednostkom operacyjnym w oparciu o wyniki ich działalności naukowej. Alternatywnym rozwiązaniem jest propozycja, że to władze uczelni są kreatorem jej polityki naukowej, ustalając zasady podziału środków pomiędzy jednostki operacyjne. Podstawą algorytmu jest z jednej strony rodzaj jednostki: im większa (katedra, centrum, instytut), tym większy mnożnik, z drugiej zaś jakość i produktywność naukowej jednostki (premia za doskonałość). Jest to propozycja bezpośrednio nawiązująca do teoretycznej koncepcji kontraktu opartego na wynikach (*outcome-based contract*) i stanowi ona właściwie jedyny mechanizm ograniczania oportunistycznych postaw, już nie dziekanów, ale kierowników operacyjnych jednostek organizacyjnych.

Kwestia silnego przywództwa władz uczelni jest wskazywana jako fundamentalna dla uczelni również w propozycjach zespołu Uniwersytetu Adama Mickiewicza. Podstawą nowych rozwiązań ustrojowych powinno być „przeniesienie ciężaru zarządzania na poziom władz rektorskich (zarządu uczelni) kosztem ograniczenia centralnych regulacji oraz rozproszonej na różnych poziomach uczelni władzy organizacyjnej” (Kwiek 2016: 35). Rektor jest wybierany przez radę powierniczą, w skład której wchodzi wybitni naukowcy oraz osoby spoza środowiska akademickiego. Oznacza to profesjonalizację procesów zarządzania uczelnią przez zmianę zasad doboru liderów akademickich, która powinna prowadzić do wzmocnienia jednoosobowych organów (rektora i dziekanów) oraz nadania ciałom kolegialnemu (senatom, radom wydziałów) charakteru organów doradczych. Mniej kolegialne zarządzanie pozwoli na lepsze

wykorzystanie potencjału naukowego polskich uczelni. Receptą na zjawisko federalizacji autonomicznych wydziałów byłoby mianowanie kandydatów na kierowników podstawowych jednostek naukowych przez rektora.

Kolejnym filarem propozycji reformy przedstawionej przez zespół UAM jest akcentowanie społecznej odpowiedzialności uczelni, która powinna być podstawą legitymizacji radykalnego zwiększenia autonomii instytucjonalnej w wymiarze personalnym, zarządczym oraz finansowym (Kwiek 2016: 36, 90). Ten pierwszy wymiar oznacza odejście od ustawowego regulowania praw i obowiązków kadry akademickiej oraz większe zróżnicowanie stanowisk uczelnianych podlegających regularnie (raz na 4 lata) indywidualnej ocenie w ramach uczelni. Autonomia w wymiarze zarządczym wymaga wyraźnego ograniczenia liczby centralnych regulacji prawnych, które nie tylko ingerują w autonomię uczelni, ale również uniemożliwiają sprawne kierowanie nimi. Wymiar finansowy autonomii uczelni wiąże się z odejściem od szczegółowego definiowania wydatkowania strumieni finansowych, obecnie regulowanych głównie na poziomie rozporządzeń. W miejsce centralnych, sztywnych przepisów definiujących sposób wykorzystania funduszy publicznych proponuje się wprowadzenie finansowania uczelni w formie dużych, czteroletnich dotacji bez konieczności szczegółowego definiowania sposobów ich wydatkowania, co pozwoli uczelniom na pełniejsze korzystanie z posiadanej autonomii.

System finansowania uczelni publicznych w propozycjach zespołu Uniwersytetu Adama Mickiewicza został opisany najszerzej. Zasady alokacji środków finansowych korespondują z kolejną znaczącą zmianą, która miałaby zostać wprowadzona w systemie szkolnictwa wyższego. Istotą tej propozycji jest „instytucjonalne zróżnicowanie szkolnictwa wyższego i wyodrębnienie trzech typów instytucji różniących się od siebie profilem działalności oraz posiadaniem potencjałem” (Kwiek 2016: 57): uczelni badawczych, badawczo-dydaktycznych oraz dydaktycznych. To, w której grupie znajdzie się uczelnia, determinowałoby sposób formalnej oceny uczelni przez państwo i jego agendy, zasady dostępu do funduszy publicznych, kryteria awansu i oceny kadry akademickiej, wymagania państwa dotyczące zarządzania. Miałoby też wpływ na zakres autonomii akademickiej, która będzie rosła wraz z miejscem zajmowanym przez uczelnię w systemie, „a najcenniejsze badania naukowe i największy prestiż akademicki [...] będą stopniowo koncentrować się w górnych warstwach systemu, w uczelniach badawczych” (Kwiek 2016: 22). „Miejsce w systemie” będzie również decydować o regułach gry finansowej w szkolnictwie wyższym. W przypadku uczelni badawczych budżet będzie uzależniony od komponentu badawczego oraz – z powodów historycznych – od komponentu dydaktycznego. W uczelniach badawczo-dydaktycznych znajdą się również dwa komponenty, ale komponent badawczy będzie odgrywał mniejszą rolę. Budżet uczelni dydaktycznych będzie uzależniony wyłącznie od liczby studentów.

W propozycjach zespołu Uniwersytetu SWPS znalazły się podobne rozwiązania instytucjonalne. Zwiększenie zakresu autonomii instytucjonalnej uczelni miałyby nastąpić za pomocą „przeniesienia szerszego zakresu spraw na poziom regulacji statutowej, a tym samym przyznania możliwości wyboru rozwiązań właściwych dla danej szkoły, [...] z uwzględnieniem obligatoryjnych i dyspozytywnych przepisów ustawy, ograniczonych do niezbędnego minimum (Izdebski 2017: 49). Postuluje się „wprowadzenie podziału szkół wyższych na trzy rodzaje: uczelnie badawcze [...] uczelnie dydaktyczno-badawcze i wyższe szkoły dydaktyczne (zawodowe)” (Izdebski 2017: 41). To, w jakiej grupie znajdzie się uczelnia, miałyby wpływ na ich obowiązki w zakresie prowadzenia badań podstawowych i stosowanych, uprawnienia do nadawania stopni naukowych, możliwości uzyskania uprawnień do kształcenia, zgodnie z propozycją nowego podziału studiów, spełnianie określonych wymagań dotyczących ich ustroju. Do nowej organizacji szkolnictwa wyższego powinny być dostosowane zmiany w systemie finansowania. Ich podstawowym celem miałyby być zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych na szkolnictwo wyższe. Miałyby to prowadzić do osiągnięcia czterech podstawowych celów (Izdebski 2017: 61):

- „wzmocnienie projakościowych funkcji systemu finansowania szkół wyższych;
- zrównanie dostępu szkół publicznych i niepublicznych do środków budżetowych na działalność dydaktyczną i na badania własne;
- finansowanie budżetowe szkolnictwa wyższego i nauki w ramach programów wieloletnich (uchwalanych na okresy dziesięcioletnie);
- wzmocnienie roli jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu szkolnictwa wyższego”.

Reakcją na wskazaną w diagnozie słabość przywództwa władz uczelni są propozycje zmian ustroju uczelni poprzez wprowadzenie mechanizmów menedżerskich. Rektor byłby wybierany przez senat spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu. Jego rola zostałaby ograniczona do obszaru dydaktyki i badań naukowych oraz funkcji reprezentacyjnych w kontaktach zewnętrznych (Izdebski 2017: 52). Wzmocnieniu uległyby uprawnienia kanclerza, powoływanego w wyniku konkursu. Uzyskałby on status drugiego organu jednoosobowego uczelni, byłby kierownikiem jednostki w rozumieniu prawa finansowego oraz wykonywałby czynności pracodawcy w odniesieniu do wszystkich pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Nową obligatoryjną instytucją w ustroju uczelni byłby kolegialny organ reprezentujący interesariuszy zewnętrznych. Jego skład, kompetencje oraz zadania powinny być dostosowane do charakteru zadań realizowanych przez uczelnię. Wzmocnieniu pozycji władz uczelni w stosunku do jednostek podstawowych miałyby służyć tryb powoływania dziekana. Byłby on „wybierany przez radę wydziału, ale rektorowi przysługiwałoby prawo – jednorazowego – sprzeciwu wobec osoby wybranej przez

radę wydziału, a statut mógłby wprowadzić prawo powołania dziekana przez rektora spośród kandydatów przedstawionych przez radę wydziału” (Izdebski 2017: 54).

Tabela 3. Problem agencji w systemie szkolnictwa wyższego w Polsce – propozycje rozwiązań

Zespół	Propozycje rozwiązania problemu agencji
Instytut Alleghandra	Wzmocnienie przywództwa władz uczelni poprzez przeniesienie do ustroju uczelni rozwiązań korporacyjnych. Ograniczenie roli rektora, powoływanie prezydenta z najważniejszymi uprawnieniami decyzyjnymi, rada powiernicza jako nowy organ władzy. Zwiększenie wolności prowadzenia badań naukowych poprzez upodmiotowienie naukowców/nauczycieli akademickich – operacyjne jednostki organizacyjne. Quasi-rynkowe zasady alokacji zasobów wewnątrz uczelni.
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza	Zwiększenie autonomii uczelni przez przeniesienie ciężaru zarządczego na poziom władz rektorskich (zarządu uczelni) kosztem ograniczenia centralnych regulacji oraz rozproszonej na różnych poziomach uczelni władzy organizacyjnej. Instytucjonalne zróżnicowanie szkolnictwa wyższego i wyodrębnienie trzech typów instytucji różniących się od siebie profilem działalności oraz posiadany potencjałem: uczelni badawczych, badawczo-dydaktycznych oraz dydaktycznych. Nowe zasady finansowania szkół wyższych dostosowane do ich roli pełnionej w systemie.
Uniwersytet SWPS	Zwiększenie zakresu autonomii instytucjonalnej uczelni przez przeniesienie szerszego zakresu spraw na poziom regulacji statutowej. Wprowadzenie podziału szkół wyższych na trzy rodzaje: uczelnie badawcze, uczelnie dydaktyczno-badawcze i wyższe szkoły dydaktyczne. Do nowej organizacji szkolnictwa wyższego powinny być dostosowane zmiany w systemie finansowania. Zmiany ustroju uczelni poprzez wprowadzenie mechanizmów menedżerskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie trzech projektów Ustawa 2.0.

W propozycjach reformy systemu szkolnictwa wyższego w Polsce można wskazać wiele wspólnych elementów, mimo różnic, które występują przy formułowaniu szczegółowych rozwiązań. Zdaniem autorów projektów kluczowymi czynnikami warunkującymi wzrost efektywności instytucji szkolnictwa wyższego jest zapewnienie uczelniom publicznym autonomii instytucjonalnej w stosunku do agend rządowych, a władzom uczelni silnej pozycji w stosunku do jednostek wewnętrznych. Wzrostowi autonomii powinno towarzyszyć zróżnicowanie instytucjonalne sektora, spójny system zasilania finansowego i oceny jakości, które powinny ograniczać zjawisko oportunistów, gwarantując zapewnienie wymogu odpowiedzialności uczelni wobec społeczeństwa. Silne przywództwo kierownictwa uczelni jest uwarunkowane

wprowadzeniem do ustroju uczelni elementów zarządzania menedżerskiego. Zostało to najsilniej zaakcentowane w propozycji zespołu Instytutu Allehandra. W pozostałych dwóch projektach znalazły się podobne propozycje, ale jednocześnie w większym stopniu zostały zachowane tradycyjne atrybuty ról pełnionych przez akademików.

Zakończenie

W każdym z trzech projektów Ustawy 2.0. zawarte zostały autorskie diagnozy dysfunkcjonalności systemu szkolnictwa wyższego w Polsce i propozycje reform, które miałyby doprowadzić do poprawy jakości kluczowych standardów ładu akademickiego. Powinno to przełożyć się na poprawę międzynarodowej konkurencyjności polskiej nauki.

Wspólnym wątkiem tych propozycji, które stały się kanwą rozważań podjętych w artykule, był problem agencji w sektorze szkolnictwa wyższego i metody jego ograniczania. Z trzech zasygnalizowanych perspektyw badawczych pokazujących konflikty interesów występujące między aktorami sceny akademickiej, dwa zostały bardzo wyraźnie zaakcentowane w pracach zespołów. Po pierwsze chodzi o relacje na linii rząd – uczelnie i to, jaki ma to wpływ na autonomię instytucjonalną uczelni wobec państwa. Druga perspektywa jest związana z rozwiązaniami składającymi się na wewnętrzny ład akademicki, który, determinując podział władzy i jej egzekwowanie wewnątrz uczelni, decyduje tym samym o autonomii jednostek podstawowych – wydziałów – w stosunku do kierownictwa uczelni. Dwie różne przyczyny, mające swoje źródło w odmiennych akademickich relacjach kontraktowych, prowadzą do tego samego skutku, którym jest słabość przywództwa władz uczelni, co przekłada się na ograniczenie jej autonomii.

Reakcją na problemy wynikające z nadmiernych regulacji biurokratycznych, które ograniczają autonomię decyzyjną kierownictwa uczelni, jest zmniejszenie liczby centralnych regulacji prawnych, które ingerują w autonomię uczelni oraz przeniesienie szerszego zakresu spraw na poziom regulacji statutowej. Rozwiązaniami, które władzom centralnym (pryncypałowi) mogą zapewnić skuteczny nadzór nad działaniami podejmowanymi przez autonomiczne uczelnie (agentów), są nowe rozwiązania instytucjonalne mające ograniczyć zjawisko asymetrii informacji. Najważniejsze propozycje są związane po pierwsze z wyodrębnieniem trzech typów uczelni (badawcze, badawczo-dydaktyczne, dydaktyczne), na które zostają nałożone inne obowiązki w obszarze prowadzenia badań naukowych i procesów kształcenia. Po drugie nowe zasady finansowania szkolnictwa wyższego mają zapewnić efektywną alokację strumieni finansowych dostosowanych do specyfiki procesów realizowanych w różnych typach uczelni i premiujących doskonałość akademicką (kontakt oparty na wynikach).

Rozwiązaniem problemu słabości przywództwa ma być system zarządzania uczelnią, którego istotą jest przeniesienie ciężaru zarządczego na poziom władz centralnych uczelni. Oznacza to znaczącą korektę tradycyjnego ustroju uczelni, do którego zostają zaadoptowane rozwiązania korporacyjne, prowadzące do profesjonalizacji procesów zarządzania uczelnią. Elementami tych zmian są nowe organy władzy (prezydent, zarząd uczelni, silniejsza pozycja kanclerza, rada powiernicza), mniej kolegialny styl zarządzania przez nadanie ciałom kolegialnym charakteru doradczego, a nie stanowiącego, nowy tryb powoływania liderów akademickich (rektorów, dziekanów). Silna władza kierownictwa uczelni ma stanowić remedium na oportunizm jednostek wewnętrznych.

Literatura

- Agasisti, T. i Catalano, G. (2006). Governance models of university systems – towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison. *Journal of Higher Education Policy and Management* 28(3): 245–262.
- Austin, I. i Jones, G.A. (2016). *Governance of Higher Education. Global Perspectives, Theories, and Practices*. New York: Routledge.
- Bosse, D.A., Phillips, R.A. i Harrison, J.S. (2009). Stakeholders, reciprocity, and firm performance. *Strategic Management Journal* 30: 447–456.
- Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B.R. (1984). The organizational conception. W: B.R. Clark (red.), *Perspectives on higher education. Eight disciplinary and comparative views* (106–131). Berkeley: University of California Press.
- Davis, J.H., Schrooman, F.D. i Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Journal* 22(1): 20–47.
- Dakowska, D. (2014). Between competition imperative and Europeanisation: the case of Higher Education reform in Poland. *Higher Education* 69: 129–141.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* 14(1): 57–74.
- Gomez-Mejia, L.R. i Balkin, D.B. (1992). Determinants of faculty pay: An agency theory perspective. *Academy of Management Journal* 35(5): 921–955.
- Gornitzka, A., Stensaker, B., Smeby, J-C. i de Boer, H. (2004). Contract arrangements in the Nordic countries: Solving the efficiency/effectiveness dilemma?. *Higher Education in Europe* 29(1): 87–101.
- Izdebski, H. (red.). (2017). *Założenia do projektu Ustawy „Ustawa 2.0. Założenia systemu szkolnictwa wyższego”*. Uniwersytet SWPS, Warszawa.
- Jensen, M.C. i Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure” *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360.

- Johnes, J. (2016). Performance indicators and rankings in higher education” in *Valuing Higher Education: An appreciation of the work of Gareth Williams and the Centre for Higher Education Studies*. Institute of Education, University College London.
- Jongbloed, B., Enders, J. i Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher Education* 56: 303–324.
- Kagaari, J.R.K, Munene, J.C. i Ntayi, J.M. (2013). Agency relations and managed performance in public universities in Uganda. *SA Journal of Industrial Psychology/SA Tydskrif vir Bedryfsielkunde*, 391, Art. #916, 10 pages. <http://dx.doi.org/10.4102/sajip.v39i1.916>.
- Kivisto, J.A. (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Dysertacja akademicka, Tampere: Higher Education Group/Tampere University Press.
- Kivisto, J.A. (2008). An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship. *Journal of Higher Education Policy and Management* 304: 339–350.
- Kluvers, R. i Tippet, J. (2011). An exploration of stewardship theory in a Not-for-Profit organization. *Accounting Forum* 35: 275–284.
- Kwiek, M. (2014). Structural changes in the Polish higher education system (1990–2010): a synthetic view. *European Journal of Higher Education* 4: 266–280.
- Kwiek, M., Antonowicz, D., Brdulak, J., Hulicka, M., Jędrzejewski, T., Kowalski, R., Kulczycki, E., Szadkowski, K., Szot, A., Wolszczak-Derlacz, J. (2016). *Projekt założeń do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza.
- Lane, J.E. (2007). The Spider Web of Oversight: An Analysis of External Oversight of Higher Education. *The Journal of Higher Education* 786: 615–644.
- Liefner, I. (2003). Funding, resource allocation, and performance in higher education systems. *Higher Education* 46: 469–489.
- Lubatkin, M., Lane, P.J., Collin, S. i Very, P. (2007). An embeddedness framing of governance and opportunism: towards a cross-nationally accommodating theory of agency. *Journal of Organizational Behavior* 28: 43–58.
- Macias, A. (2012). *A Case Study Using Principal-Agent Theory to Explore How a Public, Four Year University Interacts with a System Office*. Rozprawa doktorska, University of Nevada.
- McLendon, M.K. (2003). The politics of higher education: Toward an expanded research agenda. *Educational Policy* 171: 165–191.
- Muth, M.M. i Donaldson, L. (1998). Stewardship Theory and Board Structure: a Contingency Approach. *Corporate Governance* 61: 5–28.
- Pagano, M. i Volpin, P.F. (2005). The Political Economy of Corporate Governance. *American Economic Review* 954: 1005–1030.
- Radwan, A. (red.). (2017). *Plus ratio quam vis consuetudinis. Reforma nauki i akademii w Ustawie 2.0*, Kraków.
- Suchman, M.C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Journal* 203: 571–610.

- Thieme, J.K. (2009). *Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska, Europa, USA*. Warszawa: Difin.
- Toma, E.F. (1986). State university boards of trustees: A principal-agent perspective. *Public Choice* 49: 155–163.
- Toma, E.F. (1990). Boards of trustees, agency problems, and university output. *Public Choice* 67: 1–10.
- Urbanek, P. (2014). Problem agencji w warunkach zdecentralizowanego modelu zarządzania uczelnią publiczną. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, tom 343: 350–359.
- Wiseman, R.M., Cuevas-Rodrigues, G. i Gomez-Mejia, L.R. (2012). Toward a Social Theory of Agency. *Journal of Management Studies* 491: 202–222.

Reform of the Higher Education System in Poland from the Perspective of Agency Theory

ABSTRACT: Agency theory is a concept used primarily to describe corporate governance phenomena. This theoretical platform is also used to describe the processes associated with the functioning of the higher education system. Contractual relationships in this sector make it possible to identify institutions that may act as principal or agent, depending on the perspective of the research perspective. Relations between the state / government (principal) and public universities (agents) are the most commonly studied subjects.

The aim of the article is to present proposals for the reform of the higher education system in Poland, using agency theory as the research perspective. This was the starting point first to identify the most important dysfunctionalities of the current system as a manifestation of the agency problem. Secondly, the proposed new standards for the functioning of the system were confronted with theoretical mechanisms which are used to reduce conflict of interest: outcome-based contract and behavior-based contract. The considerations presented in the article point to the ability to identify effective institutional structures in the higher education system, the essence of which is to solve the agency problem. The foundation of the recommendations contained in all reform proposals is the desire to increase the institutional autonomy of public universities, in relation to state authorities, but also in relation to internal academic units. It is the strong leadership of the university, motivated by the principle of using personalized tools, primarily financial, with effective control over the processes within the university, is a fundament for achieving the goals of the Polish higher education sector.

KEYWORDS: higher education sector, HEI system reform, agency theory

JEL codes: I23, I28, L38

CYTOWANIE: Urbanek, P. (2019). Reforma systemu szkolnictwa wyższego w Polsce z perspektywy teorii agencji. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 1–2(53–54): 307–330. DOI: 10.14746/nisw.2019.1-2.10.

PIOTR URBANEK – doktor habilitowany, profesor UŁ. Jest pracownikiem Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego, kierownikiem Katedry Ekonomii Instytucjonalnej. W badaniach naukowych zajmuje się problematyką teorii firmy, nadzoru korporacyjnego, ładu akademickiego, nowej ekonomii instytucjonalnej, controllingu operacyjnego i strategicznego. Jest autorem i współautorem 8 monografii i około 90 artykułów naukowych oraz 3 podręczników akademickich. Pełni funkcję z-cy redaktora naczelnego czasopisma *Studia Prawno-Ekonomiczne*. Kilkukrotnie otrzymywał Nagrody Rektora Uniwersytetu Łódzkiego oraz Nagrodę Komitetu Nauk o Pracy Społecznej PAN za najlepszą pracę naukową opublikowaną w 2006 roku. Odbił liczne staże naukowe i dydaktyczne m.in. w Wielkiej Brytanii, Danii, Stanach Zjednoczonych, Szwecji i Chinach. Jest współautorem projektów systemów rachunkowości zarządczej, controllingu i budżetowania zastosowanych w czołowych polskich przedsiębiorstwach działających w sektorach telekomunikacji, energetycznym, usług finansowych, elektromaszynowym i innych.

E-mail: piotr.urbanek@uni.lodz.pl