

# Agnieszka **Dziedziczak-Foltyn**, Kazimierz **Musiał** Kontrolować czy nadzorować? Modelowanie polskiej polityki szkolnictwa wyższego z punktu widzenia nordyckiej utopii

Intencją autorów jest przyjrzenie się obecnemu kierunkowi reform szkolnictwa wyższego w Polsce przez pryzmat zrealizowanej nordyckiej utopii, czyli tych rozwiązań systemowych dotyczących szkolnictwa i uniwersytetów, do których w sensie ideowym i strukturalnym zmierza także polskie szkolnictwo wyższe. Mimo wieloletniej tradycji wykorzystywania uniwersytetów do realizacji idei egalitaryzmu i utylitaryzmu społecznego w myśl założeń państwa opiekuńczego, państwa nordyckie w ciągu ostatnich dwudziestu lat stopniowo zmieniły politykę szkolnictwa wyższego i poczyniły znaczące kroki w kierunku zastąpienia modelu kontroli państwa nad szkolnictwem wyższym modelem luźniejszego nadzoru państwowego nad tym sektorem. Przeszły zatem wcześniej niż Polska zmianę, którą teoretycy umiejscawiają w szerszym kontekście ewolucji humboldtowskiego modelu szkolnictwa wyższego w kierunku modelu anglo-amerykańskiego. Niniejszy tekst dotyczy głównych aspektów i linii podziału między systemem anglo-amerykańskim i humboldtowskim w odniesieniu do dwóch metaobszarów funkcjonowania szkolnictwa wyższego, tj. zarządzania i finansowania. Zestawienie proponowanych rozwiązań polskich z wprowadzonymi już rozwiązaniami w krajach nordyckich ma na celu ukazanie skomplikowania i większej złożoności tego procesu niż mogłoby to wynikać ze schematycznych opisów typów idealnych.

Słowa kluczowe: szkolnictwo wyższe, modele szkolnictwa wyższego, reformowanie szkolnictwa wyższego, zarządzanie szkolnictwem wyższym, finansowanie, szkolnictwa wyższego, kontrola i nadzór, polityka edukacyjna, polityka naukowa, kraje nordyckie.

## Wprowadzenie

Polska stoi w obliczu zmian ustawy o szkolnictwie wyższym, która być może w sposób zasadniczy przestawi polskie szkolnictwo wyższe na tory autentycznego unowocześnieńa i umiędzynarodowienia oraz pozwoli włączyć się szkolnictwu wyższemu w efektywne wspomaganie i generowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Dotychczasowe prawodawstwo pozwoliło na stopniowe modelowanie systemu szkół wyższych równoległe do zmian gospodarczych, społecznych i politycznych w Polsce, a także na realizację Procesu Bolońskiego i umiejscowienie się w europejskiej przestrzeni edukacyjnej. Historia trwających kilkanaście lat prac nad ustawami regulującymi funkcjonowanie sektora szkół wyższych dowodzi jednak, jak trudno było przygotować prawo, które w zasadniczy sposób umożliwiłoby konieczną i gruntowną reformę tego systemu, a także jak trudno było wypracować jakąkolwiek politykę wobec szkolnictwa wyższego (brak strategii rozwoju tego szkolnictwa).

Z punktu widzenia dynamicznych zmian społeczno-politycznych zachodzących w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu, sytuacja polityczna i społeczna w krajach nordyckich wydaje się wyjątkowo stabilna i godna pozazdroszczenia. Określenia takie jak „zrealizowana utopia” czy „modelowe demokracje” rozpowszechnione były i funkcjonowały w dyskursie świata zachodniego opisującego ten region co najmniej od II wojny światowej. Państwa nordyckie lub skandynawskie<sup>1</sup> traktowane były jako model prawie idealnej trzeciej drogi dla świata, który wydawał się zmuszony dokonywać wyboru między modelami rozwoju społeczno-gospodarczego ucieleśnianego przez ZSRR po jednej, oraz przez Stany Zjednoczone po drugiej stronie. Utopijność nordyckiej drogi polegała na umiejętnym godzeniu w wymiarze państwowym ideologicznej lewicowości o proveniencji socjaldemokratycznej z gospodarką rynkową o typowych cechach rozwiniętych gospodarek kapitalistycznych. Polska przed zmianami roku 1989 postrzegała kraje nordyckie jako „mniejsze zło” w systemie kapitalistycznym, zaś po roku 1989, w podążaniu „za Zachodem”, rzadziej zwracano uwagę na model społeczno-gospodarczy realizowany na północy Europy. Model ten nie wydawał się gospodarczo zbyt spektakularny, a w kwestiach społecznych, jakkolwiek mógł być postrzegany jako zrealizowana socjalistyczna utopia, jawił się wręcz jako zbyt idealistyczny, aby się z nim porównywać albo z niego czerpać wzorce. Echo takiego postrzegania doświadczeń państw leżących na północy Europy zdaje się dominować w polskiej opinii publicznej do dnia dzisiejszego, choć czasem w poszukiwaniu innowacyjnych modeli rozwoju w różnych dziedzinach życia społecznego sięga się po przykłady z północy Europy.

W niniejszym artykule pragniemy się zastanowić nad kierunkami reform polskiego szkolnictwa wyższego poprzez wykorzystanie nordyckich rozwiązań systemowych doty-

<sup>1</sup> Rozróżnienie pomiędzy państwami skandynawskimi, czyli Danią, Norwegią i Szwecją, a państwami nordyckimi, w tym przypadku do tej grupy dodajemy również Finlandię i Islandię, nie jest do końca utrwalone w polskim oglądzie przestrzeni geopolitycznej na północy Europy. Często zdarza się, że mówiąc o państwach skandynawskich, autorzy mają na myśli cały obszar nordycki, nie zdając sobie jednocześnie sprawy lub ignorując fakt, że stosowanie określenia „państwa skandynawskie” dla Islandii i Finlandii, jako byłych terytoriów zależnych od państw skandynawskich, musi ich narazić na krytykę choćby z punktu widzenia studiów postkolonialnych. Ponieważ w polskiej debacie często używa się przykładów fińskich jako egzemplifikujących model działania typowy dla krajów tego obszaru, najwłaściwsze wydaje się użycie w odniesieniu do nich terminu „państwa nordyckie”.

czących szkolnictwa i uniwersytetów jako swoistej ramy odniesienia dla rozwiązań proponowanych w Polsce. Proponujemy spojrzenie z punktu widzenia zrealizowanej już nordyckiej utopii po to, aby jak w lustrze czasu przyjrzeć się doświadczeniom tych krajów w reformowaniu szkolnictwa wyższego. Najogólniej rzecz ujmując, w ciągu ostatniej dekady, w wyniku przeprowadzenia reform w sektorze szkolnictwa wyższego, kraje nordyckie poczyniły znaczące kroki w kierunku zastąpienia modelu kontroli państwa nad szkolnictwem wyższym modelem luźniejszego nadzoru państwowego nad tym sektorem. Wiązało się to w dużej mierze z faktem, że szkolnictwo wyższe, jako przynależące do sektora publicznego, zostało poddane coraz bardziej intensywnie regułom nowego zarządzania publicznego, które to od lat osiemdziesiątych XX w. postrzegane było jako najskuteczniejsza forma zaradzenia problemom niskiej wydajności w sektorze publicznym.

Polska natomiast w ostatnich latach wydaje się zmierzać w dużej mierze w kierunku państwa minimalnego, co wiąże się z uznaniem neoliberalizmu za najbardziej obiecującą ideologię, która pozwala w sposób efektywny ekonomicznie przejść od etapu gospodarki nakazowo-rozdzielczej do etapu wysoce wydajnej gospodarki rynkowej. Dla szkolnictwa wyższego oznaczać to musi również w dłuższej perspektywie podporządkowanie się zasadom pochodnym temu tokowi rozwoju politycznego i gospodarczego. Sytuację komplikuje jednak fakt narastania w ostatnich latach dużej liczby negatywnych zjawisk, związanych z mniej lub bardziej wolicjonalną utratą kontroli państwa nad procesem umasowienia szkolnictwa wyższego oraz chronicznym niedofinansowaniem tego sektora. Dochodziło do tego, że niewielkie, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, środki przeznaczane na szkolnictwo wyższe często były również wykorzystywane niezbyt efektywnie.

Polska bez wątpienia nie chce dopuścić do urzeczywistnienia czarnych scenariuszy rozwoju kraju, które przewidują m.in. marazm systemu nauki i edukacji, a nawet pogorszenie się ich stanu, oraz niską jakość kapitału intelektualnego (por. Nowicka 2009). W sytuacji, w której niezbędna jest systemowa reforma szkolnictwa wyższego postuluje się wypracowanie przez rząd stanowiska na temat narodowych celów polityki edukacyjnej, poprzedzone także międzynarodowym przeglądem istniejących obecnie rozwiązań (por. np. Maliszewski 2007; Thieme 2009). Niniejszym artykułem pragniemy się wpisać w nurt dotychczasowych analiz porównawczych (Morawski 1999; Kwiek 2001, 2006; Pachociński 2004; Pawłowski 2004; Jabłocka 2007; Nowakowska-Siuta 2007; Thieme 2009), wykorzystując do tego celu perspektywę tytułowej nordyckiej utopii. Powinno to umożliwić ocenę i weryfikację realnie istniejących mechanizmów działających w nordyckich systemach szkolnictwa wyższego oraz pokazanie złożoności niektórych rozwiązań, do których w sensie ideowym i strukturalnym zmierza także polskie szkolnictwo wyższe.

## Kontrola i nadzór jako typy idealne

Choć w potocznym rozumieniu pojęcia „kontrola” i „nadzór” mogą się wydawać bliskie znaczeniowo, to w kontekście teoretycznym i w praktyce studiów nad szkolnictwem wyższym model kontroli sektora szkolnictwa wyższego przez państwo stawiany jest często w opozycji do modelu państwowego nadzoru nad tym sektorem. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wielu autorów używało właśnie tej opozycji do zilustrowania zmiany lub przejścia od zarządzania interwencyjnego do ewaluacyjnego i zerwania z sys-

temem nakazowo-kontrolnym (por. Neave 1986; Van Vught, 1989, 1995; Neave, Van Vught 1991, 1994) lub też opisywało ewolucję systemu od „dyrygowania” (*dirigisme*) do nadzoru, od kontroli *ex ante* do oceniania *ex post*, od ścisłego regulowania prawa do skupienia się na regulach (por. np. Amaral i in. 2003). W jednym z nowszych ujęć owej opozycji kontroli i nadzoru, dokonanej przez Paula Temple’a (2006), uwypuklony zostaje również fakt, że model nadzoru państwowego jest swego rodzaju typem idealnym ucieleśniającym anglo-amerykański system szkolnictwa wyższego, podczas gdy model kontroli państwowej ucieleśnia tzw. system humboldtowski, typowy do niedawna dla większości krajów Europy kontynentalnej.

Definicje wspomnianych modeli można doprecyzować wychodząc od klasycznego trójkąta wpływów Clarka, którego wierzchołki stanowiły: rząd (państwo) – rynek – oligarchia akademicka (Clark 1983, za: Thieme 2009, s. 47 oraz Jabłocka 2007, s. 93). Zgodnie z klasyfikacją modeli szkolnictwa wyższego Brauna i Merriena (1999, za: Thieme 2009, s. 51), którzy rozwinęli model Clarka, w pierwszym przypadku mowa jest o modelu rynkowym, w którym rynek jest rozstrzygającym mechanizmem koordynującym, a państwo zapewnia jedynie minimum niezbędnej regulacji prawnej. Model humboldtowski zaś to model biurokratyczno-oligarchiczny, czyli z dużą rolą odpornej na próby zmian oligarchii akademickiej (w Polsce określanej jako korporacja profesorska) i ścisłą regulacją prawno-proceduralną ze strony państwa (Thieme 2009, s. 51–53). Owe relacje między władzami państwowymi – oligarchią akademicką, rynkiem (w różnej skali) i wieloma innymi jeszcze podmiotami – regulowane są prawnie, ekonomicznie, instytucjonalnie, formalnie i nieformalnie przez tzw. ład akademicki. Od momentu przyjęcia *Strategii Lizbońskiej* i rozpoczęcia realizacji Procesu Bolońskiego w wielu krajach europejskich, w których dotąd reformy koncentrowały się na zasadach finansowania, kontroli jakości, internacjonalizacji szkolnictwa wyższego, pojawiło się nowe rozumienie koncepcji ładu akademickiego. Jak stwierdza Jerzy Thieme (2009, s. 95): „Pośredni nadzór państwowy okazał się bardziej efektywnym systemem od odgórnej kontroli i koordynacji”, choć oczywiście istnieje dość duże zróżnicowanie w samym modelu pośredniego nadzoru państwowego.

Zastanawianie się nad dalszym istnieniem modelu humboldtowskiego jako możliwego do zachowania w czystej formie i niejako w opozycji do modelu rynkowego wydaje się pozbawione racji bytu wobec dynamicznie zachodzących zmian społecznych oraz zmiany paradygmatów rozwoju społeczno-gospodarczego. Kwestią nie jest „czy” następuje odejście od modelu biurokratyczno-oligarchicznego, ale „kiedy” i w jakich okolicznościach oraz z jaką intensywnością ono następuje. Catherine Paradeise (2009, s. 247–290) ukazuje dynamikę i kierunek zmian w perspektywie europejskiej poprzez zestawienia różnych aspektów działalności uniwersytetów i szkolnictwa wyższego. Wniosek z owego porównania jest taki, że między latami osiemdziesiątymi XX w. i początkiem XXI w. dokonała się zasadnicza zmiana, w wyniku której nastąpiło być może nieodwracalne przeobrażenie zarządzania szkolnictwem wyższym, ale także postrzegania funkcji uniwersytetu w społeczeństwie i jego odpowiedzialności wobec otoczenia społecznego. Zmieniła się bowiem misja i rola społeczna szkół wyższych. Wolność akademicka, bezinteresowność nauki, skoncentrowanie na badaniach oraz samorozwój wewnętrzny uczelni (w modelu humboldtowskim) zaczął ewoluować w kierunku otwartości, służby społeczeństwu oraz dbałości o równowagę między celami zbiorowymi i orientacją rynkową (w modelu amerykańskim) (por. Józwiak 1999, 15–16). Tomasz Maliszewski (2007) rozpatruje tę zmianę w uję-

ciu instytucjonalnym. Poszukując swego momentu „między” modelem humboldtowskim oraz amerykańską ideą „uniwersytetu przedsiębiorczego”, cytowany autor wskazuje na niemożność categorycznego ich rozgraniczenia. Wynika to z funkcjonalnego, a nie strukturalnego charakteru transformacji instytucjonalnej szkół wyższych, która jest „procesem dynamicznym, amorficznym, wręcz niekontrolowanym, przebiegającym wielokierunkowo i na wielu płaszczyznach jednocześnie” (Maliszewski 2007, s. 60).

Aby szerzej przeanalizować dokonującą się zmianę, przyjrzymy się głównym aspektom oraz liniom podziału między systemami anglo-amerykańskim i humboldtowskim w odniesieniu do dwóch metaobszarów funkcjonowania szkolnictwa wyższego, tj. zarządzania i finansowania. Pozwoli to nam, poprzez zestawienie proponowanych rozwiązań polskich z rozwiązaniami wprowadzonymi już w krajach nordyckich, na ukazanie skomplikowania i większej złożoności tego procesu, niż mogłoby wynikać ze schematycznych opisów typów idealnych. Ze względu na fakt, iż wskazywane przez nas zmiany w szkolnictwie wyższym są zazwyczaj (lub przynajmniej powinny być) efektem polityki państwa, ramą dla analizy, zwłaszcza realiów polskich, będą uwarunkowania legislacyjne tych zmian<sup>2</sup>.

**Tabela 1**

Porównanie tradycyjnego modelu kontroli z modelem nadzoru szkolnictwa wyższego przez państwo

Wyszczególnienie	System	
	humboldtowski – model kontroli państwowej	anglo-amerykański – model nadzoru państwowego
Odpowiedzialność zewnętrzna / podległość ( <i>external accountability</i> )	Podlega ministerstwu, z uwzględnieniem szczegółowej kontroli budżetu	Podlega ministerstwu, być może poprzez ciało pośredniczące, oraz pozostałym interesariuszom
Sposób zarządzania ( <i>governance</i> )	Ciało zarządzające (senat), składające się wyłącznie z członków wybranych wewnątrz społeczności akademickiej danej instytucji	Ciało zarządzające (rada, zarząd) składające się zarówno z interesariuszy wewnętrznych (profesorów, studentów), jak i zewnętrznych, polityków, ludzi biznesu
Kierownictwo instytucji ( <i>institutional leadership</i> )	Wybrane spośród kadry akademickich	Zatrudniane przez ciało zarządzające, być może z uwzględnieniem opinii organu państwowego i interesariuszy
Struktury zarządzania ( <i>management structures</i> )	Silne wydziały i pozycja profesorów, słabe zarządzanie centralne	Silne zarządzanie centralne i relatywnie słabe zarządzanie na poziomie wydziałów i instytutów

<sup>2</sup> Na legislację (warunki prawne), jako jeden z podstawowych instrumentarium państwa w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, wskazuje Jerzy Woźnicki (2008, s. 15), opisując rolę państwa w kontekście rozwoju sektora wiedzy (w wąskim ujęciu obejmującego szkolnictwo wyższe, naukę i innowacyjność).

cd. tabeli 1

Struktury akademickie ( <i>academic structures</i> )	Małe zakłady i katedry tworzone w oparciu o indywidualnych profesorów ( <i>Lehrstuhl</i> ), na podstawie tych jednostek tworzy się wydziały	Duże wydziały (jednostki akademickie) odzwierciedlające granice dyscyplinarne
Kontrola jakości / zapewnianie jakości	Sterowana przez państwo (Polska)	Sektor prywatny – niezależne agencje i firmy audytorskie
Dydaktyka i uczenie się ( <i>teaching and learning</i> )	Nacisk na autorytet profesorski, uczenie się faktów, częste egzaminy ustne	Proces dydaktyczny skoncentrowany na studencie, kształcenie podejścia krytycznego, zróżnicowane metody oceny
Finansowanie ( <i>funding</i> )	Finansowanie publiczne, duże ograniczenia w wykorzystywaniu środków	Mieszane finansowanie publiczne i prywatne, elastyczność w wykorzystywaniu środków
Zatrudnianie pracowników ( <i>staff employment</i> )	Zatrudnieni są urzędnikami państwowymi, standardowe kontrakty o pracę	Możliwość zatrudnienia przez instytucję albo przez państwo, zróżnicowane kontrakty zatrudnienia
Własność obiektów ( <i>real estate</i> )	Własność państwowa	Obiekty mogą być własnością instytucji lub własnością państwową

Źródło: opracowanie własne na podstawie Temple'a (2006) oraz Thieme (2009), dzięki któremu kategorie przyjęte przez Paula Tempie zostały uzupełnione o kwestię kontroli jakości.

## Praktyka kontroli i nadzoru w obszarach zarządzania i finansowania

### Zarządzanie na szczeblu centralnym i zarządzanie w uczelniach

Przywoływany w tekście klasyczny trójką wpływów Clarka jednoznacznie wskazuje, że zasady funkcjonowania szkolnictwa wyższego określane są zarówno przez państwo (system polityczny) i środowisko akademickie (będące elementem systemu szkolnictwa wyższego), jak i przez rynek (system gospodarczy). Doświadczenia innych krajów dowodzą, że ani wolny rynek, ani też państwo samodzielnie nie są w stanie zagwarantować optymalnego funkcjonowania sektora szkół wyższych (por. Antonowicz 2005, s. 164). Opisywana zmiana modelu kontroli państwowej w nadzór wiąże się z celowym wprowadzeniem mechanizmów rynkowych (wolnej konkurencji). Od lat osiemdziesiątych XX w., pod wpływem globalnej polityki neoliberalnej, szkolnictwo wyższe staje się przedmiotem strategii urynkowania (por. Pachociński 2004; Nowakowska-Siuta 2007), a także strategii komercjalizacji i hybrydyzacji, których istotą jest balansowanie między systemem norm akademickich i norm rynkowych (por. Nowakowska-Siuta 2007; Antonowicz 2005; Gornitzka, Maassen 2000). Oznacza to, że pod wpływem mechanizmów wolnego rynku (ze względu na masowość kształcenia oraz konieczność racjonalizacji wydatków publicznych) szkoły wyższe

zostały zmuszone do przeformułowania swojej roli w duchu nowego paradygmatu, uosobianego – na szczeblu centralnym – przez tzw. nowe zarządzanie publiczne, państwo / model ewaluacyjny, na szczeblu uczelnianym – przez tzw. zarządzanie komercyjne, funkcjonujące pod mianem menedżeryzmu i promujące na przykład tzw. uniwersytet przedsiębiorczy. Ewaluacyjny model polityki wobec szkolnictwa wyższego implikuje podejście, w którym mechanizmem sterującym tą polityką powinna być „niewidzialna ręka rynku”. Jak zauważa Dominik Antonowicz (2005, s. 92), „w rzeczywistości «ręka» wcale nie jest niewidzialna, lecz jest stymulowana przez aparat ministerialny”.

Eksperti OECD w raporcie z 2008 r. zatytułowanym *Tertiary Education for the Knowledge Society* wskazują na znacznie większe uwikłanie szkół wyższych w sieci różnorodnych oddziaływań niż wynikałoby to z przywoływanej triady: rząd – rynek – oligarchia akademicka (są jeszcze społeczności lokalne, konkurencja międzynarodowa, powiązania i współpraca między uczelniami). Konieczne jest zatem zapewnianie równowagi między sterowaniem przez rząd szkolnictwem wyższym a autonomią szkoły wyższej (por. Dąbrowa-Szefler 2009, s. 60). Rolą rządu w nowym paradygmacie, który odzwierciedla wpływ nowego zarządzania publicznego, jest zatem określanie warunków brzegowych funkcjonowania szkolnictwa wyższego przy pozostawieniu uczelniom swobody działania. Koncepcja nowego zarządzania publicznego przypisuje państwu jedynie rolę pomocniczą, polegającą na „miękkim” sterowaniu wykorzystującym kontrakty, wyznaczającym cele i zadania, wzorce i wskaźniki (por. Thieme 2009, s. 100). Pójście dalej w tym kierunku może jednak spowodować, że, podobnie jak w odniesieniu do życia gospodarczego, w neoliberalizmie państwo ma w optymalnym wariacie pełnić rolę stróża nocnego, tak w odniesieniu do szkolnictwa wyższego miałoby ono jedynie nadzorować przestrzeganie procedur.

### *Zarządzanie po polsku – od kontroli do nadzoru w celu uporządkowania anarchii*

Specyfikę „zarządzania po polsku” w odniesieniu do szkolnictwa wyższego opisuje się najczęściej w kontekście konsekwencji zmian w systemie politycznym i ekonomicznym, które dokonały się w Polsce po 1989 r. Pierwszą siłą sprawczą tych zmian było wprowadzenie demokracji i związanych z tym nowych regulacji prawnych oraz uwolnienie rynku, co wpłynęło zasadniczo na strukturę i sposób funkcjonowania sektora szkół wyższych. Pod wpływem ideologii gospodarki rynkowej, przy jednoczesnym braku polityki edukacyjnej państwa (por. Buchner-Jeziorska 2005, s. 16), „system” szkolnictwa wyższego w Polsce nabrał cech gwałtownie rozwijającego się rynku usług edukacyjnych, a ze względu na negatywne konsekwencje urynkowienia edukacji wyższej (pogorszenie jakości kształcenia) znalazł się w swoistej „pułapce rynku” (por. Buchner-Jeziorska 2001). Chodzi tu jednak o *quasi*-wolny rynek edukacji, a więc o rynek mimo wszystko poddany kontroli państwa (por. Mendys 2008, s. 184). Narastająca w ostatnich latach rywalizacja – nie tylko między uczelniami publicznymi i niepublicznymi, ale także w obrębie każdego z tych sektorów (por. Dietl, Sapijaszka, red. 2006) – skłania do zadawania pytań typu: czy nadal będziemy mieli do czynienia z żywiołowymi procesami rynku edukacyjnego (swego rodzaju anarchią), czy też z odgórnymi regulacjami państwa zmieniającymi reguły gry rynkowej pod wpływem nacisku z jednej strony uczelni państwowych, z drugiej – niepaństwowych (por. Buchner-Jeziorska 2005, s. 28). W ciągu dwudziestu lat istnienia III RP moż-

na było bowiem zaobserwować zarówno fale ograniczania regulacyjnej działalności państwa, jak i tendencje przeciwne.

Drugą siłą sprawczą wpływającą na ewolucję modelu zarządzania szkolnictwem wyższym w Polsce można dostrzec w megatrendach cywilizacyjnych (budowanie gospodarki opartej na wiedzy i tworzenie społeczeństwa wiedzy) wpisujących się w procesy globalizacyjne i proces europeizacji. Polska przyjęła postulowany przez Unię Europejską kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego wyznaczany przez *Strategię Lizbońską*, a w przypadku szkolnictwa wyższego – przez Proces Boloński, uznając tym samym za priorytetową modernizację szkolnictwa wyższego (por. szerzej: Dziedziczak Foltyn, Prorok 2008; Dziedziczak-Foltyn, w druku [b]). Przygotowywana obecnie *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego* widzi w nim koło napędowe polskiej gospodarki opartej na wiedzy, jednak skutkuje to koniecznością określenia na nowo roli państwa i jego odpowiedzialności wobec sektora szkół wyższych, w powiązaniu z zasadami autonomii uczelni.

Historycznie rzecz ujmując, w czasach PRL państwo sprawowało nieograniczoną i bezpośrednią kontrolę nad szkołami wyższymi za pomocą swojego aparatu administracyjnego (odpowiednie ministerstwa) oraz ciała buforowego będącego przedłużeniem administracji rządowej – Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Na mocy *Ustawy o szkolnictwie wyższym*, przyjętej 12 września 1990 r.<sup>3</sup>, wprowadzono w Polsce zasadę niezależności wobec administracji państwowej, autonomii instytucjonalnej szkół wyższych, wolności akademickiej (swoboda badań i nauczania), zasady kierowania szkolnictwem wyższym poprzez mechanizmy pośrednie (system konkurencyjnego finansowania), umożliwiono rozwój samorządności wewnętrznej (por. *Eurybase...* 2009). Przygotowywana przez długie lata ustawa z 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*<sup>4</sup> przyznawała ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego prawo określania w drodze rozporządzeń ogólnych ram funkcjonowania systemu tego szkolnictwa. Arbitralny charakter wielu zapisanych w ustawie uprawnień ministra (por. Thieme 2009, s. 234–235) i w gruncie rzeczy poszerzenie tych uprawnień w stosunku do poprzednich przepisów o możliwość dokonywania kontroli działalności uczelni<sup>5</sup> (por. Dąbrowa-Szefer, Jabłecka 2007, s. 187) dowodzą istnienia ścisłego państwowego „gorsetu” prawno-proceduralnego nałożonego na autonomiczne uczelnie przez ustawy i liczne rozporządzenia (por. Thieme 2009 s. 240–241). W opinii ekspertów OECD, od 1990 r. kompetencje polskich organów władzy zostały utrzymane w niezmienionej formie, zmianom uległy jedynie szczegóły. Jak piszą oni dalej o uprawnieniach Ministerstwa: „steruje ono także systemem «na odległość», wykorzystując mechanizmy finansowe i regulacyjne oraz mechanizmy ewaluacji do kierowania «autonomicznymi» instytucjami szkolnictwa wyższego – uczelniami, zachowując przy tym jednak uprawnienia ogólne w zakresie nadzoru” (Fulton i in. 2008, s. 21).

Eksperti OECD zarzucają polskiemu systemowi szkolnictwa wyższego, iż kluczowe organy o kompetencjach doradczych składają się z przedstawicieli akademickich grup interesu, nie otwierając się na interesariuszy zewnętrznych (por. Fulton i in. 2008, s. 21). Prob-

<sup>3</sup> DzU 1990, nr 65, poz. 385.

<sup>4</sup> DzU 2005, nr 164, poz. 1365.

<sup>5</sup> Mowa jest tu głównie o prawie ministra do wszczęcia postępowania w sprawie likwidacji uczelni publicznej lub cofnięciu pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej i nakazaniu jej likwidacji. O prawno-społecznych warunkach powstania i likwidacji szkół wyższych w Polsce piszą więcej Andrzej Rozmus i Agnieszka Ordon (2008).



lemem jest też konserwatyzm Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego (finansowanego przez państwo organu przedstawicielskiego), nadal odgrywającej znaczącą rolę w ustalaniu polityki państwa wobec szkolnictwa wyższego (por. Thieme 2009, s. 236). Nie powinno więc dziwić, że OECD określa system zarządzania szkolnictwem wyższym w Polsce jako zachowawczy i niedostatecznie zorientowany na potrzeby społeczne oraz borykający się z nadmierną „akademickością”, implikującą brak różnorodności w odniesieniu do realizowanej przez szkoły misji i wyznawanych wartości (por. Fulton i in. 2008, s. 47–48; Thieme 2009, s. 237–239).

Aby zmienić zunifikowany i pasywny charakter dotychczasowej polityki wobec szkolnictwa wyższego, na gruncie obecnie projektowanej reformy (por. *Założenia...* 2009) proponuje się odejście od dotychczasowego zarządzania szkolnictwem wyższym na poziomie krajowym i instytucjonalnym w kierunku zwiększenia autonomii uczelni o dużym potencjale naukowym i dydaktycznym oraz aktywnej (zadaniowej) polityki rządu. Zasadnicza zmiana w nowym modelu zarządzania szkolnictwem wyższym ma polegać na różnicowaniu uczelni (na elitarne, dobrze wpisujące się w rozwój społeczno-gospodarczy kraju i regionu, oraz zawodowe, ukierunkowane na potrzeby lokalne), zwiększeniu ich autonomii w sferze określania i realizacji misji, ukierunkowaniu na finansowanie zadaniowe, zwiększeniu nacisku na efekty działalności uczelni (jakość badań i dydaktyki, powiązanie uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym). Zwiększenie autonomii wobec administracji rządowej planuje się także w odniesieniu do organizacji przedstawicielskich i kontrolnych.

Wydaje się przy tym, że rozszerzanie autonomii polskich uczelni postrzegane jest przez decydentów jako panaceum na bolączki krajowego szkolnictwa wyższego. Tymczasem w ocenie ekspertów OECD uczelnie w Polsce wypadają pod względem swobody działania znacznie lepiej niż uczelnie z innych państw europejskich, które stosunkowo niedawno zaprzestały ścisłego nadzorowania szkół wyższych na szczeblu centralnym. Okazuje się jednak, iż wiele kwestii wciąż wymaga reform narzuconych politycznie z zewnątrz i umocowanych legislacyjnie. Przykładem takiego problemu, w odniesieniu do idei „nowego zarządzania publicznego”, jest brak profesjonalizmu i zbyt krótka kadencja najwyższych urzędników uczelni (zwłaszcza w konfrontacji z nadzwyczajnym statusem profesury), a także brak lub nieudolność planowania strategicznego w szkołach wyższych (Thieme 2009, s. 243; Fulton i in. 2008, s. 89–90, 55). Aby zmienić ten stan rzeczy, nie wystarczy samo podnoszenie poprzez szkolenia kompetencji kadry akademickiej w dziedzinie profesjonalnego zarządzania<sup>6</sup>. Pomocne, acz również niewystarczające, jest zasugerowane przez ekspertów OECD nałożenie przez państwo uczelniom publicznym wymogu opracowywania i bieżącego aktualizowania planów strategicznych (por. Fulton i in. 2008, s. 90). Problemy te wskazują na potrzebę zwiększenia autonomii organizacyjnej, zwłaszcza że mamy do czynienia z niespójnością systemu zarządzania w uczelniach. Rozmywa się bowiem rola organów przedstawicielskich (senatu, rady wydziału itp.), które z jednej strony pełnią rolę organów zarządzających, z drugiej – organów doradczych lub legislacyjnych (por. Fulton i in. 2008, s. 54). W tej sytuacji eksperci OECD zalecają podjęcie przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dialogu ze szkołami wyższymi oraz otwarcie

<sup>6</sup> Przykład szkoleń dla rektorów organizowanych przez Fundację Rektorów Polskich został wskazany przez Eurydice w raporcie *Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie* (por. Eurydice 2009).

debaty na temat przykładów dobrej praktyki w zakresie wewnętrznego zarządzania szkół wyższych (por. Fulton i in. 2008, s. 90).

Niejako w odpowiedzi na wyżej wymienione problemy w *Założeniach do nowelizacji ustawy...* można przeczytać: „Zarządzanie szkolnictwem wyższym w XXI wieku wymaga połączenia misji akademickiej ze zdolnością zarządzania, a nie zastępowania jednego elementu drugim” (za: Bank Światowy *Szkolnictwo wyższe w Polsce*, 2004, s. 4). Ze względu na przestarzałe zarządzanie, w polskich szkołach wyższych planowane są zmiany w ustroju uczelni publicznej. Ustawa wprowadza alternatywny model wyboru władz uczelni publicznej (z wyjątkiem szkół wojskowych i służb państwowych) w trybie tradycyjnym bądź konkursowym (umożliwiającym bardziej menedżerskie zarządzanie uczelnią), zwiększenie kompetencji rektora (związanych z opracowaniem i realizacją strategii rozwoju uczelni, decydowaniem o kształcie struktury organizacyjnej uczelni, gospodarowaniem majątkiem uczelni) oraz przypisanie senatowi uczelni roli rady pracowniczej. W celu integracji uczelni z otoczeniem społeczno-gospodarczym oraz wzmocnienia jej funkcji strategicznej (wpisania szkół wyższych w politykę regionalną) proponuje się – fakultatywnie dla wszystkich uczelni, a obligatoryjnie dla państwowych wyższych szkół zawodowych – tworzenie konwentów (organu nadzorczego), w którym zasiadać będą przedstawiciele władz regionalnych i przedsiębiorców. Szereg zmian ukierunkowanych na poszerzenie autonomii szkół wyższych dotyczy również poprawy jakości kształcenia (upodmiotowienie uczelni poprzez zwiększenie swobody tworzenia nowych kierunków studiów i określania ich profilu na podstawie Krajowych Ram Kwalifikacji) oraz zwiększenia przejrzystości polityki kadrowej (konkursowy tryb zatrudniania nauczycieli akademickich, wprowadzenie kadencyjności w pełnieniu funkcji kierownika jednostki).

Abstrahując od słuszności poszczególnych rozwiązań sugerowanych w najnowszej nowelizacji prawa, reforma szkolnictwa wyższego oceniana jest przez środowisko akademickie jako niespójna, zbyt konserwatywna i nie pociągająca za sobą pozytywnych zmian systemowych<sup>7</sup>. Dostrzec w niej można przejawy działań typowych dla modelu kontroli państwowej: wprowadzanie zmian w formie administracyjnego i/lub prawnego ich narzucenia uczelniom przez władze centralne zamiast stworzenia uczelniom takich warunków, aby same mogły wybierać lub odrzucać te rozwiązania. Jak zauważa Jerzy K. Thieme (2009, s. 344–346), zwiększenie zakresu oddziaływania biurokratycznego, aczkolwiek przy minimalnym zmniejszeniu oligarchii, oznacza, że proponowane zmiany nadal nie wychodzą poza ramy dotychczasowego modelu biurokratyczno-oligarchicznego.

### *Zarządzanie po nordycku – od kontroli do nadzoru i z powrotem*

Zarządzanie szkolnictwem wyższym podlega w dużej mierze tym samym rygorom i reżimom jak zarządzanie innymi dziedzinami życia społecznego, na które zasadniczy wpływ ma państwo. Stwierdzenie to ma podstawowe znaczenie dla opisu zmian zarządzania szkolnictwem wyższym w krajach nordyckich, ponieważ jest ono tam ściśle i nierozzerwalnie traktowane jako część sektora publicznego oraz razem z nim ewoluuje zgodnie ze

<sup>7</sup> Wiele z rozwiązań, jak również sam sposób reformowania szkolnictwa wyższego, zostało mocno skrytykowane na poszczególnych etapach projektowania reformy przez środowisko akademickie w trakcie trwania konsultacji społecznych (por. Dziedziczak-Foltyń 2009 [w druku]).

zmieniającymi się paradygmatami administracji i zarządzania publicznego. O ile więc nowe zarządzanie publiczne uznano w ostatnich dekadach za najskuteczniejszy sposób zarządzania w sektorze publicznym, o tyle mamy też do czynienia z różnymi sposobami stosowania go w odniesieniu do szkolnictwa wyższego.

Podobnie jak w większości krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo, gdzie pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. w zamian za nieefektywne formy administrowania publicznego w wykonaniu państwa zaoferowano zdecentralizowanie rządu i przejście do nowych form zarządzania publicznego, kraje nordyckie również zdecydowały się na stopniowe wprowadzanie tych rozwiązań. Jednak w państwach Europy Północnej, określanych mianem państw dobrobytu (*welfare states*), w których w sposób bardziej aktywny i efektywny prowadzono politykę społeczną, problemy z niewydolnością administracji publicznej pojawiły się nieco później i nie były tak poważne jak w innych państwach zachodnich. Niemniej jednak również w krajach nordyckich – najwcześniej w Danii, od 1992 r. (por. Jensen 1998), a najpóźniej i najmniej przekonująco w Norwegii (por. Wise 2002) – pojawiły się inicjatywy zmiany reguł gry w sektorze publicznym oraz stopniowego wycofywania się państwa z wcześniej istniejącego kontraktu społecznego. Ogólnie można przyjąć, że zmiany te charakteryzowało miękkie przechodzenie „od państwa socjalnego do państwa minimalnego” (por. Fogh Rasmussen 1993) oraz od demokracji partycypacyjnej do demokracji rynkowej (por. Knudsen 2008).

Tak wyraźne osadzenie zmian zarządzania w szkolnictwie wyższym w szerszym kontekście zmian w sektorze publicznym spowodowane jest faktem, że szkolnictwo wyższe traktowane było przez dziesięciolecia jako jeden z ważniejszych resortów sektora publicznego i jako takie przyczyniało się do realizacji idei państwa dobrobytu. Dłuższa perspektywa historyczna pozwala dostrzec, że wraz z jego intensywnym rozwojem po II wojnie światowej, szkolnictwo wyższe stało się motorem i instrumentem zmiany społecznej, wcielającej w życie ideały egalitaryzmu społecznego i generującego kapitał społeczny potrzebny do rozwoju społeczeństwa przemysłowego zgodnie z socjaldemokratycznym ideałem planowania społecznego. Przypisanie tak ważnej roli szkolnictwu wyższemu w rozwoju społecznym powodowało aż do lat dziewięćdziesiątych XX w. bardzo wyraźną dominację modelu humoldtowskiego, z silną kontrolą państwa, choć przy jednoczesnym zachowaniu znacznej wewnętrznej autonomii uczelni. Na przykład proces umasowienia szkolnictwa wyższego został zaplanowany i wdrożony pod koniec lat sześćdziesiątych nie tyle w celu sprostania indywidualnym ambicjom awansu edukacyjnego studentów, ile przede wszystkim w celu dostosowania liczby i struktury absolwentów do zapotrzebowania rynku pracy na wykwalifikowaną siłę roboczą (por. Vabø, Aamodt 2005). Rozrastający się sektor socjalny państwa opiekuńczego tworzył nowe miejsca pracy, ale też podnosił poprzeczkę wykształcenia zatrudnianych w nim pracowników. Proces umasowienia dokonywał się w zamkniętym systemie szkolnictwa wyższego, w którym powodem zmian była chęć większego wykorzystania jego funkcji użytecznej i ekonomicznej, a cały ciężar finansowania ekspansji sektora wzięło na siebie państwo. Ono też, pozostając i działając jeszcze cały czas w ramach państwa narodowego, było depozytariuszem i reprezentantem interesów wszystkich obywateli.

W tym czasie nastąpiło rozszerzenie bazy demokratycznej wewnątrz instytucji akademickich, kiedy to rewolty studenckie roku 1968 doprowadziły do zwiększonego udziału studentów w zarządzaniu uniwersytetami. Powodowało to przededefiniowanie roli poszcze-

gólnych aktorów w nordyckim modelu demokracji uczestniczącej i wykrystalizowanie się grup interesariuszy wewnątrz uniwersytetu (studenci i kadra akademicka) oraz na zewnątrz (państwo, pracodawcy i organizacje w otoczeniu społecznym). Na niespotykaną wręcz skalę studenci stali się współdecydentami w zarządzaniu instytucjami akademickimi, a niekończące się debaty i eksperymenty z nowymi formami kształcenia w nowo tworzonych szkołach wyższych doprowadziły po części do paraliżu decyzyjnego lub znacznego przedłużania procesu podejmowania decyzji administracyjnych i dydaktycznych (por. de Boer, Stensaker 2007, s. 104–108).

Niedoskonałości centralnego planowania w sektorze szkolnictwa wyższego zaczęły być odczuwalne, gdy rozbudowana wewnętrzna autonomia uczelni, oparta na zasadach samorządności, pogłębiła poczucie ich „niesterowalności” wobec pojawienia się nowych paradygmatów zarządzania w latach dziewięćdziesiątych. Uczelnie nie chciały i nie umiały szybko i sprawnie dostosowywać się do powstających ograniczeń ekonomicznych oraz do towarzyszących im nowych wyzwań społeczno-politycznych. Kwestie nieefektywnej produkcji wiedzy dającej się potencjalnie szybko zastosować (*mode 2 knowledge*) i być może skomercjalizować, zgodnie z regułami gospodarki opartej na wiedzy, nie trafiały na podatny grunt w instytucjach akademickich. Uczelnie i studenci przez cały czas żądali zwiększania środków na dydaktykę (por. Musiał 1994), z drugiej strony trudny do zaakceptowania dla interesariuszy wewnętrznych był zyskujący na znaczeniu w tamtym czasie nowy paradygmat rozwoju gospodarczego. Zakładał on bowiem oparcie się w większej mierze na wartościach i zachowaniach typowych dla wolnego rynku, a nie dla interwencjonizmu związanego z realizacją państwa dobrobytu (por. Roland 2000). Paradygmat ten został zapożyczony z ekonomii i promował wydajność oraz efektywność w gospodarowaniu zasobami jako główną zasadę skutecznego rządzenia. Za tymi ideałami szły, konieczne do jego realizacji, metody zarządzania zapożyczone z praktyk nowego zarządzania publicznego, coraz bardziej rozpowszechniającego się w sektorze publicznym.

Spowodowało to w latach dziewięćdziesiątych przededefiniowanie celów polityki szkolnictwa wyższego, którego funkcja utylitarna stawała się mniej ważna, a coraz bardziej zaczęto definiować tę politykę przez jej funkcję ekonomiczną, tj. przystawalność do zmieniających się potrzeb społecznych oraz efektywność w wykorzystaniu środków finansowych. Powstała na podstawie dyskursu społeczeństwa opartego na wiedzy strategia rozwoju szkolnictwa zakładała, że na początku XXI w. instytucje szkolnictwa wyższego miały stać się miejscami promującymi innowacyjność społeczną i gospodarczą. W tym celu wprowadzono w Danii w 2003 r. m.in. nowe formy własności instytucji akademickich, takie jak np. „instytucje, które znajdują się we własnym posiadaniu” (*selvejende institutioner*) (por. *Lov om universiteter* 2003, §1, ust. 2). Ponadto w najnowszej fińskiej ustawie o uniwersytetach (*Universities Act* 2009) uczyniono z uniwersytetów korporacje prawa publicznego oraz wprowadzono możliwość tworzenia szkół wyższych jako fundacji prawa prywatnego przy współudziale kapitałowym państwa. Zaraz po uchwaleniu ustawy w 2003 r. „samoposiadające się” uniwersytety duńskie nie dysponowały budynkami, w których działały, jednak stopniowo również ta forma sprawowania kontroli właścicielskiej przez państwo uległa zmianie. Obecnie uczelnie duńskie są właścicielami budynków i mogą nimi dysponować na warunkach rynkowych, choć zgodnie z kontraktami zawieranimi z ministerstwem.

Jednak nie forma i struktura własności mają największe znaczenie dla zmian w zarządzaniu nordyckim szkolnictwem wyższym. Prawdopodobnie główną rolę odgrywa tu ko-

nieczność zawierania między wszystkimi uczelniami a nadzorującym je ministerstwem tzw. kontraktów rozwojowych<sup>8</sup>, w których określa się w perspektywie kilku lat (najczęściej trzech) finansowanie celowe wszelkich rodzajów działalności instytucji akademickiej. W kontraktach mowa jest o liczbie wyedukowanych absolwentów w poszczególnych dyscyplinach, liczbie doktoratów, strategicznych projektach badawczych oraz strategii współpracy z otoczeniem społecznym. Wprowadzenie kontraktowości relacji uczelni z nadzorującym ją ministerstwem wzmocniło i dopełniło zarysowującą się od kilku lat wyraźną tendencję do wprowadzania zasad rynkowych do polityki szkolnictwa wyższego, z drugiej jednak strony pozwala rządowi w procesie negocjowania kontraktów przez cały czas sprawować długofalową kontrolę nad uczelniami.

Stosowanie nie tylko sposobów, ale także struktur zarządzania typowych dla przedsiębiorstw sektora prywatnego dokonywało się systematycznie od dłuższego czasu poprzez instytucję rad zarządzających uniwersytetami, składających się z mieszanej grupy interesariuszy, z których często większość to interesariusze zewnętrzni (por. Carney 2006; Engwal 2007; Larsen 2006; Musiał 2010). Rady takie pełnią funkcję nadzorczą w stosunku do pozostałych organów władzy danego uniwersytetu i jego administracji wewnętrznej. W niektórych przypadkach rady nadzorcze same decydują o tym, aby zatrudnić rektora na kontrakcie menedżerskim, a rektor w ramach swych uprawnień na podstawie otwartych konkursów zatrudnia dziekanów, ci zaś – szefów pozostałych niższych szczebli administracyjnych. Procedura ta, najszerzej wśród państw nordyckich stosowana w Danii, choć możliwa też w Norwegii i Finlandii, nadaje działalności instytucji akademickiej charakter niemal rynkowy, w którym na podstawie określonego kontraktu „wyprodukowane” zostać mają określone liczby absolwentów różnych szczebli i dyscyplin oraz prowadzone mają być badania określone w głównych tematach badawczych uzgodnionych w kontrakcie. Kontraktami okresowymi regulowane są też analogicznie relacje zarządu z niższymi organami administracji wewnątrz uniwersytetu.

Krytycy utrzymują, że kontrakty nieuchronnie spychają szkolnictwo wyższe w objęcia rynku i wypaczają ideał wolności badań naukowych, a także znacznie ograniczają autonomię uczelni. Kontrakty wprowadzają bowiem do sektora publicznego retorykę i praktyki zarezerwowane dotychczas dla sektora prywatnego, takie jak np. audyt, i to nie tylko w wymiarze kontroli finansowej, lecz również w wymiarze zgodności zamierzonych celów z osiągniętymi wynikami (por. Wright, Williams Ørberg 2008, s. 40–42). Powoduje to wzrost standaryzacji procesu kształcenia i badań (taylorizm) za cenę wolności badań, którą skądinąd uznaje się za jedną z cech innowacyjności. Debaty parlamentarne w Danii towarzyszące przyjmowaniu *Prawa o uniwersytetach* w 2003 r. dotyczyły m.in. tej kwestii, jednak polityczni zwolennicy nowych rozwiązań twierdzili, że wolność badań nie zostanie w praktyce naruszona (por. Williams Ørberg 2006). Tym, czego jednak z perspektywy kilku lat obowiązywania nowego prawa nie da się nie zauważyć, jest fakt, iż uniwersytety same narzucają sobie ograniczenia co do kierunków badań albo otwierania nowych kierunków (bo wykraczałyby one np. poza kontrakt zawarty z ministerstwem), a zatrudnianie pracowników na kontraktach krótkoterminowych powoduje koncentrowanie się na doraźnych rezultatach, możliwych do osiągnięcia w ciągu kilku lat. Chodzi o to, aby udowodnić zasadność wydawanych środków i uzyskać możliwość kolejnego ubiegania się o fundu-

<sup>8</sup> W Polsce polityce kontraktów proponuje poświęcać więcej uwagi Ireneusz Białecki (por. Białecki 2008).

sze nawet na doraźne utrzymanie jednostek badawczych uczelni czy kontynuowanie kształcenia na nowych kierunkach studiów.

Przedstawione wyżej spostrzeżenia dotyczące wprowadzenia nowych metod zarządzania w nordyckim szkolnictwie wyższym ukazują potencjalny paradoks, szczególnie widoczny w Danii, związany z przechodzeniem od kontroli do nadzoru w warunkach uniwersytetu jako instytucji sektora publicznego. Mimo uzyskania formalnie większej samodzielności w ramach nadanego im statusu – co w założeniu dawało uczelniom możliwość bardziej swobodnego dysponowania środkami uzyskanymi na kształcenie i badania – szkoły wyższe mogą mniej lub bardziej samodzielnie ograniczać wolność badań i skupiać się na kształceniu tylko w dziedzinach w danym czasie znajdujących uznanie w oczach zawierającego kontrakt ministerstwa nauki. Następuje więc samoograniczenie, zaś szkoła wyższa przestaje być miejscem do tworzenia innowacji, ponieważ sam kontraktualizm w kontekście usług badawczych i dydaktycznych wywołuje określoną dynamikę samo-kontroli i postulowany nadzór jest tylko „kontrolą inaczej”, czyli narzuconą sobie samej przez daną instytucję.

### **Finansowanie ze środków publicznych i środków prywatnych**

Finansowanie kształcenia i badań jest jedną z najistotniejszych kwestii, których analiza pozwala ocenić, w jakim stopniu dany system szkolnictwa nosi cechy modelu humboldtowskiego, z pełnym finansowaniem i kontrolą wydatków ze strony państwa, w jakim zaś zauważalne są w danym systemie cechy modelu anglo-amerykańskiego, z mieszanymi źródłami pochodzenia środków finansującymi działalność i z elastycznym nadzorem państwa nad wydatkami instytucji akademickich. Ekonomista Nicholas Bar (2006, s. 8–9), przeciwstawiając heterogeniczny „anglo-amerykański” model szkolnictwa wyższego homogenicznemu modelowi „skandynawskiemu”, zdecydowanie twierdzi, iż centralnego planowania w szkolnictwie wyższym nie da się utrzymać, a ponadto nie jest ono pożądane. Stawia więc tezę o konieczności zróżnicowanego i zdecentralizowanego wspierania finansowego szkół wyższych, charakterystycznego dla modelu „anglo-amerykańskiego”. Zasadnicza zmiana polega tu na odejściu od charakterystycznego dla modelu biurokratycznego finansowania podmiotowego (rozdzielanie między uczelnie środków według zgłaszanego przez nie zapotrzebowania) oraz przyjęciu w jego miejsce finansowania o charakterze przedmiotowym, typowym dla modelu ewaluacyjnego. Państwo ewaluacyjne ogranicza subwencje dla szkolnictwa wyższego i nauki, a tym samym mobilizuje uczelnie do korzystania z alternatywnych, prywatnych źródeł finansowania. Finansowanie warunkowe, z jednoczesnym monitorowaniem sposobu wykorzystania środków i rozliczania uczelni z ich wydatkowania, ma w konsekwencji zapewnić efektywniejsze finansowanie szkół wyższych (por. Mendys 2008, s. 154–155).

Państwo jawi się w odniesieniu do finansowania szkolnictwa wyższego coraz częściej jako „regulator”/„katalizator” usług publicznych, a nie ich bezpośredni dostawca (por. Kwiek 2004), lub też, na tle procesów urynkowienia szkolnictwa wyższego, jako „nabywca” usług edukacyjnych i badawczych świadczonych przez uczelnie (por. Mendys 2008, s. 174). Jakkolwiek więc państwo przestaje samo kontrolować finansowanie szkolnictwa wyższego, pozostawia jednak w swych rękach wiele mechanizmów ewaluacyjnych i audytorskich pozwalających sprawować nadzór nad polityką finansową uczelni.

### *Finansowanie po polsku – nominalnie niskie nakłady w sztywnym gorsecie przepisów*

Od wielu lat ubolewa się w Polsce – a przy okazji przyjęcia *Strategii Lizbońskiej* i reformowania szkolnictwa wyższego komentarze te się nasiliły – nad niedofinansowaniem sektora nauki i sektora szkół wyższych. Po 1990 r. budżet państwa musiał w pierwszej kolejności łagodzić społeczne koszty przemian systemowych, inwestycje w sektor szkół wyższych i jego infrastrukturę badawczą nie stanowiły więc zasadniczej potrzeby. Ze względu na niskie krajowe nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w relacji do PKB, które w porównaniu z krajami OECD (średnia 2,25% w 2006 r.) są ponadczterokrotnie niższe (0,56%) (por. Jajszczyk 2008), nie należy się spodziewać zbyt szybkiego osiągnięcia przez Polskę pułapu 3%, postulowanego dla krajów Unii Europejskiej w *Strategii Lizbońskiej*. Wydaje się złudne przeświadczenie, że przybliżą nas do gospodarki opartej na wiedzy szkoły wyższe nadal niedostatecznie finansowane z budżetu państwa i jeszcze słabiej przez przedsiębiorstwa. Jakkolwiek przeciągający się proces reformowania szkolnictwa wyższego w Polsce procentuje istotnymi, pozytywnymi zmianami w sferze finansowania (por. Fulton i in. 2008), to zmiany te są wciąż niewystarczające.

Obowiązujące od 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* ustanowiło dwa różne systemy finansowania w zależności od typu szkoły wyższej. Dla uczelni publicznych podstawę finansowania stanowią dotacje budżetowe państwa z możliwością posiadania przychodów własnych, dla niepublicznych – środki pozabudżetowe, a także dotacje państwowe. Oprócz dotacji państwowych (stanowiących około 70%) uczelnie publiczne osiągają przychody z czesnego za studia niestacjonarne (około 20%) oraz ze źródeł zewnętrznych (około 10%), np. grantów badawczych, świadczenia usług edukacyjnych i doradczych (por. Thieme 2009, s. 253). Około 96% wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe ma formę bezpośrednich dotacji, w niewielkim zakresie skierowanych do uczelni niepublicznych, a to jedynie w ramach dotowania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów oraz działalności naukowo-badawczej. Mimo pozytywnie ocenianych przez ekspertów OECD zmian odnoszących się do sposobu rozdzielania środków publicznych na cele dydaktyczne na podstawie algorytmu, a środków na badania naukowe na zasadzie konkurencyjności, jednym z zasadniczych problemów wskazywanych w raporcie OECD jest kwestia jakości i zrównoważenia mechanizmów finansowania w odniesieniu do zarówno „materiału wejściowego”, jak i „produktu wyjściowego”. Algorytmiczne dotowanie szkół wyższych przez państwo nie uwzględnia jak dotąd zmiennych wyjściowych, jak na przykład ma to miejsce w krajach skandynawskich stosujących mechanizm przydzielania uczelniom dotacji na podstawie ich osiągnięć. W Polsce obecnie obowiązuje algorytm skonstruowany na podstawie wskaźników wejściowych powiązanych z liczbą kadry akademickiej mającej stopnie i tytuły naukowe i (dopiero od 2007 r.) także z wielkością przyjęć na studia (por. Fulton i in. 2008; Thieme 2009). W przypadku dotacji na działalność naukowo-badawczą wypracowano stabilny, oparty na zasadzie selektywności (konkurencyjności i ocenie jakości), dość transparentny system finansowania. Co więcej, wzrosła świadomość decydentów odnośnie do konieczności zwiększania nakładów na działalność B+R. W konfrontacji z proinnowacyjnymi priorytetami Unii Europejskiej nadal jednak „badania, rozwój i innowacje” wymagają ujęcia w ramach kompleksowej wizji rozwoju szkolnictwa wyższego oraz zmniejszenia poważnych niedoborów w tej dziedzinie (por. Fulton i in. 2008).

Obecnie podstawowym problemem publicznych szkół wyższych w Polsce – mimo faktu, iż udział wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w PKB (niespełna 1%) nie odbiega od średniej OECD (ponad 1%) – jest znacznie wolniejsze tempo wzrostu dotacji budżetowych niż tempo wzrostu liczby studentów (por. Dąbrowa-Szeffler, Jabłecka 2007, s. 168). Wymusiło to na uczelniach obniżenie kosztów kształcenia, ale także substytucję środków budżetowych rosnącymi przychodami pozabudżetowymi. Powracającym tematem jest kwestia wprowadzenia powszechnej odpłatności za studia, sugerowanej przez ekspertów OECD. Miałaby ona stanowić nie dyskryminującą nikogo formę współfinansowania kosztów studiów, umożliwiającą wzmocnienie z zaoszczędzonych dotacji publicznych systemu pomocy materialnej dla studentów (por. Fulton i in. 2008). Zasilanie uczelni ze źródeł innych niż budżet publiczny i czesne rządu 10% to, w ocenie ekspertów OECD, wciąż za mało, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż publiczne szkoły wyższe oraz dotowane przez państwo szkoły niepubliczne w Polsce mają, w porównaniu z innymi krajami europejskimi, dość szeroką pulę możliwości wykorzystywania środków prywatnych, a dodatkowo motywowane są przez państwo udogodnieniem w postaci ulg podatkowych dla uczelni (por. Eurydice 2009, s. 77–86). Konieczne jest wzmocnienie dynamiki poszukiwań zewnętrznych źródeł finansowania szkół wyższych poprzez opracowanie przez decydentów wytycznych co do sposobów wspierania takich przedsięwzięć (por. Fulton i in. 2008, s. 59, 96). Rosnącym na znaczeniu zewnętrznym źródłem finansowania szkół wyższych są też środki pochodzące z funduszy europejskich (dostępne w ramach programów operacyjnych i dystrybuowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego)<sup>9</sup>.

Wychodząc naprzeciw konieczności nadania nauce pierwszoplanowej roli w systemie szkolnictwa wyższego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w zapowiedziach reform (*Założenia...* 2009) zasygnalizowało zmiany projakościowe oraz mające poprawić efektywność wydatkowania publicznych środków na szkolnictwo wyższe. Swoistym *novum* ma być wyłonienie najlepszych i najnowocześnie zarządzanych jednostek organizacyjnych (także z sektora niepublicznego), które uzyskają status KNOW (Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących) wiążący się z finansowaniem z tzw. funduszu projakościowego. Projekt nowelizacji przewiduje też realny wzrost dotacji stacjonarnej dla uczelni publicznych w latach 2011–2013 oraz zmianę algorytmu podziału tej dotacji, polegającą na nadaniu w nim większej wagi wskaźnikom jakościowym. Propozycje te, i wiele innych zapisanych w projekcie, stanowią niezbitą dowód determinacji rządu w odniesieniu do bezwzględnej konieczności zreformowania szkolnictwa wyższego. Ze względu jednak na fakt, iż finansowanie szkolnictwa wyższego jest zacofane koncepcyjnie w stosunku do sektora prywatnego, podejście administracji państwowej w tym przypadku nadal przypomina sposób myślenia reformatorów „realnego socjalizmu” (por. Thieme 2009, s. 263).

### *Finansowanie po nordycku – ostrożne urynkowienie z interesariuszami zewnętrznymi i państwem w tle*

Od kiedy miarą postępu cywilizacyjnego danego kraju i jego potencjalnego powodzenia w wyłaniającym się społeczeństwie wiedzy stały się nakłady na tzw. czynnik B+R (czyli

<sup>9</sup> O finansowaniu szkolnictwa wyższego w ramach programów operacyjnych więcej w: Dziedziczak-Foltyn (w druku 2010a).



badania i rozwój), kraje nordyckie znalazły się w czołówce rankingu OECD. Wśród nich najwięcej na badania i rozwój w stosunku do PKB wydają Szwecja i Finlandia (znacznie powyżej 3%), podczas gdy Islandia ok. 3%, Dania ok. 2,5% oraz Norwegia ok. 2% (OECD 2008b). Interesujący jest udział w finansowaniu badań i rozwoju sektora prywatnego, który w Szwecji wynosi ponad 75%, w Finlandii ponad 70% i prawie tyle samo w Danii oraz w Norwegii i Islandii ok. 60% (por. Kalpazidou Schmidt 2007, s. 518). Dynamika zmian w całym obszarze nordyckim od lat osiemdziesiątych nie była jednorodna i najwyraźniej wzrastało finansowanie B&R w Finlandii, przy czym najbardziej przyczynił się do tego przemysł elektroniczny.

Wspominanie o finansowaniu badań i rozwoju w kontekście polityki szkolnictwa wyższego może wzbudzać wątpliwości wobec tylko częściowego ząębienia się tradycyjnego modelu finansowania szkół wyższych z modelem finansowania nauki. Również w warunkach krajów nordyckich badania naukowe najczęściej są, choć nie zawsze muszą być esencją działalności instytucji działających w szkolnictwie wyższym. Jako przykład niech posłużą wyższe szkoły zawodowe w Danii czy lokalne wyższe szkoły zawodowe w Norwegii i Szwecji, w których obciążenia zatrudnionej kadry związane są w znacznym stopniu z dydaktyką i administracją, w minimalnym zaś stopniu z badaniami naukowymi, mimo postępującego procesu tzw. akademizacji tego typu szkół (por. Kyvik 2009, s. 135–165).

W ostatnich latach zarysowują się jednak również tendencje do określenia nowej roli największych uczelni w rozwoju nauki poprzez coraz wyraźniejsze powiązanie ich finansowania z osiąganymi wynikami badawczymi. Dokonuje się to poprzez powiązanie kontraktowej działalności badawczej prowadzonej w szkołach wyższych z podnoszeniem innowacyjności gospodarki. Postępujące w ten sposób urynkowanie działalności badawczej w szkołach wyższych oznacza w praktyce koncentrację na kilku dyscyplinach nauki i funkcjonalne podporządkowanie badań w pozostałych dziedzinach, jak np. naukach społecznych i humanistyce do ich przystawalności do arbitralnie wyznaczonych strategicznych kierunków badawczych. Projekty takie są najczęściej realizowane przez specjalnie do tego celu powołane i afiliowane przy uniwersytetach zespoły badawcze funkcjonujące, tak jak to się dzieje na przykład w Norwegii, jako Badawcze Centra Doskonałości (por. Musiał 2010).

W Danii finansowanie zależy w znacznej mierze od kontraktów rozwojowych zawieranych przez uczelnie z odpowiednim ministerstwem, zaś cele badawcze ujmowane w kontraktach są często pochodną dyskusji prowadzonych w kręgach politycznych. Przykładem takiego postępowania może być strategia rządu duńskiego z 2006 r. dotycząca globalizacji, która przełożyła się na powstanie polityczno-administracyjnego organu pod nazwą Rady ds. Globalizacji, składającej się z przedstawicieli przemysłu, pracowników nauki, polityków i przedstawicieli administracji rządowej. Rekomendacje tej rady dotyczyły również finansowania uniwersytetów, zwłaszcza zaś nowego modelu podziału dotacji podstawowej na podstawie kryteriów jakościowych (por. Regeringen 2006, s. 64).

Zasady nowego finansowania przydzielanego według kryteriów jakościowych, w odniesieniu zarówno do badań, jak i dydaktyki, zaczęły obowiązywać w Danii od 2008 r. i ocena jakości następuje na podstawie ewaluacji dokonywanej przez międzynarodowy zespół ekspertów, którego raporty są jawne i powszechnie dostępne. Oceniane są realne wyniki i osiąganie celów badawczych, naukowych i rozpowszechniania wiedzy, które to elementy są stałymi częściami kontraktów rozwojowych. Nowe zasady przydzielania uni-

wersytem dotacji podstawowej zostały wprowadzone przy jednoczesnym narzuconym odgórnie zintegrowaniu sektorowych instytutów badawczych z uniwersytetami. Celem tego działania jest podniesienie jakości badań poprzez wprowadzenie konkurencyjności w zdobywaniu środków i nakłonienie uniwersytetów do współpracy badawczej w celu realizacji określonych projektów. Finansowanie dydaktyki odbywa się na podstawie problematycznej zasady tzw. taksometru, zgodnie z którą uczelnia otrzymuje finansowanie tylko za studenta, który zdał egzamin, co może mieć, jak stwierdzono w raporcie OECD, negatywne skutki dla jakości kształcenia (por. Schmidt i in. 2007, s. 13).

Podsumowując kwestię finansowania uniwersytetów w Danii, należy pamiętać, że finansowane one są, zwłaszcza w sferze dydaktyki, głównie przez państwo, i to mimo całkowicie kontraktowego charakteru relacji uczelni z ministerstwem. W ramach owego kontraktualizmu należy wyróżnić cztery kanały dopływu środków finansowych:

- środki na prowadzenie dydaktyki, przyznawane na podstawie systemu „taksometru” (uzależnienie od liczby studentów kończących dany etap studiów i zdających egzaminy), wyniki, wyrażane w punktach ECTS, stanowią podstawę do przyznania nowych środków;
- środki na badania podstawowe;
- środki na badania uzyskane na zasadzie konkursu (fundacje, rada nauki itp.);
- środki na badania zamawiane, prowadzone na podstawie umów między danym ministerstwem i uniwersytetem.

System ten w dużej mierze jest podobny do norweskiego systemu finansowania instytucji szkolnictwa wyższego i ze strony norweskiego ministerstwa nauki da się słyszeć wypowiedzi wręcz o skopiowaniu modelu norweskiego (por. Kunnskapsdepartementet 2009, s. 229).

Przeprowadzone w Danii reformy finansowania szkolnictwa i nauki są paralelne do procesów zachodzących w innych państwach nordyckich, w których to tradycyjnie badania naukowe w znacznej mierze skoncentrowane były uniwersytetach, jak na przykład w Finlandii (por. Hölttä 2008, s. 114), oraz w znacznej mierze finansowane były przez państwo, jak na przykład w Norwegii aż w ponad 30%, przy średniej OECD na poziomie 17% (Kunnskapsdepartementet 2009, s.117). Uniwersytety są ważnymi i stają się coraz ważniejszymi instytucjami w strukturze narodowych systemów badań naukowych, co niesie jednak ze sobą zwiększoną konieczność konkurowania o środki badawcze oferowane przez narodowe agencje. Powoduje to również mniej lub bardziej zamierzone pojawienie się tendencji do wyłaniania się uniwersytetów badawczych, bezpośrednio mogących stać w szranki z najlepszymi uniwersytetami na świecie (por. Musiał 2009, w druku), oraz funkcjonowanie pozostałych instytucji szkolnictwa wyższego jako odgrywających rolę przede wszystkim na polu dydaktycznym i kształcących na poziomach licencjackim i magisterskim.

Ważnym elementem w rozważaniach na temat nordyckich systemów finansowania szkolnictwa wyższego pozostaje odpłatność za studia wyższe oraz regulowanie dostępu do studiów w zależności od potrzeb gospodarki. Zasadą nadrzędną, wynikającą z uniwersalizmu nordyckiego modelu państwa dobrobytu, jest nieodpłatność za studia wyższe, przy czym od niedawna zasada ta przestała dotyczyć studentów spoza krajów nordyckich i Unii Europejskiej. Na przykład w Finlandii ministerstwo edukacji przekazuje uniwersytetom środki na kształcenie głównie na podstawie przewidywań zapotrzebowania na okreś-

lone wykształcenie na rynku pracy. Nie ma przy tym znaczenia popyt studentów na określone typy studiów, a poleganie tylko na przewidywaniu zapotrzebowania przez rynek powoduje czasem niedostosowanie oferty do popytu (por. Aarveaara 2008, s.156). Finansowanie oparte jest na zarządzaniu celowym realizowanym poprzez „umowy o dzieło” (*performance agreement*), negocjowane i zawierane na okres trzech lat między ministerstwem a rektorami poszczególnych uczelni. Umowy te zawierają cele działania instytucji, takie jak m.in. roczną liczbę nadanych magisteriów i doktoratów, oraz określają wysokość środków na ich realizację. O ile cele określane przez liczbę nadawanych tytułów magistra interpretowane są w kategorii „wydajności” uniwersytetów, o tyle liczba doktoratów jest interpretowana jako produktywność badawcza instytucji akademickiej. Liczba finansowanych przez państwo doktoratów jest ustalana w odniesieniu do politycznie uzasadnionych rządowych planów rozwojowych dla całego systemu kształcenia trzeciego stopnia, czasem w porozumieniu z określonymi ministerstwami planującymi i realizującymi długofalowe programy rozwoju kraju (por. Hölttä 2008, s. 110). Jakkolwiek więc instytucje akademickie uzyskują coraz więcej autonomii, stając się samodzielnymi podmiotami prawa publicznego lub prywatnego, finansowanie ich działalności jest w dalszym ciągu silnie powiązane z arbitralnymi decyzjami ministerstwa edukacji, które nie tylko nadzoruje pod względem formalnym ale także, poprzez długoterminowe kontrakty rozwojowe zawierane z uczelniami, dość ściśle kontroluje i ogranicza samodzielność uczelni w kwestiach finansowych.

### W stronę optymalnego modelu

Jako że najpewniej nie istnieje idealny model szkolnictwa wyższego ani żaden z modeli nie występuje w czystej postaci, za optymalne ujęcie przyjętej w tekście analizy porównawczej (Polska a kraje nordyckie) uznaliśmy dualne rozróżnienie między humboldtowskim modelem o cechach biurokratyczno-oligarchicznych a rynkowym modelem anglo-amerykańskim. Zważywszy na przyjęte w tabeli 1 kryteria różnicowania modelu kontroli państwowej od nadzoru państwowego, skoncentrowaliśmy się na dwóch metaobszarach funkcjonowania szkolnictwa wyższego: zarządzaniu i finansowaniu.

Należy stwierdzić, że złożoność i wielokierunkowość procesu przechodzenia szkół wyższych ku modelowi anglo-amerykańskiemu utrudnia jednoznaczną identyfikację cech danego modelu w analizowanych krajowych systemach szkolnictwa wyższego. W perspektywie porównawczej możliwe jest jednak zauważenie pewnego wyraźnie zarysowanego kierunku, cechującego rozwiązanie proponowane w Polsce, oraz dostrzeżenie sporego już doświadczenia krajów nordyckich w implementowaniu rozwiązań opartych na podobnych przesłankach. Nordyckie reformowanie szkolnictwa wyższego i całego modelu nauki nie jest ani krótkotrwałe, ani nadmiernie ideologicznie nacechowane poddawaniem się jednemu tylko paradygmatowi rozwoju. Doświadczenia nordyckie nie są też ani jednoznacznie pozytywne, ani negatywne, a ich racjonalna podstawa i pragmatyzm w dążeniu do jak najefektywniejszego wykorzystania tego sektora do budowania społeczeństwa wiedzy stanowią, mimo swej złożoności, dobrą ramę odniesienia dla polskiej debaty. Intencją naszą było zatem omówienie propozycji reform, u progu których stoi Polska, oraz niektórych doświadczeń, które mają już za sobą kraje nordyckie. Zarówno owe propozycje, jak

i doświadczenia reform mieszczą się w polu dyskursywnym „między” kontrolą modelu humboldtowskiego a nadzorem modelu anglo-amerykańskiego. Przy pisaniu niniejszego artykułu dużym wyzwaniem było krytyczne zmierzenie się z postulowanymi czasem jednokierunkowością i nieodwracalnością procesu przejścia od jednego do drugiego modelu.

Polskie szkolnictwo wyższe, po okresie funkcjonowania modelu etatystyczno-planistycznego (nazywanego sowieckim), wróciło do wielu uregulowań przypominających model humboldtowski z czasów II RP (por. Waltoś 2008, s. 30–31). Prawdziwsze jest chyba jednak stwierdzenie, że w wyniku zmian systemu politycznego i ekonomicznego z 1989 r. przyjęło ono kształt łączący model przedwojenny, komunistyczny i różne modele współczesne (por. Thieme 2009, s. 227–229). W kontekście relacji między państwem a uniwersytetem dostrzec w nim wszak można cechy modeli opisywanych przez Dominika Antonowicza (2005), czyli zarówno modelu tradycyjnego (autonomia uczelni i samorządność akademicka), biurokratycznego (biurokratyzacja struktur organizacyjnych oraz scentralizowany proces decyzyjny), pluralistycznego (pionowe i poziome rozproszenie ośrodków władzy, jak i ewaluacyjnego (oddelegowanie odpowiedzialności za planowanie instytucjonalne na poziom uczelni i jednocześnie ograniczenie odpowiedzialności rządu do poziomu ogólnych celów i wytycznych).

Ze względu na gęstą pajęczynę biurokratycznych regulacji oraz silną orientację akademicką (pośrednie oddziaływanie państwa), przy jednoczesnym braku sprecyzowanej polityki edukacyjnej w odniesieniu do szkolnictwa wyższego, a także nie motywujący do zmian system finansowania uczelni (słabe bezpośrednie oddziaływanie państwa), model ów nadal przypomina system biurokratyczno-oligarchiczny. Na gruncie przyjętej w tekście typologii odpowiada on modelowi humboldtowskiemu z przewagą kontroli państwowej. Najnowsze propozycje zmian legislacyjnych idą w kierunku zmiany tego stanu rzeczy, nie gwarantują jednak uzdrowienia całego systemu bez zaleconej na podstawie rzetelnej diagnozy, długofalowej i racjonalnie zaplanowanej „kuracji” strukturalno-budżetowej.

Czy pomocne w naprawie polskiego szkolnictwa wyższego będą doświadczenia krajów nordyckich? Choć znawcy realiów polskich i zagranicznych (Kwiek 2004; Thieme 2009) nie widzieli w Europie wzorców dla polskiej reformy szkolnictwa wyższego, to powoływanie się często na przykład Finlandii jako kraju, który w obliczu kryzysu gospodarczego lat dziewięćdziesiątych postawił na modernizację polegającą na finansowaniu wiedzy i innowacji (por. np. Bendyk 2009; Knapieńska 2009) może sugerować, że gdzieś istnieją idealne modele, które wystarczy tylko zastosować, aby szybko i bezboleśnie odnieść sukces. Istotnie, być może jest możliwe zastosowanie niektórych mechanizmów, a na pewno pożyteczne jest zapoznanie się z doświadczeniem kraju, który odniósł sukces w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności. Również pozostałe kraje nordyckie mogą startować w tej samej lidze jak Finlandia, choć sukcesy firm Orkla, Ericsson czy Novo Nordisk nie są aż tak spektakularne jak fińskiej Nokii. Nie bez powodu rozwiązania sugerowane politykom przez ekspertów OECD nierzadko opierały się na modelach anglosaskich, często jednak z „komponentem skandynawskim” (por. Biatecki 2008, s. 24).

Może się jednak również okazać, że omówiony przykład fiński nie jest dla Polski ani możliwy, ani realistyczny. Dokładniejsze przyjrzenie się jemu pozwala bowiem zauważyć, że kryzys ekonomiczny początku lat dziewięćdziesiątych nie stanowił przełomu ani punktu zwrotnego w finansowaniu B+R oraz szkolnictwa wyższego w tym kraju, lecz był jedy-

nie okresem chwilowego zachwiania wzrostu długofalowego trendu nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę. Wzrost ten zapoczątkowany został już w latach sześćdziesiątych i miał charakter systematyczny, co gwarantowały kolejne ustawy dotyczące rozwoju szkolnictwa wyższego (por. Hölltä 2008, s. 109). Przykład ten może posłużyć do podważenia i obalenia mitu wiążącego wyjątkowy rozwój Finlandii z doświadczeniami głębokiego kryzysu gospodarczego i gwałtownym przeorientowaniem się na finansowanie wspierające gospodarkę opartą na wiedzy. Jeśli już wykorzystywać przykład Finlandii do zademonstrowania przyczyn i skutków w zmianie struktury finansowania szkolnictwa wyższego i badań, to należy wskazywać na konieczność przyjęcia długofalowej strategii oraz, co w przypadku Polski będzie trudniejsze, obdarzenie uczelni dużym zaufaniem przez rząd i traktowanie ich jako systemów autopoietycznych, zdolnych w dużej mierze do znajdowania optymalnych rozwiązań dla danych uwarunkowań zewnętrznych. Być może recepty na sukces trzeba więc szukać w tworzeniu odpowiednich ram działania i zapewnianiu bodźców wewnątrz systemu szkolnictwa wyższego, np. odpowiednio sterując środkami pieniężnymi na tworzenie środowisk wiedzy i innowacji, takich jak miasto Oulu w Finlandii czy region Øresund na styku Danii i Szwecji. Podstawą nordyckiego sukcesu jest **zaufanie** między państwem, jako głównym interesariuszem, a uczelniami i instytucjami badawczymi, które odpowiadają innowacyjnymi rozwiązaniami.

Również analiza sytuacji w szkolnictwie wyższym w krajach nordyckich nie dostarczy pewnie gotowych rozwiązań dla polskich reformatorów, tym bardziej że, jak piszą Kehm, Huisman i Stensaker (2009), optymalne i skuteczne zarządzanie w Europejskiej Przestrzeni Szkolnictwa Wyższego przypomina pogoń za ruchomym celem, wobec braku jednego modelu gwarantującego odniesienie pewnego sukcesu. Tym, co można zrobić, jest uczenie się na błędach innych oraz korzystanie z dobrych praktyk wypracowanych w innych krajach, co dotychczas było typową strategią wielu krajów przeprowadzających reformy szkolnictwa wyższego. Dla Europy Zachodniej studia nad szkolnictwem wyższym, zwłaszcza właśnie w aspekcie porównawczym, stały się typowe po okresie umasowienia edukacji akademickiej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych (por. Neave, Van Vught 1991). Wtedy to pojawiły się narodowe ośrodki badawcze oraz międzynarodowe sieci wymiany zajmujące się studiami nad szkolnictwem wyższym. Proces uczenia się od innych oraz wykorzystywanie przykładów z innych krajów w celu wpływania na debatę i podwyższenie jakości własnych rozwiązań legislacyjnych stały się dość rozpowszechnione. Również w krajach nordyckich trudno sobie wyobrazić powodzenie polityki szkolnictwa wyższego bez istnienia specjalistycznych instytucji badawczych i agencji, takich jak NIFU STEP w Norwegii czy Högskoleverket w Szwecji, skąd ustawodawcy czerpią fachową wiedzę dającą przesłanki do uchwalania zmian nadążających za dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością społeczną.

Wydaje się, że po okresie umasowienia szkolnictwa wyższego w Polsce, choć sam proces był raczej spontaniczny niż sterowany centralnie, moment na przeprowadzenie debaty i wprowadzenie nowej legislacji dotyczącej szkolnictwa wyższego jest dość podobny do Europy Zachodniej w ubiegłych dekadach. Po przykłady nie trzeba jednak być może sięgać do systemów, których rozwój gospodarczy i habitus oparty na określonej ideologii oddalony jest znacznie od polskiego myślenia o dobru wspólnym i roli edukacji wyższej w rozwoju społecznym. Kraje nordyckie, choć sobie z tego w Polsce być może niewiele osób zdaje sprawę, są w istocie swego myślenia o roli państwa w życiu obywa-

teli niezbyt daleko oddalone ideologicznie od pojęcia sprawiedliwości społecznej w Polsce. Dotyczy to zwłaszcza tych aspektów i wartości odnoszących się do idei egalitaryzmu społecznego, który w Polsce odziedziczono po okresie realnego socjalizmu, a który w dalszym ciągu wpływa na powszechne myślenie o tym, jak powinien wyglądać system edukacyjny oraz jaka powinna być rola państwa w zapewnieniu obywatelom prawa do edukacji.

## Literatura

### **Aarrevaara T. 2008**

*Comparative Challenge of University System Change*, w: T. Aarrevaara, F. Maruyama (red.): *University Reform in Finland and Japan*, Tampere University Press, Tampere.

### **Amaral A., Meek V.L., Larsen I.M. (red.) 2003**

*The Higher Education Managerial Revolution?*, Kluwer, Dordrecht – Boston, MA – London.

### **Antonowicz D. 2005**

*Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

### **Barr N. 2006**

*Finansowanie szkolnictwa wyższego*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” nr 1/27.

### **Bendyk E. 2009**

*Puścić wodze wiedzy*, „Polityka”, nr 47.

### **Białecki I. 2008**

*Międzynarodowe badania, debata i polityka edukacyjna*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” nr 1/31.

### **[de] Boer H., Stensaker B. 2007**

*An Internal Representative System: The Democratic Vision*, w: P. Maassen, J.P. Olsen (red.): *University Dynamics and European Integration*, Kluwer, Dordrecht.

### **Braun D., Merrien F.X. 1999**

*Towards a Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Jessica Kingsley Publishers, London.

### **Buchner-Jeziorska A. 2001**

*W pułapce rynku: rynek usług edukacyjnych a jakość kształcenia w szkołach wyższych w Polsce lat 90.* w: J. Dietl, Z. Sapijaszka. (red.): *Podniesienie jakości studiów warunkiem przetrwania na rynku usług edukacji wyższej*, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Łódź.

### **Buchner-Jeziorska A. 2005**

*Rynek czy system: szkolnictwo wyższe w Polsce okresu transformacji*, w: A. Buchner-Jeziorska (red.): *Szkoła sukcesu czy przetrwania? Szkolnictwo wyższe w Polsce*, Ośrodek Rozwoju Studiów Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

### **Carney S. 2006**

*University Governance in Denmark: From Democracy to Accountability?*, „European Educational Research Journal”, t. 5, nr 3–4.

**Clark B.R. 1983**

*The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California Press, Berkeley.

**Dąbrowa-Szeffler M. 2009**

*Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego oraz wyzwania i cele systemu zawarte w raporcie OECD „Tertiary Education for the Knowledge Society”, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/33.*

**Dąbrowa-Szeffler M., Jabłecka J. 2007**

*Szkolnictwo wyższe w Polsce. Raport dla OECD*, Warszawa.

**Dietl J., Sapijaszka Z. (red.) 2006**

*Konkurencja na rynku usług edukacji wyższej*, Fundacja Edukacyjna Przedsiębiorczości, Łódź.

**Dziedziczak-Foltn A., Prorok P. 2008**

*Szkolnictwo wyższe i nauka w strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i regionu (na przykładzie województwa łódzkiego)*, w: K. Leja (red.): *Spółeczna odpowiedzialność uczelni*, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Gdańsk – Warszawa.

**Dziedziczak-Foltn A. 2009 w druku**

*O reformowaniu szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1989–2009*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 3/2009.

**Dziedziczak-Foltn A. w druku (a)**

*Fundusze europejskie – rzeczywistość czy złudna szansa na modernizację szkolnictwa wyższego w Polsce?*, w: A. Buchner-Jeziorska, A. Dziedziczak-Foltn (red.): *Proces Boloński – ideologia a praktyka edukacyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Dziedziczak-Foltn A. w druku (b)**

*Wizja rozwoju społeczno-gospodarczego i programowanie strategiczne w Polsce jako efekt Strategii Lizbońskiej*, w: A. Buchner-Jeziorska, A. Dziedziczak-Foltn (red.): *Proces Boloński – ideologia a praktyka edukacyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Engwall L. 2007**

*Universities, the State and the Market: Changing Patterns of University Governance in Sweden and Beyond*, „Higher Education Management & Policy”, t. 19, nr 3.

**Eurybase 2009**

*Eurybase The Information Database on Education Systems in Europe* ([http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/section/PL\\_PL\\_C11\\_5\\_3.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/section/PL_PL_C11_5_3.pdf)), odczytane 3 listopada 2009.

**Eurydice 2009**

*Zarządzanie szkolnictwem wyższym w Europie. Strategie, struktury, finansowanie i kadra akademicka (Higher Education Governance in Europe. Policies, Structures Funding and Academic Staff)*, ([http://www.eurydice.org.pl/files/zarządzanie\\_wyższym\\_0.pdf](http://www.eurydice.org.pl/files/zarządzanie_wyższym_0.pdf)), odczytane 3 listopada 2009.

**Fogh Rasmussen A. 1993**

*Fra socialstat til minimalstat: En liberal strategi*, Samleren, København.

**Fulton O. i in. 2008**

*Raporty OECD na temat szkolnictwa wyższego. Polska*, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa.

**Gornitzka Å., Maassen P. 2000**

*Hybrid Steering Approaches with Respect to European Higher Education*, „Higher Education Policy”, t. 13, nr 3.

**Höittä S. 2008**

*Funding of Universities in Finland*, w: T. Aarvaara, F. Maruyama (red.): *University Reform in Finland and Japan*, Tampere University Press, Tampere.

**Jablecka J. 2007**

*Czwierć wieku reform: o przyczynach i kontekście przemian w zarządzaniu uniwersytetami europejskimi*, w: A. Lewicka-Strzałecka (red.): *Współczesne wyzwania nauk praktycznych*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.

**Jajszczyk A. 2008**

*Siedem grzechów głównych szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Infos”, nr 9/33.

**Jensen L. 1998**

*Interpreting New Public Management: The Case of Denmark*, „Australian Journal of Public Administration”, t. 57, nr 4.

**Jóźwiak J. 1999**

*Tradycyjne koncepcje instytucji akademickiej*, w: J. Woźnicki (red.): *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

**Kalpazidou Schmidt E. 2007**

*Higher Education in Scandinavia*, w: J.J.F. Forest, P.G. Altbach (red.): *International Handbook of Higher Education*, Springer, Dordrecht.

**Kehm B.M., Huisman J., Stensaker B. (red.) 2009**

*The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*, Sense Publishers, Rotterdam – and Taipei.

**Knapińska A. 2009**

*Być jak Finlandia*, „Sprawy Nauki”, nr 2/143.

**Knudsen T. 2008**

*Fra folkestyre til markedsdemokrati, Dansk demokratihistorie efter 1973*, Akademisk Forlag, København.

**Kunnskapsdepartementet 2009**

*Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2009*, Kunnskapsdepartementet, Oslo.

**Kwiek M. 2001**

*Social and Cultural Dimensions of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe*, „Higher Education in Europe”, t. 26, nr 3.

**Kwiek M. 2004**

*Nowe konteksty myślenia o edukacji w Europie Środkowej: przykład globalizacji*, w: S. Amsterdamski: *Globalizacja i co dalej?*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.

**Kwiek M. 2006**

*The University and the State. A Study into Global Transformations*, Peter Lang, Frankfurt – New York.

**Kyvik S. 2009**

*The Dynamics of Change in the Organisational Field of Higher Education: Expansion and Contraction*, Springer, Dordrecht.



**Larsen I.M. 2006**

*Ekstern relevans og eksterne aktorer i høyere utdanning*, „NIFU STEP Arbeidsnotat”, nr 5 (Oslo).

**Lov om universiteter 2003**

*Lov om universiteter*, Lov nr 403 af 28, maj 2003.

**Maliszewski T. 2007**

*Zmiany instytucjonalne w szkolnictwie wyższym w kontekście wyzwań współczesności*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 1/29.

**Mendys W. 2008**

*Mienie i finanse szkół wyższych*, w: S. Waltoś, A. Rozmus (red.): *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

**Morawski R.Z. (red.) 1999**

*Efektywność funkcjonowania zachodnioeuropejskich instytucji akademickich*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

**Musiał K. 1994**

*Uniwersytet – siedmiu noblistów... i zbuntowani studenci*, „Życie Uniwersyteckie”, nr 4(12) (Poznań).

**Musiał K. (2009, w druku)**

*Zwrot na elitarność w szkolnictwie wyższym w kontekście reform sektora publicznego w krajach nordyckich*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 3/2009.

**Musiał K. 2010**

*Redefining External Stakeholders in Nordic Higher Education*, „Tertiary Education and Management”, t. 16, nr 1.

**Neave G. 1986**

*On Shifting Sands: Changing Priorities and Perspectives in European Higher Education from 1984 to 1986*, „European Journal of Education”, nr 21 (1).

**Neave G.; van Vught F.A. 1991**

*Prometheus Bound – The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford, Pergamon Press.

**Neave G. and van Vught F. (red.) 1994**

*Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change*, Pergamon Press, Oxford – New York.

**Nowakowska-Siuta R. 2007**

*Szkolnictwo wyższe w wybranych krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

**Nowicka I. 2009**

*Scenariusze rozwoju Polski*, „Sprawy Nauki”, nr 3/144.

**OECD 2008a**

*Education at a Glance 2008. OECD Indicators*, OECD, Paris.

**OECD 2008b**

*OECD Science, Technology and Industry Outlook 2008*, OECD, Paris.

**Pachociński R. 2004**

*Kierunki reform szkolnictwa wyższego na świecie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

**Paradeise C. i in. (red.) 2009**

*University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Springer, Dordrecht.

**Pawłowski K. 2004**

*Spoleczeństwo wiedzy szansa dla Polski*, Znak, Kraków.

**Regeringen 2006**

*Fremgang, Fornyelse og Tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi – de vigtigste initiativer*, Statsministeriet, København;

**Roland K. i in. (red.) 2000**

*Horisont 21. Scenarier ved et nytt årtusen*, H. Aschehoug & Co, Oslo;

**Rozmus A., Ordon A. 2008**

*Prawno-społeczne warunki powstawania i likwidacji szkół wyższych w Polsce*, w: S. Waltoś, A. Rozmus (red.): *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

**Schmidt E.K., Langberg K., Aagaard K. 2007**

*Country Study Denmark*, w: F. Strehl, S. Reisinger, M. Kalatschan, (red.): *Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems*, „OECD Education Working Papers”, nr 6.

**Tempie P. 2006**

*Creating Social Capital: The Impact of International Programmes on Polish and Romanian Higher Education*, „Tertiary Education and Management”, t. 12, nr 7.

**Thieme J.K. 2009**

*Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska – Europa – USA*, Difin, Warszawa.

**Universities Act 2009**

(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090558>), odczytane 25 listopada 2009.

**Vabø A., Aamodt P.O. 2005**

*Kvalitetsreformen og universitetene som masseutdanningsinstitusjon*, „NIFU STEP Skriftserie”, nr 2 /2005 (Oslo).

**Van Vught F. (red.) 1989**

*Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Higher Education Policy Series nr 7, Jessica Kingsley, London.

**Waltoś S. 2008**

*Korzenie współczesnego szkolnictwa wyższego – ścieżki tradycji*, w: S. Waltoś, A. Rozmus (red.): *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.

**Williams Ørberg J. 2006**

*Trust in Universities – Parliamentary Databates over the 2003 University Law*, „Working Papers on University Reform”, t. 2, Danish University of Education, Copenhagen.

**Wise L.R. 2002**

*Public Management Reform: Competing Drivers of Change*, „Public Administration Review”, t. 62, nr 5.

**Woźnicki J. 2008**

*Legislacyjne określenie pozycji uczelni jako instytucji życia publicznego*, w: K. Leja (red.): *Spoleczna odpowiedzialność uczelni*, Wydział Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, Gdańsk – Warszawa.

**Wright S., Williams Ørberg J. 2008**

*Autonomy and Control: Danish University Reform in the Context of Modern Governance*, „Learning and Teaching”, t. 1, nr 1.

**Założenia... 2009**

Założenia do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, ([http://www.bip.nauka.gov.pl/\\_gAllery/69/66/6966/20091016\\_CCC\\_zalozenia\\_po\\_KRM\\_16\\_10\\_09.pdf](http://www.bip.nauka.gov.pl/_gAllery/69/66/6966/20091016_CCC_zalozenia_po_KRM_16_10_09.pdf)), odczytane 10 listopada 2009.