

Radosław Rybkowski

Autonomia a rozliczalność – polskie wyzwania

STRESZCZENIE. W XXI wieku uczelnie, zwłaszcza publiczne, muszą konkurować o ograniczone zasoby finansowe. Z tego względu swoboda ich działania musiała zostać poddana społecznej i administracyjnej kontroli, tak by władze publiczne i społeczeństwo miały pewność co do właściwego wydatkowania finansów publicznych. Jednocześnie odrzucana jest koncepcja nadmiernej bezpośredniej ingerencji, która podważyłaby zasadę autonomii uczelni. Artykuł stanowi przegląd różnych prób pogodzenia autonomii i wymogów rozliczalności. Rozwiązania i koncepcje opracowane w europejskich systemach szkolnictwa wyższego stanowią także punkt wyjścia analizy relacji pomiędzy autonomią a rozliczalnością w Polsce.

SŁOWA KLUCZOWE: autonomia uczelni, wolność akademicka, rozliczalność, system szkolnictwa wyższego, prawo, władze publiczne

Wprowadzenie

W październiku 1993 r. Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego zorganizowało konferencję poświęconą analizie przemian szkolnictwa wyższego w Europie Środkowej. Jej pokłosiem była wydana w następnym roku książka *Changes in Higher Education in Central European Countries* (Białecki i Dąbrowa-Szafler 1994), a jednym z najważniejszych wątków stała się autonomia uczelni. W tej niedużej, bo liczącej ledwie 195 stron, książce słowo *autonomy* powtarza się aż sześćdziesiąt pięć razy. Takie skupienie się na problematyce autonomii było podyktowane wcześniejszym doświadczeniem politycznej zależności instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce i w całym regionie (Jabłocka 1994: 12-15; Leja 2013: 46-53; Antonowicz 2012: 99-101). Transformacja ustrojowa lat 1989-1990 w Polsce, której towarzyszyło przywrócenie zasad demokracji i rządów prawa, niemal

natychmiast wpłynęła także na system szkolnictwa wyższego. Jedną z pierwszych zmian wprowadzonych ustawą z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym było przywrócenie zasad „wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania” (ustawa jeszcze nie posługuje się terminem „autonomia”). To, wraz z przyjęciem podstaw prawnych do tworzenia i działania prywatnych uczelni, całkowicie zmieniło system polskiego szkolnictwa wyższego (Dobbins 2011: 155-156; Kwiek 2011: 135-136; 2012: 128-130).

W sposób niebudzący wątpliwości i wykraczający poza wolność badania i nauczania autonomia uczelni została wprowadzona przez obowiązującą do dziś Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Jej art. 70 ust. 5 stanowi: „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. W ten sposób autonomia uczelni stała się normą konstytucyjną, natomiast przedmiot i zakres autonomii miał być określony szczegółowymi przepisami ustawy. I rzeczywiście w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym art. 4 w całości dotyczy autonomii. Jego trzy najważniejsze zapisy brzmią następująco:

1. Uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie.
2. Uczelnie kierują się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej.
5. Organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach.

Wprowadzenie nowej ustawy obudziło na nowo teoretyczne i praktyczne zainteresowanie sprawami szkolnictwa wyższego. Jak pisał Dominik Antonowicz:

Problem autonomii uniwersyteckiej zajmuje centralne miejsce we współczesnych dyskusjach o stanie uczelni i polityce rządowej wobec nich stosowanej, zarazem – przez powiązania z ideą wolności nauki – należy do podstawowych wartości świata akademickiego. Autonomia uniwersytetów europejskich ma długą tradycję i uważana jest za nieodłączną cechę instytucji akademickich (Antonowicz 2005: 39).

Lecz mimo ogromnej wagi przypisywanej sprawom autonomii polskich uczelni nadal brakowało precyzyjnego wyjaśnienia, czym ta autonomia jest oraz jaki powinien być jej przedmiot i zakres. Można było odnieść wrażenie, że jest to kwestia tak oczywista, iż nie wymaga dodatkowego wyjaśniania (Kiebała 2009: 117).

Ale przeciwko takiej oczywistości świadczą publikacje powstające w innych krajach. Jamil Salmi wykazał, że w ostatnich latach rosnącej autonomii uczelni publicznych towarzyszy coraz wyraźniej stawiane wymaganie ich rozliczalności. „Większa autonomia nie oznacza braku zewnętrznej kontroli, wprost przeciwnie. W rzeczywistości rządy, parlamenty i społeczeństwo jako takie domagają się większej rozliczalności” (Salmi 2007: 224). Zaś John Fielden stwierdza, że „jednym z najważniejszych pytań, przed którymi stają rządy, jest, jak zrównoważyć niezbędną autonomię publicznych uniwersytetów z rozliczalnością wymaganą przez

państwo. W jaki sposób mogą być mierzone rezultaty, wydajność i wyniki, a rozliczalność wspierana?” (Fielden 2008: 18). Do podobnych wniosków dochodzą Terhi Nokkala i Agneta Bladh, które w kontekście nordyckich systemów szkolnictwa wyższego stwierdzają, że „większej autonomii instytucjonalnej pod postacią ram prawnych towarzyszy wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad rozliczalności, takich jak finansowanie oparte na dokonaniach czy system zapewniania jakości” (Nokkala i Bladh 2014: 27).

Badania naukowe prowadzone w innych krajach i przyjęte rozwiązania w zakresie polityki publicznej wskazują na to, że autonomia musi wiązać się z rozliczalnością uczelni. Wolność działania instytucji szkolnictwa wyższego nie jest wolnością absolutną i podlega ocenie, czy uczelnia rzeczywiście służy państwu i społeczeństwu, czy tylko marnotrawi publiczne fundusze. Doświadczenia innych krajów pokazują, że i w Polsce należy poświęcić autonomii więcej uwagi, zwłaszcza w kontekście rozliczalności publicznych uczelni. W związku z tym punktem wyjścia niniejszego artykułu jest przegląd literatury z zakresu współczesnego rozumienia i funkcjonowania autonomii w różnych systemach szkolnictwa wyższego. Dzięki temu możliwe będzie opracowanie katalogu różnych aspektów i wymiarów tej autonomii. Rezultaty dokonanego przeglądu literatury zostaną skonfrontowane z prawno-dogmatycznym rozumieniem autonomii polskich uczelni, widocznym przede wszystkim w orzecznictwie, dodatkowo uzupełnionym polską doktryną autonomii instytucjonalnej, prezentowaną w komentarzach i publikacjach prawniczych. Takie podejście badawcze jest szczególnie uzasadnione, gdy należy uwzględniać wzajemną zależność prawa i polityki (Laidler 2011: 16-18). W konkluzjach wskazane są niedostatki polskich rozwiązań, które traktują autonomię i rozliczalność rozłącznie, utrudniając nowoczesne podejście do społecznej odpowiedzialności publicznych szkół wyższych.

Z uwagi na specyfikę uczelni prywatnych, które muszą realizować cele wyznaczone przez założycieli, tematem niniejszego artykułu jest autonomia uczelni publicznych. Zgodnie z terminologią stosowaną w badaniach zachodnich uniwersytet, zwłaszcza w przywoływanych publikacjach badaczy zagranicznych, oznacza nie tylko uniwersytet w polskim ustawowym znaczeniu, ale także szkołę akademicką. Dlatego w niniejszym tekście termin ten nie oznacza jedynie „uczelni, której jednostki organizacyjne posiadają uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora co najmniej w dziesięciu dyscyplinach...”, jak definiuje to ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 5 ust. 1).

1. Autonomia europejskich uczelni jako problem badawczy

W 2007 r. European University Association rozpoczęła ogólnoeuropejskie badanie pt. *Autonomy Survey*, którego podstawowym celem było „zdobycie niezbędnej

wiedzy dla dalszych porównań autonomii uniwersyteckiej oraz problematyki zarządzania w przyszłości” (EUA). Prowadząc te pionierskie badania porównawcze, Thomas Estermann i Terhi Nokkala napotkali wiele problemów. Po pierwsze, zarówno samo postrzeganie autonomii, jak i związana z nią terminologia jest w Europie bardzo zróżnicowana, co utrudniło porównywanie różnych systemów. Po drugie, zróżnicowanie szkolnictwa wyższego w Europie wymagało stworzenia rozbudowanych kategorii analitycznych, by można było uchwycić najważniejsze trendy w przemianach uniwersyteckiej autonomii (Estermann i Nokkala 2009: 6-8).

Punktem wyjścia w badaniach Estermanna i Nokkali były klasyczne definicje Roberta Berdahla, który stwierdzał, że „wolność akademicka to wolność indywidualnego badacza do dochodzenia do prawdy w swych badaniach i nauczaniu, niezależnie od tego, dokąd one prowadzi” (Berdahl 1990). To prawo ma wymiar indywidualny i różni się od autonomii, która ma wymiar instytucjonalny. Berdahl wyróżnił dwie jej podstawowe kategorie: „autonomia materialna [*substantive autonomy*] oznacza zdolność uniwersytetu czy college’u jako zbiorowości do decydowania o swych celach i programach”, zaś „autonomia proceduralna [*procedural autonomy*] jest zdolnością uniwersytetu czy college’u jako zbiorowości do decydowania o sposobach, w jakie te cele i programy będą osiągane” (Berdahl 1990). Autonomia instytucjonalna oznacza więc możliwość i prawo do samodzielnego decydowania o sposobach działania tej instytucji, wolność akademicka oznacza zaś warunki, w jakich działają poszczególni badacze i nauczyciele akademicy (Nokkala i Bladh 2014: 27).

Berdahl wskazał także kluczowe elementy autonomii instytucjonalnej, za które uznał: a) prawo do przyjmowania pracowników i rekrutowania studentów oraz ustalania warunków, po spełnieniu których nadal mogą pozostać w uczelni; b) prawo do decydowania o programie nauczania oraz o wymaganiach niezbędnych do zdobycia dyplomu; c) prawo do dysponowania funduszami (w obrębie dostępnego finansowania) i przeznaczania ich na różne cele (Berdahl 1990). Na podstawie badań nad amerykańskim i brytyjskim systemem szkolnictwa wyższego doszedł on do wniosku, że nadmierna ingerencja władz w autonomię proceduralną prowadzi do rozbudowy aparatu kontroli i jest nieproduktywna. Natomiast pewne ograniczenie autonomii materialnej za pomocą sprawnie działającego systemu grantowego, w którym władze lub agencje rządowe ustalają cele badań naukowych czy edukacyjnych, są możliwe do zaakceptowania przez środowisko akademickie.

Przyjmując rozróżnienie na autonomię materialną i proceduralną w projekcie realizowanym przez European University Association, badacze skupili się na poszczególnych kategoriach autonomii i podzielili je na cztery grupy:

- organizacyjna – obejmująca struktury i instytucje zarządzania uczelniami,
- finansowa – zdolność do gromadzenia i wydawania środków,
- zatrudniania – zdolność do zatrudniania pracowników i decydowania o wysokości ich zarobków,

Tabela 1. Karta Wyników Autonomii

Autonomia organizacyjna	Autonomia finansowa	Autonomia zatrudniania	Autonomia edukacyjna
<p>Procedura powoływania głównego zarządcy (<i>executive head</i>)</p> <p>Kryteria wyboru głównego zarządcy</p> <p>Odwoływanie głównego zarządcy</p> <p>Długość urzędowania głównego zarządcy</p> <p>Włączenie i wybór zewnętrznych członków w ciałach zarządczych</p> <p>Prawo do decydowania o strukturze organizacyjnej</p> <p>Prawo do tworzenia jednostek organizacyjnych</p>	<p>Długość oraz typ publicznego finansowania</p> <p>Zdolność do zatrzymywania nadwyżek finansowych</p> <p>Zdolność do pożyczania pieniędzy</p> <p>Prawo do posiadania budynków</p> <p>Prawo do ustalania czesnego dla studentów krajowych i krajów UE (poszczególne stopnie)</p> <p>Prawo do ustalania czesnego dla studentów spoza UE (poszczególne stopnie)</p>	<p>Zdolność do decydowania o procedurach zatrudniania (pracownicy akademicy i administracyjni wyższego stopnia)</p> <p>Prawo do decydowania o wysokości wynagrodzenia (pracownicy akademicy i administracyjni wyższego stopnia)</p> <p>Prawo do decydowania o zwolnieniu (pracownicy akademicy i administracyjni wyższego stopnia)</p> <p>Prawo do decydowania o awansach (pracownicy akademicy i administracyjni wyższego stopnia)</p>	<p>Prawo do decydowania o ogólnej liczbie studentów</p> <p>Prawo do decydowania o naborze (studia I i II stopnia)</p> <p>Prawo do wprowadzenia kierunków studiów (studia wszystkich stopni)</p> <p>Prawo do zamykania programów nauczania</p> <p>Prawo do decydowania o języku wykładowym (studia I i II stopnia)</p> <p>Prawo do wyboru mechanizmów i instytucji zapewniania jakości kształcenia</p> <p>Prawo do kształtowania programu nauczania (zwartość)</p>

Źródło: Estermann, Nokkala i Steinel, 2011.

– edukacyjna (*academic autonomy*) – oznaczająca prawo do definiowania akademickiego profilu uczelni oraz tworzenia i zamykania programów studiów (Estermann i Nokkala 2009: 7).

Doprecyzowując poszczególne kategorie, badacze stworzyli rozbudowany katalog właściwości (tab. 1), który umożliwił opracowanie Karty Wyników Autonomii (*Autonomy Scorecard*) (Estermann, Nokkala i Steinel 2011: 20).

Podstawowym ograniczeniem prowadzonych badań było oparcie się na informacjach uzyskanych od przedstawicieli krajowych konferencji rektorów, uzupełnionych o późniejsze wywiady. Jak badacze sami przyznali, ograniczone środki finansowe uniemożliwiły zastosowanie bardziej rozbudowanej metody badawczej (Estermann i Nokkala 2009: 7; Nokkala i Bladh 2014: 27). Jednocześnie opracowana karta stanowi nie tylko dobre przygotowanie do przyszłych badań nad autonomią europejskich (i nie tylko) uczelni, ale także unaocznia, jak złożonym problemem politycznym, organizacyjnym i regulacyjnym jest autonomia uniwersytecka.

Inne podejście zaprezentowali badacze z Uniwersytetu w Konstancji, którzy próbowali porównać różne systemy szkolnictwa wyższego, skupiając się przede wszystkim na ładzie akademickim (*governance*), i wskazali trzy jego modele: prorynkowy (*market-oriented*), narodowy (*state-centered*) i samorządności akademickiej (*academic self-rule*). Powstanie tych modeli było wynikiem przyjęcia w różnych krajach odmiennych „mechanizmów kontroli, współpracy oraz posiadanej autonomii pomiędzy trzema poziomami – państwem, kadrami naukowo-dydaktyczną oraz administracją uniwersytecką” (Dobbins, Knill i Vögtle 2011: 669). Poszukując idealnego modelu funkcjonowania uczelni, badacze skupili się na analizie: a) struktury organizacyjnej uniwersytetów, łącznie z kwestiami zatrudniania i finansowania; b) podejścia państwa do regulacji prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego; c) relacji pomiędzy uczelniami, zewnętrznymi interesariuszami i społeczeństwem. W rezultacie doszli do wniosku, że stopień przyznanej autonomii jest kluczowy dla opisu sfery akademickiej, a posiłkując się rozróżnieniem zaproponowanym przez Berdahl, skupili się na autonomii proceduralnej, szczególnie autonomii finansowej i zatrudniania (Dobbins, Knill i Vögtle 2011: 669-670).

Jednym z efektów tych badań było dostrzeżenie wpływu prorynkowego modelu szkolnictwa wyższego na kształtowanie autonomii finansowej. Niechęć kadry akademickiej do modelu uniwersytetu przedsiębiorczego doprowadziła do tego, że autonomia w tym zakresie została scedowana na kadre zarządzającą. W połączeniu z wprowadzeniem narzędzi kontroli wydatkowania pieniędzy publicznych przyspieszyło to zachodzące zmiany. Poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania, niezbędnych do funkcjonowania współczesnego uniwersytetu, wzmacnia pozycję kadry zarządzającej (obieralnej i kontraktowej) w realizowaniu zasad finansowej (choć nie absolutnej) autonomii uczelni (Dobbins, Knill i Vögtle 2011: 676).

W książce *Higher Education Policies in Central and Eastern Europe* Michael Dobbins zwraca także uwagę na obserwowaną w badanych przez niego regionie

autonomię materialną. Oznacza ona według niego prawo do decydowania o tym, co może być nauczane i badane, jakie powinny być podstawowe specjalizacje oraz kryteria przyjęcia do danej instytucji. W XXI wieku autonomia materialna wyznacza zakres, w jakim oczekiwania władz publicznych, instytucji szkolnictwa wyższego oraz oczekiwania studentów decydują o kształcie programów nauczania (Dobbins 2011: 48).

Pavel Zgaga postrzega współczesne przemiany rozumienia autonomii w kontekście odejścia od tradycyjnego interwencyjnego modelu państwa i przejście do modelu państwa wspierającego. Zmiana ta rozpoczęła się na Zachodzie w latach 80. XX wieku, następnie została zaadaptowana na Wschodzie po transformacji politycznej początku lat 90. i wpłynęła na budowanie relacji pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego a państwem (Zgaga 2012: 12). Rezultatem zmiany modelu relacji państwo/władze – szkolnictwo wyższe był rosnący zakres autonomii, któremu towarzyszyło coraz większe wymaganie rozliczalności. Oznaczało to m.in. konieczność efektywniejszego zarządzania posiadanymi zasobami finansowymi, poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania oraz konieczność ściślejszej współpracy z gospodarką i społeczeństwem (Zgaga 2007: 32). W ten sposób uczelnie zyskały większą autonomię, ale za cenę jasnego określania tego, jak wydatkowane są publiczne pieniądze i co w istocie zyskuje społeczeństwo na działalności instytucji szkolnictwa wyższego. Przykładem tego jest wymaganie uczestnictwa w systemach zapewniania jakości kształcenia, choć dokładne procedury miały zależeć od samych uczelni (Zgaga 2007: 41).

Pavel Zgaga podkreśla również, że autonomia instytucjonalna jest czymś zupełnie innym niż wolność akademicka i jako taka nie jest oczywistą wolnością czy prawem podstawowym. Głównym celem autonomii jest bowiem ochrona wolności akademickiej wobec państwa, tak więc autonomia instytucjonalna ma przede wszystkim charakter funkcjonalny. Oznacza to również, że autonomia nie może być utożsamiana z suwerennością uczelni (czyli naturalnym prawem do samostanowienia).

Autonomia uniwersytecka pozostaje czystą *ideą* aż do chwili, kiedy nie zostanie ona uznana przez (publiczne) władze. [...] Wolność akademicka, autonomia instytucjonalna oraz odpowiedzialność przed społeczeństwem tworzy trójkąt; jego wierzchołki są odrębne, ale udzielają powierzchni swego dynamizmu. Władze publiczne są odpowiedzialne za stworzenie podstawowych zasad i praw społeczeństwa; jednak pewne klauzule mogą stanąć w konflikcie z zasadami i potrzebami pewnych konkretnych sektorów – choć nie musi to koniecznie oznaczać konfliktu z prawem (Zgaga 2012: 17-18).

Dostrzegając możliwość konfliktu, Zgaga dochodzi do wniosku, że jednym z głównych wyzwań stojących dziś przed szkolnictwem wyższym jest konieczność zredefiniowania autonomii oraz jej ochrona. A dla obrony autonomii kluczowe jest określanie uczelni jako instytucji „społecznie użytecznych” (Zgaga 2012: 21).

Badacze z Uniwersytetu w Oslo w pracy pt. *University Autonomy and Organizational Change Dynamics* zaprezentowali kompleksowe podejście do autonomii. Wynikało to m.in. z tego, że w pełni wykorzystali badania przeprowadzone pod auspicjami European University Association i potrafilo zaproponować nowe ujęcie (Fumasoli, Gronitzka i Maassen, 2014). Obserwowana przez nich dynamika zmian zachodzących we flagowych uniwersytetach w ośmiu krajach (Norwegia, Szwecja, Dania, Finlandia, Belgia, Holandia, Szwajcaria i Austria) miała swoje źródła w procesie modernizacji, którego od lat 90. XX wieku doświadczały uczelnie w prawie wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych celów tego procesu było „zmniejszenie zakresu bezpośredniej ingerencji władz w szkolnictwo wyższe i odpowiednie zwiększenie autonomii instytucjonalnej” (Maassen 2006: 11). W ten sposób europejskie uniwersytety przeszły proces „odpaństwowienia” (*de-nationalization*), „to znaczy – zostały przemienione z agencji państwowych w korporacje publiczne”. Wyjątkiem okazała się tylko Francja, gdzie „system szkolnictwa wyższego w praktyce nadal pozostaje silnie sterowany przez państwo” (Maassen 2006: 12).

Wycofywanie się państwa z bezpośredniej ingerencji nie oznacza uzyskania pełnej suwerenności uczelni, bo jednocześnie wymusza poszukiwanie nowych form sprawowania kontroli i nadzoru. Istotną kwestią polityki publicznej stała się ocena, czy uczelnie są w stanie samodzielnie korzystać z autonomii w „profesjonalny sposób” (Maassen 2006 s. 15). Zmniejszenie zakresu państwowego nadzoru ułatwiało też bezpośrednie interakcje pomiędzy szkołami wyższymi a społeczeństwem (w tym środowiskiem gospodarczym), czyli z pominięciem stosowanego wcześniej pośrednictwa władz publicznych. Malejąca ingerencja państwa nie jest fenomenem charakterystycznym jedynie dla szkolnictwa wyższego, ale odpowiada ogólnemu trendowi ograniczania zakresu systemu regulacyjnego, który ma swoje korzenie w nowym zarządzaniu publicznym (*New Public Management*) (Fumasoli i in. 2014: 3).

Swój specjalny status instytucje szkolnictwa wyższego zawdzięczają rozliczalności. „Co więcej, powiązanie z rozliczalnością nie tylko obejmuje oparte na zarządzaniu lub kontraktach środki kontroli efektów, ale również »pakt« (albo kontrakt społeczny), który określa wzajemne oczekiwania i relacje pomiędzy uniwersytetami, rządem i społeczeństwem” (Fumasoli i in. 2014: 6). Uczelnie poszukują takiego nowego paktu, by uzasadnić swoje miejsce i swoje racje w porządku politycznym i społecznym (Gornitzka, Maassen, Olsen i Stensaker 2007: 184). Umąsowienie szkolnictwa wyższego oraz rosnąca rola uczelni we wspieraniu rozwoju gospodarczego i społecznego sprawiły, że niemal naturalną konsekwencją stało się oczekiwanie, że szkoły wyższe będą rozliczane przez różne grupy interesariuszy. W ten sposób autonomia i rozliczalność znalazły się w nierozzerwalnym związku (Fumasoli i in. 2014: 6).

Naukowcy z Uniwersytetu w Oslo wprowadzili na potrzeby prowadzonych badań robocze rozróżnienie między autonomią formalną a „prawdziwą”. „Prawdziwość” autonomii odnosi się do swobody, jaką mają w swoich działaniach uczelnie, z uwzględnieniem ograniczeń formalnych nałożonych przez kontrolę państwową i wymaganie rozliczalności. Tak rozumiana autonomia staje się cechą funkcjonalną, która pozwala pominąć jej wymiar formalnoprawny i skupić się na rzeczywistych działaniach podejmowanych już przez same uczelnie (Fumasoli i in.: 2-3). Analizując zmiany, jakich doświadczają europejskie uczelnie, wyodrębniono pięć podstawowych wymiarów, z których każdy ma znaczenie dla autonomii i rozliczalności: centralizacja, formalizacja, standaryzacja, legitymizacja i elastyczność (Fumasoli i in. 2014: 8).

Centralizacja odpowiada na pytanie, kto w istocie podejmuje decyzje na uczelni. Nie chodzi tu o centralizację jako przeciwieństwo państwowej deregulacji, ale o decyzyjność na poziomie poszczególnych instytucji szkolnictwa wyższego. Obserwowane jest dążenie do wzmacniania pozycji liderów uczelni (rektorów, prezydentów, kanclerzy). Jednocześnie zewnętrzne ewaluacje i procedury rozliczalności ograniczają swobodę podejmowania decyzji przez te jednoosobowe organy uczelni. Formalizacja wskazuje na zakres, w jakim procedury oraz sposoby komunikacji zostały sformalizowane za pomocą spisanych reguł.

Rosnąca autonomia (i rozliczalność) powinna wzmocnić sformalizowanie, w tym znaczeniu, że silniejsze podejście menadżerskie, wynikające ze zwiększonej autonomii, domaga się formalizacji wewnętrznej komunikacji i procedur (Fumasoli i in. 2014: 8).

Standaryzacja jest powiązana z formalizacją, ale odnosi się do zakresu, w jakim procedury podejmowania decyzji, obieg informacji oraz wdrażanie w życie zarządzeń stają się powtarzalne. Zwiększona standaryzacja w odniesieniu do procesów decyzyjnych oznacza, że istnieją reguły, które mają zastosowanie do wszystkich wypadków bez wyjątku, zaś w przypadku osób – że wymagania stawiane przy obejmowaniu danego urzędu czy funkcji są niezależne od osób, które akurat sprawują dany urząd czy funkcję.

Legitymizacja wywodzi się z teorii instytucji, która wskazuje, że efekty autonomii nie są prostą sumą rezultatów działań pojedynczych osób, ale wpływają na nie pewne wspólne reguły, normy i przekonania, które podziela dana instytucja. Zmiany we współczesnym szkolnictwie wyższym są nie tylko wynikiem narzuconych bądź przyjętych reform, ale także podzielanych przez środowisko akademickie norm i przekonań, co można określić mianem kultury organizacyjnej uczelni (Fumasoli i in. 2014: 9-10). Elastyczność to łatwość, z jaką struktury organizacyjne oraz władze adaptują się do zmieniających się okoliczności, obejmujących nowe oczekiwania, wymagania i potrzeby.

Analiza wymiarów autonomiczności (w powiązaniu z rozliczalnością) uczelni doprowadziła do wniosku, że w ciągu ostatnich dekad nastąpiła zmiana modelu za-

rządzenia europejskimi uniwersytetami. W tradycyjnym modelu państwo pełniło niekwestionowaną rolę aktywnego nadzorcy systemu szkolnictwa wyższego. Przywództwo rektora/prezydenta/kanclerza w uczelni było oparte na zasadzie *primus inter pares*, a administracja pełniła funkcję służebną wobec pracowników naukowych wyższego stopnia. Ewentualnie istniejące rady zarządzające miały podwójną rolę, reprezentując jednocześnie interesy władz i szkolnictwa wyższego. W tym tradycyjnym modelu nie istniało zarządzanie uczelnią rozumiane w sposób biznesowy (Fumasoli i in. 2014: 13). W inspirowanym nowym zarządzaniem publicznym nowym modelu europejskiego uniwersytetu państwo pełni funkcje bardziej pasywne. Wyraźnie wzrosło znaczenie liderów uniwersyteckich wspieranych przez personel administracyjny, którego podstawowym zadaniem nie jest już wspieranie pracowników naukowo-dydaktycznych. Coraz częściej wyodrębnia się rada zarządzająca, która pełni funkcje podobne do rad nadzorczych w biznesie, rzeczywiście angażując się w sprawowanie zarządu nad uczelnią. W nowym modelu mamy także do czynienia z „rewolucją zarządzania”, która wprowadziła na uczelnie modele i metody sprawdzone w biznesie. W modelu tym zwiększona formalna autonomia, przez zmiany dokonane we wszystkich wskazanych pięciu wymiarach, doprowadziła do powstania nowej struktury zarządzania. Tradycyjny podział na autonomię materialną i proceduralną „został zastąpiony przez rozbudowany system zarządzania, w którym poszczególne ciała i osoby tworzące strukturę kierowniczą ponoszą wspólnie formalną odpowiedzialność za podstawowe sprawy administracyjne oraz akademickie (Fumasoli i in. 2014: 14). W ten sposób powstaje coś, co badacze określili mianem „żywej autonomii” (*living autonomy*).

Jak zauważał Peter Maassen, konieczne reformy szkolnictwa wyższego obejmują następujące elementy: mniej rządu, więcej autonomii instytucjonalnej i rozliczalności, zwiększone prywatne finansowanie szkolnictwa wyższego (m.in. za pomocą czesnego), zwiększona mobilność studentów i kadry naukowej oraz współpraca z biznesem. W Europie panuje przekonanie, że oczekiwane zmiany zostaną osiągnięte przy zaakceptowaniu instytucjonalnej autonomii, której powinna towarzyszyć koordynacja na poziomie narodowym. A oczywistą konsekwencją takiego rozwiązania jest akceptacja różnorodności wśród instytucji szkolnictwa wyższego (Maassen 2012: 44-46).

2. Autonomia polskich uczelni jako problem badawczy

Jak wskazano we wstępie, przywrócenie wolności badań naukowych było jednym z ważnych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowej (Antonowicz 2012: 99-100). Wprowadzenie do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym autonomii instytucjonalnej stworzyło warunki do funkcjonowania polskich uczelni. Badania prowadzone za granicą wyraźnie świadczą o tym, że autonomia nie jest wcale pojęciem

jednoznacznym. W Polsce dominowało natomiast poczucie pozornej oczywistości pojęcia autonomii, co znajduje swoje odbicie w publikowanych komentarzach do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym.

Nie zaskakuje powściągliwość w publikacji przygotowanej pod auspicjami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, bo autonomia musi oznaczać ograniczenie uprawnień organów administracji rządowej (w tym samego ministerstwa do ingerowania w działania uczelni). Praca pod redakcją Waleriana Sanetry i Marka Wierzbowskiego podstawowe kwestie dotyczące autonomii zamyka następującym stwierdzeniem:

Przepis art. 4 ust. 1 i 2 stanowi, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie oraz że kieruje się zasadami wolności nauczania, badań naukowych i twórczości artystycznej. Decyzje dotyczące uczelni mogą być podejmowane przez organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach (art. 4 ust. 5) (Sanetra i Wierzbowski 2013: 30).

W komentarzu Huberta Izdebskiego i Jana Michała Zielińskiego problematyka autonomii potraktowana jest jeszcze bardziej zdawkowo:

Te niezwykle ważne przepisy, w szczególności ust. 1 i 5, są rozwinięciem przepisu art. 70 ust. 5 Konstytucji RP („Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”) – i gwarantują pełną autonomię szkół wyższych (Izdebski i Zieliński 2013: 33).

Jednak o tym, że pojęcie autonomii uczelni wcale nie jest jednoznaczne, świadczą wyroki Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Już w ważnym wyroku z 8 listopada 2000 r., SK 18/99 (OTK 2000/7/258), dotyczącym prawa do pobierania opłat za studia zaoczne prowadzone przez uczelnię publiczną, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „przez autonomię szkół wyższych rozumieć należy konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia, w ramach obowiązującego porządku prawnego”. Należy przy tym zauważyć, że wyrok Trybunału zapadł w momencie obowiązywania ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, a więc wówczas, gdy autonomia została w polskim prawie opisana jako wolność nauczania i prowadzenia badań naukowych.

W innym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r. SK 27/09 (OTK 54/4/A/2009) w sprawie dotyczącej prawa związków zawodowych do opiniowania zmian w statucie uczelni, stwierdzono, że art. 4 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym „pozostawia uczelniom niezbędny margines swobody w sprawach związanych z nauką i nauczaniem”. Jednocześnie Trybunał wskazywał, że:

[...] prawo szkoły wyższej do autonomii nie ma charakteru absolutnego. Ustawodawca zwykły może określać sposoby korzystania przez uczelnie z tej autonomii. Trybunał w swoim orzecznictwie pojmuje prawo uczelni wyższych do autonomii jako „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego

porządku prawnego” (wyrok z 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 258, pkt 1). Oznacza to, że ustawodawca, nie naruszając istoty autonomii szkół wyższych, ma swobodę ustalania jej granic. Granice te – gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym – może wyznaczać ustawodawca w ramach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Ponadto prawo szkoły wyższej do autonomii jest zdaniem Trybunału sprzężone z prawem do nauki, wyrażonym w art. 70 ust. 1 Konstytucji. Autonomiczne szkoły wyższe są w stanie zapewnić lepsze warunki nie tylko badań, ale i kształcenia na wszystkich poziomach. Trybunał zaznacza przy tym, że prawo szkół wyższych do autonomii jest ściśle powiązane również z innymi prawami i wolnościami gwarantowanymi konstytucyjnie, a mianowicie z wolnością słowa, prawem do ochrony własności intelektualnej, prawem do prywatności, prawem do wolności badań, prawem do kultury (art. 6 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 36 i art. 73 Konstytucji) (Dz.U. nr 68, poz. 584).

Ten dłuższy fragment uzasadnienia wyroku Trybunału wskazuje na kilka ważnych kwestii dotyczących istoty autonomii. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny nawet lepiej niż komentujący Prawo o szkolnictwie wyższym dostrzega i akceptuje możliwość stawiania granic autonomii instytucjonalnej. Po drugie, ochrona autonomiczności nie wynika tylko i wyłącznie z art. 70. ust. 3. Konstytucji oraz ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. W grę wchodzi bowiem i inne prawa konstytucyjne, takie jak: wolność słowa, prawo do ochrony własności intelektualnej czy prawo do prywatności. Po trzecie, Trybunał w 2009 r., a więc w momencie obowiązywania nowej ustawy, nadal za kluczową dla autonomii uznaje „sferę wolności prowadzenia badań naukowych oraz kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego”.

Możliwość stawiania granic autonomii instytucji szkolnictwa wyższego musi być połączona z narzędziami kontrolowania tych granic. Przekazywanie zadań publicznych, takich jak kształcenie oraz ich finansowanie z publicznych pieniędzy, staje się dodatkowym argumentem za wprowadzeniem systemu kontroli i nadzoru, bowiem „kontrola jest nieodłącznym i koniecznym elementem każdego zorganizowanego działania niezależnie od tego, jaki podmiot to działanie podejmuje i prowadzi” (Boć 2005: 26). Prawo władzy publicznej, reprezentowanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stało się też przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W orzeczeniu z dnia 26 września 2014 r. wskazano, że minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego jest kompetentny „do stwierdzenia nieważności każdej uchwały organu kolegialnego uczelni lub decyzji rektora (innej niż decyzja administracyjna), w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni” (I OSK 2159/14). Sąd potwierdził, że organy administracji rządowej, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP oraz ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, mogą podejmować decyzje dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach. Ale minister powinien wykonywać nadzór nad uczelniami z poszanowaniem autonomii, co oznacza, że

przedmiotem nadzoru „nie jest każda działalność organów uczelni, a jedynie ta działalność, która została wyraźnie określona w ustawie”. Jak Sąd wyjaśniał dalej:

Stosownie do art. 70 ust. 5 Konstytucji zapewnia się autonomię szkół wyższych, ale na zasadach określonych w ustawie. Podobnie art. 4 ust. 1 p.s.w. zaznacza, że uczelnia jest autonomiczna we wszystkich obszarach swojego działania, ale – znów – na zasadach określonych w ustawie. Granicą zatem autonomii szkoły wyższej jest legalność postępowania jej organów. Zaznaczyć zarazem należy, że podstawą do stwierdzenia przez ministra nieważności uchwały organu kolegialnego uczelni czy decyzji rektora innej niż decyzja administracyjna – na podstawie art. 36 ust. 1 p.s.w. – jest stwierdzenie jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni. Oznacza to, że nadzór ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego ma charakter wyłącznie legalnościowy i jego celem jest przywrócenie praworządności działania (organów) szkoły wyższej, a zatem urzeczywistnienie dyspozycji art. 2, art. 7 i art. 70 ust. 5 in fine Konstytucji RP. Nie ma zaś on na celu merytorycznego ingerowania w zasadność decyzji szkoły wyższej (I OSK 2159/14).

W uzasadnieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego szczególnie istotne są dwa elementy: po pierwsze, minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego ma prawo (i obowiązek) unieważnić każdą decyzję władz uczelni podjętą z naruszeniem prawa (w tym aktów prawa wewnętrznego, takich jak statut uczelni czy regulamin studiów); po drugie, minister nie ma prawa do badania decyzji i uchwał pod innym względem niż tylko jej legalność. To właśnie autonomia instytucjonalna chroni uczelnię przed merytoryczną ingerencją ministerstwa w wewnętrzne działania uczelni.

Kwestię sprawowania przez ministerstwo nadzoru nad szkołami wyższymi wielokrotnie oceniał konstytucyjny organ kontroli państwowej – Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie z art. 203 ust. 3 NIK może i powinien przeprowadzać kontrole „z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa”. Dzięki temu zapisowi Konstytucji RP NIK dysponuje poniekąd większym prawem niż Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, bo ma wprost zapisane uprawnienie do kontroli merytorycznej, np. pod względem gospodarności. Z tego prawa Najwyższa Izba Kontroli korzystała wielokrotnie, a rezultatem jej są liczne raporty pokontrolne, np.: *Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych* (NIK 2006), *Informacja o wynikach kontroli pomocy materialnej dla studentów ze środków publicznych* (NIK 2007), *Informacja o wynikach kontroli organizacji i finansowania studiów podyplomowych w publicznych szkołach wyższych* (NIK 2008), *Informacja o wynikach kontroli systemu kształcenia oraz przygotowania do zawodów pielęgniarstwa, położnej i ratownika medycznego* (NIK 2010), *Informacja*

o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe (NIK 2011).

W raportach pokontrolnych pojawia się niepokojąca prawidłowość w ocenie działania ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego.

Ustalono, w wyniku kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2004-2005 w zakresie funkcjonowania szkolnictwa wyższego, że b. Minister Edukacji Narodowej i Sportu nie sprawował właściwego nadzoru nad państwowymi szkołami wyższymi (NIK 2006: 2).

Minister nie zapewnił skutecznego nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu pomocy materialnej dla studentów w nadzorowanych uczelniach (NIK 2007: 6).

Ponadto Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie sprawował właściwego nadzoru nad uczelniami w zakresie prowadzenia przez uczelnie studiów podyplomowych, w szczególności Ministerstwo nie posiadało pełnego rozeznania, czy nadzorowane szkoły wyższe prowadzą studia podyplomowe w zakresie związanym z prowadzonymi przez nie kierunkami studiów, ograniczając się jedynie – w przypadku wystąpień uczelni – do wyrażania lub niewyrażania zgody na prowadzenie studiów podyplomowych niezwiązanych z prowadzonymi kierunkami. Stwierdzono, że problematyka dotycząca prowadzenia i finansowania studiów podyplomowych przez szkoły wyższe nie była w latach 2005-2008 badana przez Ministerstwo, nie była także przedmiotem audytu (NIK 2008: 3).

Nadzór nad uczelniami sprawowany przez Ministrów Zdrowia oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zdaniem NIK, nie był wystarczający. Ustalono m.in., że w 6 z 7 skontrolowanych uczelni nadzorowanych przez ww. ministrów dokonywano naboru na kierunkach „pielęgniarstwo”, „położnictwo” i „ratownictwo medyczne” z przekroczeniem limitów przyjęć (w tym w 5 o ponad 25%) określonych w rozporządzeniach przez Ministra Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Takie działanie naruszało prawo oraz zasady sprzyjające wysokiej jakości kształcenia, m.in. przez nadmierne obciążenie nauczycieli akademickich zajęciami dydaktycznymi, co utrudniało ich rozwój zawodowy (naukowy) (NIK 2010: 7-8).

Stwierdzone nieprawidłowości w skontrolowanej działalności Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego polegają na: [...] 4) niezapewnieniu właściwego nadzoru, o którym mowa m.in. w art. 33 ust. 1 Psw [Prawo o szkolnictwie wyższym – R.R.], w zakresie zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania przez publiczne szkoły wyższe dotacji podmiotowych przekazanych na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni (NIK 2011: 5-6).

Teksty raportów NIK nie pozostawiają wątpliwości – realizowanie przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego ustawowego obowiązku nadzoru jest mało skuteczne. W ten sposób Najwyższa Izba Kontroli potwierdza, że rozliczalność polskich uczelni jest ideą, która nie została wcielona w życie. Warto dodać, że przeprowadzając kontrolę wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe, 18 marca 2010 r. zorganizowano panel ekspertów. Jeden z jego uczestników, Andrzej Kiebała, przedstawiciel Wyższej Szkoły Informatyki i Zarzą-

dzania w Rzeszowie, stwierdził, że omijanie przepisów prawa jest niezgodne z autonomią akademicką. Podkreślił też, „że tradycja akademicka, którą charakteryzuje przywiązanie do samodzielności, niezawisłości uczelni i ich pracowników, jest bardzo duża, ale powinna być dostosowana do obowiązujących przepisów prawa, a nie odwrotnie” (NIK 2011: 92).

3. Autonomia i rozliczalność – wnioski

Raporty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli potwierdzają niedostatki polskiego systemu rozliczania uczelni, nad którymi nie jest sprawowany skuteczny ustawowy nadzór. Wyroki polskich sądów i trybunałów z kolei wskazują na to, że brakuje pogłębionej analizy istoty autonomii: jej zakresu, obszarów i form. To prowadzi nierzadko do utożsamiania autonomii instytucjonalnej jedynie z wolnością nauczania i prowadzenia badań naukowych. Sytuacji nie ułatwia też to, że w komentarzach do Prawa o szkolnictwie wyższym autonomia jest traktowana jako pojęcie oczywiste, bo chronione normą konstytucyjną. W tym względzie polscy prawnicy wydają się podzielać amerykańską doktrynę nieingerencji (*academic abstention*). Doktryna ta opisana po raz pierwszy przez Harry’ego T. Edwardsa i Virginie Davis Nordin, wywodzi się ze średniowiecznej tradycji niezależności uniwersytetów, nakazuje powstrzymywanie się od regulacyjnej i sądowej ingerencji w wewnętrzne sprawy uczelni (Edwards i Nordin 1979: 595-603).

Polские publikacje naukowe także nie zawierają pogłębionej analizy istoty i form autonomii oraz jej powiązania z rozliczalnością. Dobrym tego przykładem są ustalenia terminologiczne zawarte w książce *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości*:

Przedmiotem niniejszej monografii jest szczególnie rozumiana autonomia odnoszona do szkół wyższych. W takim ujęciu, zgodnie z definicją przytoczoną przez Dominika Antonowicza, sprowadza się ona do stanowienia rozległych uprawnień statutowych o charakterze samorządowym. Janusz Tymowski zwraca uwagę, iż zakres autonomii i samorządu może być różny. Autonomia wyraża się bowiem w kręgu spraw leżących w kompetencji uczelni, natomiast samorząd w działalności członków uczelni uprawnionych do zabierania głosu i współdziałania w podejmowaniu decyzji. Terence Karran określa autonomię jako stopień samorządności niezbędny do skutecznego podejmowania przez instytucje szkolnictwa wyższego decyzji w zakresie działalności edukacyjnej i naukowej, a także zarządzania, przy jednoczesnym poszanowaniu wolności akademickiej i praw człowieka.

Wolność akademicka rozumiana jest z kolei jako wolność nauki i nauczania. Wolność nauki według Michela Paques’a sprowadza się do wolnego wyboru przez badacza tematu badań i metod ich prowadzenia oraz do możliwości ogłaszania wyników tych badań w wybranej formie i dowolnym wydawnictwie. Natomiast wolność nauczania określa się jako wolność nauczyciela akademickiego do swobodnego doboru treści nauczania, metod dydaktycznych oraz formy weryfikacji wyników kształcenia.

Stosunkowo niewielu natomiast autorów te dwa pojęcia „autonomia uniwersytetów” oraz „wolność nauki i nauczania” traktuje niezależnie” (Stachowiak-Kudła 2012: 14).

Zważywszy na to, że autonomia szkół wyższych jest w tej publikacji pojęciem podstawowym, na jej precyzyjne zdefiniowanie pozostawiono niewiele miejsca.

Rozłączne traktowanie autonomii i rozliczalności stoi w oczywistej sprzeczności ze strategicznymi dokumentami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W Strategii rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku ujęto to w taki sposób:

Następuje wzrost znaczenia mechanizmów rynkowych w zarządzaniu szkolnictwem wyższym. Obok tradycyjnych dotacji, wykorzystywane są modele alokacji funduszy oparte na wynikach i na konkurencji. Wzrost znaczenia finansowania badań naukowych opartego na takim właśnie modelu jest odzwierciedleniem globalnego dążenia do większej rozliczalności, skuteczności i efektywności uczelni. Zwiększona autonomia uczelni idzie w parze z mocniejszymi systemami zapewniania jakości, opartymi na krajowych agencjach zapewniania jakości i systemach akredytacyjnych (Ernst & Young 2010: 16).

Dokument pt. Modele zarządzania uczelniami w Polsce wskazują natomiast na rolę organów zarządczych (*governing board*), które umożliwiają pogodzenie zasad autonomii i rozliczalności uczelni wobec zewnętrznych interesariuszy (du Vall 2011: 44-45).

Strategiczne dokumenty wskazują także na to, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie chce przejąć całkowitej odpowiedzialności za rozliczalność polskich uczelni. Postulowane jest rozwiązanie zgodne z wnioskami norweskich badaczy – to nie bezpośredni nadzór i kontrola państwowa decyduje o możliwości wykazania przed społeczeństwem wartości prowadzonych w szkołach wyższych badań i jakości oferowanej edukacji. Wykorzystanie organów zarządczych (w tym przewidzianego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym konwentu) byłoby zgodne ze światowym trendem (Fumasoli i in. 2014: 14). Doświadczenie prywatnych i publicznych uczelni w Stanach Zjednoczonych Ameryki, niejednokrotnie podawanych jako przykład do naśladowania także w Polsce, wyraźnie wskazuje, że ciała zarządzające (*governing bodies*) są skuteczną metodą godzenia autonomii oraz społecznej odpowiedzialności i rozliczalności uczelni, nie wprowadzając jednocześnie sztywnych metod rozliczania (Rybkowski 2009; 2011a; 2011b: 118-124).

Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Wiesław Banyś, podkreśla, że autonomia uczelni musi wiązać się z niedookreśleniem. Tylko taki system, w którym jest miejsce na pewną nierównowagę, zapewnia możliwość rozwoju (Banyś 2013: 16). Już Berdahl zwracał uwagę, że „łatwiej było obdarzyć uniwersytety znaczną autonomią, kiedy tylko niewielka część młodego pokolenia pobierała naukę” (Berdahl 1990). Jürgen Enders, Harry de Boer i Elke Weyerer (2013: 6-7) w artykule „Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited” podkreślają natomiast, że autonomia jest pojęciem

kontekstualnym i uwarunkowanym politycznie i jako takie zmienia się w czasie. Między innymi dlatego autonomia i jako pojęcie, i jako zjawisko wymaga ciągłego badania i redefiniowania. W końcu Thomas Estermann i Terhi Nokkala (2009: 7) we wstępie do swego raportu też nie pozostawiają złudzeń – nie można zaproponować jednego idealnego modelu autonomii i rozliczalności. Ich praca miała na celu wskazanie kluczowych elementów autonomii, by ułatwić współczesnym uniwersytetom realizowanie ich złożonej misji.

Dlatego nie tylko niedostatki dotychczasowych polskich publikacji i opracowań, ale sama natura autonomii i jej powiązanie z rozliczalnością sprawia, że zagadnienie to domaga się rozbudowania i kontynuowania już rozpoczętych badań. Tym bardziej że Polska w nieunikniony sposób podlega procesowi europeizacji, który wpływa także na rozumienie zadań i obowiązków szkolnictwa wyższego i jego instytucji (Wach 2013). I tak, jak było to opisywane w zagranicznych publikacjach, dostrzega się i w Polsce znaczenie autonomii przy kształtowaniu programów nauczania (Stachowiak-Kudła 2012) czy w procesie rekrutowania pracowników (Bugaj 2015). Ale jak zauważają Marek Kwiek i Peter Maassen we wstępie do *National Higher Education Reforms in a European Context*:

[...] w ostatnich dwóch dekadach polskie debaty nigdy nie były systematycznie zestawiane z debatami europejskimi, z ich zmieniającą się argumentacją i podstawowymi koncepcjami, takimi jak zasoby i efekty, rozliczalność, znaczenie, produktywność i efektywność, publiczne i prywatne korzyści z edukacji, europeizacja, globalizacja i umiędzynarodowienie w szkolnictwie wyższym (Kwiek i Maassen 2012: 24).

Analizując dorobek doświadczeń i badań prowadzonych w innych krajach europejskich, można zauważyć, że związki między autonomią a rozliczalnością wymagają w Polsce badań w trzech zasadniczych wymiarach: instytucjonalnym, politycznym i organizacyjnym. Wymiar instytucjonalny odnosi się do polskiego systemu szkolnictwa wyższego jako całości, obejmuje przede wszystkim prawne uwarunkowania niezależności działań uczelni oraz taki sposób kontroli wydatkowania przez nie publicznych środków, by nie naruszało to podstaw autonomii instytucjonalnej. Nawet krótki przegląd rozstrzygnięć sądów i trybunału wskazuje, że rozumienie powiązania niezależności i kontrolowania uczelni nie jest jednoznaczne. A zasady autonomii i rozliczalności dotyczą np. dostępu do informacji tak, by nie tylko organy administracji mogły oceniać jakość działań uczelni (IV SAB/Wr 4/09).

Wymiar polityczny dotyczy postaw polskiej polityki wobec szkolnictwa wyższego. W działaniach i dokumentach Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ale także innych organów, takich jak chociażby Najwyższa Izba Kontroli, można dostrzec nie zawsze spójną narrację dotyczącą rozumienia autonomii szkół wyższych oraz narzędzi sprawowania nad nimi kontroli. Skorzystanie z metody analizy dyskursu pozwoli na odnalezienie postulowanych sposobów korzystania przez

uczelnie z autonomii oraz zasad rozliczania uczelni z podejmowanych działań. Materiał do tego rodzaju analizy obejmuje takie dokumenty, jak listy ministra odpowiedzialnego za sprawy szkolnictwa wyższego (np. Kolarska-Bobinska 2015) czy stenogramy posiedzeń sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży.

Wymiar organizacyjny dotyczy uczelni jako organizacji, które same muszą odpowiedzieć na wyzwania wynikające ze stosowania zasad rozliczalności, przy jednoczesnej ochronie własnej autonomii. W polskim dorobku badawczym wciąż brakuje pogłębionej analizy tego, jak rektorzy postrzegają zasady autonomii, jak autonomia uczelni przekłada się na codzienną praktykę zarządzania uczelniami i gdzie w tym wszystkim jest miejsce na rozliczalność uczelni. A przecież dla funkcjonowania szkół wyższych jako organizacji nie mniej istotne są działania innych przedstawicieli administracji uczelnianej czy pozostałych członków społeczności akademickiej.

Dostrzegając ogrom wyzwań stojących przed badaczami polskiego szkolnictwa wyższego, warto też zauważyć, że wbrew wyrażonym przez KRASP przekonaniom o rozbudowanym systemie kontroli, odbierającym uczelniom autonomię (Woźnicki 2015), porównawcze badanie European University Association wskazuje, że Polska ma dość wysoką pozycję na tle pozostałych 27 krajów. W zakresie autonomii organizacyjnej zajmuje bowiem 13. miejsce, uzyskując 67% możliwych punktów. W autonomii finansowej zajmuje 18. miejsce (54%), zatrudniania – 12. miejsce (80%) oraz akademickiej – 15. miejsce (63%) (Estermann i in. 2011).

Literatura

- Antonowicz, D. (2005). *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*. Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.
- Antonowicz, D. (2012). External Influences and Local Responses. Changes in Polish Higher Education 1990-2005. W: M. Kwiek, P. Maassen (red.). *National Higher Education Reforms in a European context. Comparative Reflections on Poland and Norway* (87-110). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Banyś, W. (2013). Autonomia szkół wyższych. *Forum Akademickie*. 10: 16-17.
- Berdahl, R. (1990). Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities. *Studies in Higher Education*. 15(2): 169-180.
- Białecki, I., Dąbrowa-Szeffler, M. (red.) (1994). *Changes in Higher Education in Central European Countries*. Warszawa: IFiS Publishers.
- Boć, J. (2005). Pojęcie administracji. W: J. Boć (red.). *Prawo administracyjne* (8-44). Wrocław: Kolonia Limited.
- Bugaj, J. (2015). Dobór nauczycieli akademickich – rekomendacje dla procesu. W: K. Krukowski, M. Siemiński (red.). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka polskich organizacji* (213-239). Olsztyn: Wyd. UWM.
- Dobbins, M. (2011). *Higher Education Policies in Central and Eastern Europe. Convergence towards a Common Model?* New York: Palgrave-Macmillan.

- Dobbins, M., Knill, C., Vögtle, E.M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*. 62(5): 665-683.
- Edwards, H.T., Nordin, V.D. (1979). *Higher Education and the Law*. Cambridge, MA: Institute for Educational Management, Harvard University.
- Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2010). Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku – drugi wariant. Warszawa. http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/59579f9e6efaec82014d6d5be081ca23.pdf [17.07.2015].
- Enders, J., Boer, H. de, Weyer, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *Higher Education*. 65: 5-23.
- Estermann, T., Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe I. Exploratory Study*. Brussels: European University Association.
- Estermann, T., Nokkala, T., Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brussels: European University Association.
- European University Association. *University Autonomy in Europe*. <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/> [17.07.2015].
- Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance*. Washington: The World Bank.
- Fumasoli, T., Gornitzka, Å., Maassen, P. (2014). *University Autonomy and Organizational Change Dynamics*. ARENA Working Paper nr 8. Oslo: University of Oslo. <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2014/wp8-14.pdf> [17.07.2015].
- Fundacja Rektorów Polskich (2010). *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego: 2010-2020*. Warszawa: Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gornitzka, Å., Maassen, P., Olsen, J.P., Stensaker, B. (2007). "Europe of Knowledge": Search for a New Pact. W: P. Maassen, J.P. Olsen (red.). *University Dynamics and European Integration* (181-214). Dordrecht: Springer.
- Izdebski, H., Zieliński, J.M. (2013). *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jablecka, J. (1994). Reflections on the Polish Higher Education. W: I. Białecki, M. Dąbrowa-Szefer (red.). *Changes in Higher Education in Central European Countries* (11-24). Warszawa: IFiS.
- Kiebała, A. (2009). Autonomia szkół wyższych. W: S. Waltoś, A. Rozmus (red.). *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja* (175-207). Rzeszów: Wyd. Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania.
- Kolarska-Bobińska, L. (2015). *List do rektorów*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2015_10/1d5fe0e489e99100ab82af7221a7b4e1.pdf [5.11.2015].
- Kwiek, M. (2011). Creeping Marketization: Where Polish Public and Private Higher Education Sectors Meet. W: R. Brown (red.). *Higher Education and the Market* (135-145). New York: Routledge.
- Kwiek, M. (2012). The Public/Private Dynamics in Polish Higher Education. Demand-Absorbing Private Sector Growth and Its Implications. W: M. Kwiek, P. Maassen (red.). *National Higher Education Reforms in a European context. Comparative Reflections on Poland and Norway* (127-154). Frankfurt am Main: Peter Lang.

- Kwiek, M., Maassen, P. (2012). Changes in Higher Education in European Peripheries and Their Contexts: Poland, Norway, and Europe. W: M. Kwiek, P. Maassen (red.). *National Higher Education Reforms in a European context. Comparative Reflections on Poland and Norway* (11-39). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Laidler, P. (2011). *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*. Kraków: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Leja, K. (2013). *Zarządzanie uczelniami. Koncepcje i współczesne wyzwania*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Maassen, P. (2006). *The Modernisation of European Higher Education – A multi-level analysis*, Paper presented at the Directors General Meeting for Higher Education Helsinki. http://opecusministerio.fi/export/sites/default/OPM/Tapahtumakalenteri/2006/10/eu_19_2010a/Maassen_background_paper_DGHE_Helsinki_Oct2006_241006.pdf [17.07.2015].
- Maassen, P. (2012). Higher Education Diversity in Europe. W: M. Kwiek, P. Maassen (red.). *National Higher Education Reforms in a European context. Comparative Reflections on Poland and Norway* (41-64). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Najwyższa Izba Kontroli [NIK] (2006). Informacja o wynikach kontroli odpłatności za studia w państwowych szkołach wyższych. Warszawa: NIK.
- NIK (2007). Informacja o wynikach kontroli pomocy materialnej dla studentów ze środków publicznych. Warszawa: NIK.
- NIK (2008). Informacja o wynikach kontroli organizacji i finansowania studiów podyplomowych w publicznych szkołach wyższych. Warszawa: NIK.
- NIK (2010). Informacja o wynikach kontroli systemu kształcenia oraz przygotowania do zawodów pielęgniarstwa, położnictwa i ratownictwa medycznego. Warszawa: NIK.
- NIK (2011). Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych przez szkoły wyższe. Warszawa: NIK.
- Nokkala, T., Bladh, A. (2014). Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context – Similarities and Differences. *Higher Education Policy*. 27: 1-21.
- Rybkowski, R. (2009). The Autonomy of American Colleges. *Ad Americam. Journal of American Studies*. 10: 75-88.
- Rybkowski, R. (2011a). Problematyczna wolność uczelni. Prezydentura Ronalda Reagana a początki nowego myślenia o uczelni. W: P. Musiewicz (red.). *Ronald Reagan. Nowa odsłona w 100-lecie urodzin* (75-87). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Rybkowski, R. (2011b). *Upadek stopni/Stopnie upadku. Problemy amerykańskiego szkolnictwa wyższego*. Kraków: WAM.
- Salmi, J. (2007). Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy*. 20: 223-242.
- Sanetra, W., Wierzbowski, M. (2013). *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_07/464b33c688f069e828bf4370c2e0acaf.pdf [17.07.2015].
- Stachowiak-Kudła, M. (2012). *Autonomia szkół wyższych a instytucjonalne mechanizmy zapewnienia jakości w Polsce i wybranych krajach europejskich*. Warszawa: Difin.
- Vall, M. du i in. (2011). *Raport końcowy „Modele zarządzania uczelniami w Polsce”*. Kraków: Uniwersytet Jagielloński, Centrum Badań nad Szkolnictwem Wyższym.
- Wach, K. (2013). Europeizacja – próba systematyki i konceptualizacja podejść badawczych. *Horizonty Polityki*. 4(8): 15-50.

- Woźnicki, J. (red.) (2015). *Program rozwoju szkolnictwa wyższego do 2020 r. Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*. Warszawa: Fundacja Rektorów Polskich, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich.
- Zgaga, P. (2007). *Higher Education in Transition. Reconsideration on Higher Education in Europe at the Turn of Millennium*. Umeå: Umeå University.
- Zgaga, P. (2012). Reconsidering University Autonomy and Governance: From Academic Freedom to Institutional Autonomy. W: H.G. Schuetze, W. Bruneau, G. Grosjean (red.). *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, New York: Palgrave Macmillan.

Autonomy and accountability – Polish challenges

ABSTRACT. In the 21st century universities (especially public ones) must compete for the limited financial resources. Therefore activity of the universities had to face some kind of civic and administrative control to ensure the right use of public money. At the same time there is no acceptance for direct and expanded control which might challenge the institutional autonomy. This paper presents an overview of some attempts to reconcile the needs of autonomy and accountability. The solutions and conceptualizations tested in European higher education systems are the starting point for the analysis of the relation between autonomy and accountability in Poland and the challenges yet to be faced.

KEYWORDS: institutional autonomy, academic freedom, accountability, higher education systems, higher education law, public authorities

CYTOWANIE: Rybkowski, R. (2015). Autonomia a rozliczalność. Polskie wyzwania. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*. 1(45): 95-115. DOI: 10.14746/nsw.2015.1.4.