

Julita Jabłeczka Zmiany w systemach zarządzania uniwersytetami w wybranych krajach Europy¹

W wielu krajach od drugiej połowy lat osiemdziesiątych zachodzą zmiany w stosunkach między państwem i szkołami wyższymi oraz rozwija się działalność legislacyjna nastawiona na stworzenie nowego modelu zarządzania szkołą wyższą. W artykule wyjaśniono, jak zachodzące zmiany są interpretowane przez badaczy problematyki szkolnictwa wyższego za pomocą koncepcji państwa ewaluacyjnego i menedżeryzmu. Autorka próbuje znaleźć odpowiedź na pytanie, czy – mimo specyficznych cech rozwoju historycznego i tradycyjnych rozwiązań organizacyjnych szkolnictwa różnych krajów – zarysowały się wspólne tendencje do zmian systemów zarządzania. Analiza została ograniczona do sektora uniwersytetów i zilustrowana przykładami krajów zazwyczaj pomijanych w badaniach, tzn. Danii, Norwegii, Austrii oraz Wielkiej Brytanii, w której zmiany zaczęły się najwcześniej i są najbardziej radykalne.

Wprowadzenie

Podstawowe cechy systemu zarządzania każdej organizacji są pochodnymi jej misji, procesu technologicznego oraz kultury i tradycji. Z drugiej strony, system zarządzania i struktura organizacyjna każdej instytucji określone są w istotnym stopniu przez jej otoczenie. Zmiana systemu zarządzania instytucji może więc następować w efekcie przeobrażenia zarówno któregośkolwiek z elementów wewnętrznych tej organizacji, jak i środowiska, w którym funkcjonuje. Otoczenie może wpłynąć na struktury i metody zarządzania bezpośrednio lub pośrednio, tzn. wymuszając zmianę misji danej organizacji, a w konsekwencji zmianę struktury zarządzania. Zasady te dotyczą różnych instytucji, w tym także szkół wyższych.

Ważnym elementem otoczenia uniwersytetów są centralne organizacje reprezentujące państwo (parlament, rząd i jego agendy), które mogą wywierać wpływ na uczelnie, a nawet dokonywać reform za pomocą środków finansowych, prawnych i politycznych, ponieważ:

– uniwersytety są finansowane w dominującej części z budżetu państwa; kształt organizacyjny, zasady funkcjonowania i struktura zarządzania szkół wyższych mogą być –

¹ Artykuł został napisany w ramach tematu statutowego *Zarządzanie i autonomia szkół wyższych*, finansowanego przez Komitet Badań Naukowych, realizowanego w Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego.

a najczęściej w istocie są – narzucone, przynajmniej w formie ramowej, przez państwo poprzez stanowienie przepisów;

– ministerstwa odpowiedzialne za szkolnictwo wyższe prowadzą określoną politykę edukacyjną.

Od drugiej połowy lat osiemdziesiątych w wielu krajach obserwujemy zmiany w stosunkach między państwem i szkołami wyższymi oraz nasilenie działalności legislacyjnej, mającej na celu m.in. stworzenie nowego modelu zarządzania szkołą wyższą. W niniejszym artykule postaram się wyjaśnić, jak zachodzące zmiany są interpretowane przez wybitnych badaczy problematyki szkolnictwa wyższego za pomocą dwu koncepcji: *państwa ewaluacyjnego* i *menedżeryzmu*. Chciałabym także wykazać, czy – mimo specyficznych cech historycznego rozwoju i tradycyjnych rozwiązań organizacyjnych szkolnictwa różnych krajów – w ciągu ostatnich kilkunastu lat zarysowują się wspólne tendencje do zmiany systemów zarządzania. Analizę ograniczę do sektora uniwersytetów i zilustruję przykładami kilku wybranych krajów zazwyczaj pomijanych w tego typu rozważaniach, tzn. do Danii, Norwegii, Austrii oraz Wielkiej Brytanii, kraju, w którym zmiany zaczęły się najwcześniej i są najbardziej radykalne. W tekście używać będę zamiennie określeń: szkoła wyższa, uczelnia i uniwersytet.

Specyfika zarządzania w szkole wyższej

System organizacji i zarządzania w szkole wyższej ma wiele cech specyficznych, wymienię tu jedynie te, które wydają się ważne ze względu na przedmiot analizy.

Podstawowe cele działania szkoły wyższej to produkcja i przekazywanie wiedzy. Są one realizowane w procesie badań naukowych i w procesie kształcenia. Cechami specyficznymi procesów technologicznych zachodzących w szkole wyższej – jakimi są procesy badawcze i kształcenie – są kreatywność, niepowtarzalność i specjalistyczny charakter kompetencji pracowników akademickich uprawiających tę działalność. Inaczej mówiąc, szkoła wyższa to organizacja profesjonalna. Z tego powodu w większości procesów decyzyjnych w uczelni istotną rolę odgrywają kompetentni eksperci – specjaliści w swych dziedzinach. Dotyczy to nie tylko metod działania (warsztatu naukowego czy dydaktycznego), ale także wyboru celów i profilu działania organizacji. Ma to dwie konsekwencje. Pierwszą jest wolność akademicka na poziomie indywidualnym (czyli wolność wyboru, co i jak badać oraz czego uczyć), a także autonomia na poziomie instytucjonalnym. Drugą są ograniczenia roli w procesach decyzyjnych zawodowych administratorów oraz laików (tzn. osób spoza środowiska akademickiego i spoza uczelni).

Kolejną ważną cechą szkoły wyższej jest kolegialny charakter władzy sprawowanej przez oligarchię akademicką. Podstawowe decyzje dotyczące funkcjonowania uczelni należą do społeczności akademickiej, podejmujące decyzje na zasadzie konsensualnej (a nie w procesie politycznych przetargów i negocjacji), w ramach ciał kolegialnych na poziomie uczelni i poszczególnych fakultetów. W tym systemie zarządzania ciała jednoosobowe (rektorzy, dziekani) pochodzą z wyboru i są wykonawcami zbiorowej woli kolektywnej, a jednocześnie reprezentantami społeczności akademickiej wobec otoczenia.

Ten modelowy, akademicki system zarządzania, kształtujący się przez kilkaset lat i nadal mający priorytet w środowiskach akademickich (zwłaszcza w Europie kontynentalnej), od czasu zakończenia drugiej wojny światowej ulega w niektórych krajach stop-

niowej erozji. W pierwszym okresie polegało to przede wszystkim na ograniczeniach autonomii instytucjonalnej uniwersytetu przez państwo biurokratyczne (za pomocą planowania, limitów, poleceń i rozdzielnictwa środków). W drugim okresie, trwającym od połowy lat osiemdziesiątych, kontrolę biurokratyczną zastąpiła kontrola za pomocą mechanizmów ewaluacji, finansowania, konkurencji, następuje także bezpośrednia ingerencja państwa w kształtowanie wewnętrznych struktur zarządzania uczelnią.

Państwo ewaluacyjne, menedżeryzm i zmiany w zarządzaniu uczelnią

Państwo ewaluacyjne

Zmiany relacji między państwem a instytucjami szkolnictwa wyższego, zachodzące od połowy lat osiemdziesiątych, określane są niekiedy jako *państwo ewaluacyjne*, natomiast kierunek zmian w samych uczelniach nazywany bywa *menedżeryzmem* (Neave 1988, Neave 1996, Maassen, Van Vught 1997).

Koncepcja państwa ewaluacyjnego i menedżeryzmu narodziła się wśród badaczy szkolnictwa wyższego jako odpowiedź na zmiany w systemie angielskim, choć niektóre elementy tych zmian są dostrzegalne także w innych krajach. Powstanie państwa ewaluacyjnego związane jest z trzema tendencjami: rosnącymi obciążeniami państwa w zakresie wydatków na cele społeczne, utrzymującym się w ostatnich latach wysokim popytem na kształcenie w szkołach wyższych oraz narastającą wśród administracji rządowej świadomością, że możliwości sprostania zmianom kształcenia w celu przygotowania przez szkoły wyższe do zawodów w społeczeństwie postindustrialnym nie mogą być zapewnione poprzez ścisłą, szczegółową kontrolę uczelni przez centralną administrację (Neave 1996). Powstanie państwa ewaluacyjnego ma być sposobem na pokonanie tych trudności. Oznacza ono delegację odpowiedzialności za planowanie instytucjonalne na poziom poszczególnych uczelni, ograniczenie odpowiedzialności rządu do określania ogólnych celów i wytycznych polityki edukacyjnej oraz zastąpienie zasady kontroli rządu stosunkami mniej interwencjonistycznymi, czyli państwowym nadzorem (Neave, Van Vught 1991). W rzeczywistości, mimo towarzyszącej zmianom retoryki, uczelnie nie uzyskują większej autonomii, państwo zmienia jedynie naciski dotyczące kontroli:

- koncentruje się na dość rygorystycznej kontroli „wyjść” (wyników działania);
- reguluje w drodze ustawowej stosunki wewnątrz uczelni, zmieniając zasady i struktury zarządzania;
- zmienia zasadę bezpośredniej ingerencji w sprawy uczelni na instrumenty finansowe, wpływając na uniwersytety poprzez formuły przyznawania dotacji;
- dokonuje poważnych cięć funduszy dla uczelni, ale za to pozwala, by szkoły wyższe realizowały własną politykę instytucjonalną.

W tych nowych relacjach między państwem a szkołami wyższymi podstawowym instrumentem polityki stają się procesy oceny. Przez system ewaluacji rząd uzyskuje informacje, co się dzieje w szkolnictwie wyższym. W ramach procedur oceny państwo prowadzi weryfikację kierunków studiów, ocenę osiągnięć oraz kontrolę kosztów. Niezwykle ważne jest to, iż – jak podkreśla G. Neave – łącząc wyniki ewaluacji z rozdziałem środków (np. w Wielkiej Brytanii), państwo ewaluacyjne ma w swych rękach władzę i dalece sil-

niejszy instrument koordynacji niż dawne wytyczne czy dekrety administracyjne (Neave 1996).

Poprzez publikowanie wyników ocen instytucji szkolnictwa wyższego państwo zmusza poszczególne uczelnie do publicznego udowadniania oraz wykazywania gospodarności i efektywności nie tylko wobec ministra, ale także wobec społeczeństwa.

Procedury ewaluacji, w tym również te, które dotychczas należały do kultury akademickiej i służyły **wewnętrznym** potrzebom samoregulacji (oceny wewnątrzśrodowiskowe, przeprowadzane przez akademików, czyli tzw. *peer review*), wykorzystywane są instrumentalnie przez państwo ewaluacyjne, stają się publicznym, **zewnętrznym** procesem, realizowanym na użytek kontroli społecznej, a nie, jak do tej pory, kontroli akademickiej.

Z przeprowadzonych tutaj rozważań wynika, że tzw. decentralizacja i deregulacja mogą, ale wcale nie muszą oznaczać zwiększenia samorządności uczelni. Nowy charakter relacji między państwem a szkołami wyższymi, wynikający z ideologii państwa ewaluacyjnego, opiera się na nowych instrumentach, mechanizmach i kryteriach ograniczania autonomii uczelni:

- ograniczanie to dokonuje się w sposób pośredni, nie poprzez przepisy, dekrety czy nakazy, limity i ograniczenia, ale głównie przez system ewaluacji i bodźce finansowe;

- zamiast kontrolować cele instytucjonalne, kierunki studiów, programy nauczania, strukturę przyjęć na studia, politykę kadrową, sposób rozdziału środków wewnątrz uczelni, poszczególne pozycje jej budżetu itd. ocenia się koszty, efektywność i poziom kształcenia.

Inaczej mówiąc, uczelnie w państwie ewaluacyjnym cieszy się jedynie **autonomią warunkową** (De Groof, Neave, Svec 1998), która jest uzależniona od tego, czy instytucja szkolnictwa wyższego spełnia kryteria dotyczące kosztów i wyników działania (wskaźniki osiągnięć). Autonomia organiczna, oznaczająca prawo do określania własnej struktury organizacyjnej, pozostaje ograniczona, czego wyrazem są uchwalone w wielu krajach ustawy regulujące struktury zarządzania uczelni.

Menedżeryzm

Drugie ujęcie opisujące zachodzące obecnie zmiany określane jest najczęściej jako *menedżeryzm*. Definicje i zakres tego pojęcia są zróżnicowane. W wąskim znaczeniu odnosi się ono bezpośrednio do procesów zachodzących w sferze zarządzania uczelniami, w szerszym ujęciu obejmuje także relacje między instytucjami szkolnictwa a państwem i wówczas określenie „menedżeryzm” w znacznym stopniu pokrywa się z pojęciem państwa ewaluacyjnego. Takie właśnie szerokie rozumienie menedżeryzmu reprezentuje M. Trow (1993), którego poglądy zostaną przedstawione niżej.

Trow twierdzi, iż menedżeryzm w ujęciu rządu brytyjskiego oznacza zastąpienie stosunków zaufania między rządem a szkołami wyższymi nowym typem relacji, opierającym się na podważeniu wiary w zdolność szkół wyższych do samorządności. Oznacza to wprowadzenie mechanizmów oceny jakości kształcenia i badań w uniwersytetach, dokonywanej przez komisje oraz jednostki wyznaczone (nominowane) przez rząd, a także powiązanie tego procesu bezpośrednio z finansowaniem.

Zdaniem Trowa wymienione tendencje wynikają nie tylko z troski o efektywne zarządzanie instytucjami szkolnictwa wyższego w określonych warunkach, ale jest to nowa

ideologia. Menedżeryzm występuje w postaci łagodnej, „miękkiej” i ostrej, „twardej”. W „miękkiej” wersji efektywność menedżerska to ważny czynnik warunkujący kształcenie na wysokim poziomie przy najniższych kosztach; koncentruje się ona na poprawie efektywności istniejących instytucji, bez konieczności ich zmiany. W tym ujęciu wyniki oceny instytucji nie są powiązane z wysokością dotacji dla uczelni (model holenderski). W „twardej” wersji menedżeryzmu zarządzanie uzyskuje dominującą pozycję w reformach szkolnictwa wyższego. Zwolennicy tego podejścia twierdzą, że konieczna jest przebudowa i reforma tego szkolnictwa poprzez wprowadzenie takich systemów zarządzania, które wymuszają stałe usprawnianie systemu kształcenia, poprawę jakości i efektywności, poprzez ustalenie kryteriów i mechanizmów stałej oceny efektów procesu edukacji, przez konsekwentne nagradzanie i karanie uczelni oraz jej jednostek składowych, a także przez powiązanie ocen z finansowaniem. Mimo dostrzegania wielu niedociągnięć systemu kształcenia na poziomie wyższym, reprezentanci „miękkiej” wersji menedżeryzmu uznają kształcenie na poziomie wyższym za działalność autonomiczną, rządzącą się własnymi normami i tradycją, wymagającą wprawdzie bardziej efektywnego i racjonalnego zarządzania, służącego jednak potrzebom określanym przez samo środowisko akademickie. Zwolennicy „twardej” wersji nie mają zaufania do mądrości społeczności akademickiej, są natomiast skłonni przekształcać i ukierunkowywać działalność uczelni przez określone formuły finansowania oraz inne mechanizmy rozliczania, narzucane z zewnątrz, przez mechanizmy zarządzania uczelniami wzorujące się na modelu stosowanym w przedsiębiorstwach, a nawet przekształcać szkołę wyższą w rodzaj firmy o charakterze komercyjnym (por. Trow 1993).

W „twardym” modelu obowiązującym w Wielkiej Brytanii biurokratyczne instytucje określają kryteria osiągnięć, zasady sprawozdawczości oraz rozliczania się uniwersytetów konieczne do oceny systemu i jego podstawowych jednostek, a także określają związki między ocenioną jakością a finansowaniem. Te ostatnie związki, w zamyśle reformatorów, mają zapewnić automatyczną poprawę efektywności i wydajności szkolnictwa wyższego. W ten sposób „zewnątrzne oceny powiązane z finansowaniem zastępują nie tylko zasadę zaufania państwa do akademii, ale są substytutem efektywnej rynkowej konkurencji, która jest głównym mechanizmem kontroli jakości oraz regulacji kosztów w przedsiębiorstwach handlowych” (Trow 1993, s. 4).

F. Van Vught, P. Maassen i inni wskazują na nieco inny kontekst powstania menedżeryzmu i cechy zarządzania uczelniami. Od połowy lat osiemdziesiątych następują ważne przemiany w warunkach funkcjonowania szkolnictwa: pojawia się konkurencja, deregulacja, rozwój przedsiębiorczości (Maassen, Van Vught, eds. 1997). To one przyczyniły się do zapoczątkowania rewolucji menedżerskiej. Nasiliły się wówczas naciski na instytucje szkolnictwa, by wykazały się efektywniejszym wykorzystaniem zasobów. Naciskom tym towarzyszyły cięcia budżetowe, które wynikały z powstania nowych priorytetów (wydatki budżetowe na cele szkolnictwa są ograniczane, rosną natomiast wydatki na rzecz ochrony społecznej czy na pokrycie emerytur w związku ze starzeniem się społeczeństw). Presja na efektywniejsze wykorzystanie środków przez szkolnictwo wyższe oznacza, że trzeba kształcić przynajmniej tyle samo absolwentów, ale niższym kosztem, zmniejszyć odsiew oraz skrócić średni czas trwania studiów.

Mimo że takie przeobrażenia w otoczeniu i warunkach działania uczelni następują od dawna, długo nie wpływały one na sposoby zarządzania szkołą wyższą. Wobec tego rządy

zmieniły strategię wobec uczelni, wprowadzając sterowanie na dystans, wzrost autonomii instytucjonalnej (w tradycyjnym rozumieniu) oraz inne zasady gry.

Nowy model, związany z naciskiem rządów na jakość i rozliczanie się uczelni z otrzymanych środków, Maassen i Van Vught postrzegają jako wynik zmiany ekonomicznej perspektywy i ideologii politycznej. „Wiara w wartości regulacji i mechanizmy planowania oraz w koordynację przez rząd zostają zastąpione filozofią, wedle której rolą rządu jest określanie warunków brzegowych, w ramach których funkcjonuje szkolnictwo wyższe, pozostawiając swobodę działania instytucji” (Maassen, Van Vught, eds. 1997, s. 91). Zamiast planowania rząd powinien obecnie „ułatwiać, tworzyć udogodnienia, stymulować, wspierać”. W efekcie rośnie odpowiedzialność instytucji szkolnictwa wyższego, które przejmują decyzje należące dawniej do państwa.

G. Neave i F. Van Vught wymieniają następujące kierunki zmian wewnątrz uczelni:

- zwiększenie wpływu na decyzje szkół wyższych wszystkich stron zainteresowanych wynikami ich działalności, a więc klientów systemu, zwłaszcza na poziomie centralnym uczelni (racjonalność korporacyjna);
- silniejszy nacisk na planowanie strategiczne, opracowanie misji uczelni, określenie strategii, długookresowe plany (zarządzanie przedsiębiorcze);
- adaptacja do zarządzania uczelnią podejść i technik wziętych z przedsiębiorstw (menedżeryzm w wąskim znaczeniu).

Omówimy niektóre aspekty tych tendencji (por. Van Vught 1995).

Cechą rewolucji menedżerskiej w uczelniach – tam gdzie ona występuje – jest wycofywanie się z modelu zarządzania szkołą wyższą, który powstał w późnych latach siedemdziesiątych jako wynik niepokojów lat sześćdziesiątych. Kładziono wówczas nacisk na demokratyczny proces decyzyjny, reprezentację w tym procesie różnych wewnątrzuczelnianych grup interesów (tzn. wszystkich grup zatrudnionych, nie tylko profesury, ale także kadry pomocniczej, administracji uczelnianej oraz studentów). Obecnie między tymi grupami interesów kształtuje się nowy typ równowagi, ponieważ w procesy decyzyjne w szkole wyższej włączone zostają grupy zewnętrzne, reprezentujące biznes, przemysł, społecznych partnerów uczelni, rząd centralny lub lokalny. Uznanie wagi zewnętrznych grup interesów oznacza zwiększenie ich wpływu na decyzje podejmowane w uczelni oraz wprowadzenie nowych kryteriów oceny działalności szkoły wyższej, czego wyrazem może być nacisk na efektywność.

Nacisk na zarządzanie strategiczne jest konsekwencją polityki rządów, nastawionej na oparcie działalności uczelni na samoregulacji oraz wynika z założenia o odpowiedzialności instytucji za swe losy. Instytucja musi określić własną misję, a także opracować plan instytucjonalny długo- i średniookresowej działalności oraz rozwoju. Szkoła wyższa ma się rozliczać z efektywnego wykorzystania zasobów i wykazywać możliwości realizacji zadań. Zarządzanie strategiczne to instrument zarządzania kreatywnego, powiązany z oceną jakości i rozliczania się uczelni ze swej działalności. Zadania i misja uczelni, określone w planach strategicznych, mogą być wykorzystywane do oceny jej działalności i osiągnięć. „W niektórych krajach prowadzi to do ekstremalnych form: audytu i oceny” pisze Van Vught (1995, s. 205), nie wymieniając z nazwy Wielkiej Brytanii.

W odróżnieniu od szerokiego rozumienia menedżeryzmu przez M. Trowa, menedżeryzm w wąskim znaczeniu to „podejmowanie decyzji oraz projektowanie systemów kon-

troli i koordynacji, które ukierunkowują pracę (działanie) innych, zapewniając dostosowanie do polityki oraz do dyrektyw. Przywództwo przypisane jest jednostkom lub małym grupom na szczycie hierarchii, które mają nadawać ton działaniu organizacji i określić jej oficjalne cele” (Maassen, Van Vught 1997, s. 89–90). Menedżeryzm w sensie technicznym wyraża się poprzez wkroczenie do szkolnictwa wyższego wartości, procedur i technik świata biznesu. Takie podejście do zarządzania w szkołach wyższych – przejęte od przedsiębiorstw – wpływa na metody działania: wprowadzane są stamtąd takie narzędzia, jak: korporacyjne procedury rachunkowości i księgowości, techniki planowania oraz kontroli, analiza kosztów i efektów. Charakterystyczne cechy tego podejścia to nacisk na kwantyfikowalne, dające się określić liczbowo cele, jasne określenie ról oraz kontrola (testowanie) realizacji zadań za pomocą wskaźników osiągnięć.

Konsekwencje menedżeryzmu dla systemu zarządzania uczelnia

Z rewolucji menedżerskiej wynikają ważne zmiany, związane z naciskiem na „bardziej efektywne” struktury zarządzania. O niektórych zmianach już wspomniano. Oto dalsze. Kolegialny system zarządzania zostaje zastąpiony systemem opartym na wzroście znaczenia organów jednoosobowych (monokratycznych). Władza wykonawcza na wszystkich poziomach zarządzania przechodzi w ręce indywidualnych liderów, tzn. takich ciał jednoosobowych, jak rektorzy, dziekani, dyrektorzy departamentów czy kierownicy studiów. Ciała zespołowe (typu rad czy komisji) i inne ciała kolegialne (senat, rada wydziału lub departamentu) zmieniają swój status organizacji stanowiących decyzje i uzyskują rolę instytucji doradczych: wypracowują ogólne ramy polityki uczelnianej, oddając pełną władzę formalną za jej realizację opisanym wcześniej jednoosobowym ciałom wykonawczym. Kolegialna struktura zarządzania, z wielu stale działającymi komisjami, o charakterze partycypacyjnym, konsultatywnym i zespołowym, działa powolnie, model menedżerski ma spowodować działanie sprawniejsze i szybsze. Następuje oddzielenie funkcji administracyjnych i bieżącego kierowania od funkcji akademickich.

Podczas gdy w szkolnictwie – zgodnie z naciskami rządów i obecną ideologią – kluczowe staje się odgórne decydowanie, indywidualna odpowiedzialność i ścisły podział władzy między administracją a zawodowymi kierownikami, współczesne praktyki menedżerskie w biznesie zarzuciły takie klasyczne rozumienie zarządzania instytucją (Maassen, Van Vught 1997). Struktury te wywodzą się z administracji i są oparte na klasycznym, liniowym sposobie podporządkowania oraz na skupieniu władzy na szczycie hierarchii. Menedżeryzm nie przypomina więc nowoczesnych koncepcji zarządzania w biznesie. Przeciwnicy tendencji wprowadzania klasycznego menedżeryzmu w szkolnictwie zwracają uwagę także i na to, że w szkole wyższej zarządzanie jest równoznaczne z samorządnością społeczności uczonych, w przeciwnym wypadku powstaje chaos i bałagan. Co więcej, logika efektywności menedżerskiej „prowadzi do większej formalizacji, mniejszego zaangażowania, zachowań oportunistycznych, wzajemnej utraty zaufania, a utrata kolegialnych podstaw władzy i ważnych rytuałów kolektywnego przywiązania do wartości akademickich może naruszyć spójność instytucji szkolnictwa wyższego” (Maassen, Van Vught 1997, s. 93).

Przykłady reform systemu zarządzania uniwersytetami w wybranych krajach

Wielka Brytania

Jak już wspomniano, ideologia menedżeryzmu narodziła się w Wielkiej Brytanii. Poświęcę temu krajowi więcej miejsca także dlatego, że – w odróżnieniu od uniwersytetów Europy kontynentalnej – rola laików w zarządzaniu uczelniami brytyjskimi była od dawna znacząca.

Zmiany w systemie zarządzania brytyjskimi uniwersytetami zachodziły od początku XX wieku. Duży zakres władzy w uczelni należał wówczas do laików, wpływowych osób spoza szkolnictwa wyższego, którzy zakładali i finansowali uniwersytety (Dearlove 1998). Komitety uniwersyteckie zarządzające uczelniami z udziałem osób spoza szkół wyższych były aktywnie zaangażowane w rozwiązywanie spraw majątkowych, zarządzanie pomieszczeniami uczelni czy zatrudnianie profesury. W wyniku powolnych zmian, we wczesnych latach sześćdziesiątych aktywną rolę w zarządzaniu uniwersytetami brytyjskimi zaczęli pełnić wicekanclerze wraz z elitą profesorską, stopniowo eliminując wpływy laików. W późnych latach sześćdziesiątych ponownie wzrosła rola komitetów, a jednocześnie, podobnie jak w innych krajach Europy Zachodniej, zwiększał się udział w zarządzaniu w ciałach kolegialnych (komitetach, senatach i komisjach uczelnianych) młodszej kadry akademickiej oraz studentów. W miarę wzrostu roli państwowego finansowania uniwersytetów poprzez Komitet Dotacji Uniwersyteckich (UGC) malała rola osób spoza uczelni w zarządzaniu, a uniwersytety mogły się cieszyć dużą autonomią. W okresie tym rozwijający się sektor pozauniwersytecki podlegał władzom lokalnym, które przygotowywały plany rozwoju tego sektora (tzw. sektora publicznego) oraz były właścicielami politechnik i kolegiów, a także pracodawcami ich pracowników. System zarządzania tych uczelni określały lokalne przepisy, a centralne wpływy widoczne były w postaci oddziaływania Krajowej Rady Doradczej (NAB) oraz Komisji ds. Nadawania Stopni Akademickich (CNA). Uczelnie sektora pozauniwersyteckiego nie posiadały autonomii akademickiej ani instytucjonalnej, mimo założenia autonomiczności politechnik powstających po 1966 r.

Na początku lat osiemdziesiątych, kiedy rozpoczęły się stopniowe zmiany relacji między szkołami wyższymi i otoczeniem, w Wielkiej Brytanii funkcjonowały dwa sektory uczelniane o odmiennej specyfice: elitarny, zorientowany badawczo autonomiczny sektor uniwersytetów oraz masowe, zorientowane praktycznie, nastawione na kształcenie (a nie badania) politechniki i kolegia, zarządzane w sposób menedżerski i podporządkowane władzom lokalnym (Dearlove 1998).

W miarę wzrostu liczby studentów wydatki na szkolnictwo wyższe rosły szybciej niż inne wydatki z budżetu państwa. Stopniowo pojawiały się naciski na efektywne wykorzystanie środków, spadał wskaźnik nakładów na jednego studenta. Pojawiły się wątpliwości w kwestii możliwości utrzymania standardów jakości z czasów elitarnego systemu kształcenia, zaczęto podważać zasadność autonomii uniwersytetów. Władze państwowe nastawiały się na stymulowanie doskonałości, wprowadzając zasady konkurencyjności o środki, wzmocniono kontrolę finansową uczelni, wprowadzono bezpośrednie kontrolowanie jakości edukacji oraz zasadę selektywności finansowania badań. W warunkach cięć finan-

sowych lat osiemdziesiątych największe trudności przeżywały uniwersytety, przywykłe do przrastających zasobów lub do co najmniej stabilnego finansowania. Kolegialny charakter decyzji w uczelniach utrudniał podejmowanie niełatwych decyzji i dokonywanie cięć. Komisja Dotacji Uniwersyteckich zalecała zmiany w systemie zarządzania uczelniami. W 1985 r. został przygotowany raport Jarratta, w którym stwierdzono, że uniwersytety należy traktować jak korporacje i jako takie powinny one przygotowywać plany strategiczne. Według raportu kolegialne zarządzanie i nadmierna liczba komisji uczelnianych spowalniały proces decyzyjny, a akademicy blokowali trudne decyzje budżetowe. Wśród ważnych zaleceń zawartych w raporcie postulowano większe zaangażowanie laików w procesy zarządzania uczelnią, wzmocnienie kompetencji komitetów uniwersyteckich oraz utworzenie w szkołach wyższych komisji nadzorujących politykę i gospodarkę zasobami. Wicekanclerze powinni być organami wykonawczymi, menedżerami (*chief executives*) i robić coś więcej niż przewodniczyć senatom. Wiele z tych zaleceń zastosowano (Dearlove 1998).

W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych poddano krytyce również sektor pozauniwersytecki, zalecając usprawnienie systemu zarządzania oraz zwiększenie autonomii instytucjonalnej w stosunku do lokalnych władz. Z drugiej strony, krytykowano zbyt wielką rolę pracowników akademickich w zarządzaniu uczelnią. Ustawa z 1988 r. (*Education Reform Act*) znosiła podporządkowanie sektora publicznego uczelni władzom lokalnym. Prawo własności politechnik i kolegiów zostało przekazane korporacjom szkół wyższych. Tworzą one obecnie rady zarządzające uczelniami. Większość z tych szkół stała się nowymi uniwersytetami po zniesieniu sektora publicznego ustawą z 1992 r. (*Further and Higher Education Act*).

System zarządzania w szkołach wyższych Wielkiej Brytanii lat dziewięćdziesiątych jest dość zróżnicowany. Obecnie wyróżnia się dwa podstawowe typy rozwiązań: dotyczący uniwersytetów „starych”, istniejących przed 1992 r., oraz uniwersytetów „nowych”, powstałych po tym roku

W ramach sektora „starych” uniwersytetów wyróżniają się Oxford i Cambridge, w których zarządza wyłącznie społeczność akademicka. W pozostałych „starych” uniwersytetach podstawowym organem wykonawczym (*executive*) jest komitet (*council* lub *court*). W jego skład wchodzi 25–60 osób, w większości spoza uczelni. Komitet odpowiada za finanse, inwestycje, zarządzanie majątkiem i budynkami szkoły, może też w imieniu uczelni zawierać umowy oraz zaciągać pożyczki. Często też odpowiada za kształcenie i badania (Kempson 1998).

Senat to ciało akademickie, w którego skład wchodzi osoby z uczelni. Senat odpowiada za: regulowanie i ukierunkowanie pracy akademickiej, strategię rozwoju uczelni, wspieranie badań, zatwierdzanie treści programów kształcenia, tworzenie nowych kierunków studiów, standardy akademickie, procedury nadawania stopni (procedury kwalifikacyjne), zatwierdzanie wewnętrznych i zewnętrznych egzaminatorów, politykę oraz procedury egzaminacyjne, kryteria przyjęć, dyscyplinę studentów (Kempson 1998).

W praktyce zarówno senaty, jak i komitety mają zbyt wielu członków oraz spotykają się zbyt rzadko, by rzeczywiście zarządzać. W efekcie zarządzanie zasobami należy do wicekanclerza. Sprawy akademickie natomiast załatwiają komisje senatu i komitetu uczelnianego (Dearlove 1998), które w brytyjskich szkołach wyższych tradycyjnie odgrywały ważną rolę.

W „nowych” uniwersytetach, utworzonych po 1992 r., odpowiednikiem komitetu (działającego w „starych” uniwersytetach) jest rada zarządzająca, natomiast odpowiednikiem senatu – rada akademicka.

Skład rady zarządzającej określają przepisy: powinna ona być podobna do rady nadzorczej w biznesie, jej grono powinno tworzyć niewiele osób: nie mniej niż 12 i nie więcej niż 24, w tym co najmniej połowę z nich powinni stanowić członkowie „niezależni”, spoza uczelni, z praktycznym doświadczeniem zawodowym w zakresie problemów zatrudnienia lub w dziedzinie przemysłu czy handlu. Rada zarządzająca odpowiada za określanie edukacyjnego charakteru (misji) instytucji szkolnictwa wyższego, nadzorowanie działalności uczelni, efektywne wykorzystanie zasobów, zabezpieczenie majątku, zatwierdzanie rocznych planów przychodów i wydatków, zatwierdzanie (nominację) pracowników, ich zaszerogowanie: zwalnianie, określanie wysokości płac, warunków pracy i obowiązków pracowników akademickich (profesury) oraz określanie ramowych płac i warunków pracy pozostałej kadry, a także wyznaczanie zewnętrznych audytorów.

Rada akademicka we wszystkich kwestiach podlega radzie zarządzającej, a w niektórych – wykonawczym organom jednoosobowym (władza wykonawcza organów jednoosobowych, takich jak dyrektor, pryncypał lub wicekanclerz jest zatem silna). Rada akademicka odpowiada za sprawy akademickie: standardy, badania, rozwój kadry, przedmioty i poziom nauczania oraz projektuje rozwój działalności akademickiej (nadzorowanej przez radę zarządzającą).

Podsumowując tendencje zmian w zarządzaniu szkolnictwem wyższym w Wielkiej Brytanii, możemy stwierdzić, że oznaczały one (Dearlove 1998):

- stopniowe ograniczanie autonomii „starych” uniwersytetów z jednej strony, a zwiększanie autonomii uniwersytetów „nowych” (w porównaniu z ich poprzednim statusem);
- ograniczenie kolegalności i wyodrębnienie profesjonalnego zarządzania;
- zwiększenie władzy organów jednoosobowych – wicekanclerzy i zawodowych menedżerów (nie będących aktywnymi pracownikami akademickimi);
- wymienione zmiany nie spowodowały w Wielkiej Brytanii wzmocnienia władzy centralnej kosztem niższych poziomów zarządzania, gdyż rozwój uczelni oznacza wzrost znaczenia wsparcia ze strony fakultetu, a ponadto ogranicza możliwości odgórnego zarządzania, a zwłaszcza alokacji zasobów i planowania; w efekcie w wielu przypadkach nastąpiła decentralizacja gospodarki finansowej w ramach uczelni;
- faktyczny wpływ środowiska akademickiego na zarządzanie jest silniejszy w uniwersytetach „starych”, w których stanowiska wykonawcze zajmują (jedynie okresowo) osoby wywodzące się z grona akademickiego, a nie pełnoetatowi menedżerowie.

G. Williams (1998, s. 286), wskazując na zmiany, które nastąpiły w systemie zarządzania uczelniami w Wielkiej Brytanii w latach 1986–1996, zwraca uwagę na następujące zjawiska:

- radykalne zmniejszenie liczby decyzji podejmowanych przez ciała kolegalne szkół wyższych;
- rygorystyczne zasady obliczania kosztów każdego rodzaju działalności uczelni;
- doliczanie kosztów ogólnych (pośrednich) do każdego typu działalności uczelni;
- taki sposób obliczania kosztów kontraktów, by pokryły one całość kosztów ogólnych;
- dokumentowanie wszystkich aspektów oceniania badań i kształcenia;

- pokrywanie ze źródeł zewnętrznych kosztów działalności, która nie jest kluczowa dla uczelni;
- zakładanie przedsiębiorstw zajmujących się wyszukiwaniem i inicjowaniem działalności przynoszącej zyski;
- opracowanie logo i innych metod podkreślania tożsamości korporacyjnej szkoły wyższej.

Innym, ważnym elementem zmian było wprowadzenie mechanizmów i instytucji oceny (zostały one szczegółowo opisane w polskiej literaturze, dlatego zwrócimy uwagę jedynie na kilka faktów). W warunkach rosnących nacisków rządu na jakość kształcenia uniwersytety – obawiając się, że powstanie agencja zależna od rządu, nadzorująca jakość w uczelniach (Williams 1997) – powołały z własnej inicjatywy jednostkę ponaduczelnianą, niezależną od rządu (Radę ds. Jakości Szkolnictwa Wyższego), której celem było nadzorowanie, by w każdej szkole wyższej uruchomiono odpowiednie mechanizmy zapewniania jakości. Jednak rząd nie był przekonany, że organizacja ta stworzy odpowiednie zabezpieczenia jakości i powołał w 1992 r. komisję ds. oceny jakości w ramach rad ds. szkolnictwa wyższego (HEFCs), które rozdzielają fundusze między uczelnie. Warunkiem otrzymania dotacji przez szkoły wyższe stało się przestrzeganie odpowiednich standardów kształcenia, określane na podstawie zewnętrznych ocen. Jeszcze wcześniej, bo już w połowie lat osiemdziesiątych, wprowadzono zasady oceny badań w departamentach uniwersyteckich. Ranking (kategoryzacja) departamentów decyduje o wysokości środków przyznanych uczelni na badania (dotacja instytucjonalna dla szkół wyższych ma komponent badawczy i dydaktyczny). To sprzęgnięcie wyników oceny z decyzjami finansowymi jest najlepszym przykładem, jak funkcjonuje państwo ewaluacyjne, a wraz ze zmianami w strukturze zarządzania uniwersytetami stanowi przykład „twardej” wersji menedżeryzmu.

Austria

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza austriackie uniwersytety przeszły dwie ważne reformy systemu zarządzania. Pierwszy etap zmian zapoczątkowała ustawa z 1975 r. (*University Organization Act*, 1975), drugi etap – ustawa z 1993 r. (*University Organization Act*, 1993). Obie spotkały się z dużą niechęcią znacznej części środowiska. W efekcie oporu uczelni ustawa z 1993 r. jest bardzo okrojoną wersją reform proponowanych przez rząd.

Pierwsza reforma przebiegała pod hasłem unowocześnienia uniwersytetu, otwarcia i demokracji oraz polegała m.in. na zwiększeniu uczestnictwa różnych wewnątrzuczelnianych grup interesu w zarządzaniu, a także na wprowadzeniu nowych kierunków studiów. W przeciwieństwie do zmian z 1993 r., reforma ta nie miała podłoża finansowego. Zmiany utrzymane były w ramach tradycji kolegialnych procedur decyzyjnych i nie doprowadziły do zamierzonej przez rząd racjonalizacji struktur zarządzania. Na poziomie odpowiednio instytucji i wydziału rektor oraz dziekan nadal mieli słabą władzę, która ograniczała się do egzekwowania decyzji właściwych ciał kolegialnych. Silny organ jednoosobowy działał jedynie na poziomie jednostki działalności podstawowej – instytutu (*Ordinarienuniversität*). Nowe ciała kolegialne, uzupełnione o studentów i grupy interesów (różne grupy pracowników uczelni) były zbyt wielkie, zajmowały się sprawami błahymi, nie podejmując kwestii istotnych, starały się unikać konfliktu dotyczącego podziału

zasobów oraz koncentrowały się raczej na formułowaniu roszczeń wobec rządu wspólnych dla wszystkich uczelnianych grup interesu (Pechar, Pellert 1998).

W latach osiemdziesiątych w austriackim szkolnictwie wyższym zaczęły się trudności finansowe. Za wzrostem liczby studentów nie nadążały nakłady. Hasłem stało się zwiększenie efektywności. Przepisy nie zezwalały jednak uczelniom na pobieranie czesnego. Szkoły wyższe nadal otrzymywały środki od państwa w postaci sztywnego budżetu, podzielonego na poszczególne pozycje, między którymi nie mogły przesuwac wydatków. Oczekiwano więc większej autonomii, jednak specyficznie rozumianej: w systemie austriackim autonomia tradycyjnie kojarzona była raczej z wolnością akademicką i dotyczyła profesorów zwyczajnych, stąd naciski na wzrost autonomii wiązano raczej z wolnością kierowników katedr, a nie z autonomią instytucjonalną (Pechar, Pellert 1998).

Zmiany ustawowe z 1993 r. to efekt procesu decentralizacji i deregulacji (Bast 1998). Ze względu jednak na silne opory uniwersytetów, rozwiązania ustawy są znacznie mniej radykalne niż wstępnie proponowane przez rząd. Będzie jeszcze o tym mowa dalej.

W wyniku deregulacji zlikwidowano wiele szczegółowych rozstrzygnięć prawnych. Rozwiązania dotyczące szczegółowej struktury uniwersytetu i procedury działania ciał zarządzających szkołą wyższą określa obecnie statut uczelni. Część decyzji należących dawniej do ministra – takich jak: alokacja budżetu między jednostki wewnętrznej struktury uczelni, decyzje personalne, rekrutacja kadry, w tym profesorskiej – przekazano na poziom uniwersytetu. Jednak większość wydatków uniwersytetu nadal musi zatwierdzać minister. Do niego należy też zatwierdzanie statutu, tworzenie i likwidacja instytutu oraz zatwierdzanie merytoryczne obszaru wiedzy, w jakim tworzy się stanowisko profesorskie. Minister może odwołać lub zanegować decyzję rektora w przypadku jej nielegalności, braku środków finansowych lub gdy decyzja ta uniemożliwia realizację funkcji uniwersytetu.

Każdy uniwersytet musi przygotowywać plan rozwoju kształcenia i badań, uzupełniony o kalkulację potrzebnych zasobów.

W przepisach dotyczących struktury zarządzania wyróżniono organy kolegialne i monokratyczne. Ciała monokratyczne wybierane są przez ciała kolegialne. W skład ciał kolegialnych wchodzi przedstawiciele profesury zatrudnionej na stałe, pomocniczej kadry dydaktycznej, studentów i kadry nieakademickiej. Proporcje uczestnictwa w komisjach i innych ciałach kolegialnych między profesorami, kadrami niesamodzielną i studentami wynoszą 2:3:3; oprócz tego zasiada w nich 1 lub 2 przedstawiciele kadry nieakademickiej.

Główne ciała zarządzające uniwersytetu wymienione w ustawie to: senat, rektor, dziekan studiów, rada studiów, dziekan wydziału, rada wydziału, kierownik instytutu. Oprócz tego w uniwersytetach działają inne ciała, nie wymienione w ustawie, jak np. konferencja instytutu.

Rektor wybierany jest przez ogólne zgromadzenie uniwersytetu spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez senat. Rektor jest głównym organem monokratycznym. Główne zadania rektora to: negocjowanie budżetu uczelni z ministrem, alokacja budżetu oraz innych zasobów między wydziałami, przedkładanie zgromadzeniu uniwersytetu propozycji dotyczących wyboru prorektorów i dziekanów, wybór kandydatów na stałe zatrudnienie, nominacja szefów administracyjnych departamentów, koordynowanie pracy dziekanów studiów i wydziałów.

Rektor formalnie odpowiada przed senatem, który określa wytyczne polityki uczelni. Senat może odwołać decyzję rektora, jeśli stoi ona w sprzeczności z wytycznymi senatu.

Senat określa przybliżoną wielkość budżetu uczelni i podejmuje wszystkie strategiczne decyzje.

Przy każdym uniwersytecie istnieje rada doradcza, w której zasiadają reprezentanci otoczenia uczelni. Rada przedstawia opinie dotyczące różnych kwestii: długookresowych potrzeb budżetu, ewaluacji, wewnętrznego rozdziału zasobów. W składzie rady znajdują się przedstawiciele rządu centralnego lub lokalnego oraz przemysłu. Ciało to spotyka się co najmniej 2 razy w roku. Członkowie rady oceniają wnioski na stanowisko rektora oraz działają jako instytucja wiążąca uniwersytet, sektor biznesu i społeczeństwo (Bast 1998).

Dziekan studiów podejmuje większość decyzji dotyczących organizacji toku studiów, egzaminów i oceny wyników kształcenia.

Rada studiów określa treść programów studiów w ramach ogólnych przepisów.

Dziekan wydziału wybierany jest spośród trzech kandydatów proponowanych przez rektora. Przygotowuje on coroczny budżet wydziału i powołuje komisje wydziałowe. Wraz z rektorem prowadzi negocjacje dotyczące stałego zatrudnienia na stanowiska profesorskie. Dziekan formalnie odpowiada przed radą wydziału, podobnie jak rektor przed senatem.

Rada wydziału określa plan budżetu i nadzoruje dziekana.

Dyrektor instytutu podejmuje wszystkie ważne decyzje dotyczące instytutu i znajduje się pod nadzorem konferencji instytutu.

W radach studiów oraz w konferencji instytutu stosunek między liczbą profesorów, kadry pomocniczej i studentów wynosi 1:1:1.

W relacjach między państwem a uniwersytetami austriackimi widać pewne tendencje do przekazywania większej odpowiedzialności na poziom instytucjonalny, choć tradycyjna autonomia wciąż jest ograniczona zarówno przez przepisy, jak i przez mechanizmy finansowania. Zmiany w kierunku menedżeryzmu są niewielkie, system zarządzania uniwersytetem nadal opiera się na tradycyjnym modelu akademickim, choć widać próby zwiększenia wpływu otoczenia na zarządzanie (powstała rada z udziałem przedstawicieli otoczenia). Zamierzenia zmian ze strony rządu były jednak bardziej radykalne w porównaniu z tymi, które wprowadza ustawa (Kells 1993; Pechar, Pellert 1998). W tzw. zielonej księdze (*Green Paper*) proponowano szereg zmian prowadzących w kierunku menedżeryzmu, np. uzupełnienie ciała akademickiego, któremu przewodniczyłby rektor strukturą menedżerską. Na poziomie uczelnianym miało to być ciało wykonawcze – prezydium, a jego przewodniczący – prezydent miał być nominowany przez ministra. W każdej szkole wyższej miało działać kuratorium, zewnętrzna rada o funkcjach opiniodawczych. Uczelnia miałaby otrzymywać fundusze w formie ogólnej dotacji, o której wydatkowaniu miało decydować prezydium wedle własnych priorytetów. Ponadto, oprócz tradycyjnych profesorów zatrudnianych jako pracownicy państwowi, uczelnia miała prawo zatrudniać dodatkową kadrę na zasadach kontraktowych. W celu przewyciężenia rozdrobnienia instytutów miały być powołane większe departamenty. „Zielona księga” spotkała się z ostrą krytyką środowiska uczelni. W kolejnej, „pomarańczowej księdze” (*Orange Paper*) zaproponowano mniej radykalne zmiany: pozostał podział na ciała kolegialne i menedżerskie, jednak przesunięto uprawnienia w stronę ciał kolegialnych, akademickich. Prezydium, odpowiedzialnemu za realizację planu strategicznego, miał obecnie przewodniczyć rektor, wybierany przez kolegium – ciało akademickie. Ograniczono kompetencje zewnętrznej rady. W miejsce departamentów zaproponowano powołanie insty-

tutów, zatrudniających co najmniej 3 profesorów. Także propozycje z „pomarańczowej księgi” poddano krytyce. W efekcie uchwalona ustawa ma niewiele wspólnego z propozycjami wprowadzenia do uczelni menedżeryzmu (por. Pechar, Pellert 1998).

Z drugiej strony, widoczny staje się w Austrii rozwój ideologii państwa ewaluacyjnego, choć w łagodnej wersji. Proces ewaluacji w uniwersytetach ma charakter obligatoryjnej samooceny, a nie ocen zewnętrznych, a wyniki ocen nie są powiązane z dotacją finansową.

Ewaluacja stała się działalnością zalecaną przepisami, jako forma nadzoru nad uniwersytetami. Po 1990 r. przeprowadzono kolejne pilotażowe oceny kilku dziedzin (fizyki, elektrotechniki, badań biochemicznych), wprowadzając jednocześnie kwestionariusz oceny indywidualnych przedmiotów przez studentów. Ustawa z 1993 r. kładła duży nacisk na ocenę, wymagając od władz uczelni i ministerstwa wykorzystania wyników ocen do decyzji (*University Research...*, 1998). Wprowadzono regularną sprawozdawczość z ocen. Minister nadzorujący szkolnictwo wyższe musi co 3 lata przedstawiać parlamentowi raport na temat osiągnięć i problemów uniwersytetów. Każdy kierownik instytutu musi przedkładać rektorowi raport z oceny nauczanych przedmiotów, egzaminów, konsultacji, projektów badań i publikacji pracowników. Rektor ma obowiązek publikowania co 2 lata raportów na temat uczelni. Poszczególne przedmioty powinny być oceniane co semestr przez studentów, wyniki ocen mają być publikowane co 2 lata przez dziekana, oprócz tego okresowo oceniane mają być kierunki studiów. Ustawa z 1993 r. wymaga od uczelni oceny osiągnięć. W konsultacji z senatem, na podstawie wyników oceny, rektor może zdecydować o rozwoju konkretnej dziedziny lub ocenianego kierunku studiów. Minister może inicjować ocenianie w celu pomocy na etapie planowania w sektorze uniwersyteckim (*University Research...*, 1998). W ten sposób rozwija się kontrolę nad uniwersytetami za pomocą ewaluacji.

Dania

W Danii nowa ustawa, dotycząca wyłącznie uniwersytetów (*University Act*), obowiązuje od 1993 r. Wśród przyczyn zmiany poprzednich przepisów wskazuje się na zwiększenie liczby studentów, wzrost wydatków na uniwersytety w budżecie państwa, zwiększenie rangi badań, poszerzenie rynku absolwentów oraz zmiany programów studiów (Rasmussen 1998). Podstawowy kierunek zmian to pewne zwiększenie tradycyjnej autonomii uniwersytetów, wzmocnienie władzy wykonawczej rektora i dziekanów, wprowadzenie hierarchicznego łańcucha decyzji, odejście od kolegialnej orientacji w podejmowaniu decyzji i odpowiedzialności, wzrost roli kontroli menedżerskiej (Bache, Maassen 1994). Ustawa wprowadziła we wszystkich uniwersytetach jednolitą strukturę studiów z 3-letnim programem kształcenia na I poziomie i 2-letnim programem na II poziomie oraz 3-letnie studia prowadzące do doktoratu (Thume 1995). Wprowadzona została zasada kilkuletnich porozumień dotyczących wielkości budżetu dla szkół wyższych, co pozwala uczelniom na większą elastyczność działania i ustalanie priorytetów. Poprzedni system alokacji zasobów nie pozwalał na określenie instytucjonalnych priorytetów, ponieważ instytucje szkolnictwa wyższego musiały przestrzegać centralnie ustalanych norm dotyczących rozdziału zasobów: dla różnych kierunków studiów określone były krajowe standardy wydatków oraz wyznaczona równowaga w budżecie między środkami na badania i kształ-

cenie. Od 1993 r. uniwersytety mogą swobodniej korzystać z dotacji, minister określa jedynie ogólne zasady dotyczące wysokości ich budżetu (Thume 1995). Uczelnie obecnie mogą określać liczbę przyjęć studentów na większość kierunków poza humanistyką i naukami społecznymi (dla których granice wyznacza minister) oraz medycyną i stomatologią (*numerus clausus*). Dawniej minister określał w porozumieniu z uczelnią liczbę i strukturę przyjęć na wszystkie kierunki, decydował też, które kierunki studiów będą prowadzone. Minister nadal określa ogólne zasady zatrudnienia różnych grup w uniwersytecie oraz negocjuje ze związkami zawodowymi ogólne warunki płacy i pracy (Rasmussen 1998). Autonomia uniwersytetu dotyczy samodzielnego określania w uczelni tematów i metod badawczych, obsady stanowisk akademickich, nadawania doktoratów oraz zasad selekcji najlepszych studentów, jeśli popyt przewyższa podaż (Jorgensen, Planck 1998).

Nowe przepisy wprowadziły zasadę powiązania demokracji i jednoosobowego kierownictwa. Osoby na stanowiskach organów jednoosobowych przewodniczą ciałom kolegalnym. Kompetencje ciał kolegalnych, które z decyzyjnych stały się głównie doradczymi, określa ustawa, a uprawnienia ciał jednoosobowych poniżej szczebla centralnego uczelni ustala nie ustawa, ale rektor w ramach delegacji uprawnień. Kompetencje organów jednoosobowych są ograniczone w tych obszarach, w których ciało kolegalne powinno zatwierdzić decyzję organu jednoosobowego (np. budżet). Między organami kolegalnymi kolejnych szczebli zarządzania nie ma zasady podległości (Jorgensen, Planck 1998).

Ciała jednoosobowe i ciała kolegalne pochodzą z wyboru; dokonuje się go w czterech grupach: kadry akademickiej zatrudnionej w pełnym wymiarze, kadry akademickiej zatrudnionej w niepełnym wymiarze, personelu techniczno-administracyjnego i studentów. W ciałach kolegalnych zasiadają przedstawiciele otoczenia: są to osoby nominowane przez Duńską Radę Polityki Badawczej oraz przewodniczącego Narodowej Komisji Doradczej Szkolnictwa Wyższego.

Dawniej zarówno decyzje strategiczne (polityka), jak i codzienne bieżące zarządzanie należało do ciał kolegalnych. Teraz to ostatnie należy do kompetencji ciał jednoosobowych. Ciała kolegalne zajmują się głównie polityką edukacyjną i badawczą.

Senat zatwierdza budżet uczelni oraz określa ogólne wytyczne długookresowej strategii. W jego skład wchodzi: rektor, dwóch tzw. zewnętrznych członków (przedstawiciele otoczenia), pięciu reprezentantów ciał zarządzających w uczelni, dwóch przedstawicieli pracowników akademickich, dwóch – personelu techniczno-administracyjnego i trzech reprezentantów studentów.

Rada wydziału zatwierdza – w ramach określonych przez senat – budżet i wytyczne swej działalności. W jej skład wchodzi do 14 osób plus przewodniczący (dziekan, dwóch zewnętrznych przedstawicieli oraz reprezentanci kadry akademickiej, techniczno-administracyjnej i studentów w proporcji 2:1:1).

Komitet departamentu – w ramach określonych przez senat – zatwierdza budżet i wytyczne działania. W jego składzie znajdują się przewodniczący, dwóch przedstawicieli kadry zatrudnionej na stałe i jeden pracownik administracyjno-techniczny.

Komisje ds. studiów zatwierdzają programy kształcenia oraz rozdział zasobów na działalność dydaktyczną. W ich skład wchodzi maksymalnie do 12 osób; znajdują się tam, w proporcji 1:1, przedstawiciele kadry akademickiej i studentów. Decyzji komisji ds. studiów nie może zmienić ani rada departamentu, ani rada wydziału (Jorgensen, Planck 1998).

Jak wynika z przeprowadzonej tutaj analizy, zmiany w sferze zarządzania uczelniami w Danii znalazły się wyraźnie pod wpływem ideologii menedżeryzmu. Wzrost tradycyjnej autonomii, który wydaje się niewielki, miał – wedle zapowiedzi rządu – służyć poprawie jakości kształcenia. W tym celu ministerstwo stworzyło formalny zewnętrzny system oceny jakości szkolnictwa wyższego, powołując w 1992 r. Centrum Zapewniania Jakości i Oceniania, które przeprowadza cykliczne obowiązkowe oceny kierunków studiów. Na podstawie tych ocen ministerstwo może dokonać zmian lub wymagać od uczelni przedstawienia, w jaki sposób zostaną wykorzystane rekomendacje z oceny. Duński system oceny wzoruje się na rozwiązaniach holenderskich (Rasmussen 1995). Wyniki oceny danego programu (kierunku) studiów nie mają bezpośredniego wpływu na wielkość dotacji przyznanej uczelni przez Ministerstwo Edukacji.

Norwegia

Zmiany ważne dla struktury władzy w uczelni i systemu zarządzania wprowadzone zostały w Norwegii dwiema ustawami: z 1989 r. (*University Act*) oraz z 1995 r. (*Act on Universities and Colleges*, ustawa weszła w życie w 1996 r.). Zmiany te tłumaczone są dwoma zjawiskami:

- oczekiwaniem wobec uczelni wyższej jakości kształcenia, większej zgodności z potrzebami społecznymi oraz poprawy efektywności działania;
- wprowadzeniem programu modernizacji służb państwowych w Norwegii.

A. Dimmen i S. Kyvik (1998) nawiązują wprost do panującej w Norwegii ideologii menedżeryzmu, kiedy mówią o traktowaniu uczelni obecnie w taki sam sposób, jak traktuje się inne państwowe instytucje. Szkoły wyższe podlegają takim samym zasadom planowania, budżetu czy kontroli (*audit*). Ta sama ideologia oznacza położenie nacisku na zdolność agencji do osiągania oczekiwanych efektów przy minimalnym zaangażowaniu zasobów, decentralizację władzy na poziom poszczególnych instytucji, mniejszy nacisk na standardowe procedury działania w sterowaniu tymi instytucjami, większy nacisk na zadania, stosowanie wskaźników osiągnięć oraz oceny wyników, a także na takie wartości, jak jakość i zgodność z potrzebami. Dla uniwersytetów oznacza to wzmocnienie kompetencji akademickich i administracyjnych ciał jednoosobowych oraz wyraźny podział między rolą polityczną i administracyjną.

Według przedstawicieli rządu, w związku ze zmianami przepisów i polityki państwa uczelnie uzyskały większy zakres autonomii, w środowisku akademickim panuje jednak dość powszechna opinia o zwiększeniu zewnętrznej kontroli nad uniwersytetami (por. Dimmen, Kyvik 1998). Nowe kierunki studiów nadal muszą być zatwierdzane przez ministra. Wprowadzono nowe przepisy w zakresie gospodarki finansowej, kadrowej i zarządzania studentami.

Obecnie każda uczelnia zarządzana jest przez radę oraz ciało doradcze: komitet uniwersytetu lub kolegium.

Rada może się składać z 9, 11 lub 13 osób. W jej skład wchodzi: rektor, prorektor, 2 – 5 przedstawicieli kadry akademickiej z wyboru, 1 lub 2 przedstawicieli kadry technicznej i administracyjnej, 2 – 3 reprezentantów studentów z wyboru oraz 2 – 4 członków spoza uczelni. Wielkość rady i jej strukturę określa komitet uniwersytetu. Wielkość rady została ograniczona w stosunku do poprzednich przepisów w celu zwiększenia efektyw-

ności jej funkcjonowania. Członkowie rady, zatrudnieni w uczelni, wybierani są na okres 3 lat (odrębnie w grupie pracowników akademickich i technicznych), studenci wybierani są na okres roczny, a członkowie rady spoza uczelni są nominowani przez komitet uniwersytetu oraz władze hrabstwa, w którym działa uczelnia.

Rada jest najwyższym ciałem zarządzającym w uczelni, odpowiedzialnym za utrzymanie wysokich standardów akademickich oraz kierowanie szkołą, a także za stosowanie się do przepisów, zasad, limitów i zadań określonych przez władze szkolnictwa. Do rady należy opracowywanie strategii uczelni (edukacyjnej, badawczej i innej) oraz planów rozwoju naukowego w ramach ogólnej polityki określonej przez władze nadrzędne. Rada odpowiada także za nadzorowanie, by zasoby finansowe i własność instytucji były wykorzystywane zgodnie z planem i wcześniejszymi uzgodnieniami z władzą nadrzędną, za odpowiednią, efektywną pod względem kosztów oraz zgodną z przepisami, organizację wewnętrzną uczelni. Do zadań rady należy także przedstawianie corocznych sprawozdań finansowych i wyników działalności oraz propozycji budżetu na następny rok. Należy zaznaczyć, że nie tylko uczelnia jako całość, ale także poszczególne wydziały i departamenty powinny przygotowywać plany swej działalności oraz przedstawiać coroczne sprawozdania. Zmiany w systemie zarządzania uczelniami miały właśnie ułatwić wprowadzenie takiego systemu planowania i rozliczeń (Dimmen, Kyvik 1998).

Komitet uniwersytetu powinien składać się co najmniej z 15 członków, rekrutujących się głównie spoza kadry akademickiej i studentów.

Zgodnie z nową ustawą, komitet uniwersytetu pełni funkcję doradczą wobec rady uniwersytetu w zakresie podstawowych kierunków działalności uczelni, tzn. długookresowego planowania działalności, wytycznych i zasad wykorzystania zasobów, długoletnich i rocznych budżetów oraz innych ważnych kwestii finansowych, przygotowania i koordynacji programów nauczania, a także podstawowych zmian organizacji działalności uczelni.

Wedle ustawy instytucja szkolnictwa wyższego zorganizowana jest w postaci wydziałów, może natomiast sama decydować o powołaniu trzeciego szczebla – departamentu. Na obydwu tych poziomach działają rady, którym rada uniwersytetu deleguje część swych kompetencji. Rady te podejmują decyzje w imieniu rady uniwersytetu. Podział kompetencji między te ciała nie występuje bezpośrednio w ustawie, ale w ramach delegacji w każdej uczelni. W ten sposób rada uniwersytetu może cofnąć uchwały rad wydziału lub departamentu. Rada uniwersytetu określa wielkość oraz strukturę rad wydziału i departamentu, mogą się tam znaleźć przedstawiciele otoczenia uczelni.

Rektor, dziekan i dyrektor departamentu to jednoosobowe ciała akademickie pochodzące z wyboru.

Dyrektora administracyjnego nominuje rada. Pełni on podwójną rolę. Jest osobiście odpowiedzialny wobec władz zewnętrznych (ministra) oraz podlega takim samym przepisom i zasadom jak pracownik państwowy. Jednocześnie jest on odpowiedzialny za przygotowywanie projektów na posiedzenia ciał zarządzających oraz zapewnianie, by były one realizowane zgodnie z podjętymi uchwałami. W ustawie zaznaczono odpowiedzialność dyrektora administracyjnego za całość gospodarki finansowej uczelni i zarządzanie oraz gospodarkę finansami, stosownie do ustalonych warunków. W przepisach zakłada się, że jednostką administracyjną jest uczelnia, a nie wydziały. Stąd wynika władza dyrektora do administrowania całym personelem administracyjnym; ponadto według ustawy dyrektorzy administracyjni wydziałów i departamentów podlegają bezpośrednio dyrektorowi,

a nie władzom akademickim danego szczebla. Z ustawy wynika, że ani ciała zarządzające, ani też akademickie organy jednoosobowe nie mogą kierować ani wydawać poleceń personelowi administracyjnemu na danym szczeblu zarządzania (Jenssen, Vige 1998).

Ustawą z 1996 r. wprowadzono następujące zmiany w stosunku do poprzednich przepisów:

– W 1989 r. w miejsce liczącego wielu członków ciała kolegialnego na szczeblu uczelni powołano mniej liczną komisję (*council*) oraz jeszcze mniej liczną radę. W 1996 r. rozszerzono zakres działania i kompetencje rady, kładąc jednocześnie nacisk na funkcje akademickich ciał jednoosobowych oraz na wzmocnienie polityczno-strategicznej roli rady.

– Wedle nowych przepisów różne ciała sterujące w uczelni są zorganizowane na zasadzie hierarchicznej i podporządkowane radzie uczelni, zgodnie z ogólnym modelem delegacji w administracji państwowej. Rada uczelni odpowiada za wszystkie decyzje podjęte przez ciała, na których rzecz dokonała delegacji uprawnień.

– Skład rady poszerzono o osoby spoza uniwersytetu, w celu zwiększenia jej kompetencji profesjonalnych i menedżerskich.

– Pozycja dyrektora administracyjnego, jako kierownika całej administracji uczelni, została wzmocniona, a dyrektorzy niższych szczebli (wydziałów i departamentów) są przed nim odpowiedzialni.

– Usunięto przepis mówiący, iż jednoosobowe organy akademickie (rektor, dziekani) odpowiadają za przygotowanie dokumentów dla ciał zarządzających. Taką odpowiedzialność ponosi obecnie administracja. Akademickie organy pochodzące z wyboru przestały jednocześnie pełnić funkcje administracyjne i nie mają prawa kierować administracją. Stały się one w świetle przepisów przedstawicielami wewnętrznego systemu podejmowania decyzji politycznych i strategicznych, odrębnego od hierarchii administrowania.

W zasadzie wszystkie z przedstawionych wyżej zmian w zarządzaniu norweskim szkolnictwem wyższym mieszczą się w modelu menedżeryzmu. Także system finansowania instytucjonalnego uczelni oparty jest na logice menedżeryzmu i państwa ewaluacyjnego. Część budżetu przyznawana jest według planów kształcenia i badań, a pozostała część na podstawie wyników – liczby kredytów uzyskanych przez studenta oraz liczby uzyskanych stopni naukowych. Wykorzystuje się także ewaluację. W tzw. białej księdze (*White Paper*) ministerstwo stwierdziło, że za ocenę jakości odpowiadają uczelniane komisje i rady, które powinny wykorzystywać wyniki ocen do koordynacji oraz współpracy. Założono także odpowiedzialność szczebla centralnego za przeprowadzanie ocen. Pierwsze oceny dotyczyły studiów w dziedzinie biznesu i administracji. Oceny te były przeprowadzane przez komisje nominowane przez ministra oraz koordynowane przez sekretariat umieszczony w Instytucie Studiów nad Badaniami i Szkolnictwem Wyższym. Procedury ewaluacji opierają się głównie na samoocenie instytucji i wizytach studialnych. W ich wyniku przygotowywane są raporty. Celem ewaluacji ma być podniesienie jakości, jednak oceny i konkurencja nie mają doprowadzić do kategoryzacji oraz podziału na instytucje lepsze i gorsze. Ideałem jest jednakowa jakość wszystkich instytucji (Kells 1993).

Podsumowanie

W artykule zostały przedstawione zmiany w systemach szkolnictwa wyższego Wielkiej Brytanii, Austrii, Danii i Norwegii. Dotyczą one m.in. dwóch wzajemnie uzupełniających

się kwestii – zarządzania systemem szkolnictwa wyższego oraz zarządzania wewnątrz uniwersytetów. Zmieniają się podmioty, mechanizmy, instrumenty, kryteria decyzyjne i relacje między nimi. Przemiany te określane są w różny sposób: jako tworzenie się państwa ewaluacyjnego, menedżeryzm, decentralizacja i deregulacja, urynkowanie szkolnictwa wyższego. W artykule przedstawiono zmiany interpretacji koncepcji państwa ewaluacyjnego i menedżeryzmu w wymienionych czterech krajach. Porównanie tendencji reformatorskich w tych krajach wykazuje z jednej strony zbieżność pewnych elementów zmian i bardzo wyraźne różnice stopnia zaawansowania reform. Z drugiej strony na jednym biegunie można umieścić Wielką Brytanię, gdzie zarówno system zarządzania uczelnią, jak i relacje państwa z uniwersytetami uległy najbardziej radykalnej zmianie. Nic zatem dziwnego, że przykład tego kraju posłużył do rozwinięcia koncepcji menedżeryzmu i państwa ewaluacyjnego. Na przeciwległym biegunie można by umieścić Austrię, gdzie zmiany są najmniej zaawansowane, zapewne ze względu na silną niechęć środowiska akademickiego wobec zmian w strukturze władzy uniwersytetu oraz tradycyjny model szkolnictwa oparty na modelu Humboldta. Nie udało się wzmocnić roli ciał jednoosobowych, a nowy organ, w którego skład wchodzi przedstawiciele otoczenia społecznego uczelni i poprzez który mogliby oni wpływać na jej funkcjonowanie, ma jedynie status doradczy. Ale nawet tam – podobnie jak we wszystkich innych analizowanych krajach – przeprowadzono dwie zmiany: uchwalono nową ustawę, która deleguje szczegółowe rozstrzygnięcia strukturalne na poziom uczelni oraz wprowadzono zasadę ewaluacji jako instrumentu kontroli przez państwo. (W żadnym z analizowanych krajów wyniki ewaluacji nie są jednak bezpośrednio powiązane z poziomem dotacji dla uczelni). Między Wielką Brytanią a Austrią sytuują się Dania i Norwegia, gdzie widoczne są wyraźne zmiany w kierunku menedżeryzmu oraz wzrost roli ewaluacji w kontroli państwa nad uczelniami, choć jednocześnie zakres tradycyjnej autonomii pozostaje tam nadal poważnie ograniczony.

Niektóre z przedstawionych w artykule tendencji do wzrostu roli ewaluacji i zmian w strukturach zarządzania uczelniami występują w wielu innych krajach (por. De Groof, Neave, Svec, eds. 1998). Trudno wyrokować, czy opisany kierunek zmian będzie się utrzymywać w przyszłości, albowiem, jak już wspomniano, ma on w równym stopniu wymiar ideologiczny, co pragmatyczny. Jeśli jednak cechy menedżerskiego zarządzania uczelniami zaczną powszechnie przeważać nad nadal dominującymi cechami modelu zarządzania przez oligarchię akademicką, oznaczać to będzie przełomową zmianę w kulturze organizacyjnej uniwersytetu.

Literatura

Bache P., Maassen P. 1994

Higher Education Policy in Denmark, w: Goedegebuure L., Kaiser F., Maassen P. i in. (eds.): *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective*, Oxford – New York – Seoul – Tokyo, Pergamon Press.

Bast G. 1998

Austria, w: Groof De J., Neave G., Svec J. (eds.): *Democracy and Governance in Higher Education*, Legislative Reform Programme for Higher Education, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 2.

Boer de H., Denters B., Goedegebuure L. 1998

On Boards and Councils; Shaky Balances Considered. The Governance of Dutch Universities, „Higher Education Policy”, vol. 11, nr 2/3.

Dearlove J. 1998

Fundamental Changes in Institutional Governance Structures: United Kingdom, „Higher Education Policy”, vol. 11, nr 2/3.

Dimmen A., Kyvik S. 1998

Recent Changes in the Governance of Higher Education in Norway, „Higher Education Policy”, vol. 11, nr 2/3.

Groof De J., Neave G., Svec J. (eds.) 1998

Democracy and Governance in Higher Education, Legislative Reform Programme for Higher Education, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 2.

Jenssen R.K., Vige G.B. 1998

Norway, w: Groof De J., Neave G., Svec J. (eds.): *Democracy and Governance in Higher Education*, Legislative Reform Programme for Higher Education, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 2.

Jorgensen U., Planck J. 1998

Denmark, w: Groof De J., Neave G., Svec J. (eds.): *Democracy and Governance in Higher Education*, Legislative Reform Programme for Higher Education, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 2.

Kells H.R. 1993

The Development of Performance Indicators for Higher Education, Paris, OECD.

Kempson Ch. 1998

United Kingdom, w: Groof De J., Neave G., Svec J. (eds.): *Democracy and Governance in Higher Education*, Legislative Reform Programme for Higher Education, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 2.

Maassen P., Van Vught F. (eds.) 1997

Inside Academia, Utrecht, De Tijdstroom.

Neave G. 1988

On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise, An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, „European Journal of Education”, vol. 23, nr 1.

Neave G. 1996

The Evaluation of the Higher Education System in France, w: Cowen R. (ed.): *The Evaluation of Higher Education Systems*, Kogan Page, London.

University Research... 1998

University Research in Transition. Country Reports, OECD, Paris.

Pechar H., Pellert A. 1998

Managing Change: Organizational Reform in Australian Universities, „Higher Education Policy”, vol. 11, nr 2/3.

Rasmussen P. 1995

A Danish Approach to Quality in Education, Conference Papers on Institutional Responses to Quality Assessment, OECD, Paris, 4-6 December 1995.

Rasmussen J.G. 1998

New Rules of University Governance in Denmark, „Higher Education Policy”, vol. 11, nr 2/3.

Veldin't R., Fussel H.P., Neave G. 1996

Relations between State and Higher Education, seria *Legislative Reform Programme for Higher Education*, Council of Europe, „Kluwer Law International”, vol. 1.

Thume C. 1995

The Balance between Accountability and Improvement, the Danish Experience, Conference Papers on Institutional Responses to Quality Assessment, Paris, 4-6 December 1995, OECD.

Trow M. 1993

Managerialism and the Academic Profession, the Case of England, „Studies of Higher Education and Research”, nr 4.

Van Vught F. 1995

The New Context for Academic Quality, w: Dill D., Sporn B. (eds.): *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon, Elsevier Science Ltd.

Williams G. 1997

The Market Route to Mass Higher Education: British Experience 1979–1996, „Higher Education Policy”, vol. 10, nr 3/4.