

KRZYSZTOF CZARNECKI

## Nowe Zarządzanie Publiczne a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce

Interpretowanie danego kierunku działania jako nieuniknionego lub koniecznego może wynikać nie tylko z obserwacji zmieniającego się otoczenia, ale także z samego zjawiska cyrkulacji określonych idei w przestrzeni dyskursu. Wobec tego, analiza merytorycznych treści eksperckiego dyskursu reform szkolnictwa wyższego w Polsce zostanie dokonana przez pryzmat Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management – NPM) – współcześnie jednej z najbardziej wpływowych narracji reform sektora publicznego. Przedmiotem analizy będą akty prawne. Podstawowym celem jest zbadanie poziomu zgodności proponowanych rozwiązań z narracją NPM – bez ambicji oceny zasadności i spójności przedłożonych propozycji oraz przegłosowanych zmian. W pierwszej części artykułu zostanie pokrótce przedstawiona podstawowa charakterystyka narracji NPM ze szczególnym akcentem na jej ideologiczne oraz polityczne podłoże, bliskie neoliberalizmowi oraz nowej ekonomii instytucjonalnej. Następnie narracja ta zostanie zoperacjonalizowana pod kątem aplikacji do sektora szkolnictwa wyższego. Sformułowane w ten sposób kryteria – oznaki i symptomy penetracji dyskursu przez idee NPM – zostaną sklasyfikowane wedle pięciu wymiarów rządzenia (governance) tym sektorem: regulacji państwowej, roli interesariuszy, samorządu akademickiego, roli i funkcji uniwersyteckich władz wykonawczych oraz konkurencji. W drugiej części przedstawione zostaną wnioski z dokonanej analizy, a następnie wskazane będą potencjalne szanse i zagrożenia wynikające z przyjęcia określonych, charakterystycznych dla NPM, rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** analiza dyskursu, nowa ekonomia instytucjonalna, menadżeryzm, Nowe Zarządzanie Publiczne, reforma szkolnictwa wyższego

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja hipotezy o zasadniczym wpływie Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – dalej: NPM) – współcześnie jednego z najbardziej wpływowych paradygmatów reform sektora publicznego – na kształt bieżącej reformy szkolnictwa wyższego w Polsce. Zostanie ona przeprowadzona poprzez krytyczną analizę fundamentalnych dla reformy tekstów: *Założeń do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz opartej na Założeniach... ustawy nowelizującej te akty prawne*<sup>1</sup>.

Analiza opiera się na założeniu, że na uznawanie pewnego kierunku reform za „nieunikniony” lub „konieczny” wpływa przede wszystkim zjawisko cyrkulacji określonych idei w przestrzeni dyskursu<sup>2</sup> – idei, które są następnie interpretowane i adaptowane na poziomie praktyki politycznej [*policy making*]<sup>3</sup>. W związku z tym, implementowanie konkretnych koncepcji odnoszących się do sposobu organizacji systemu szkolnictwa wyższego jest, w pierwszej kolejności, efektem oddziaływania dyskursu, który wytwarza, reprodukuje i rozprzestrzenia te koncepcje. „Obiektywne” czynniki zewnętrzne (globalizacja, wzrost konkurencyjności, demografia itd.) mają tutaj mniejsze znaczenie.

Dyskurs ten kształtują epistemiczne wspólnoty [*epistemic communities*] ekspertów, doradców i konsultantów zatrudnionych w międzynarodowych i międzyrządowych organizacjach (np. OECD, Unia Europejska czy Bank Światowy). Organizacje te, będące swego rodzaju repozytoriami wzorców zarządzania, wywierają z kolei bezpośredni wpływ na wyznaczanie „standardów” i „dobrych praktyk”. Dominujące modele i paradygmaty reform sektora publicznego są „gotowe do użycia” – naśladowania w kolejnych krajach<sup>4</sup>. W przypadku szkolnictwa wyższego przejawia się to, z jednej strony, w powszechnym uznaniu dla „naukowo” uzasadnionego podporządkowywania uniwersytetów sferze

1 Chodzi o *Ustawę z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*.

2 Dyskursu rozumianego jako język i praktyki charakterystyczne i dominujące w danym czasie w specyficznym obszarze życia społecznego.

3 Zob. koncepcja translacji w: *Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in Global Economy*, red. B. Czarniawska, G. Sevón, Malmö-Copenhagen 2005.

4 P. Hensel, *Transfer wzorców zarządzania: studium organizacji sektora publicznego*, Warszawa 2008, s. 12–28.

gospodarki oraz wprowadzania do ich działalności mechanizmów rynkowych. Z drugiej zaś strony, w ignorowaniu kontekstów i specyfik lokalnych<sup>5</sup>.

Po zarysowaniu głównych koncepcji NPM i odniesieniu ich do sektora szkolnictwa wyższego, podjęta zostanie próba określenia poziomu zgodności koncepcji zawartych w analizowanych tekstach z tymi koncepcjami. W drugiej części artykułu wskazane zostaną potencjalne zagrożenia związane z implementacją tych instrumentów NPM, które są wyraźnie obecne w założeniach reformy oraz w uchwalonych zmianach prawnych. Krytyka zostanie poczyniona przez pryzmat tych samych nurtów intelektualnych, z których wywodzą się wskazane koncepcje reformy<sup>6</sup>.

## Aplikacja Nowego Zarządzania Publicznego do sektora szkolnictwa wyższego

NPM można ujmować jako specyficzną narrację polityki zarządzania publicznego, która zaczęła się kształtować w warunkach kryzysu gospodarki światowej lat siedemdziesiątych, podważając dominujący i relatywnie stabilny do tego czasu paradygmat klasycznej, „weberowskiej” administracji publicznej.

Pierwszą inspiracją dla idei NPM<sup>7</sup> jest dyskurs tak zwanej „nowej ekonomii instytucjonalnej”. Opiera się on na trzech filarach: teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych i teorii agencji (inaczej: teorii pryncypała-agenta, *principal-agent theory*). „Nowa ekonomia instytucjonalna” jest źródłem koncepcji reform administracji państwowej opartych na ideach konkurencyjności, wyboru użytkownika [*user choice*], transparentności i motywowania pracowników poprzez strukturę bodźców [*incentive structure*].

5 R. King, *Governing Universities Globally: Organizations, Regulation and Rankings*, Cheltenham 2009, s. 55, 82, 90–91.

6 Analiza dotyczy okresu poprzedzającego wejście w życie nowelizacji ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* oraz *Ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (1 października 2011 r.). Niniejszy artykuł przedstawia fragmenty i wnioski z bardziej rozbudowanej i szczegółowej analizy, którą przeprowadziłem w mojej pracy magisterskiej (*Narracja Nowego Zarządzania Publicznego a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce*, UAM, Poznań 2011, promotor: prof. dr hab. J. Orczyk).

7 Szerzej omawiam koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego w artykule *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie publiczne” 2011, nr 1, s. 5-21. Zob. także P. Hensel, *Transfer...*, s. 53–73.

Drugą inspiracją jest tak zwany „menadżeryzm”, czyli fala biznesowych technik zarządzania przenikających od późnych lat siedemdziesiątych do sektora publicznego. Z „menadżeryzmu” zaczerpnięte zostały doktryny reformistyczne zakorzenione w idei „profesjonalnego kierownictwa” – eksperckiej wiedzy menadżerów, która ma uniwersalne zastosowanie i jest nadrzędna wobec rutynowego postępowania biurokratów. Do pełnego wykorzystania tej wiedzy i osiągnięcia oczekiwanych od niej rezultatów konieczna jest według tej koncepcji centralizacja władzy w rękach jednoosobowego organu. Oprócz tego, niezbędny jest rozwój adekwatnej kultury organizacyjnej (bardziej „biznesowej”) oraz bieżący i precyzyjny pomiar osiągniętych wyników<sup>8</sup>.

Od lat osiemdziesiątych idee NPM zaczęły przenikać do sektora szkolnictwa wyższego. Głównym celem podejmowanych reform stał się wzrost wydajności i urynkowienie całego sektora oraz działań aktorów funkcjonujących w jego ramach. Choć uzasadnienia odwoływały się do tych samych idei, sposoby wcielania ich w życie w poszczególnych krajach OECD wykazywały znaczne różnicowanie. NPM najmocniej wpłynęło na reformy podejmowane w Wielkiej Brytanii i Holandii<sup>9</sup>. Mimo tego różnicowania, można wyróżnić szereg wspólnych rozwiązań i tendencji spójnych z ideami NPM.

Pierwszą jest hierarchizacja, czyli wzmacnianie wertykalnych form sterowania sektorem. Znajduje ona wyraz w zwiększaniu kompetencji decyzyjnych władz wykonawczych uczelni kosztem osłabienia roli ciał kolegialnych. Jednocześnie członkowie wspólnoty akademickiej, uczelnie, coraz częściej traktują jako zasoby ludzkie, którymi zarządza się w sposób analogiczny do przedsiębiorstw prywatnych.

W obszarze finansowania szkolnictwa wyższego reakcją na nieustający wzrost kosztów prowadzenia działalności badawczej i edukacyjnej<sup>10</sup> jest wprowadzanie ograniczeń budżetowych oraz instrumentów finansowania uzależnionego od osiągniętych wyników, a nie, tak jak było to wcześniej, od ponoszonych nakładów. W konsekwencji wdrażane są instrumenty pomiaru i monitorowania jakości wykonywanej na uczelniach pracy.

8 Ch. Hood, *A Public Management For All Seasons?*, „Public Administration” 1991, no. 69, s. 3–4.

9 M. Kogan, M. Bauer, I. Bleiklie, M. Henkel, *Transforming Higher Education: a Comparative Study*, Dordrecht 2006; *University Governance: Western European Comparative Perspectives*, red. C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie, E. Ferlie, Dordrecht 2009.

10 B. Johnstone, P. Teixeira, M.J. Rosa, H. Vossensteyn, *Introduction*, [w:] *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: a Fairer Deal?*, red. P. Teixeira, B. Johnstone, M.J. Rosa, H. Vossensteyn, Springer, Dordrecht 2006.

Od lat osiemdziesiątych  
idee NPM zaczęły  
przenikać do sektora  
szkolnictwa wyższego.  
Głównym celem  
podejmowanych  
reform stał się  
wzrost wydajności  
i urynkowienie  
całego sektora oraz  
działań aktorów  
funkcjonujących w jego  
ramach

Kolejnym trendem jest koncentracja środków finansowych w najlepszych ośrodkach akademickich, prowadząca do postępującego zróżnicowania uczelni. Sposób ewaluacji ich działań jest coraz bardziej sformalizowany. Za jego przeprowadzanie odpowiedzialne są niezależne organy akredytacyjne, których kontrole mają pozytywnie wpływać na działania agentów mające na celu wzrost jakości zarządzania, nauczania i badań naukowych<sup>11</sup>.

Redefinicji ulega koncepcja autonomii uniwersytetu. Odnosi się ona w coraz mniejszym stopniu do autonomii pracowników akademickich, a w coraz większym do autonomii organizacyjnej, oznaczającej niezależność władz wykonawczych w określaniu i realizowaniu strategii oraz pozyskiwaniu i alokowaniu środków finansowych. Z drugiej strony działania te są poddawane wystandaryzowanym, okresowym procedurom kontroli ze strony centralnych władz wykonawczych (ministerstwa). Enders, de Boer i Weyer określają efekty tych procesów mianem „autonomii regulacyjnej” [*regulatory autonomy*]<sup>12</sup>.

Warto także podkreślić, że NPM nie było jedynym paradygmatem, który przyświecał politykom reformistycznym. Badacze wskazują także na dwie inne narracje analiz i interpretacji ideowych źródeł przeprowadzanych zmian: *network governance* oraz neo-weberyzm [*Neo-Weberianism*]<sup>13</sup>. Przykładowo, pierwsza z nich ma stanowić inspirację dla zmian polegających na włączaniu różnych interesariuszy uczelni w procesy podejmowania decyzji<sup>14</sup>. Warto jednak podkreślić, że narracje te nie są rozpowszechnione w pozaakademickich wspólnotach epistemicznych w takim stopniu jak NPM<sup>15</sup>.

Moją analizę przeprowadziłem odnosząc się do typologii wymiarów „rządzenia” [*governance*]<sup>16</sup> w szkolnictwie wyższym sporządzonej przez

11 I. Bleiklie, S. Michelsen, *Comparing HE policies in Europe: Structures and Reform Outputs in Eight Countries*, „Higher Education” 2013, no. 65, s. 113–116.

12 J. Enders, H. de Boer, E. Weyer, *Regulatory Autonomy and Performance: the Reform of Higher Education Re-visited*, „Higher Education” 2013.

13 *University Governance...*, I. Bleiklie [i in.], *New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization*, [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, red. T. Christensen, P. Lægroid, Farnham 2011.

14 Bleiklie, *Comparing...*, s. 117.

15 Więcej o charakterze i przykładach wpływu NPM w dziedzinie szkolnictwa wyższego w różnych krajach, zob. I. Bleiklie *New Public...*

16 „Rządzenie” [*governance*] w kontekście systemu szkolnictwa wyższego rozumiem jako strukturę i charakter procesów podejmowania decyzji co do sposobu organizacji tego systemu, szczególnie w odniesieniu do roli poszczególnych jego aktorów (np. ministerstwa, komisji akredytacyjnej, uniwersytetów) w tych procesach.

de Boera, Endersa i Schimanka. Autorzy ci wymieniają następujące wymiary (inaczej: obszary zainteresowania zarządzających), pokrywające się z zarysowanymi powyżej tendencjami zmian: (1) regulacja państwowa, (2) rola i funkcja interesariuszy, (3) społeczność akademicka, (4) rola i funkcja władz wykonawczych, (5) konkurencja<sup>17</sup>. Zarazem odnoszą się do kryteriów obecności narracji NPM w dyskursie danej polityki reform, które wymieniają Ferlie, Musselin i Andresani<sup>18</sup>.

### Ile Nowego Zarządzania Publicznego w polskiej reformie?

Analizując kształt polskiej reformy, staram się wskazać w ramach powyższych wymiarów *governance*, których instrumentów charakterystycznych dla NPM (będących zarazem „kryteriami obecności narracji NPM”) „używają” polscy reformatorzy (a także – w jakim stopniu), które zaś elementy NPM nie są w ich działaniach obecne. Wyniki dokonanej przeze mnie analizy w sposób syntetyczny przedstawia poniższa tabela. W dalszej części tekstu odnoszę się bardziej szczegółowo do tego, jak planowane w *Założeniach...* do reformy zmiany realizują zawarte w tabeli kryteria identyfikacji NPM.

KRYTERIA	Poziom obecności <sup>19</sup>
WYMIAR 1 – REGULACJA PAŃSTWOWA	
1a. identyfikacja nadmiaru regulacji prawnych	0
1b. akcent polityki rządu na kontrolę finansową	2
1c. zmiany sposobów budżetowania na zadaniowe (przekazywanie puli pieniędzy do dyspozycji, brak kontroli jednostkowych wydatków)	0

17 H.F. de Boer, J. Enders, U. Schimank, *On the Way towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany*, [w:] *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, red. D. Jansen, Dordrecht 2007.

18 E. Ferlie, Ch. Musselin, G. Andresani, *The Governance of Higher Education Systems: a Public Management Perspective*, [w:] *University Governance...*, s. 14–15

19 Przyjęto następującą skalę: 0 – analizowane dokumenty nie odnoszą się do danego kryterium, 1 – odnoszą się częściowo, w pewnym stopniu, 2 – odnoszą się w sposób wyraźny.

1d. akcent na wydajność i adekwatność nakładów do wyników (ang. value for money)	0
1e. relatywna obniżka wydatków budżetowych na SzW	1
1f. wyraźne określenie sposobów pomiaru, oceny i monitorowania wyników pracy zarówno w obszarze dydaktyki jak i badań	2
1g. ministerstwo i jego agencje sterują systemem odgórnie, w układzie wertykalnym poprzez wyznaczanie planowanych wyników i ich kontraktowanie* <sup>20</sup>	2
WYMIAR 2 – ROLA I FUNKCJA INTERESARIUSZY	
2a. większa responsywność wobec ekonomicznych i społecznych potrzeb społeczeństwa*	2
2b. włączenie nieposiadających kompetencji wykonawczych przedstawicieli biznesu do struktur władz uczelni	2
2c. wprowadzenie lub rozwój systemów audytu, kontroli i ewaluacji (np. poprzez tworzenie wyspecjalizowanych agencji i instytucji)* <sup>21</sup>	1
2d. relatywny wzrost liczebności kadry administracyjnej	0
WYMIAR 3 – ŚRODOWISKO AKADEMICKIE	
3a. zdiagnozowanie samoreferencyjności (koncept „wieży z kości słoniowej”)	2
3b. zdiagnozowanie korporacyjnej ochrony przywilejów	2
3c. kopiowanie technik i zasad zarządzania zasobami ludzkimi typowych dla sektora prywatnego (w tym powiązanie płac z wydajnością)	1
3d. sformalizowana, uniwersalna formuła alokacji środków budżetowych państwa, w zamierzeniu będąca ekonomicznym instrumentem motywacyjnym transformującym indywidualne zachowania aktorów*	2

20 Gwiazdką (\*) oznaczono kryteria szczególnie istotne dla narracji NPM.

21 Akredytacyjnych (np. utworzona w połowie lat osiemdziesiątych w Wielkiej Brytanii Quality Assessment Agency) oraz dokonujących przeglądu jakości badań naukowych (np. brytyjska instytucja Research Assessment Exercise – ewaluacja przeprowadzana jest tam co 5 lat przez cztery agencje alokujące środki na badania naukowe; jej wyniki decydują o dalszym podziale środków). Zob. E. Ferlie, Ch. Musselin, G. Andresani, *The 'Steering' of Higher Education Systems: a Public Management Perspective*, "Higher Education" 2008, no. 56, s. 341.

3e. ograniczenie reprezentacji wydziałów i grup zawodowych w instytucjach zarządzających uniwersytetami	0
3f. utowarowienie <sup>22</sup> działalności uniwersyteckiej (np. wprowadzenie lub usprawnienie zasad egzekwowania intelektualnych praw własności)*	2
<b>WYMIAR 4 – ROLA I FUNKCJA WŁADZ WYKONAWCZYCH</b>	
4a. stworzenie „silnych rektoratów”	1
4b. zastąpienie wyboru wyższych kadr kierowniczych mianowaniem oraz ich profesjonalizacja*	1
4c. ogólnooorganizacyjne określanie wizji, misji i strategii organizacyjnej (formułowanie celów i planowanie)	2
4d. wyraźne wzmocnienie roli i wpływu rektorów, dziekanów, kierowników instytutów i innych organów wykonawczych o funkcjach menadżerskich*	0
4e. wprowadzenie doktryn i praktyk zarządzania typowych dla NPM	0
<b>WYMIAR 5 – KONKURENCJA</b>	
5a. kwestionowanie stanowiska, że edukacja to dobro publiczne	1
5b. utowarowienie działalności uniwersyteckiej (np. wprowadzenie lub usprawnienie zasad egzekwowania intelektualnych praw własności)*	2
5c. stymulacja konkurencji o studenta („klienta”) pomiędzy organizacjami szkolnictwa wyższego poprzez np. wprowadzenie realnych cen za jednostkę dydaktyczną, na bazie których będzie mogła odbywać się gra rynkowa; wprowadzenie lub podwyższenie opłat za studia jako narzędzia przekształcającego studentów w konsumentów zainteresowanych kontrolą jakości nauczania; wprowadzenie voucherów lub innych form „wsparcia” studentów (reformy quasi-rynkowe)	0
5d. równe warunki dla prywatnych i publicznych uczelni oraz instytutów badawczych	2
5e. akcent na różnorodność i wybór, a nie na integrację i planowanie	1

22 Rozumiane jako stworzenie instytucjonalnych warunków do sprzedaży owoców finansowanej ze środków publicznych pracy akademickiej.



5f. zachęty dla prywatnych usługodawców do wejścia na rynek SzW	0
5g. akceptowanie i umożliwienie sytuacji, w której publiczny dostawca wycofuje się z rynku z powodu bankructwa	0
5h. wzrost zainteresowania rankingami (ang. league tables) jako potencjalnymi źródłami „informacji konsumenckiej”	1
5i. koncentracja funduszy w najlepszych jednostkach (motywowanie strony podażowej)	2
5j. sformalizowana, uniwersalna formuła alokacji środków budżetowych państwa, w zamierzeniu będąca ekonomicznym instrumentem motywacyjnym transformującym indywidualne zachowania aktorów*	2

Reformy szkolnictwa wyższego są zorientowane przede wszystkim na potrzeby gospodarki (świadczy o tym obecność kryteriów 2a i 2b). Mechanizmami, które mają doprowadzić do poprawy jakości oraz wzrostu konkurencyjności sektora są ograniczenia budżetowe w postaci nowych form alokacji środków (konkurowanie na przykład o dotację dydaktyczną oraz granty badawcze). Mają one stymulować poprawę jakości mierzonej przez rozwinięte systemy ewaluacji i monitoring efektów nauczania i badań (kryteria 1b, 1f, 1g, 3d/5j). Na poziomie *governance* wiąże się to ze zwiększeniem roli niezależnych politycznie organów akredytacyjnych i ewaluacyjnych oraz powstawaniem wewnętrznych (w poszczególnych jednostkach organizacyjnych) mechanizmów zapewniania jakości (kryteria 1f, 2c).

Kolejnym mechanizmem stymulacji konkurencji jest system selekcji najlepszych ośrodków badawczych i dydaktycznych, ukierunkowany na koncentrację zasobów w celu jak najwydajniejszego ich wykorzystania (kryterium 5i).

Zmiany, które w największym stopniu mogą rzutować bezpośrednio na pracę akademików, związane są właśnie ze sposobem finansowania oraz towarzyszącymi mu praktykami ewaluacyjnymi. Konsekwencjami ich wprowadzenia może być wzrost czasu poświęcanego na zdobywanie źródeł finansowania badań oraz pisanie sprawozdań ze sposobu ich wykorzystania – nie przewiduje się ułatwiania rozwoju wyspecjalizowanych w tym kadr administracyjnych. Badania realizowane z grantów mają być podstawą zarówno wewnętrznej (ze strony np. kierowników), jak i zewnętrznej (np. Polska Komisja Akredytacyjna) oceny pracy. Można się spodziewać, że na skutek wprowadzenia mechanizmów kontraktowania wzrośnie rywalizacja

między badaczami oraz grupami badawczymi, potencjalnie prowadząca do dezintegracji środowiska. Dodatkowym czynnikiem antagonizującym może być bowiem konkurencja o stanowiska pracy, po reformie zdecydowanie mniej „stabilne” niż do tej pory (3c, zob. także 3a i 3b).

Dodatkowo na pracowników uniwersyteckich mogą zostać nałożone nowe zadania związane ze szczególnie akcentowaną w dyskursie reform tzw. trzecią misją uniwersytetu (2a), czyli z transferem wiedzy i technologii, patentowaniem i udzielaniem licencji, zinstytucjonalizowanym doradztwem politycznym i biznesowym oraz formatowaniem programów studiów i poszczególnych kursów pod kątem potrzeb lokalnego biznesu (3f/5b). Może to doprowadzić do daleko posuniętej specjalizacji kadr uniwersyteckich (podziału na badaczy, dydaktyków, administratorów, „menadżerów” nauki i tak dalej).

Mimo wielu zbieżności, trzeba jednak przyznać, że na obecnym etapie prowadzonej przez polskie Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego polityki publicznej – rozwiązania charakterystyczne dla NPM wdrażane są w sposób selektywny i niespójny. Nowelizacja otwiera dla uczelni wiele „furtok” – zostawia im swobodę, na przykład:

- wyboru rektora albo w tradycyjny sposób, albo na drodze konkursu;
- nawiązywania stosunku pracy z nauczycielem akademickim na podstawie mianowania albo umowy o pracę (art. 118 ust. 1 znowelizowanej ustawy);
- uchwalania przez Senat (a w przypadku uczelni niepublicznej organ wskazany w statucie) regulaminu zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz prawami własności przemysłowej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 86c znowelizowanej ustawy);
- nawiązywania współpracy z innymi jednostkami akademickimi i naukowymi, w tym zagranicznymi, w realizacji badań naukowych i prac rozwojowych, na podstawie porozumień w celu pozyskiwania funduszy z realizacji badań, w tym z ich komercjalizacji oraz wspierania mobilności naukowców (art. 6 ust. 1 znowelizowanej ustawy).

Na powyższe możliwości nakładają się jednak zachęty finansowe ze strony państwa, motywujące do podejmowania działań reformujących sposób zarządzania uniwersytetem na modłę NPM – głównie w postaci uwzględniania tych działań jako kryteriów oceny instytucjonalnej oraz

Można się spodziewać, że na skutek wprowadzenia mechanizmów kontraktowania wzrośnie rywalizacja pomiędzy badaczami oraz grupami badawczymi, potencjalnie prowadząca do dezintegracji środowiska.

ocen konkursowych (4a, 4b, 4c). Ponadto w niektórych obszarach, jak finansowanie grantów badawczych, NPM nie wnosi nic nowego do już istniejących schematów – już wcześniej granty przydzielano na podstawie konkursów, choć po reformie znacznie więcej środków ma być rozdzielanych w ten sposób. W praktyce, w przypadku systemu grantowego problemy i rozwiązania mogą pozostać w dużej mierze te same – zmienić się może jedynie ich rola w systemie nauki oraz ideologiczny żargon, w którym będą formułowane. Otwartym pozostaje pytanie, na ile przydział grantów będzie motywowany politycznie i uzasadniany np. budowaniem „przewag konkurencyjnych” państwa, które w konsekwencji może doprowadzić do uprzywilejowania pewnych obszarów nauki.

Niespójny i niekonsekwentny, do pewnego stopnia, charakter reform można tłumaczyć za W. Mitchellem tym, że „polityki publiczne rzadko są tworem czysto intelektualnymi, bazującymi na precyzyjnych, spójnych logicznie i empirycznie wywiedzionych uogólnieniach”<sup>23</sup>.

Powyższe wnioski dotyczą jedynie obecnie przeprowadzanego, pierwszego etapu reform – należy mieć świadomość tego, że będą one kontynuowane w dyskursywnych ramach określanych głównie przez ministerialne *Założenia...* Ramy te należy uznać za inspirowane ideami NPM w stopniu umiarkowanym. Można w tym kontekście zapytać, czy szkolnictwo wyższe różni się pod tym względem od innych sektorów publicznych. Udzielenie odpowiedzi wymagałoby przeprowadzenia analogicznych badań reform prowadzonych w różnych sektorach.

Spore zróżnicowanie siły obecności poszczególnych kryteriów w dyskursie reformy (tabela powyżej) potwierdza myśl wyrażoną przez Ch. Pollitta i G. Bouckaerta: NPM jest zestawem instrumentów relatywnie spójnych ideologicznie (bo wywodzących się z różnych teorii neoliberalnych), lecz stosowanych przez rządy i ekspertów *à la carte*<sup>24</sup>.

Podsumowując powyższą analizę, można powiedzieć, że w konsekwencji zastosowania niektórych instrumentów NPM, „rządzenie” szkolnictwem wyższym w Polsce po reformie może cechować:

- umiarkowany zakres regulacji państwowej;
  - marginalna rola samorządu akademickiego;
- wysoki poziom znaczenia interesariuszy (głównie państwa i biznesu);

23 W. Mitchell, *The American Polity: a Social and Cultural Interpretation*, New York 1962, s. 297; cyt. za: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

24 Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford 2004.

- dominująca rola i funkcja władz wykonawczych w ustroju uczelni oraz
- bardzo duża rola mechanizmów konkurencyjnych.

Należy też zauważyć, że zmiany projektowane przez Ministerstwo w *Założeniach...* są spójne ze zmianami, które są wdrażane na podstawie uchwalonej nowelizacji. Przegłosowana ustawa nie kodyfikuje zmian, których uzasadnienia nie można byłoby odnaleźć w przyjętych w 2009 roku *Założeniach...* Z drugiej strony, wiele zmian, o których mowa w *Założeniach...*, ustawa pomija. Opublikowane przez ministerstwo w maju 2013 roku założenia kolejnej nowelizacji potwierdzają jednak, że pozostałe zmiany przewidziane w *Założeniach...* będą wprowadzane konsekwentnie w przypadku kontynuacji obecnego układu parlamentarnego.

#### Zagrożenia związane z wdrażaniem niektórych instrumentów NPM

W związku z powyższymi wnioskami, możliwe i uprawnione jest wskazanie na pewne niespójności i zagrożenia związane z wdrażaniem do sektora szkolnictwa wyższego niektórych instrumentów charakterystycznych dla NPM. Postanowiłem ograniczyć się do uwag krytycznych – uznałem bowiem, że potencjalne zalety wdrażanych rozwiązań w wystarczającym stopniu obecne są w dominującej w politycznym dyskursie argumentacji proponentów i zwolenników reformy (aczkolwiek nie jest ona oczywiście oparta na bezpośrednich i świadomych odniesieniach do NPM).

*If. wyraźne określenie sposobów pomiaru, oceny i monitorowania wyników pracy zarówno w obszarze dydaktyki jak i badań*

W NPM kluczowe są procesy monitoringu i kontroli. Monitorowanie pracowników polega w jego ramach na pomiarze wyników ich pracy, a nie na pomiarze niezbędnych nakładów i badaniu sposobu ich wykorzystania. Reformujący szkolnictwo wyższe bez wątplenia mają do czynienia z aktorami, których aktywności są niezwykle trudne do zewnętrznego pomiaru i oceny. W związku z tą trudnością rozprzestrzenianie się „kultury audytu”<sup>25</sup> może sprawić, że uwaga kierowników

---

25 „Kultura audytu” to koncentracja procesów zarządzania i całej kultury organizacyjnej wokół ciągłego pomiaru osiągniętych przez pracowników wyników. Zob. M. Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford 1997.

jednostek organizacyjnych skupi się na policzalnych wynikach (np. będą nagradzać za liczbę artykułów opublikowanych w renomowanych czasopismach), a nie realnych efektach (np. wysoka jakość prowadzonych badań). Na poziomie zarządzania środki mogą tym samym stać się celami. Liczba artykułów opublikowanych w danym przedziale czasowym niekoniecznie odzwierciedla przecież jakość badań naukowych prowadzonych przez badacza lub jednostkę naukową, szczególnie gdy ich rezultaty pojawiają się dopiero w długim okresie. Założenia reformy nie gwarantują też, że ewaluacja działalności naukowej pracownika będzie odbywać się na podstawie kryteriów jakościowych.

Przenikająca NPM „logika rozliczalności” opiera się więc na kontroli pracy poprzez mierzenie jej wyników i wydajności (*efficiency*)<sup>26</sup>. Możliwość kwantyfikacji wyników pracy ma tutaj zasadnicze znaczenie. W związku z tym, jak podkreśla się w studiach nad organizacjami, logika ta nie powinna dominować w organizacjach, w których kontrola „klanowa”, byłaby bardziej odpowiednia<sup>27</sup>. Wśród zagrożeń związanych ze wzmożonym aplikowaniem „logiki rozliczalności” do szkolnictwa wyższego, można wymienić:

- kolonizację aktywności uniwersyteckiej przez nowe wartości (dążenie do uzyskania jak najlepszych ocen może stać się ważniejsze niż jakakolwiek inna aktywność);
- psucie osobistej relacji między studentem a wykładowcą (np. tradycyjnej relacji mistrz-uczeń w akademii), zastępowanej przez relację klient-sprzedawca;
- dyskryminowanie przy podziale środków tych, którzy nie będą w stanie wykazać i udowodnić swoich osiągnięć w danym okresie sprawozdawczym, np. z powodu prowadzenia badań, których efekty można zaprezentować lub ocenić dopiero po upływie dłuższego czasu; związane jest to także z brakiem odpowiedniego rozróżnienia dyscyplin naukowych – te same

26 J. Broadbent, R. Laughlin, *Public Service Professional and The New Public Management: Control of the Professions in the Public Services*, [w:] *New Public Management: New Trends and Future in Prospect*, red. S.P. Osborne, K. McLaughlin, E. Ferlie, London 2002.

27 W.G. Ouchi, *Markets, Bureaucracies, and Clans*, “Administrative Science Quarterly” 1980, no. 25, s. 129–141. Metafora „klanu” służy Ouchiemu do wyodrębnienia trzeciego (obok „rynku” i „biurokracji”) sposobu koordynacji pracy w organizacjach. Oparty jest on na procesach socjalizacji – internalizacji norm i wartości danej organizacji lub grupy zawodowej [*profession*] przez jej członków oraz reprodukowaniu „organizacyjnej solidarności” (w sensie durkheimowskim).

zasady podziału środków przewidziane są dla działających na ogół w inny sposób nauk społecznych i ścisłych.

Sztywny i scentralizowany system oceniania wyników pracy może doprowadzić do pewnych problemów związanych ze sposobem zarządzania ryzykiem przez liderów organizacyjnych. Wprowadzane przez polską reformę zmiany mają doprowadzić do rozbudowania wewnętrznych systemów zapewniania jakości na uniwersytetach. Posiadanie takiego systemu będzie rozpatrywane przez Polską Komisję Akredytacyjną jako jedno z podstawowych kryteriów przy dokonywaniu oceny danej jednostki organizacyjnej. Może to skłaniać zarządzających (dziekanów, kierowników) do oportunistycznych zachowań: aby otrzymać jak najwyższą ocenę, będą troszczyć się przede wszystkim o to, by procedury „zapewniania jakości” w ich organizacjach były zgodne z standardami – wszak to właśnie one, jak i tak zwane „dobre praktyki”, będą punktem odniesienia także dla komisji oceniających! Innymi słowy, proces zarządzania jakością może zostać zaadaptowany nie do wymogów kontekstu, w którym ma on być realizowany, lecz do zwiększonych w tym zakresie regulacji centralnych. Można się obawiać, że dostosowywanie się do nich, w obliczu cyklicznych ewaluacji, będzie dla kierowników jednostek organizacyjnych ważniejsze niż cel zasadniczy, jakim jest poprawa jakości.

*Ig. ministerstwo i jego agencje sterują systemem odgórnie, w układzie wer-tykalnym, poprzez wyznaczanie planowanych wyników i ich kontraktowanie*

Reforma, choć teoretycznie ma wprowadzać więcej mechanizmów rynkowych, paradoksalnie zmierza do wyraźnego wzmocnienia hierarchii panującej na uniwersytetach, jak i w całym systemie. Dzieje się tak zarówno przez stworzenie podwalin pod wzrost kompetencji rektorów<sup>28</sup>, jak i przez rozbudowę schematów kontraktowania działalności naukowej i dydaktycznej (jej forma i zakres określane są wszak przez ministerstwo – chodzi na przykład o formułowanie na poziomie centralnym efektów kształcenia czy specyfikacji konkursów, w których biorą udział naukowcy). Tym samym jednak reforma wprowadza mechanizmy kon-

<sup>28</sup> Choć kompetencje rektora zostały poszerzone, to w związku z brakiem instytucjonalnych przekształceń pozostałych organów, podział władzy uczelnianej nie zmieni się w stopniu wystarczającym do uznania kryterium stworzenia „silnych rektoratów” za spełnione. Ponadto, zmiany w zakresie kryterium 4d. w odniesieniu do organów innych niż rektor są jedynie kosmetyczne.

kurencyjne oparte na instytucjach *quasi*-rynkowych: jednostki organizacyjne mają rywalizować między sobą o akredytację i środki finansowe umożliwiające prowadzenie danego programu studiów lub badań – a więc o kontrakt. Z jednej strony mamy więc koncentrację władzy na uniwersytetach, a z drugiej wprowadzenie kontrolowanej przez ministerstwo konkurencji.

Oliver E. Williamson w ramach analizy kosztów transakcyjnych wykazał<sup>29</sup>, w jaki sposób kwestia kosztów powinna decydować o tym, czy transakcje będą koordynowane raczej przez siły rynkowe (kryterium relacji ceny do wyników w konkurencyjnym środowisku), czy przez organizacje hierarchiczne.

Aktorzy, w sytuacji gdy środowisko ich działań cechuje złożoność [*complexity*] i niepewność [*uncertainty*] zrodzona przez systemy kontraktowania, kierują się ograniczoną racjonalnością i zachowują oportunistycznie, sprawiając, że zawieranie kontraktów staje się kosztowne. W związku z tym pojawia się konieczność wzmoczonej kontroli zachowania aktorów. Przełożenie akcentu z logiki regulacyjnej na logikę rynkową w polityce szkolnictwa wyższego może więc przynieść skutki wręcz odwrotne od zamierzonych – na przykład rozrost kosztów administracyjnych (wzrost liczby instytucji kontrolnych i przeprowadzanych kontroli) oraz standaryzację działalności uniwersyteckiej (ułatwienie czynności kontrolnych poprzez ustalenie sztywnych procedur).

Rozmiar kosztów transakcyjnych – według Williamsona – zależy od: po pierwsze, poziomu niepewności i złożoności otaczającego transakcje (jak zagwarantować efekt w postaci wysokiego poziomu nauczania i badań?); po drugie, od możliwości wykorzystania umiejętności i zalet pracowników przy innych transakcjach – czyli tak zwanego kosztu alternatywnego, będącego w tym przypadku funkcją daleko posuniętej specjalizacji dyscyplinarnej nauk. Jeżeli złożoność jest duża i nie ma możliwości alternatywnego wykorzystania zasobów, koszty transakcyjne będą wysokie. Wówczas pewna organizacja (lub hierarchia<sup>30</sup>) będzie (lub powinna być) utworzona w celu minimalizacji kosztów. W sytuacji, kiedy znacznie ograniczone są możliwości mierzenia wyników lub determinowania zachowań pracowników dzięki wiedzy o procesie transakcji (a za taką należy uznać zarządzanie jednostką organizacyjną w szkolnictwie wyższym), Ouchi sugeruje, by sposobem ko-

29 O.E. Williamson, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization*, New York 1975.

30 Rozumiana jako mechanizm koordynacji oparty na przymusie i sankcji oraz narzuconych z góry regułach postępowania, od których nie ma odwołania.

ordynacji pracy pozostawały „klany”<sup>31</sup>. W związku z powyższym nie jest wskazane poddawanie szkolnictwa wyższego rynkowym mechanizmom koordynacji pracy kosztem osłabiania mechanizmów „klanowych”.

Posługując się ramą poznawczą teorii agencji<sup>32</sup>, można wskazać kolejną niespójność związaną z wprowadzaniem w Polsce mechanizmów kontraktowania działań akademickich. W świetle tej teorii rząd i jego wyspecjalizowane agencje występują w roli „pryncypała” wobec podległych im organizacji sektora publicznego (agentów), sterując nimi z pozycji centralnych [*central steering*], poprzez zamawianie usług i ewaluację ich wykonania. Milcząco przyjmuje się tu założenie, że pryncypał jest w stanie dokonać odpowiedniego wyboru przedmiotu kontraktu, który miałby być realizowany przez agenta. Tymczasem w kontekście sektora publicznego, a szczególnie szkolnictwa wyższego, pryncypałowie potrzebują zazwyczaj istotnej pomocy ze strony agentów w zakresie dostarczania informacji o tym, co i w jakiej ilości oraz jakości może i powinno być świadczone<sup>33</sup>. Brak lub asymetria informacji także mogą być jedną z przyczyn oportunistycznego zachowania aktorów. W stworzonym obecnie w Polsce układzie instytucjonalnym brakuje realnych instrumentów wpływu przedstawicieli środowiska akademickiego na przykład na centralnie określane (na poziomie ministerialnym) efekty kształcenia na danych kierunkach czy na podział obszarów i dyscyplin naukowych.

*2a. większa responsywność wobec ekonomicznych i społecznych potrzeb społeczeństwa oraz 2b. włączenie nieposiadających kompetencji wykonawczych przedstawicieli biznesu do struktur władz uczelni*

Rzekomo obiektywne potrzeby społeczno-gospodarcze są, paradoksalnie, interpretowane i definiowane przez państwo. Zakłada się więc, że brakuje mechanizmów społecznych, które doprowadziłyby do przekształceń instytucjonalnych na uniwersytetach. Kwestionuje się zdolność uniwersytetu do adaptacji do historycznej dynamiki zmian społeczno-politycznych (co może wydawać się wątpliwe z uwagi na fakt, że

31 W.G. Ouchi, *Markets...*

32 Zwięźle jej omówienie można odnaleźć w: T. Gruszecki, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Warszawa 2002, s. 218–221 oraz M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu: instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Warszawa 2004, s. 79–80.

33 J. Boston, *Basic NPM Ideas and Their Development*, [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, red. T. Christensen, P. Lægread, Farnham 2011, s. 31.



uniwersytet jest jedną z najstarszych instytucji publicznych i zmieniał się dotąd wielokrotnie w toku procesów historycznych).

Głównym celem proponowanej przez polskich reformatorów redefinicji funkcji uniwersytetu jest większe dostosowanie działalności edukacyjnej i badawczej do potrzeb gospodarki i rynku pracy. *Implicitie* przyjmuje się więc jako aksjomat, że istnieją badawcze i analityczne narzędzia umożliwiające pozyskiwanie i agregowanie informacji o popycie na siłę roboczą i, w następnym kroku, adekwatne dostosowywanie struktury podażowej kształcenia do tego popytu. Wątpliwości dotyczące technicznych możliwości prognozowania przyszłych wartości popytu i podaży oraz efektów decyzji podejmowanych dzisiaj na bazie dystrybucji prawdopodobieństwa były już podnoszone przez Keynesa (był to trzon jego krytyki aksjomatycznych podstaw neoklasycznej ekonomii<sup>34</sup>). Dziś, biorąc pod uwagę zjawiska takie jak asymetria informacji<sup>35</sup>, problem koordynacji [*coordination failure*]<sup>36</sup>, dynamika struktury popytu na pracę, czy wreszcie relatywna sztywność podaży edukacyjnej – można podać w wątpliwość możliwość „dostosowania struktury kształcenia do rynku pracy”.

*3d/5j. sformalizowana, uniwersalna formuła alokacji środków budżetowych państwa, w zamierzeniu będąca ekonomicznym instrumentem motywacyjnym transformującym indywidualne zachowania aktorów*

Po raz kolejny należy podkreślić, że wdrażane instrumenty politycznej kontroli nad pracą akademicką koncentrują się przede wszystkim na

34 P. Davidson, *John Maynard Keynes*, New York 2009, s. 31–35.

35 Nakładają się na nią także różnice pomiędzy studentami o różnym statusie społeczno-ekonomicznym: przedstawiciele klas wyższych na ogół mają większy dostęp do lepszej informacji na temat perspektyw zawodowych (i zarobkowych) po ukończeniu danych studiów (zob. M.B. Paulsen, *The Economics of Human Capital and Investment in Higher Education*, [w:] *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy and Practice*, red. M.B. Paulsen, J.C. Smart, New York 2001).

36 Istotnie zaburzający wpływ asymetrii informacji i problemu koordynacji na dopasowanie na rynku pracy potwierdzają badania D. Mortensena, P. Diamonda oraz Ch. Pissaridesa. Ponadto zdobywanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności oraz rekrutacja nowych pracowników są procesami, które nie odbywają się w społecznej próżni – absolwenci danego kierunku różnią się między sobą w zakresie posiadanych kompetencji, a pracodawcy tej samej branży mogą mieć wobec nich różne oczekiwania, a także stosować dyskryminujące kryteria wobec osób o teoretycznie tych samych kwalifikacjach i doświadczeniu (P. Brown, *Cultural Capital and Social Exclusion: Some Observations on Recent Trends in Education, Employment and the Labour Market*, “Work, Employment & Society” 1995, no. 1, s. 32).

jej wynikach. Tymczasem teoria agencji, do której odnosi się omawiane tu kryterium 3d, zawiera zastrzeżenie, że kontrakty zorientowane na wyniki (a więc określające na przykład pożądaną liczbę publikacji, punktów do osiągnięcia, absolwentów o określonej wiedzy i umiejętnościach), powinny być preferowane tylko wtedy, gdy pomiar tych wyników (i w konsekwencji egzekwowanie kontraktu) – jest relatywnie łatwy technicznie. W przeciwnym wypadku, kontrakty powinny być zorientowane nie na ilościowe wyniki, ale raczej na pożądane zachowanie. Warunkiem rozliczenia kontraktu byłoby wtedy prowadzenie określonej działalności (nauczania, badania) zgodnie z pewnymi standardami opartymi na rzetelności i środowiskowych normach „dobrej roboty”.

Należy zatem postawić pytanie, czy główną motywacją współczesnych nauczycieli i badaczy do pracy na wysokim poziomie (do pracy „dobrej jakości”) jest widmo osiągnięcia wymaganych przez zwierzchników, policzalnych wyników w danym czasie? Czy też może to nie tylko zarobki i kolejne tytuły naukowe, lecz także kwestie osobistej satysfakcji, prestiżu i pozycji społecznej odgrywają istotną funkcję motywacyjną?

#### *4c. ogólno-organizacyjne określanie wizji, misji i strategii organizacyjnej (formułowanie celów i planowanie)*

Po wprowadzeniu reformy w życie, w układzie sił na uczelniach wyższych znacząco może wzrosnąć rola pracowników akademickich zajmujących miejsca w organach decydujących o wizji, misji i strategii organizacyjnej, podziale środków finansowych oraz o ocenie jakości badań i dydaktyki. Powstanie nowej administracyjnej „elity” akademickiej – menadżeryzacja sektora publicznego, uruchamiać może procesy, poprzez które grupa ta będzie rościć sobie posiadanie wyjątkowej wiedzy eksperckiej i używać jej jako podstawy uzyskiwania i zwiększania organizacyjnej i społecznej władzy<sup>37</sup>. Na tej podstawie pewne zagadnienia polityczne i publiczne mogą zostać skolonizowane przez menadżerski typ wiedzy-władzy<sup>38</sup>.

37 Zob. G. Rhoades, *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*, New York 1998; R. Martin, *Under New Management: Universities, Administrative Labor, and the Professional Turn*, Philadelphia 2011.

38 Wiedza-władza to Foucaultowskie pojęcie oznaczające system lub kompleks wytwarzający dyskursy, oparty na połączonych stosunkach pola „władzy” i pola „wiedzy”, gdyż „władza i wiedza wprost się ze sobą wiążą; nie ma relacji władzy bez skorelowanego z nim pola wiedzy, ani też wiedzy, która nie zakłada i nie

*5i. koncentracja funduszy w najlepszych jednostkach (motywowanie strony podażowej)*

W efekcie realizacji tego instrumentu politycznego wystąpić może zagrożenie znane z ekonomii kosztów transakcyjnych, związane z częstotliwością transakcji. Na początkowym etapie reformy, konkurencja ośrodków rywalizujących o status KNOW (Krajowych Naukowych Ośrodków Wiodących) może być całkiem intensywna i otwarta. Później jednak, po uzyskaniu dodatkowych funduszy, wybrane jednostki uzyskają istotną przewagę finansową, umożliwiającą koncentrację kluczowych zasobów („lepsza” kadra, „lepsi” studenci) i większą specjalizację w danej dyscyplinie naukowej. W konsekwencji, przy następnym „rozdaniu”, dana jednostka organizacyjna będzie miała istotną przewagę komparatywną<sup>39</sup>. Świadomość jej posiadania może doprowadzić do ograniczenia konkurencji (wycofywanie się potencjalnych rywali), co umożliwi z kolei „ośrodkowi wiodącemu” egzekucję monopolistycznej renty (na przykład relatywnie większe koszty płacowe i opłaty za studia niestacjonarne niż miałyby to miejsce w przypadku większego ryzyka nieuzyskania kontraktu) oraz mniejszą zachętę do podtrzymywania wysokiej jakości usług. Jest to zjawisko ograniczenia konkurencji i wzrostu kosztów z uwagi na „specyficzność zasobów” (*asset specificity* — w kontekście szkolnictwa wyższego byłby to trudno zastępowalny potencjał dydaktyczny i naukowy uczelni), które to zjawisko Williamson nazywa „fundamentalną transformacją”<sup>40</sup>.

Ponadto zagrożenia związane z implementacją doktryn NPM do szkolnictwa wyższego mogą być podobne do tych, które w odniesieniu do całego sektora publicznego wymienia J. Hausner:

Utechnicznienie polityki powoduje przekształcanie obywatela w konsumenta, z drugiej zaś prowadzi do utraty długookresowej perspektywy. [...] Reformowanie i reorganizowanie staje się celem, a nie środkiem. Niestabilność organizacyjna jest wówczas stanem permanentnym. Blokują to formowanie się trwałych zobowiązań oraz więzi między uczestnikami organizacji<sup>41</sup>.

---

tworzy relacji władzy” (M. Foucault, *Nadzorować i karać: narodziny więzienia*, tłum. T. Komendant, Warszawa 1993, s. 34).

39 J. Boston, *Basic...*, s. 28.

40 *Economic approaches to organizations*, red. S. Douma, H. Schreuder, Harlow 2008.

41 J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, s. 51–52.

Cytat ten stanowi dobrą puentę dla powyższego omówienia potencjalnych konsekwencji zastosowania poszczególnych elementów NPM w polskiej reformie systemu nauki i szkolnictwa wyższego.

### Podsumowanie

W niniejszym artykule dokonałem analizy ważnego aspektu dyskursywnego i normatywnego oddziaływania władzy wykonawczej na system szkolnictwa wyższego. Postawiona na wstępie hipoteza o wiodącym wpływie paradygmatu NPM na reformy szkolnictwa wyższego w Polsce znajduje częściowe potwierdzenie. Bardziej jednoznaczne określenie zakresu tego oddziaływania wymagałoby poszerzenia analizy o inne, w tym bardziej aktualne, oficjalne dokumenty i teksty oraz zestawienie ich z dyskursem organizacji międzyrządowych dokonujących transferu wzorców zarządzania. Z pewnością badanie takie musiałyby w większym stopniu spełnić wymogi metodologiczne krytycznej analizy dyskursu, uwzględniając także funkcjonalny charakter dyskursu (czemu lub komu służy?), mechanizmy jego rozprzestrzeniania i uprąmocniania oraz społeczne role jego autorów. Ponadto, identyfikacja konkretnych koncepcji NPM w analizowanych tekstach pozwoliła wskazać na potencjalne zagrożenia związane z ich implementacją.

Trzeba przy tym pamiętać, że nawet zakreślona na globalną skalę hegemonia dyskursywna nie determinuje ostatecznych efektów implementowanych polityk. Historia, kultura i instytucje wciąż pełnią istotną rolę w procesie adaptacji lokalnych systemów do transferowanych idei. Wpływ lokalnych uwarunkowań prowadzi do lokalnie zróżnicowanych konfiguracji instytucjonalnych<sup>42</sup>. Ponadto obca tradycyjnym wartościom akademickim specyfika proponowanych zmian oraz ich jakoby „uniwersalny”, a w dużej mierze naśladowczy, niedostosowany do lokalnych kontekstów charakter – mogą stanowić istotną przeszkodę dla skutecznej implementacji planowanej polityki, powodować rozziew retoryki i aktualnej praktyki politycznej i w konsekwencji skierować sektor szkolnictwa wyższego na ścieżkę nieustającego zapotrzebowania na reformy.

42 I. Bleiklie, *Comparing...*, s. 127.

**Analizowane dokumenty:**

Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw  
*Założenia do nowelizacji ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*, MNiSW, [http://www.bip.nauka.gov.pl/\\_gALLERY/73/10/7310/20091030\\_EEE\\_zalozenia\\_po\\_RM.pdf](http://www.bip.nauka.gov.pl/_gALLERY/73/10/7310/20091030_EEE_zalozenia_po_RM.pdf) (data dostępu 16 czerwca 2011 r.)

KRZYSZTOF CZARNECKI - doktorant w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, magister nauk politycznych. Jego zainteresowania badawcze obejmują między innymi finansowanie edukacji wyższej, okres przejściowy między kształceniem a pracą (*school-to-work transition*) oraz studia nad polityką publiczną.

Dane adresowe:

Katedra Pracy i Polityki Społecznej,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

al. Niepodległości 10

61-875 Poznań

**e-mail:** [krzysztof.czarnecki@ue.poznan.pl](mailto:krzysztof.czarnecki@ue.poznan.pl)

**Cytowanie:**

Krzysztof Czarnecki, *Nowe Zarządzanie Publiczne a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce*, „Praktyka Teoretyczna” nr 1(7)/2013, [http://www.praktykateoretyczna.pl/PT\\_nr7\\_2013\\_NOU/08.Czarnecki.pdf](http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr7_2013_NOU/08.Czarnecki.pdf) (dostęp dzień miesiąc rok)

**Author:** Krzysztof Czarnecki

**Title:** *New Public Management and the reform of higher education in Poland*

**Summary:** The article is devoted to analysis of higher education discourse in Poland. Recent developments are interpreted from the perspective and compared to New Public Management and new institutional economics, which can be viewed as the most influential among narratives of public service reform. NPM narrative and its presence in reform discourse are discussed in the first part of the article, while the second is focused on potential dangers and positive effects related to implementation of NPM in higher education.

**Keywords:** discourse analysis, new institutional economics, managerialism, New Public Management, reform of higher education